



Brussel, 6.11.2012
COM(2012) 635 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de toepassing van Richtlijn 2009/22/EG van het Europees Parlement en de Raad
betreffende het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de
consumentenbelangen**

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de toepassing van Richtlijn 2009/22/EG van het Europees Parlement en de Raad
betreffende het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de
consumentenbelangen**

INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING	2
2.	TOEPASSING VAN DE RICHTLIJN SINDS 2008.....	3
3.	EFFECT VAN DE RICHTLIJN OP DE CONSUMENTEN	7
4.	OBSTAKELS DIE DE DOELTREFFENDHEID VAN VERBODEN BEPERKEN	11
5.	VOLGENDE STAPPEN.....	14
6.	CONCLUSIE	16

1. INLEIDING

Richtlijn 98/27/EG van 19 mei 1998 betreffende het doen staken van inbreuken¹ in het raam van de bescherming van de consumentenbelangen voorzag in de instelling van een rechterlijke of administratieve procedure via welke consumentenorganisaties en/of overheidsinstanties een verbodsactie kunnen instellen om in alle lidstaten een halt toe te roepen aan een praktijk van een handelaar die een inbreuk vormt op een aantal Europese regels op het gebied van consumentenbescherming (een lijst van deze regelgeving is opgenomen in de bijlage bij de richtlijn). Richtlijn 98/27/EG is diverse malen gewijzigd (er zijn nieuwe richtlijnen toegevoegd aan de bijlage). Ten behoeve van de duidelijkheid is deze richtlijn gecodificeerd bij Richtlijn 2009/22/EG, die thans van kracht is.

1.1. Omzetting van de richtlijn door de lidstaten en de toepassing ervan tot 2008

In het eerste verslag werd geconcludeerd dat het voornaamste voordeel van de richtlijn betreffende het doen staken van inbreuken gelegen was in het feit dat deze een procedure introduceerde via welke een instantie verbodsacties kon instellen om het collectieve belang van consumenten in alle lidstaten te beschermen. Deze procedures zijn succesvol aangewend voor nationale inbreuken, maar waren minder doeltreffend bij grensoverschrijdende inbreuken. De hoofdredenen die door zowel de lidstaten als de betrokken partijen zijn genoemd als verklaring voor het geringe aantal verbodsacties dat in andere lidstaten is ingesteld, waren de kosten, de complexiteit en de tijd die nodig is om maatregelen te treffen in een andere lidstaat.

In het verslag van de Commissie werd verder onderstreept dat de inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 2006/2004 betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming (verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming)² deels verklaart waarom openbare instanties voor grensoverschrijdende inbreuken weinig gebruik maken van de procedure voor het instellen van verbodsacties, aangezien de mechanismen voor wederzijdse bijstand waarin deze verordening voorziet minder kostbaar zijn.

1.2. Methodologie en doel van dit verslag

Artikel 6, lid 1, van Richtlijn 2009/22/EG betreffende het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de consumentenbelangen ("de richtlijn") bepaalt dat om de drie jaar een verslag over de toepassing van de richtlijn moet worden voorgelegd. Het eerste verslag, dat oorspronkelijk was gepland voor 2003, is voorgelegd in november 2008.

In maart 2011 heeft de Commissie ter voorbereiding van dit tweede verslag vragenlijsten over de toepassing van de richtlijn gestuurd naar overheidsinstanties en consumentenorganisaties. De Commissie ontving 58 reacties, waarvan er 37 afkomstig waren van ministeries of andere overheidsinstanties van lidstaten, en 21 van consumentenorganisaties op nationaal of Europees niveau.

¹ De tekst van de richtlijn (PB L 110 van 1.5.2009, blz. 30–36) is te vinden op: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009L0022:NL:NOT>.

² PB L 364 van 9.12.2004, blz. 1-11.

Daarnaast heeft de Commissie een extern onderzoek³ laten uitvoeren om aanvullende gegevens over de toepassing van de richtlijn te verzamelen en een beeld te krijgen van het effect van de richtlijn op consumenten in negen lidstaten, te weten Bulgarije, Duitsland, Frankrijk, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Deze lidstaten zijn geselecteerd omdat ze, naast de procedure voor het instellen van verbodsacties, reeds een aantal jaren beschikken over werkende systemen voor de vergoeding van groepen gedupeerden.

2. TOEPASSING VAN DE RICHTLIJN SINDS 2008

2.1. Schatting van het aantal verbodsacties

Er zijn slechts weinig gegevens beschikbaar over het aantal nationale en grensoverschrijdende verbodsacties dat is ingesteld om de collectieve belangen van consumenten in de diverse lidstaten te beschermen. Dit gebrek aan uitgebreide en betrouwbare statistische gegevens is te wijten aan het feit dat de lidstaten geen formele verplichting hebben om een centrale databank bij te houden van de verbodsacties die op hun grondgebied zijn ingesteld en om deze informatie aan de Commissie mee te delen. Hierdoor is het moeilijk om het aantal verbodsacties te schatten, zodat met elke schatting omzichtig moet worden omgegaan. Het is wel mogelijk een aantal gedocumenteerde gevallen te melden, maar dit betekent niet dat dit de enige verbodsacties zijn die zijn ingesteld.

In de vragenlijst die naar relevante belanghebbenden is gestuurd, werd de respondenten gevraagd naar het aantal verbodsacties dat zij sinds 2008 hadden ingesteld, op zowel binnenlands als grensoverschrijdend niveau. In totaal werden 5 632 verbodsacties gemeld. Veruit de meeste hiervan waren nationaal. De respondenten meldden voor de opgegeven periode slechts ongeveer 70 verbodsacties met een grensoverschrijdende dimensie. Als we de cijfers per lidstaat bekijken zien we dat sinds 2008 de **hoogste aantallen verbodsacties zijn gemeld** in de volgende lidstaten: Duitsland: hoewel er geen gecentraliseerde en volledige gegevens zijn, heeft de Bondsrepubliek Duitsland gemeld dat slechts zeven Duitse bevoegde instanties meer dan 3 000 acties hebben ingesteld. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat het controleren van consumentenmarkten in Duitsland van oudsher plaatsvindt via particuliere handhaving. Letland: de Letse autoriteit voor consumentenbescherming heeft 956 gevallen gemeld. Verenigd Koninkrijk: het Office of Fair Trading (OFT) heeft 938 acties gemeld. In Oostenrijk werden bij het externe onderzoek meer dan 500 acties geteld, en de regering van Malta meldde 267 gevallen.

Ten aanzien van **verbodsacties met een grensoverschrijdende dimensie** meldden de volgende lidstaten de hoogste aantallen acties gedurende de opgegeven periode: Duitsland: de federatie van Duitse consumentenorganisaties heeft gemeld dat zij ongeveer 20 verbodsacties wegens grensoverschrijdende inbreuken heeft ingesteld. Oostenrijk: de federale arbeidskamer meldde acht grensoverschrijdende verbodsacties te hebben ingesteld. Bevoegde instanties, evenals advocaten die zijn gespecialiseerd in consumentenrecht, beginnen vaak alleen een procedure in gevallen waarin vaststaat dat de Oostenrijkse rechtbanken bevoegd zijn.

³ Onderzoek naar de toepassing van Richtlijn 2009/22/EG betreffende het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de consumentenbelangen, uitgevoerd door IBF International Consulting.

De succesratio van de acties is over het algemeen hoog. Dit is echter deels te danken aan het feit dat bevoegde instanties wegens de financiële risico's die aan de procesvoering verbonden zijn, alleen een verbodsactie instellen als zij zeker zijn dat zij zullen winnen.

2.2. Zwaarst getroffen economische sectoren

Hoewel er in zeer uiteenlopende economische sectoren verbodsacties zijn ingesteld, zijn zij voornamelijk geconcentreerd in een beperkt aantal sectoren.

De volgende economische sectoren zijn door de respondenten het meest genoemd als de sectoren waarin het vaakst verbodsacties zijn ingesteld:

- 1) Telecommunicatie
- 2) Banken- en investeringssector
- 3) Toerisme en pakketreizen

Andere sectoren die door meerdere respondenten zijn genoemd, zijn de verkoop op afstand, het verzekeringswezen, de energiesector, non-food consumptiegoederen en het personenvervoer. Enkele respondenten noemden ook onroerend goed en woningonderhoud, of leningen van niet-bancaire instellingen (zogenoemde "snelle leningen").

2.3. Meest voorkomende inbreuken op consumentenbeschermingsregels

Er zijn verboden opgelegd wegens zeer uiteenlopende inbreuken op de wetgeving over consumentenbescherming. Bovendien hebben enkele lidstaten het toepassingsgebied van de verboden verruimd ten opzichte van de beperkte lijst in de bijlage bij de richtlijn. Deze verruiming is positief voor de consumenten. Om de rechtszekerheid te waarborgen, dient evenwel een deugdelijke verwijzing te worden opgenomen naar de in de bijlage bij de richtlijn opgenomen wetgeving. Duitsland, Oostenrijk, Portugal, Spanje, Bulgarije en Nederland behoren tot de lidstaten waar het toepassingsgebied van de verbodsacties veel ruimer is dan de lijst van wetgeving in de bijlage bij de richtlijn. De meeste verbodsacties zijn echter ingesteld om een einde te maken aan slechts een beperkt aantal illegale praktijken waardoor de collectieve belangen van consumenten werden geschaad.

Afgaand op de antwoorden op de vragenlijst hebben de volgende illegale praktijken die de collectieve belangen van consumenten schaden het vaakst geresulteerd in het gebruik van verboden, in volgorde van belangrijkheid:

- 1) oneerlijke bedingen in overeenkomsten. Dit is het type praktijk dat veruit het vaakst de aanleiding vormde voor het instellen van een verbodsactie;
- 2) oneerlijke handelspraktijken en misleidende reclame, in gelijke mate.

Andere, veel minder vaak voorkomende aanleidingen voor het opleggen van een verbod waren schendingen van bepalingen op het gebied van garantieregels, regelgeving op het gebied van prijsaanduidingen en het versturen van ongewenste e-mailberichten. Sommige lidstaten (met name Spanje) kennen ook een groep verboden in verband met de toepassing van de Richtlijn consumentenkrediet. In bepaalde lidstaten waar de verboden een ruimer toepassingsgebied hebben, zijn verbodsacties ingesteld tegen de onderbreking van essentiële

diensten (zoals de stroomvoorziening). In dit geval leent het dwangbevel zich uitstekend om een partij te verplichten de consumentenrechten in acht te nemen en daartoe een bepaalde actie te ondernemen. Gevallen zoals de onderbreking van diensten of nutsvoorzieningen zijn goede voorbeelden van dit soort bevelen waarbij men wordt verplicht een handeling te verrichten.

2.4. Bevoegde instanties: juridisch kader in de verschillende lidstaten

De recentste lijst van bevoegde instanties⁴ bevat in totaal 313 bevoegde instanties. Het aantal en de kenmerken van deze instanties lopen van lidstaat tot lidstaat sterk uiteen. Waar sommige lidstaten slechts één bevoegde instantie hebben aangewezen (Ierland, Letland, Litouwen, Nederland, Roemenië en Zweden), hebben andere er meer dan 70 aangewezen (Duitsland en Griekenland). Spanje, Italië en Frankrijk zitten hier tussenin, met meer dan 15, maar minder dan 30 aangewezen bevoegde instanties. Wanneer lidstaten slechts één bevoegde instantie hebben aangewezen, is dit over het algemeen een overheidsinstantie die verantwoordelijk is voor de consumentenbescherming, hoewel er uitzonderingen zijn, zoals Nederland.

De lidstaten die meerdere bevoegde instanties hebben aangewezen, werken normaliter met een mix van overheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor consumentenzaken op lokaal, regionaal en nationaal niveau, plus de meest representatieve consumentenorganisaties. De lijst van bevoegde instanties bevat de lijst van instanties die bevoegd zijn om een verbodsactie in te stellen in een andere lidstaat, maar in veel lidstaten hebben bepaalde rechtspersonen die niet zijn opgenomen in de lijst ook de bevoegdheid om op nationaal niveau verbodsacties in te stellen. Sommige consumentenorganisaties uiten kritiek op de uitermate grote vrijheid die de lidstaten hebben om te bepalen welke rechtspersonen op de lijst worden gezet, omdat dit kan leiden tot oneerlijke en willekeurige besluiten. Andere zijn tevens van mening dat consumentenorganisaties de bevoegdheid moeten hebben om verbodsacties in te stellen in alle lidstaten, zowel voor nationale als grensoverschrijdende gevallen.

Uit het onderzoek blijkt ook dat het afhangt van de kennis en kunde van het juridisch personeel dat verboden mag toepassen of zij ook daadwerkelijk worden gebruikt. De ervaring leert verder dat, zelfs in de lidstaten waar een groot aantal instanties de bevoegdheid heeft om verbodsacties in te stellen, slechts een klein deel van hen van deze mogelijkheid gebruikmaakt.

2.5. Verboden met een grensoverschrijdende dimensie: het ontwerp van de richtlijn en de situatie in het veld

Om het gebruik van verbodsacties in de EU goed te beoordelen, moet het begrip "grensoverschrijdende geschillen" worden verduidelijkt. Grensoverschrijdende verbodsacties, d.w.z. procedures voor het instellen van een verbod met een grensoverschrijdend element, kunnen verschillende vormen aannemen.

De richtlijn is ontworpen om bevoegde instanties van lidstaat A de mogelijkheid te geven marktdeelnemers in lidstaat B te vervolgen indien deze laatste in de handel met consumenten in lidstaat A inbreuk maken op de consumentenwetgeving. Om dit mogelijk te maken is bevoegde instanties procesbevoegdheid toegekend in buitenlandse rechtbanken. De rechter in lidstaat B bij wie een verbodsactie wordt ingesteld tegen een handelaar die gevestigd is in zijn

⁴ PB C 97 van 31.3.2012.

rechtsgebied, behandelt de zaak en neemt daarin een beslissing zonder vraagtekens te plaatsen bij de procesbevoegdheid van de bevoegde instantie uit lidstaat A.

Een van de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek is echter dat hetgeen in de richtlijn onder "grensoverschrijdende zaak" wordt verstaan maar een van de twee mogelijke vormen van verbodsacties met een grensoverschrijdende dimensie is, en dat deze zelden wordt gebruikt.

De tweede, meer gebruikelijke vorm van "grensoverschrijdende zaak" doet zich voor in hetzelfde scenario van handelen in lidstaat A vanuit lidstaat B. Anders dan de auteurs van de richtlijn in gedachten hadden, wordt een rechtszaak door een bevoegde instantie in lidstaat A aangespannen bij een rechter in lidstaat A. De handelaar is weliswaar gevestigd in het buitenland, maar wordt aangeklaagd in het land waarop hij zijn commerciële activiteiten richt. Deze werkwijze heeft het voordeel dat een bevoegde instantie een zaak kan aanspannen in het eigen, vertrouwde rechtsgebied waar het procesrecht wordt toegepast waarmee zij waarschijnlijk het meest bekend is. Als bovendien het toepasselijke recht het recht van lidstaat A is (het *lex loci damni*-beginsel uit artikel 6 van "Rome II"⁵), en het probleem van het betekenen van gerechtelijke documenten in het buitenland kan worden opgelost, is deze tweede mogelijkheid om een verbodsactie in te stellen de gemakkelijkste optie. Dit maakt het eveneens mogelijk om verbodsacties in te stellen tegen handelaren in derde landen.

In mei 2009 is een "grensoverschrijdende" actie van bijzondere aard gestart door DECO⁶ in samenwerking met het Franse UFC-Que Choisir en het Belgische Test-Aankoop. Deze "gecoördineerde actie" betrof de vervoersvoorwaarden van luchtvaartmaatschappijen (Richtlijn 93/13/EEG). Er werd uitspraak gedaan voor België, en drie luchtvaartmaatschappijen werden verplicht het gebruik van een aantal oneerlijk bevonden bedingen in overeenkomsten te beëindigen. Alle stappen van de consumentenorganisaties waren op elkaar afgestemd, ook de begeleidende publiciteitsacties, zoals persberichten. Deze vorm van gecoördineerde actie is een voorbeeld van een speciaal type grensoverschrijdende samenwerking, al kan deze formeel niet als grensoverschrijdende procesvoering worden aangemerkt.

2.6. Interactie met de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming op het gebied van grensoverschrijdende inbreuken

De verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming voorziet in de totstandbrenging van een kader voor wederzijdse bijstand voor nationale handhavingsinstanties, dat instanties in staat stelt een beroep op elkaar te doen voor ondersteuning bij onderzoek en/of handhaving teneinde een einde te maken aan praktijken die niet voldoen aan de wetgeving die is opgenomen in de bijlage bij de verordening. De verordening is bedoeld om de collectieve economische belangen van consumenten te beschermen, niet om individuele klachten te behandelen.

In het verslag van 2008 over de richtlijn betreffende het doen staken van inbreuken werd aangegeven dat de verordening het gebruik van verbodsacties beïnvloedde; de ervaring leerde

⁵ Verordening (EG) nr. 864/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 betreffende het recht dat van toepassing is op niet-contractuele verbintenissen (Rome II), PB L 199 van 31.7.2007, blz. 40-49.

⁶ Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor.

met name dat de meeste overheidsinstanties sinds de inwerkingtreding van de verordening ervoor hadden gekozen om bij het bestrijden van een illegale praktijk van een handelaar in een andere lidstaat gebruik te maken van haar mechanismen voor wederzijdse bijstand, in plaats van direct een verbodsactie in te stellen bij de rechters van die lidstaat, aangezien de eerste mogelijkheid hen minder geld zou kunnen kosten. De antwoorden op de vragenlijst van 2011 bevestigen deze trend, hoewel een overheidsinstantie van een lidstaat onderstreepte dat verbodsacties nog steeds een waardevol instrument zijn voor overheidsinstanties, dat kan worden gebruikt indien de mechanismen van de verordening niet de verwachte resultaten opleveren.

Tot slot benadrukten verschillende respondenten dat de lijst van wetgeving in de bijlage bij de richtlijn betreffende het doen staken van inbreuken zou moeten worden afgestemd op de lijst in de bijlage bij de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming.

3. EFFECT VAN DE RICHTLIJN OP DE CONSUMENTEN

Uit de antwoorden op de vragenlijst en de bevindingen van het onderzoek blijkt dat verbodsacties een succesvol instrument zijn om op markten de wet te handhaven en met name om te zorgen voor eerlijke bedingen in overeenkomsten. In dit opzicht hebben zij de consumenten als groep aanzienlijke voordelen opgeleverd. Hun werking heeft echter voornamelijk betrekking op de toekomst en is niet zo zeer bruikbaar om in het verleden berokkende schade te herstellen, en het is heel moeilijk dit in een geldbedrag uit te drukken.

Hoewel verbodsacties op zich geen middel zijn om vergoeding te vorderen van in het verleden geleden schade, kan de mogelijkheid om verbodsacties in te stellen als zodanig nog wel van waarde zijn. Als beheersinstrument kunnen verbodsacties als ontradende maatregel worden ingezet zonder dat zij voor de rechter worden gebracht.

Een andere belangrijke conclusie is dat verbodsacties bijzonder goed werken bij marktdeelnemers die de wet tot op zekere hoogte respecteren. In de strijd tegen de minst scrupuleuze handelaars en criminelen zijn verbodsacties niet altijd een geschikt mechanisme om een einde te maken aan illegale praktijken. Meerdere geïnterviewden zeiden dat het in dergelijke situaties noodzakelijk kan zijn strafrechtelijke en administratieve sancties, zoals boeten en het aan bepaalde banden leggen van bedrijfsactiviteiten, op te leggen om ervoor te zorgen dat de wetgeving over consumentenbescherming wordt nageleefd.

3.1. Daling van het aantal inbreuken op de regelgeving op het gebied van consumentenbescherming

Terwijl de meeste respondenten en geïnterviewde deskundigen stelden dat het effect van verbodsacties niet alleen kan worden gemeten aan het aantal zaken dat voor de rechter wordt gebracht, vormen verbodsacties ook een belangrijke mogelijkheid om bedrijven zover te krijgen dat zij uit eigen beweging een einde maken aan de inbreuken. Volgens verschillende belanghebbenden heeft de mogelijkheid om een verbodsactie in te stellen als zodanig al een inherent ontradend effect in onderhandelingen met personen die inbreuk plegen op de wetgeving. Anderzijds zijn er ook gevallen waarin, wanneer een verbodsactie succesvol is ingesteld en een praktijk van een handelaar onwettig is verklaard, andere handelaren afzien van vergelijkbare praktijken, ook als de uitspraak van de rechter voor hen niet bindend is.

Op basis van de resultaten van het onderzoek en de antwoorden op de vragenlijst is onze conclusie dat de richtlijn tot op zekere hoogte een positief effect heeft gehad op de inachtneming van de wetgeving over consumentenbescherming door marktdeelnemers in bepaalde sectoren van de economie, hoewel er onvoldoende gegevens beschikbaar zijn om deze daling in procenten uit te drukken.

3.2. Vermindering van consumentenbenadeling

Een belangrijke conclusie van het onderzoek is dat de richtlijn voor de consumenten rechtstreekse kwalitatieve voordelen heeft gehad, hoewel deze niet noodzakelijkerwijs in een geldbedrag uit te drukken waren. Dit is een gevolg van het feit dat het in veel gevallen niet mogelijk is het exacte aantal consumenten te bepalen dat mogelijkerwijs schade ondervindt van een illegale praktijk. Bovendien houden veel bedingen in overeenkomsten die naar aanleiding van een verbodsactie onwettig worden verklaard, geen verband met de prijs die de consumenten moeten betalen.

Om de mogelijke bijdrage van verbodsacties aan het terugdringen van consumentenbenadeling te beoordelen, moet in het bijzonder worden gelet op oneerlijke bedingen in overeenkomsten die van directe invloed kunnen zijn op de verplichtingen van de consument uit hoofde van het contract.

Als een rechter een bepaald beding in een overeenkomst nietig verklaart, mag de handelaar dat beding in geen enkele overeenkomst meer gebruiken. De consument heeft hier voordeel van, in het bijzonder indien het beding prijsverhogingen of andere financiële gevolgen regelt; in een dergelijk geval kan het voordeel worden uitgedrukt in een geldbedrag, aangezien veel consumenten in de toekomst minder zullen moeten betalen als direct gevolg van verbodsacties. Zo hebben de zaken betreffende het naar boven afronden van bedragen geleid tot een verbod op het in rekening brengen van nieuwe onwettige kosten in een aantal sectoren (bankwezen, telecommunicatie, parkeren).

In Oostenrijk is bijvoorbeeld een verbodsactie ingesteld tegen oneerlijke bedingen in de bankovereenkomsten van een Oostenrijkse bank. In augustus 2009 deelde de bank haar klanten via hun bankafschriften mee dat de prijzen voor lopende rekeningen per 1 oktober zouden worden verhoogd overeenkomstig de stijging van de consumentenprijsindex voor 2008, wat neerkwam op 3,2 %. De bank verwees naar de indexclausule in haar standaardbedingen, die haar de mogelijkheid gaf de prijzen van lopende verplichtingen eens per jaar automatisch te verhogen, conform de bewegingen van de consumentenprijsindex. Deze verbodsmaatregel had een aanzienlijk effect op de consumenten, aangezien de meeste andere banken, die vergelijkbare bedingen gebruikten, in het voorjaar van 2011 afzagen van een automatische prijsverhoging, hetgeen miljoenen klanten van Oostenrijkse banken ten goede kwam. Dit is een duidelijk voorbeeld van een succesvolle verbodsactie met een tastbaar effect op de naleving van de wet, niet alleen door de verweerder, maar door de gehele economische sector. Bovendien was het geldelijke voordeel voor consumenten eenvoudig te berekenen.

Een andere zaak waarin het financiële voordeel van de succesvolle procedure voor de consumenten is berekend, is de zaak-Foxtons in het VK⁷ (over oneerlijke bedingen in verhuurovereenkomsten tussen consumenten en huisbazen). Het eerlijkheidsonderzoek was

⁷ <http://www.oft.gov.uk/OFTwork/consumer-enforcement/consumer-enforcement-completed/foxtons>

gericht op Foxtons' a) voorwaarden betreffende de doorlooppolis, b) de polis voor de verkoop van het pand, en c) de polis bij hernieuwing van de overeenkomst ten behoeve van een derde partij. De High Court verklaarde formeel dat bepaalde bedingen in de overeenkomsten van Foxtons oneerlijk waren en stelde een verbod in, waardoor Foxtons zich niet meer kon verlaten op deze of vergelijkbare bedingen, en deze bedingen ook niet meer mocht opnemen in toekomstige overeenkomsten. Volgens de Britse consumenten- en mededingingsautoriteit belooft het consumentenvoordeel 4,4 miljoen GBP, hoewel het positieve effect volgens een geïnterviewde nog wel tien tot twintig keer hoger kan uitvallen.

3.3. De effecten van verboden op individuele consumenten die te maken hebben met inbreuken: verhaalmogelijkheden in verschillende lidstaten

De procedure voor het instellen van een verbodsactie die de richtlijn heeft geïntroduceerd, biedt door een onwettige praktijk gedupeerde consumenten doorgaans geen mogelijkheden om een schadevergoeding te krijgen. De verhaalmogelijkheden voor consumenten die nadeel hebben ondervonden van een praktijk van een handelaar die naar aanleiding van een verbodsactie onwettig is verklaard, verschillen echter van lidstaat tot lidstaat. Sommige lidstaten geven de effecten van een verbodsactie tot op zekere hoogte door aan de getroffen consumenten. Verschillende personen die de vragenlijst hebben ingevuld en geïnterviewden onderstreepten hoe belangrijk het is dat verbodsacties ook effect hebben voor individuele consumenten en hen in staat stellen een passende vergoeding te krijgen voor de geleden schade. Hieronder worden enkele verhaalmogelijkheden van individuele en collectieve aard, waarvan consumenten in de verschillende lidstaten gebruik kunnen maken, beschreven.

a) Individueel verhaal

In de meeste lidstaten bestaat er geen verband tussen een verbodsactie en het toekennen van een vergoeding aan consumenten voor de schade die is geleden als gevolg van een illegale praktijk. Consumenten van wie de rechten zijn geschonden, moeten dus hun recht halen door een zaak aan te spannen bij een gewone rechtbank, individueel of collectief in de lidstaten die mogelijkheden voor collectief verhaal kennen. In veel lidstaten zijn de rechtbanken die dergelijke vorderingen van consumenten tot vergoeding behandelen, bovendien niet gebonden aan de eerdere uitspraak inzake de verbodsactie. Consumenten die een schadevergoeding willen, zullen de inbreuk, de geleden schade en het oorzakelijk verband tussen die twee moeten aantonen.

In bepaalde lidstaten is de situatie echter anders. Zo mogen consumenten zich volgens de Bulgaarse commissie voor consumentenbescherming bij het indienen van een schadevordering beroepen op een uitvoerbare rechterlijke beslissing betreffende een verbodsactie, en hoeven zij daarbij enkel aan te tonen hoe groot de schade is. In Luxemburg kan de consument de rechterlijke beslissing inzake de verbodsactie gebruiken om de vrederechter te verzoeken hem een schadevergoeding toe te kennen. In Ierland kan de rechtbank vrijelijk besluiten om een handelaar te verplichten tot het betalen van een schadevergoeding aan een consument die door het handelen van de handelaar schade heeft geleden. In Malta kan in verband met de administratieve procedures de teruggave worden bevolen van een geldbedrag of eigendom dat de consument heeft afgegeven.

In andere lidstaten kunnen consumenten die getroffen zijn door een illegale praktijk een vergoeding krijgen via de uitvoering van een rechterlijke beslissing, en de rechter mag vervolgens bepalen hoe de consumenten die nadeel hebben ondervonden van de illegale

praktijk schadeloos moeten worden gesteld, bijvoorbeeld door de handelaar de onterecht betaalde bedragen te laten terugbetalen.

In Nederland accepteerde een rechtbank dat het onrechtmatige gedrag van een bedrijf ook was vastgesteld ten aanzien van de individuele eiser, voor zover deze deel uitmaakte van de in de verklaring van de rechtbank genoemde groep. Dit houdt in dat de in een collectieve procedure gedane uitspraak dat het gedrag onrechtmatig is, het beginpunt van een aansluitende vervolgactie kan zijn. De procedure voor het instellen van een verbod heeft zo een individuele eiser geholpen de onrechtmatigheid van het gedrag van de verweerder vast te stellen.

b) Collectief verhaal

In sommige lidstaten waar een systeem voor collectief verhaal bestaat, kan een succesvolle verbodsactie bepaalde gevolgen hebben voor een collectieve actie die de getroffen consumenten instellen om vergoeding te eisen van de schade die zij door de onwettige praktijk hebben geleden, boven op de in het vorige punt genoemde normale gevolgen van een succesvolle verbodsactie.

In Spanje kan bij de verbodsactie een verzoek worden gevoegd tot terugbetaling van de in het kader van de onwettige praktijk van de consumenten ontvangen bedragen, en zal in het vonnis waarin een praktijk onwettig wordt verklaard in dit geval ook worden bepaald welk bedrag aan schadevergoeding de handelaar moet betalen. Indien de identiteit van de gedupeerde consumenten bekend is, zal de rechtbank bepalen welk bedrag ieder van hen moet ontvangen. Er zijn evenwel enkele procedurele obstakels die het in de praktijk lastig maken om de verbodsactie en de vordering tot schadevergoeding te combineren.

In Nederland kunnen partijen die optreden namens gedupeerde consumenten verzoeken om een declaratoir arrest waarin wordt verklaard dat de schadeveroorzakende partij een inbreuk heeft gepleegd. Dit declaratoir arrest wordt beschouwd als een stimulans voor partijen om tot een regeling te komen, en deze regeling algemeen verbindend te maken middels het gebruik van de Wet collectieve afwikkeling massaschade (Wcam⁸). Uit hoofde van de Wet collectieve afwikkeling massaschade uit 2005 kan het Gerechtshof Amsterdam een regeling inzake massaschade tussen een instantie die de collectieve belangen vertegenwoordigt en de persoon of personen die de schade heeft of hebben veroorzaakt, algemeen verbindend verklaren voor de gehele groep gedupeerden. Het uitgangspunt is een akkoord ter vergoeding van collectief geleden schade. De partijen die het akkoord hebben bereikt, dienen bij het Gerechtshof Amsterdam een gezamenlijk verzoek in om dit akkoord algemeen verbindend te verklaren. Voor de Wcam is het cruciaal dat de gehele groep gedupeerden gebonden is aan de schikkingsovereenkomst nadat het Gerechtshof deze algemeen verbindend heeft verklaard. Er is echter wel een mogelijkheid tot "terugtrekking". Een van de beperkingen van dit systeem is dat het alleen werkt als de partijen tot overeenstemming komen, en zelfs een rechterlijke uitspraak waarin de onrechtmatigheid van het gedrag wordt vastgesteld, is niet altijd voldoende om een schikking zeker te stellen.

In Bulgarije kan een verzoek tot schadeloosstelling van de gedupeerde partijen tegelijkertijd met de instelling van een verbodsactie worden ingediend. De rechtbank stelt een termijn vast waarbinnen de gedupeerde partijen kunnen verklaren dat zij deelnemen aan de procedure. Nadat de rechtbank een uitspraak heeft gedaan, kan deze bepalen dat aan de gedupeerde

⁸ Wet collectieve afwikkeling massaschade.

partijen een schadevergoeding moet worden betaald. De rechterlijke beslissing is bindend voor de inbreukpleger, de eisers en iedereen die schade heeft geleden als gevolg van deze zelfde inbreuk en die niet heeft aangegeven een individuele schadevordering te willen instellen. De verbodsactie gaat aan de actie voor het verkrijgen van schadevergoeding vooraf. Als de verbodsactie succesvol is, kan een groep consumenten een procedure beginnen om een schadevergoeding te krijgen. In deze (nieuwe) gerechtelijke procedure hoeven zij niet aan te tonen dat de wetgeving is geschonden (illegale praktijk of oneerlijk beding); zij moeten alleen aantonen hoe groot de schade is die zij hebben geleden. Hoewel de vordering die namens een groep benadeelden wordt ingesteld, kan worden behandeld in dezelfde procedure als de verbodsactie of in een aparte procedure, splitsen de rechtbanken de twee vaak in twee aparte procedures.

In Zweden wordt bij de uitvoering van collectieve acties van consumenten een centrale rol ingenomen door de ombudsman voor consumenten, die in verbodsprocedures een collectief verzoek tot schadevergoeding kan indienen namens een groep consumenten. Van deze mogelijkheid is echter in slechts een beperkt aantal gevallen gebruikgemaakt.

4. OBSTAKELS DIE DE DOELTREFFENDHEID VAN VERBODEN BEPERKEN

De obstakels die voorkomen dat verbodsacties doel treffen, kunnen in de volgende groepen worden ingedeeld: financiële risico's, de duur van de procedure, de complexiteit van de procedure, het beperkte juridische effect van de rechterlijke beslissingen en de uitvoering ervan.

4.1. Financiële risico's van de procedure

De kosten van de procedure worden genoemd als een van de belangrijkste hinderpalen voor een algemener gebruik van verbodsacties. Hoewel de proceskosten veelal laag zijn en advocaten niet in alle landen een exorbitant honorarium vragen, blijven de kosten een belangrijke reden om van een procedure af te zien, met name vanwege het beginsel "de verliezer betaalt". Om het risico dat men de honoraria en kosten van de tegenpartij moet betalen te verlagen, worden alleen zaken aangespannen die "men zeker zal winnen". Bevoegde instanties die meer financiële ruimte hebben, zijn van tijd tot tijd echter bereid een zaak voor de rechter te brengen en het risico op verlies te lopen wanneer het om een principekwestie gaat. Maar zelfs als een zaak wordt gewonnen, lopen bevoegde instanties een financieel risico: belanghebbenden noemen ook het risico dat de kosten van een procedure niet worden vergoed hoewel de eiser de zaak gewonnen heeft, omdat de verweerder de kosten niet kan betalen. Bovendien moet de partij die om een verbod verzoekt in bepaalde lidstaten, zoals Oostenrijk, een schadevergoeding betalen als de beslissing die in een incidentele procedure wordt genomen, in de hoofdprocedure tenietgedaan wordt.

Het financieel risico van verbodsacties wordt in sommige lidstaten beperkt doordat organisaties die een collectief belang vertegenwoordigen zijn vrijgesteld van proceskosten en zelfs subsidie kunnen aanvragen onder het algemene systeem voor rechtsbijstand. Dit is bijvoorbeeld het geval in Spanje; een dergelijke regeling wordt ook overwogen in Nederland. In Spanje vallen honoraria voor advocaten, de publicatie van aankondigingen of bevelschriften, kopieën, certificaten enzovoort onder dit recht op rechtsbijstand. Zelfs in de lidstaten waar consumentenorganisaties gebruik kunnen maken van regelingen voor

rechtsbijstand, vormt de betaling van de advertenties in de massamedia die noodzakelijk zijn wanneer consumentenorganisaties naast een verbodsactie een collectieve schadevordering instellen, een van de grootste problemen voor de consumentenorganisaties, aangezien deze kosten niet worden vergoed.

In Bulgarije krijgen consumentenorganisaties geen enkele subsidie voor gerechtelijke procedures, maar krijgen zij financiële middelen op basis van de acties die zij in het voorafgaande jaar hebben ondernomen ten behoeve van consumenten. Een van de criteria voor de toekenning van overheidssubsidies aan consumentenorganisaties is het aantal verbodsacties dat in het voorafgaande jaar bij de rechtbanken is ingesteld. Daarnaast bevat het Bulgaars Wetboek van burgerlijke rechtsvordering aanvullende criteria voor de ontvankelijkheid van vorderingen, waardoor "bevoegde instanties" moeten bewijzen dat zij de capaciteit hebben om de met een zaak gemoeide lasten, inclusief de kosten, op zich te nemen.

4.2. Duur van de procedure

De tweede hinderpaal is de duur van de procedure. Het idee van een acceptabele duur verschilt van lidstaat tot lidstaat. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de duur van de procedure geen verband houdt met het verbodsmechanisme op zich, maar eerder met de inherente traagheid van de nationale gerechtelijke procedures.

In Zweden zorgt een speciale rechtbank, de Marktrechtbank, die zich voornamelijk bezighoudt met verbodsprocedures ter bescherming van collectieve consumentenbelangen, voor een relatief vlotte procedure voor dergelijke gevallen. Desondanks duurt een procedure voor de Marktrechtbank gemiddeld nog altijd 11 tot 12 maanden. In andere lidstaten kan de totale procedure, in drie instanties, in complexe gevallen zelfs meer dan vijf jaar in beslag nemen.

Een tweede obstakel met betrekking tot de duur van de procedure is de vraag wanneer om uitvoering van het vonnis kan worden verzocht. Hoewel de wet in Spanje bepaalt dat vonnissen in de regel voorlopig uitvoerbaar zijn, en er geen speciale regels voor collectieve acties zijn die deze algemene regel weerspreken, hebben de rechtbanken meestal besloten de uitvoering niet toe te staan wegens de voorlopige aard van deze uitspraken; de bevoegde instanties zijn dus verplicht de definitieve beslissing af te wachten.

In Bulgarije heeft de inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van burgerlijke rechtsvordering in 2008 ertoe geleid dat de gerechtelijke beslissingen inzake verbodsacties in geval van hoger beroep pas mogen worden uitgevoerd nadat de rechter in derde aanleg tot een beslissing is gekomen.

4.3. Complexiteit van de procedure

De meeste belanghebbenden en deskundigen zien in de daadwerkelijke dan wel vermeende complexiteit van de procedure een andere belangrijke ontradende factor voor het algemenere gebruik van verboden. Dit is nog erger bij grensoverschrijdende zaken doordat men niet op de hoogte is van de inhoudelijke en procedurele regels in andere lidstaten.

Een van de moeilijkheden van grensoverschrijdende zaken die de belanghebbenden en deskundigen in dit verband hebben genoemd, is de complexiteit van de toepassing van de regels van het internationaal privaatrecht, met name de regels ten aanzien van de rechterlijke bevoegdheid (Verordening nr. 44/2001 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning

en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, "Brussel I"⁹) en het toepasselijk recht (Verordening nr. 864/2007 betreffende het recht dat van toepassing is op niet-contractuele verbintenissen, "Rome II"¹⁰). Uit de inzendingen van belanghebbenden is moeilijk op te maken of dit voortvloeit uit kennisgebrek, onervarenheid of de zwakheid van de wetgeving. De harmonisatie van de regels van internationaal privaatrecht op het niveau van de Unie heeft stellig de rechtszekerheid vergroot vergeleken met de situatie een paar jaar geleden, toen elke lidstaat nog zijn eigen regels toepaste. Toch zal er, ondanks de harmonisatie van deze regels, omtrent de interpretatie van deze regels wellicht twijfel blijven bestaan zolang het Hof van Justitie geen verdere richtsnoeren geeft voor de toepassing ervan, met name in het geval van Verordening (EG) nr. 864/2007 betreffende het recht dat van toepassing is op niet-contractuele verbintenissen, "Rome II", die in de Unie nog maar kort van kracht is.

De complexiteit van de verboden in grensoverschrijdende zaken wordt versterkt door andere problemen van meer praktische aard, zoals taalbarrières en ook het feit dat het lastig is toegang te krijgen tot bedrijfsgegevens in het buitenland. Een van de problemen is het identificeren van een handelaar in het buitenland en het vinden van zijn adres. Dit maakt het moeilijker om aanmaningsbrieven te sturen of een rechtszaak te beginnen. Zelfs als de handelaar bekend is, kan het betekenen van stukken aan bedrijven in het buitenland lange tijd in beslag nemen en onsuccesvol zijn, vooral wanneer handelaren alleen een postbus of een vals adres opgeven¹¹.

4.4. Beperkt effect van de uitspraken

In veel lidstaten is een uitspraak alleen bindend voor de zaak en de partijen in kwestie.

In sommige lidstaten wordt dit principe minder streng toegepast, met name als het gaat om de nietigheid van oneerlijke bedingen in overeenkomsten. Frankrijk is een goed voorbeeld van een land waar dit principe strikt wordt toegepast, aangezien de nietigverklaring van oneerlijke clausules alleen gevolgen heeft voor de toekomstige contracten van de handelaar, waardoor rechtszaken wegens oneerlijke bedingen nutteloos zijn wanneer het betwiste beding door de handelaar niet langer aan de consumenten wordt voorgesteld.

Als in Spanje een clause oneerlijk wordt verklaard, is het gevolg dat deze ex tunc nietig wordt verklaard, wat betekent dat men terugkeert naar de status quo ante en dat men verplicht wordt het geld dat de gedupeerde consumenten onrechtmatig hebben betaald in het kader van de toepassing van de oneerlijke clause, terug te betalen. Bovendien hebben de rechtbanken in bepaalde zaken geoordeeld dat de gevolgen van de nietigverklaring ook van toepassing waren op andere bedrijven die in hun overeenkomsten gebruikmaakten van hetzelfde beding.

Een ander probleem is het feit dat de werkingssfeer van een verbod niet pan-Europees is, zodat een weinig scrupuleuze handelaar van de ene lidstaat naar de andere kan verhuizen en daar zijn activiteiten kan herhalen. Een belanghebbende wees ook op het feit dat het in veel rechtsgebieden niet mogelijk is een dwangbevel uit te vaardigen tegen een individu. In het VK kan het OFT een actie wegens misleidende reclame ondernemen tegen "elke persoon" die

⁹ PB L 12 van 16.1.2001, blz. 1-23.

¹⁰ PB L 199 van 31.7.2007, blz. 40-49.

¹¹ De verordeningen (EG) nr. 1393/2007 en nr. 1206/2001 hebben de snelheid en rechtszekerheid van de grensoverschrijdende betekening van documenten en van de bewijsverkrijging verbeterd.

betrokken is bij de verspreiding van die reclame (zoals bedrijfsdirecteuren en chief executive officers).

4.5. Uitvoering van rechterlijke beslissingen

De moeilijkheden die in de voorgaande paragrafen zijn behandeld, betreffen voornamelijk de declaratoire fase van de verbodsprocedure. Op basis daarvan zou kunnen worden aangenomen dat, zodra de obstakels zijn overwonnen en de bevoegde instantie een gunstige uitspraak heeft verkregen in de rechtbank, de zaak is opgelost. Dit is echter niet noodzakelijkerwijs het geval, aangezien het nemen van een gunstige beslissing in veel gevallen niet betekent dat dit besluit daadwerkelijk wordt uitgevoerd en dat er een einde komt aan de inbreuk. Veel belanghebbenden hebben benadrukt hoe moeilijk het is genomen beslissingen af te dwingen, vooral in zaken waar de verkoper of dienstverlener de beslissing negeert, ongeacht de opgelegde boete. De ervaring leert dat inbreuken alleen goed kunnen worden bestreden wanneer handelaren een sanctie tegemoet kunnen zien die voldoende ontradend is en daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Als de sanctie niet ontradend genoeg is, accepteren veel handelaren bewust de kosten van een juridische procedure, die laag zijn vergeleken met de gemaakte winst.

De sancties voor het niet nakomen van een gerechtelijk verbod verschillen per lidstaat, maar worden in het algemeen niet ontradend genoeg geacht. In Nederland is het mogelijk betaling van een geldbedrag ineens te eisen als het besluit van de rechter niet in acht wordt genomen. Wanneer dit gebeurt en er een verplichting wordt opgelegd om een geldbedrag ineens te betalen, gaat dit geld naar de andere partij. In Zweden wordt bij het uitvaardigen van verboden een boete opgelegd voor het niet nakomen ervan. In Bulgarije wordt een geldboete van 5 000 tot 23 000 BGN¹² opgelegd aan iedere persoon die een verbod naast zich neerlegt. In Spanje wordt bij niet-naleving van de gerechtelijke beslissing een boete van 600 tot 60 000 EUR per dag opgelegd. Theoretisch kan aan iedereen die hardnekkig weigert gehoor te geven aan een gerechtelijke beslissing een strafrechtelijke sanctie worden opgelegd, maar bij ons weten is dit in een zaak betreffende een verbodsactie nog nooit gebeurd.

5. VOLGENDE STAPPEN

5.1. Inleiding

Ondanks hun beperkingen worden verbodsacties door de overgrote meerderheid van de belanghebbenden en deskundigen beschouwd als een waardevol hulpmiddel met aanzienlijk potentieel, mits de geconstateerde tekortkomingen worden verholpen.

In zijn resolutie van 2 februari 2012, met de titel "Op weg naar een samenhangende Europese aanpak van collectieve verhaalmechanismen", neemt het Europees Parlement het standpunt in dat "dwangmaatregelen tot rechtsherstel ook een belangrijk middel kunnen zijn om de rechten die burgers en bedrijven uit hoofde van het EU-recht genieten, te beschermen en dat de mechanismen die zijn ingevoerd bij Verordening (EG) nr. 2006/2004 betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming en Richtlijn 2009/22/EG betreffende het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de

¹² Omgerekend is dit 2 556 tot 11 759 EUR, uitgaande van de wisselkoers van 21 juni 2012.

consumentenbelangen aanzienlijk verbeterd kunnen worden door de samenwerking en dwangmaatregelen tot rechtsherstel in grensoverschrijdende geschillen te bevorderen".

Mogelijke maatregelen die belanghebbenden hebben voorgesteld om de doeltreffendheid van verbodsacties te verbeteren, zijn:

a) Niet-wetgevende maatregelen

Er zijn maatregelen die het gebruik van verboden kunnen doen toenemen en hun doeltreffendheid kunnen vergroten zonder dat het wettelijk kader op Europees of nationaal niveau hoeft te worden veranderd. Een mogelijke maatregel is het organiseren van **bewustwordingscampagnes en cursussen** voor bevoegde instanties over het gebruik van verbodsacties, aangezien veel instanties onvoldoende kennis in huis hebben om er gebruik van te maken. In dezelfde trant stellen sommige belanghebbenden voor mechanismen (zoals een **website**) te introduceren om verslag te doen van verbodsacties in Europa. Een dergelijke website zou ook informatie kunnen bevatten over de werkingssfeer van de verboden en de procedures in de verschillende lidstaten, vertaald in alle officiële talen van de EU.

b) Mogelijke wijzigingen van het wettelijk kader

De meeste belanghebbenden vinden de richtlijn een duidelijk en deugdelijk stuk wetgeving. De mate van gebruik en de doeltreffendheid van verbodsacties loopt in de verschillende lidstaten echter meer uiteen dan wenselijk is. De richtlijn bevat een aantal elementaire regels, maar geeft de lidstaten aanzienlijke speelruimte om vorm te geven aan de verbodsacties, met inbegrip van de procedures, hun werkingssfeer en effecten. De uiteenlopende doeltreffendheid van verbodsacties in de verschillende lidstaten is grotendeels te wijten aan verschillen in de wijze waarop de lidstaten de richtlijn hebben omgezet in nationaal recht en aan verschillen in hun proces- en materieel recht. Verschillende respondenten, waaronder enkele overheidsinstanties van lidstaten, staan een verdergaande harmonisatie voor (ten aanzien van termijnen voor het instellen van de actie, de termijn waarbinnen de rechter uitspraak moet doen en de kosten) van de procedures van de verschillende lidstaten voor het instellen van een verbodsactie, althans voor grensoverschrijdende gevallen. In ieder geval zou het wijs zijn die bepalingen die in sommige lidstaten bijzonder hebben bijgedragen aan het vergroten van de doeltreffendheid van verbodsacties ook in de andere lidstaten in te voeren.

Belanghebbenden hebben een aantal mogelijke maatregelen gesuggereerd die ervoor zouden kunnen zorgen dat verboden vaker worden gebruikt en meer effect sorteren. Er is voorgesteld enkele maatregelen die in sommige lidstaten al bestaan in te voeren op Europees niveau. De belangrijkste hiervan zijn:

1. **Verruiming van de werkingssfeer** van de richtlijn tot alle regelgeving op het gebied van consumentenbescherming. Meerdere belanghebbenden zouden graag zien dat de verboden een ruimere werkingssfeer krijgen dan alleen de lijst in de bijlage, zoals in sommige lidstaten al het geval is. Zo worden wetten op het gebied van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens steeds meer beschouwd als "consumentenwetten".
2. **Verruiming van de gevolgen van de uitspraken.** De meeste belanghebbenden vinden dat consumenten na een succesvolle zaak direct profijt moeten hebben van een uitspraak en niet gedwongen zouden moeten zijn een nieuwe procedure te starten om hun recht op te eisen. In de richtlijn moeten heldere bepalingen worden

ingevoegd over compensatiemogelijkheden voor consumenten en de wijze van compenseren. Daarnaast moet de verjaringstermijn voor schadevorderingen van consumenten die zijn geschaad door de inbreuk op de wetgeving worden geschorst wanneer een verbodsactie is ingesteld. Als een beding in een overeenkomst onwettig wordt verklaard, moeten de gevolgen van deze beslissing gelden voor alle vergelijkbare lopende en toekomstige overeenkomsten (dit is in sommige lidstaten al het geval).

3. **Versnelde procedures** voor voorlopige maatregelen. Een aantal belanghebbenden was voorstander van een bepaling die het gebruik van een versnelde procedure verplicht stelt voor alle verbodsacties, en niet alleen "zo nodig", zoals bepaald in artikel 2 van de richtlijn. Aangezien de verschillende nationale wetgevingen onder "versnelde procedure" echter niet hetzelfde verstaan, moet de richtlijn een aantal eisen stellen aan de versnelde procedure, bijvoorbeeld over de termijnen waarbinnen de rechter uitspraak moet doen over het verbod.
4. **Recht op informatie.** Meerdere belanghebbenden vermeldden dat bevoegde instanties recht zouden moeten hebben op inzage in de naam en het officiële adres van bedrijven die zich bezighouden met illegale praktijken. Bedrijven moeten worden verplicht de door hen gebruikte standaardovereenkomsten over te leggen, zoals het geval is in Spanje, waar de standaardbedingen moeten worden opgenomen in het "Registro de Condiciones Generales de la Contratación". De meeste belanghebbenden zijn ook van mening dat uitspraken moeten worden gepubliceerd om consumenten te informeren en handelaren te ontmoedigen. In sommige lidstaten wordt dit al gedaan.
5. **Financiering.** De meeste belanghebbenden zijn van mening dat het beginsel "de verliezer betaalt" van toepassing moet blijven voor verbodsacties. Sommigen erkennen echter dat dit beginsel moet worden toegepast op een flexibele wijze die gunstig is voor de bevoegde instanties, zoals in sommige lidstaten al het geval is.
6. De **uitvoering van beslissingen** moet worden verbeterd. Verschillende belanghebbenden vinden dat de lidstaten ertoe moeten worden verplicht ontradende geldboeten op te leggen bij niet-nakoming van dwangbevelen, om ervoor te zorgen dat oneerlijke handelspraktijken handelaren niets meer opleveren.

Tot slot heeft een groep belanghebbenden, waaronder overheidsinstanties van enkele lidstaten, aangegeven dat er voor consumenten een mechanisme voor collectief verhaal moet worden ingesteld op Europees niveau, naast mogelijke verbeteringen van de verboden.

6. CONCLUSIE

Op basis van de hiervoor uiteengezette bevindingen trekt de Commissie de volgende conclusies over de toepassing van de richtlijn:

Ondanks hun beperkingen zijn verbodsacties een nuttig hulpmiddel voor de bescherming van de collectieve belangen van consumenten. De bevoegde instanties raken met de tijd beter bekend met de mogelijkheden die de richtlijn hun biedt en doen ervaring op met de toepassing ervan.

Er bestaan evenwel belangrijke verschillen tussen de lidstaten als het gaat over de frequentie waarmee de richtlijn wordt gebruikt en de doeltreffendheid ervan. In ieder geval wordt het potentieel van verbodsacties, zelfs in de lidstaten waar zij als behoorlijk doeltreffend worden beschouwd en veel worden gebruikt, niet volledig benut als gevolg van een aantal tekortkomingen die in dit verslag worden beschreven. De belangrijkste zijn: de **hoge kosten** van de procedure, de **duur** van de procedure, de **complexiteit** van de procedures, de relatief **beperkte gevolgen** van de uitspraken in verbodszaken en het feit dat het lastig is de uitspraken uit te voeren. Deze moeilijkheden zijn nog nadrukkelijker aan de orde als het gaat om verboden met een grensoverschrijdende dimensie.

De Commissie heeft kennis genomen van de punten die belanghebbenden hebben aangereikt en hun voorstellen om deze op te lossen. De Commissie zal de toepassing van de richtlijn in de lidstaten nauwlettend blijven volgen. Voorts zal zij beoordelen hoe de in dit verslag besproken problemen samen met de lidstaten het beste kunnen worden aangepakt, en hoe binnen het huidige wetgevingskader verbeteringen kunnen worden bewerkstelligd. De Commissie meent dat er in dit stadium geen zwaarwegende redenen zijn om een wijziging van de richtlijn voor te stellen en zal de situatie opnieuw beoordelen als zij het volgende verslag over de toepassing opstelt.