



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 18.6.2003  
SEC(2003) 724

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**

**UITGEBREIDE EFFECTBEOORDELING**

**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/EEG, 97/7/EG en 98/27/EG (richtlijn  
oneerlijke handelspraktijken)**

**{COM(2003)356 final}**

## **Uitgebreide effectbeoordeling: oneerlijke praktijken ten aanzien van consumenten**

### **Overzicht**

- Belemmeringen voor de interne markt weerhouden bedrijven ervan te verkopen en weerhouden consumenten ervan te kopen.
- Dat beperkt de keuze van de consument, vermindert de concurrentiedruk voor een efficiënte prijsvoering en is een gemiste kans in termen van economische groei.
- Uit onderzoek is gebleken dat de divergerende regelgeving inzake oneerlijke "handelspraktijken" (bijvoorbeeld reclame, marketing en andere commerciële communicatie) een belangrijke belemmering voor de interne markt is die bedrijven ervan weerhoudt over de grens aan marketing te doen en te verkopen, en bijdraagt tot het gebrek aan vertrouwen bij de consument om in het buitenland te kopen.
- Dit voorstel wil iets aan die belemmeringen doen door de regelgeving inzake oneerlijke handelspraktijken te harmoniseren op een vlak waarop een voldoende hoog niveau van consumentenbescherming wordt geboden om het vertrouwen van de consument te rechtvaardigen. Het bevat eveneens een "internemarktclausule" die voorziet in de wederzijdse erkenning van de nationale bepalingen voor de tenuitvoerlegging van de richtlijn, wat zal bijdragen tot de verwezenlijking van de interne markt op dat gebied.

### **INLEIDING: DE EFFECTBEOORDELING WINT AAN BELANG**

In 2002 verklaarde de Europese Commissie zich bereid om de effectbeoordeling van nieuwe voorstellen te ontwikkelen.

De werkzaamheden aan dit voorstel werden evenwel aangevat vóór deze bereidheidsverklaring en vóór de publicatie van de richtsnoeren van de Commissie over de uitvoering van een effectbeoordeling. Deze uitgebreide effectbeoordeling moet dan ook worden gezien in het licht van een evoluerende aanpak door de Commissie, die zich zal blijven ontwikkelen naarmate aan ervaring wordt gewonnen. Ze is niettemin een grote stap voorwaarts om te garanderen dat de voorstellen van de Commissie op een systematische analyse van hun waarschijnlijke effecten steunen en over een steviger actiebasis beschikken dan tot nu toen vereist was.

Deze uitgebreide effectbeoordeling put uit een aantal zeer betrouwbare bronnen, die allemaal terug te vinden zijn op de website van de Commissie<sup>1</sup>. Het betreft:

- 169 antwoorden op de raadpleging over het groenboek over de consumentenbescherming en 113 reacties op de mededeling over de follow-up;
- Kwantitatieve Eurobarometer-enquêtes bij 2 899 grote en kleine bedrijven en 16 129 consumenten in de hele EU over de problemen die zij ondervinden en de mogelijke oplossingen daarvoor<sup>2</sup>;

---

<sup>1</sup> [http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/fair\\_comm\\_pract/gfa\\_report\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/fair_comm_pract/gfa_report_en.pdf)

<sup>2</sup> De enquêtes zijn in de vijftien EU-lidstaten uitgevoerd tussen 30 april en 10 juni 2002 en tussen 26 augustus en 23 september 2002 als onderdeel van Eurobarometer 57.2 en de Flash Eurobarometer. Voor

- Een enquête bij nationale bedrijfsverenigingen<sup>3</sup> en Europese bureaus voor consumentenvoorlichting<sup>4</sup>;
- Een gedetailleerde effectbeoordeling *ex ante* op basis van de hierboven vermelde bronnen, die GFA Management voor de Commissie heeft uitgevoerd<sup>5</sup>;
- Verschillende studies die de huidige wetgeving in de lidstaten beoordelen<sup>6</sup>, waaronder een studie die aan de hand van een vergelijkende analyse de belemmeringen binnen de interne markt vaststelt en de inspanningen evalueert die nodig zijn om dit voorstel om te zetten.<sup>7</sup>

De effectbeoordeling houdt ook rekening met de analyse door onder meer de Commissie van de stand en de effecten van de interne markt.<sup>8</sup>

Resultaten van enquêtes moeten voorzichtig worden geïnterpreteerd; het is niet omdat een respondent zegt iets te willen doen, dat hij dat ook werkelijk doet. De resultaten van enquêtes kunnen evenwel betrouwbaar zijn om het relatieve belang te beoordelen dat respondenten aan verschillende factoren hechten.

De effectbeoordeling *ex ante* is besproken tijdens de workshop over dit onderwerp die de Commissie in januari 2003 heeft georganiseerd. Een aantal deelnemers maakte zich zorgen over de zware methodologie en argumenteerde dat de bedrijvenenquête ontoereikend was. Zoals tijdens de workshop werd uitgelegd, lag het percentage respondenten voor de enquête hoog<sup>9</sup> en vervulde deze resultaten de antwoorden die werden gegeven tijdens een raadpleging (waar specifiek een vraag werd gesteld over de waarschijnlijke effecten) doordat ze peilden naar het standpunt van de nationale bedrijfsorganisaties. De Eurobarometer-enquête maakte een onderscheid voor de verschillende grootten van bedrijven (en betrof een groot aandeel kleine en middelgrote bedrijven) om het effect op de verschillende soorten bedrijven te kunnen vaststellen.

de consumentenenquête bestond de streekproef uit consumenten van 15 jaar en ouder en werden de ruwe resultaten gewogen zodat ze het aandeel van elke lidstaat in de hele EU-bevolking weergeven. De doelgroepen werden als volgt gedefinieerd: alle bedrijven – met uitzondering van landbouwers - die 10 personen of meer in dienst hebben, in de Europese Unie gevestigd zijn en verkopen aan of adverteren bij eindgebruikers. Voor de bedrijven werd de steekproef op grond van vier criteria genomen: het land (15 niveaus), de geografische ligging van het bedrijf, de omvang van het bedrijf (3 niveaus: 10-49, 50-249, en 250 of meer werknemers), en de activiteitssector (4 niveaus: bouw, industrie, diensten en handel).

<sup>3</sup> Op de 38 verstuurd vragenlijsten kwamen 16 antwoorden, naast de 77 antwoorden van bedrijven op de raadpleging over het groenboek.

<sup>4</sup> Het doel van de Europese bureaus voor consumentenvoorlichting is de consumenten te helpen om gebruik te maken van de interne markt. Toen de enquête werd uitgevoerd, waren er 14 Europese bureaus voor consumentenvoorlichting in 12 lidstaten; nu zijn het er 15 in 13 lidstaten.

<sup>5</sup> *Ex-ante Impact Assessment of the options outlined in the Green Paper on EU Consumer Protection*, GFA Management.

<sup>6</sup> Studies door V.I.E.W, Price Waterhouse en Lex Fori, die u alle kunt inzien op [http://europa.eu.int/comm/consumers/cons\\_int/safe\\_shop/fair\\_bus\\_pract/green\\_pap\\_comm/studies/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/green_pap_comm/studies/index_en.htm)

<sup>7</sup> Zie de analyse National Fairness Laws gecoördineerd door Prof Dr Reiner Schulze and Prof Dr Hans Schulte-Nölke welke beschikbaar is op: [http://europa.eu.int/comm/consumers/cons\\_int/safe\\_shop/fair\\_bus\\_pract/green\\_pap\\_comm/studies/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/green_pap_comm/studies/index_en.htm)

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld: Economische hervorming: verslag over de werking van de communautaire product- en kapitaalmarkten, COM (2002) 743 def.

<sup>9</sup> Zie GFA op cit blz. 81.

## 1. WELK PROBLEEM WORDT HET VOORSTEL VERONDERSTELD AAN TE PAKKEN?

### 1.1 Een onvoltooide interne markt: bedrijven, consumenten en de economie verliezen erbij

De kern van het probleem is de onderontwikkelde consumentendimensie van de interne markt. Specifieke wettelijke belemmeringen ingevolge de gefragmenteerde regelgeving inzake oneerlijke handelspraktijken veroorzaken met andere woorden kosten, complicaties en onzekerheid voor bedrijven en een gebrek aan consumentenvertrouwen in grensoverschrijdende transacties. Dat weerhoudt bedrijven ervan grensoverschrijdend aan consumenten te verkopen en weerhoudt consumenten ervan grensoverschrijdend te kopen. De daaruit resulterende lage niveaus van grensoverschrijdende transacties beperken de keuze van de consument, verminderen de concurrentiedruk voor een efficiënte prijsvoering en zijn een gemiste kans qua economische groei.

In dit punt wordt eerst (onder 1.2) aandacht besteed aan de algemene gevolgen van een onderontwikkelde interne markt op dit gebied wat de prijzen en het gedrag van bedrijven en consumenten betreft. Vervolgens worden (onder 1.3) de problemen onderzocht die deze effecten veroorzaken in termen van belemmeringen van de interne markt. Tot slot worden (onder 1.4) de specifieke problemen geanalyseerd die verband houden met nationale wetten inzake handelspraktijken die deze belemmeringen van de interne markt veroorzaken.

### 1.2 De onderontwikkelde consumentendimensie van de interne markt

De **doelstelling van de Europese Raad van Lissabon** is dat de EU "de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld [...] [wordt] die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang." De aandacht werd gevestigd op het belang van de voltooiing van de interne markt, de vereenvoudiging van het regelgevingskader en de stimulering van het consumentenvertrouwen om die doelstelling te bereiken.

Uit een aantal bronnen blijkt dat de vooruitgang met betrekking tot de voltooiing van de **interne markt voor "business-to-consumer (B2C)"-transacties is stilgevallen:**

- Er blijven aanzienlijke prijsverschillen bestaan en de prijsconvergentie is gestagneerd.
  - In de lidstaten variëren de prijzen met 5% rond het nationale gemiddelde; in de EU is dat met 20% of meer<sup>10</sup>.
  - 51% van de consumenten in de EU heeft tussen de lidstaten prijsverschillen voor hetzelfde product vastgesteld<sup>11</sup>.
- Bedrijven doen niet aan grensoverschrijdende marketing bij consumenten.
  - De marketing (met inbegrip van reclame) en verkoop aan consumenten stagneren sinds 1991 en blijven bijna onbeduidend<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> COM(2001) 736 def.

<sup>11</sup> Eurobarometer 57.2.

<sup>12</sup> COM(2002) 743 def.

- 55% van de consumenten in de EU heeft tijdens de laatste 12 maanden geen grensoverschrijdende reclame of informatie gezien of gehoord.<sup>13</sup>
- Zeer weinig consumenten kopen in het buitenland
  - Het consumentenvertrouwen om in het buitenland te kopen stagneert op de niveaus van 1991 en heeft zich in de praktijk niet omgezet in belangrijke aankopen in het buitenland.<sup>14</sup>
  - 13% van de consumenten heeft tijdens de laatste 12 maanden één of meer grensoverschrijdende aankopen verricht.
  - Slechts 5% van de consumenten zegt een bankrekening in een ander land te hebben geopend, maar 12% zegt te overwegen dat tijdens de volgende vijf jaar te doen<sup>15</sup>.

De **gevolgen** daarvan zijn:

- De individuele **consumenten**, in het bijzonder in kleine lidstaten, krijgen minder mogelijkheden om waar voor zijn geld te krijgen en/of heeft minder toegang tot vernieuwende producten. Dat komt niet doordat ze uit principe niet bereid zijn om in het buitenland te kopen: 53% van de consumenten in de EU zou zeker of waarschijnlijk overwegen om een product in het buitenland te kopen indien dat product er goedkoper of beter was.<sup>16</sup>
- **Bedrijven**, en in het bijzonder kleine en middelgrote bedrijven, vinden het moeilijk om binnen de EU andere markten aan te boren die hen zouden kunnen helpen groeien;
- De hele **EU-economie** heeft te lijden onder "gederfde inkomsten" door een gederfde groei van het BBP.

De potentiële **economische winst** is aanzienlijk indien deze problemen worden aangepakt. Een verslag dat is uitgevoerd in opdracht van de Europese Ronde Tafel financiële diensten raamde de potentiële kostenbesparing door een goed functionerende Europese detailhandel voor financiële dienstverlening op 5 miljard euro per jaar, met een mogelijke stijging van de economische groei met 0,5%.<sup>17</sup>

### 1.3 De belemmeringen voor de consumentendimensie van de interne markt

Er zijn een aantal redenen voor de huidige impasse. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen "natuurlijke" en "beleidsgebonden" belemmeringen, die hieronder elk om beurt aan bod komen. Vervolgens worden de specifieke wettelijke belemmeringen ingevolge divergerende wetgeving inzake oneerlijke handelspraktijken nader onderzocht.

---

<sup>13</sup> Eurobarometer 57.2.

<sup>14</sup> Zie GFA op cit blz. 49-51.

<sup>15</sup> Eurobarometer 58.1 Financial Services.

<sup>16</sup> Bron: Eurobarometer-enquête beschikbaar op [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/flash/fl1131\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl1131_en.pdf)

<sup>17</sup> [www.zew.de/erfstudyresults/](http://www.zew.de/erfstudyresults/).

### *"Natuurlijke" belemmeringen*

Er zijn "**natuurlijke**" belemmeringen zoals taal en afstand. Die kunnen nooit volledig worden weggewerkt, maar er zijn bewijzen dat hun impact vermindert:

- De **euro** heeft het voor de consumenten gemakkelijker gemaakt om prijzen in te schatten en te vergelijken. Daarnaast zijn ook beleidsmaatregelen genomen om de kosten voor grensoverschrijdende giro's in de eurozone te harmoniseren. 32% van de bedrijven verklaarde sinds de komst van de euro meer belangstelling te hebben voor grensoverschrijdende handel.<sup>18</sup>
- De **e-handel** heeft het ontradende effect van tijd en ruimte afgezwakt, en er is een potentieel voor een verdere groei, op zijn minst voor bepaalde producten. 41% van de bedrijven verklaarde sinds de komst van de e-handel meer belangstelling te hebben voor grensoverschrijdende handel.<sup>19</sup>
- **Taalbarrières** verdwijnen. 53% van de consumenten in de EU zegt naast zijn moedertaal minstens één andere Europese taal te spreken, en 26% zelfs twee. 71% vindt dat iedereen in de EU in staat moet zijn om naast zijn moedertaal nog een andere Europese taal te spreken.<sup>20</sup>

### *"Beleidsgebonden belemmeringen"*

Er zijn ook "**beleidsgebonden**" belemmeringen voor grensoverschrijdende verkopen en aankopen. Deze belemmeringen zijn een gevolg van de regelgeving. Een voorbeeld hiervan zijn de belastingen.

#### **1.4 Een gefragmenteerde regelgeving inzake oneerlijke handelspraktijken.**

Momenteel bepalen EU-richtlijnen **minimumnormen** op specifieke gebieden van de consumentenbescherming, zoals reclame, die de lidstaten kunnen maar niet hoeven te verstrengen. Dat betekent dat er in de praktijk **15** (en binnenkort **25**) **reeksen verschillende vereisten** operationeel zijn. Zowel de bedrijven als de consumenten beschouwen dat als een belangrijk probleem:

*Voor bedrijven: de kosten om aan de verschillende regelgevingen te voldoen hebben een ontradend effect voor grensoverschrijdende marketing*

- 47 % van de bedrijven vermeldde het gebrek aan **overeenstemming** van de verschillende nationale reglementeringen inzake handelspraktijken, reclame en andere consumentenbeschermingsreglementeringen als zeer of vrij belangrijke hinderpalen voor grensoverschrijdend winkelen, waardoor dit probleem even belangrijk wordt als de verschillen qua belastingen (46%) en belangrijker dan de taalbarrières (38%).
- Een enquête door de European Mail Order Trade Association stelde vast dat vijf van de tien belangrijkste belemmeringen voor grensoverschrijdende verkopen volgens hun leden geheel of gedeeltelijk verband hield met **verschillende nationale regels** inzake handelspraktijken.

---

<sup>18</sup> Eurobarometer 57.2 (2002).

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Special Eurobarometer "European and Languages", EB 54.1b (februari 2001).

*Voor consumenten: onzekerheid en gebrek aan vertrouwen in grensoverschrijdende aankopen*

- In een recente enquête vermeldde gemiddeld 18% van de consumenten **een tekortschietende rechtsbescherming** als een reden om geen financiële diensten in het buitenland te kopen. In één lidstaat liep dat percentage zelfs op tot 36.<sup>21</sup>
- In een andere enquête vermeldde 68% van de consumenten die minder vertrouwen hadden om in een ander EU-land dan het hunne te kopen, **minder strenge normen in de consumentenbeschermingswetgeving** als een zeer of vrij belangrijke reden voor hun gebrek aan vertrouwen. 76% vermeldde een gebrek aan vertrouwen in buitenlandse verkopers en een **als groter ervaren risico van fraude of bedrog** als een zeer of belangrijke factor.<sup>22</sup>
- Een nog groter percentage werd afgeschrikt door de **onzekerheid** over welke consumentenbescherming in andere EU-landen wordt geboden: 79% van alle respondenten vermeldde deze reden als een zeer of vrij belangrijke belemmering.<sup>23</sup>

Zowel bedrijven als consumenten hebben ook te lijden onder de activiteiten van **handelaars zonder scrupules** die consumenten rechtstreeks schaden en concurrenten die de wet wel naleven, activiteiten doen derven. De European Advertising Standards Alliance concludeerde dat het overgrote deel van de grensoverschrijdende klachten die ze behandelt, activiteiten van handelaars zonder scrupules en andere marginale operatoren betreft, die het voorzien hebben op de lacunes tussen de nationale regelgevingsstelsels.

#### *Specifieke wettelijke belemmeringen*

Raadplegingen, enquêtes en de evaluatie daarvan door GFA, het werk van de groep deskundigen van de nationale regeringen en de uitgebreide analyse van de wetgeving die voor de Commissie is uitgevoerd, hebben **bewijsmateriaal** opgeleverd over specifieke verschillen en de praktische gevolgen daarvan. De volgende voorbeelden spreken voor zich.

- Verschillende bronnen van wetgeving en praktijken doen de kosten voor onderzoek stijgen.

Een aantal lidstaten beschikt over één enkele wet waarin één of meer "algemene bepalingen" zijn opgenomen die de consumenten en vaak ook de concurrenten tegen oneerlijke handelspraktijken beschermen<sup>24</sup>. Andere landen nemen de bepalingen op in het privaatrecht of in het burgerlijk wetboek<sup>25</sup>. Sommige landen beschikken niet over een specifiek wetgevingskader, maar over een aantal specifieke wetsbepalingen in verschillende onderdelen van de wetgeving<sup>26</sup>.

De wetgeving volstaat evenwel zelden om vast te stellen of een praktijk oneerlijk is. In Duitsland bijvoorbeeld moet uitgebreid worden verwezen naar de rechtspraak, terwijl in

---

<sup>21</sup> Eurobarometer 58.1 Financial Services.

<sup>22</sup> Eurobarometer 57.2 en Flash Eurobarometer 128: *Public opinion in Europe: Views on business-to-consumer cross-border trade*, 14 november 2002.

<sup>23</sup> Ibid. 68% van de respondenten vermeldde minder strenge consumentenbeschermingsnormen als een zeer of vrij belangrijke factor. Uitgangsbasis in elk van deze gevallen: consumenten die minder vertrouwen hebben in een aankoop in een ander EU-land dan in het hunne.

<sup>24</sup> Bijvoorbeeld België, Denemarken, Duitsland, Finland, Oostenrijk en Zweden.

<sup>25</sup> Bijvoorbeeld Frankrijk, Italië en Nederland.

<sup>26</sup> Bijvoorbeeld Ierland en het VK.

Zweden niet alleen rekening moet worden gehouden met de jurisprudentie van de marktrechtbank, maar ook met de richtsnoeren van de ombudsman.

- Substantiële verschillen in welke soorten praktijken als oneerlijk worden beschouwd, houden in dat de bedrijven hun bedrijfsmodel en/of hun marketingstrategie moeten wijzigen.

De Belgische wetgeving verbiedt bijvoorbeeld het gebruik van door consumentenverenigingen uitgevoerde vergelijkende tests in de reclame. In andere lidstaten (bijvoorbeeld in Duitsland, Italië en Oostenrijk) is deze praktijk legaal zolang de informatie die aan de consumenten wordt verstrekt waar, volledig en eerlijk is.

In Duitsland zijn bepaalde praktijken oneerlijk bevonden omdat ze morele druk uitoefenen op de consument. Een Duitse rechtbank veroordeelde bijvoorbeeld onlangs een brouwerij die in haar reclame had beloofd om voor elke gekochte krat bier te betalen voor de vrijwaring van een vierkante meter Afrikaans regenwoud<sup>27</sup>. Een academische analyse suggereert dat veel andere lidstaten deze praktijk zeer waarschijnlijk niet zouden beschouwen als het uitoefenen van oneerlijke druk.

Hoewel alle lidstaten striktere normen toepassen op reclame voor kinderen, bestaan er grote verschillen qua aanpak. De Finse marktrechtbank verbood bijvoorbeeld een radiospot van een fastfoodketen waarin een kind zijn moeder vroeg om een in een plastic speelgoedboot verpakte hamburgermaaltijd te kopen<sup>28</sup>. Hoewel dit geval op een gelijkaardige manier kon zijn beoordeeld door de Italiaanse antitrustinstantie<sup>29</sup>, passen andere lidstaten (bijvoorbeeld België, Duitsland en Oostenrijk) minder restrictieve normen toe op reclame voor kinderen en/of het inzetten van kinderen in reclame. De zaken waarover de Finse marktrechtbank heeft geoordeeld, zouden in die landen dan waarschijnlijk ook anders zijn beoordeeld.

- Voor de beoordeling van een handelspraktijk worden verschillende "referentieconsumenten" gebruikt.

Hoe het effect van bepaalde handelspraktijken wordt geëvalueerd, zal afhangen van de veronderstellingen welke consumenten betroffen zijn en hoe zij zich gedragen. De wisselwerkingen tussen de verschillende beleidsaspecten met betrekking tot dit thema worden besproken in punt 7.3 hieronder.

In zijn arresten heeft het Europees Hof van Justitie het begrip "gemiddelde consument" gebruikt: de "gemiddeld geïnformeerde, omzichtige en oplettende gewone consument". Aan de hand van dit criterium kan het gedrag van de "gemiddelde consument" worden bepaald, bijvoorbeeld in het licht van belangrijke culturele factoren. De "gemiddelde consument" is dus niet noodzakelijk identiek in de hele EU. Dit houdt wel in dat de nationale rechtbanken

---

<sup>27</sup> Oberlandesgericht *Hamm*, arrest van 12 november 2002 – *Krombacher*. De rechtbank oordeelde dat dergelijke reclame de consument (psychologisch of wettelijk) tot een contract kon dwingen en daarom indruist tegen §1 van de wet inzake oneerlijke concurrentie. In de wetenschappelijke literatuur is deze beslissing kritisch becommentarieerd (cf. *Bottenschein*, WRP 2002, 1107).

<sup>28</sup> *MT* 1987:13. De marktrechtbank oordeelde dat het niet hoort dat een kind in een centrale positie in een reclameboodschap wordt gebruikt en een volwassene adviseert om een aangeboden product te kopen.

<sup>29</sup> Overeenkomstig de jurisprudentie van die instantie met betrekking tot kinderen in reclame, wordt dergelijke reclame als oneerlijk beschouwd als het de natuurlijke gevoelens van volwassenen ten aanzien van kinderen uitbuit en hen er bijgevolg toe aanzet een product te kopen dat ze anders niet zouden kopen of niet zouden kopen in die omstandigheden (cf. *Autorità per la concorrenza ed il mercato*, arrest nr. 5755 van 5 maart 1998 – *Norad*).



moeten evalueren welk effect handelspraktijken hebben op de gewone consument, die verondersteld wordt op een redelijke manier in staat te zijn zijn eigen belangen te beschermen, en niet op bijzonder kwetsbare of lichtgelovige consumenten.

De nationale rechtbanken passen het begrip "gemiddelde consument" van het Europees Hof van Justitie evenwel niet steeds toe. In de zaak-Saint Brice<sup>30</sup> bijvoorbeeld verwees het Belgische Hof van Cassatie naar de minst alerte consument die kritiekloos aanvaardt wat hem handig wordt voorgesteld en de valstrikken, de overdrijvingen of het bedrieglijk stilzwijgen van de reclame niet kan ontwaren. In de recente zaak over reclame voor scanners<sup>31</sup> beschreef de hoogste Duitse rechtbank de "gemiddelde consument" als een "toevallige toeschouwer" in bepaalde situaties en verwees hij naar de referentieconsument die in vroegere Duitse jurisprudentie werd gebruikt.

Dat alles heeft een grote **rechtsonzekerheid en complexiteit** tot gevolg, die zowel de bedrijven als de consumenten van grensoverschrijdende activiteiten afhoudt.

**De kleine en middelgrote bedrijven** hebben met **specifieke problemen** te kampen: ze moeten dezelfde investeringen opbrengen als de grotere bedrijven en het is minder waarschijnlijk dat een vestiging in een andere lidstaat voor hen een haalbare kaart is. Zich in een andere lidstaat vestigen verloopt weliswaar niet noodzakelijk zonder problemen, maar toch constateerde de EMOTA in een enquête van 2002 dat haar leden nog steeds de samenwerking met of de verwerving van een plaatselijk bedrijf verkiezen wanneer ze in het buitenland verkopen, gedeeltelijk wegens de problemen om te begrijpen hoe de nationale wetten worden geïnterpreteerd.

Voor de **bescherming van de consument** creëert deze situatie twee grote problemen. Bepaalde gebieden van de consumentenbescherming **komen niet aan bod in het huidige acquis** en bijgevolg gelden er zelfs geen minimumnormen in de hele EU. Het gaat bijvoorbeeld om vakantieclubs die buiten de werkingssfeer van de timesharing-richtlijn vallen, en om de aspecten van de betrekkingen tussen een bedrijf en een consument nadat een transactie heeft plaatsgevonden die niet in het contract is vermeld. Bovendien is de complexe lappendeken van de regelgeving bijzonder **moelijk aan de consumenten uit te leggen**. Daarom is het voor de nationale autoriteiten vaak niet haalbaar om hun eigen consumenten te informeren of voor te lichten over de bescherming die ze al dan niet zullen genieten indien ze in een ander EU-land een aankoop verrichten. Het resultaat daarvan is onzekerheid die, zoals hierboven reeds aangetoond, de consumenten ervan weerhoudt in het buitenland te kopen.

## **2. Welke hoofddoelstelling wordt met het voorstel nagestreefd?**

Het voorstel heeft als **algemene doelstelling** de voorwaarden van **de artikelen 95 en 153 van het Verdrag** te vervullen en de interne markt te voltooiën door barrières voor het vrije verkeer van goederen en diensten op te heffen, alsook een hoog niveau van consumentenbescherming te bieden. Het voorstel moet stroken met het concept van de Commissie voor een **betere regelgeving**.

De **specifieke doelstelling** bestaat erin **een sterkere ontwikkeling van het grensoverschrijdend winkelen door consumenten en e-handel** in de EU **aan te moedigen** door tekortkomingen van de interne markt aan te pakken:

---

<sup>30</sup> Hof van Cassatie, arrest van 12 oktober 2000 (Saint-Brice NV/ Belgische Staat).

<sup>31</sup> *Bundesgerichtshof*, arrest van 20 december 2001 – I ZR 215/98; zie ook *Bundesgerichtshof*, arrest van 20.10.1999 – I ZR 167/97 ("Orient-Teppichmuster").

- **De belemmeringen reduceren waarmee bedrijven** die grensoverschrijdend aan eindconsumenten willen verkopen, **te maken krijgen** ingevolge divergerende regelgevingen inzake oneerlijke handelspraktijken; en
- **Het consumentenvertrouwen** in grensoverschrijdende transacties **versterken**, in het bijzonder met betrekking tot de aankoop van producten bij bedrijven die in een andere lidstaat dan de hunne gevestigd zijn, door
  - de onzekerheid op te heffen over de gedragsnormen die ze van handelaars in andere lidstaten kunnen verwachten, en door
  - een hoog gemeenschappelijk beschermingsniveau voor alle transacties te bieden.

Het voorstel streeft bijgevolg de volgende **doelstellingen** na:

- Verzekeren dat consumenten niet op een oneerlijke wijze worden behandeld door bedrijven, in het bijzonder dat ze niet worden blootgesteld aan misleidend of agressief gedrag van handelaars en dat hun vrije keuze niet op een andere manier wordt beperkt;
- Verzekeren dat serieuze bedrijven grensoverschrijdend en in de hele EU kunnen verkopen zonder hun bedrijfsstrategieën te moeten wijzigen of onnodige kosten te moeten maken.

De erkende **voordelen** hiervan zijn een grotere keuze voor de consument, pressie voor een efficiënte prijsstelling en prijsconvergentie<sup>32</sup>, doeltreffende concurrentie en macro-economische voordelen dankzij een goed functionerende interne markt. Zoals hierboven toegelicht, zal dit bijdragen tot de doelstelling van de **Europese Raad van Lissabon** om het **concurrentievermogen** van de EU te stimuleren en duurzame economische groei te creëren. Er wordt rekening gehouden met de wensen van het **Europees Parlement**, dat heeft gevraagd dat prioritair gemeenschappelijke algemene regels worden goedgekeurd die een hoog niveau van consumentenbescherming mogelijk maken en dat de aandacht heeft gevestigd op het feit dat de huidige wetgeving de tenuitvoerlegging van een echte interne markt voor consumenten hindert<sup>33</sup>. Het voorstel strookt eveneens met de prioriteiten van de Commissie die zijn opgenomen in haar **internemarktstrategie** en haar **strategie voor het consumentenbeleid**.

---

<sup>32</sup> Het recentste Cardiff-verslag, *Economische hervorming: verslag over de werking van de communautaire product- en kapitaalmarkten*, vermeldde dat de vlucht die het winkelen in het buitenland en de elektronische handel nemen, ook "tot prijsconvergentie [kan] bijdragen omdat hierdoor een benedenwaartse druk op de prijzen wordt uitgeoefend". Zie COM(2002) 743 def.

<sup>33</sup> Het Europees Parlement ... meent dat er bij voorrang gemeenschappelijke algemene regels aangenomen moeten worden die voor een hoog beschermingsniveau van de consument kunnen zorgen", resolutie van het EP over de gevolgen van het groenboek over de consumentenbescherming in de Europese Unie, 13 maart 2003, punt 1. "Het Europees Parlement ... aanvaardt de stelling dat maximale harmonisatie een doeltreffend middel is om de fragmentatie van de op de interne markt geldende wetgeving inzake handelspraktijken en consumentenbescherming weg te werken en zo de interne markt vlotter te laten functioneren om het vertrouwen van de consument te bevorderen; ... Onderstreept dat de maximale harmonisatie gericht moet zijn op een hoog niveau van consumentenbescherming ... Is ervan overtuigd dat de beginselen van de wederzijdse erkenning en het recht van het land van oorsprong pas tot eenieders tevredenheid voluit toegepast kunnen worden, wanneer een voldoende harmonisatiegraad en een hoog beschermingsniveau gerealiseerd zijn." Resolutie van het Europees Parlement over de perspectieven van de juridische bescherming van de consument in het licht van het Groenboek over de consumentenbescherming in de Europese Unie, 13 maart 2003, de punten 6 - 8.

Maatregelen op dit gebied zullen tot slot ook politieke voordelen hebben doordat ze **een duidelijker vaststelling van de consumentenrechten** op EU-niveau mogelijk maken, die het imago van de EU helpt te promoten en de EU op een zeer praktische manier **dichter bij de EU-burgers** brengt. Oneerlijke handelspraktijken veroorzaken niet alleen verstoringen van de markt, ze brengen het individuele welzijn van de consument ook vaak aanzienlijke schade toe en veroorzaken bij de consument grote angst en bezorgdheid. De EU kan bijgevolg een reële bijdrage leveren tot **het dagelijkse welzijn** van de EU-burgers.

### 3. WAT ZIJN DE BELANGRIJKSTE BESCHIKBARE BELEIDSOPTIES OM DE DOELSTELLING TE BEREIKEN?

Uit analyses is gebleken dat de belangrijkste belemmeringen voortkomen uit de inhoud van en de verschillen tussen de nationale wetgevingen inzake oneerlijke handelspraktijken (in het bijzonder wat de methoden voor de verkoop aan consumenten betreft, met inbegrip van reclame en marketing). Dat leidde reeds **in een vroege fase** tot verschillende **conclusies**:

- Veranderingen moeten ook steeds de wetgeving betreffen.

De problemen kunnen niet worden aangepakt zonder wijzigingen van de wetgeving. De redenen daarvoor werden aangegeven door belanghebbenden zoals de EASA<sup>34</sup>, die hebben uitgelegd dat de discrepanties tussen de niet-legislatieve benaderingen in de lidstaten toe te schrijven zijn aan verschillen in de wetgeving: de belangrijkste verschillen tussen de nationale codes zijn het rechtstreekse gevolg van de verschillen in de nationale wetgevingen en zullen slechts verdwijnen als ook de verschillen in de nationale wetgevingen verdwijnen. Om de doelstellingen van de Commissie te verwezenlijken, dient een wijziging bijgevolg steeds ook op de wetgeving betrekking te hebben.

- De veranderingen moeten op EU-niveau plaatsvinden.

De lidstaten kunnen dit probleem niet in hun eentje aanpakken, aangezien de belemmeringen voor de interne markt grotendeels het gevolg zijn van de divergenties tussen de lidstaten. Rekening houdend met het subsidiariteitsbeginsel was de doeltreffendste aanpak bijgevolg een harmonisatie op EU-niveau. De GFA-studie analyseerde verschillende scenario's en onderzocht drie mogelijkheden in detail: een **status quo**, of twee mogelijkheden voor verandering, die de "**specifieke**" en de "**gemengde**" **aanpak** werden genoemd:

#### *Optie 1: de status quo*

Deze optie houdt in dat de huidige communautaire wetgeving inzake consumentenbescherming behouden blijft, maar dat geen nieuwe richtlijnen worden goedgekeurd. De enige maatregel, die in alle drie de scenario's is opgenomen, is een betere samenwerking tussen de lidstaten wat de handhaving van de huidige wetgeving betreft. Deze maatregel is het onderwerp van een afzonderlijk Commissievoorstel.

#### *Optie 2: de specifieke aanpak*

Dit is de traditionele wetgevingsbenadering om een specifiek probleem aan te pakken wanneer dat zich voordoet (bijvoorbeeld timesharing, colportage) door middel van een

---

<sup>34</sup> De EASA brengt nationale zelfregulerende organisaties uit de reclamewereld en organisaties die de reclame-industrie in Europa vertegenwoordigen samen.

richtlijn die minimale consumentenbeschermingsnormen bevat die de lidstaten voor hun eigen handelaars/consumenten kunnen (maar niet moeten) verstrengen.

Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Een oplossing op maat voor een specifiek probleem, een minimum aan veranderingen door de lidstaten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• minimumclausules en een gebrek aan harmonisatie houden de belemmeringen van de interne markt in stand</li> <li>• er wordt geen hoog beschermingsniveau in de hele EU vastgesteld</li> <li>• de wetgeving is door de evolutie van de markt snel achterhaald</li> <li>• het huidige <i>acquis</i> legt uitsluitend de nadruk op de betrekkingen vóór de verkoop</li> </ul>

### *Optie 3: de gemengde aanpak*

Deze aanpak houdt een richtlijn in die een gemeenschappelijke, volledig geharmoniseerde kaderwetgeving inzake oneerlijke handelspraktijken instelt en het beginsel van wederzijdse erkenning van de wetten van de lidstaat waar de handelaar gevestigd is toepast (een zogenoemde "land-van-oorsprong"-benadering). Ze stelt beginselen vast voor het herkennen en aanpakken van oneerlijke praktijken in alle sectoren en via elke technologie en elk medium. Wetgeving voor specifieke problemen of sectoren blijft een mogelijkheid, maar er is minder behoefte aan en de aandacht is meer gevestigd op contractuele aangelegenheden dan op oneerlijke handelspraktijken.

Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• De harmonisatie reduceert de belemmeringen van de interne markt</li> <li>• De algemene beginselen maken de wetgeving ook bij ontwikkelingen van de markt toekomstbestendig</li> <li>• Een "vangnet" indien geen specifieke bescherming geboden wordt</li> <li>• Een op "beginselen" gebaseerde aanpak voorkomt een buitensporig gedetailleerde reglementering</li> <li>• Maakt een herziening van andere minimumclausules mogelijk, middel om problemen die consumenten na de aankoop ondervinden aan te pakken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• houdt voor de lidstaten waarschijnlijk meer aanpassingsinspanningen in</li> <li>• berust op het bereiken van het vereiste niveau van rechtszekerheid</li> </ul>

#### 4. WELKE - POSITIEVE EN NEGATIEVE - GEVOLGEN WORDEN VERWACHT VAN DE VERSCHILLENDE VASTGESTELDE OPTIES?

Dit punt bevat voor de vier scenario's een effectbeoordeling in tabelvorm: de opties 1-3 zoals hierboven beschreven (de "status quo" en de "specifieke" en de "gemengde" aanpak) en vervolgens een versie van de "gemengde" aanpak, die werd verfijnd teneinde de positieve effecten te maximaliseren (optie 3b). Deze scenario's worden vervolgens vergeleken en optie 3b wordt als het geprefereerde scenario geselecteerd.

##### 4.1 Effectbeoordeling: de opties 1, 2, 3a en 3b

In een eerste fase werden de effecten van de "status quo", de "specifieke" en de "gemengde" aanpak beoordeeld om vast te stellen welk model moest worden ontwikkeld en meer in detail moest worden onderzocht. Dit werd in de GFA-studie grondig onderzocht. Daarbij werd gebruik gemaakt van antwoorden op deze vraag bij raadplegingen en van resultaten van enquêtes. In het licht van deze bevindingen werd in een tweede analysefase onderzocht hoe de gemengde aanpak, die het doeltreffendst leek om de positieve effecten te versterken, kon worden verfijnd.

Dat scenario, **optie 3b**, is gebaseerd op een andere aanpak op sleutelgebieden waar de oorspronkelijke aanpak volgens de GFA-studie problemen dreigde te veroorzaken:

- Er werd **afgestapt van** de oorspronkelijk voorgestelde categorieën die een **informatieplicht en vereisten inzake klantenservice en klachtenbehandeling bevatten** omdat in de GFA-studie werd geoordeeld dat de kosten voor de bedrijven buitensporig waren in vergelijking met de voordelen voor de consument. Deze thema's worden in scenario 3b dan ook **op een andere manier aangepakt**. Het scenario specificceert niet welke klantenservice een bedrijf moet leveren, maar past dezelfde beginselen toe op alle fasen van de betrekking tussen de handelaar en de consument. Zo mag een handelaar een consument bijvoorbeeld niet misleiden wat de geboden klantenservice betreft, en evenmin, vóór noch na de verkoop, wat de nodige vervangingen of herstellingen betreft. Het voorstel bevat geen algemene informatieplicht, maar definieert de omissie van wezenlijke informatie die niet duidelijk uit de context blijkt als misleidend en specificceert de absoluut cruciale informatie waartoe de consument toegang moet hebben alvorens tot een transactie te besluiten.
- De GFA-studie vroeg bedrijven naar hun mening over een EU-code waarbij door bedrijven openbaar gemaakte gedragscodes voor de leden bindend kunnen worden gemaakt. Een bedrijf kan zich vrijwillig bij een code aansluiten. Indien het bedrijf de code overtreedt, wordt dat als een verkeerde voorstelling en bijgevolg als een oneerlijke praktijk beschouwd. De bedrijven waren grotendeels de mening toegedaan dat de ontwikkeling van EU-codes een goede zaak zou zijn, maar dat het bedrijven zou kunnen afschrikken om zich bij die codes aan te sluiten indien die codes bindend zijn. De benadering wordt in optie 3b dan ook verfijnd. Een overtreding van een verplichting overeenkomstig een code wordt slechts als een oneerlijke praktijk beschouwd in zeer specifieke omstandigheden die erop wijzen dat de overtreding het effect van een misleidende voorstelling heeft, die de beslissing van de consument met betrekking tot een product waarschijnlijk wezenlijk zou beïnvloeden.

**Tabel 1: Effectbeoordeling van alternatieve benaderingen van de regelgeving inzake oneerlijke handelspraktijken**

**Legende:** ✓ positief effect; ? netto effect onzeker; ✖ negatief effect; - geen effect

Effect	Beschrijving	1: Status quo	2: De specifieke aanpak	3: De gemengde aanpak met informatieplicht, klantenservice en bindende gedragscodes	3b: De gemengde aanpak met de omissie van essentiële informatie, dezelfde beginselen vóór en na de verkoop en minder strenge bepalingen inzake de gedragscode
<b>Economische effecten</b>					
Neerwaartse druk op de prijzen en impuls voor prijsconvergentie	De gemiddelde prijsverschillen voor producten in de detailhandel bedragen 30% tussen de lidstaten, maar slechts 5% binnen de lidstaten <sup>35</sup> . 53% van de consumenten in de EU zou zeker of waarschijnlijk de grensoverschrijdende aankoop van een product overwegen als dat product goedkoper of beter is. 51% van de consumenten in de EU heeft tussen lidstaten prijsverschillen voor hetzelfde product vastgesteld. Zelfs een klein aantal consumenten dat	✖ Uit gegevens blijkt dat de prijsconvergentie tot stilstand is gekomen. Geen reden voor een nieuwe prijsconvergentie zonder verandering van het beleid.	✖ Dit effect is onwaarschijnlijk omdat de beleidsgebonden fragmentering die de bedrijven ervan weerhoudt in het buitenland aan marketing te doen blijft bestaan en zelfs zou worden aangemoedigd door nieuwe wetgeving en door de uitbreiding.	? De voordelen van een harmonisatie maken het voor bedrijven gemakkelijker om te verkopen, en voor consumenten om te kopen; de voordelen worden waarschijnlijk in zekere mate tenietgedaan door extra kosten ingevolge de informatieplicht en de voorschriften inzake klantenservice	✓ De voordelen van de harmonisatie en de daarmee verbonden opheffing van de beleidsgebonden belemmeringen voor handelaars en consumenten moeten de grensoverschrijdende handel bevorderen en de kosten om aan de voorschriften te beantwoorden verminderen; daardoor wordt de

<sup>35</sup>

COM(2001) 736 def., blz. 6.

Effect	Beschrijving	1: Status quo	2: De specifieke aanpak	3: De gemengde aanpak met informatieplicht, klantenservice en bindende gedragscodes	3b: De gemengde aanpak met de omissie van essentiële informatie, dezelfde beginselen vóór en na de verkoop en minder strenge bepalingen inzake de gedragscode
	in het buitenland koopt, kan een effect hebben op de prijzen op de nationale markt van elke lidstaat, zoals werd vastgesteld in de autosector in het VK. <sup>36</sup>				prijsconvergentie bevordert en wordt een neerwaartse druk uitgeoefend op de prijzen.
Verandering van de geografische spreiding van de economische activiteit	De bevordering van grensoverschrijdende handel zonder dat een fysieke vestiging noodzakelijk is, kan ten goede komen aan landelijke gebieden en/of de gebieden die geografisch niet dicht bij een andere lidstaat liggen.	✘ De belemmeringen voor grensoverschrijdende marketing door fragmentering blijven bestaan.	✘ De belemmeringen voor grensoverschrijdende marketing door fragmentering blijven bestaan.	✓ De harmonisatie zal de grensoverschrijdende handel bevorderen, maar het effect kan worden beperkt door hogere kosten door de informatieplicht en de bepalingen inzake klantenservice	✓ De harmonisatie zal de grensoverschrijdende handel bevorderen en de handelaars zullen minder de behoefte hebben om zich in een andere lidstaat te vestigen om er aan consumenten te verkopen.
Invloed op de prijsconcurrentie op internationaal vlak	De bevordering van prijsconcurrentie maakt het de bedrijven in de EU mogelijk	✘ Geen effect	✘ Mogelijke stijgingen door	? Het effect van de	✓ Neerwaartse druk op de

<sup>36</sup>

[http://europa.eu.int/comm/competition/car\\_sector/price\\_diffs](http://europa.eu.int/comm/competition/car_sector/price_diffs)

Effect	Beschrijving	1: Status quo	2: De specifieke aanpak	3: De gemengde aanpak met informatieplicht, klantenservice en bindende gedragscodes	3b: De gemengde aanpak met de omissie van essentiële informatie, dezelfde beginselen vóór en na de verkoop en minder strenge bepalingen inzake de gedragscode
	om doeltreffender te concurreren op markten buiten de EU.		een sterkere fragmentering ingevolge nieuwe wetgeving en de uitbreiding	harmonisatie op de prijsconcurrentie wordt beperkt door kosten ingevolge de informatieplicht en de bepalingen inzake klantenservice.	prijzen, waardoor bedrijven uit de EU doeltreffender kunnen concurreren op markten buiten de EU.
Effect op de uitbreidingslanden	In de toetredingslanden bedragen de prijsniveaus voor consumentengoederen in de detailhandel de helft van die in de huidige EU15 <sup>37</sup> . Voor die landen kan de stijging van het grensoverschrijdend winkelen specifieke voordelen inhouden.	✖ Gezien de prijsverschillen vertegenwoordigen de belemmeringen voor grensoverschrijdend winkelen zeer aanzienlijke gedeerde inkomsten voor de uitbreidingslanden.	✖ Gezien de prijsverschillen vertegenwoordigen de belemmeringen voor grensoverschrijdend winkelen zeer aanzienlijke gedeerde inkomsten voor de uitbreidingslanden.	✓ Dat zal de handelaars in de toetredingslanden helpen om voordeel te halen uit de interne markt doordat het regelgevingskader wordt vereenvoudigd en een beschermingsniveau wordt geboden dat consumenten ertoe kan aansporen minder vertrouwde merken te	✓ Dat zal de handelaars in de toetredingslanden helpen om voordeel te halen uit de interne markt doordat het regelgevingskader wordt vereenvoudigd, de kosten om aan de voorwaarden te voldoen worden gereduceerd en een beschermingsniveau wordt geboden dat

<sup>37</sup> *Purchasing power parities and related economic indicators for EU, acceding and candidate countries and EFTA*, Silke Stapel, Statistics in Focus Thema 2 56/2002, Eurostat.



Effect	Beschrijving	1: Status quo	2: De specifieke aanpak	3: De gemengde aanpak met informatieplicht, klantenservice en bindende gedragscodes	3b: De gemengde aanpak met de omissie van essentiële informatie, dezelfde beginselen vóór en na de verkoop en minder strenge bepalingen inzake de gedragscode
				kopen. Bepalingen inzake de klantenservice en de informatieplicht kunnen evenwel kostenstijgingen inhouden voor de handelaars.	consumenten ertoe kan aansporen minder vertrouwde merken te kopen.
Meer grensoverschrijdende handel	Door een vermindering van de algemene kosten voor de bedrijven om toegang te krijgen tot de markt en aan de voorschriften te beantwoorden, samen met een groter consumentenvertrouwen en een betere bescherming na verkoop.	✘ De fragmentering van de wetgeving blijft bestaan. Er is dus geen reden om te veronderstellen dat de kosten om toegang te krijgen tot de markt zullen dalen of dat het vertrouwen zal toenemen.	✘ De fragmentering van de wetgeving blijft bestaan. Er is dus geen reden om te veronderstellen dat de kosten om toegang te krijgen tot de markt zullen dalen of dat het vertrouwen zal toenemen. Nieuwe richtlijnen kunnen het probleem verergeren en de grensoverschrijdende handel verder belemmeren.	? Vergelijkbare voordelen als bij de andere "gemengde" aanpak, maar in het bijzonder de kosten ingevolge de bepalingen inzake de klantenservice kunnen grensoverschrijdende marketing in de weg staan.	✓ 47% van de bedrijven vermeldde het gebrek aan overeenstemming van de verschillende nationale reglementeringen inzake handelspraktijken, reclame en andere consumentenbeschermingsreglementeringen als zeer of vrij belangrijke hinderpalen voor grensoverschrijdende reclame en marketing.

Effect	Beschrijving	1: Status quo	2: De specifieke aanpak	3: De gemengde aanpak met informatieplicht, klantenservice en bindende gedragscodes	3b: De gemengde aanpak met de ommissie van essentiële informatie, dezelfde beginselen vóór en na de verkoop en minder strenge bepalingen inzake de gedragscode
			"Minimale harmonisatie = geen harmonisatie = rechtsonzekerheid." <sup>38</sup>		68% van de bedrijven in de EU meent dat een harmonisatie van de nationale regels een vrij of zeer doeltreffende manier is om verkoop en/of reclame in de hele EU gemakkelijker te maken. 79% van de consumenten die blijk gaven van een minder groot vertrouwen verklaarde dat het voor het vergroten van hun vertrouwen zeer of vrij belangrijk was om in het buitenland dezelfde rechten en bescherming te genieten.
Minder kosten om toegang tot de markt te krijgen	"Een cosmeticabedrijf dat op afstand verkoopt moest één van zijn voltijdse juristen zes maanden lang in een andere	✘ Geen verandering, want er wordt niets gedaan aan	✘ Geen verandering, want er wordt niets gedaan aan	? De harmonisatie reduceert de kosten om	✓ Dit probleem zou uit de weg worden geruimd

Effect	Beschrijving	1: Status quo	2: De specifieke aanpak	3: De gemengde aanpak met informatieplicht, klantenservice en bindende gedragscodes	3b: De gemengde aanpak met de ommissie van essentiële informatie, dezelfde beginselen vóór en na de verkoop en minder strenge bepalingen inzake de gedragscode
	lidstaat stationeren om te evalueren hoe het verkoopmodel van het bedrijf voor de detailhandel moest worden gewijzigd om in overeenstemming te zijn met de regels van die lidstaat. Het bedrijf besloot uiteindelijk zich niet op die markt te begeven omdat te radicale wijzigingen van zijn bedrijfsmodel nodig waren. <sup>39</sup>	de belangrijkste belemmering, met name de fragmentering en de daaruit voortvloeiende kosten om aan de voorwaarden te beantwoorden.	de belangrijkste belemmering, met name de fragmentering en de daaruit voortvloeiende kosten om aan de voorwaarden te beantwoorden.	toegang te krijgen tot de markt, maar de bepalingen inzake de klantenservice zullen die kosten waarschijnlijk in de hoogte drijven, zodat het algemene effect neutraal of negatief is.	door de harmonisatie van de regels en de bepaling betreffende de interne markt in de richtlijn.
Specifieke gevolgen voor het MKB		✘  De huidige belemmeringen voor de grensoverschrijdende verkoop blijven bestaan. Die hebben bijzonder grote gevolgen voor het MKB omdat ze bedrijven	✘  De huidige belemmeringen voor de grensoverschrijdende verkoop blijven bestaan. Die hebben bijzonder grote gevolgen voor het MKB omdat ze bedrijven	?  Het MKB heeft voordeel bij de harmonisatie, maar de besparing wordt tenietgedaan door kosten die in het bijzonder voortvloeien uit vereisten inzake de klantenservice	✓  Specifiek voordeel door lagere kosten om toegang te krijgen tot de markt/aan de voorwaarden te beantwoorden: deze kosten worden vastgesteld ongeacht de

<sup>39</sup>

De toestand van de interne markt voor diensten, COM(2002) 441 def., blz. 62.

Effect	Beschrijving	1: Status quo	2: De specifieke aanpak	3: De gemengde aanpak met informatieplicht, klantenservice en bindende gedragscodes	3b: De gemengde aanpak met de omissie van essentiële informatie, dezelfde beginselen vóór en na de verkoop en minder strenge bepalingen inzake de gedragscode
		benadelen die zich niet in een andere lidstaat kunnen vestigen om in het buitenland te verkopen.	benadelen die zich niet in een andere lidstaat kunnen vestigen om in het buitenland te verkopen.		omvang van de onderneming; de gevolgen zijn dus groter voor het MKB, wat leidt tot meer mogelijkheden om in het buitenland te verkopen zonder er zich te hoeven vestigen. <sup>40</sup>
Grotere koopkracht en keuze voor de consument	Door een groter consumentenvertrouwen, minder belemmeringen om toegang te krijgen tot de markt en prijsconcurrentie zoals hierboven beschreven.	✗ Geen verandering in vergelijking met de huidige situatie	✗ Het is moeilijk om zonder harmonisatie meer vertrouwen te scheppen of de kosten om aan de voorwaarden te beantwoorden te verminderen. Meer versnipperde wetgeving kan de situatie nog verergeren.	? Het hangt ervan af of de voordelen van de harmonisatie groot genoeg zijn om op te wegen tegen de extra kosten ingevolge de informatieplicht en de voorwaarden inzake klantenservice	✓ Harmonisatie leidt tot meer grensoverschrijdende marketing en prijsconcurrentie. Specifiek voordeel voor consumenten in kleine of perifere lidstaten waar bedrijven zich misschien niet willen vestigen, maar waar ze op afstand

<sup>40</sup>

Zie *De toestand van de interne markt voor diensten*, COM(2002) 441 def., blz. 8, 16, 62 en 65.

Effect	Beschrijving	1: Status quo	2: De specifieke aanpak	3: De gemengde aanpak met informatieplicht, klantenservice en bindende gedragscodes	3b: De gemengde aanpak met de omissie van essentiële informatie, dezelfde beginselen vóór en na de verkoop en minder strenge bepalingen inzake de gedragscode
					kunnen verkopen.
Veranderingen inzake consumentenbescherming		<p>✘</p> <p>Geen veranderingen, aangezien de huidige lacunes (bijvoorbeeld klantenservice, agressieve praktijken) en anomalieën blijven bestaan.</p>	<p>✓</p> <p>Geïsoleerde verbeteringen zijn mogelijk, maar een minimale harmonisatie verzekert geen hoog gemeenschappelijk beschermingsniveau in de hele EU en lacunes zijn onvermijdbaar aangezien de markt zich ontwikkelt en er geen "vangnet" is.</p>	<p>✓</p> <p>De wetgeving biedt een "vangnet" dat kan worden gebruikt indien oneerlijke praktijken niet door een specifieke wetgeving worden verboden. In de meeste lidstaten blijft het algemene beschermingsniveau ongewijzigd of stijgt het, in het bijzonder wat agressieve marketingpraktijken en de bescherming na de verkoop betreft. De algemene context zal ook voor de consumenten gemakkelijker te begrijpen zijn.</p>	<p>✓</p> <p>De wetgeving biedt een "vangnet" dat kan worden gebruikt indien oneerlijke praktijken niet door een specifieke wetgeving worden verboden. In de meeste lidstaten blijft het algemene beschermingsniveau ongewijzigd of stijgt het, in het bijzonder wat agressieve marketingpraktijken en de bescherming na de verkoop betreft. De algemene context zal ook voor de consumenten gemakkelijker te begrijpen zijn.</p>
<b>Milieu-effect</b>					

Effect	Beschrijving	1: Status quo	2: De specifieke aanpak	3: De gemengde aanpak met informatieplicht, klantenservice en bindende gedragscodes	3b: De gemengde aanpak met de omissie van essentiële informatie, dezelfde beginselen vóór en na de verkoop en minder strenge bepalingen inzake de gedragscode
Van dit voorstel worden geen belangrijke milieu-effecten verwacht. Er zijn geen effecten vastgesteld op lucht, water, bodem of klimaat, biodiversiteit, sites die deel uitmaken van het erfgoed of veiligheid. Er kunnen zich marginale veranderingen voordoen in de transport- en distributiepatronen doordat meer gebruik wordt gemaakt van verkoop op afstand en/of meer wordt geconsumeerd tijdens reizen naar het buitenland door consumenten.		- Geen effecten.	- Geen effecten.	? Er kunnen zich marginale veranderingen voordoen in de transport- en distributiepatronen doordat meer gebruik wordt gemaakt van verkoop op afstand en/of meer wordt geconsumeerd tijdens reizen naar het buitenland door consumenten.	? Er kunnen zich marginale veranderingen voordoen in de transport- en distributiepatronen doordat meer gebruik wordt gemaakt van verkoop op afstand en/of meer wordt geconsumeerd tijdens reizen naar het buitenland door consumenten.
<b>Sociale gevolgen</b>					
Verandering van de informatie en de voorlichting van de consumenten	Het is moeilijker en duurder om consumenten over grensoverschrijdend winkelen te informeren en te sensibiliseren wanneer de voorschriften verschillen.	- Geen verandering van de huidige ingewikkelde lappendeken van uiteenlopende voorschriften.	* Zal de huidige ingewikkelde lappendeken van uiteenlopende voorschriften niet vereenvoudigen, maar de situatie daarentegen nog	✓ Veel gemakkelijker, aangezien voor de hele EU gemeenschappelijke beginselen gelden	✓ Veel gemakkelijker, aangezien voor de hele EU gemeenschappelijke beginselen gelden

Effect	Beschrijving	1: Status quo	2: De specifieke aanpak	3: De gemengde aanpak met informatieplicht, klantenservice en bindende gedragscodes	3b: De gemengde aanpak met de omissie van essentiële informatie, dezelfde beginselen vóór en na de verkoop en minder strenge bepalingen inzake de gedragscode
			ingewikkelder maken.		

## 4.2 Conclusie: keuze voor optie 3b ("gemengde aanpak")

### *Optie 1: de status quo*

Zoals hierboven uiteengezet, is gebleken dat zelfs met een afbouwen van de "natuurlijke" belemmeringen voor grensoverschrijdende handel tijdens de laatste jaren, deze toch op een laag niveau is blijven steken.

De bedrijven gaven te kennen dat de noodzaak om te voldoen aan verschillende nationale regelgevingen inzake commerciële praktijken een veel groter probleem vormt dan bijvoorbeeld taalverschillen of consumentenkwesties. Zij verwachtten geen belangrijke toename van het aantal grensoverschrijdende commerciële transacties met consumenten indien de status quo gehandhaafd blijft. De consumenten wezen erop dat een gebrek aan informatie over de wetgeving inzake consumentenbescherming in andere EU-landen een belangrijke hinderpaal vormt, en uitten ook grote twijfels over het beschermingsniveau in andere landen.

GFA kwam daarom tot de conclusie dat met het oog op de bevordering van grensoverschrijdende B2C-handel de bestaande obstakels in het beleid moeten worden afgebouwd. Dit is niet mogelijk zonder wijzigingen in de wetgeving. Bovendien zou in het licht van de komende uitbreiding tot 25 lidstaten de impact van een gefragmenteerde en complexe regelgeving zonder aangepaste maatregelen nog groter worden.

De impact van optie 1 zou algemeen gesproken neutraal zijn geweest en niet hebben beantwoord aan de doelstellingen van de Commissie. Om deze reden is van deze optie **afgezien**.

### *Opties 2 en 3: de "specifieke" versus de "gemengde" aanpak*

- **Geen** van beide aanpakken heeft een **negatieve impact** voor consumenten opgeleverd.
- Wat de **impact betreft op het aantal bedrijven dat grensoverschrijdend actief is**, is uit de antwoorden van bedrijven gebleken dat een voortdurend gebruik van de specifieke aanpak een *negatief effect* zou hebben, terwijl de gemengde aanpak een *positief effect* zou sorteren dat wel tweemaal zo groot is.
- **Beide aanpakken boden de mogelijkheid een aantal obstakels weg te werken**, hoewel de gemengde aanpak geen oplossing biedt voor problemen met betrekking tot het inschakelen van de rechtbanken en het grotere risico van praktische problemen (bv. inzake levering), terwijl de specifieke aanpak *daarenboven* geen oplossing biedt voor het probleem van een gebrek aan informatie over wetgeving inzake consumentenbescherming in andere EU-landen.
- De **specifieke aanpak** maakt oplossingen voor specifieke consumentenproblemen mogelijk en **kan het vertrouwen van de consument vergroten**, afhankelijk van de getroffen maatregelen. Toch kan men zich de vraag stellen of het met dit scenario mogelijk is om het vertrouwen van de consument zo te vergroten dat een goed functionerende interne B2C-markt wordt bereikt. Voorts heeft ook de enquête bij de Europese bureaus voor consumentenvoorlichting geen duidelijke evaluatie van dit scenario opgeleverd. Drie van de twaalf Europese bureaus voor consumentenvoorlichting verwachtten een grotere bereidheid bij de consumenten om grensoverschrijdend te gaan winkelen, maar twee bureaus verwachtten een kleinere bereidheid. Een meerderheid van zes bureaus verwachtte



geen significante wijziging. De enquête bij de nationale bedrijfsorganisaties bracht **afwijkende meningen aan het licht over de impact op bedrijven**. De meerderheid was van oordeel dat de impact op grensoverschrijdende activiteiten neutraal is. Een kleinere groep heeft een meer pessimistische en een nog kleinere groep een meer optimistische inschatting. De helft van de ondervraagden was evenwel van mening dat de kosten voor toegang tot de markt, voor transacties en marketing met specifieke richtlijnen zouden stijgen. Een kleinere groep respondenten verwachtte echter het tegenovergestelde.

- De **gemengde aanpak** is in vergelijking met de specifieke aanpak of het handhaven van de status quo duidelijk de **meest doeltreffende manier om het vertrouwen van de consument** te vergroten, als een voorwaarde voor een doeltreffend functionerende interne B2C-markt. Een enquête bij de Europese bureaus voor consumentenvoorlichting bracht aan het licht dat alle bureaus met het scenario C een belangrijke wijziging van het consumentengedrag en een grotere bereidheid om grensoverschrijdend te winkelen verwachtten. Een duidelijke meerderheid van de ondervraagden van de **nationale bedrijfsorganisaties verwacht een daling van de kosten** na de invoering van een algemeen beginsel van eerlijke handelspraktijken in een kaderrichtlijn. Steun schijnt met name verwacht te kunnen worden van hen die de gevolgen van de nieuwe aanpak van het consumentenbeleid op langere termijn positief inschatten (met een maximale harmonisering waardoor grotere rechtszekerheid wordt geschapen, een minder divergente omzetting van EU-richtlijnen in nationale wetgeving, en armslag voor deregulering).

Deze evaluatie heeft duidelijk aangetoond dat **de gemengde aanpak meer doeltreffend zou zijn dan de specifieke aanpak** om de in deel 2 hierboven aangegeven doelstellingen te halen. De oorspronkelijke voorstellen inzake gedragscodes, klantenservice en een informatieplicht zouden echter belangrijke kosten met zich hebben gebracht, hetgeen op zich een rem zou kunnen zijn voor de grensoverschrijdende handel, of toch een kleinere winst voor de bedrijven en consumenten zou hebben betekend. Om die reden is gekozen voor scenario 3b als de optie die het meest waarschijnlijk zal leiden tot het bereiken van de doelstellingen van de Commissie en tot een zo groot mogelijke positieve impact.

## 5. HOE WORDEN DE RESULTATEN EN DE IMPACT NA DE UITVOERING GEËVALUEERD?

De impact van de richtlijn zal in het licht van haar doelstellingen op grond van de volgende **indicatoren** worden geëvalueerd:

- Het **niveau van de grensoverschrijdende verkopen** zoals dat wordt gerapporteerd in enquêtes betreffende de houding van bedrijven en consumenten. De bestaande Eurobarometers stellen de eerste ijkpunten vast.
- Het **aantal bedrijven en consumenten** dat deelneemt aan de grensoverschrijdende "business-to-consumer"-handel.
- Het aantal en de aard van de **klachten van consumenten** over grensoverschrijdende handelaren, zoals die worden gerapporteerd aan de Europese bureaus voor consumentenvoorlichting, aan de leden van het Europese buitengerechtelijk netwerk, aan de nationale autoriteiten en aan andere instanties.
- Het aantal en het soort **gevallen dat door de nationale autoriteiten wordt geregistreerd** in de context van de verordening inzake samenwerking op het gebied van de consumentenbescherming.

- Het aantal en het soort **gevallen dat voor het Europees Hof van Justitie** wordt gebracht met betrekking tot de interpretatie van de kaderrichtlijn.

De Commissie zal het proces van de **omzetting** nauwkeurig evalueren, vooral wanneer mededeling wordt gedaan van nationale maatregelen, om te verzekeren dat de nagestreefde doelstellingen van het voorstel bij de omzetting in nationale wetgeving worden bereikt. Hierna zal de Commissie gebruik maken van de bestaande methoden om te verzekeren dat de kaderrichtlijn **op een coherente manier wordt toegepast**, door het behandelen van klachten van handelaren die bij de Commissie en bij systemen als SOLVIT worden ingediend. De Commissie zal tevens toezicht houden op de toepassing van de kaderrichtlijn in de nationale rechtspleging door middel van verslagen van de lidstaten en zal eventuele zaken die voor het Europese Hof van Justitie worden gebracht met aandacht volgen.

Het voorstel voor een **verordening inzake samenwerking voor de afdwingbaarheid** van de consumentenbescherming stelt gedetailleerde regelingen vast voor het toezicht door de overheid op de naleving van de kaderrichtlijn door handelaren, zowel voor grensoverschrijdende als voor binnenlandse handel. De beschreven **procedures voor de uitwisseling van informatie en rapportage** bieden een systeem voor toezicht op bij de overheid ingediende klachten over handelaren, alsook op tendenzen in de naleving.

De **verslagen van de Europese bureaus voor consumentenvoorlichting en de leden van het EBG-net** zullen ook belangrijke informatie bieden met het oog op het toezicht op de graad van naleving van de kaderrichtlijn.

Om het effect van het voorstel op de grensoverschrijdende handel na te gaan, zal de Commissie de **opiniepeilingen** bij bedrijven en consumenten waarmee de **mate van grensoverschrijdende handel en verkopen** vanuit het perspectief van de bedrijven en van de consument wordt gemeten, nogmaals herhalen. De combinatie van deze verzamelde enquêtes en statistieken zal het mogelijk maken om de impact volgens de hierboven beschreven indicatoren te evalueren.

Op basis van dit omvangrijke toezichtsprogramma zal de Commissie indien nodig **verslag uitbrengen bij de Raad en het Parlement** over de toepassing van de kaderrichtlijn. Indien nodig zullen deze verslagen stelen op economisch en juridisch onderzoek.

## 6. RAADPLEGING VAN DE BELANGHEBBENDEN

### 6.1 Raadplegingsproces

Voor dit voorstel is een uitgebreide en op het gebied van de consumentenbescherming nooit eerder geziene raadpleging gehouden. Deze omvatte:

- twee **raadplegingsdocumenten** met verzoek tot antwoorden (het groenboek en de follow-up daarvan), waarvan het tweede een ontwerprichtlijn omvatte voor commentaar<sup>41</sup>;
- een **debat in het Europees Parlement** op basis van deze twee raadplegingsdocumenten;
- discussies op **informele ministerbijeenkomsten** in Zweden en Griekenland;

---

<sup>41</sup> Er waren 169 antwoorden op de raadpleging over het groenboek over de consumentenbescherming en 113 reacties op de mededeling over de follow-up.

- een **hoorzitting** van een dag over het groenboek en een workshop van twee dagen na ontvangst van de antwoorden op de follow-upmededeling<sup>42</sup>;
- een groep **deskundigen uit de lidstaten** die informatie hebben uitgewisseld over de bestaande toestand in de lidstaten;
- uitgebreide bilaterale en andere informele bijeenkomsten;
- **speciaal aangevraagde** enquêtes bij consumenten, bedrijven, bedrijfsverenigingen en Europese bureaus voor consumentenvoorlichting.

De antwoorden werden **intern** per thema **geëvalueerd** (bv. de specifieke tegenover de gemengde aanpak, land van oorsprong, en naverkooppraktijken) en er werd rekening mee gehouden voor de formulering van elk aspect van het voorstel. We gaven **respons** van de groenboekraadpleging in de **follow-upmededeling**, en van de tweede raadplegingsronde in de **workshop** van januari 2003, vóór het nemen van definitieve beslissingen.

Al dit materiaal en alle antwoorden op de raadpleging zijn beschikbaar gesteld op de website van de Commissie, met inbegrip van de voorafgaande GFA-impactevaluatie.

## 6.2 Inhoud van de raadpleging

Tijdens het raadplegingsproces is **specifiek gevraagd naar de mening** van de belanghebbenden over het volgende:

- de aard en de impact van **de belemmeringen** voor de voltooiing **van de interne markt**
- de voor- en nadelen van de **specifieke en de gemengde aanpak** en hun waarschijnlijke impact
- de **gedetailleerde inhoud van een kaderrichtlijn** die de gemengde aanpak bepleit, steunende op de elementen die in de mededeling over de follow-up waren vastgesteld.

De **raadpleging over de follow-up** had de bedoeling gedetailleerde standpunten over de inhoud van een kaderrichtlijn te verkrijgen. Het is bijgevolg moeilijk om de commentaren en bijdragen samen te vatten. Over het algemeen waren de antwoorden positief en bevatten zij constructieve kritiek. De meeste belanghebbenden, ook de nationale regeringen, ondersteunen vast de doelstellingen van de voorgestelde kaderrichtlijn.

In bepaalde kringen bleef echter twijfel bestaan over de vraag of een kaderrichtlijn de gestelde doelstellingen kan bereiken. De betrokken respondenten bepleitten een voorstel dat vergezeld zou zijn van een gedetailleerde impactevaluatie en van verder bewijsmateriaal voor de noodzaak van zulk een aanpak.

Zoals ook de bedoeling was van de follow-upmededeling, richtten de meeste antwoorden zich echter op de inhoud van een kaderrichtlijn. De volgende **steutelementen** kwamen daarbij naar voren:

- het niveau van de nagestreefde harmonisering,

---

<sup>42</sup> Hieraan namen respectievelijk meer dan 225 en 150 belanghebbenden deel.

- het **toepassingsgebied** van de richtlijn,
- de noodzaak van een voldoende **afdwingbaarheid**; en
- de **interactie** tussen de voorgestelde kaderrichtlijn en de andere bestaande richtlijnen en wetgevingsvoorstellen, met name de ontwerp-verordening betreffende **verkoopbevordering**.

Over het algemeen **bepleitten de bedrijven voornamelijk** om geen bepalingen op te nemen inzake klantenservice en klachtenbehandeling. Velen wezen ook op het mogelijke risico dat een algemeen verbod rechtsonzekerheid in de hand zou werken, tenzij dit zou gepaard gaan met substantiële voorschriften. De **consumentenorganisaties** uitten hun bezorgdheid over het voorstel om de beginselen van wederzijdse erkenning en de vermelding van het land van oorsprong in te voegen. Sommigen wensten ook te verzekeren dat harmonisering niet zou leiden tot een reductie van het beschermingsniveau van de consument zoals dat momenteel in de lidstaten bestaat. De meesten bleken echter wel voorstander, zij het met enige reserves, van de voorstellen inzake de participatie van de belanghebbenden en een grotere rol voor de gedragscodes. De bedrijven bleken ook meer dan in het groenboek overtuigd te zijn van het feit dat zij in grote mate effectief profijt zouden halen uit een grote mate van consumentenbescherming en uit een toegenomen vertrouwen van de consument.

### **6.3 Impact van de raadpleging van de belanghebbenden over het voorstel**

Samengevat is, door voor de omvattende aanpak te kiezen, rekening gehouden met de brede steun voor de doelstellingen van de kaderrichtlijn en voor een hervorming die stoelt op de "gemengde" aanpak op basis van een kaderrichtlijn, eerder dan de "specifieke" aanpak op basis van wetgeving ad hoc. Inzake de specifieke inhoud van het voorstel voor een kaderrichtlijn is ook rekening gehouden met de bedenkingen van de belanghebbenden. Op sommige gebieden, zoals de uitbreiding van het toepassingsgebied tot bedrijven die als kopers optreden, of tot oneerlijke concurrentie, besproken in het onderdeel "evenwichten" hieronder, is na overleg uiteindelijk besloten toch de aanvankelijk gekozen aanpak aan te houden. Op andere sleutelgebieden, met name de aanpak van klantenservice, informatieplicht, gedragscodes, zoals hierboven besproken, is de oorspronkelijke aanpak substantieel aangepast in het licht van de commentaren van de respondenten.

## **7. CONCLUSIE: VOOR WELKE BELEIDSOPTIE IS UITEINDELIJK GEKOZEN EN WAAROM?**

### **7.1 Definitie van het uiteindelijke voorstel**

Uiteindelijk hebben de aanvankelijke raadpleging en analyse tot het besluit geleid dat wetgeving op communautair niveau noodzakelijk is om de doelstellingen te halen. Vervolgens werden twee benaderingen onderzocht, en is, na verdere raadplegingen en analyses van de waarschijnlijkheid dat de doelstellingen worden gehaald, geopteerd voor de "gemengde" aanpak ten nadele van de "specifieke" aanpak. Daarna is de precieze inhoud van het voorstel voor een kaderrichtlijn, dat de kern vormt van de "gemengde" aanpak, verder verfijnd en aangepast om de positieve impact ervan te vergroten en de negatieve gevolgen te verkleinen, bijvoorbeeld door een wijziging in de aanpak van de klantenservice, informatieplicht en gedragscodes.

Samengevat bereikt het **uiteindelijke voorstel** het volgende:

- **volledige** harmonisering op een hoog gemeenschappelijk niveau waaraan de consument vertrouwen kan schenken
- vaststelling **op EU-niveau van voorwaarden voor het identificeren van "oneerlijke praktijken"**, ter vervanging van de verschillende bestaande algemene bepalingen
- **rechtszekerheid** via een **interne-marktclausule**, **oneerlijkheidscategorieën** en een zwarte lijst van verboden praktijken
- vaststellen van de rol voor **gedragcodes** om de positieve impact van wettelijke convergentie te maximaliseren.

De voornaamste elementen van het uiteindelijke voorstel zijn als volgt:

- een "**algemeen verbod**" dat oneerlijke praktijken verbiedt, dat de voorwaarden vaststelt om uit te maken of een bepaalde commerciële praktijk oneerlijk is, namelijk wanneer zij een **wezenlijke** verstoring van het economische gedrag van de consument veroorzaakt, en dat de **gemiddelde consument** (volgens de definitie van het Europees Hof van Justitie) als referentie vooropstelt, behalve waar een specifieke groep consumenten is bedoeld.

Dit is het kernelement van het voorstel. Het **bouwt barrières af** in de nationale wetgeving door de bestaande divergerende algemene bepalingen en wettelijke beginselen te vervangen door één enkele basis om vast te stellen of een praktijk oneerlijk is. Het **beschermt de consument** door de economische impact van een praktijk op de consument tot een sleutelcriterium te maken om te bepalen of een praktijk oneerlijk is.

Het weerspiegelt het **beginsel van de proportionaliteit** door praktijken te definiëren die *oneerlijk* zijn, en derhalve problematisch, eerder dan een positieve *eerlijkheidsstandaard* te willen opleggen; door te verzekeren dat rekening wordt gehouden met de impact op de gemiddelde consument en niet met de zwakst mogelijke consument, behalve wanneer een specifieke consumentengroep is bedoeld; en door te specificeren dat een praktijk alleen dan oneerlijk is, wanneer zij een "wezenlijk" effect heeft op het gedrag van de consument, d.w.z. wanneer de praktijk significant genoeg is om de beslissing van de consument tegenover een bepaald product te beïnvloeden.

- Een "**interne-marktclausule**" tot vaststelling van wederzijdse erkenning op basis van de wetgeving van de plaats waar de handelaar is gevestigd, voor de rechtszekerheid en duidelijkheid

De richtlijn stelt beginselen vast die een hoog gemeenschappelijk niveau van bescherming van de consument garanderen. Overeenkomstig de eisen van een **beter regelgeving** stelt de richtlijn niet in detail vast hoe deze beginselen in een bepaalde sector moeten worden toegepast, maar laat zij dit over aan de bevoegdheden van de lidstaat. Indien dit geschiedt, worden de beginselen van toepassing voor alle handelaren die op het betrokken grondgebied zijn gevestigd, maar kunnen zij niet worden opgelegd aan andere handelaren die in die lidstaat willen verkopen. Dit zal voor de consumentenbescherming geen problemen veroorzaken aangezien dezelfde hoge norm in alle lidstaten zal gelden. Voor de **bedrijven** zal het wel een **kostenbesparing** betekenen; zij moeten immers alleen de nationale uitvoeringsbepalingen van hun eigen land naleven om in heel de EU te kunnen verkopen.

- Specifieke **categorieën** van "**oneerlijke praktijken**" om sleutelgebieden te concretiseren (zoals misleidende of agressieve praktijken, informatieplicht, klantenservice) en een

**zwarte lijst van verboden praktijken**, ter wille van de duidelijkheid en een doeltreffende consumentenbescherming.

Deze categorieën met enkele typische gevallen van oneerlijke praktijken bieden aanvullende **rechtszekerheid**. In combinatie met het **algemene verbod** en de zwarte lijst bieden deze bepalingen een grotere rechtshulp dan alle momenteel bestaande nationale algemene regels over commerciële praktijken.

- De **zwarte lijst** maakt het mogelijk om alle commerciële praktijken die onder alle omstandigheden oneerlijk zijn meteen te verbieden. Hierdoor wordt de **bescherming van de consument vergemakkelijkt** en, aangezien één enkele lijst voor heel de EU van toepassing wordt, de **rechtszekerheid** voor bedrijven en consumenten **vergroott**.

Zoals hierboven aangegeven, kunnen de doelstellingen van dit voorstel niet worden gehaald zonder wetgeving en de richtlijn zal op de gebruikelijke manier in de wetgeving van de lidstaten worden omgezet. Gedragscodes zijn noodzakelijk om de wetgeving doeltreffend te maken.

In de richtlijn is geen verplichting opgenomen om gedragscodes op EU-niveau te ontwikkelen of deze voor handelaren verplicht te stellen. Waar echter dergelijke gedragscodes op EU-niveau worden ontwikkeld, kan een positieve impact ervan worden verwacht bij het bevorderen van de convergentie van handelspraktijken, een gemeenschappelijk begrip van professionele toewijding, steun voor kleine en middelgrote ondernemingen bij het dagelijkse toepassen van de vereisten van de richtlijn, en de deelname van belanghebbenden bij het doelmatige uitvoeren van het voorstel.

## 7.2 Welke meer ambitieuze opties werden verworpen?

Het voorstel had **ambitieuzer** kunnen zijn onder vier aspecten, die echter elk werden **verworpen**.

- **Harmonisering van de wetgeving inzake consumentenovereenkomsten** naast de harmonisering van de wetgeving inzake handelspraktijken.

Verschillen in de wetgeving inzake consumentenovereenkomsten geven ook aanleiding tot belemmeringen van de interne markt. Het zou echter **ondoenbaar** geweest zijn beide probleemgebieden in een keer aan te pakken, gezien de omvang van de wetgeving inzake consumentenovereenkomsten en de implicaties daarvan voor andere met het verbintenissenrecht verband houdende kwesties. Deze problematiek zal daarom **bij een andere gelegenheid worden behandeld**. De Commissie heeft onlangs een mededeling gepubliceerd inzake algemeen verbintenissenrecht<sup>43</sup>. De strategie voor het consumentenbeleid 2002-2006 van de Commissie verplicht de Commissie ertoe alle bestaande wettelijke verworvenheden inzake consumenten, met inbegrip van het verbintenissenrecht, te herzien, met het oog op een wegwerken van de nog bestaande barrières op de interne markt.

- **Bedrijven in hun rol als koper** binnen het toepassingsgebied van het voorstel betrekken.

Middenstandsorganisaties hebben ervoor gepleit dat kleine en middelgrote bedrijven dezelfde bescherming zouden krijgen als de consument. Hoewel in sommige gevallen de situatie van een zelfstandige vergelijkbaar is met die van een consument, is deze optie verworpen. In de

---

<sup>43</sup> COM(2003) 68 def.

eerste plaats omdat het **Verdrag speciale bepalingen bevat inzake consumentenbescherming**, maar niet inzake de bescherming van bedrijven. Ten tweede is het zo dat commerciële relaties tussen bedrijven op zich veel gelijk zijn dan de relaties tussen bedrijven en consumenten. Daarom hebben **bedrijven** over het algemeen **minder behoefte aan bescherming**. Ten derde **is het nog niet mogelijk om op een bevredigende manier te definiëren** welke categorieën van zeer kleine bedrijven het meest in aanmerking moeten komen.

- **Alle "oneerlijke concurrentie" reguleren** volgens het model van sommige lidstaten.

Dit zou impliceren dat ook **commerciële praktijken die de consument geen schade berokkenen** zouden moeten worden gedekt, zoals slaafse nabootsing, denigrering en inbreuken op andere wetten. Na een gedetailleerd onderzoek van deze bepalingen is gebleken dat zij **geen belangrijke belemmering vormen voor de interne markt** die zou moeten worden geharmoniseerd en dat zij statistisch gesproken insignificant zijn. Voorts zou door een opnemen van deze praktijken in het voorstel het zeer duidelijke zwaartepunt ervan, nl. consumentenbescherming, verwateren en onduidelijk worden.

### **7.3 Welke evenwichten moesten worden gevonden?**

Voor het komen tot een eindbeslissing moesten drie belangrijke **evenwichten** worden gevonden.

- Keuze van de referentieconsument

Het belangrijkste evenwicht in het voorstel is dat tussen consumentenbescherming en de vrijheid van de bedrijven betreffende het gebruik van de referentieconsument bij het bepalen van wat een oneerlijke praktijk is. In sommige lidstaten is het referentiepunt voor het bepalen of een bepaalde reclame misleidend is, een goedgegeloviger consument dan de gemiddelde consument. In de meeste lidstaten is het referentiepunt de gemiddelde consument.

Natuurlijk zijn niet alle consumenten gemiddelde consumenten; er moet daarom een evenwicht worden gevonden tussen de noodzaak om de meest kwetsbare consumenten te beschermen en de vrijheid van de bedrijven om uit te gaan van een zeker niveau van begrip van hun commerciële praktijken. Met het oog daarop gaat het voorstel uit van de door het Europees Hof van Justitie vastgestelde notie "gemiddelde consument" als centraal referentiepunt. Deze algemene regel wordt echter opgeheven als de test wordt gewijzigd doordat een specifieke groep consumenten door de handelaar wordt aangesproken. Of het nu gaat om kinderen of raketspecialisten: de referentie wordt dan een gemiddeld lid van deze groep. Op deze manier is de ingevoerde referentie preciezer dan de algemene referentie die momenteel in elke lidstaat bestaat. Zo wordt de commerciële vrijheid gevrijwaard en tegelijk ook de meest kwetsbare consument beschermd. Indien een consumentengroep wordt aangesproken die boven het gemiddelde moet worden gesitueerd, wordt de referentie dienovereenkomstig aangepast.

- **Informatie** die door de handelaren aan de consumenten wordt verstrekt

Ervoor zorgen dat de consumenten beschikken over de informatie die zij nodig hebben, is essentieel voor hun beslissings- en keuzevrijheid. Toch kunnen handelaren, in het bijzonder kleine bedrijven, onmogelijk onbeperkte informatie aan hun consumenten verstrekken. De consumenten kunnen ook met overbodige informatie worden overladen; het voorstel richt zich daarom vooral op essentiële informatie.

Zoals hierboven uitgelegd, heeft de follow-upmededeling de ontwikkeling voorgesteld van een niet vastomlijnde positieve informatieplicht. In dit voorstel wordt daarentegen alleen een lijst gegeven van inlichtingen die in de context van een uitnodiging tot aankoop moeten worden gegeven om misleidende omissies te vermijden. Daarnaast zegt het voorstel in alle duidelijkheid dat geen extra inspanning door de handelaar moet worden geleverd indien de informatie voor de consument reeds duidelijk uit de context blijkt. Zo wordt het recht van de consument op informatie (volgens artikel 153 van het Verdrag) in evenwicht gehouden met de noodzaak om voor de bedrijven en consumenten een te zware belasting te vermijden.

- **Mate van gedetailleerdheid** van de wetgeving

In sommige lidstaten blijft deze wetgeving beperkt tot een algemene clausule. Verdere regelgeving wordt hetzij door de jurisprudentie van de rechtbanken, hetzij door richtsnoeren en gedragscodes verstrekt. Anderzijds is er een haast grenzeloze verscheidenheid van commerciële praktijken waarvoor men een specifieke regel zou kunnen bedenken. Er moet dus een evenwicht worden gevonden tussen de eisen van de rechtszekerheid en de noodzaak om een uiterst complexe en weinig soepele wetgeving te vermijden. Tot verzekering van een volledige convergentie heeft het voorstel derhalve voorzien in meer dan een gewoon **algemeen verbod**. Daarnaast bieden de categorieën van oneerlijke praktijken en de zwarte lijst aanvullende garanties voor zekerheid en duidelijkheid. Ten slotte wordt de handelaren ruimte geboden om zelf vrijwillig nog meer precies gedefinieerde praktijken aan te houden door de ontwikkeling van gedragscodes.

#### 7.4 Conclusie

De Commissie is tot het besluit gekomen dat er **voldoende indicaties zijn om nu met een voorstel te komen**. Er zijn aanwijzingen

- dat er **belemmeringen zijn voor de interne markt** die voortkomen uit oneerlijke commerciële praktijken en hun regelingen;
- dat deze belemmeringen **in de realiteit problemen scheppen voor bedrijven en consumenten**, en dat ook zullen blijven doen, zelfs als andere belemmeringen voor de interne markt worden afgebouwd; en
- dat de **gekozen aanpak** een **doeltreffende** manier is voor het bereiken van de dubbele doelstelling van een afbouwen van het gebrek aan vertrouwen van bedrijven en consumenten, en zulks op een manier die **tegemoetkomt aan de eisen van een betere regelgeving**.

Een **vergelijkbaar voorstel** voor een **regeling van de administratieve samenwerking** zal de positieve effecten van de kaderrichtlijn nog verder versterken en deze richtlijn zal op haar beurt de mogelijkheden van het genoemde voorstel vergroten door een eenvoudiger algemeen wettelijk kader voor de handhaving te bieden.