

Fiche 6: Mededeling nieuwe Europese Consumentenagenda

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad. Nieuwe Consumentenagenda. De weerbaarheid van de consument versterken met het oog op duurzaam herstel.

b) Datum ontvangst Commissiedocument

13 november 2020

c) Nr. Commissiedocument

COM (2020) 696 final

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0696&from=EN>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

2. Essentie voorstel

De nieuwe consumentenagenda ("de agenda") bevat een visie voor het EU-consumentenbeleid voor de periode 2020-2025, voortbouwend op de consumentenagenda uit 2012 (die afliep in 2020) en de New deal voor consumenten uit 2018¹. Deze agenda heeft tot doel tegemoet te komen aan de onmiddellijke behoeften van consumenten in het licht van de coronacrisis, en hun weerbaarheid te vergroten.

De agenda dient als leidraad voor de uitvoering van het programma voor de interne markt in het kader van het nieuwe meerjarig financieel kader (MFK). De agenda bevordert maatregelen voor een meer groene, digitale en eerlijke interne markt, en streeft ernaar om zo het vertrouwen onder consumenten te vergroten. In haar agenda heeft de Commissie ook een lijst met 22 vervolgacties opgenomen, veelal wetgevende voorstellen, die in de komende 2 jaar worden gepubliceerd. Dit BNC-fiche heeft alleen betrekking op de mededeling. Voor de wetgevende voorstellen zullen na publicatie aparte BNC-fiches worden opgesteld.

De agenda heeft betrekking op vijf hieronder weergegeven prioritaire gebieden:

¹ COM(2018) 183, 184 en 185 final.

De groene transitie

De Commissie zet vooral in op duurzaamheid. Zij wil consumenten beter laten informeren over de mate van duurzaamheid van hun aankoop en in het algemeen sterkere prikkels in beleid opnemen die duurzamere omgang met producten bevorderen (b.v. langere levensduur, meer reparatie, betere inzameling). De Commissie komt daarom later dit jaar met een initiatief om consumenten een grotere rol te geven bij de groene transitie, onder andere door een effectief recht op reparatie. Ook kan de toekomstige herziening van de richtlijn verkoop van goederen² volgens de Commissie een goede gelegenheid bieden om na te gaan wat er nog meer kan worden gedaan om reparatie te promoten en meer duurzame, circulaire producten aan te moedigen. Verder stelt de Commissie voor om onderwerpen als vroegtijdige veroudering, greenwashing³, bevorderen van reparatie boven vervanging, beschikbaarheid van onderdelen en een minimum garantieperiode op tweedehands of gerepareerde producten aan te pakken. Hiervoor worden afzonderlijke wetgevende voorstellen gepubliceerd.

De digitale transformatie

De consumentenregels moeten volgens de Commissie geschikt zijn voor de huidige digitale ontwikkelingen; de richtlijn modernisering consumentenbescherming⁴ (die onder andere de richtlijn oneerlijke handelspraktijken aanpast) en de richtlijn digitale content⁵ hebben hiertoe al belangrijke stappen gezet. De Commissie vindt dat extra maatregelen nodig zijn om ervoor te zorgen dat de consument zowel offline als online voldoende is beschermd en met vertrouwen aankopen kan doen. Dit wordt deels al geadresseerd in het voorstel voor een Wet inzake digitale diensten⁶ dat zich richt op meer verantwoordelijkheden voor online platforms en dat ervoor moet zorgen dat consumenten ook online beschermd worden tegen illegale content en producten. Ook wordt door de Commissie gekeken hoe de huidige productveiligheidsregels moeten worden aangepast, omdat zogenaamde 'slimme producten' in steeds meer huishoudens zijn te vinden. In navolging van haar Witboek over AI⁷ werkt de Commissie aan een voorstel om een hoog niveau van bescherming van de consumentenbelangen en de bescherming van de grondrechten te waarborgen, teneinde het vertrouwen op te bouwen dat nodig is om AI ingang te doen vinden in de samenleving.

² Richtlijn (EU) 2019/771 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de verkoop van goederen, tot wijziging van Verordening (EU) 2017/2394 en Richtlijn 2009/22/EG, en tot intrekking van Richtlijn 1999/44/EG.

³ "Greenwashing" is een onware of niet-verifieerbare "milieuclaim" of "groene claim" in commerciële boodschappen, marketing of reclame. Daarmee wordt onterecht gesuggereerd dat een product of een dienst een positieve of geen invloed heeft op het milieu of het milieu minder schade toebrengt dan concurrerende goederen of diensten. (Richtsnoeren voor de tenuitvoerlegging en toepassing van Richtlijn 2005/29/EG betreffende oneerlijke handelspraktijken, SWD(2016) 163 final, hoofdstuk 5.)

⁴ Richtlijn (EU) 2019/2161 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en Richtlijnen 98/6/EG, 2005/29/EG en 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad wat betreft betere handhaving en modernisering van de regels voor consumentenbescherming in de Unie.

⁵ Richtlijn (EU) 2019/770 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de levering van digitale inhoud en digitale diensten.

⁶ COM(2020)825 final, gepubliceerd op 15 december 2020. U ontvangt hier een apart BNC-fiche over.

⁷ Witboek over kunstmatige intelligentie - een Europese benadering op basis van excellentie en vertrouwen. COM(2020) 65 final.

Verhaalmogelijkheden en versterking van consumentenrechten

Consumenten moeten hun recht kunnen halen; de Commissie concludeert dat dat in de praktijk soms lastig blijkt. De handhaving van consumentenregels in de EU is versterkt met de vernieuwde CPC-Verordening.⁸ De Commissie is van plan een project voor de oprichting van een “EU-e-Lab” te financieren, dat de autoriteiten een gemeenschappelijke gereedschapskist zal bieden voor onlineonderzoeken en toezicht op gevaarlijke producten die online worden verkocht. De Commissie ondersteunt de lidstaten bij een tijdige en efficiënte omzetting, uitvoering en handhaving van de moderniseringsrichtlijn consumentenbescherming die onder meer voorziet in meer digitale rechtvaardigheid en strengere sancties en de richtlijn representatieve vorderingen⁹ die consumenten in staat stelt om de krachten te bundelen en gezamenlijk verhaal te halen.

Specifieke behoeften van bepaalde groepen consumenten

Kwetsbare consumenten hebben meer/specifieke bescherming nodig. De Commissie benoemt specifiek consumenten die ten gevolge van de coronacrisis extra (financieel) kwetsbaar zijn, oudere consumenten, consumenten met een beperking en kinderen/minderjarigen en stelt voor om ten aanzien van deze groepen gerichte acties ondernemen. Zo stelt de Commissie voor om vanaf 2021 de EU-financiering voor acties om de beschikbaarheid en kwaliteit van schuldadviesdiensten in de lidstaten te verhogen. Verder verwacht de Commissie in 2021 een besluit inzake veiligheidseisen op te stellen voor normen voor kinderverzorgingsproducten en het kader voor productveiligheid te versterken door de herziening van de richtlijn inzake algemene productveiligheid. Tenslotte zal de Commissie tegen 2023 een strategische aanpak ontwikkelen om het consumentenbewustzijn en -onderricht te verbeteren, waarbij ook rekening wordt gehouden met de behoeften van verschillende groepen, onder meer op basis van gelijkheid en non-discriminatie.

Internationale samenwerking

Veel onveilige producten, die binnen de EU worden verkocht, zijn afkomstig uit derde landen. Om dit te bestrijden gaat de Commissie, samen met de lidstaten, het gesprek aan binnen de WTO, UNCTAD en OESO en landen als China en de VS om deze problemen te bespreken en afspraken te maken.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland beschikt over een stevig wettelijk verankerd consumentenbeleid én -toezicht dat waarborgen biedt aan consumenten. Dit wettelijk kader is grotendeels tot stand gekomen door (de implementatie van) EU-regelgeving. Consumenten moeten erop kunnen vertrouwen dat ze krijgen wat ze hebben gevraagd en niet misleid worden. Evenwichtige verhoudingen in het handelsverkeer zorgen voor betere uitkomsten van het marktproces.

⁸ Verordening (EU) 2017/2394 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende samenwerking tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2006/2004.

⁹ Richtlijn (EU) 2020/1828 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2020 betreffende representatieve vorderingen ter bescherming van de collectieve belangen van consumenten en tot intrekking van Richtlijn 2009/22/EG.

In Nederland houdt de Autoriteit Consument en Markt (ACM) toezicht op de naleving van een belangrijk deel van de consumentenbeschermingsregels. Dit doet de ACM op basis van de Wet handhaving consumentenbescherming. Daarnaast bestaan ook gespecialiseerde toezichthouders zoals de Autoriteit Financiële Markten en de Autoriteit Persoonsgegevens.

Het kabinet heeft in 2018 concreet ingezet op betere bescherming van consumenten door uitvoering te geven aan een eigen consumentenagenda (Kamerstuk 27879 nr. 64).

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet oordeelt positief over de mededeling van de Commissie. De nieuwe Europese consumentenagenda komt op veel onderdelen overeen met de Nederlandse consumentenagenda. Vertrouwen van consumenten is essentieel voor het economisch herstel evenals het bieden van duidelijkheid aan ondernemers die actief zijn in meerdere EU-lidstaten. Omdat veel bedrijven grensoverschrijdend zakendoen, is het kabinet van mening dat het nodig is om in EU-verband te werken aan een gezamenlijke agenda, waarin consumentenproblemen die nu en straks spelen worden geïdentificeerd en aangepakt.

Het kabinet steunt de focus in deze consumentenagenda op *duurzaamheid*. Daarbij maakt de Commissie terecht de aantekening dat dit niet moet leiden tot een overdaad aan informatie en tot hoge extra kosten voor het bedrijfsleven. Dit is ook voor het kabinet een belangrijk punt; de oplossing van consumentenproblemen ligt niet altijd in het verstrekken van nog meer informatie, maar in het verstrekken van de juiste informatie op het juiste moment (zinnige transparantie) zodat de consument een overwogen keuze kan maken. Door gebruik te maken van het bestaande instrumentarium en handhavingskader blijven de regeldruk en nalevingskosten voor bedrijven laag en wordt toezicht effectiever.

Voor *digitalisering* hanteert de Commissie hetzelfde uitgangspunt als de kabinetsinzet van de afgelopen jaren: de consument moet zowel offline als online goed beschermd worden en met hetzelfde vertrouwen aankopen kunnen doen. Voor het kabinet is vooral belangrijk dat duidelijk wordt dat platforms als belangrijke online marktspelers bepaalde verantwoordelijkheden hebben ten opzichte van consumenten. Het gebruik van data, AI en algoritmen heeft bedrijven en consumenten veel kansen en gemak opgeleverd. Desalniettemin is het kabinet het eens met de Commissie om ook oog te houden voor de eventuele keerzijden van deze ontwikkelingen zoals uiteengezet in de Kamerbrief over consument, data en kunstmatige intelligentie (Kamerstuk 35134 nr. 14). De digitale economie kan alleen floreren als de consument daarin een sterke positie inneemt.

De Commissie zet ook nadrukkelijk in op de *handhaving van consumentenregels*. Het kabinet steunt dit en ziet ook de voordelen van de versterkte samenwerking tussen lidstaten zoals vastgelegd in de nieuwe CPC-Verordening en de coördinerende rol voor de Commissie in gezamenlijke acties door de lidstaten.

Het kabinet is het eens met de Commissie dat extra aandacht nodig is voor specifieke groepen *kwetsbare consumenten* door middel van de door de Commissie voorgestelde acties. In haar

Kamerbrief over meer verantwoordelijkheden voor online platforms ten opzichte van de consument (Kamerstuk 27879;26643, nr. 76) heeft het kabinet al aangegeven dat het nodig is om onveilige producten, afkomstig van buiten de EU en vaak aangeboden via online platforms van buiten de EU, aan te pakken. De door de Commissie aangekondigde herziening van productveiligheidsregels kan hieraan bijdragen. Daarnaast is het kabinet het met de Commissie eens dat in aanvulling daarop wordt gesproken met onder andere China en Afrika en dat de Commissie, in samenwerking met de lidstaten, haar invloed blijft aanwenden in *internationale organisaties* om in het algemeen een hoge mate van bescherming en veiligheid voor consumenten te bevorderen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De verwachting is dat vrijwel alle lidstaten de nieuwe Europese Consumentenagenda zullen steunen. Het kabinet verwacht wel discussie over de invulling van de verschillende onderwerpen. Deze vinden vooral plaats nadat de Commissie haar voorstellen die in de agenda worden aangekondigd heeft gepubliceerd en dus niet in relatie tot de inhoud van deze agenda. Het kabinet verwacht dat ook het Europees Parlement de onderwerpen die de Commissie nu heeft geagendeerd zal steunen.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid. De mededeling heeft betrekking op het terrein van consumentenbescherming. Op dit terrein hebben de EU en de lidstaten een gedeelde bevoegdheid (artikel 4 lid 2 onder f VWEU). De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Consumenten doen hun aankopen steeds vaker online. De dienstverleners die online actief zijn, bieden veelal hun producten en/of diensten aan in meerdere (of soms alle) lidstaten. Wegens het grensoverschrijdende karakter van de online dienstverlening is de EU het meest aangewezen niveau om op te treden. Gezamenlijke aanpak van de aangegeven consumentenproblemen, waarvoor de agenda een eerste aanzet geeft, leidt tot betere bescherming van consumenten in de hele EU maar ook tot meer rechtszekerheid voor ondernemers die actief zijn in meerdere EU-lidstaten. Met een steeds verder verdiepende interne markt en toename van het aantal consumententransacties tussen de lidstaten is harmonisatie binnen de EU cruciaal. Op het gebied van consumentenbescherming doen zich op de interne markt problemen voor die nationale wetgevers en toezichthouders moeilijk kunnen aanpakken als zij afzonderlijk van elkaar optreden.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Met een Europese Consumentenagenda worden prioriteiten aangebracht in het gezamenlijke Europese consumentenbeleid. De aangekondigde voorstellen, zoals een evaluatie en analyse van de pakketreizenrichtlijn, een wetgevend voorstel ter versterking van de positie van de consument om duurzamere keuzes te maken, een update van de richtsnoeren bij de richtlijn oneerlijke

handelspraktijken en een herziening van de algemene productveiligheidsrichtlijn, lijken geschikt om de consumentenproblemen die in de EU spelen in kaart te brengen en om deze problemen te bespreken en aan te pakken. Deze voorstellen lijken daarbij niet verder dan noodzakelijk te gaan en passen binnen de bestaande kaders van het Europees consumentenbeleid. Andere minder verstrekkende maatregelen dan de voorgestelde acties lijken vooralsnog minder geschikt te zijn om de geconstateerde problemen effectief aan te pakken.

d) Financiële gevolgen

De publicatie van deze Mededeling heeft geen directe financiële gevolgen aangezien de agenda zelf niet leidt tot aanpassingen van beleid of regelgeving. De aangekondigde voorstellen in deze agenda kunnen wel leiden tot financiële gevolgen. Het is op dit moment niet mogelijk om een indicatie van deze gevolgen te geven, omdat de voorstellen nog moeten worden gepubliceerd. Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen voor de uitvoering van de agenda gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor Nederland moeten worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten en concurrentiekracht

De mededeling zelf heeft geen directe gevolgen voor de regeldruk voor burgers en bedrijfsleven. Dat kan anders zijn voor de vervolgacties, maar daarbij geldt dat het kabinet vindt dat bij de uitwerking van de voorstellen in regelgeving het uitgangspunt moet zijn dat deze zo lastenluw mogelijk worden vormgegeven. Deze voorstellen worden na publicatie ervan apart door het kabinet beoordeeld, met een inschatting van de mogelijke gevolgen voor het bedrijfsleven.