



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 22.5.2012
COM(2012) 225 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

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

Een Europese consumentenagenda - Vertrouwen en groei stimuleren
{SWD(2012) 132 final}

1. Consumentenbeleid als essentiële bijdrage aan Europa-2020

De consumptieve bestedingen zijn goed voor 56 % van het bbp van de EU en zijn van essentieel belang voor het bereiken van de Europa 2020-doelstelling slimme, duurzame en inclusieve groei. Het stimuleren van deze vraag kan een belangrijke rol spelen om de EU een uitweg uit de crisis te bieden.

Om dit mogelijk te maken moet het potentieel van de interne markt worden benut. Uit gegevens blijkt dat online winkellende consumenten in de gehele EU tot 16 keer zo veel keuze uit producten hebben, maar dat 60 % van de consumenten nog geen gebruik maakt van dit detailhandelskanaal. Als gevolg van deze terughoudendheid profiteren zij niet optimaal van het keuzeaanbod en de prijsverschillen in de interne markt. Verbetering van het vertrouwen van de consument in grensoverschrijdend online winkelen door het nemen van passende beleidsmaatregelen kan een sterke stimulans geven aan de economische groei in Europa. Mondige consumenten met vertrouwen kunnen de motor zijn van de Europese economie.

Goed opgezet en naar behoren uitgevoerd consumentenbeleid op Europees niveau kan consumenten in staat te stellen met kennis van zaken keuzes te maken en het doel van duurzame en energie-efficiënte groei helpen realiseren, waarbij rekening wordt gehouden met de behoeften van alle consumenten.

Deze Europese consumentenagenda beschrijft de belangrijkste maatregelen die op dit moment nodig zijn om consumenten mondiger te maken en hun vertrouwen te vergroten. Bij deze maatregelen wordt de consument daadwerkelijk centraal gesteld in al het EU-beleid, om zo de doelstellingen van Europa-2020 te verwezenlijken¹. De agenda bouwt voort en vormt een aanvulling op andere initiatieven zoals het verslag over het EU-burgerschap, de Akte voor de interne markt, een digitale agenda voor Europa, de mededeling over elektronische handel, en het stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik². Op het gebied van onderzoek en innovatie baseert de agenda zich op initiatieven in het kader van Horizon 2020 om een dieper wetenschappelijk inzicht te verkrijgen in het gedrag van de consument en de gezondheids-, veiligheids- en duurzaamheidsaspecten van de keuzen die zij moeten maken³.

Om consumenten mondiger te maken moet hun een solide kader van beginselen en hulpmiddelen worden geboden waarmee zij een motor kunnen vormen van een slimme, duurzame en inclusieve economie. Mondiger consumenten, die kunnen rekenen op een solide basis waarbij zij verzekerd zijn van veiligheid, informatie, voorlichting, rechten en verhaal- en handhavingsmiddelen, kunnen actief deelnemen aan de markt en profiteren van de marktwerking door gebruik te maken van hun keuzevrijheid en door hun rechten te laten gelden.

In overeenstemming met het Verdrag (artikel 12 VWEU) en het Handvest van de grondrechten (artikel 38) ontwikkelt de agenda een systematische aanpak van de integratie van consumentenbelangen in alle beleidsterreinen en legt zij bijzondere nadruk op het

¹ "Sterk consumentenvertrouwen zorgt voor een bloeiende markt.. In het verlengde van de initiatieven van dit najaar zullen in het volgende werkprogramma maatregelen worden aangekondigd om de consumentenrechten te versterken, ook bij elektronische en grensoverschrijdende transacties, en spijkers met koppen te slaan op het gebied van gezondheid en veiligheid. Dit zal de vraag binnen de eengemaakte markt bevorderen." Zie de brief van voorzitter Barroso aan voorzitter Buzek, september 2011.

² Verslag over het EU-burgerschap, COM(2010) 603 definitief; Akte voor de interne markt, COM(2011) 206 definitief; Een digitale agenda voor Europa – COM(2010) 245 definitief/2; mededeling over elektronische handel, COM(2011) 942; stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik, COM(2011) 571 definitief.

³ Voorstel voor een verordening tot vaststelling van het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (COM(2011) 809 definitief).

oplossen van de problemen waarmee consumenten vandaag de dag te maken hebben in sectoren als de voedselketen, energie, vervoer, en digitale en financiële diensten⁴. Zij bouwt voort op het nu al hoge niveau van consumentenbescherming en de vooruitgang die al is geboekt bij de totstandbrenging van een Europese rechtsruimte⁵, door de rol van rechters, juristen en handhavingsautoriteiten te versterken, ook over de grenzen heen.

2. Voortbouwen op sterke EU-consumentenbeschermingsregels

In de afgelopen 50 jaar heeft de Europese Unie een solide pakket beleid en regels opgebouwd om de consumenten in de EU een hoog beschermingsniveau te bieden en het hun mogelijk te maken te profiteren van de sociale en economische vooruitgang die Europa en de interne markt hebben bereikt. Dit omvat onder andere overkoepelend *beleid en wetgeving op het gebied van productveiligheid* dat voorkomt dat onveilige producten bij consumenten terechtkomen en de hoge kwaliteit van de Europese export bevordert. Sterke *consumentenwetgeving* vormt een kader voor de hele EU om oneerlijke handelspraktijken, oneerlijke contractvoorwaarden en misleidende reclame aan te pakken in zowel binnenlandse als grensoverschrijdende situaties, waarbij het recht van de consument om contracten te herroepen en verhaal te halen veilig wordt gesteld. De onlangs goedgekeurde *richtlijn betreffende consumentenrechten* heeft de rechten van consumenten aanzienlijk versterkt, met name door harmonisatie van een aantal regels voor onlinecontracten. Een tijdige en doelmatige toepassing en handhaving van deze nieuwe regels is essentieel. De *dienstenrichtlijn* bepaalt dat consumenten niet door handelaars mogen worden gediscrimineerd op grond van enkel nationaliteit of verblijfplaats. De *mededingingsregels* zijn een essentieel middel van de EU om misbruik van machtspositie, kartels en onderling afgestemde feitelijke gedragingen ten nadele van de consument aan te pakken. In afzonderlijke sectoren die van bijzonder belang zijn voor consumenten, heeft de EU ook een breed scala aan belangrijke rechten ontwikkeld. Zo hebben *passagiers in de EU* nu recht op kwalitatief goed lucht-, spoorweg-, weg- en zeevervoer wanneer zij binnen de EU reizen. De *roamingplafonds van de EU* hebben ervoor gezorgd dat de onredelijke kosten van roaming voor consumenten met meer dan 70 % omlaag zijn gegaan, en het telecompakket biedt consumenten de mogelijkheid gemakkelijk te wisselen van aanbieder van vaste of mobiele telefoondiensten. De wetgeving betreffende de verstrekking van *voedselinformatie* aan consumenten en de verordening inzake *voedings- en gezondheidsclaims* voor levensmiddelen biedt een hoog niveau van consumentenbescherming en stelt consumenten in staat weloverwogen keuzes te maken.

Recente initiatieven zijn onder meer het "*kwaliteitspakket*"⁶, dat de Commissie in 2010 heeft goedgekeurd om de informatie voor consumenten over de kwaliteit van levensmiddelen te verbeteren door middel van een omvattend beleid op het gebied van certificeringsregelingen, aanduidingen betreffende de toegevoegde waarde en normen voor landbouwproducten. In juli 2011 werd een herziene *roamingverordening*⁷ ingediend, die consumenten de mogelijkheid biedt eenvoudig over te stappen naar een alternatieve aanbieder van roamingdiensten. Deze introduceert naast de al bestaande prijsplafonds een nieuw prijsplafond voor dataroaming. In

⁴ Deze sectoren zijn in het scorebord voor de consumentenmarkten naar voren gekomen als het meest problematisch voor consumenten.

⁵ Zie "Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht voor de burgers van Europa – Actieplan ter uitvoering van het programma van Stockholm", COM(2010) 171.

⁶ Voorstel voor een verordening inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten (COM(2010) 733 definitief), voorstel voor een verordening tot vaststelling van de handelsnormen (COM(2010) 738 definitief), richtsnoeren betreffende certificeringsregelingen en de etikettering van levensmiddelen.

⁷ Voorstel voor een verordening betreffende roaming op openbare mobiele-communicatienetwerken binnen de Unie (COM(2011) 402 definitief).

oktober 2011 heeft de Commissie een *gemeenschappelijk Europees kooprecht*⁸ voorgesteld om belemmeringen als gevolg van verschillen in verbintenissenrecht weg te nemen: één geheel van regels voor koopovereenkomsten en overeenkomsten voor de levering van digitale inhoud, die bedrijven en consumenten vrijwillig kunnen toepassen. Door hiervan gebruik te maken krijgen consumenten meer duidelijkheid over hun rechten, bijvoorbeeld bij aankopen via internet. Zij zouden ook toegang kunnen krijgen tot een breder, grensoverschrijdend aanbod van producten en digitale inhoud tegen lagere prijzen. In november 2011 werden voorstellen ingediend over alternatieve geschillenbeslechting (Alternative Dispute Resolution of ADR) en onlinegeschillenbeslechting (Online Dispute Resolution of ODR)⁹, om deze snelle en goedkope manier om geschillen met handelaars op te lossen, aan alle consumenten beschikbaar te stellen. Het Europees platform voor online geschillenbeslechting zou gericht zijn op het vergroten van het vertrouwen van de consument in grensoverschrijdende e-handel. Het in januari 2012 door de Commissie voorgestelde *hervormingspakket voor de gegevensbescherming*¹⁰ zal zorgen voor een sterker EU-kader voor de bescherming van persoonsgegevens, doordat de rechten van consumenten op het gebied van gegevensbescherming worden versterkt om hun vertrouwen in de digitale interne markt en in grensoverschrijdende diensten te vergroten.

De daarop volgende herziening van de *richtlijn inzake de depositogarantiestelsels* in juli 2010 versterkte de financiering van depositogarantiestelsels en introduceerde een aantal consumentvriendelijke bepalingen. In juli 2010 heeft de Commissie ook een herziening van de *richtlijn inzake de beleggerscompensatiestelsels* voorgesteld om de bescherming te versterken die beleggers in laatste instantie genieten wanneer beleggingsondernemingen, vaak als gevolg van fraude, niet in staat zijn hun activa terug te geven.

Niet in de laatste plaats bieden de voorstellen van de Commissie voor een herziening van de *richtlijn markten voor financiële instrumenten* vanaf oktober 2011 bescherming voor particuliere beleggers door financiële instellingen bepaalde verplichtingen op te leggen en de zakelijke gedragscode aan te scherpen.

3. Huidige problemen en toekomstige uitdagingen

Ondanks het hoge niveau van consumentenbescherming dat de EU al kent, is de situatie in de praktijk voor consumenten in de EU nog voor verbetering vatbaar. Er zijn nieuwe uitdagingen bijgekomen, met name als gevolg van nieuwe technologische ontwikkelingen, niet-duurzame consumptiepatronen en sociale uitsluiting. Deze uitdagingen bieden echter ook nieuwe mogelijkheden.

3.1 Uitdagingen op het gebied van de goederen-, diensten- en voedselveiligheid

Een van de doelen van het consumentenbeleid is ervoor te zorgen dat producten, diensten en voedsel veilig zijn. De manier waarop de lidstaten de wetgeving inzake productveiligheid handhaven, kan verschillen en nu de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor het

⁸ Voorstel voor een verordening betreffende een gemeenschappelijk Europees kooprecht (COM(2011) 635 definitief).

⁹ Voorstel voor een richtlijn betreffende ADR consumenten (COM(2011) 793/2), voorstel voor een verordening betreffende ODR consumenten (COM(2011) 794/2).

¹⁰ Voorstel voor een verordening betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (COM(2012) 11 definitief); voorstel voor een richtlijn betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (COM(2012) 10 definitief).

markttoezicht maar beperkte middelen tot hun beschikking hebben, probeert het hele handhavingsnetwerk om meer met minder te doen.

Tegelijkertijd gaat de globalisatie van de productieketen gewoon door (zo worden steeds meer consumptiegoederen nu in China geproduceerd, waaronder 85 % van al het in de Europese Unie aangeschafte speelgoed). Dit maakt het lastig onveilige producten op te sporen.

Door de economische crisis richten consumenten en bedrijven zich vooral op de prijs, met het risico dat er minder aandacht is voor veiligheidsaspecten en er meer ruimte komt voor namaakproducten. De autoriteiten voor markttoezicht moeten dit nauwlettend in de gaten blijven houden en zowel in als buiten de EU moet meer worden gedaan aan samenwerking tussen de nationale autoriteiten en de instanties voor rechtshandhaving.

Met het groeiende belang van consumentendiensten en een toenemend grensoverschrijdend gebruik van een aantal van deze diensten in de interne markt moet de kwestie van de veiligheid grondiger worden aangepakt, om ervoor te zorgen dat consumenten in de hele interne markt kunnen rekenen op hetzelfde hoge niveau van veiligheid en om de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau te beoordelen.

Europa heeft al een indrukwekkende staat van dienst op het gebied van voedselveiligheid, maar dit beleidsgebied moet voortdurend worden aangepast naarmate nieuw wetenschappelijk bewijs aan het licht komt.

3.2 *Economische en maatschappelijke veranderingen*

- *De digitale revolutie*

Internet heeft de wijze waarop consumenten winkelen en bedrijven hun goederen en diensten adverteren en verkopen, ingrijpend veranderd. Dit heeft geleid tot innovatieve manieren om informatie over bijvoorbeeld prijzen, technische productkenmerken en kwaliteitsbeoordelingen te organiseren, te verkrijgen, uit te wisselen en te beoordelen. Zoekmachines, websites met prijs- en productvergelijkingen, onlinewaarmerken en consumentenbeoordelingen zijn inmiddels algemeen gebruikte hulpmiddelen die vaste voet aan de grond binnen te krijgen in het consumentengedrag en de bedrijfsmodellen. E-handel kan aanzienlijke voordelen opleveren omdat consumenten ten minste twee keer zo veel keuze hebben als zij online winkelen dan als zij offline winkelen. Met name "cloud computing" kan flexibelere diensten bieden die niet afhankelijk zijn van een apparaat of platform. Er is uitgerekend dat als de e-handel in goederen 15 % van de detailhandelverkoop zou uitmaken en de interne markt geen belemmeringen meer zou kennen, de totale winst voor de consument rond 204 miljard EUR zou zijn (1,7 % van het bbp van de EU)¹¹.

- *Duurzame consumptie*

De stijgende consumptie legt wereldwijd een toenemende druk op het milieu – denk bijvoorbeeld aan klimaatverandering – en heeft de onderling strijd om hulpbronnen verhevigd¹². Consumenten worden zich steeds beter bewust van de milieueffecten van hun consumptiepatroon en moeten met behulp van particuliere of publieke initiatieven worden gestimuleerd en geholpen om een duurzamer consumptiepatroon te ontwikkelen. Consumenten moeten autonomer worden en worden geholpen en aangemoedigd om duurzame en gezonde keuzes te maken, hetgeen kostenbesparingen voor henzelf en voor de gehele samenleving zal opleveren. Consumenten hebben het recht te weten welke milieueffecten de producten (goederen en diensten) die zij willen kopen, gedurende de gehele

¹¹ Werkdocument van de diensten van de Commissie "Bringing e-commerce benefits to consumers", bijlage 2 bij de mededeling over e-handel van 2012.

¹² Stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik, COM(2011) 571.

levenscyclus hebben. Het moet makkelijker worden een echt duurzame keuze te herkennen. Er zijn doeltreffende hulpmiddelen nodig om hen te beschermen tegen misleidende en ongefundeerde milieu- en gezondheidsclaims.

De vraag van de consument naar duurzame producten kan de groei en concurrentie stimuleren. Zo worden dergelijke producten breder beschikbaar en betaalbaarder en worden bedrijven die hoogwaardige goederen en diensten met een kleinere ecologische voetafdruk leveren, beloond.

- *Sociale uitsluiting, kwetsbare consumenten en toegankelijkheid*

Overall waar de economische en staatsschuldcrisis heeft toegeslagen, heeft het vertrouwen van consumenten een deuk gekregen. Voor sommige consumenten heeft dit geleid tot een forse inkomens- en koopkrachtdaling, waardoor het risico van sociale uitsluiting en het risico dat zij essentiële goederen en diensten niet meer kunnen betalen, groter is geworden.

Deze risico's worden nog verergerd door het feit dat onze bevolking vergrijst, de markten steeds complexer worden en sommige mensen geen kans hebben of niet in staat zijn zich vertrouwd te maken met de digitale omgeving. Toegankelijkheid is een essentiële voorwaarde om gebruik te maken van de voordelen die de digitale ontwikkelingen in materiële, digitale en economische zin te bieden hebben. De huidige context kan ook leiden tot een verslechtering van de toch al ongunstige situatie van kwetsbare consumenten, zoals mensen met een handicap of met beperkte mobiliteit, die moeilijkheden hebben om informatie te vinden en te begrijpen en geschikte producten en diensten op de markt te vinden.

3.3 *Te veel informatie — te weinig kennis*

In de huidige snel veranderende wereld worden consumenten vaak overstelpt met informatie, maar krijgen zij niet altijd de informatie die zij nodig hebben.

Consumenten worden geconfronteerd met steeds complexere informatie en keuzes en vertrouwen daarom steeds vaker op etiketten, bemiddelaars en filters, zoals vergelijkende websites. Er is echter enige reden voor bezorgdheid over de betrouwbaarheid en nauwkeurigheid daarvan.

Consumentenorganisaties spelen een belangrijke rol in het verbeteren van de informatie voor en de kennis van consumenten, maar hun positie verschilt enorm tussen de lidstaten. Met name nationale consumentenorganisaties beschikken vaak over onvoldoende middelen en expertise, en hun rol in het doorgeleiden en filteren van de klachten van consumenten wordt niet altijd voldoende erkend.

Uit de enquête van 2011¹³ blijkt dat een op de vier Europese consumenten geen vertrouwen heeft en meer dan een op de drie heeft het gevoel niet goed geïnformeerd te zijn. Slechts 2 % kon correct antwoorden op vragen over het herroepingsrecht, garantie en bescherming tegen oneerlijke handelspraktijken. Door dit gebrek aan kennis kunnen consumenten minder goed voor hun rechten opkomen.

3.4 *Rechten in de praktijk niet volledig gerespecteerd*

In 2010 had een op de vijf Europeanen een probleem met een product of dienst waarover zij meenden een klacht te kunnen indienen. Naar schatting bedroeg de totale schade voor Europese consumenten als gevolg hiervan circa 0,4 % van het bbp van de EU¹⁴.

¹³ Consumer Empowerment survey (enquête over de mondigheid van de consument); Eurobarometer No 342; 2010.

¹⁴ Idem.

Hoewel de wettelijke voorschriften doorgaans een hoog niveau van consumentenbescherming bieden, worden problemen waarmee consumenten te maken krijgen, nog steeds vaak niet opgelost. Uit de Eurobarometer-enquête onder detailhandelaars van 2011 is gebleken dat slechts 26 % van de detailhandelaars precies weet hoelang een consument het recht heeft een gebrekkig product te retourneren.

Veel problemen tussen consumenten en handelaars worden niet opgelost, simpelweg omdat de consument niets onderneemt. Uit de enquête over de mondigheid van de consument is gebleken dat slechts 16 % van de consumenten die problemen hadden, contact met de consumentenorganisaties of de autoriteiten opnam om tot een oplossing te komen. In de meeste gevallen overwegen consumenten niet naar de rechter te stappen als een eerste contact met de handelaar niets heeft opgeleverd, zeker als het slechts om kleine bedragen gaat.

Bovendien hebben de handhavingsinstanties te maken met nieuwe praktische problemen, zoals een gebrek aan middelen, waardoor zij met name in grensoverschrijdende situaties niet doeltreffend genoeg kunnen optreden¹⁵. Het samenwerkingsnetwerk voor consumentenbescherming (SCB-netwerk), dat in december 2006 is opgericht om de problemen in verband met grensoverschrijdend winkelen aan te pakken, realiseert nog steeds niet zijn volledige potentieel. De mechanismen voor verhaal en handhaving moeten nog verder worden verbeterd. Door het consumentenvertrouwen te versterken en ervoor te zorgen dat oneerlijke handelspraktijken geen concurrentievoordeel opleveren, zal ook de groei worden gestimuleerd.

3.5 Specifieke problemen in belangrijke sectoren

Bepaalde sectoren zijn van bijzonder belang in tijden van economische crisis, omdat zij van invloed zijn op de fundamentele belangen van alle consumenten met betrekking tot essentiële goederen en diensten, zoals voedsel, energie, vervoer, elektronische communicatie en financiële diensten. Er moet rekening worden gehouden met de wijze waarop de bovengenoemde economische en maatschappelijke veranderingen deze sectoren beïnvloeden.

De EU moet bijzondere aandacht besteden aan de manier waarop consumenten vandaag de dag financiële diensten begrijpen en uitkiezen. Enerzijds maken technologische ontwikkelingen zoals thuisbankieren het leven voor veel consumenten gemakkelijker, anderzijds vereisen de toegenomen complexiteit en risico's van bepaalde financiële producten en diensten (waaronder pensioenen) een grotere mate van transparantie en betere financiële basiskennis. De kosten van elementaire financiële diensten zijn in het algemeen nog steeds ondoorzichtig en consumenten worden nog steeds ontmoedigd om van bank te veranderen doordat zij (vaak terecht) bang zijn dat dit lastig zal zijn.

Maar al te vaak profiteren consumenten niet ten volle van de voordelen van de liberalisering van de netwerkindustrieën, zoals energie, vervoer en elektronische communicatie, niet alleen wat de prijzen, maar ook wat de kwaliteit van de dienst betreft.

Met name de liberalisering van de vervoerssector heeft geleid tot meer concurrentie, hetgeen in het voordeel is van het groeiende aantal reizende burgers in Europa. Maar er is betere handhaving van de EU-wetgeving inzake passagiersrechten nodig om op te treden tegen oneerlijke praktijken en schendingen van het EU-recht. De wijze waarop de digitale revolutie de sector heeft beïnvloed, betekent dat het belangrijk is dat de rechten van de consument beter op hun doel worden afgestemd.

¹⁵ COM(2009) 330 definitief.

De detailhandelsmarkten voor gas en elektriciteit zijn onlangs geliberaliseerd, maar veel consumenten vinden het nog steeds moeilijk om aanbieders met elkaar te vergelijken vanwege ingewikkelde procedures en/of ondoorzichtige marktvoorwaarden¹⁶.

Met betrekking tot energiebesparing is berekend dat huishoudens in de EU jaarlijks gemiddeld tot 1 000 EUR kunnen besparen door eenvoudige maatregelen te nemen om de energie-efficiëntie te verbeteren, zoals de isolatie van woningen, de installatie van thermostaten en zonnepanelen om water te verwarmen, dubbele beglazing voor ramen en de vervanging van oude verwarmingssystemen¹⁷. Huishoudens kunnen dus forse kosteneffectieve verbeteringen van hun energie-efficiëntie en besparingen van hun eindverbruik van energie bewerkstelligen. Dit potentieel wordt verre van volledig benut, voornamelijk doordat consumenten niet op de hoogte zijn van hun eigen werkelijke verbruik en door het gebrek aan duidelijke en laagdrempelige meteropneming en facturering.

Hoewel de markt voor elektronische communicatie veerkrachtig is gebleken ten tijde van de economische crisis, profiteren consumenten niet optimaal van de concurrentie als gevolg van onvoldoende transparantie van de tarieven, de lage kwaliteit van diensten en obstakels bij het overstappen naar een andere aanbieder.

De algehele druk van de voedselconsumptie op het milieu zal naar verwachting in de toekomst verder toenemen, onder andere als gevolg van veranderende voedingsgewoonten en een toenemende hoeveelheid voedselafval. De hoeveelheid voedselafval in Europa zal naar verwachting in de komende jaren stijgen¹⁸, maar voedselverspilling betekent verspilling van hulpbronnen en geld.

4. Vier belangrijke 2020-doelstellingen en de eerste stappen om deze te bereiken

De hierboven beschreven uitdagingen vragen om een langetermijnstrategie maar ook om een mix van kortetermijnmaatregelen die iets moeten doen aan de belangrijkste zorgen van de burgers, om het vertrouwen en de groei te bevorderen en de Europa 2020-strategie te ondersteunen. De acties die in de volgende delen worden beschreven, zullen uiteraard onderworpen zijn aan de controle van slimme regelgeving en de algemene beleidsprioriteiten van de Commissie, onder meer door ervoor te zorgen dat de lasten voor kleine en middelgrote ondernemingen grondig worden geanalyseerd.

¹⁶ Voor meer zie in de studie "The functioning of the retail electricity markets for consumers in the EU", http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/market_studies/docs/retail_electricity_full_study_en.pdf

¹⁷ Mededeling van de Commissie "Energie-efficiëntie: verwezenlijking van de 20 %-doelstelling".

¹⁸ In de EU bedraagt de totale hoeveelheid voedselafval circa 90 miljoen ton of 180 kg per hoofd van de bevolking per jaar, en deze cijfers zullen tussen nu en 2020 naar verwachting met 40 % stijgen. Zie de door de EU gefinancierde studie "Preparatory study on food waste across EU 27", BIO IS december 2009 — oktober 2010.

4. 1. VERBETERING VAN DE CONSUMENTENVEILIGHEID

Een van de hoofddoelen van het consumentenbeleid is ervoor te zorgen dat producten, diensten en voedsel veilig zijn.

De doelstelling van een doeltreffend productveiligheidsbeleid is het creëren van een veiligheidsnet voor het hele traject van het bedrijf of de fabriek tot aan de voordeur. Door verbetering van het governancestelsel voor productveiligheid zal de EU beter in staat zijn het hoofd te bieden aan de uitdagingen van de wereldwijde toeleveringsketens, doeltreffend te communiceren en nieuwe productveiligheidsrisico's sneller en efficiënter aan te pakken.

Aangezien consumenten steeds vaker gebruikmaken van diensten over de grens, moet worden onderzocht of de veiligheid daarvan een zaak is voor de EU is of via nationale wetgeving moet worden aangepakt.

Het EU-systeem van officiële controles in de voedselketen moet nog efficiënter worden. Zo kunnen de lidstaten, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van deze controles, deze een maximale toegevoegde waarde geven en tegelijkertijd de lasten voor de marktdeelnemers zo laag mogelijk houden.

Om te voldoen aan de doelstelling om de consumentenveiligheid te versterken, zal de Commissie streven naar de volgende twee specifieke doelstellingen:

- **1. verbetering van het regelgevingskader voor de veiligheid van producten en diensten en verbetering van het kader voor markttoezicht;**
- **2. verhoging van de veiligheid in de voedselketen.**

Vóór 2014 zal een aantal concrete stappen worden genomen om deze specifieke doelstellingen te verwezenlijken.

De herziening van het voor 2012 geplande *wetgevingskader inzake productveiligheid* moet ervoor zorgen dat de EU en alle 500 miljoen consumenten in de EU kunnen rekenen op moderne, uniforme regels voor markttoezicht. Dit moet leiden tot betere nationale en grensoverschrijdende handhaving dankzij een betere planning, samenwerking, prioriteitsbepaling en uitwisseling van informatie tussen de autoriteiten van de lidstaten. Bedrijven zullen hier ook baat bij hebben aangezien zij kunnen rekenen op regels die gemakkelijker toe te passen zijn en waarvan de nalevingskosten lager zijn. Het herziene kader zal er ook op gericht zijn oplossingen te vinden om de samenwerking tussen de nationale handhavingsinstanties op EU-niveau te intensiveren, zodat een gelijk speelveld ontstaat en oneerlijke concurrentie wordt tegengegaan.

Er zullen bewustwordingscampagnes worden georganiseerd, met name in landen die naar de EU exporteren, om in de hele toeleveringsketen de kwestie van veiligheid onder de aandacht te brengen en meer bekendheid te geven aan de EU-verordeningen.

De Commissie zal overwegen in een aantal sectoren initiatieven op het gebied van de veiligheid van diensten te nemen, onder meer in sectoren die belangrijk zijn voor bepaalde categorieën kwetsbare consumenten. In 2012 zal een *Groenboek over de veiligheid van bepaalde diensten voor consumenten* worden besproken en in 2013 zal een *herziene*

aanbeveling inzake de brandveiligheid van hotels op de agenda worden gezet om rekening te houden met de nieuwe aanpak van risicobeoordeling en -beheer van de sector.

De *verordening inzake officiële controles op de voedselketen* zal in 2012 worden herzien met als doel deze te vereenvoudigen en ervoor te zorgen dat er voldoende duurzame financiering beschikbaar is voor meer controles. Verder zal de Commissie het *rechtskader voor de gezondheid van dieren en planten en voor plantaardig teeltmateriaal en de verordening inzake levensmiddelenhygiëne* versterken en actualiseren, met name door meer samenhang aan te brengen en de verantwoordelijkheden van de exploitanten van levensmiddelenbedrijven te verduidelijken. Dit zal de voedselveiligheid voor de consument ten goede komen.

Op basis van de *richtsnoeren voor invoercontroles op het gebied van de veiligheid en conformiteit van producten*¹⁹ zullen de douane- en de markttoezichtautoriteiten samenwerken om de resultaten van de invoercontroles tegen 2014 te verbeteren, te meten en te evalueren.

4.2. KENNISVERMEERDERING

Om consumenten mondig te maken, moeten zij duidelijke, betrouwbare en vergelijkbare informatie krijgen en de nodige hulpmiddelen om die te begrijpen.

Zowel consumenten als bedrijven moeten beter worden geïnformeerd over hun EU-rechten en -plichten, om het wederzijds vertrouwen te stimuleren en makkelijke manieren te bieden om een oplossing te vinden wanneer er iets misgaat. Daarom zal de Commissie met bemiddelaars en handelaars samenwerken om hen aan te moedigen verder te gaan dan alleen de naleving van de wettelijke voorschriften en zelfregulering te ontwikkelen, en bovendien initiatieven op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen te ontplooiën waardoor de nadruk meer komt te liggen op klantenservice als essentiële concurrentiefactor.

Verbetering van de kennis van de consument is vooral belangrijk in de financiële dienstverlening, waarbij een actieve rol is weggelegd voor instellingen zoals banken, centrale banken, financiële markttoezichthouders en depositogarantie- en beleggerscompensatiestelsels om de financiële basiskennis te vergroten, ook onder personen die niet of weinig gebruikmaken van bank- en financiële diensten (de zogenoemde "unbanked" en "underbanked").

Samen met de lidstaten en belanghebbende partijen zullen bewustmakingscampagnes over belangrijke consumentenaangelegenheden op touw worden gezet. Ook is het van essentieel belang dat de nationale autoriteiten en particuliere organisaties zorgen voor een beter onderwijsaanbod voor consumenten in de hele EU vanaf jonge leeftijd.

Consumentenorganisaties spelen een belangrijke rol, niet alleen in de voorlichting en bewustmaking van consumenten, maar ook in een doeltreffende vertegenwoordiging en behartiging van hun belangen.

De Commissie zal streven naar de volgende twee specifieke doelstellingen:

- **3. consumenten en handelaars beter voorlichten en bewustmaken over hun rechten en belangen;**

¹⁹http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/info_docs/customs/product_safety/guidelines_nl.pdf

➤ **4. de kennis en capaciteit van consumenten opbouwen zodat zij effectiever aan de markt deelnemen.**

Vóór 2014 zal een aantal concrete stappen worden genomen om deze specifieke doelstellingen te verwezenlijken.

In nauwe samenwerking met alle belanghebbende partijen, waaronder bedrijven en consumentenorganisaties, organiseert de EU in 2013 als onderdeel van het Europees jaar van de burger een *campagne* door de hele EU om de kennis over de rechten en belangen van consumenten te vergroten.

Non-profitorganisaties die algemeen financieel advies aan consumenten geven, krijgen tussen het tweede kwartaal van 2012 en december 2013 een specifieke financiële opleiding ter vergroting van hun vermogen om doeltreffend en duurzaam te adviseren.

De Commissie zal met de lidstaten samenwerken om ervoor te zorgen dat de rol van de nationale consumentenorganisaties naar behoren wordt erkend en zal hen ondersteunen door middel van capaciteitsopbouw en door bijstand te verlenen aan Europese consumentenorganisaties.

Er zal harder worden gewerkt aan alle bestaande *Europese netwerken* die het best informatie onder consumenten, handelaars of juristen kunnen verspreiden. Het *netwerk van Europese Consumentencentra* zal worden versterkt om consumenten beter te informeren over hun rechten bij grensoverschrijdend winkelen en om hen bij te staan als zij te maken krijgen met een grensoverschrijdend geschil. Het *Enterprise Europe Network* zal vaker worden gebruikt om ervoor te zorgen dat bedrijven, waaronder het mkb, regelmatig van informatie over consumentenwetgeving worden voorzien.

De Commissie zal samen met bemiddelaars en handelaars werken aan gedragscodes, goede praktijkervaringen en richtsnoeren voor het vergelijken van prijs, kwaliteit en duurzaamheid.

De Commissie zal ook blijvend werken aan de verbetering van de op haar eigen webpagina's aan consumenten en bedrijven geboden informatie over hun rechten en plichten, zoals het *Your Europe-portaal*²⁰ aangevuld met gespecialiseerde informatiehulpmiddelen in onder andere de *eYou Guide*²¹ en de *EU-code inzake online-rechten*. Zij zal ook samenwerken met in consumentenaangelegenheden gespecialiseerde journalisten en media om een efficiënte verspreiding van informatie te bevorderen.

De Commissie zal nauw samenwerken met de lidstaten op het gebied van consumentenvoorlichting. Zij komt in 2012 met een *interactief platform voor de uitwisseling van de beste praktijken en de verspreiding van voorlichtingsmateriaal voor consumenten* onder leerkrachten en andere personen die beroepshalve te maken krijgen met 12- tot 18-jarigen, onder meer op het gebied van digitale geletterdheid, nieuwe mediatechnologieën²² en duurzame consumptie.

4.3. BETERE UITVOERING, KRACHTIGER HANDHAVING EN MOGELIJKHEDEN TOT VERHAAL

Wil de interne markt een succes blijven, dan moeten de marktdeelnemers meer vertrouwen krijgen in de doeltreffende en efficiënte handhaving van hun rechten en moeten er betere mogelijkheden tot verhaal komen.

²⁰ <http://ec.europa.eu/youreurope>

²¹ <http://ec.europa.eu/eyouguide>

²² Zoals aangekondigd in de digitale agenda voor Europa.

Alleen als consumenten overal in de EU hun rechten kunnen uitoefenen en als goed bekend staande handelaars zien dat oneerlijke concurrenten met passende sancties worden geconfronteerd, kunnen wij verwachten dat de grensoverschrijdende handel in de EU blijft groeien. Dit is des te belangrijker nu de digitale revolutie grensoverschrijdend winkelen gemakkelijk maakt maar tevens meer kansen biedt voor de oneerlijke praktijken van malafide handelaars.

De Commissie zal streven naar de volgende twee specifieke doelstellingen:

- **5. een doeltreffende handhaving van de consumentenwetgeving, met de nadruk op de belangrijkste sectoren;**
- **6. consumenten efficiënte oplossingen voor geschillen bieden.**

Vóór 2014 zal een aantal concrete stappen worden genomen om deze specifieke doelstellingen te verwezenlijken.

In 2012-2014 worden de jaarlijkse gecoördineerde handhavingsacties ("*sweeps*") via het SCB-netwerk voortgezet. De Commissie zal doorgaan met haar werkzaamheden om het netwerk bij de handhaving te faciliteren, te ondersteunen en bij te staan. Waar nodig zal zij nog vaker *inbreukprocedures* starten als de EU-wetgeving fout wordt toegepast. De Commissie is bezig de werkings sfeer, de doeltreffendheid en de operationele mechanismen van de *verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming* grondig onder de loep te nemen. Tegen eind 2014 zal zij rapporteren over de wijze waarop de grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van handhaving kan worden verbeterd en, zo nodig, een voorstel tot wijziging van de regels doen.

Ter verbetering van de handhaving van de EU-regels die van invloed zijn op consumenten, zal beter gebruik worden gemaakt van het *Europees justitieel netwerk*²³ om de toegang tot de rechter te vergemakkelijken, te zorgen voor goed werkende procedures met een grensoverschrijdend aspect en verzoeken om justitiële samenwerking tussen de lidstaten te vergemakkelijken.

Ook zal er verder aan worden gewerkt om belangrijke documentatie voor de omzetting en tenuitvoerlegging van de consumentenwetgeving in de EU beschikbaar te stellen aan alle belangstellende rechters en juristen, en tevens aan burgers en bedrijven. Met dit doel zal in 2013 een *gegevensbank voor consumentenrecht* worden aangelegd, die een geïntegreerd onderdeel zal worden van het e-justitieportaal²⁴.

Uit ervaring met de toepassing van de *richtlijn betreffende oneerlijke handelspraktijken*²⁵ is gebleken dat de Commissie een prominentere rol moet gaan spelen in het toezicht op en de coördinatie van de handhaving van de richtlijn door de lidstaten, met name met betrekking tot terugkerende problemen en nieuwe handelspraktijken, zoals het gebruik van hulpmiddelen voor online prijsvergelijkingen of klantenbeoordelingen. Daartoe zal de Commissie de coördinatie van het handhavend optreden met betrekking tot oneerlijke handelspraktijken verbeteren en de leidraad voor de toepassing van de richtlijn actualiseren.

Een behoorlijke handhaving moet gegarandeerd zijn in de belangrijkste sectoren.

Om ervoor te zorgen dat de eisen met betrekking tot consumentenvoorlichting in de digitale omgeving consequent worden toegepast, zal de Commissie uiterlijk in 2014 richtsnoeren

²³ PB L 174 van 27.6.2001, blz. 25, en PB L 168 van 30.6.2009, blz. 35.

²⁴ <https://e-justice.europa.eu>

²⁵ Richtlijn 2005/29/EG.

opstellen om handhavende instanties te helpen de EU-regels en de onlangs aangenomen richtlijn over consumentenrechten correct toe te passen. De Commissie en de nationale autoriteiten zullen gecoördineerde acties ondernemen tegen oneerlijke praktijken in de sector, zoals misleidende reclame over de snelheid van breedbandverbindingen met internet.

In de energiesector moet worden gezorgd voor de volledige uitvoering van *het derde energiepakket en de gedetailleerde regels inzake de consumentenrechten*. Het is ook van belang optimaal gebruik te maken van de mogelijkheden van het speciale Energieforum voor de burger.

In de sector financiële diensten zal de Commissie naar aanleiding van haar aanbeveling van 2011²⁶ nauwlettend in de gaten houden hoe de lidstaten het probleem van geweigerde toegang van burgers tot bankrekeningen aanpakken. Dit is een reëel probleem, niet alleen voor kwetsbare consumenten die financiële en sociale uitsluiting ondervinden, maar ook voor veel burgers die in het buitenland wonen, werken of studeren.

Om de consument te beschermen tegen misleidende en ongefundeerde milieucclaims hebben de nationale handhavingsinstanties meer steun nodig om de voorschriften van de richtlijn betreffende oneerlijke handelspraktijken²⁷ op de juiste wijze toe te passen. Daarom zal de Commissie de *richtsnoeren voor misleidende milieucclaims* herzien.

Er zullen voor alle vormen van vervoer richtsnoeren worden opgesteld om de toepassing van verschillende verordeningen betreffende de passagiersrechten te vergemakkelijken en te verbeteren.

Verder publiceert de Commissie *richtsnoeren voor de toepassing van artikel 20, lid 2, van de dienstenrichtlijn*, die zullen helpen het aantal gevallen terug te brengen waarin consumenten te maken krijgen met een ongerechtvaardigde weigering tot leveren of met een verschil in behandeling op grond van hun verblijfplaats wanneer zij online grensoverschrijdende diensten proberen af te nemen.

In haar inspanningen voor een betere handhaving van de EU-wetgeving zal de EU samenwerken met haar belangrijkste handelspartners om de naleving van de basisbeginselen inzake consumentenbescherming te bevorderen. Wat veiligheid betreft, zal versterking van de internationale samenwerking (met name met China) het begrip "veiligheid aan de bron" ontwikkelen en helpen de invoer van onveilige producten terug te dringen. Gezien de toenemende trend van malafide handelaars die buiten de EU actief zijn om aan controles te ontsnappen, moet het toezicht wereldwijd worden verscherpt. De Commissie zal daarom de acties coördineren met de derde landen die het meest met dit probleem te maken hebben en met de belangrijkste internationale organisaties (zoals de OESO, de VN en de WTO). Meer internationale samenwerking is vooral nodig in de digitale omgeving en de bestrijding van ongevraagde commerciële communicatie (spam).

Wat het recht van verhaal betreft, zal de Commissie zich op de korte tot middellange termijn vooral richten op de goedkeuring en uitvoering van haar recente voorstellen betreffende alternatieve geschillenbeslechting (ADR) en onlinegeschillenbeslechting (ODR), zodat alle consumenten in de EU zo spoedig mogelijk toegang krijgen tot eenvoudige en snelle procedures om voor hun rechten op te komen. Dit zal bovendien zorgen voor een correcte omzetting en toepassing van de mediationrichtlijn, die elke rechter in de EU het recht geeft de partijen te verzoeken tot een minnelijke schikking van hun geschil te komen. De richtlijn is van toepassing op grensoverschrijdende geschillen, maar de lidstaten worden aangemoedigd ook in nationale zaken gebruik te maken van bemiddeling/mediation. De *Europese procedure*

²⁶ 2011/442/EU: Aanbeveling van de Commissie van 18 juli 2011 betreffende toegang tot een elementaire betaalrekening.

²⁷ Richtlijn 2005/29/EG.

voor *geringe vorderingen*, die de kosten van grensoverschrijdende rechtszaken over vorderingen tot 2 000 EUR vereenvoudigt, versnelt en goedkoper maakt, zal toegankelijker voor de consument worden gemaakt. In 2012 zal daarom een handleiding met praktisch advies voor consumenten en juristen verschijnen. In de loop van 2013 zal de Commissie het formulier voor *geringe vorderingen* online beschikbaar stellen en verslag uitbrengen over de werking van de procedure in het algemeen, waaronder de noodzaak om het drempelbedrag aan te passen.

Op basis van de resultaten van de openbare raadpleging van 2011 en naar aanleiding van de resolutie van het Europees Parlement van 2 februari 2012²⁸ tot slot, zal de Commissie nadenken over een vervolginiciatief over een EU-kader voor collectief verhaal.

4.4. AFSTEMMING VAN RECHTEN EN RELEVANT BELEID OP ECONOMISCHE EN MAATSCHAPPELIJKE VERANDERINGEN

In de huidige veranderde markt is het essentieel om ervoor te zorgen dat consumenten vertrouwen hebben in het online aanschaffen van zowel traditionele materiële als digitale goederen en diensten. De consumentenwetgeving moet dus worden aangepast om te voldoen aan de behoeften van de veranderende markten en om rekening te houden met nieuwe inzichten uit de gedragswetenschappen over de wijze waarop consumenten zich in de praktijk gedragen.

Bovendien moeten de obstakels worden weggenomen die consumenten in de weg staan om overall in de EU gemakkelijk, legaal en betaalbaar de digitale producten en diensten aan te schaffen die zij willen.

Als eerste stap zullen de recente voorstellen voor een *gemeenschappelijk Europees kooprecht* en het *hervormingspakket voor de gegevensbescherming* een oplossing bieden voor veel van de problemen die consumenten ondervinden als zij online-aankopen doen, met name doordat zij meer vertrouwen krijgen in de digitale interne markt en in grensoverschrijdende dienstverlening.

Daarnaast moeten de voorstellen voor *alternatieve geschillenbeslechting (ADR)* en *onlinegeschillenbeslechting (ODR)* bijdragen tot een betere toegang tot schadeloosstelling voor consumenten.

In 2012 zal de Commissie het Europees Parlement en de Raad steunen bij het bereiken van overeenstemming over al deze voorstellen, zodat zij snel kunnen worden goedgekeurd en uitgevoerd.

Het is meer dan ooit noodzakelijk te zorgen voor samenhang en synergieën tussen de verschillende EU-beleidsterreinen zodat hun positieve effect op de consumptieve bestedingen wordt versterkt, vooral in de essentiële sectoren voedsel, energie, vervoer en financiële dienstverlening, en tegelijkertijd duurzamere consumptiepatronen te bevorderen.

Uit een recente momentopname die de Europese Commissie heeft gemaakt van de 20 voornaamste punten van zorg van burgers en bedrijven in de interne markt, blijkt dat energierekeningen nog steeds een bron van frustratie voor consumenten zijn, en dat zij moeite hebben op te komen voor hun rechten als passagier en niet gemakkelijk hun weg vinden in de wereld van de banken en financiële diensten²⁹.

²⁸ Resolutie van het Europees Parlement van 2 februari 2012 "Op weg naar een samenhangende Europese aanpak van collectieve verhaalmechanismen", P7_TA (2012) 0021.

²⁹ SEC(2011) 1003 definitief.

Om deze economische en maatschappelijke kwesties aan te pakken, zal de Commissie streven naar de volgende twee specifieke doelstellingen:

- **7. het consumentenrecht aanpassen aan het digitale tijdperk;**
- **8. duurzame groei bevorderen en de belangen van consumenten in belangrijke sectoren behartigen.**

Vóór 2014 zal een aantal concrete stappen worden genomen om deze specifieke doelstellingen te verwezenlijken.

- Digitaal

Er moet een aantal maatregelen worden genomen om de belangrijkste problemen van online gebruikers aan te pakken en ervoor te zorgen dat zij voldoende beschermd zijn bij het gebruik en de aankoop van digitale inhoud. Het kan daarbij gaan om de standaardisering van belangrijke informatie die aan de consument wordt gegeven om vergelijkingen gemakkelijker te maken en initiatieven om te beoordelen of corrigerende maatregelen in de hele EU voor de aankoop van gebrekkige digitale inhoud nodig zijn, en eventueel de digitale waarmerken te harmoniseren.

De Commissie zal hardnekkige problemen aanpakken met het territoriaal gerichte beheer van auteursrechten en zich buigen over de huidige complexe regeling voor thuiskopieheffingen, die negatieve gevolgen kan hebben voor de beschikbaarheid van digitale inhoud in de EU en de ontwikkeling van innovatieve online bedrijfsmodellen kan tegenhouden. De Commissie zal in 2012 een *wetgevingsvoorstel inzake collectief rechtenbeheer* indienen en is tevens gestart met een dialoog over thuiskopie- en reprografieheffingen, die onder de verantwoordelijkheid van een mediator wordt gevoerd. De resultaten van deze dialoog zullen worden gebruikt om aanbevelingen te formuleren voor mogelijke wetgevingsmaatregelen op EU-niveau. De Commissie zal eveneens werk maken van de aanpak van specifieke uitdagingen met betrekking tot auteursrecht en de beschikbaarheid van audiovisuele inhoud en omroepdiensten in het licht van de technologische ontwikkelingen, met name om grensoverschrijdende diensten te bevorderen.

Als onderdeel van haar taak om verslag uit te brengen over de werking van de richtlijn betreffende oneerlijke praktijken, zal de Commissie in 2012 nagaan of de huidige regels die kinderen moeten beschermen tegen misleidende reclame, ook in de digitale omgeving, beter moeten worden gehandhaafd. De aandacht blijft daarbij vooral gericht op de specifieke situatie van minderjarigen die online digitale inhoud kopen of gebruiken.

De Commissie zal ernaar streven commerciële interactie voor zowel consumenten als handelaars betrouwbaarder te maken door in 2012 een voorstel in te dienen voor een *wetgevingskader voor elektronische identificatie, authenticatie en handtekeningen*. In dit voorstel zal worden beschreven aan welke minimumvereisten de informatie over website-lokalisatie en de rechtspersoon van de eigenaar moet voldoen, om de echtheid van de website te garanderen. De Commissie zal ook ten volle rekening houden met de belangen van de consument bij haar toekomstige beleidsvoorstellen voor "cloud computing".

Op basis van de reacties op de openbare raadpleging over haar *Groenboek over kaart-, internet- en mobiele betalingen* van januari 2012 is de Commissie van plan in het eerste kwartaal van 2013 met concrete voorstellen te komen. Daarnaast werkt de Commissie aan een *Groenboek over de bestelling van pakketpost*, dat naar verwachting in het laatste kwartaal van 2012 zal worden goedgekeurd.

Ook zal in 2012 een *mededeling over online gokken* worden ingediend, die onder meer gericht is op een betere bescherming van consumenten en burgers, met name van kwetsbare groepen en minderjarigen.

- Financiële diensten

Als onderdeel van haar taak om in 2012 verslag uit te brengen over de werking van de *richtlijn betreffende oneerlijke handelspraktijken*, zal de Commissie beoordelen of de huidige voorschriften ter bestrijding van oneerlijke praktijken in de sector van de financiële diensten moeten worden aangescherpt of strenger moeten worden gehandhaafd, ook ten aanzien van kwetsbare consumenten.

De Commissie werkt aan *wetgevingsvoorstellen betreffende pakketproducten voor retailbeleggingen* om ervoor te zorgen dat particuliere beleggers een kort, duidelijk en begrijpelijk document met essentiële informatie krijgen om hen te helpen met kennis van zaken beleggingsbeslissingen te nemen. Ook staat een herziening van de *verzekerbemiddelingsrichtlijn*, die de verkoopprocessen voor verzekeringsproducten regelt, op de agenda.

De Commissie zal de uitvoering van de *richtlijn consumentenkrediet* beoordelen, met name met betrekking tot de vraag of deze voor de gebruikers goed werkt en of nader moet worden gekeken naar bepaalde zaken die voornamelijk aan de lidstaten worden overgelaten, zoals kleine leningen, uitgestelde debitering of zgn. verantwoorde leningen. Dit is vooral belangrijk voor kwetsbare consumenten.

In dit verband is ook de *schuldenproblematiek van huishoudens* zorgwekkend. Begin 2012 gaat een specifieke studie van start om een overzicht te maken van de situatie en de beste praktijken die worden gebruikt om de gevolgen te verzachten.

Wil er sprake zijn van concurrentie in retailbanking, dan moeten consumenten op de hoogte zijn van de kosten van bankdiensten en makkelijk kunnen overstappen naar een andere bank. Daarom zal de Commissie in 2012 met een wetgevingsinitiatief komen met betrekking tot bankrekeningen, die een eerste behoefte voor consumenten zijn bij het beheer van hun financiën.

- Voedsel

Na de goedkeuring van de *verordening betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten*³⁰ zal de Commissie zich sterk maken voor de toepassing van de nieuwe regels en onderzoeken of er behoefte is aan nieuwe initiatieven. Dit geldt met name voor de etikettering van de oorsprong van levensmiddelen en de etikettering van alcoholhoudende dranken.

De uitvoering van de *verordening inzake voedings- en gezondheidsclaims*³¹ zal ervoor zorgen dat alle claims over bewezen heilzame nutritionele of gezondheidseffecten van levensmiddelen wetenschappelijk onderbouwd zijn en niet misleidend zijn voor de consument. Zij waarborgt ook het vrije verkeer van levensmiddelen met voedings- en gezondheidsclaims die in overeenstemming zijn met deze verordening.

Verder zal de Commissie de kwestie van duurzame levensmiddelen, met name voedselafval, onderzoeken, met inbegrip van op de consument gerichte acties om de hoeveelheid voedselafval van huishoudens te verminderen die, om doeltreffend te zijn, zullen moeten

³⁰ Verordening (EU) nr. 1169/2011.

³¹ Verordening (EC) nr. 1924/2006.

worden aangevuld met maatregelen voor andere schakels van de voedselketen (landbouwers, detailhandelaars, levensmiddelenproducenten enz.).

- Energie

De Commissie zal nog meer actie ondernemen om de concurrentie te bevorderen en met name de prijzen voor elektriciteit en aardgas transparanter te maken, zodat offertes van energiebedrijven begrijpelijker worden voor de consument. De nieuwe *richtlijn inzake energiezuinigheid* geeft consumenten uitgebreidere rechten op informatie, door middel van regels voor accurate meteropneming en duidelijke, tijdige facturering op basis van het werkelijke individuele verbruik van alle energiebronnen, waaronder centrale verwarming, koeling en warm water in huis.

Verder wil de Commissie ervoor zorgen dat consumenten betere informatie krijgen over de manier waarop zij hun eigen energieverbruik beter kunnen beheren en hen stimuleren in hun eigen voordeel gebruik te maken van zowel bestaande technologie (zoals facturering via de mobiele telefoon op basis van reëel verbruik) als nieuwe technologie (zoals slimme meters). Met dit doel worden *richtsnoeren voor prijstransparantie van de energiemarkt* ontwikkeld in coördinatie met de regelgevers en belanghebbende partijen.

Verdere specifieke maatregelen op het gebied van slimme meters en technologiegebruik door de consument worden uitgewerkt door de taakgroep slimme netten onder leiding van de Commissie.

De richtlijn energie-etikettering wordt in 2014 eveneens herzien. In de tussentijd zal de Commissie een voorstel doen om deze ook online toe te passen, wat een veel sterker effect zal opleveren³².

- Reizen en vervoer

Begin 2013 zal de Commissie een voorstel doen voor een bijgewerkte *richtlijn pakketreizen*, waarbij rekening wordt gehouden met recente ontwikkelingen in de reismarkt. De hervorming zal met name rekening houden met de toenemende trend van reizigers om online zgn. "dynamische pakketreizen" te boeken in plaats van de gebruikelijke vooraf georganiseerde pakketreizen³³. Daarnaast zullen in 2013 de regels inzake de rechten van vliegtuigpassagiers, die passagiers beschermen in geval van instapweigering, lange vertragingen en annuleringen, worden geactualiseerd.

Wat stedelijke mobiliteit betreft, zal de Commissie een dialoog met de belanghebbende partijen voeren om beste praktijken en voorwaarden uit de gehele EU te inventariseren om de passagiersrechten in het openbaar vervoer te versterken³⁴. Ook zal de Commissie in 2014 met specifieke maatregelen komen om de consument onder meer vertrouwder te maken met de beschikbare alternatieven voor particuliere voertuigen.

De Commissie zal in 2013 een voorstel indienen om de regels voor de CO₂-etikettering van auto's te herzien om de consumenteninformatie te actualiseren. Zij zal ook stappen ondernemen om een strategie voor alternatieve brandstoffen te ontwikkelen om de consument

³² Consumer 2020 http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=6782

³³ Een dynamische pakketreis is een product waarbij ten minste twee verschillende reisdiensten (vervoer, logies en/of een andere toeristische dienst) tegelijkertijd voor één reis in combinatie worden aangeboden of verkocht door dezelfde leverancier of door commercieel met elkaar verbonden leveranciers, waarbij de koper de inhoud van het pakket op basis van zijn/haar voorkeuren kan combineren en aanpassen.

³⁴ Actieplan stedelijke mobiliteit; COM(2011) 144 definitief. Witboek "Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte – werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem".

te steunen in de keuze voor schonere brandstoffen³⁵ en beter voor te lichten over nieuwe brandstoffen³⁶.

- Duurzame producten

Om duurzame groei te verwezenlijken die gebaseerd is op duurzame consumptie, zal de Commissie overwegen maatregelen te nemen om consumptiegoederen duurzamer te maken, onder andere door reparatie- en onderhoudsdiensten te ondersteunen. Zij zal nagaan hoe de beschikbaarheid en betaalbaarheid van duurzamere producten kunnen worden verbeterd door middel van passende stimuleringsmaatregelen of dan wel maatregelen op eigen initiatief.

De Commissie zal geharmoniseerde methoden ontwikkelen om de milieuprestaties gedurende de levenscyclus van producten en bedrijven te beoordelen als basis voor het verstrekken van betrouwbare informatie aan de consument.

Bovendien zal de *richtlijn ecologisch ontwerp*, die minimale milieueisen aan producten stelt, geleidelijk op steeds meer producten van toepassing worden in het kader van het tweede werkplan inzake ecologisch ontwerp en, waar nodig, gericht zijn op energieverbruik en andere belangrijke milieueffecten van producten.

5. Conclusies

Deze Europese consumentenagenda voorziet in een alomvattend beleidskader die de consumenten centraal stelt in de interne markt: zij zijn immers van essentieel belang zijn voor de groei in de EU. De agenda omvat de maatregelen die deze Commissie ten behoeve van consumenten gedurende haar mandaat wil nemen.

Bij alle maatregelen wordt rekening gehouden met de veranderingen in consumptiepatroon die in de praktijk worden geconstateerd, de snel evoluerende markten, de technologische vooruitgang, en de behoefte om consumenten mondiger te maken en ervoor te zorgen dat zij hun rechten doeltreffend kunnen laten gelden.

Om de belangrijkste doelstellingen van deze agenda op de meest doeltreffende manier te bereiken en de administratieve lasten te beperken, moeten beleidsmaatregelen gebaseerd zijn op betrouwbare gegevens over hoe de markten in de praktijk werken en hoe consumenten zich gedragen. Voorstellen om de bestaande EU-regels aan te passen zullen worden gebaseerd op evaluaties van de momenteel geldende wetgeving en op een grondige analyse van de verwachte effecten.

De in deze agenda aangekondigde maatregelen zullen ook worden ondersteund door voortdurend bijgewerkte bronnen van belangrijke informatie, zoals het scorebord voor de consumentenmarkten, consumentenmarktclassificaties en de scoreborden voor de consumentenvoorwaarden, benchmarking van het consumentenklimaat in de lidstaten, en toezicht op de voortgang van de integratie van de detailhandelsmarkten. Dit wordt aangevuld met marktstudies die de redenen voor de gebrekkige werking van de markt analyseren en studies over consumentengedrag. Ook in het onderzoek dat gefinancierd wordt in het kader van de 2020-programma's, zal de nadruk op de consument liggen.

Er zal naar worden gestreefd dat de voorgestelde beleidsmaatregel van tevoren wordt getoetst aan de acht specifieke doelstellingen van deze agenda, om te zorgen voor een grotere impact en een betere aanvaarding door de consument, terwijl onnodige lasten voor het bedrijfsleven worden vermeden.

³⁵ Witboek "Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte – werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem" (COM(2011) 144).

³⁶ Gebaseerd op de behoeften die in kaart zijn gebracht in het kader van het CARS 21-proces.

De trends die de komende paar jaar worden waargenomen, zullen helpen bepalen welke aanvullende maatregelen na 2014 moeten worden genomen. Of en in hoeverre de doelstellingen van deze agenda worden verwezenlijkt, zal worden opgetekend in het verslag van de Commissie over de integratie van consumentenbelangen in het EU- beleid.

Deze agenda is bedoeld om in te spelen op de uitdagingen van het stimuleren van groei en het vergroten van het vertrouwen in de Europese economie door de consument autonomer te maken en beleidssynergieën te creëren. Voor het bereiken van duurzame resultaten is de overtuigde inzet nodig van iedereen die betrokken is bij de uitvoering van deze agenda, op EU-, nationaal en internationaal niveau. Alleen een slimme en duurzame vraag van de consument in combinatie met een eerlijk aanbod zal de EU helpen opnieuw de weg naar groei in te slaan.