Europese Commissie

VERZOEK OM INPUT
VOOR EEN EFFECTBEOORDELING

Dit document dient om het publiek en belanghebbenden te informeren over de toekomstige wetgevingswerkzaamheden van de Commissie, zodat zij feedback kunnen geven over de analyse van het probleem door de Commissie en over mogelijke oplossingen. Bovendien kunnen zij relevante informatie doorgeven waarover zij beschikken, bijvoorbeeld over de mogelijke gevolgen van de verschillende opties.

TITEL VAN HET INITIATIEF	Rechtshandeling inzake digitale rechtvaardigheid
LEIDEND DG (VERANTWOORDELIJKE EENHEID)	DG JUST B2
VERWACHT SOORT INITIATIEF	Richtlijn of verordening
INDICATIEVE PLANNING	Q3-2026
AANVULLENDE INFORMATIE	Consumentenbeschermingsrecht

Dit document dient slechts ter informatie. Het loopt niet vooruit op de eindbeslissing van de Commissie over de vraag of dit initiatief zal worden voortgezet en welke invulling dat uiteindelijk zal krijgen. Alle elementen van het beschreven initiatief, waaronder de planning, kunnen veranderen.

A. Politieke context, probleemomschrijving en subsidiariteitscontrole

Politieke context

In het werkprogramma van de Commissie voor 2025 wordt erkend dat consumenten een sleutelrol spelen in de sociale markteconomie, wat bijdraagt tot duurzame groei en een meer concurrerende eengemaakte markt. Recent vastgestelde wetgeving, zoals de wet inzake digitale diensten en de wet inzake digitale markten, zullen naar verwachting een positief effect hebben op de consumentenbescherming. We moeten ons echter blijven inzetten om de resterende tekortkomingen aan te pakken, kwetsbare consumenten te beschermen en te zorgen voor effectieve handhaving.

In reactie op de toenemende bezorgdheid over het gebrek aan rechtvaardigheid voor consumenten in de digitale wereld, werd in de nieuwe consumentenagenda 2020-2025 aangekondigd dat de Commissie zou onderzoeken of de bestaande consumentenwetgeving van de EU nog steeds een voldoende hoog niveau van consumentenbescherming biedt in een digitale omgeving. Daartoe heeft de Commissie een geschiktheidscontrole van het EU-consumentenrecht inzake digitale rechtvaardigheid[1] uitgevoerd, die op 3 oktober 2024 is gepubliceerd.

Naar aanleiding van de resultaten van deze geschiktheidscontrole heeft voorzitter Von der Leyen aan commissaris McGrath gevraagd om een rechtshandeling inzake digitale rechtvaardigheid op te stellen. Daarmee wil ze verschillende problemen aanpakken: onethische technieken en handelspraktijken die verband houden met manipulatief interfaceontwerp (donkere patronen), misleidende marketing door influencers op sociale media, verslavend ontworpen digitale producten en onlineprofilering, met name wanneer kwetsbaarheden van consumenten commercieel worden uitgebuit. Deze overwegingen zullen ook tot uiting komen in de aangekondigde consumentenagenda 2025-2030 en het actieplan voor consumenten in de eengemaakte markt.

Probleem dat met het initiatief wordt aangepakt

Als gevolg van de ontwikkeling van het EU-consumentenrecht in de afgelopen 50 jaar behoren consumenten in de EU tot de meest beschermde ter wereld, zowel online als offline. Recente digitale wetgeving heeft geleid tot aanzienlijke verbeteringen op het gebied van consumentenbescherming. In de geschiktheidscontrole van het EU-consumentenrecht inzake digitale rechtvaardigheid werd evenwel geconcludeerd dat de bestaande regels inzake consumentenbescherming weliswaar relevant en noodzakelijk blijven om een hoog niveau van consumentenbescherming en een doeltreffende werking van de digitale eengemaakte markt te waarborgen, maar niet zijn aangepast om de specifieke schadelijke praktijken en uitdagingen waarmee consumenten online worden geconfronteerd, ten gronde aan te pakken. De geschiktheidscontrole heeft bepaalde lacunes in de

[1] Opgenomen in het werkprogramma van de Commissie voor 2024.

consumentenbescherming en gebieden van rechtsonzekerheid aan het licht gebracht. Consumenten worden met name te vaak blootgesteld aan praktijken zoals bedrieglijk of manipulatief interfaceontwerp (donkere patronen), verslavende kenmerken, oneerlijke personalisatiepraktijken waarbij misbruik wordt gemaakt van de kwetsbaarheden van consumenten, misleidende marketing door online-influencers en moeilijkheden bij het beheer van digitale contracten. Ook de bestaande, grotendeels op beginselen gebaseerde regels bieden bedrijven of overheidsinstanties onvoldoende rechtszekerheid.

De afgelopen jaren heeft de EU verscheidene nieuwe wetten aangenomen die haar digitale rulebook aanzienlijk versterken, zoals de digitaledienstenverordening, de digitalemarktenverordening en de verordening artificiële intelligentie, naast onder meer de dataverordening en de richtlijn audiovisuele mediadiensten. Deze instrumenten vormen een aanvulling op de EU-wetgeving inzake consumentenbescherming en verminderen de risico's en schade die gepaard gaan met specifieke problemen online. De digitaledienstenverordening heeft met name nieuwe beperkingen ingevoerd voor diverse oneerlijke praktijken op onlineplatforms. Alles bij elkaar genomen is de toepassing van regels inzake consumentenbescherming op digitaal gebied in combinatie met andere digitale wetgeving, die voorzag in regels voor bepaalde soorten handelaren (bv. onlineplatforms) of technologieën (bv. AI-systemen), complex en blijven er specifieke lacunes bestaan.

De belangrijkste problemen die met dit initiatief worden aangepakt, zijn:

- een gebrek aan digitale rechtvaardigheid voor consumenten, met inbegrip van kwetsbare consumenten zoals minderjarigen, wat leidt tot suboptimale consumentenkeuzes die financiële schade, tijdverlies, negatieve gevolgen voor de gezondheid en indirecte effecten zoals milieukosten tot gevolg hebben, en
- onduidelijke regels voor bedrijven en marktfragmentatie, hetgeen leidt tot hogere bedrijfskosten, belemmeringen voor grensoverschrijdende handel/gemiste zakelijke kansen en oneerlijke concurrentie, met name vanwege handelaars van buiten de EU

In de geschiktheidscontrole werd de financiële schade voor consumenten ten gevolge van problemen online geraamd op ten minste 7,9 miljard EUR per jaar; dit is waarschijnlijk nog een onderschatting van het probleem, aangezien het tijdverlies en de niet-financiële schade van consumenten, zoals mentale schade, niet in rekening zijn genomen. Gezien de toenemende financiële schade voor consumenten in de loop der jaren, de snelle groei van de elektronische handel en de technologische ontwikkelingen zal de situatie zonder EU-optreden waarschijnlijk nog verslechteren.

In het kader van haar doelstelling om het concurrentievermogen van de EU te vergroten, legt de Commissie voorts ook de nadruk op vereenvoudiging en maatregelen om belemmeringen op de eengemaakte markt weg te nemen. Wat consumentenbescherming betreft, werd het huidige gebrek aan duidelijkheid en rechtszekerheid met betrekking tot oneerlijke handelspraktijken benadrukt in de geschiktheidscontrole, waarbij werd gewezen op het gebrek aan handhaving, de bestaande lacunes in de regelgeving en de versnippering van de markt, nu de lidstaten regels opstellen of voornemens zijn regels op te stellen op deze gebieden. Deze problemen hebben een negatief effect op de eengemaakte markt en het gelijke speelveld voor EU-bedrijven.

Grondslag van het EU-optreden (rechtsgrondslag en subsidiariteitscontrole)

Rechtsgrondslag

Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Praktische noodzaak van EU-optreden

In vergelijking met individuele maatregelen van de lidstaten zal het optreden van de EU waarschijnlijk een veel groter effect hebben op de ontwikkeling van beleids- en regelgeving om de consumentenbescherming in de digitale omgeving te verbeteren. De levering van digitale diensten, digitale inhoud en e-commerce is vaak grensoverschrijdend van aard en consumenten kopen steeds vaker online. Nationale maatregelen volstaan dan ook niet om de consumentenbescherming in deze context doeltreffend te reguleren. Daarnaast zijn verschillende lidstaten al begonnen met het reguleren van bepaalde probleemgebieden. Indien geen maatregelen op EU-niveau worden genomen, zal dit leiden tot een sterkere marktfragmentatie, een grotere complexiteit van de regelgeving en hogere nalevingskosten voor handelaren die hun producten grensoverschrijdend aanbieden.

B. Doelstellingen en beleidsopties

De rechtshandeling inzake digitale rechtvaardigheid zal gericht zijn op het aanpakken van de vastgestelde lacunes en gebieden van rechtsonzekerheid met betrekking tot consumentenbescherming online, volledig in overeenstemming met de bovengenoemde bestaande wetgeving. Daartoe zou in een effectbeoordeling worden nagegaan hoe de consumentenbescherming in de onlineomgeving kan worden verbeterd en het vertrouwen van de consumenten kan worden vergroot, onder meer door na te gaan of er behoefte is aan gerichte

verbodsmaatregelen, bijvoorbeeld met betrekking tot:

- donkere patronen en andere oneerlijke technieken die door handelaren worden gebruikt om consumenten online onder druk te zetten, te bedriegen en te manipuleren;
- het vergroten van de controle van consumenten hun online-ervaring door verslavende ontwerpkenmerken aan te pakken die consumenten, met name minderjarigen, ertoe brengen buitensporig veel tijd en geld te besteden aan onlinegoederen en -diensten;
- het aanpakken van problematische kenmerken van digitale producten, zoals videospellen, met name wat betreft de gevolgen ervan voor minderjarigen;
- het aanpakken van problematische personalisatiepraktijken, met inbegrip van situaties waarin kwetsbaarheden van consumenten worden aangepakt met het oog op gepersonaliseerde reclame en prijsstelling;
- het voorkomen van schadelijke praktijken van influencers, zoals onvoldoende openbaarmaking van commerciële communicatie en het aanprijzen van schadelijke producten aan hun volgers, en het verduidelijken van de verantwoordelijkheden van de bedrijven die met hen samenwerken;
- het aanpakken van oneerlijke praktijken in verband met de prijs (bv. (bv. “sneeuwbalprijzen”, “vanaf-prijzen” als de handelaar dynamische prijsstelling toepast, procentuele/waardekortingen die de consumenten misleiden over de aard van de promotie);
- het aanpakken van problemen met digitale contracten (bv. moeilijke annulering van abonnementen, automatische verlengingen of gratis proefperioden die worden omgezet in betaalde abonnementen, het gebruik van chatbots voor klantenservice).

Jongeren vormen een belangrijk consumentensegment met specifieke consumptiepatronen en omarmen nieuwe technologieën en digitale producten vaak in een vroeg stadium. De bescherming van minderjarigen zal een belangrijke en transversale prioriteit zijn bij de beoordeling van mogelijke opties om te zorgen voor een passende en versterkte bescherming tegen schadelijke praktijken in verband met bovengenoemde kwesties.

Daarnaast zal de rechtshandeling inzake digitale rechtvaardigheid een kans bieden voor stroomlijning en vereenvoudiging. In de effectbeoordeling kan worden onderzocht hoe een gelijk speelveld voor bedrijven kan worden gewaarborgd, marktfragmentatie en rechtsonzekerheid kunnen worden beperkt en de handhaving kan worden vergemakkelijkt. Voorts kan ook worden gekeken naar vereenvoudigingsmaatregelen, bijvoorbeeld met betrekking tot bepaalde vereisten inzake consumentenvoorlichting bij herhaalde transacties met dezelfde handelaar (bv. in-app-aankopen) en het herroepingsrecht van de consument met betrekking tot bepaalde abonnementsdiensten.

In een effectbeoordeling zal ook worden nagegaan hoe de uitvoering kan worden vergemakkelijkt door digitale instrumenten zoals de Europese portemonnee voor digitale identiteit en de Europese zakelijke portemonnee, die veilige en transparante digitale interacties ondersteunen.

C. Waarschijnlijke effecten

Het initiatief zal waarschijnlijk de bescherming van consumenten in de digitale sector verbeteren en gevolgen hebben op de volgende gebieden:

- **Economische gevolgen**: door oneerlijke digitale marktpraktijken tegen te gaan, zal het initiatief naar verwachting de schade voor de consument verminderen en het vertrouwen van de consument vergroten. Het zal ook zorgen voor een voorspelbaarder rechtskader en lagere nalevingskosten, met name voor handelaren die hun producten grensoverschrijdend aanbieden; voorts zal het de marktfragmentatie verminderen en de grensoverschrijdende handel stimuleren, wat bijdraagt tot een groter concurrentievermogen.
- **Sociale gevolgen**: een betere consumentenbescherming, met name voor kwetsbare groepen zoals minderjarigen, zal waarschijnlijk het welzijn verbeteren en een eerlijkere digitale omgeving bevorderen, waardoor de onzekerheid van de consument afneemt.
- **Gevolgen voor het milieu**: de consumenten doeltreffendere bescherming bieden en de middelen verstrekken om hun online-ervaring te controleren, draagt ook bij tot de doelstellingen van de groene transitie van de EU.
- **Gevolgen voor de grondrechten en gelijkheid**, met name met betrekking tot de bescherming van kwetsbare consumenten en minderjarigen.
- **Bijdrage aan de duurzameontwikkelingsdoelstellingen (SDG’s) van de VN**: het initiatief sluit met name aan bij SDG 12 (Verantwoordelijke consumptie en productie) door ethisch ondernemerschap te bevorderen.

D. Instrumenten voor betere regelgeving

Effectbeoordeling

Er zal een effectbeoordeling worden uitgevoerd ter ondersteuning van de voorbereiding van de rechtshandeling inzake digitale rechtvaardigheid en ter onderbouwing van het besluitvormingsproces van de Commissie. In de effectbeoordeling zullen de economische, sociale, milieu- en regelgevende gevolgen van de voorgestelde maatregelen worden beoordeeld, evenals de gevolgen voor het concurrentievermogen, de grondrechten en de SDG's.

Er zal een studie worden gestart om de Commissie bewijsmateriaal en analyses ter ondersteuning van haar effectbeoordelingswerkzaamheden te verstrekken.

Raadplegingsstrategie

Tijdens de raadpleging wordt de input gevraagd van consumenten, autoriteiten van de lidstaten en alle belanghebbenden zoals burgers/consumenten, verenigingen die minderjarigen vertegenwoordigen en andere groepen kwetsbare consumenten; nationale consumentenorganisaties en hun overkoepelende organisaties in de EU; bedrijven, met inbegrip van verschillende soorten kleine ondernemingen; influencers; organisaties die bedrijven vertegenwoordigen die betrokken zijn bij de levering van digitale diensten, digitale inhoud, elektronische handel en detailhandel op Europees en nationaal niveau, alsook organisaties die bedrijven in specifieke sectoren vertegenwoordigen (bv. sociale media, videogames); consumentennetwerken, centra voor een veiliger internet, niet-gouvernementele organisaties of de academische wereld.

De raadplegingsactiviteiten bestaan uit een verzoek om input, een openbare raadpleging (Q3-2025 - via het portaal "Uw mening telt!"), gerichte enquêtes en interviews (door de contractant van een ondersteunende studie), bilaterale en multilaterale bijeenkomsten met belanghebbenden en openbare evenementen (bv. de Europese consumententop 2025).

De openbare raadpleging zal 12 weken duren en zal vergezeld gaan van verdere gerichte raadplegingen, waaronder een uitvoeringsdialoog. De openbare raadpleging zal beschikbaar zijn in alle 24 officiële EU-talen, zodat een brede toegankelijkheid wordt gewaarborgd.

Binnen 8 weken na afsluiting van de openbare raadpleging zal een samenvattend verslag worden gepubliceerd en in het effectbeoordelingsverslag zal een definitief samenvattend verslag over alle raadplegingsactiviteiten worden opgenomen.

Waarom deze raadpleging?

Deze raadpleging is bedoeld om de standpunten van alle relevante belanghebbenden te verzamelen over de wijze waarop rechtvaardigheid voor consumenten en bedrijven kan worden gewaarborgd bij transacties tussen bedrijven en consumenten op de digitale eengemaakte markt, de rechtszekerheid kan worden verbeterd, een doeltreffende handhaving kan worden gewaarborgd en marktfragmentatie kan worden voorkomen. De verzamelde feedback wordt meegenomen in de effectbeoordeling en dient als basis voor het voorstel voor de rechtshandeling, zodat het initiatief reële uitdagingen/trends en zorgen van belanghebbenden weerspiegelt.

Doelgroep

De raadpleging is gericht op een breed scala van belanghebbenden, teneinde de wijze waarop de consumentenbescherming online kan worden versterkt, vanuit alle gezichtshoeken te kunnen beoordelen.