Ref. Ares(2022)6674253 - 28/09/2022

European Commission

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.

⚠ U doet er goed aan om **dit document in een zo vroeg mogelijke fase van de effectbeoordeling te voltooien**. Zo kunnen wij optimaal gebruikmaken van uw feedback.

TITEL VAN HET INITIATIEF	Consumentenbescherming – versterkte samenwerking op het gebied van handhaving
LEIDEND DG (VERANTWOORDELIJKE EENHEID)	JUST.E3
VERWACHT SOORT INITIATIEF	Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad
INDICATIEVE PLANNING	Tweede kwartaal 2023
AANVULLENDE INFORMATIE	https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/consumer-protection-cooperation-network_en

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

Door de snel toenemende digitalisering van de consumentenmarkten, die tijdens de COVID-19-pandemie een enorme impuls kreeg, en de constant evoluerende bedrijfsmodellen is het moeilijk om consumenten eerlijk werkende onlinemarkten en ondernemingen een gelijk speelveld te blijven bieden.

In haar nieuwe consumentenagenda voor 2020-2025 van 13 november 2020 wijst de Commissie erop dat de COVID-19-crisis *"het kritieke belang van een hoog niveau van consumentenbescherming en nauwe samenwerking tussen de autoriteiten in de EU [heeft] aangetoond [... maar] ook een aantal hiaten in het EU-kader voor consumentenbescherming aan het licht [heeft] gebracht."* Daarom heeft de Commissie in het kader van actie 7 van de Agenda beloofd te *"analyseren of er op middellange termijn aanvullende wetgeving of andere maatregelen nodig zijn om te garanderen dat iedereen zowel online als offline eerlijk wordt behandeld"*. In februari 2022, op de Europese consumententop, hebben meer dan 500 belanghebbenden uit alle lidstaten, waaronder beleidsmakers, nationale handhavingsautoriteiten, de academische wereld, consumenten- en bedrijfsorganisaties, jongerenvertegenwoordigers en andere EU-instellingen, de gezamenlijke capaciteitsopbouwactiviteiten van handhavingsautoriteiten op het gebied van e-handel aangemerkt als topprioriteit voor de komende jaren.

De onlangs overeengekomen wetgeving inzake digitale diensten en de wetgeving inzake digitale markten voeren baanbrekende nieuwe regels voor de digitale markten in. De wetgeving inzake digitale diensten verduidelijkt welke verantwoordelijkheid de onlineplatforms hebben op het gebied van, onder meer, illegale goederen en diensten en andere online-inhoud, en hoe die regels moeten worden toegepast op bedrijven die in derde landen zijn gevestigd maar in de EU verkopen. De wetgeving inzake digitale diensten verleent de Commissie ook rechtstreekse handhavingsbevoegdheden ten aanzien van zeer grote onlineplatforms. De meeste problemen waarmee consumenten online te maken krijgen, zoals "dark patterns" en andere vormen van manipulatie die bedrijven op consumenten toepassen, vallen echter nog steeds onder de consumentenwetgeving en zullen dus zoals tevoren worden behandeld in het kader van het samenwerkingssysteem van de verordening betreffende samenwerking inzake consumentenbescherming (SCB). Om lacunes en een ongelijke handhaving van de EU-wetgeving op de digitale markten te voorkomen, moet de actie in het kader van de SCB-verordening afschrikkender, kosteneffectiever en sneller zijn, willen we ervoor zorgen dat de nationale consumentenbeschermingsautoriteiten en de Commissie doeltreffend kunnen reageren op bedreigingen voor consumenten online.

Krachtens artikel 40 van de SCB-verordening moet de Commissie uiterlijk in januari 2023 de toepassing van de SCB-verordening evalueren en daarover verslag uitbrengen. Dit verzoek om input is bedoeld om te beoordelen of

het verslag, overeenkomstig dat artikel, vergezeld moet gaan van een wetgevingsvoorstel.

Probleem dat met het initiatief wordt aangepakt

Consumenten krijgen steeds vaker te maken met oneerlijke handelspraktijken, vooral online. Volgens recent gedragsonderzoek naar "dark patterns", waarbij een "mystery shopping"-test werd uitgevoerd, maakt 97 % van de websites en applicaties die het populairst zijn bij EU-consumenten, gebruik van oneerlijke handelspraktijken, door bijvoorbeeld informatie te verbergen, opties vooraf te selecteren of annulering te bemoeilijken. Deze trend is des te zorgwekkender omdat oneerlijke praktijken zich heel snel online kunnen verspreiden en een groot aantal consumenten in verschillende lidstaten snel schade kunnen berokkenen.

De toenemende digitalisering van de consumentenmarkten maakt het voor bedrijven die zich niet altijd volledig aan de EU-consumentenbeschermingswetgeving houden, en voor malafide handelaren gemakkelijker om de EU-consument te bereiken. Aangezien in de SCB-verordening niet uitdrukkelijk staat dat ze op niet in de EU gevestigde bedrijven van toepassing is, verschillen de lidstaten van mening over de bevoegdheid van hun autoriteiten om op basis van de SCB-verordening op te treden tegen zulke bedrijven, wat ten koste gaat van doeltreffende samenwerking op het gebied van handhavingsmaatregelen tegen illegale gedragingen van dergelijke bedrijven op de EU-markt.

Recente zaken op het gebied van handhaving van de SCB-verordening ten aanzien van meerdere marktspelers hebben tijdens de COVID-19-pandemie aangetoond hoe snel bedrijven zich aanpassen aan oneerlijke handelspraktijken van hun concurrenten. De nivellering naar beneden, die daar het gevolg van is, kan consumenten in de betrokken bedrijfssectoren ernstig benadelen en kan de positie van bedrijven die zich wel aan de regels houden, verslechteren. De Commissie verwacht dat dit vooral schadelijk is voor onlinemarkten, waar veel kleine bedrijven de werkwijze van de grote spelers, zoals grote onlineplatforms, op de voet volgen en waar aanpassingen zeer snel kunnen worden doorgevoerd.

De SCB-verordening geeft de autoriteiten van de lidstaten weliswaar instrumenten om oneerlijke praktijken online aan te pakken, maar het huidige systeem is vooral gericht op individuele handelaren en voorziet niet formeel in de mogelijkheid om meerdere handelaren die dezelfde consumentenrechten hebben geschonden, in één SCB-handhavingsactie aan te pakken. Het SCB-netwerk moet in die gevallen meerdere parallelle handhavingsacties ondernemen die veel tijd en middelen kunnen kosten, waardoor de oplossing van het probleem en eventuele herstelmaatregelen voor de consumenten op zich laten wachten.

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

Hoewel de consumentenbeschermingswetgeving in de EU grotendeels geharmoniseerd is, verloopt de handhaving ervan erg versnipperd omdat deze onder de bevoegdheid van de lidstaten valt. Oneerlijke handelspraktijken op de steeds meer gedigitaliseerde retailmarkten laten zich echter niet tegenhouden door jurisdictionele grenzen en gaan dus per definitie over de grenzen heen. Daarom kan alleen een optreden van de EU in combinatie met een gecoördineerde aanpak ervoor zorgen dat de regels op de gehele eengemaakte EU-markt doeltreffend en consistent worden gehandhaafd, met inachtneming van de handhavingstradities in de lidstaten.

B. Doelstellingen en beleidsopties

Het initiatief moet handhavers van de consumentenwetgeving die in het kader van de SCB-verordening samenwerken, in staat stellen om sneller op de steeds evoluerende marktdreigingen, met name in de digitale omgeving, te reageren en moet het afschrikeffect en de kosteneffectiviteit van grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van handhaving vergroten. Met name zal vanuit verschillende beleidshoeken worden onderzocht:

- hoe we ervoor kunnen zorgen dat de SCB-autoriteiten sneller en flexibeler op opkomende marktdreigingen kunnen reageren – bijvoorbeeld via stroomlijning van hun bevoegdheden en verduidelijking van de samenwerkingsprocedures met het oog op een meer doeltreffende aanpak van bedreigingen die gevolgen hebben voor hele bedrijfssectoren of die afkomstig zijn van buiten de EU, of eventueel via toevoeging van meer EU-consumentenbeschermingswetgeving aan de bijlage bij de verordening;
- hoe we ervoor kunnen zorgen dat de SCB-autoriteiten de bevoegdheid om boetes op te leggen in het kader van Richtlijn 2019/2161 doeltreffender kunnen gebruiken bij het aanpakken van wijdverbreide en EU-brede inbreuken op de consumentenwetgeving;
- hoe de Commissie het werk van de SCB-autoriteiten doeltreffender kan coördineren en verder kan bijdragen aan hun onderzoeken en handhavingsmaatregelen, onder meer via het opleggen van

geloofwaardige en afschrikkende boetes aan bedrijven die zich niet aan de regels houden.

Op basis van de oplossingen die voor deze problemen worden aangedragen, kan de Commissie gerichte verbeteringen voorstellen van het kader voor grensoverschrijdende samenwerking dat de SCB-verordening biedt. Die voorstellen kunnen met name het volgende behelzen: uitdrukkelijke opneming van handelaren uit derde landen in het toepassingsgebied; gemeenschappelijke sectorale onderzoeksprocedures en een grotere rol voor de Commissie bij het bestraffen van handelaren die niet goed genoeg samenwerken met het SCB-netwerk; of directe bevoegdheden voor de Commissie om de SCB-verordening te handhaven met betrekking tot inbreuken van grote marktdeelnemers op specifieke bepalingen van de consumentenwetgeving.

C. Waarschijnlijke effecten

Met de invoering van gestroomlijnde en gecoördineerde procedures voor het onderzoeken en bestraffen van wijdverbreide inbreuken op de consumentenwetgeving zou het handhavingsoptreden tegen illegale praktijken die alle of de meeste lidstaten treffen, worden verlegd naar het EU-niveau. In plaats van parallelle nationale procedures zou er dan maar één actie op EU-niveau nodig zijn als een handelaar nalaat toezeggingen voor te stellen of zijn toezeggingen niet nakomt, waardoor de administratieve lasten en de proceskosten van de SCB-autoriteiten sterk zouden verminderen. In de effectbeoordeling zal nader worden ingegaan op de gevolgen en voordelen van een verschuiving van de administratieve lasten en de aan een proces verbonden risico's naar het EU-niveau.

De verbeterde procedures zullen naar verwachting het SCB-systeem afschrikkender maken, aangezien de kans toeneemt dat bedrijven die de regels niet naleven, aan onderzoeks- en handhavingsmaatregelen worden onderworpen. Bedrijven zouden de versnippering van de nationale handhavingssystemen ook niet meer kunnen aangrijpen om de handhavingsprocedures en de uitvoering van het resultaat daarvan, zoals boetes, te vertragen en te omzeilen. Bovendien zal een snellere preventie en aanpak van misleidende handelspraktijken het ondernemingsklimaat gezonder en eerlijker maken en de duur en omvang van de collectieve schade voor consumenten tot een minimum beperken. Dit zal ook het vertrouwen van de consument in de (digitale) eengemaakte markt van de EU een stevige stimulans geven.

Er worden geen significante milieu- of sociale gevolgen verwacht.

De beoogde wijzigingen van de SCB-verordening veranderen niets aan de interventielogica van die verordening, namelijk dat de samenwerking op het gebied van handhaving dient om vermoedelijke inbreuken op de in de bijlage bij de verordening vermelde wetgevingsinstrumenten te onderzoeken. Zij zullen dus geen invloed hebben op de nalevingskosten van bedrijven. Bedrijven die van illegale praktijken verdacht worden, zullen als gevolg van de wijzigingen hun proceskosten fors zien dalen en toegang krijgen tot een doeltreffende éénloketbenadering voor de toepassing van de consumentenwetgeving.

D. Instrumenten voor betere regelgeving

Effectbeoordeling

Er zal een effectbeoordeling worden uitgevoerd om het in dit verzoek om input beschreven probleem, alsook de mogelijke oplossingen en de mogelijke gevolgen van die oplossingen, in detail te onderzoeken. Verwacht wordt dat de Commissie deze effectbeoordeling in het eerste/tweede kwartaal van 2023 aan de Raad voor regelgevingstoetsing zal voorleggen.

Raadplegingsstrategie

Krachtens artikel 40 van de SCB-verordening moet de verordening worden geëvalueerd. Om deze evaluatie voor te bereiden, heeft de Commissie het publiek geraadpleegd van 4 april tot 27 juni 2022 en heeft zij een gerichte raadpleging gehouden van de SCB-verbindingsbureaus van de lidstaten, de bevoegde autoriteiten, entiteiten die externe waarschuwingen doen uitgaan en handelaren die in het verleden aan SCB-maatregelen zijn onderworpen.

De Commissie heeft samen met dit verzoek om input een openbare raadpleging gepubliceerd (https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/strengthening-protection-consumer-rights?surveylanguage=NL). De vragenlijst zal in alle officiële EU-talen beschikbaar zijn en kan in alle EU-talen worden beantwoord. De raadpleging is 12 weken open voor deelname.

De raadpleging zal worden gepromoot via sociale media en via de communicatiekanalen die de Commissie heeft ingesteld voor uitwisseling binnen het SCB-netwerk. Na afloop van de openbare raadpleging zal de Commissie een samenvattend feitelijk verslag publiceren op de website Geef uw mening. Bij de effectbeoordeling zal ook een samenvattend verslag over alle raadplegingsactiviteiten worden gevoegd.

Waarom deze raadpleging?

De raadpleging is bedoeld om van verschillende belanghebbende organisaties en bedrijven te horen hoe volgens hen de efficiëntie van de retailmarkten in de EU kan worden vergroot, hoe een gelijk speelveld kan worden gewaarborgd voor alle handelaren die op deze markt actief zijn, van topplatforms tot kleinere spelers, en hoe

ervoor kan worden gezorgd dat consumenten zowel online als offline even eerlijk worden behandeld.
Doelgroep
Iedereen die een rechtstreeks belang heeft op het gebied van de handhaving van de consumentenrechten in de EU, kan een bijdrage leveren. Het gaat dan onder meer om consumenten en bedrijven, vertegenwoordigers van consumenten en bedrijven, de SCB-verbindingsbureaus van de lidstaten, bevoegde autoriteiten en entiteiten die externe waarschuwingen doen uitgaan.