



EUROPESE  
COMMISSIE

Brussel, 1.7.2014  
COM(2014) 439 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD,  
HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN  
DE REGIO'S**

**over de werking van Verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming (verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming)**

# Verlag over de werking van de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming

---

## 1. Inleiding

Consumentenuitgaven maken momenteel ruim 56 % van het bruto binnenlands product van de Europese Unie uit en zijn daarmee een stuwende kracht voor de Europese economie<sup>1</sup>. Door consumentenvoorwaarden te verbeteren en het vertrouwen in de interne markt te verhogen kan het consumentenbeleid van de Europese Unie een aanzienlijke bijdrage leveren aan hogere groeipercentages in de EU. Zoals in de Europese consumentenagenda 2012 wordt vermeld, vormt verscherpte handhaving van consumentenwetgeving een van de prioriteiten van het consumentenbeleid. Deze eenvormige en efficiënte handhaving is erop gericht particuliere consumptie te stimuleren en bedrijven een gelijk speelveld te garanderen. Dit vormt op zijn beurt weer een stimulans voor de concurrentie en leidt tot innovaties waarbij de consument centraal staat<sup>2</sup>.

De handhaving van EU-wetgeving op het gebied van de economische belangen van consumenten is in 2004 versterkt met het vaststellen van de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming (SCB-verordening)<sup>3</sup>. Dit unieke kader brengt nationale instanties uit alle lidstaten van de EU samen<sup>4</sup>. De belangrijkste doelstelling van dit kader is het aanpakken van grensoverschrijdende inbreuken middels het ontwikkelen van procedures voor informatie-uitwisseling, grensoverschrijdende handhavingsverzoeken en gecoördineerde acties, zodat inbreuk makende handelaren zich niet meer tussen de lidstaten kunnen verplaatsen om misbruik te maken van openingen in de grenzen van rechtsgebieden. Het stelt partijen tevens in staat internationale samenwerkingsovereenkomsten te sluiten.

De Commissie heeft in haar tweejaarlijkse verslagen<sup>5</sup> van 2009 en 2012 de werking van de SCB-verordening beoordeeld en manieren aangedragen om binnen het bestaande wetgevingskader tot een efficiëntere samenwerking op het gebied van handhaving te komen. Met artikel 21 bis van de SCB-verordening is een evaluatieclausule geïntroduceerd op basis waarvan de Commissie de doeltreffendheid en operationele mechanismen van de verordening dient te beoordelen.

---

<sup>1</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-491\\_nl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-491_nl.htm)

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/archive/strategy/docs/consumer\\_agenda\\_2012\\_nl.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/archive/strategy/docs/consumer_agenda_2012_nl.pdf)

<sup>3</sup> Verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming, PB L 364 van 9.12.2004, blz. 1).

<sup>4</sup> Het omvat ook de EER-partnerlanden: IJsland, Liechtenstein en Noorwegen.

<sup>5</sup> COM(2009) 336 en COM(2012) 100;

[http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial\\_national\\_reports\\_en.htm#biennial](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial_national_reports_en.htm#biennial)

In een externe evaluatie (hierna "de evaluatie" genoemd)<sup>6</sup> werd in 2012 geconcludeerd dat de SCB-verordening de bevoegde autoriteiten en consumenten voordeel had gebracht en werd de juistheid en de relevantie bevestigd van de doelstellingen van de SCB-verordening, waarbij werd opgemerkt dat deze nog niet volledig gerealiseerd waren.

In de conclusies van de Europese consumententop van 2013<sup>7</sup> werd benadrukt dat er op EU-niveau een beter geïntegreerde benadering van de handhaving van consumentenrechten moest komen, vooral om wijdverbreide inbreuken aan te pakken<sup>8</sup>. In de tussentijd hebben nationale handhavingsinstanties en consumentenorganisaties actie tegen deze wijdverbreide inbreuken ondernomen, bijvoorbeeld in gevallen waar sprake was van misleidende praktijken met betrekking tot het recht op juridische waarborg<sup>9</sup>. Dergelijke acties tonen niet alleen aan dat grotere handelaren vaak op hetzelfde moment dezelfde praktijken in een aantal verschillende lidstaten toepassen, maar bieden ook aanknopingspunten om na te denken over de beste manier waarop dergelijke wijdverbreide inbreuken die in de gehele EU plaatsvinden kunnen worden aangepakt.

Als volgende stap in het beoordelingsproces heeft de Commissie een routekaart<sup>10</sup> gepubliceerd met een overzicht van de belangrijkste gebieden die verbeterd konden worden en deze aan een openbare raadpleging<sup>11</sup> onderworpen, die plaatsvond tussen 11 oktober 2013 en 13 februari 2014. Deze gebieden hebben betrekking op een uniforme uitleg van het SCB-kader door alle spelers, mogelijke zwakke plekken in waarschuwingsmechanismen, procedurele en juridische obstakels bij het afhandelen van verzoeken om wederzijdse bijstand, bevoegdheden van de bevoegde autoriteiten, de rol van de Commissie en de noodzaak om gemeenschappelijke instrumenten te ontwikkelen om wijdverbreide inbreuken aan te pakken die in meerdere lidstaten tegelijk worden gepleegd (relevante inbreuken op EU-niveau).

Uit het beoordelingsproces is tot nu toe gebleken dat de uitvoering van de SCB-verordening in 2007 heeft geleid tot het ontwikkelen van effectieve middelen om de collectieve belangen van consumenten in de EU te kunnen waarborgen. De SCB-verordening heeft een minimumcapaciteit op het gebied van handhaving voor

---

<sup>6</sup> Externe evaluatie van de verordening inzake consumentenbescherming, eindverslag van het consortium ter beoordeling van het consumentenbeleid, 17 december 2012 ("evaluatie"), [http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc\\_regulation\\_inception\\_report\\_revised290212\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf)

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/events/ecs\\_2013/report/Summitconclusions.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/events/ecs_2013/report/Summitconclusions.pdf)

<sup>8</sup> Europese consumententop, discussienota "Towards a more efficient enforcement of EU Consumer Rights" (Op weg naar een efficiëntere handhaving van consumentenrechten in de EU), april 2013, [http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/07032013\\_consumer\\_summit\\_discussion\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/07032013_consumer_summit_discussion_paper_en.pdf)

<sup>9</sup> [http://www.cojef-project.eu/IMG/pdf/BEUC\\_PR\\_Apple.pdf](http://www.cojef-project.eu/IMG/pdf/BEUC_PR_Apple.pdf)

<sup>10</sup> Routekaart "Review of the Regulation of the European Parliament and of the Council on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws" (Beoordeling van de verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming), 09/2013. [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned\\_ia/docs/2014\\_sanco\\_001\\_consumer\\_protection\\_cooperation\\_review\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned_ia/docs/2014_sanco_001_consumer_protection_cooperation_review_en.pdf)

<sup>11</sup> Een samenvatting van de antwoorden van belanghebbenden tijdens de openbare raadpleging inzake de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming (SCB-verordening) (2006/2004/EG) is beschikbaar op [http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/index_en.htm)

nationale instanties vastgesteld en hun de mogelijkheid geboden gezamenlijke, door de Europese Commissie gecoördineerde handhavingsactiviteiten te ondernemen. Zo zijn bijvoorbeeld meer dan 3 000 e-commerce-websites in verschillende economische sectoren gecontroleerd op inbreuken op EU-wetgeving, hetgeen een betere naleving tot gevolg heeft gehad. De afgelopen twee jaar is nog een stap gezet door van de industrie te eisen met oneerlijke handelspraktijken op gebieden van gemeenschappelijk belang in de EU te stoppen – gemeenschappelijke SCB-handhavingsbenaderingen. Een recente SCB-actie op het gebied van in-app-aankopen<sup>12</sup>, in het kader waarvan nationale handhavingsinstanties bij grote technologiebedrijven in de EU hebben gezorgd voor een gemeenschappelijk inzicht in de manier waarop de desbetreffende consumentenregels op dit gebied moeten worden toegepast, is een concreet voorbeeld van de wijze waarop handhaving op basis van de SCB-verordening moderne consumentenproblemen in een aantal lidstaten kan aanpakken.

Tegelijkertijd heeft de Commissie een begin gemaakt met het ontwikkelen van interpretatieve richtsnoeren om handhaving en naleving verder te vergemakkelijken<sup>13</sup> teneinde gelijke tred te houden met de voortgaande uitbreiding van de Europese consumentenbescherming en het beleid op dat gebied. De komende richtsnoeren betreffende de toepassing van de richtlijn consumentenrechten<sup>14</sup> en de richtlijn oneerlijke handelspraktijken<sup>15</sup> moeten bij de beoordeling van gevallen een gemeenschappelijke interpretatie bevorderen en zo leiden tot een betere handhaving van de consumentenwetgeving.

Met het oog op de toekomst heeft het beoordelingsproces duidelijk gemaakt dat handhaving van consumentenwetgeving zich zowel moet richten op de specifieke kenmerken van gedematerialiseerde handel als op de snelheid waarmee inbreuken op de consumentenwetgeving zich in de Europese Unie kunnen verspreiden, om zo op de nieuwe uitdagingen van de digitale economie te kunnen reageren. Gegevens van het consumentenscoreboard en verslagen van de Europese consumentencentra wijzen er ook op dat er nog steeds oneerlijke handelspraktijken in landen voorkomen en dat er sprake is van een groot aantal grensoverschrijdende inbreuken op consumentenwetgeving. Tijdens de openbare raadpleging hebben de belanghebbenden de beleidsmakers duidelijk opgeroepen hun inspanningen voor een effectieve handhaving van consumentenwetgeving te verhogen.

Het onderhavige verslag markeert een volgende stap in het beoordelingsproces. Het integreert alle geciteerde documenten, nieuwe tweejaarlijkse verslagen die in 2013 door de lidstaten zijn ingediend<sup>16</sup> en de resultaten van de openbare raadpleging. Overeenkomstig de beginselen van slimme regelgeving<sup>17</sup> wordt dit verslag gevolgd door een grondige evaluatie van het effect van de mogelijke verbeteringen in de SCB-verordening, zodat de Commissie haar beoordeling, waartoe zij in artikel 21 bis van de SCB-verordening wordt opgeroepen, begin 2015 kan afronden en een gegronde beslissing kan worden genomen over de vraag of een wetgevingsvoorstel tot wijziging van de SCB-verordening moet worden ingediend.

---

<sup>12</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-187\\_nl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-187_nl.htm)

<sup>13</sup> [http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/rights-contracts/directive/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/rights-contracts/directive/index_en.htm)

<sup>14</sup> Richtlijn 2011/83/EU betreffende consumentenrechten.

<sup>15</sup> Richtlijn 2005/29/EG betreffende oneerlijke handelspraktijken.

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/index_en.htm)

<sup>17</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/index\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_nl.htm) en in het bijzonder het interinstitutioneel akkoord “Beter wetgeven” (2003/C 321/01).

## 2. Sinds 2007 heeft samenwerking op het gebied van handhaving ervoor gezorgd dat EU-consumentenwetgeving consumenten meer voordeel heeft opgeleverd.

Sinds 2007 heeft de SCB-verordening, door de handhavingscapaciteit in Europa te versterken, consumenten in de EU aanzienlijke voordelen gebracht. Samenwerking tussen handhavingsinstanties op het gebied van consumentenbescherming heeft geleid tot een uniformere toepassing van EU-wetgeving inzake consumentenbescherming en zo een bijdrage geleverd aan een betere werking van de interne markt voor burgers en bedrijven. In het bijzonder geldt het volgende:

- Dankzij het mechanisme voor wederzijdse bijstand uit de SCB-verordening is er een duidelijk en uitgebreid juridisch kader voor wederzijdse uitwisseling van informatie en grensoverschrijdende handhavingsacties. De belangrijkste innovatie is de mogelijkheid om wetgeving op het gebied van consumentenbescherming over grenzen heen te handhaven (artikel 8 van de SCB-verordening). Hierdoor worden niet alleen de handhavingskosten gereduceerd, maar wordt het ook mogelijk om de administratieve middelen van het ene land ten voordele van consumenten in een ander land te gebruiken en te voorkomen dat inbreuk makende handelaren zich verplaatsen.

### *Verzoeken om wederzijdse bijstand*

*De SCB-verordening geeft de bevoegde instanties de mogelijkheid op verzoek onderzoeksgegevens uit te wisselen (artikel 6) en een andere bevoegde instantie te verzoeken een einde te maken aan een intracommunautaire inbreuk (artikel 8). Met behulp van deze instrumenten kunnen de bevoegde autoriteiten bewijzen verzamelen om een einde te maken aan inbreuken van handelaren uit andere lidstaten die schadelijke gevolgen voor consumenten in hun rechtsgebied hebben.*

*Eind 2013 waren door de lidstaten in totaal 1 454 verzoeken om wederzijdse bijstand ingediend, waarbij het in 699 gevallen verzoeken om informatie betrof en in 755 gevallen om verzoeken tot handhaving ging. In de evaluatie wordt gewezen op de talrijke voordelen die het mechanisme voor wederzijdse bijstand heeft opgeleverd, zoals een grotere effectiviteit van grensoverschrijdende handhavingsacties, uitwisseling van beste praktijken, sterkere bewustwording bij instanties met betrekking tot opkomende inbreuken en een verhoogde administratieve capaciteit<sup>18</sup>.*

- Dankzij de "bezemacties" en gemeenschappelijke handhavingsbenaderingen op basis van artikel 9 van de SCB-verordening hebben de lidstaten hun handhavingsbenaderingen op grotere schaal kunnen coördineren. Hiermee kregen de lidstaten instrumenten in handen die in de hele EU konden worden ingezet om ernstige en wijdverbreide inbreuken op te sporen en te bestrijden, hetgeen een preventieve werking op andere handelaren heeft. Zo hebben corrigerende maatregelen op het gebied van elektronische goederen, reisdiensten en digitale inhoud duidelijk geleid tot een meetbare toename van naleving en bewustzijn van consumentenrechten in bedrijven.

<sup>18</sup>

Blz. 98 van het externe evaluatieverslag uit 2012.

## Bezemacties

De Commissie heeft in samenwerking met de bevoegde autoriteiten van de lidstaten een speciaal EU-format ontwikkeld voor het controleren van websites (ook wel bezemactie genoemd). Bij een bezemactie worden websites in een bepaald onlinemarktsegment in de hele Europese Unie gecontroleerd op inbreuken op consumentenwetgeving, waarna handhavingsactiviteiten naleving moeten garanderen. Sinds 2007 vinden jaarlijks bezemacties plaats die door de Europese Commissie worden gecoördineerd en simultaan door de nationale handhavingsinstanties in de deelnemende landen worden uitgevoerd. Ondanks het feit dat de bezemacties vrijwillig zijn, hebben bijna alle lidstaten ieder jaar deelgenomen. In de periode 2007-2013 zijn er meer dan 3 000 websites gecontroleerd:

<b>Onlinemarkt</b>	<b>Betrokken lidstaten</b>	<b>Onderzochte websites</b>	<b>Websites met onregelmatigheden</b>	<b>Handhavingspercentage*</b>
Vliegtickets (2007)	15 + 1 EER	447	32 %	81 %
Mobiele-telefooninhoud (2008)	27 + 2 EER	554	54 %	71 %
Elektronische goederen (2009)	26 + 2 EER	369	55 %	71 %
Onlinekaartverkoop (2010)	27 + 2 EER	414	59 %	79 %
Consumentenkrediet (2011)	27 + 2 EER	565	69 %	75 %
Digitale inhoud (2012)	27 + 2 EER	330	52 %	80 %
Reisdiensten (2013)	27 + 2 EER	552	69 %	62 %**

\* Het handhavingspercentage geeft de mate van naleving na de bezemactie aan: het percentage conforme websites van alle gecontroleerde websites.  
\*\* Resultaten na zes maanden. Nationale autoriteiten hebben na het eerste onderzoek doorgaans minimaal twaalf maanden nodig om verslag van de eindresultaten van hun handhavingsactiviteiten uit te brengen.

De evaluatie wijst op de voordelen van bezemacties, zowel voor inbreuken binnen de Unie als voor nationale gevallen. Bezemacties geven een goede indicatie van de mate waarin de sector/markt de consumentenbeschermingsregels naleeft en maakt het SCB-netwerk zichtbaar. Zij dragen bij tot een gemeenschappelijke interpretatie van juridische en andere kwesties door SCB-instanties.

### Gemeenschappelijke handhavingsbenaderingen

De gemeenschappelijke handhavingsbenadering is een nieuw soort gemeenschappelijke handhavingsactie, die vanaf 2013 op basis van artikel 9 van de SCB-verordening is ontwikkeld. Zij stelt de bevoegde autoriteiten van de lidstaten in staat met hulp van de Commissie hun benadering met betrekking tot de toepassing van consumentenbeschermingswetgeving op een bepaald gebied te coördineren. De eerste acties van deze aard zijn gericht op aankopen van apps in onlinegames. De autoverhuursector is een ander voorbeeld. In beide gevallen is overleg gaande met de betrokken bedrijfstak om naleving van consumentenwetgeving te garanderen.

- Het SCB-waarschuwingsmechanisme heeft ervoor gezorgd dat lidstaten nu voor het eerst over een kader beschikken om informatie over opkomende inbreuken met elkaar uit te wisselen en vast te stellen welke inbreuken eventueel een gecoördineerde benadering vereisen.
- Gemeenschappelijke activiteiten en projecten, workshops en andere evenementen hebben de handhavings- en administratieve capaciteit van de lidstaten op het gebied van consumentenbescherming verhoogd en geleid tot meer vertrouwen en wederzijds begrip tussen de autoriteiten van de lidstaten die bij het SCB-netwerk betrokken zijn.
- Internationale samenwerking heeft ertoe geleid dat goede praktijken met de belangrijkste handelspartners van de EU zijn uitgewisseld.

Deze resultaten zijn bereikt ondanks het feit dat de administratieve middelen als gevolg van de crisis beperkter waren. Dit toont in feite aan dat het SCB-mechanisme een middelenefficiëntere manier kan zijn om inbreuken in de EU aan te pakken. De uitvoering van de SCB-verordening heeft over het algemeen positieve resultaten opgeleverd en heeft geleid tot een op een netwerk gebaseerd samenwerkingsmechanisme dat als voorbeeld voor andere terreinen van de eengemaakte markt kan dienen.

### **3. Samenwerking bij de handhaving: een slimmere manier om de nieuwe uitdagingen van de digitale economie aan te pakken**

De SCB-verordening blijft onverminderd relevant en een waardevolle troef voor de toekomst van het consumentenbeleid van de Europese Unie. Uit de evaluatie, de tweejaarlijkse verslagen van de Commissie en de lidstaten en de resultaten van de openbare raadpleging is gebleken dat er een duidelijke behoefte aan uitgebreide ondersteuning voor het SCB-netwerk bestaat. Op de volgende gebieden kan verdere ontwikkeling van het SCB-kader nodig zijn, mogelijk door een herziening van de SCB-verordening:

- De mechanismen voor wederzijdse bijstand, waaronder juridische en procedurele kwesties en bepalingen die een goede algehele samenwerking waarborgen (artikel 9 van de SCB-verordening), moeten wellicht worden verduidelijkt en versterkt<sup>19</sup>.
- Gemeenschappelijke handhavingsactiviteiten zoals bezemacties en de onlangs gelanceerde gemeenschappelijke handhavingsacties zijn effectief en zouden naar andere sectoren moeten worden uitgebreid<sup>20</sup>. Verdere vooruitgang is echter noodzakelijk, aangezien de ervaring met enkele SCB-zaken heeft geleerd dat voor de bestrijding van frauduleuze en agressieve handelspraktijken soms specifieke handhavingsmiddelen moeten worden ingezet<sup>21</sup>.
- Het SCB-markttoezicht- en –waarschuwingsmechanisme moet wellicht verder worden ontwikkeld om ervoor te zorgen dat opkomende dreigingen voor consumenten die mogelijk SCB-actie vereisen, snel kunnen worden gesignaleerd<sup>22</sup>. Vooral de mogelijkheid om daarbij andere spelers zoals consumentenorganisaties en Europese consumentencentra te betrekken moet worden onderzocht<sup>23</sup>.
- Problemen die voortkomen uit uiteenlopende nationale procedureregels en -standaarden die van toepassing zijn op de handhavingprocedure, blijken een belemmering voor effectieve en efficiënte samenwerking te vormen<sup>24</sup>. Deze

---

<sup>19</sup> Blz. 14-20 van de samenvatting van de openbare raadpleging en [http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc\\_regulation\\_inception\\_report\\_revised290212\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf)

<sup>20</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc\\_regulation\\_inception\\_report\\_revised290212\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf)

<sup>21</sup> Om dergelijke praktijken effectief te kunnen bestrijden, moeten autoriteiten op het gebied van consumentenbescherming en strafrechtelijke autoriteiten nauw samenwerken. Gelet op het feit dat het hier veelal kortlopende praktijken betreft, moeten de handhavingsinstanties mogelijk ook kunnen optreden als de praktijk al niet meer wordt toegepast.

<sup>22</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc\\_regulation\\_inception\\_report\\_revised290212\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf)

<sup>23</sup> Blz. 14-20 en 49 van de samenvatting van de openbare raadpleging.

<sup>24</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc\\_regulation\\_inception\\_report\\_revised290212\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf)

verschillen kunnen wederzijdse bijstand en samenwerking belemmeren en de effectieve aanpak van inbreuken vertragen. Ook de ‘gereedheidskist’ van de bevoegde autoriteiten, hun minimale gemeenschappelijke bevoegdheden, moet wellicht verder worden verduidelijkt<sup>25</sup>.

- De respondenten in de openbare raadpleging zijn over het algemeen voorstander van een actievere rol van de Commissie in het SCB-netwerk<sup>26</sup>. Er zijn in 2013-2014 reeds stappen in deze richting gezet met de start van nieuwe gecoördineerde handhavingsactiviteiten die hebben geleid tot een gemeenschappelijke handhavingsbenadering op het gebied van in-app-aankopen. Er moet in de toekomst meer worden gedaan tegen wijdverbreide relevante inbreuken op EU-niveau die de economie van de Europese Unie aanzienlijke schade kunnen berokkenen<sup>27</sup>.
- Gelet op de steeds grotere uitdagingen als gevolg van handelspraktijken uit derde landen in een geglobaliseerde digitale economie kan nauwere samenwerking met internationale partners noodzakelijk zijn<sup>28</sup>.

#### 4. Aanvullen van bilaterale bijstand met meer gemeenschappelijke acties in de hele EU

Uit de evaluatie en de tweejaarlijkse verslagen is gebleken dat nationale instanties na een aanvankelijke testperiode in 2007-2009 het SCB-mechanisme voor wederzijdse bijstand hebben gebruikt voor zaken die, gelet op de overige beschikbare middelen op nationaal niveau, efficiënter via het SCB-netwerk konden worden aangepakt<sup>29</sup>. Tegelijkertijd heeft een grotere internationalisering van de detailhandel in de EU ertoe geleid dat grote handelaren dochterondernemingen in hun belangrijkste markten hebben opgericht en in deze markten dezelfde praktijken toepassen. Nationale instanties worden in hun markten geconfronteerd met dezelfde inbreuken. Budgettaire beperkingen hebben er echter toe geleid dat lidstaten hun schaarse middelen meer op binnenlandse zaken dan op grensoverschrijdende problemen hebben gericht<sup>30</sup>.

---

<sup>25</sup> Blz. 22-29 van de samenvatting van de openbare raadpleging.

<sup>26</sup> Blz. iii en 45-48 van de samenvatting van de openbare raadpleging.

<sup>27</sup> Het probleem van wijdverbreide inbreuken is al gesignaleerd in de mededeling van juli 2009 betreffende de handhaving van het consumentenacquis (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0330&from=NL>) en bevestigd in de externe evaluatie ([http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc\\_regulation\\_inception\\_report\\_revised290212\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf)). Uit de resultaten van de openbare raadpleging is ook gebleken dat dergelijke inbreuken significant zijn – Blz. 35 van de samenvatting van de openbare raadpleging.

<sup>28</sup> Diverse lidstaten hebben in hun tweejaarlijkse verslagen gewezen op problemen met de handhaving die als gevolg van handel met derde landen zijn ontstaan. Zie ook [http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc\\_regulation\\_inception\\_report\\_revised290212\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf).

<sup>29</sup> Het aantal verzoeken om wederzijdse bijstand bereikte zijn hoogtepunt in 2008-2009 met een gemiddelde van 306 per jaar en daalde in de daaropvolgende periode 2010-2013 tot een gemiddelde van 162 per jaar, [http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial\\_national\\_reports\\_en.htm#biennial](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial_national_reports_en.htm#biennial) en blz. 76 van het externe evaluatieverslag uit 2012.

<sup>30</sup> Blz. 76 van het externe evaluatieverslag.



De internationalisering van de detailhandel heeft derhalve bijgedragen aan het verspreiden van dezelfde inbreuken over de grenzen van de lidstaten in de EU. Het SCB-netwerk heeft op deze ontwikkeling gereageerd door gezamenlijke activiteiten zoals bezemacties te versterken en door sinds 2013 een nieuw instrument te ontwikkelen, de gemeenschappelijke handhavingsbenadering. Door problemen van gemeenschappelijk belang op EU-niveau aan te pakken kan de handhaving effectief worden uitgevoerd.

Het ongelijke gebruik van het mechanisme voor wederzijdse bijstand onder de lidstaten, zoals al in het eerste tweejaarlijkse verslag van de Commissie werd vermeld, door de evaluatie<sup>31</sup> is bevestigd en in 2012-2013<sup>32</sup> is waargenomen, wijst erop dat het bewustzijn en gemeenschappelijke begrip van de SCB-verordening onder nationale instanties moet worden verhoogd. Dit kwam ook sterk naar voren in de reacties tijdens de openbare raadpleging<sup>33</sup>. Het gaat in dit verband voornamelijk om de regels voor handhavingsverzoeken (zoals maximale termijnen en stappen die moeten worden genomen nadat is gebleken dat handhaving niet mogelijk is) en procedures voor het afhandelen van verzoeken. Het lijkt bovendien zinvol na te denken over de samenwerking tussen consumentenorganisaties en het SCB-netwerk, in het bijzonder met betrekking tot het uitwisselen van informatie over opkomende praktijken die mogelijk in strijd zijn met de EU-wetgeving inzake consumentenbescherming.

In de evaluatie wordt tevens aanbevolen de bezemacties uit te breiden met activiteiten waarmee het publiek bewust wordt gemaakt en follow-ups, zodat er in een bepaalde sector een consistent niveau van naleving van consumentenwetgeving kan worden bereikt. Er wordt tevens voorgesteld om "een waarnemingscentrum" op te richten dat op systematische wijze informatie verzamelt<sup>34</sup>. Uit de resultaten van de openbare raadpleging blijkt tevens dat er een algemene behoefte bestaat om de markttoezichtmechanismen voor het tijdig opsporen van inbreuken te versterken.

Met uitzondering van de bezemacties en de ontwikkeling van gemeenschappelijke handhavingsbenaderingen is het volledige potentieel van artikel 9 niet benut in de periode 2007-2013. Zo is artikel 9 bijvoorbeeld niet rechtstreeks door de lidstaten gebruikt om parallel simultane handhavingsacties te coördineren. In de evaluatie wordt, als een van de redenen hiervoor, gewezen op de noodzaak te voorzien in aanvullende begeleiding voor het SCB-netwerk met betrekking tot de manier waarop dergelijke acties moeten worden gebruikt en gecoördineerd<sup>35</sup>, waaronder een verduidelijking van de rol van de Commissie<sup>36</sup>.

De resultaten van de openbare raadpleging wijzen op het toenemende aantal wijdverbreide ernstige inbreuken op consumentenwetgeving (relevante inbreuken op

---

<sup>31</sup> Blz. 98 van het externe evaluatieverslag uit 2012.

<sup>32</sup> Tweejaarlijkse verslagen van de lidstaten (2012-2013) op [http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial\\_national\\_reports\\_en.htm#biennial](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial_national_reports_en.htm#biennial)

<sup>33</sup> Blz. 9-13 van de samenvatting van de openbare raadpleging.

<sup>34</sup> Blz. 91-92 en 98 van het externe evaluatieverslag uit 2012.

<sup>35</sup> Blz. 99 van het externe evaluatieverslag uit 2012.

<sup>36</sup> Blz. 17 van het externe evaluatieverslag uit 2012. De noodzaak van een betere ondersteuning door de Commissie van handhavingsactiviteiten van lidstaten, in het bijzonder in gevallen waar sprake is van parallelle inbreuken die consumenten in meerdere lidstaten schaden, is ook aangegeven in de mededeling van de Commissie betreffende de handhaving van het consumentenacquis, 2009, blz. 5 (punt 2.3).

EU-niveau)<sup>37</sup> en op het belang van versterking van de samenwerkingsmechanismen uit artikel 9, zodat dergelijke inbreuken in de toekomst effectief kunnen worden aangepakt.

## **5. Een SCB-verordening die opkomende relevante inbreuken op EU-niveau efficiënt aanpakt**

In de evaluatie wordt erop gewezen dat inbreuken die tegelijkertijd in meerdere lidstaten plaatsvinden of door dezelfde handelaar worden gepleegd mogelijk niet volledig worden aangepakt in het kader van de huidige SCB-verordening<sup>38</sup>. Dergelijke inbreuken kunnen consumenten in de EU aanzienlijke schade berokkenen, aangezien transnationale handelaren die vanuit meerdere locaties werkzaam zijn een bedreiging kunnen vormen voor de economische belangen van alle consumenten in de EU. In de evaluatie wordt gewezen op de noodzaak van een sterk gecoördineerde aanpak of gemeenschappelijke actie op EU-niveau om dergelijke inbreuken een halt toe te roepen.

Een effectieve aanpak van "relevante inbreuken op EU-niveau" vereist een duidelijke rechtsgrondslag, inclusief een definitie van relevante inbreuken op EU-niveau, en verregaande coördinatie van handhavingsacties, mogelijk met een grotere betrokkenheid van de Commissie<sup>39</sup>. Zoals hierboven reeds is vermeld biedt artikel 9 van de SCB-verordening momenteel al de mogelijkheid de handhaving te coördineren. Hoewel er op basis van artikel 9 twee effectieve handhavingsinstrumenten zijn ontwikkeld (bezemacties en gemeenschappelijke handhavingsbenaderingen), heeft de ervaring uitgewezen dat het huidige coördinatiekader nog te vaag is, waarbij het vooral ontbreekt aan een welomschreven en transparante coördinatieprocedure, duidelijkheid met betrekking tot de respectieve rollen en verantwoordelijkheden van de spelers en de gevolgen van niet-handelen. De rol en verantwoordelijkheden van de coördinator zijn niet afdoende gedefinieerd. Hoewel aanvullende begeleiding en verduidelijking kunnen worden onderzocht als een manier om bij te dragen aan een frequenter gebruik van het coördinatiemechanisme van artikel 9, lijkt dit niet afdoende om alle vastgestelde problemen volledig op te lossen, met name met betrekking tot het vinden van de meest efficiënte manier om wijdverbreide relevante inbreuken op EU-niveau aan te pakken.

Gelet op de mogelijk wijdverbreide schade die relevante inbreuken op EU-niveau consumenten in meerdere lidstaten kunnen berokkenen, wordt in de routekaart 2013 als controleoptie de mogelijkheid voorgesteld een efficiënter(e) coördinatiemechanisme/-procedure voor handhaving te introduceren om zaken met relevantie op EU-niveau te kunnen aanpakken<sup>40</sup>. Een duidelijke meerderheid van belanghebbenden heeft tijdens de openbare raadpleging aangegeven dergelijke inbreuken significant te vinden en meent dat er een specifieke procedure op EU-niveau moet komen om ze aan te pakken<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> Blz. 35-37 van de samenvatting van de openbare raadpleging. Meer dan 80 % van de respondenten noemde dergelijke inbreuken zeer significant of significant en 56 % van de respondenten vond het van groot belang dat er een specifieke handhavingsprocedure voor het aanpakken van dergelijke inbreuken wordt ingevoerd.

<sup>38</sup> Blz. 94-95 en 122 van het externe evaluatieverslag.

<sup>39</sup> Blz. 94 van het externe evaluatieverslag.

<sup>40</sup> Routekaart 2013 voor de beoordeling van de SCB-verordening, september 2013.

<sup>41</sup> Blz. 35-38 van de samenvatting van de openbare raadpleging.

Volgens de belanghebbenden zouden de volgende benaderingen om relevante inbreuken op EU-niveau een halt toe te roepen het effectiefst zijn: i) een verplichting voor lidstaten om andere lidstaten van alle genomen handhavingsacties op de hoogte te stellen; ii) een verplichting voor de lidstaten om zaken te melden die voldoen aan welomschreven criteria op het gebied van relevantie op EU-niveau; iii) verplichte gezamenlijke handhavingsacties; en iv) wederzijdse erkenning van handhavingsbeslissingen. Bovendien was 75 % van alle belanghebbenden, met name van de kant van consumentenorganisaties en de Europese consumentencentra, ervan overtuigd dat één procedure op EU-niveau, in het kader waarvan de Commissie of een lidstaat bewijs voor een relevante inbreuk op EU-niveau kan leveren, een zeer effectief middel zou zijn om relevante inbreuken op EU-niveau een halt toe te roepen of af te schrikken. De overheden en regeringen namen een iets gematigder standpunt in<sup>42</sup>.

In het kader van de SCB-verordening wisselen de bevoegde autoriteiten informatie uit over vermeende inbreuken binnen de Unie en over handhavingsmaatregelen. Een dergelijk mechanisme voor vroegtijdige waarschuwingen en wederzijdse meldingen helpt de SCB-autoriteiten om inbreuken binnen de Unie in een vroeg stadium op te sporen en stelt hen in staat hun handhavingsactiviteiten beter te coördineren en gebruik te maken van gemeenschappelijke handhavingsacties op grond van artikel 9 van de SCB-verordening.

In de eerste twee jaren van het SCB-netwerk werd vaker gebruik gemaakt van het waarschuwingsmechanisme dan in de periode daarna<sup>43</sup>. Dit is mogelijk mede worden toe te schrijven aan een eerste proefperiode en aan een geleidelijke toename van het begrip van de functie van dit instrument naast die van andere SCB-instrumenten. In de daaropvolgende jaren (d.w.z. 2009-2013) is het aantal waarschuwingen per jaar betrekkelijk stabiel gebleven<sup>44</sup>.

In de evaluatie wordt als mogelijke oorzaak voor de algemene daling van waarschuwingen enerzijds een gebrek aan duidelijkheid genoemd met betrekking tot het doel, het gebruik en follow-up van de informatie die de waarschuwingen hebben opgeleverd, en anderzijds de verwarring van waarschuwingen met verzoeken om informatie<sup>45</sup>. Hoewel richtsnoeren of het nemen van maatregelen meer duidelijkheid daaromtrent hadden kunnen bieden, is het onwaarschijnlijk dat dergelijke maatregelen tot een oplossing hadden geleid van de bredere problematiek, namelijk de wijze waarop gevolg aan waarschuwingen moet worden gegeven of de wijze waarop andere actoren bij het waarschuwingsmechanisme kunnen worden betrokken.

De resultaten van de openbare raadpleging komen in grote lijnen overeen met de bevindingen van de evaluatie. De meeste belanghebbenden vonden dat het huidige systeem verbetering behoeft, waaronder bijvoorbeeld de mogelijkheid voor de Commissie en andere organisaties (consumentenorganisaties en de Europese consumentencentra) om waarschuwingen uit te laten gaan en de mogelijkheid om waarschuwingsacties in te delen gebaseerd op de verwachte follow-up (bijvoorbeeld voor actie / voor informatie)<sup>46</sup>. De belanghebbenden waren ook voorstander van

---

<sup>42</sup> Blz. 51-53 van de samenvatting van de openbare raadpleging.

<sup>43</sup> Het aantal uitgewisselde meldingen vertoonde een piek in 2008, met meer dan honderd meldingen per jaar, maar in de jaren daarna is het gedaald tot minder dan de helft.

<sup>44</sup> Blz. 85-88 van het externe evaluatieverslag uit 2012.

<sup>45</sup> Blz. 85-87 van het externe evaluatieverslag uit 2012.

<sup>46</sup> Blz. 15-21 van de samenvatting van de openbare raadpleging.

aanvullende maatregelen zoals verplichte gecoördineerd toezicht door de lidstaten en een mechanisme voor het verzamelen en analyseren van handhavingsgegevens.

## 6. Toelichting op de belangrijkste onderdelen van de SCB-verordening

### Het SCB-netwerk

De SCB-verordening verplicht de lidstaten om openbare handhavingsinstanties ('bevoegde autoriteiten') aan te wijzen die belast zijn met de handhaving van de EU-wetgeving inzake consumentenbescherming die in de bijlage bij de SCB-verordening worden vermeld, en één verbindingsbureau aan te wijzen dat verantwoordelijk is voor de coördinatie van SCB-zaken in elke lidstaat. Zij vormen het SCB-netwerk. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat voldoende middelen worden toegewezen aan deze instanties om hun SCB-taken uit te kunnen voeren.

Het netwerk van bevoegde autoriteiten is in de periode 2007-2013 aanzienlijk uitgebreid. De belangrijkste reden hiervoor was de geleidelijke uitbreiding van de materiële werkingssfeer van de SCB-verordening naarmate nieuwe EU-wetgeving werd toegevoegd aan de bijlage.

In de lidstaten bestaan verschillende benaderingen ten aanzien van de nationale institutionele opzet voor de SCB-verordening: deze kan geconcentreerd zijn in een beperkt aantal instanties, of verdeeld zijn over vele instanties met sectorspecifieke verantwoordelijkheden en/of over regionale instanties in federale staten. In de evaluatie werd gewezen op mogelijke problemen die veroorzaakt kunnen worden door complexe en uiteenlopende institutionele kaders, zoals lange communicatielijnen waardoor vertragingen kunnen ontstaan in de afhandeling van verzoeken. Het belang van de rol van het verbindingsbureau werd benadrukt, met name als de institutionele opzet complex is<sup>47</sup>. Dit werd ook ondersteund in de reacties op de openbare raadpleging<sup>48</sup>.

Niet alle lidstaten maken actief en vaak gebruik van de SCB, zo blijkt uit de evaluatie, alsmede uit de tweejaarlijkse verslagen van de Commissie en de lidstaten<sup>49</sup>. Hoewel waarschijnlijk sprake is van meerdere oorzaken, komt uit de Evaluatie naar voren dat sommige lidstaten niet ten volle profiteren van de SCB-samenwerkingsmechanismen wegens onvoldoende middelen<sup>50</sup>. In de evaluatie worden opmerkelijke verschillen geconstateerd tussen de lidstaten wat betreft middelen en handhavingscapaciteit<sup>51</sup>.

### Diversiteit van de nationale handhavingssystemen en belemmeringen voor samenwerking

---

<sup>47</sup> Blz. 76-77 van het externe evaluatieverslag uit 2012.

<sup>48</sup> Blz. 9-13 van de samenvatting van de openbare raadpleging.

<sup>49</sup> Blz. 78 van het externe evaluatieverslag uit 2012 en [http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial\\_national\\_reports\\_en.htm#biennial](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial_national_reports_en.htm#biennial)

<sup>50</sup> Blz. 78 van het externe evaluatieverslag uit 2012 en [http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial\\_national\\_reports\\_en.htm#biennial](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial_national_reports_en.htm#biennial)

<sup>51</sup> Blz. 76 van het externe evaluatieverslag uit 2012.

In de SCB-verordening wordt de rol erkend die gerechtelijke instanties kunnen spelen in nationale handhavingssystemen: de bevoegde autoriteiten kunnen hun bevoegdheden op eigen gezag uitoefenen of onder toezicht van de gerechtelijke autoriteiten of middels een verzoek aan de gerechtelijke instantie. Tussen de lidstaten bestaan grote verschillen wat betreft de betrokkenheid van de gerechtelijke autoriteiten in openbare handhavingprocedures<sup>52</sup>.

In de evaluatie wordt gewezen op belemmeringen die worden veroorzaakt door het verschil tussen de lidstaten wat betreft de aard van de procedure en de bevoegdheden van de bevoegde autoriteiten<sup>53</sup>. Dergelijke belemmeringen kunnen niet alleen leiden tot vertragingen in samenwerking en de afhandeling van zaken, maar ook de effectiviteit van de handhaving van EU-wetgeving inzake consumentenbescherming en het vertrouwen in het systeem negatief beïnvloeden. In de Evaluatie wordt de aanbeveling gedaan deze problemen aan te pakken door middel van een doelgerichte coördinatie van voor de SCB relevante procedurele kwesties<sup>54</sup>.

Een grote meerderheid van de belanghebbenden in de openbare raadpleging was het erover eens dat het nuttig zou zijn gemeenschappelijke normen in te voeren voor het hanteren van voor de SCB relevante inbreuken en meende dat het definiëren van dergelijke normen op het gebied van de publicatie van handhavingbesluiten, het vrijgeven van de namen van ondernemingen die de regels overtreden, de toegang tot documenten, bewijsverzameling en onderzoek van websites een hoge prioriteit heeft<sup>55</sup>.

#### Bevoegdheden van de bevoegde autoriteiten krachtens de SCB-verordening

De bevoegde autoriteiten dienen te worden toegerust met de bevoegdheden die noodzakelijk zijn om aan hun verplichtingen in het kader van de SCB-verordening te voldoen. In de verordening is een lijst opgenomen van de minimale bevoegdheden die noodzakelijk zijn om een goede werking van het SCB-netwerk te kunnen garanderen. Deze bevoegdheden omvatten de mogelijkheid de informatie en bewijzen te verkrijgen die noodzakelijk zijn om overtredingen binnen de Unie aan te pakken, inspecties ter plaatse uit te voeren, inbreuken binnen de Unie te beëindigen of te verbieden en om handelaren te verplichten tot betalingen aan de staatskas. Het blijkt dat de meeste instanties alleen gebruikmaken van de minimale bevoegdheden die in de SCB-verordening zijn vastgelegd, hetzij rechtstreeks, hetzij op basis van nationale wetgeving die voorziet in soortgelijke bevoegdheden<sup>56</sup>.

De autoriteiten worden ook geacht om in voorkomend geval gebruik te maken van andere bevoegdheden die op nationaal niveau aan hen zijn toegekend om een einde te maken aan inbreuken. Het is echter gebleken dat het gebrek aan uniformiteit in de lidstaten wat betreft de beschikbaarheid van een aantal van deze extra bevoegdheden een obstakel vormt voor een meer effectieve samenwerking<sup>57</sup>. De verschillen, die

---

<sup>52</sup> In sommige lidstaten mogen alleen de gerechtelijke instanties een verbod opleggen, terwijl in andere landen de gerechtelijke instanties voornamelijk verantwoordelijk zijn voor rechterlijke toetsing van de beslissingen van de bevoegde autoriteiten.

<sup>53</sup> Blz. 60 van het externe evaluatieverslag uit.

<sup>54</sup> Blz. 60-61 van het externe evaluatieverslag uit 2012.

<sup>55</sup> Blz. 27-33 van de samenvatting van de openbare raadpleging.

<sup>56</sup> Tweejaarlijks verslag

[http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial\\_national\\_reports\\_en.htm#biennial](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial_national_reports_en.htm#biennial) en het externe evaluatieverslag uit 2012.

<sup>57</sup> Dit betreft bijvoorbeeld de bevoegdheid om test aankopen te doen, om namen van ondernemers die inbreuk plegen openbaar te maken of om tussentijdse maatregelen te nemen. In sommige lidstaten

voorkomen uit verschillen in nationale rechtstraditie en handhavingssystemen, kunnen tot op zekere hoogte worden overbrugd door middel van toelichting en uitleg, om op die manier tot een beter wederzijds begrip te komen van de mogelijkheden en beperkingen van de verschillende nationale instrumenten en systemen. Toch kan een uitgebreide toelichting niet de lacune opvullen van in sommige lidstaten op nationaal niveau ontbrekende bevoegdheden, waardoor de algehele efficiëntie van SCB-handhavingsacties mogelijk wordt verminderd.

Tegen deze achtergrond was de grote meerderheid van de belanghebbenden in de openbare raadpleging voorstander van de invoering van aanvullende instrumenten voor de bevoegde autoriteiten in de SCB-verordening, namelijk de bevoegdheid om testaankopen voor onderzoeksdoeleinden te doen, om namen van ondernemingen die inbreuk plegen openbaar te maken, om dwangsommen te vragen om onrechtmatig verkregen winsten ongedaan te maken en om te vragen om voorlopige maatregelen<sup>58</sup>. Ook was een duidelijke meerderheid van de belanghebbenden voorstander van maatregelen die het voor consumenten eenvoudiger maken om een schadevergoeding te eisen<sup>59</sup>.

### Interactie met strafrechtelijke vervolging

Volgens de SCB-verordening dienen de bevoegde autoriteiten ook gebruik te maken van andere bevoegdheden of maatregelen waarover zij op nationaal niveau beschikken om inbreuken binnen de Unie te beëindigen, met inbegrip van een verzoek om strafrechtelijke vervolging. De ervaring tot nu toe laat zien dat een soepelere uitwisseling van informatie tussen de justitiële autoriteiten en de bevoegde autoriteiten gewenst is, in het bijzonder wanneer het gaat om agressieve of frauduleuze praktijken.

### Betrokkenheid van consumentenorganisaties en andere actoren in SCB-samenwerking

In de SCB-verordening wordt erkend dat consumentenorganisaties een essentiële rol spelen bij de bescherming van de belangen van consumenten. De verordening stelt de lidstaten in staat om naast overheidsorganen ook andere instanties aan te wijzen die een rechtmatig belang hebben bij het beëindigen van inbreuken binnen de Unie. Deze organen kunnen door de SCB-autoriteiten worden geïnstrueerd om de noodzakelijke handhavingsmaatregelen te nemen die binnen de nationale wetgeving tot hun beschikking staan, om op die manier een einde te maken aan inbreuken binnen de Unie.

In de periode 2007-2013 hebben verschillende lidstaten dergelijke instanties aangewezen. Meestal betreft dit consumentenorganisaties en belangenverenigingen die onder hun eigen naam werkzaam zijn. Daarnaast werken nationale consumentenorganisaties sinds enkele jaren nauwer samen en coördineren zij

---

vormen testaankopen een gebruikelijk onderdeel van de inbreukprocedure maar in andere landen beschikt men niet over een dergelijk instrument. Dit kan leiden tot problemen met de toelaatbaarheid en beschikbaarheid van bewijs van inbreuken dat in een andere lidstaat is verkregen.

<sup>58</sup>

Blz. 22-26 van de samenvatting van de openbare raadpleging.

<sup>59</sup>

Blz. 26-27 van de samenvatting van de openbare raadpleging. Het doel van de SCB-verordening is de bescherming van de collectieve belangen van de consumenten. Voor individueel verhaal door consumenten bestaan andere instrumenten, zoals Richtlijn 2013/11/EU betreffende alternatieve geschillenbeslechting voor consumentengeschillen, Verordening nr. 524/2013 betreffende online geschillenbeslechting voor consumentengeschillen of Verordening nr. 861/2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen.

handhavingsactiviteiten in het kader van het Consumer Justice Enforcement Forum (COJEF)-project<sup>60</sup>. Veel lidstaten hebben samenwerkingsverbanden met consumentenorganisaties en Europese consumentencentra ontwikkeld om informatie te verkrijgen over marktontwikkelingen en inbreuken.

In de evaluatie wordt onderstreept dat consumentenorganisaties die in het collectieve belang van consumenten handelen, een belangrijke rol spelen bij de handhaving van consumentenrechten<sup>61</sup> (ze spelen een rol in het kader van de Richtlijn inzake inbreuken<sup>62</sup>). De belanghebbenden in de openbare raadpleging brachten ook naar voren dat regelmatige samenwerking tussen de SCB-autoriteiten en consumentenorganisaties essentieel is voor de vroege opsporing en effectieve afhandeling van inbreuken. De belanghebbenden waren ook van mening dat de effectiviteit en efficiëntie van EU-wetgeving inzake consumentenbescherming kan worden vergroot door de regelmatige uitwisseling van informatie met consumentenorganisaties en Europese consumentencentra, en de betrokkenheid van deze organisaties bij het waarschuwingsmechanisme van de SCB en bij de vaststelling van prioriteitsgebieden voor handhaving.

### De plannings- en prioriteringscyclus van de SCB

Sinds 2009 vinden de SCB-netwerkactiviteiten plaats in het kader van jaarlijkse actieplannen voor handhaving<sup>63</sup>. Aanvankelijk werden in de plannen gemeenschappelijke interessegebieden aangegeven, zoals onderwerpen voor bezemacties en thema's voor workshops. Uit het tweejaarlijks verslag 2012 komt duidelijk de noodzaak naar voren om middelen te bundelen en handhavingsacties te prioriteren. Er was een gemeenschappelijke aanpak van prioriteiten nodig<sup>64</sup>. In december 2011 werd het SCB-plannings- en prioriteringsproces beoordeeld. In 2013 werden door het SCB-comité vijf prioritaire gebieden vastgesteld en onderschreven<sup>65</sup>, waarmee een meerjarig kader voor gemeenschappelijke acties voor de periode 2014-2016 tot stand kwam. Op basis hiervan werd door het SCB-comité een jaarlijks actieplan voor handhaving goedgekeurd.

Dit proces heeft geleid tot een verbetering van de efficiëntie van het SCB-netwerk en een efficiënter gebruik van schaarse middelen. In de openbare raadpleging hebben de belanghebbenden echter gewezen op de noodzaak van verdere maatregelen ter ondersteuning van de kennisbasis voor handhavingsprioritering<sup>66</sup>. De meeste respondenten waren voorstander van gecoördineerde toezichtacties, een IT-platform waarbinnen handhavingsexpertise kan worden gedeeld, en betrokkenheid van de consumentenorganisaties en Europese consumentencentra bij het signaleren van marktontwikkelingen en overtredingen van de wetgeving inzake consumentenbescherming<sup>67</sup>.

---

<sup>60</sup> [www.cojef-project.eu](http://www.cojef-project.eu)

<sup>61</sup> Blz. 81-83 van het externe evaluatieverslag uit 2012.

<sup>62</sup> Richtlijn 2009/22/EC betreffende het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de consumentenbelangen, PB L 110 van 1.5.2009, blz. 30.

<sup>63</sup> Blz. 8 van de mededeling "Handhaving van het consumentenacquis", COM(2009) 330 definitief.

<sup>64</sup> Blz. 10 en 13 van het tweejaarlijks verslag 2012.

<sup>65</sup> De Commissie voor samenwerking inzake consumentenbescherming wordt gevormd op basis van de artikelen 19 en 20 van de SCB-verordening.

<sup>66</sup> Blz. 11-13 en 14-18 van de samenvatting van de openbare raadpleging.

<sup>67</sup> Blz. 15-17 van de samenvatting van de openbare raadpleging.

## De werkingssfeer van wetgeving inzake de SCB-verordening

De SCB-samenwerking omvat richtlijnen die zijn omgezet in de rechtsorde van de lidstaten en verordeningen die worden vermeld in de bijlage bij de SCB-verordening. De werkingssfeer van de bijlage is sinds 2007 geleidelijk uitgebreid en tegen het einde van 2013 waren er 18 wettelijke EU-regelingen inzake consumentenbescherming die onder deze bijlage vallen.

De conclusie van de evaluatie was dat de werkingssfeer van de bestaande SCB-verordening in grote lijnen adequaat is<sup>68</sup>. Sommige gebieden zijn in de samenwerking minder prominent aanwezig omdat zij onder sectorspecifieke wetgeving en andere bestaande mechanismen vallen en/of onder specifieke instanties voor samenwerking op EU-niveau<sup>69</sup>. Waar dit van toepassing is, dient verder te worden onderzocht op welke manier de coördinatie en uitwisseling van informatie tussen deze netwerken en de SCB kan worden gegarandeerd om consistentie in verschillende beleidsgebieden te bereiken.

Indien de werkingssfeer van de wetgeving zou worden herzien, dient te worden nagedacht over de ontwikkeling van toekomstige verkoopmethoden en -praktijken en over de vaststelling of herziening van de wetgeving inzake consumentenbescherming, in het bijzonder in antwoord op de digitale uitdagingen, met name de prijstransparantie.

## De SCB-database

Op grond van de SCB-verordening (artikel 10) wordt de Commissie geacht een elektronische database op te zetten en te onderhouden waarin informatie met betrekking tot wederzijdse verzoeken om bijstand en waarschuwingen wordt opgeslagen en verwerkt. Daartoe heeft de Commissie het SCB-systeem opgezet (SSCB). Sinds 2007 is gewerkt aan de verbetering van het SSCB, zodat de SCB-autoriteiten informatie en documenten kunnen uitwisselen met betrekking tot wederzijdse verzoeken om bijstand. De tweejaarlijkse verslagen, de evaluatie en de resultaten van de openbare raadpleging wijzen op ontevredenheid over het SSCB<sup>70</sup>. Zij wijzen erop dat het ontbreken van een goed functionerend IT-instrument een belemmering is voor een effectieve SCB-samenwerking.

---

<sup>68</sup> Blz. 40 van het externe evaluatieverslag uit 2012.

<sup>69</sup> Op bijvoorbeeld het gebied van elektronische communicatie biedt het Orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie (BEREC), opgericht bij Verordening nr. 1211/2009, een kader voor samenwerking tussen de nationale regelgevende instanties (NRI's), en tussen NRI's en de Commissie, met het doel te komen tot een consistente toepassing van het EU-regelgevingskader voor elektronische communicatie zodat consumenten en bedrijven profiteren van de voordelen van de eengemaakte markt. Met andere handhavingsmechanismen is de bescherming van passagiersrechten geregeld. In met name Verordening nr. 261/2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers, Verordening nr. 1177/2010 betreffende de rechten van passagiers die over zee of binnenwateren reizen, en Verordening nr. 181/2011 betreffende de rechten van bus- en touringcarvervoer, werden handhavingsmechanismen ingesteld waarbij aangewezen nationale handhavingsinstanties worden ingeschakeld en die betrekking hebben op zowel grensoverschrijdende als binnenlandse inbreuken.

<sup>70</sup> Blz. 89-90 van het externe evaluatieverslag uit 2012, blz. iii, en blz. 51-52 van de samenvatting van de openbare raadpleging.



## 7. Versterking van gemeenschappelijke en internationale acties van de SCB

### Gemeenschappelijke acties en door het EU-consumentenprogramma gesubsidieerde uitwisseling van ambtenaren

Sinds 2007 hebben SCB-autoriteiten een breed scala van gemeenschappelijke activiteiten uitgevoerd, zoals webinars, workshops, maatregelen op het gebied van bewustmaking, projecten voor de ontwikkeling van gemeenschappelijke normen, methodologie en handhavingstechnieken, en de uitwisseling van ambtenaren die subsidies van het EU-consumentenprogramma hebben ontvangen.

#### **Voorbeelden van gemeenschappelijke activiteiten die sinds 2007 door het Consumentenprogramma zijn gesubsidieerd**

- *Een gemeenschappelijk project onder leiding van Frankrijk en Portugal in 2010-2011, dat gericht was op het vergroten van de zichtbaarheid van het SCB-netwerk en waaraan tien lidstaten hebben deelgenomen. Dit heeft geresulteerd in de oprichting van een communicatiecel, een ontwerp-samenwerkingsprotocol tussen de bevoegde autoriteiten en de vertegenwoordigers van de Europese consumentencentra<sup>71</sup> en de publicatie van de nieuwsbrief van het SCB-netwerk.*
- *In 2012 hebben negen lidstaten deelgenomen aan het gemeenschappelijk project dat werd gecoördineerd door Letland en gericht was op handhavingstekwesties verband houdend met Richtlijn 2008/48/EG inzake kredietovereenkomsten voor consumenten.*
- *"Building a European Internet Enforcement Capability", een project (2010-2011) en follow-upactiviteit (2012-2013) die door het Verenigd Koninkrijk werden geleid en waaraan elf andere lidstaten deelnamen. Het project was gericht op de verbetering van het vermogen van het SCB-netwerk om online- onderzoeks- en -handhavingactiviteiten uit te voeren en het delen van kennis tussen handhavers over recente juridische ontwikkelingen en de uitdagingen van website-technologieën. De follow-up hiervan, waarbij vijftien lidstaten betrokken waren, heeft geleid tot de ontwikkeling van een onlinetraining voor internetonderzoek, een hulpmiddel op de lange termijn voor internetonderzoekers. Dit project heeft ook geleid tot de oprichting van een gemeenschappelijke databank voor jurisprudentie inzake e-commerce.*

*De laatste twee gemeenschappelijke acties hebben geleid tot de oprichting in april 2014 van een permanente groep voor e-handhaving die gericht is op de verbetering van de capaciteit van het SCB-netwerk op dat gebied. Deze groep zal de expertise bundelen om het SCB-netwerk te helpen nieuwe onlinebedreigingen voor consumenten te signaleren, en om de onlinehandhavingssacties van het SCB-netwerk doelmatiger in te zetten. De groep zal de nationale autoriteiten bijstaan op het gebied van training en het ontwikkelen van ultramoderne instrumenten voor onlineonderzoek. In 2014 wordt de groep geleid door het Verenigd Koninkrijk en Slowakije en maken twaalf lidstaten deel uit van de groep. Een nieuwe gemeenschappelijk SCB-project met betrekking tot internetonderzoek, dat in 2014-2015 wordt geleid door Spanje, zal bijdragen aan het trainingsmateriaal en Spanje zal het gastland zijn voor workshops waarin mini-bezematies door veertien projectpartners worden gestimuleerd.*

Deze activiteiten hebben de continue uitwisseling van goede praktijken tussen de handhavingsautoriteiten van een kader voorzien en het wederzijds begrip en vertrouwen tussen de verschillende actoren bevorderd. Deze activiteiten zouden verder kunnen worden ontwikkeld, en tegelijkertijd zouden de administratieve procedures voor de financiering, die door de nationale autoriteiten vaak worden genoemd als een belemmering voor de uitbreiding van deze activiteiten, mogelijk moeten worden vereenvoudigd.

## Internationale samenwerking bij de handhaving van de rechten van de consument

Ontwikkelingen in de technologie en in de consumptieve patronen van huishoudens naar een intensiever gebruik van internationale onlineaankopen hebben de noodzaak versterkt om oneerlijke handelaren uit derde landen af te schrikken en de consumentenbescherming buiten de EER te versterken.

In de SCB-verordening is bepaald dat de Unie "*dient samen te werken met derde landen en met de bevoegde internationale organisaties op de gebieden waarop de verordening betrekking heeft teneinde de bescherming van de economische belangen van de consument te verbeteren*". Bovendien heeft de Unie de mogelijkheid om meer gestructureerde samenwerking met derde landen op het gebied van handhaving te zoeken op basis van internationale overeenkomsten.

De bevoegde autoriteiten in het SCB-netwerk werken daarnaast op regelmatige basis samen in de ICPEN en de OESO, of op bilaterale basis met derde landen die als prioritaire partners zijn aangewezen voor samenwerking op het gebied van handhaving, zoals de VS. Deze samenwerking is een zeer belangrijk aspect van consumentenbeleid en zou bijvoorbeeld bijzonder bruikbaar kunnen zijn op het gebied van gegevensbescherming.

### International Consumer Protection and Enforcement Network (ICPEN)

*Het ICPEN is een informeel internationaal netwerk dat bestaat uit autoriteiten op het gebied van consumentenbescherming uit meer dan vijftig landen en is gericht is op het voorkomen van grensoverschrijdende inbreuken op wetgeving inzake consumentenbescherming buiten Europa en het creëren van eerlijke markten voor de consument. Regelmatig conferenties, werkgroepen en telefonische conferenties zorgen voor een intensieve uitwisseling van ervaringen tussen de deelnemende autoriteiten.*

*De Commissie vormt een verbinding tussen de leidende ICPEN-leden en de SCB. Het initiatief van de Commissie om als verbinding te fungeren en proactief deel te nemen aan bepaalde gemeenschappelijke activiteiten van het ICPEN, werd door het SCB-netwerk verwelkomd.*

### Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO).

*De Europese Commissie maakt naast de EU-lidstaten als waarnemer deel uit van de OESOcommissie voor consumentenbeleid.*

### Samenwerking met de Amerikaanse Federal Trade Commission

*Tegen de achtergrond van zeer intensieve handelsstromen en een convergerend belang bij het bestrijden van onrechtmatige praktijken waarmee de consumentenbelangen aan beide zijden van de Atlantische Oceaan worden geschaad, heeft het SCB-netwerk de VS aangewezen als een internationale prioritaire partner, in het bijzonder de Federal Trade Commission (FTC)<sup>72</sup>. Tot het moment dat een kader op basis van een internationale overeenkomst beschikbaar is, hebben het SCB-netwerk en de Amerikaanse FTC een informele samenwerking opgebouwd. In april 2013 vond bijvoorbeeld een gezamenlijke studiebijeenkomst plaats met de SCB- en FTC-handhavers, die resulteerde in een vruchtbare uitwisseling van informatie en expertise over concrete zaken, zoals de kwestie van misleidende praktijken bij in-app-aankopen.*

## **8. Conclusies en vervolgstappen**

Gedurende de laatste zeven jaar heeft de SCB-verordening effectieve middelen verschaft om de collectieve belangen van consumenten in de hele EU te waarborgen. De verordening heeft in veel sectoren die doelwit waren van de bezemacties geleid tot

<sup>72</sup>

De onderhandelingen over een internationale overeenkomst op dit gebied zijn in onderlinge overeenstemming opgeschort vanwege de huidige processen, die gevolgen kunnen hebben voor de behoeften aan samenwerking aan beide zijden.

een verhoogde naleving van de EU-consumentenwetgeving in het belang van consumenten en bedrijven. Met de door de SCB-verordening aangestuurde gemeenschappelijke handhavingsaanpak werd aangetoond dat consumentenproblematiek die zich gelijktijdig in een aantal lidstaten voordoet, het beste kan worden aangepakt door middel van nauwe samenwerking en gezamenlijk optreden van alle lidstaten.

In de zich snel ontwikkelende digitale wereld is een flexibele en moderne SCB-samenwerking waarmee snel kan worden gereageerd op nieuwe handhavingsuitdagingen een noodzaak om de verliezen die door consumenten worden geleden te beperken en te zorgen voor gelijke spelregels voor bedrijven in de eengemaakte markt. Betere en meer consequente handhaving van voorschriften inzake consumentenbescherming moet bijdragen aan een hogere transparantie van de markt en een vermindering van de nalevingskosten voor bedrijven die grensoverschrijdend werkzaam zijn, om zo concurrentie en innovatie te stimuleren en een belangrijke bijdrage te leveren aan groei.

Met een beter samenwerkingsmechanisme op EU-niveau is het mogelijk om sneller en kostenefficiënter te reageren op inbreuken op de EU-consumentenwetgeving die betrekking heeft op meerdere lidstaten. Dit is vooral belangrijk met het oog op de beperkte middelen in de toekomst en het verminderen van de administratieve lasten. Op het gebied van governance kan zowel in de lidstaten als op EU-niveau winst worden verwacht, als gevolg van verbeterde administratieve samenwerking, vermindering van handhavingsuitstel en uiteindelijk ook beter functionerende markten.

Om te bepalen wat de best mogelijke manier is om SCB-samenwerking ten goede te laten komen aan de lidstaten en om alle belanghebbenden in staat te stellen positieve resultaten te behalen, voert de Commissie momenteel studies naar effectbeoordeling uit. In deze studies zullen alle mogelijkheden worden onderzocht voor de aanpak van de uitdagingen op het gebied van handhaving in de toekomst – van het behoud van het huidige kader tot de invoering van nieuwe wetgeving – en dit onderzoek zou de basis moeten vormen voor de beslissing van de Commissie over de meest effectieve beleidsreactie.