



Brussel, 14.3.2013
COM(2013) 139 final

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

Eerste verslag over de toepassing van Richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt en tot wijziging van Richtlijn 84/450/EEG van de Raad, Richtlijnen 97/7/EG, 98/27/EG en 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad („Richtlijn oneerlijke handelspraktijken”)

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Eerste verslag over de toepassing van Richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt en tot wijziging van Richtlijn 84/450/EEG van de Raad, Richtlijnen 97/7/EG, 98/27/EG en 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad („Richtlijn oneerlijke handelspraktijken”)

1. INLEIDING

Dit verslag¹ bevat een eerste beoordeling van de toepassing van Richtlijn 2005/29/EG betreffende oneerlijke handelspraktijken² (hierna „de richtlijn” of „de richtlijn oneerlijke handelspraktijken” genoemd) in de lidstaten en een evaluatie van de effecten van die richtlijn. Dit verslag is een van de belangrijkste initiatieven die zijn genomen om de Europese consumentenagenda³ uit te voeren.

Om dit verslag te kunnen opstellen, werden in de loop van 2011 specifieke vragenlijsten gestuurd naar de lidstaten en een brede waaier van belanghebbenden⁴. Wat de toepassing van de richtlijn op het gebied van financiële diensten en onroerend goed betreft⁵, is dit verslag gebaseerd op gegevens die namens de Commissie werden verzameld in een studie die in 2011/2012 werd uitgevoerd⁶.

De richtlijn oneerlijke handelspraktijken werd op 11 mei 2005 vastgesteld. Zij wil ervoor zorgen dat consumenten niet worden misleid of met agressieve marketing worden benaderd

¹ Dit verslag vergezelt de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité over de toepassing van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken, met als titel „*De verwezenlijking van een hoog niveau van consumentenbescherming — Opbouw van vertrouwen in de interne markt*”. Overeenkomstig artikel 18 van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken moet de Commissie verslag uitbrengen over de toepassing van de richtlijn met betrekking tot specifieke kwesties, zoals financiële diensten, onroerend goed en de zwarte lijst van handelspraktijken die onder alle omstandigheden als oneerlijk worden beschouwd, alsook over de mogelijkheden voor verdere harmonisatie en vereenvoudiging. Zoals gezegd in overweging 24 van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken, moet de toepassing van de richtlijn worden getoetst om na te gaan of de belemmeringen voor de interne markt zijn aangepakt en een hoog niveau van consumentenbescherming tot stand is gebracht.

² Richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt en tot wijziging van Richtlijn 84/450/EEG van de Raad, Richtlijnen 97/7/EG, 98/27/EG en 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad.

³ Zie actie 3 van de *Europese consumentenagenda* (modernisering van het *consumentenacquis*).

⁴ Op de raadpleging kwamen 25 antwoorden van lidstaten (Luxemburg en Malta antwoordden niet), twee antwoorden van IJsland en Noorwegen en 76 antwoorden van belanghebbenden, waaronder 20 Europese consumentencentra, negen consumentenorganisaties en 47 belanghebbenden uit het bedrijfsleven (waaronder kamers van koophandel, brancheorganisaties/federaties en zelfregulerende organen).

⁵ Op grond van artikel 18 van de richtlijn wordt in dit verslag een beoordeling gegeven van de werking van artikel 3, lid 9, bij de toepassing van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken op het gebied van financiële diensten en onroerend goed.

⁶ *Study on the application of the Unfair Commercial Practices Directive to financial services and immovable property*, uitgevoerd door Civic Consulting namens de Europese Commissie, DG Justitie, 2012, zie <http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/document>

en dat alle beweringen van handelaren in de EU duidelijk, juist en onderbouwd zijn, zodat de consumenten geïnformeerde en zinnige keuzes kunnen maken. Haar op beginselen gebaseerde bepalingen moeten garanderen dat het rechtskader flexibel genoeg is om op nieuwe verkoopmethoden, producten en marketingtechnieken van toepassing te zijn.

De richtlijn is van horizontale aard en dekt alle offline- en onlinetransacties van ondernemingen jegens consumenten („B2C”) met betrekking tot goederen en diensten.

De richtlijn beoogt in het algemeen bij te dragen tot de voltooiing van de interne markt door de belemmeringen weg te nemen die voortvloeien uit de verschillen in de nationale wetten inzake oneerlijke handelspraktijken, en te voorzien in een hoog niveau van consumentenbescherming.

2. OMZETTING VAN DE RICHTLIJN

2.1. Tijdschema

De lidstaten moesten hun maatregelen tot omzetting van de richtlijn uiterlijk op 12 juni 2007 vaststellen en bekendmaken, zodat deze ten laatste tegen 12 december 2007 op nationaal niveau in werking zouden treden.

De omzetting van de richtlijn liep echter aanzienlijke vertragingen op, voornamelijk omdat het toepassingsgebied ervan zeer ruim is. Omdat de richtlijn volledige harmonisatie tot stand brengt, wat in de bepaling inzake de interne markt is vastgelegd⁷, moesten de lidstaten ook hun nationale wetgeving aan een grondig onderzoek onderwerpen om deze aan de richtlijn aan te passen.

Slechts enkele lidstaten⁸ zetten de richtlijn tijdig om. De laatste omzetting vond eind 2009⁹ plaats, terwijl de meeste nationale maatregelen in de loop van 2008 en 2009 werden genomen¹⁰. Nadat de Commissie voor het Europees Hof van Justitie actie had ondernomen, werden twee lidstaten veroordeeld¹¹, terwijl andere procedures werden afgesloten omdat er naderhand maatregelen werden aangemeld¹².

2.2. Benadering van de omzetting in de lidstaten en kenmerken van het omzettingsproces

De technische keuzes die door de lidstaten zijn gemaakt om de richtlijn oneerlijke handelspraktijken ten uitvoer te leggen, vallen in twee grote categorieën uiteen, waarbij het er in grote mate van afhangt of de lidstaten al wetgeving op het gebied van oneerlijke handelspraktijken hadden of niet. Sommige lidstaten hebben de richtlijn opgenomen in bestaande wetten: wetten tegen oneerlijke concurrentie (Duitsland, Oostenrijk, Denemarken, Spanje), consumentenwetboeken (Frankrijk, Italië, Bulgarije, Tsjechië, Malta), burgerlijke wetboeken (Nederland) of specifieke bestaande wetten (België, Finland en Zweden). Andere lidstaten hebben nieuwe ad-hocwetgeving aangenomen waarin de richtlijn oneerlijke handelspraktijken bijna woordelijk wordt overgenomen (Verenigd Koninkrijk, Portugal,

⁷ Zie artikel 4 van de richtlijn.

⁸ België, Ierland, Malta, Polen, Slowakije en Slovenië zetten de richtlijn tegen 12 juni 2007 om.

⁹ Spanje.

¹⁰ Ook de drie EER-landen, IJsland, Liechtenstein en Noorwegen, stelden wetgeving vast waarbij de richtlijn ten uitvoer werd gelegd.

¹¹ Arrest van 23 april 2009 in zaak C-321/08, Commissie/Koninkrijk Spanje, en arrest van 5 februari 2009 in zaak C-282/08, Commissie/Groothertogdom Luxemburg.

¹² In de database oneerlijke handelspraktijken is een lijst van de nationale omzettingsmaatregelen te vinden, zie <https://webgate.ec.europa.eu/ucp/> of gebruik de link: http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/unfair-trade/unfair-practices/index_en.htm

Roemenië, Hongarije, Cyprus, Polen, Slovenië, Slowakije, Estland, Ierland, Luxemburg, Letland, Litouwen en Griekenland).

2.3. Artikel 4 – Bepaling inzake de interne markt

Artikel 4 van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken, bekend als de bepaling inzake de interne markt, geeft het volledige harmoniserende effect aan de richtlijn en belet de lidstaten van de bepalingen van de richtlijn af te wijken. Dit kenmerk werd door het Europees Hof van Justitie bevestigd in de zaak *Total Belgium* en in de context van andere prejudiciële verwijzingen¹³, waarin het Hof consequent heeft vastgesteld dat „*de richtlijn een volledige harmonisatie van deze regels op communautair niveau tot stand brengt. De lidstaten kunnen dus [...] geen strengere maatregelen vaststellen dan die welke in de richtlijn zijn neergelegd, ook niet om een hoger niveau van consumentenbescherming tot stand te brengen*”.

Het aspect van volledige harmonisatie is bij de omzetting van de richtlijn het grootste probleem gebleken. De bepaling inzake de interne markt heeft aanzienlijke aanpassingen van de nationale rechtsstelsels aan de bepalingen van de richtlijn vereist. De lidstaten moesten immers hun nationale wetgeving aan een grondig onderzoek onderwerpen en de met de richtlijn onverenigbare bepalingen intrekken. Bij die bepalingen ging het vooral om specifieke handelspraktijken die verboden waren, maar die niet in bijlage I bij de richtlijn waren opgenomen (de zogenaamde „zwarte lijst” van praktijken die onder alle omstandigheden verboden zijn), voornamelijk op het gebied van verkoopbevordering.

De bepaling inzake de interne markt heeft geleid tot een grote vereenvoudiging van de regels inzake misleidende reclame en oneerlijke handelspraktijken in transacties van ondernemingen jegens consumenten in de EU, doordat de 27 nationale stelsels met behoud van een hoog niveau van consumentenbescherming door één reeks bepalingen werden vervangen. Het was van groot belang de specifieke juridische belemmeringen weg te nemen die door de versnippering van de wetgeving op het gebied van oneerlijke handelspraktijken werden veroorzaakt en die hoge kosten, complexiteit en onzekerheid voor zowel ondernemingen als consumenten met zich meebrachten.

2.4. Uitzonderingen

Artikel 3, lid 9, van de richtlijn voorziet in een belangrijke beperking van de volledige harmonisatie die door de richtlijn oneerlijke handelspraktijken tot stand wordt gebracht. Dit artikel bepaalt immers dat „*[w]at financiële diensten [...] en onroerend goed betreft, de lidstaten vereisten mogen opleggen die voor het bij deze richtlijn geharmoniseerde gebied strenger of prescriptiever zijn dan de bepalingen van deze richtlijn*”. Voor deze twee sectoren geldt dus een minimale harmonisatie. In overweging 9 is toegelicht dat „*met betrekking tot financiële diensten en onroerend goed, gezien de complexiteit en de eraan verbonden ernstige risico's, uitgebreide eisen moeten worden gesteld, waaronder positieve verplichtingen voor handelaren*”. In deze sectoren kunnen de lidstaten bijgevolg bepalingen vaststellen die verder gaan dan de bepalingen van de richtlijn, zolang deze in overeenstemming zijn met andere EU-wetgeving.

Zoals hieronder zal worden uitgelegd, is uit de raadpleging gebleken dat er geen redenen zijn om deze beperking weg te nemen, noch voor de financiële diensten noch voor onroerend goed.

¹³ Arrest van 23 april 2009 in gevoegde zaken C-261/07 en C-299/07, *VTB-VAB NV/Total Belgium en Galatea BVBA/Sanoma Magazines Belgium NV*; arrest van 14 januari 2010 in zaak C-304/08, *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV/Plus Warenhandelsgesellschaft mbH*; beschikking van 30 juni 2011 in zaak C-288/10, *Wamo BVBA/JBC NV en Modemakers Fashion NV*; beschikking van 15 december 2011 in zaak C-126/11, *Inno NV/Unizo e.a.*

Een tweede tijdelijke uitzondering op het beginsel van volledige harmonisatie geldt voor de nationale bepalingen die uitvoering geven aan richtlijnen die clausules voor minimale harmonisatie bevatten. Volgens artikel 3, lid 5, zullen de lidstaten gedurende een periode van zes jaar tot 12 juni 2013 nationale bepalingen¹⁴ kunnen blijven toepassen die strenger of prescriptiever zijn dan de bepalingen van de richtlijn zelf en uitvoering geven aan clausules voor minimale harmonisatie die in andere EU-wetgeving zijn opgenomen¹⁵.

Artikel 3, lid 6, bepaalt dat de lidstaten de Commissie onverwijld in kennis moeten stellen van de nationale bepalingen die uit hoofde van artikel 3, lid 5, worden toegepast.

Slechts vijf lidstaten verklaren dat zij op grond van artikel 3, lid 5, bepalingen zijn blijven toepassen¹⁶. Een lidstaat¹⁷ heeft bijvoorbeeld bepalingen aangemeld inzake televisiereclame, die met het oog op de bescherming van minderjarigen uitvoering geven aan de richtlijn audiovisuele mediadiensten¹⁸. Een andere lidstaat heeft nagelaten een restrictieve bepaling betreffende verkoop aan huis aan te melden¹⁹. Dat tot dusver zo weinig lidstaten van artikel 3, lid 5, gebruik hebben gemaakt, kan misschien worden verklaard door het feit dat zij terughoudend zijn om bepaalde nationale bepalingen in te trekken (tegen 12 juni 2013).

De Commissie is van mening dat de uitzondering niet verder moet worden verlengd. Volgens enkele lidstaten zou een verlenging nodig zijn, maar aan deze behoefte om sommige bepalingen op nationaal niveau toe te passen kan met andere EU-wetgeving worden tegemoetgekomen.

2.5. Verhouding tussen de richtlijn oneerlijke handelspraktijken en sectorale EU-wetgeving

De richtlijn is de algemene wet op het gebied van oneerlijke handelspraktijken in transacties tussen ondernemingen en consumenten. De richtlijn bestrijkt alle handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten, tenzij uitdrukkelijk anders bepaald, zoals voor vestigingsvoorwaarden of vergunningsregelingen (zie artikel 3, lid 8). Wanneer sectorale wetgeving strijdig is met de algemene bepalingen van de richtlijn, zullen de overeenstemmende bepalingen van de *lex specialis* voorrang hebben²⁰. Dergelijke strijdigheid

¹⁴ Op het bij de richtlijn geharmoniseerde gebied.

¹⁵ Voorbeelden van richtlijnen die clausules voor minimale harmonisatie op het door Richtlijn 2005/29/EG geharmoniseerde gebied bevatten, zijn: Richtlijn 98/6/EG betreffende de bescherming van de consument inzake de prijsaanduiding van aan de consument aangeboden producten, Richtlijn 97/7/EG betreffende de bescherming van de consument bij op afstand gesloten overeenkomsten, Richtlijn 85/577/EEG betreffende de bescherming van de consument bij buiten verkoopruimten gesloten overeenkomsten, Richtlijn 94/47/EG betreffende de verkrijging van een recht van deeltijds gebruik van onroerende goederen en Richtlijn 90/314/EEG betreffende pakketreizen.

¹⁶ Denemarken, Finland, Ierland, Letland en Zweden.

¹⁷ Op 10 maart 2008 meldde Denemarken de bepalingen inzake televisiereclame aan die zijn opgenomen in artikel 21 van Besluit nr. 1368 van 15 december 2005 betreffende reclame en sponsoring op radio en televisie. Deze bepalingen, die onder meer betrekking hebben op de kenmerken van het product waarvoor reclame wordt gemaakt, de prijs en de vaardigheden die nodig zijn om het product te gebruiken, zijn stevig verankerd in het Deense recht en besteden bijzondere aandacht aan de bescherming van minderjarigen. Deze bepalingen geven uitvoering aan de richtlijn „televisie zonder grenzen” (Richtlijn 89/522/EEG van de Raad, thans Richtlijn 2010/13/EU inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten).

¹⁸ Richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2010 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten).

¹⁹ België heeft niet zijn nationale bepalingen aangemeld waarbij verkoop aan huis verboden wordt voor producten met een waarde boven 250 euro. In een lopende zaak tegen België zal het Europees Hof van Justitie zich uitspreken over de vraag of dergelijke bepalingen verenigbaar zijn.

²⁰ Artikel 3, lid 4, van de richtlijn verduidelijkt dat „in geval van strijdigheid tussen de bepalingen van deze richtlijn en andere communautaire voorschriften betreffende specifieke aspecten van oneerlijke

doet zich vaak voor omdat de *lex specialis* meer gedetailleerde precontractuele informatieverplichtingen bevat of strengere regels voor de wijze waarop de informatie aan de consument wordt gepresenteerd (zie overweging 10 van de richtlijn). Het bestaan van specifieke EU-regels in een bepaalde sector sluit de toepassing van de richtlijn echter niet uit: in die gevallen en voor alle aspecten die niet door de *lex specialis* zijn gedekt, vult de richtlijn oneerlijke handelspraktijken deze sectorale bepalingen aan en dicht zij de overblijvende leemten in de bescherming van de consumenten tegen oneerlijke handelspraktijken²¹.

2.6. Follow-up van de omzetting

De huidige analyse wijst erop dat er in verschillende lidstaten onjuistheden bestaan, in sommige gevallen in verband met belangrijke concepten van de richtlijn. In dit verband hebben de diensten van de Commissie een uitgebreide controle van de omzetting uitgevoerd. Momenteel voeren zij een gestructureerde dialoog met de betrokken lidstaten.

3. TOEPASSING VAN DE RICHTLIJN

3.1. Uniforme toepassing

3.1.1. De rol en de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie

De rol die het Europees Hof van Justitie heeft gespeeld door ervoor zorgen dat de EU-wetgeving in alle lidstaten op dezelfde manier wordt uitgelegd en toegepast, is voor de richtlijn oneerlijke handelspraktijken van cruciaal belang geweest. Zijn arresten zijn uiterst waardevol gebleken om duidelijkheid te scheppen over algemene kwesties in verband met de verhouding tussen de richtlijn en de nationale wetgeving, en over meer specifieke kwesties in verband met de uitlegging van sommige materiële bepalingen van de richtlijn. De Commissie van haar kant treedt op als *amicus curiae* in de procedures voor het Europees Hof van Justitie.

Sedert 2009 heeft het Europees Hof van Justitie uitspraak gedaan inzake verschillende prejudiciële vragen en heeft het inzonderheid bevestigd dat de richtlijn volledige harmonisatie tot stand brengt en dat de lidstaten geen nationale bepalingen kunnen handhaven die verder gaan dan de bepalingen van de richtlijn.

In dit verband heeft het Hof beslist dat de volgende nationale bepalingen niet met de richtlijn verenigbaar zijn:

- Een algemeen verbod op gecombineerde aanbiedingen:

- De gevoegde zaken C-261/07 en C-299/07 (*Total Belgium*, arrest van 23 april 2009) betroffen een oliemaatschappij die bij elke aankoop van benzine gratis hulp bij pech aanbood en een bedrijf dat een magazine publiceerde waarbij een kortingbon voor een lingezaak was gevoegd.

handelspraktijken, laatstgenoemde voorschriften prevaleren en van toepassing zijn op deze specifieke aspecten”.

²¹ Leidraad, blz. 18-19. Zo bevat de verordening luchtdiensten (Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap) specifieke bepalingen inzake de informatie over de prijs die voor het grote publiek beschikbaar moet worden gemaakt. Volgens artikel 23 van de verordening moeten de luchtvaartmaatschappijen niet alleen de definitieve prijs bekendmaken, die alle toepasselijke belastingen, heffingen, toeslagen en vergoedingen moet omvatten, maar ook een uitsplitsing van de definitieve prijs. Voor de precontractuele informatie over prijzen van vluchten zullen derhalve deze meer specifieke bepalingen gelden. De bepalingen van de richtlijn zullen een rol spelen bij het verbod van handelspraktijken die de gemiddelde consument kunnen misleiden (zoals lokkertjes in verband met vluchten), alsook agressieve praktijken (zoals kosten met zich meebrengende of bovenmatige niet-contractuele belemmeringen die worden opgelegd aan consumenten die een contractueel recht om het contract te beëindigen willen uitoefenen).

- Zaak C-522/08 (*Telekomunikacja Polska*, arrest van 11 maart 2010) betrof een telecommunicatiebedrijf dat het sluiten van een overeenkomst voor het leveren van breedbandinternettoegang koppelde aan het sluiten van een overeenkomst voor telefoondiensten.

- Een algemeen verbod op handelspraktijken waarbij de deelname van consumenten aan een prijsvraag of een spel aan de aankoop van goederen of diensten wordt gekoppeld:

- Zaak C-304/08 (*Plus Warenhandelsgesellschaft*, arrest van 14 januari 2010) betrof een reclamecampagne van een bedrijf waarbij consumenten werden uitgenodigd om goederen aan te kopen en zo een bepaald aantal bonuspunten te verwerven waarmee zij aan de trekkingen van een nationale loterij konden deelnemen.

- Een algemeen verbod op verkopen waarbij geschenken worden aangeboden, dat niet enkel op de bescherming van de consument gericht is, maar ook andere doeleinden nastreeft:

- Zaak C-540/08 (*Mediaprint*, arrest van 9 november 2010) betrof een dagblad dat een wedstrijd had georganiseerd waaraan consumenten konden deelnemen door middel van een coupon in de krant. In deze zaak voerde de Oostenrijkse regering aan dat de nationale bepaling niet onder het toepassingsgebied van de richtlijn viel, omdat zij voornamelijk was gericht op de instandhouding van de pluriformiteit van de pers in Oostenrijk.

- Een algemeen verbod op aankondigingen van prijsverminderingen tijdens de sperperiode (d.w.z. de periode vóór de officiële uitverkoop), voor zover de betreffende bepaling de bescherming van de economische belangen van consumenten beoogt:

- Zaak C-288/10 (*Wamo*, beschikking van 30 juni 2010) betrof een bedrijf dat naar sommige van zijn klanten een uitnodiging had gestuurd voor een privéverkoop die twee weken vóór de uitverkoop werd gehouden.
- Zaak C-126/11 (*Inno*, beschikking van 15 december 2011) betrof een bedrijf dat een klantenkaart had aangeboden waardoor klanten voor verschillende aanbiedingen in aanmerking kwamen, waaronder prijskortingen in de sperperiode (d.w.z. de periode vóór de officiële uitverkoop). In die zaak oordeelde het Europees Hof van Justitie dat een nationale bepaling niet onder het toepassingsgebied van de richtlijn valt, indien haar enige doel, zoals aangevoerd door de verwijzende rechtbank, de bescherming van de mededinging is²².

- Een verbod op het aankondigen van een totale uitverkoop zonder de voorafgaande toestemming van het bevoegde lokale bestuur:

- Zaak C-206/11 (*Köck*, arrest van 17 januari 2013) betrof een handelaar in Oostenrijk die in een krant een totale uitverkoop van de producten in zijn winkel aankondigde zonder daarvoor overeenkomstig de nationale wetgeving een administratieve toestemming te hebben gevraagd. Het Europees Hof van Justitie oordeelde dat een handelspraktijk die niet onder bijlage I bij de richtlijn valt, niet kan worden verboden op de enkele grond dat die handelspraktijk niet vooraf door het bevoegde bestuur is goedgekeurd, zonder eerst aan de hand van de criteria van de artikelen 5 tot en met 9 van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken te beoordelen of de betrokken praktijk oneerlijk is.

²² „Een nationale bepaling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, kan dan ook niet binnen de werkingssfeer van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken vallen indien zij, zoals de verwijzende rechter van oordeel is, enkel de concurrentieverhoudingen tussen handelaars regelt en niet de bescherming van de consumenten beoogt” (beschikking in zaak C-126/11, *Inno*, punt 29).

In zaak C-122/10 (*Ving Sverige*, arrest van 12 mei 2011) verduidelijkte het Europees Hof van Justitie het concept „uitnodiging tot aankoop”, dat in artikel 2, onder i), van de richtlijn gedefinieerd is. Het Hof oordeelde bijvoorbeeld dat er sprake is van een uitnodiging tot aankoop zodra er een verwijzing in beeld is naar het product en de prijs, zonder de onmiddellijke beschikbaarheid van een werkelijk „mechanisme” om tot aankoop over te gaan. Het Europees Hof van Justitie verklaarde ook dat de richtlijn geen belemmering vormt voor het gebruik van „vanafprijzen”, zolang de op die manier verstrekte informatie aan de vereisten van de richtlijn voldoet, rekening houdend met de omstandigheden van de concrete zaak. De zaak betrof een reisagentschap dat vakantieproducten verkocht en in een dagblad een commerciële boodschap had geplaatst met slechts beperkte informatie over de reis waarvoor reclame werd gemaakt. In die zaak volgde het Europees Hof van Justitie de benadering in de leidraad van de diensten van de Commissie, die een ruime uitlegging van het begrip uitnodiging tot aankoop voorstaan²³.

In zaak C-559/11 (*Pelckmans Turnhout NV*, beschikking van 4 oktober 2012) verduidelijkte het Europees Hof van Justitie dat de richtlijn niet van toepassing is op een nationale bepaling die niet de bescherming van de consument beoogt. De zaak betrof de verenigbaarheid met de richtlijn van een Belgische bepaling die een handelaar verbiedt zijn winkel zeven dagen per week open te houden, en dus vereist dat de handelaar een rustdag per week voor de winkel kiest. Het Europees Hof van Justitie oordeelde dat een dergelijke bepaling slechts de belangen van de arbeiders en bedienden in de distributiesector beschermt en niet de bescherming van de consumenten beoogt.

In zaak C-428/11 (*Purely Creative e.a.*, arrest van 18 oktober 2012) moest het Europees Hof van Justitie zich voor het eerst uitspreken over de uitlegging van een bepaling van bijlage I bij de richtlijn, met name punt 31, dat handelaren verbiedt de indruk te wekken dat de consument al een prijs heeft gewonnen, als het ophalen van de prijs afhankelijk is van de betaling van een bedrag of daaraan kosten zijn verbonden. In Engeland hadden verschillende bedrijven in kranten en tijdschriften mailings en bijlagen, waaronder kraskaarten, gedistribueerd, waarin de ontvangers werd medegedeeld dat zij een prijs hadden gewonnen. Om die prijs op te halen, moest de winnaar ofwel een zeer duur telefoonnummer bellen, een sms sturen of per post een bericht sturen. Het Europees Hof van Justitie oordeelde dat dergelijke praktijken verboden zijn, zelfs wanneer de kosten die de consument worden opgelegd (zoals de kostprijs van een postzegel) minimaal zijn ten opzichte van de waarde van de prijs of de handelaar geen enkele winst opleveren.

Momenteel zijn er nog drie prejudiciële vragen hangende voor het Europees Hof van Justitie:

- Zaak C-435/11 (*CHS Tour Services*) betreffende de uitlegging van artikel 5 van de richtlijn, met name of de richtlijn oneerlijke handelspraktijken een afzonderlijke toetsing vereist van het vereiste van professionele toewijding (vastgesteld in artikel 5, lid 2, onder a), van de richtlijn) bij de beoordeling van een concrete zaak in verband met misleidende handelingen of omissies.
- Zaak C-265/12 (*Citroën Belux NV*) inzake de verenigbaarheid met de richtlijn (met name artikel 3, lid 9) van een Belgische bepaling die handelaren verbiedt gecombineerde aanbiedingen te doen wanneer ten minste één component een financiële dienst is.
- Zaak C-281/12 (*Trento Sviluppo Centrale Adriatica*) waarin de verwijzende rechter de vraag stelt of de richtlijn oneerlijke handelspraktijken voor de vaststelling van een

²³ Zie voorts punt 3.3.4 van dit verslag inzake de uitnodiging tot aankoop en de informatieverplichtingen inzake de prijs.

schending vereist dat er naast de misleidende handeling een afzonderlijke evaluatie moet worden verricht van de materiële vervalsing van het economische gedrag van de consument.

3.1.2. Door de Commissie genomen initiatieven

De Commissie heeft onmiddellijk vanaf de aanvang van het omzettingsproces maatregelen genomen om de nationale autoriteiten en rechtbanken te ondersteunen bij de uniforme omzetting en de consistente handhaving van de richtlijn. Dit is een bijzonder moeilijke doelstelling op een gebied dat door grote verschillen in het nationale beleid en de nationale stijl en handhavingsmethoden wordt gekenmerkt.

3.1.3. De leidraad inzake de richtlijn oneerlijke handelspraktijken

In december 2009 stelden de diensten van de Commissie een leidraad over de toepassing van de richtlijn op²⁴, om een gemeenschappelijke visie op de richtlijn te ontwikkelen en de praktijken op elkaar af te stemmen. Dit document, dat in 22 officiële EU-talen beschikbaar is, heeft geholpen om sommige belangrijke concepten en bepalingen die als problematisch worden ervaren, te verduidelijken. Het bevat praktische voorbeelden die laten zien hoe de richtlijn werkt. Hoewel dit document geen formele juridische status (bindende werking) heeft, wordt er vaak gebruik van gemaakt, zowel in het kader van procedures voor het Europees Hof van Justitie²⁵, als door nationale rechtbanken en autoriteiten die individuele zaken moeten beoordelen. De leidraad is opgevat als een dynamisch document dat op gezette tijden moet worden bijgewerkt naarmate de kennis van oneerlijke handelspraktijken groeit.

3.1.4. De juridische database inzake oneerlijke handelspraktijken

In juli 2011 lanceerde de Commissie een online juridische database (de „databank oneerlijke handelspraktijken”)²⁶. De ontwikkeling van deze databank en van de leidraad startte in 2008, met de bedoeling de uniforme toepassing en adequate/doeltreffende handhaving van de richtlijn te ondersteunen.

De juridische database is erg uitgebreid. Het publiek kan op een gebruikersvriendelijke manier de wetten en rechtspraak van de lidstaten in verband met de richtlijn raadplegen, alsook ander nuttig materiaal, zoals relevant academisch werk. De database bevat momenteel ongeveer 330 juridische artikelen, 400 zaken²⁷ en 25 andere items (zoals studies of richtsnoeren die door nationale handhavingsinstanties zijn vastgesteld). De informatie in de database is in hoofdstukken ingedeeld en kan op specifieke artikelen van de richtlijn, trefwoorden, rechtspraak en rechtsliteratuur worden doorzocht. Alle hoofdstukken zijn onderling gekoppeld en maken ook vergelijkingen tussen de verschillende lidstaten mogelijk.

²⁴ Leidraad voor de tenuitvoerlegging/toepassing van Richtlijn 2005/29/EG betreffende oneerlijke handelspraktijken (SEC(2009)1666, werkdocument van de diensten van de Commissie), 3 december 2009 - http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcm3vue.cec.eu.int:8080/justice/consumer-marketing/unfair-trade/unfair-practices/index_nl.htm

²⁵ Zie bijvoorbeeld de conclusies van de advocaat-generaal in zaak C-122/10, *Konsumentombudsmannen KO/Ving Sverige AB*, punten 30 en 40 en voetnoot 13.

²⁶ Zie <https://webgate.ec.europa.eu/ucp/public/> Deze database is gebaseerd op Besluit nr. 1926/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 tot vaststelling van een communautair actieprogramma op het gebied van consumentenbeleid (2007-2013), actie 9: juridische en technische deskundigheid, met inbegrip van studies, voor de monitoring en beoordeling van de omzetting, uitvoering en handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming door de lidstaten, met name Richtlijn 2005/29/EG. Dit omvat ook de ontwikkeling en het beheer van openbaar en gemakkelijk toegankelijke databanken inzake de uitvoering van communautaire wetgeving inzake consumentenbescherming.

²⁷ De databank bevat momenteel (mei 2012) samenvattingen van 158 administratieve besluiten en 202 gerechtelijke uitspraken (waaronder 63 uitspraken van de hoogste rechterlijke instanties).

In de hoofdstukken per land wordt altijd een overzicht van het nationale handhavingssysteem gegeven.

De Commissie werkt nog aan de ontwikkeling van de database oneerlijke handelspraktijken, die op gezette tijden met nieuwe rechtspraak, rechtsliteratuur en ander materiaal moet worden aangevuld. Het is de bedoeling uiteindelijk een nieuwe database consumentenrecht te creëren door de database oneerlijke handelspraktijken en de database EU Consumer Law Compendium²⁸ samen te smelten. De diensten van de Commissie gaan momenteel de mogelijke opties na om de database oneerlijke handelspraktijken en het e-justiceportaal²⁹ op een doeltreffende manier aan elkaar te koppelen.

3.2. Het toepassingsgebied van de richtlijn

De richtlijn heeft een zeer ruim toepassingsgebied, wat blijkt uit de definitie van handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten in artikel 2, onder d): „*Iedere handeling, omissie, gedraging, voorstelling van zaken of commerciële communicatie, met inbegrip van reclame en marketing, van een handelaar, die rechtstreeks verband houdt met de verkoopbevordering, verkoop of levering van een product aan consumenten*”. Product wordt omschreven als „*een goed of dienst, met inbegrip van onroerend goed, rechten of verplichtingen*”³⁰. De richtlijn is van toepassing op zo goed als alle transacties van ondernemingen jegens consumenten in alle sectoren. Daarnaast is zij niet alleen van toepassing op de reclame- of de marketingfase van een transactie, maar ook „... *gedurende en na een commerciële transactie met betrekking tot een product*”³¹. De richtlijn heeft echter alleen betrekking op de bescherming van de economische belangen van consumenten in verband met maatregelen die de bedoeling of als resultaat hebben dat een handelspraktijk als oneerlijk wordt ingedeeld, met uitsluiting van andere belangen, zoals gezondheid en veiligheid of het milieu. Het blijft de lidstaten vrij staan om het toepassingsgebied van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken uit te breiden of om, conform andere EU-wetgeving, andere soorten betrekkingen te regelen. Het staat de lidstaten ook vrij om het effect van oneerlijke handelspraktijken op de geldigheid, de opstelling en de rechtsgevolgen van contracten te bepalen, aangezien de richtlijn oneerlijke handelspraktijken het contractenrecht niet harmoniseert³².

3.2.1. Noodzaak van de uitbreiding van de richtlijn naar andere transacties dan transacties van ondernemingen jegens consumenten

De vraag of de richtlijn naar andere transacties dan transacties van ondernemingen jegens consumenten moet worden uitgebreid, wordt voornamelijk met betrekking tot drie soorten situaties gesteld. De volgende transacties vallen niet onder het toepassingsgebied van de richtlijn: transacties tussen ondernemingen („B2B”), transacties tussen consumenten („C2C”) of transacties waarbij een consument een product verkoopt of levert aan een handelaar („C2B”). Hoewel het de lidstaten vrij staat om deze betrekkingen te regelen, hebben de meeste ervoor gekozen de richtlijn oneerlijke handelspraktijken om te zetten binnen haar oorspronkelijke toepassingsgebied.

Transacties tussen ondernemingen

²⁸ <http://www.eu-consumer-law.org/index.html>

²⁹ <https://e-justice.europa.eu/home.do>

³⁰ Zie artikel 2, onder c), van de richtlijn.

³¹ Zie artikel 3, lid 1, van de richtlijn.

³² Zie artikel 3, lid 2, van de richtlijn.

Slechts vier lidstaten passen momenteel, met enkele wijzigingen, de richtlijn oneerlijke handelspraktijken ook op transacties tussen ondernemingen toe³³. In het verleden hebben sommige belanghebbenden geopperd het toepassingsgebied van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken op EU-niveau uit te breiden naar transacties tussen ondernemingen, voornamelijk om het probleem van de misleidende bedrijvengidsen op te lossen, waarmee vooral kleine en middelgrote ondernemingen en zelfstandigen te kampen hebben. Dergelijke praktijken zijn momenteel verboden door Richtlijn 2006/114/EG inzake misleidende en vergelijkende reclame. In haar recente mededeling over de globale werking van de richtlijn inzake misleidende en vergelijkende reclame concludeerde de Commissie dat de bestaande mogelijkheden van grensoverschrijdende handhaving zouden moeten worden versterkt en dat het huidige rechtskader zou moeten worden herzien om dergelijke praktijken beter te kunnen bestrijden³⁴.

Transacties van consumenten jegens ondernemingen

De nationale handhavingsinstanties³⁵ hebben zaken gesignaleerd waarin consumenten het slachtoffer waren geworden van oneerlijke handelspraktijken bij de verkoop van producten aan handelaren. Er zijn zaken gemeld waarin consumenten bijvoorbeeld antiek en juwelen (vooral goud) aan handelaren verkochten en misleid werden door de beweringen van de handelaar in verband met de kenmerken en/of de waarde van de goederen. Slechts enkele lidstaten³⁶ zouden willen dat de richtlijn wordt uitgebreid, terwijl de andere geen voorstander zijn van een uitbreiding. Eén lidstaat³⁷, die de richtlijn binnen haar oorspronkelijke toepassingsgebied toepast, heeft gesuggereerd om bij de uitlegging van de richtlijn een ruime benadering te volgen³⁸ in plaats van over te gaan tot een wijziging van de wetgeving op EU-niveau.

Transacties tussen consumenten

Door de snelle ontwikkeling van internetplatforms is de vraag gerezen of de bescherming moet worden versterkt in transacties tussen consumenten. De ervaring met de handhaving leert dat het belangrijkste probleem in werkelijkheid wordt veroorzaakt door handelaren die zich als consumenten voordoen en hun werkelijke hoedanigheid/commerciële bedoelingen verbergen. Dergelijke praktijken zijn al verboden door de richtlijn. In punt 22 van bijlage I wordt de praktijk verboden die erin bestaat „op bedrieglijke wijze te beweren of de indruk te wekken dat de handelaar niet optreedt ten behoeve van zijn handel, bedrijf, ambacht of beroep of zich op bedrieglijke wijze voor te doen als consument”³⁹. Dergelijke praktijken voorkomen is derhalve meer een kwestie van handhaving dan van een leemte in de richtlijn oneerlijke handelspraktijken.

³³ Duitsland, Oostenrijk, Frankrijk en Zweden. In Duitsland geldt echter alleen bijlage I bij de richtlijn (de zwarte lijst), terwijl in Frankrijk uitsluitend artikel 6 en bijlage I (beperkt tot het deel misleidende praktijken) gelden in transacties tussen ondernemingen.

³⁴ Zie de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's „*Het beschermen van ondernemingen tegen misleidende marketingpraktijken en zorgen voor doeltreffende handhaving — Herziening van Richtlijn 2006/114/EG inzake misleidende reclame en vergelijkende reclame*”, van 27.11.2012 (COM(2012) 702 final).

³⁵ Het Office of Fair Trading in het Verenigd Koninkrijk.

³⁶ Estland, Ierland, Letland en Roemenië.

³⁷ Het Verenigd Koninkrijk.

³⁸ Bv. door verduidelijking in de leidraad van de diensten van de Commissie.

³⁹ Zie ook artikel 6, lid 1, onder c) en f), van de richtlijn.

Concluderend blijkt uit de resultaten van de raadpleging dat de grote meerderheid van lidstaten en belanghebbenden⁴⁰ geen voorstander is van een uitbreiding van de richtlijn, noch naar B2B-transacties, noch naar C2B of C2C. De Commissie is van mening dat er momenteel geen draagvlak is voor een dergelijke uitbreiding. Terwijl het specifieke B2B-probleem van de misleidende bedrijvengidsen bij de herziening van de richtlijn inzake misleidende en vergelijkende reclame zal worden aangepakt, staat het de lidstaten voor andere soorten transacties vrij om gelet op nationale specifieke problemen en behoeften op het betrokken gebied bepalingen vast te stellen.

3.2.2. Verkoopbevordering

Het debat over de kwestie van verkoopbevordering startte⁴¹ nadat het voorstel van de Commissie voor een verordening betreffende de verkoopbevordering⁴² in 2006 was ingetrokken omdat de lidstaten geen overeenkomst konden bereiken. Het voorstel bevatte een aantal informatieverplichtingen die de bedoeling hadden ervoor te zorgen dat commerciële boodschappen in verband met verkoopbevordering transparant zijn en dat de geïnteresseerde ontvangers alle daarin aangekondigde relevante informatie zouden kunnen verkrijgen.

De richtlijn oneerlijke handelspraktijken biedt bescherming tegen oneerlijke handelspraktijken op het gebied van verkoopbevordering. Artikel 6, lid 1, onder d), verbiedt handelaren consumenten te misleiden over „de prijs of de wijze waarop de prijs wordt berekend, of het bestaan van een specifiek prijsvoordeel”. In bijlage I zijn een aantal specifieke verkoopbevorderende praktijken verboden, zoals lokkertjes (punt 5), speciale aanbiedingen (punt 7), het uitloven van prijzen (punt 19), wedstrijden (punt 31) en het gebruik van het woord „gratis” (punt 20).

In de zaak *Total Belgium*⁴³ bevestigde het Europees Hof van Justitie met name dat aangezien de richtlijn een volledige harmonisatie tot stand brengt, de lidstaten geen nationale bepalingen inzake verkoopbevordering kunnen handhaven die verder gaan dan de bepalingen van de richtlijn.

Enkele lidstaten en belanghebbenden hebben aangevoerd dat de plotselinge intrekking van sommige nationale bepalingen inzake verkoopbevordering een tegenovergesteld effect kunnen hebben op de bescherming van consumenten tegen misleidende promotieverkoop op nationaal niveau⁴⁴. Zij zijn van mening dat sommige van de bestaande strengere nationale bepalingen (zoals die inzake een „referentieprijs” om te berekenen of een bepaalde

⁴⁰ Sommige lidstaten (bv. Italië en Frankrijk) en belanghebbenden hebben aangevoerd dat zij een uitbreiding slechts zouden ondersteunen om zeer specifieke problemen op te lossen, zoals de misleidende bedrijvengidsen. Roemenië is van mening dat de uitbreiding van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken naar B2B zou zorgen voor een meer coherente aanpak van handelspraktijken die zowel op ondernemingen als op consumenten zijn gericht. Nederland zou de richtlijn oneerlijke handelspraktijken willen uitbreiden voor zover dat nodig is om ondernemingen te beschermen tegen het probleem van valse facturen. Duitsland, Oostenrijk en Zweden, die de bepalingen van de richtlijn reeds volledig ook op B2B-transacties toepassen, zouden willen dat de ondernemingen in de EU dezelfde bescherming genieten als de consumenten.

⁴¹ Zie bijvoorbeeld de parlementaire vragen E-5539/08, E-10017/2010 en E-1704/2011.

⁴² COM(2001) 546 definitief van 2.10.2001, gewijzigd voorstel COM(2002) 585 definitief van 25.10.2002.

⁴³ Zie ook het arrest van 14 januari 2010 in zaak C-304/08, *Plus Warenhandelsgesellschaft* (prejudiciële verwijzing, Duitsland); arrest van 9 november 2010 in zaak C-540/08, *Mediaprint Zeitungs* (prejudiciële verwijzing, Oostenrijk); arrest van 11 maart 2010 in zaak C-522/08, *Telekomunikacja Polska* (prejudiciële verwijzing, Polen).

⁴⁴ Sommige nationale handhavingsinstanties zijn van mening dat er zonder dergelijke gedetailleerde bepalingen rechtsonzekerheid zou kunnen ontstaan en de handhaving te lastig/inefficiënt zou worden (overeenkomstig de richtlijn oneerlijke handelspraktijken moet met een individuele toetsing worden aangetoond dat een promotieverkoop misleidend is).

aangekondigde korting ook feitelijk een korting is) voor de consumenten en de handhavingsinstanties van grote waarde zouden zijn, maar vandaag juridisch gezien onverenigbaar zijn met de richtlijn⁴⁵.

Uit de feedback van de raadpleging blijkt dat sommige lidstaten en belanghebbenden voorstander zouden zijn van wetgevende wijzigingen op dit gebied, ofwel door verdere bepalingen vast te stellen⁴⁶, ofwel door verkoopbevordering uit te sluiten van het toepassingsgebied van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken⁴⁷. De overblijvende lidstaten verwerpen uitdrukkelijk de mogelijkheid van verdere bepalingen op dit gebied, terwijl sommige andere⁴⁸ vooral zouden willen dat de Commissie dienaangaande meer richting geeft. Van de andere belanghebbenden vragen er slechts twee vertegenwoordigers van ondernemingen⁴⁹, BEUC (Bureau européen des unions de consommateurs), één nationale consumentenorganisatie⁵⁰ en één Europees consumentencentrum⁵¹ om verdere bepalingen. Zij beklemtonen dat er zonder gedetailleerde bepalingen rechtsonzekerheid ontstaat, terwijl de Deense Kamer van koophandel voorstander is van de uitsluiting van verkoopbevordering van het toepassingsgebied van de richtlijn, zodat de lidstaten meer nationale manoeuvreerruimte zouden hebben.

De Commissie gelooft dat de meeste punten waarover de lidstaten en de belanghebbenden zich bezorgd hebben getoond, kunnen worden aangepakt met maatregelen om de rechtszekerheid te vergroten en de uniforme toepassing van de richtlijn op dit gebied te garanderen. Deze doelstelling kan onder meer worden bereikt door de leidraad verder te ontwikkelen.

De Commissie zal echter de toepassing van de richtlijn op dit gebied van nabij blijven volgen en in de toekomst wetgevende maatregelen overwegen, mocht daartoe aanleiding bestaan.

3.3. Materiële bepalingen van de richtlijn

In dit deel van het verslag wordt een overzicht gegeven van de materiële bepalingen van de richtlijn (met name de artikelen 5 tot en met 9 en bijlage I) en van de belangrijkste problemen die zich bij de toepassing daarvan in de lidstaten hebben voorgedaan.

3.3.1. Het begrip professionele toewijding

Artikel 5, lid 2, is de „algemene bepaling” van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken, aangezien het algemeen oneerlijke handelspraktijken verbiedt. Het voorziet in twee cumulatieve criteria om te bepalen of een handelspraktijk als oneerlijk moet worden beschouwd, namelijk:

- in strijd zijn met de vereisten van „professionele toewijding”;
- en wezenlijk het economisch gedrag van de gemiddelde consument verstoren of kunnen verstoren.

⁴⁵ Zes lidstaten (België, Denemarken, Finland, Frankrijk, Ierland en Letland) hebben reeds (gedeeltelijk) hun wetgeving inzake verkoopbevordering gewijzigd om aan de richtlijn en de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie te voldoen. Momenteel hebben 13 lidstaten nog steeds restrictievere bepalingen dan de richtlijn oneerlijke handelspraktijken, ofwel inzake prijsverminderingen (België, Bulgarije, Estland, Finland, Frankrijk, Letland, Polen, Portugal en Spanje) of inzake commerciële loterijen (Oostenrijk, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland en Luxemburg). In IJsland en Noorwegen bestaan soortgelijke bepalingen.

⁴⁶ Frankrijk, Duitsland, Ierland, Letland en Spanje.

⁴⁷ België, Denemarken, Spanje (en Noorwegen).

⁴⁸ Slowakije, Polen, Bulgarije, Nederland en het Verenigd Koninkrijk.

⁴⁹ De European Brand Association en de Federale Arbeidskamer in Oostenrijk.

⁵⁰ CLCV (Consommation Logement Cadre de Vie), Frankrijk.

⁵¹ Het Ierse Europees consumentencentrum.

Professionele toewijding wordt gedefinieerd als „*het normale niveau van bijzondere vakkundigheid en zorgvuldigheid dat redelijkerwijs van een handelaar ten aanzien van consumenten mag worden verwacht, overeenkomstig eerlijke marktpraktijken en/of het algemene beginsel van goede trouw in de sector van de handelaar*”. Deze definitie omvat beginselen die reeds goed verankerd waren in de wetten van de lidstaten, zoals „eerlijke marktpraktijken” en „goede trouw”, en kent extra belang toe aan de normatieve waarden die specifiek van toepassing zijn in een bepaalde bedrijfssector.

Het begrip professionele toewijding is correct omgezet in de meeste lidstaten. Er is echter gebleken dat een paar lidstaten in plaats daarvan de begrippen „goede praktijken” of „goede marktpraktijken” hebben behouden⁵². Momenteel voert de Commissie daarover besprekingen met de betrokken lidstaten om ervoor te zorgen dat deze concepten niet leiden tot een restrictievere uitlegging dan door de richtlijn oneerlijke handelspraktijken wordt vereist.

Sommige nationale handhavingsinstanties vroegen zich af of voor de bestraffing van een handelaar wegens een overtreding van de artikelen 6 tot en met 9 van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken moet worden aangetoond dat zijn gedrag in strijd is met de „professionele toewijding”. De Commissie is van mening dat dat niet nodig is en dat er in het geval van misleidende handelingen, misleidende omissies of agressieve praktijken automatisch in strijd met de professionele toewijding is gehandeld. Artikel 5 kan daarentegen ook autonoom als een „vangnet” worden toegepast om ervoor te zorgen dat oneerlijke praktijken die niet onder andere bepalingen van de richtlijn vallen, toch kunnen worden bestraft⁵³.

Na een recente prejudiciële vraag⁵⁴ wordt momenteel gewacht op het standpunt van het Europees Hof van Justitie over de vraag of er bij de beoordeling van oneerlijke handelspraktijken (artikelen 6 tot en met 9 van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken) een apart onderzoek inzake de vereisten van professionele toewijding moet worden uitgevoerd.

3.3.2. Bescherming van kwetsbare consumenten

Artikel 5, lid 3, voorziet in specifieke bescherming van consumenten die bijzonder kwetsbaar zijn wegens een mentale of lichamelijke handicap, hun leeftijd of goedgelovigheid, indien de betrokken handelspraktijk invloed heeft op hun economische gedrag op een voor de handelaar redelijkerwijs voorzienbare wijze.

Een specifieke categorie van kwetsbare consumenten, met name kinderen, geniet via bijlage I extra bescherming: punt 28 verbiedt uitdrukkelijk „*kinderen er in reclame rechtstreeks toe aan te zetten om geadverteerde producten te kopen of om hun ouders of andere volwassenen ertoe over te halen die producten voor hen te kopen*”.

Uit de feedback van de raadpleging bleken geen grote problemen in verband met de kwetsbare consumenten. Het Verenigd Koninkrijk vraagt niet om een herziening maar verklaart dat als de richtlijn zou worden herzien, het de moeite waard zou zijn om bepalingen toe te voegen die specifiek bejaarden tegen bepaalde agressieve praktijken beschermen. Denemarken wijst erop dat er op het gebied van onlinegames vaak sprake is van op kinderen gerichte agressieve praktijken. Slechts twee lidstaten zijn voorstander van verdere regelgeving

⁵² Bv. Polen, Denemarken en Zweden.

⁵³ Een voorbeeld hiervan kan worden gevonden in een zaak waarin een nationale handhavingsinstantie van oordeel was dat de praktijk om de watertoevoer zonder voorafgaande waarschuwing te onderbreken, in strijd was met de vereisten van professionele toewijding. De instantie was van mening dat gelet op het belang van de levering van water, van de handelaar een grotere professionele toewijding mocht worden verwacht en dat hij specifieke maatregelen had moeten nemen alvorens de watertoevoer te onderbreken (Besluit van de Italiaanse Mededingingsautoriteit (AGCM) van 12 maart 2009 in de zaak PS 166, *Acea Distacco forniture d'acqua*).

⁵⁴ Zaak C-435/11, *CHS Tour Services*.

om de contractuele bescherming voor kinderen te verbeteren, wat echter geen kwestie is die via de richtlijn oneerlijke handelspraktijke kan worden aangepakt⁵⁵.

Uit de ervaringen en de verzamelde gegevens blijkt dat er verdere inspanningen zouden moeten worden gedaan om de richtlijn oneerlijke handelspraktijken beter te handhaven ten aanzien van kwetsbare consumenten, zoals bejaarden, kinderen en tieners en andere categorieën burgers die zich in een zwakke positie bevinden⁵⁶.

Uit de bezemactie („sweep”)⁵⁷ die in 2008 door de nationale handhavingsinstanties in het kader van de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming werd uitgevoerd, bleek bijvoorbeeld dat meer dan de helft van de onderzochte websites specifiek op tieners en kinderen was gericht. Na 18 maanden onderzoek op nationaal niveau werd 70 % van die websites gecorrigeerd of afgesloten. Uit de resultaten van de eerste fase van de bezemactie van 2012 inzake digitale content bleek dat minderjarigen nog steeds de doelgroep zijn van websites die de bepalingen inzake consumentenbescherming niet lijken na te leven, en dat minderjarigen vaak worden misleid tot de aankoop van goederen in het kader van zogenaamd gratis spelletjes⁵⁸.

3.3.3. Artikel 6 betreffende misleidende handelingen

Op grond van artikel 6 van de richtlijn is er sprake van een misleidende handeling wanneer een praktijk misleidt door de informatie die zij bevat of door de bedrieglijke presentatie daarvan, en de gemiddelde consument ertoe brengt of ertoe kan brengen een besluit over een transactie te nemen dat hij anders niet had genomen. Samen met artikel 7 betreffende de misleidende omissies is dit artikel de bepaling die veruit het vaakst door de nationale handhavingsinstanties wordt gebruikt.

Uit de feedback van de raadpleging blijkt dat de lidstaten bij de toepassing van artikel 6 tot dusver geen specifieke problemen hebben ondervonden. De praktijken die het vaakst door de respondenten van de raadpleging worden gemeld, hebben betrekking op onjuiste informatie over de voornaamste kenmerken en/of de prijs van producten of diensten die te koop worden aangeboden op het gebied van internet en telecommunicatie (bv. breedbandsnelheid), financiële diensten (bv. consumentenkrediet, levensverzekering), toerisme (bv. accommodatie met inbegrip van kredietkaartvergoedingen met betrekking tot hotels, timesharing en verwante producten), luchtvervoer en onlinehandel.

Een recent voorbeeld van de toepassing van artikel 6, lid 1, onder g) (dat handelaren verbiedt consumenten te misleiden over hun rechten die in andere wetgeving is vastgesteld) is bijzonder interessant, omdat het gaat om een praktijk die in de hele EU effect heeft. Een marktleider in elektronische toestellen kreeg van een nationale handhavingsinstantie een boete

⁵⁵ Denemarken en Nederland vermelden betere bescherming van kwetsbare consumenten via regelgeving, evenwel zonder specifieke oplossingen/opties voor te stellen.

⁵⁶ Zoals gezegd in de Europese Consumentenagenda, moet ervoor worden gezorgd dat kwetsbare consumenten beschermd zijn tegen de risico's die voortvloeien uit de effecten van de economische crisis, de veroudering van de bevolking en de toegenomen complexiteit van de digitale markten. Daarnaast kunnen sommige consumenten het moeilijk vinden om met de digitale omgeving om te gaan.

⁵⁷ Zie deel 4 van dit verslag inzake de handhaving.

⁵⁸ De bezemactie van 2008 was gericht op websites waar ringtones, wallpapers en andere diensten voor mobiele telefonie werden verkocht. Er werden meer dan 500 websites gecontroleerd en 301 daarvan bleken ernstige inbreuken te plegen op het EU-consumentenrecht. Meer dan de helft daarvan was specifiek op tieners en kinderen gericht. De drie belangrijkste gesignaleerde problemen waren onduidelijke prijzen, onvolledige informatie en misleidende reclame (voornamelijk valse beweringen dat ringtones gratis zijn terwijl de consument in feite een betalend abonnement neemt). Voor de resultaten van de eerste fase van de bezemactie van 2012 inzake digitale content, zie http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweep/digital_content/index_en.htm

opgelegd omdat hij de consumenten tegen betaling commerciële garantie aanbood die diensten omvatte waarop zij wettelijk gezien reeds gratis recht hadden⁵⁹.

De door artikel 6 geboden bescherming is ruim en is bijvoorbeeld zelfs voor politiek gevoelige kwesties in verband met handel ingeroepen, zoals voor producten die worden ingevoerd uit gebieden waarvan de nationale soevereiniteit wordt betwist en waarvoor een risico bestaat dat consumenten zouden kunnen worden misleid over de werkelijke geografische of commerciële oorsprong van het product, wat een inbreuk op artikel 6, lid 1, onder b), zou kunnen vormen.

Een bedrijfsvereniging⁶⁰ heeft de vraag opgeworpen of er een beroep kan worden gedaan op artikel 6, lid 2, en artikel 6, lid 2, onder a), om het nabootsen van verpakkingen („copycat packaging”) te bestraffen. De nabootsing van de verpakking is een praktijk die erin bestaat om een product zodanig te verpakken dat het het algemene uiterlijk van een concurrerend bekend merk krijgt en dezelfde algemene indruk als dat merk geeft. De nabootsing van de verpakking onderscheidt zich van namaak, doordat er normaal gezien geen merk wordt gekopieerd. Het probleem doet zich voor in landen waar de rechtsmiddelen tegen oneerlijke concurrentie niet erg doeltreffend blijken en concurrenten zien de richtlijn oneerlijke handelspraktijken als een mogelijk instrument om een gerechtelijke procedure te starten. De diensten van de Commissie hebben dit probleem al besproken in de leidraad van 2009. De Commissie zal erop toezien dat de handhaving in verband met dit probleem strenger wordt wanneer consumenten door de betrokken praktijken worden misleid.

3.3.4. *Artikel 7, lid 4 – Commerciële aanbiedingen en informatieverplichtingen in verband met de prijs*

Handelaren kunnen ervoor kiezen om de prijs in hun reclame op te nemen. Op grond van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken worden echter alle commerciële boodschappen die de prijs vermelden, beschouwd als een „uitnodiging tot aankoop”⁶¹, waarvoor handelaren op grond van artikel 7, lid 4, van de richtlijn aan een aantal specifieke informatieverplichtingen moeten voldoen.

De uitnodiging tot aankoop is inderdaad een kritiek moment in de besluitvorming van de consument en een typische manier om reclame te maken en consumenten, ook online, producten en diensten aan te bieden. De uitnodiging tot aankoop is van nature een directe en onmiddellijke vorm van afzetbevordering, die een meer impulsieve reactie bij de consumenten uitlokt, wat hen aan grotere risico's blootstelt. Het doel van artikel 7, lid 4, is derhalve ervoor te zorgen dat wanneer handelaren consumenten een commercieel aanbod doen, zij tegelijkertijd op een begrijpelijke en ondubbelzinnige manier voldoende gegevens verstrekken en hen niet misleiden door belangrijke informatie weg te laten. Deze verplichtingen betreffen de voornaamste kenmerken van het product, het geografische adres

⁵⁹ Besluit nr. 23193 van de Italiaanse Mededingingsautoriteit (AGCM) van 27 december 2011 in de zaak PS7256, *Comet/Apple Prodotti in Garanzia*. Het bedrijf waartegen het onderzoek liep, bood een commerciële garantie aan die diensten omvatte waarop de consumenten reeds recht hebben op grond van Richtlijn 1999/44/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 1999 betreffende bepaalde aspecten van de verkoop van en de garanties voor consumptiegoederen (d.w.z. twee jaar wettelijke garantie ten aanzien van de verkoper wegens gebrek aan overeenstemming). De Commissie heeft de inspanningen van consumentenorganisaties ondersteund: zij heeft deze kwestie aangekaart in het kader van het samenwerkingsnetwerk voor consumentenbescherming van nationale handhavingsinstanties en heeft alle voor consumentenzaken bevoegde EU-ministers aangeschreven (brief van vicevoorzitter Reding van 21 september 2012), om ervoor te zorgen dat er bij de handhaving een gecoördineerde aanpak wordt gevolgd wanneer een terugkerend probleem zich in verschillende lidstaten voordoet.

⁶⁰ AIM (European Brands Association).

⁶¹ Zie artikel 2, onder i), van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken.

van de handelaar, de totale prijs, de wijze van betaling, levering, uitvoering en het beleid inzake klachtenbehandeling, en het bestaan van het recht op herroeping of annulering, indien van toepassing. Zij moeten in onderlinge samenhang worden gelezen met de informatieverplichtingen die zijn opgenomen in de richtlijn consumentenrechten⁶² en in artikel 5 van de richtlijn inzake elektronische handel⁶³.

De diensten van de Commissie pleiten in de leidraad voor een ruime interpretatie van het concept uitnodiging tot aankoop en een flexibele en evenredige toepassing van de informatieverplichtingen. Zij blijven er echter bij dat een „mechanisme” om tot aankoop over te gaan (bv. de mogelijkheid online tot boeking over te gaan), niet noodzakelijk is om de informatieverplichtingen te doen spelen⁶⁴.

In een prejudiciële verwijzing⁶⁵ volgde het Europees Hof van Justitie deze benadering en bevestigde het dat „*er sprake is van een uitnodiging tot aankoop [...] zonder dat de commerciële boodschap een daadwerkelijke mogelijkheid tot aankoop van het product hoeft te bieden of zonder dat toegang tot een dergelijke mogelijkheid hoeft te bestaan*”. Het ging om een geschil tussen de Zweedse consumentenombudsman en een reisagentschap (Ving) dat in Zweden onder meer via het internet vakantieproducten verkocht. In antwoord op de vraag of Ving de voornaamste kenmerken van het product had aangegeven in een mate waarin zulks gezien het medium en het product passend was, oordeelde het Europees Hof van Justitie dat hoewel het aan de nationale rechtbank staat om de zaak concreet te beoordelen, „*aan de voorwaarde inzake vermelding van de productkenmerken kan zijn voldaan wanneer in woord of beeld naar het product wordt verwezen*”, en dat een verwijzing naar de website van de handelaar onder bepaalde omstandigheden kan worden gebruikt om bepaalde informatie over de voornaamste kenmerken van het product te verschaffen.

Artikel 7, lid 4, onder c), van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken vereist specifiek dat handelaren de (eind)prijs, inclusief alle toepasselijke belastingen, bekendmaken of, wanneer de prijs redelijkerwijs niet vooraf kan worden berekend, de manier waarop de prijs wordt berekend. In de zaak *Ving Sverige* oordeelde het Europees Hof van Justitie dat de opname van een vanafprijs in een uitnodiging tot aankoop op zichzelf geen inbreuk op de richtlijn oneerlijke handelspraktijken vormt, op voorwaarde dat in het licht van alle feiten en omstandigheden van de individuele zaak, met inbegrip van de aard en de kenmerken van het product en het commerciële communicatiemiddel dat is gebruikt, de consument op basis van de vanafprijs een geïnformeerd besluit kan nemen⁶⁶.

⁶² Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende consumentenrechten, tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en van Richtlijn 1999/44/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 85/577/EEG en van Richtlijn 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad.

⁶³ Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt („richtlijn inzake elektronische handel”).

⁶⁴ Aanvankelijk was de grootste bezorgdheid van de belanghebbenden tijdens de omzetting van de richtlijn dat een strenge aanpak (type checklist) bij de toepassing van deze verplichtingen zou leiden tot een onevenredige last voor handelaren en adverteerders. Omdat de uitnodiging tot aankoop een nieuw concept is, was het bijvoorbeeld niet duidelijk in welke mate het vermelden van de „voornaamste kenmerken” passend zou worden geacht voor het medium dat voor de advertentie wordt gebruikt en het betrokken product (zie artikel 7, lid 4, onder a)). De World Federation of Advertisers wou derhalve de toepassing van de informatieverplichtingen alleen beperken wanneer er naast de uitnodiging tot aankoop, ook werd voorzien in een „mechanisme” voor de consument om een aankoop te doen.

⁶⁵ Arrest van 12 mei 2011 in zaak C-122/10, *Konsumentombudsmannen/Ving Sverige AB*.

⁶⁶ De laagste prijs waarvoor het product of de categorie producten waarvoor reclame wordt gemaakt, kan worden gekocht, terwijl het product of de categorie producten waarvoor reclame wordt gemaakt, ook beschikbaar zijn tegen prijzen die niet zijn vermeld (bv. tickets naar Parijs „vanaf 100 euro”).

De verordening inzake luchtdiensten van 2008⁶⁷ vulde de richtlijn oneerlijke handelspraktijken aan door een aantal bepalingen toe te voegen om ervoor te zorgen dat de prijzen van vliegtickets tijdens het boekingsproces en in reclame transparant zijn. Die verordening bepaalt met name dat „de definitieve prijs steeds wordt bekendgemaakt en de geldende passagiers- of luchttarieven en alle toepasselijke belastingen en heffingen, toeslagen en vergoedingen omvat die op het tijdstip van publicatie onvermijdbaar en voorzienbaar zijn”. De recent aangenomen richtlijn inzake consumentenrechten⁶⁸ bevat bepalingen inzake prijs en heffingen die ook op de luchtvaartsector van toepassing zijn.

Hoewel er een algemene consensus bestaat dat de in de reclame vermelde prijs vanaf het begin⁶⁹ alle toepasselijke heffingen en toeslagen moet omvatten, blijkt uit de feedback van verschillende belanghebbenden⁷⁰ dat de verplichtingen inzake de prijs vaak niet worden nageleefd in uitnodigingen tot aankoop.

In 2007 was de eerste bezemactie die in het kader van de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming werd georganiseerd, gericht op websites waar vliegtickets worden verkocht. De autoriteiten van 15 lidstaten en Noorwegen onderzochten 386 websites. Op 145 daarvan werden onregelmatigheden vastgesteld. De drie belangrijkste vastgestelde problemen waren misleidende aanduiding van de prijs, gebrek aan informatie over de beschikbaarheid van aanbiedingen, en onregelmatigheden in de voorstelling van de contractuele voorwaarden.

In een recente studie over de prijstransparantie in de luchtvaartsector⁷¹ werd vastgesteld dat veel luchtvaartmaatschappijen de prijs tonen zonder belastingen, heffingen en toeslagen, terwijl veel van hen wel toeslagen aanrekenen die de facto onvermijdelijk zijn (bv. alleen gratis betaling met gebruikmaking van de kredietkaart van de luchtvaartmaatschappij), maar als facultatief worden voorgesteld. Het probleem heeft bijzonder nadelige repercussies in de fase waarin consumenten prijzen vergelijken om een geïnformeerd besluit te kunnen nemen⁷².

De autoriteiten in ten minste twee lidstaten hebben onlangs tegen verschillende luchtvaartmaatschappijen handhavingsmaatregelen genomen om te voorkomen dat zij consumenten nog langer prijzen voorstellen die in onderdelen uiteenvallen („price partitioning”), of pas aan het einde van het boekingsproces de volledige prijs bekendmaken („sneeuwbalprijzen” of „drip pricing”). De onderzoeken waren gericht op toeslagen voor

⁶⁷ Zie met name artikel 23 van Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap (Herziening).

⁶⁸ Zie met name artikel 5, lid 1, onder c), en de artikelen 19 en 22 van de richtlijn inzake consumentenrechten.

⁶⁹ Vanaf het ogenblik dat een handelaar een „uitnodiging tot aankoop” doet in de zin van artikel 7, lid 4, van de richtlijn.

⁷⁰ Acht consumentenorganisaties, elf Europese consumentencentra en tien bedrijfsorganisaties signaleerden problemen in verband met de prijs.

⁷¹ In de studie van Steer Davies Gleave „Price Transparency in the air transport sector” van 2011, die door de Commissie werd besteld, werd nagegaan of websites de informatieverplichtingen naleefden die in vijf EU-wetteksten zijn opgenomen, waaronder Richtlijn 2005/29 betreffende oneerlijke handelspraktijken. In de resultaten van de studie werd aanbevolen de aandacht eerder op handhaving te richten en niet zozeer op wijziging van de bestaande wetgeving.

⁷² In een studie van het Office of Fair Trading „Advertising of Prices” werd onderzocht of de manier waarop prijzen aan consumenten worden voorgesteld, effect heeft op hun besluitvorming en welzijn. Uit de resultaten bleek dat de praktijk waarbij de consument aanvankelijk slechts een deel van de prijs ziet en de prijsverhogingen tijdens het aankoopproces doorsijpelen („sneeuwbalprijzen” oftewel „drip pricing” of „partitioned pricing”), de oorzaak was van het grootste gemiddelde verlies aan welzijn, dat tot 15 % opliep (Office of Fair Trading, Advertising of prices, 2010, zie <http://www.oft.gov.uk/OFTwork/markets-work/advertising-prices/>).

betaling met krediet- en debetkaarten: als gevolg daarvan stemden in het Verenigd Koninkrijk⁷³ 12 luchtvaartmaatschappijen ermee in om toeslagen voor betaling met debetkaart in de aangekondigde prijs op te nemen en ervoor te zorgen dat bij onlineboekingen de toeslagen voor betaling met kredietkaart gemakkelijk te vinden zijn. In Italië werden zes luchtvaartmaatschappijen bestraft. Zij stemden ermee in tegen eind 2012 dergelijke toeslagen in de in de reclame vermelde prijs op te nemen⁷⁴.

Uit de beschikbare informatie blijkt dat het herhaald gebruik van ontoereikende informatie over de prijs in uitnodigingen tot aankoop niet wordt veroorzaakt door een leemte in het huidige EU-rechtskader⁷⁵, dat binnenkort zelfs nog strenger zal worden. Daarnaast is het duidelijk dat het voor nationale autoriteiten moeilijk is om op dergelijke inbreuken te reageren wanneer de handelaar in een andere jurisdictie is gevestigd, net als bij andere oneerlijke praktijken. De situatie op dit gebied zou kunnen worden verbeterd als de Commissie een prominentere rol zou gaan spelen door het ondersteunen van intensievere nationale handhavingsmaatregelen en het bevorderen van betere samenwerking met het oog op grensoverschrijdende handhaving⁷⁶. De resultaten van de raadpleging bevestigen dat er in dit stadium geen regelgevende maatregelen hoeven te worden overwogen⁷⁷.

3.3.5. Artikelen 8 en 9 – Agressieve praktijken

Als een innovatie op EU-niveau harmoniseert de richtlijn het concept agressieve handelspraktijken. Deze praktijken komen aan bod in de artikelen 8 en 9 van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken, waarin handelaren verboden wordt verkooptechnieken toe te passen die de keuzevrijheid van de consument beperken, waardoor zijn economisch gedrag wordt verstoord.

⁷³ Zaak CRE-E/27017, Airline payment surcharges, juli 2012. Zie <http://www.ofc.gov.uk/OFTwork/consumer-enforcement/consumer-enforcement-completed/card-surcharges/>

⁷⁴ Besluiten van de Italiaanse Mededingingsautoriteit in de zaken PS/4261, PS/5530, PS/3773, PS/892, PS/6147, PS/5667, PS/7430, PS/3771, PS/7505, PS/7493 en PS/7383 (jaren 2011-2012), zie <http://www.agcm.it/consumatore.html>

⁷⁵ In haar mededeling van 2006 over de toepassing van de richtlijn inzake prijsaanduiding verklaarde de Commissie in haar conclusies dat er zich in de lidstaten geen grote problemen voordeden met de omzetting van de richtlijn en dat de richtlijn algemeen had bijgedragen tot betere consumentenbescherming. In het voorjaar van 2012 werd bij de lidstaten een recentere raadpleging gehouden om de Commissie te helpen bij de beoordeling van de huidige algemene doeltreffendheid van deze richtlijn. Uit de resultaten bleek dat de lidstaten: (i) geen weet hadden van grensoverschrijdende problemen in verband met de tenuitvoerlegging van de richtlijn (die geen grote grensoverschrijdende dimensie heeft); (ii) ruim gebruik maken van de afwijkingen waarin de richtlijn voorziet (met name de vrijstelling voor diensten, verkopen op een veiling en verkopen van kunstwerken en antiques en de tijdelijke vrijstelling om de richtlijn toe te passen op kleine ondernemingen); (iii) minimale harmonisatie op dit gebied ondersteunen (meer dan tien lidstaten hebben nationale bepalingen ingevoerd of behouden die voorzien in een hoger niveau van consumentenbescherming in verband met prijsaanduiding). De grote meerderheid van lidstaten antwoordde dat zij regelmatige en systematische controles op de markt uitvoeren en dat zij op nationaal niveau doeltreffende sancties hebben voor schendingen van deze richtlijn (in de vorm van geldboeten). In dit verband kan verder onderzoek nodig zijn.

⁷⁶ Frankrijk en Italië bijvoorbeeld hebben in het kader van hun werkdialog met de Commissie gesignaleerd dat verzoeken om samenwerking over prijswedsties bij ten minste één gelegenheid door lidstaten werden geweigerd (bv. Ierland in de luchtvervoersector), omdat die van mening waren dat de betrokken praktijken geen schade zouden kunnen toebrengen aan de „collectieve belangen van consumenten”, wat door de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming als voorwaarde wordt gesteld.

⁷⁷ Slechts zes lidstaten (België, Finland, Ierland, Litouwen, Roemenië en Nederland) alsook IJsland en Noorwegen ondersteunen verdere bepalingen op het gebied van verplichtingen inzake de prijs, maar om verschillende redenen (bv. om te verduidelijken dat de informatie over de prijs „essentieel” is en om ervoor te zorgen dat in reclame de eenheidsprijs wordt vermeld).

Agressieve praktijken in de zin van de richtlijn zijn praktijken waarbij gebruik wordt gemaakt van intimidatie, dwang, lichamelijk geweld of ongepaste beïnvloeding. Het kan gaan om gedrag in de marketingfase, maar ook om praktijken die zich voordoen tijdens of nadat een transactie is gesloten.

Agressieve praktijken betreffen gedrag dat reeds onder andere wetgeving in de lidstaten viel, waaronder contractenrecht en strafrecht. In dit verband heeft de richtlijn een extra beschermingslaag toegevoegd waarvan de handhavingsinstanties gebruik kunnen maken, zonder dat er noodzakelijkerwijs een straf- of civiele procedure moet worden gestart.

De gedragingen die in artikel 9, onder c), d) en e), geregeld zijn, zijn daarbij bijzonder relevant. Artikel 9, onder c), verbiedt praktijken waarbij er op de consument ongepaste invloed wordt uitgeoefend, zoals het uitbuiten door de handelaar van bepaalde tegenslagen of omstandigheden waarmee hij bekend is, met het oogmerk het besluit van de consument met betrekking tot het product te beïnvloeden. Artikel 9, onder d), verbiedt handelaren bovenmatige niet-contractuele belemmeringen op te leggen ten aanzien van consumenten die rechten uit hoofde van het contract willen uitoefenen, waaronder het recht om het contract te beëindigen of een ander product of een andere handelaar te kiezen. Artikel 9, onder e), heeft betrekking op het dreigen met maatregelen die wettelijk niet kunnen worden genomen.

Artikel 9, onder d), is vooral op het gebied van telecommunicatie en energie erg nuttig gebleken in verband met niet-contractuele belemmeringen om van leverancier te wisselen. Er werden zaken gemeld waarin bijvoorbeeld telecommunicatiebedrijven de overstap van consumenten naar andere providers nodeloos vertraagden⁷⁸ of waarin energieleveranciers het voor consumenten moeilijk maakten om hun recht op intrekking uit te oefenen⁷⁹.

De agressieve praktijken die door de lidstaten en de belanghebbenden naar aanleiding van de raadpleging werden gemeld, doen zich vooral voor bij de verkoop aan huis of andere vormen van verkoop buiten de zaak van de handelaar. De Europese consumentencentra, die bijstand leveren bij veel individuele klachten, stellen vaak agressieve praktijken vast in de sector van de timestharing (vakantieclubs en verwante praktijken⁸⁰) en, in mindere mate, bij verkoop buiten de zaak van de handelaar van consumptiegoederen (bv. meubelen, elektronica-outlets, gezondheids- of voedingsproducten).

De algemene regels van de artikelen 8 en 9 inzake agressieve praktijken worden aangevuld door acht specifieke agressieve praktijken die in de zwarte lijst zijn opgenomen en dus onder alle omstandigheden verboden zijn⁸¹.

3.3.6. Bijlage I – De zwarte lijst van verboden praktijken

Bijlage I bij de richtlijn oneerlijke handelspraktijken bevat een lijst van handelspraktijken die onder alle omstandigheden als oneerlijk moeten worden beschouwd en daarom verboden zijn. De lijst werd opgesteld om praktijken te voorkomen waarvan de ervaring geleerd heeft dat zij oneerlijk zijn, en om handhavingsinstanties, handelaren, marketingprofessionals en klanten in staat te stellen dergelijke praktijken te herkennen, wat de rechtszekerheid vergroot.

Zoals gezegd in overweging 17 van de richtlijn worden alleen deze handelspraktijken verondersteld oneerlijk te zijn zonder een individuele toetsing aan het bepaalde in de

⁷⁸ Besluit nr. 19576 van de Italiaanse Mededingingsautoriteit van 2009 in zaak PS 1270, Vodafone – *Ostacoli alla migrazione e retention ingannevole*.

⁷⁹ Besluit nr. 18829 van de Italiaanse Mededingingsautoriteit van 2008 in zaak PS 91, Enel Energia – *Richiesta cambio fornitore*.

⁸⁰ Uit gegevens waarover de diensten van de Commissie beschikken, blijkt dat consumenten blootgesteld worden aan diverse vormen van druk om een contract te sluiten.

⁸¹ Nummers 24 tot en met 31 van bijlage I bij de richtlijn oneerlijke handelspraktijken.

artikelen 5 tot en met 9. Met andere woorden, als kan worden bewezen dat de handelaar zich daadwerkelijk van de praktijk heeft bediend, hoeven de nationale handhavingsinstanties het criterium van wezenlijke verstoring niet toe te passen (namelijk om het effect van de praktijk op het economische gedrag van de gemiddelde consument te beoordelen) om maatregelen te nemen en de praktijk te verbieden of de handelaar te bestraffen.

Bij de toepassing van de richtlijn is de zwarte lijst een nuttig instrument gebleken voor de handhavingsinstanties.

Op welke bepalingen van de zwarte lijst wordt het meest een beroep gedaan?

Punt 5 betreffende de lokkertjes en punt 6 betreffende „bait and switch”, dat handelaren verbiedt gebruik te maken van bijzonder aantrekkelijke aanbiedingen van producten en diensten om consumenten naar hun website of winkel te lokken, of om hun een ander product te verkopen. Deze bepaling is bijvoorbeeld gebruikt om in de sector van het luchtvervoer te voorkomen dat maatschappijen reclame maken met voorwaarden die zij slechts voor een onredelijk klein aantal consumenten kunnen garanderen, waarbij rekening wordt gehouden met de schaal waarop reclame wordt gemaakt.

Punt 10, dat verbiedt om wettelijke rechten van consumenten voor te stellen als een onderscheidend kenmerk van het aanbod van de handelaar. Dit verbod is bijzonder nuttig gebleken in verband met zaken waarin handelaren de wettelijke garantie voor gebrek aan overeenstemming voorstellen als een meerwaarde van hun product.

Punt 20, dat verbiedt dat handelaren een product als „gratis” omschrijven wanneer dit niet het geval is. Deze bepaling is gebruikt tegen een vaak gesignaleerde praktijk, waarbij voornamelijk kwetsbare consumenten (tieners) op websites „gratis” mobiele ringtones worden aangeboden, terwijl de consument in werkelijkheid een betalend abonnement neemt⁸². De diensten van de Commissie verduidelijkten in de leidraad de toepassing van deze bepalingen op gecombineerde aanbiedingen (bv. „twee halen, één betalen”).

Punt 17, dat verbiedt *„bedrieglijk te beweren dat een product ziekten, gebreken of misvormingen kan genezen”*, is in combinatie met artikel 6 van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken gebruikt om bijvoorbeeld op het gebied van cosmetica oneerlijke praktijken een halt toe te roepen.

Punt 31, dat verbiedt *„de bedrieglijke indruk te wekken dat de consument al een prijs heeft gewonnen of zal winnen of een ander soortgelijk voordeel zal behalen, als er in feite geen sprake is van een prijs of als het ondernemen van stappen om in aanmerking te kunnen komen voor de prijs afhankelijk is van de betaling van een bedrag door de consument of indien daaraan voor hem kosten zijn verbonden”*. Dit punt is gebruikt om praktijken te verbieden, soms zelfs gevallen van regelrechte fraude, waarbij consumenten werden verleid tot het betalen van aanzienlijke bedragen om een prijs te ontvangen die ofwel niet bestond ofwel een lagere waarde had dan de betaalde bedragen. Bij de handhavingsinstanties bestond discussie over de manier waarop de voorwaarde *„betaling van een bedrag door de consument”* of *„daaraan voor de consument verbonden kosten”* moest worden uitgelegd, en met name over de vraag of het feit dat de consument een telefoontje moet plegen tegen het gebruikelijke lokale tarief of een postzegel moet kopen om voor de prijs in aanmerking te kunnen komen, een inbreuk vormde op de richtlijn. Het Europees Hof van Justitie heeft deze kwestie

⁸² In de bezemactie van 2008, die gericht was op websites waar ringtones, wallpapers en andere diensten voor mobiele telefonie werden verkocht, bleek dat 301 van de meer dan 500 bij die actie gecontroleerde websites ernstige inbreuken pleegden op het EU-consumentenrecht, waaronder ten aanzien van punt 20 van bijlage I. Zie punt 3.3.2 van dit verslag inzake kwetsbare consumenten.

verduidelijkt door de mogelijkheid uit te sluiten dat er van de consument zelfs maar minimale kosten worden gevraagd (zoals in het geval van een postzegel)⁸³.

Een bedrijfsfederatie⁸⁴ die verschillende exploitanten van multilevelmarketingsystemen vertegenwoordigt, is van mening dat de harmonisatie van de regels inzake piramidesystemen (zie punt 14 van bijlage I) toereikend is en zeer nuttig is gebleken, omdat zij op basis daarvan één enkel businessmodel konden ontwikkelen dat in de hele EU geldig kon zijn. De andere grote federatie van directe verkopers⁸⁵ deelt dit standpunt en acht het huidige rechtskader volledig. Een bedrijf dat zich bezighoudt met directe verkoop suggereerde in zijn contacten met de diensten van de Commissie dat er in het kader van piramidesystemen geen onderscheid zou mogen bestaan tussen consumenten en professionals en dat de lidstaten zouden moeten worden aangemoedigd om de nationale wetten waarbij punt 14 van bijlage I bij de richtlijn oneerlijke handelspraktijken wordt omgezet, mutatis mutandis toe te passen op piramidesystemen tussen ondernemingen (B2B). De Commissie is van mening dat er momenteel geen aanleiding bestaat om piramidesystemen verder te harmoniseren⁸⁶.

In het licht van de ervaringen van de handhavingsinstanties en de feedback uit de raadpleging is er in dit stadium geen aanleiding tot een wijziging van de zwarte lijst. Er werden geen nieuwe praktijken vastgesteld die niet onder de richtlijn vielen. Het is echter belangrijk ervoor te zorgen dat de in bijlage I opgenomen criteria en concepten op een uniforme manier worden uitgelegd. Dit kan worden verwezenlijkt door verbetering van de leidraad en de database oneerlijke handelspraktijken.

3.4. De toepassing van de richtlijn op specifieke sectoren en handelspraktijken

3.4.1. Milieuclaims

De uitdrukking „milieuclaims” verwijst naar de praktijk waarbij wordt gesuggereerd of op een andere manier de indruk wordt gewekt (in het kader van een commerciële boodschap, marketing of reclame) dat een product of dienst milieuvriendelijk is (d.w.z. een positief effect heeft op het milieu) of minder schadelijk voor het milieu is dan concurrerende goederen of diensten.

Het toenemend gebruik van milieuclaims in reclame en marketing is een gevolg van het feit dat de bevolking veel bezorgder is geworden om het milieu. Dergelijke claims kunnen verwijzen naar de wijze waarop een product wordt vervaardigd, verpakt, gedistribueerd, gebruikt, geconsumeerd en/of verwijderd.

Afgezien van de aspecten die in specifieke EU-wetgeving zijn geregeld (bv. de „bio”- of „eco”-etiketten)⁸⁷, is de richtlijn oneerlijke handelspraktijken het belangrijkste instrument van horizontale wetgeving om milieuclaims te beoordelen en te bepalen of een claim hetzij

⁸³ Zaak C-428/11, *Purely Creative e.a.* Zie punt 3.1.1 van dit verslag.

⁸⁴ SELDIA (European Direct Selling Association).

⁸⁵ DSE (Direct Selling Europe).

⁸⁶ Door consumentenorganisaties of andere belanghebbenden werden er geen opmerkingen gemaakt in verband met punt 14 van bijlage I.

⁸⁷ Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad van 28 juni 2007 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 2092/91 (PB L 189 van 20.7.2007, blz. 1). Andere voorbeelden van specifieke wetgeving zijn Richtlijn 2010/30/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 betreffende de vermelding van het energieverbruik en het verbruik van andere hulpbronnen op de etikettering en in de standaardproductinformatie van energiegerelateerde producten, en Verordening (EG) nr. 1222/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 inzake de etikettering van banden met betrekking tot hun brandstofefficiëntie en andere essentiële parameters.

inhoudelijk, hetzij door de wijze waarop de claim aan consumenten wordt voorgesteld, misleidend is⁸⁸.

Op grond van artikel 6, lid 1, onder a) en b), van de richtlijn verrichten de nationale handhavingsinstanties een individuele toetsing van de betrokken praktijk, de inhoud van de milieucclaim en het effect daarvan op de aankoopbeslissing van de gemiddelde consument. In de leidraad⁸⁹ hebben de diensten van de Commissie uitgelegd dat er bij de toepassing van de bepalingen van de richtlijn op milieucclaims twee hoofdbeginselen gelden:

- op basis van de algemene bepalingen van de richtlijn moeten handelaren hun milieucclaims in de eerste plaats op een specifieke, correcte en ondubbelzinnige wijze presenteren;
- handelaren moeten over wetenschappelijk bewijs beschikken om hun claims te staven en bereid zijn dit bewijs in een begrijpelijke vorm voor te leggen indien de claim wordt betwist.

Daarnaast wordt bijlage I verwezen naar een aantal verboden praktijken die bijzonder relevant zijn voor milieucclaims, ongeacht hun effect op het gedrag van de consument. Het gaat om niet-toegestaan gebruik van labels (punt 2), valse goedkeuring of erkenning door openbare of particuliere instellingen (punt 4), valselijk beweren een gedragscode te hebben ondertekend (punt 1) of dat een gedragscode door een publieke of particuliere instantie is erkend (punt 3).

Verdere regelingen inzake milieucclaims kunnen alleen worden bereikt door een herziening van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken of door goedkeuring van andere (specifieke) EU-wetgeving. Hoewel sommige lidstaten⁹⁰ belangstelling hebben om op nationaal niveau meer specifieke bepalingen inzake milieucclaims aan te nemen, wordt algemeen aanvaard dat een versnipperde benadering van dit steeds belangrijker wordende aspect van reclame in de EU zou moeten worden voorkomen. Uit de resultaten van de raadpleging blijkt dat de lidstaten en belanghebbenden over het algemeen tevreden zijn met het huidige rechtskader en van mening zijn dat de instrumenten die door de richtlijn en de leidraad van de diensten van de Commissie worden geboden, volstaan om milieucclaims te beoordelen. Slechts een paar lidstaten⁹¹ zouden deze sector verder willen regelen via de richtlijn oneerlijke handelspraktijken.

Een aantal belanghebbenden suggereerde echter dat hoewel er momenteel een wettelijk vangnet is, milieucclaims nog altijd niet op een verantwoordelijke manier worden gebruikt en vaak zeer algemeen, vaag en niet goed omschreven zijn⁹². Consumentenorganisaties⁹³ geven aan dat het bovendien moeilijk is om de betrouwbaarheid van deze claims te controleren, vooral bij energie, cosmetica, auto's en detergenten.

Een geloofwaardig en verantwoordelijk gebruik van milieucclaims in reclame is uitermate belangrijk, omdat de voorkeuren van de consumenten hierdoor kunnen worden beïnvloed, wat

⁸⁸ Zoals gezegd in overweging 10 van de richtlijn, „beschermt de richtlijn de consument in gevallen waarvoor op communautair niveau geen specifieke, sectorale wetgeving bestaat, en verbiedt zij handelaren een verkeerde indruk te geven van de aard van producten”.

⁸⁹ Leidraad voor de tenuitvoerlegging/toepassing van Richtlijn 2005/29/EG betreffende oneerlijke handelspraktijken (SEC(2009)1666, werkdocument van de diensten van de Commissie), 3 december 2009.

⁹⁰ Bv. Frankrijk.

⁹¹ België, Frankrijk, Litouwen, Portugal en Slovenië.

⁹² De meest gebruikte uitdrukkingen zijn bv. milieuvriendelijk, bio-afbreekbaar, koolstofneutraal, groen, duurzaam, natuurlijk, energie-efficiënt, niet-toxisch, lage koolstofuitstoot, niet-vervuilend, zuiver, nuluitstoot, ethisch en eerlijk.

⁹³ Bv. BEUC.

op zijn beurt dan weer kan bijdragen tot de ontwikkeling van een meer duurzame economie, overeenkomstig de Europa 2020-strategie en de Europese consumentenagenda.

De Commissie is van mening dat de vastgestelde problemen in verband met het gebruik van milieuelaims het best kunnen worden aangepakt met handhavingsmaatregelen en de ontwikkeling van beste praktijken, en niet zozeer door wijzigingen van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken. Zij zal derhalve passende en coherente handhavingsmaatregelen ondersteunen, bijvoorbeeld door dienaangaande richtsnoeren te verstrekken, zoals aangekondigd in de Europese consumentenagenda⁹⁴.

In het kader van de lopende werkzaamheden voor het actieplan inzake duurzame consumptie en productie⁹⁵ gaat de Commissie echter na hoe de verdere ontwikkeling van de huidige wetenschappelijke normen kan bijdragen tot de controleerbaarheid van milieuelaims. Er wordt met name gedacht aan opties die de ontwikkeling van een „ecologische voetafdruk” van producten mogelijk zouden kunnen maken (d.w.z. gemeenschappelijke modellen/normen om producten die dezelfde functies vervullen, te kunnen vergelijken). Op basis van die denkoefening zullen passende maatregelen worden overwogen.

Op de Europese consumententop van 29 mei 2012 werden de milieuelaims diepgaand besproken en werd er informatie verzameld over de stand van zaken op verschillende EU-markten en over de richting die op dit gebied moet worden ingeslagen⁹⁶.

3.4.2. Instrumenten voor klantenbeoordeling en prijsvergelijkingswebsites

De ontwikkeling van de onlinemarkt in de EU kan de consumenten voordelen opleveren als prijsbesparingen en keuzemogelijkheden. Zoekmachines, websites met prijs- en productvergelijkingen, klantenbeoordelingen en sociale media zijn instrumenten die steeds meer deel gaan uitmaken van het consumentengedrag en van bedrijfsmodellen⁹⁷. Vier van de vijf onlineconsumenten in de EU (81 %) raadpleegden in 2010 een prijsvergelijkingswebsite⁹⁸. Dergelijke instrumenten kunnen echter slechts helpen om het consumentenvertrouwen te doen groeien, als de verstrekte informatie duidelijk, transparant en precies is.

⁹⁴ De Advertising Standard Authority (ASA) in het Verenigd Koninkrijk ontving bijvoorbeeld een groot aantal klachten over milieuelaims en onderwierp die aan een grondige beoordeling. Zie voorts deel 4 van dit verslag inzake handhaving.

⁹⁵ Op 16 juli 2008 stelde de Europese Commissie het actieplan inzake duurzame consumptie en productie en een duurzaam industrieleid voor. Op 11 januari 2012 startte de Commissie de publieke raadpleging over het realiseren van meer duurzame consumptie en productie. Voor meer informatie, zie http://ec.europa.eu/environment/eussd/escp_en.htm

⁹⁶ Op de Europese consumententop van 29 mei 2012 organiseerde de Europese Commissie een workshop over groenwassen en misleidende milieuelaims. De workshop was een eerste stap in een proces om input te verschaffen voor de denkoefening over milieuelaims op EU-niveau. Voor meer informatie, zie <http://www.european-consumer-summit.eu/>

⁹⁷ Zie het werkdocument van de diensten van de Commissie „*Bringing e-commerce benefits to consumers*”, een bijlage bij de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's „*Een coherent kader voor een groter vertrouwen in de digitale eengemaakte markt voor elektronische handel en onlinediensten*”, Brussel, 11.1.2012 (SEC(2011) 1640 final, blz. 19). Kopers gebruiken uiteenlopende onderzoeksmethoden om een geïnformeerd aankoopbesluit te kunnen nemen voordat zij online goederen kopen. Tijdens de eerste drie stappen van hun onderzoek bezoekt 31 % de websites van verkopers, gebruikt 30 % een zoekmachine, raadpleegt 27 % een prijsvergelijkingswebsite en bezoekt 24 % een online marktplaats, terwijl 24 % klantenbeoordelingen leest.

⁹⁸ Zie het werkdocument van de diensten van de Commissie „*Bringing e-commerce benefits to consumers*”, Brussel, 11.1.2012 (SEC(2011) 1640 final, blz. 20). Hoewel dit door artikel 5 van de richtlijn inzake elektronische handel wordt vereist, vermelden veel prijsvergelijkingswebsites (53 %) niet hun volledige bedrijfsadres, zie blz. 22.

De richtlijn bevat verschillende bepalingen die op prijsvergelijkingswebsites en instrumenten voor klantenbeoordeling kunnen worden toegepast.

- De artikelen 6 en 7 verbieden handelaren gebruik te maken van prijsvergelijkingswebsites om misleidende verklaringen te geven en wezenlijke informatie weg te laten over onder meer de prijs en/of de beschikbaarheid van producten en diensten.
- Punt 18 van bijlage I verbiedt onder alle omstandigheden de volgende praktijk: *„Feitelijk onjuiste informatie verstrekken over marktomstandigheden of de mogelijkheid het product te bemachtigen met de bedoeling de consument het product te doen aanschaffen tegen voorwaarden die minder gunstig zijn dan de normale marktvoorwaarden”*.
- De richtlijn vereist ook duidelijkheid over de vraag of een prijsvergelijkingswebsite onafhankelijk is, dan wel (direct of indirect) door een handelaar wordt beheerd of gesponsord (zie artikel 6, lid 1, onder c) en f), en artikel 7). In dit verband moet worden opgemerkt dat punt 22 van bijlage I bij de richtlijn onder alle omstandigheden verbiedt *„op bedrieglijke wijze te beweren of de indruk te wekken dat de handelaar niet optreedt ten behoeve van zijn handel, bedrijf, ambacht of beroep of zich op bedrieglijke wijze voor te doen als consument”*.

Uit de informatie waarover de Commissie beschikt, blijkt dat consumenten, ondanks het bestaan van een uitgebreid rechtskader, het moeilijk vinden om de prijs en de kwaliteit van verschillende te koop aangeboden goederen te vergelijken, en dat hun vertrouwen in prijsvergelijkingswebsites door die problemen wordt ondermijnd.

Verschillende belanghebbenden⁹⁹ hebben problemen met prijsvergelijkingswebsites gesignaleerd, vooral in verband met de transparantie en volledigheid van de verstrekte informatie. BEUC wijst erop dat het probleem bijzonder ernstig is in de sector van het luchtvervoer. Eén lidstaat¹⁰⁰ erkent dat prijsvergelijkingswebsites vaak onvolledige informatie over de prijs vermelden, waardoor vergelijkingen oneerlijk worden.

Uit het werkdocument van de diensten van de Commissie *„Bringing e-commerce benefits to consumers”* bleek dat via tussenpersonen verstrekte informatie voor consumenten (zoals prijsvergelijkingswebsites) vaak partijdig is en soms misleidend en onjuist, vooral met betrekking tot de prijs, de vraag of de verkoper voor de vermelding van zijn product heeft betaald, de criteria om de aanbiedingen te rangschikken of de leveringskosten.

De ervaring met de handhaving bevestigt dat een van de grote problemen voortvloeit uit het feit dat prijsvergelijkingswebsites niet duidelijk de identiteit bekendmaken van de handelaar die de site beheert, of niet duidelijk vermelden of de handelaren voor de vermelding van hun producten en diensten betalen (d.w.z. of de site gesponsord is of niet). Verborgene reclame is niet alleen een probleem van de prijsvergelijkingswebsites, maar van de instrumenten voor klantenbeoordeling in het algemeen. Websites waarop gebruikers beoordelingen kunnen achterlaten, zijn verschillende keren bekritiseerd in verband met beoordelingen die van een onbevooroordeelde consument lijken te komen, maar in feite verborgene reclame zijn¹⁰¹.

⁹⁹ Vijf consumentenorganisaties, zeven bedrijfsorganisaties en vier Europese consumentencentra.
¹⁰⁰ Nederland.

¹⁰¹ Zie het werkdocument van de diensten van de Commissie *„Knowledge Enhancing Aspects of Consumer Empowerment 2012-2012”*, 19.7.2012 (SWD(2012) 235 final).

In een lidstaat werd bijvoorbeeld in een onderzoek van de manier waarop consumenten energieprijzen vergelijken, vastgesteld dat een aantal websites de consumenten liet geloven dat het om prijsvergelijkingswebsites ging terwijl dat niet het geval was¹⁰². In een ander geval legden de rechtbanken van een lidstaat een onderneming die hotelboekingswebsites beheerde en zeven van haar dochterondernemingen een geldboete op wegens inbreuk op de bepalingen inzake oneerlijke handelspraktijken. Op de websites werd beweerd dat er een vergelijking werd gemaakt tussen de beste aanbiedingen en de beschikbaarheid, maar in werkelijkheid werden de boekingen geleid naar „partnerhotels” ten nadele van „niet-partnerhotels”¹⁰³.

Om de problemen met prijsvergelijkingswebsites en instrumenten voor klantenbeoordeling aan te pakken, moeten de handhavingsinstanties krachtig optreden. De Commissie zal nagaan hoe zij overeenkomstig de verdragen een actievere rol kan spelen om een samenhangende toepassing van de richtlijn te bevorderen, voornamelijk ten aanzien van oneerlijke praktijken met een grensoverschrijdend aspect, zoals onlinepraktijken en praktijken die de handhavingsinstanties voor gemeenschappelijke problemen stellen. Zoals aangekondigd in de mededeling inzake elektronische handel van januari 2012 zal de Commissie de kwestie van de transparantie en de betrouwbaarheid van vergelijkingsinstrumenten ook aanpakken in een directe dialoog met belanghebbenden, wat eventueel zou kunnen leiden tot de ontwikkeling van gedragscodes en/of richtsnoeren voor de hele EU¹⁰⁴.

Zoals opgemerkt in het werkdokument van de diensten van de Commissie „*Bringing e-commerce benefits to consumers*”, lijkt de belangrijkste factor voor onlinewinkelen de prijs, gevolgd door het gevoel tijd te besparen, de mogelijkheid gemakkelijk prijsvergelijkingen te kunnen maken, de flexibiliteit op elk moment van de dag/week te kunnen bestellen en de mogelijkheid online een ruimere selectie te vinden. De prijzen en andere belangrijke gegevens zouden meteen op een duidelijke en eenvoudige manier moeten worden vermeld, zodat de consumenten niet worden misleid. Doordat dergelijke websites op zo grote schaal door consumenten worden geraadpleegd voor het nemen van geïnformeerde besluiten, is de algehele schade die zij lijden des te groter.

Bij de toepassing van de richtlijn in de EU zou in de toekomst bijzondere aandacht moeten worden besteed aan het feit dat onlinereclame steeds meer gebruikmaakt van sociale netwerken. Door middel van online-reclamemodellen van de derde generatie (d.w.z. e-commerce 3.0) worden sociale netwerken steeds meer platformen waarin bedrijven investeren om klanten te winnen. Naast de resultaten die van de meer traditionele vormen van onlinereclame (bv. websites van bedrijven) kunnen worden verwacht, kunnen sociale media, waar consumenten hun „likes” delen met vrienden en familie, de onlinereclame van handelaren een netwerkeffect geven, en handelaren waardevolle inzichten bieden in het gedrag en de voorkeuren van consumenten. De handhavingsinstanties zouden derhalve ervoor moeten zorgen dat de nieuwe reclamemodellen vooral met betrekking tot verborgen reclame en productinformatie aan de richtlijn voldoen.

¹⁰² Office of Fair Trading, Verenigd Koninkrijk. Zaak CRE-E-26547, 26555, 26759, 26760, 26761, januari 2011, zie <http://www.oft.gov.uk/OFTwork/consumer-enforcement/consumer-enforcement-completed/heating-oil/>

¹⁰³ Uitspraak van de *Tribunal de Commerce* van 4 oktober 2011 in de zaak *Synhorcat e.a./Expedia e.a.*

¹⁰⁴ Zie de mededeling inzake elektronische handel (blz. 10).

3.4.3. Artikel 3, lid 9 – Toepassing van de richtlijn op het gebied van financiële diensten en onroerend goed

Zoals gezegd in punt 2.4 van dit verslag, geldt er op grond van artikel 3, lid 9, van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken¹⁰⁵ een minimale harmonisatie op het gebied van financiële diensten en onroerend goed¹⁰⁶. Op grond van artikel 18 van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken moet de Commissie verslag uitbrengen over de toepassing van de richtlijn in deze sectoren en daarbij in het bijzonder overwegen of de uitzondering op volledige harmonisatie waarin artikel 3, lid 9, voorziet, moet worden behouden. Met het oog daarop startte de Commissie een studie over de toepassing van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken op het gebied van financiële diensten en onroerend goed¹⁰⁷. De studie werd in de loop van 2011 uitgevoerd tot begin 2012 en is op een brede raadpleging van lidstaten en belanghebbenden gebaseerd¹⁰⁸.

Uit de gegevens die voor de studie werden verzameld, blijkt dat de uitzondering waarin artikel 3, lid 9, voorziet, ruime toepassing heeft gevonden. De meeste lidstaten hebben met andere woorden op het gebied van financiële diensten en onroerend goed wetgeving behouden of aangenomen die verder gaat dan de normen die in de richtlijn oneerlijke handelspraktijken zijn vastgesteld.

De meeste van deze extra bepalingen bestaan in sectorspecifieke precontractuele en contractuele informatieverplichtingen¹⁰⁹. Daarnaast heeft een groot aantal verbodsbepalingen in de eerste plaats betrekking op directe verkoop en verkoopbevorderende praktijken¹¹⁰, praktijken waarbij gebruik wordt gemaakt van bijzondere kwetsbaarheden¹¹¹ of het voorkomen van belangenconflicten¹¹². In Oostenrijk is het bijvoorbeeld verboden hypotheekleningen aan huis te verkopen, terwijl het in Italië verboden is contracten in verband met de wettelijke aansprakelijkheidsverzekering voor motorvoertuigen te koppelen

¹⁰⁵ Artikel 3, lid 9, van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken: „Wat „financiële diensten” in de zin van Richtlijn 2002/65/EG en onroerend goed betreft, mogen de lidstaten vereisten opleggen die voor het bij deze richtlijn geharmoniseerde gebied strenger of prescriptiever zijn dan de bepalingen van deze richtlijn”.

¹⁰⁶ Bijvoorbeeld Richtlijn 2007/64/EG betreffende betalingsdiensten in de interne markt en Richtlijn 2008/48/EG inzake kredietovereenkomsten voor consumenten stellen volledig geharmoniseerde bepalingen vast.

¹⁰⁷ *Study on the application of the Unfair Commercial Practices Directive to financial services and immovable property*, uitgevoerd door Civic Consulting namens de Europese Commissie, DG Justitie, 2012, zie <http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/document>

¹⁰⁸ Organisaties zoals nationale handhavingsinstanties, nationale consumentenorganisaties en ombudsmannen, alsook een selectie van academici en belanghebbenden op EU-niveau, zoals EBF (European Banking Federation), CEA (European Insurance and Reinsurance Federation) en BEUC.

¹⁰⁹ Wat de financiële diensten betreft gelden er bv. specifieke informatieverplichtingen voor de banksector (zoals voor de cessie van gewaarborgde kredieten aan derden in Duitsland of voor reclame voor geldwisseldiensten in Spanje) en voor beleggingsdiensten, verzekering en financiële tussenpersonen. Wat onroerend goed betreft gelden er informatieverplichtingen in verband met de aankoop van een eigendom, de eigenlijke transactie, de immobiliënmakelaar en de bouwcontracten.

¹¹⁰ Bv. verbod op cold calling, ongevraagde e-mails, verkoop aan huis van hypotheekleningen en verbod voor een makelaar om geld zonder wettige reden achter te houden in Oostenrijk, verkoop aan huis van krediet in Nederland, gecombineerde aanbiedingen in België en Frankrijk.

¹¹¹ Bv. verbod op woekerkrediet in de meeste lidstaten, verbod op reclame waarin wordt beweerd dat een lening kan worden toegekend zonder dat de consument zijn financiële situatie moet bewijzen in Frankrijk, of verbod op het verstrekken van debetkaarten aan minderjarigen zonder voorafgaande toestemming van de wettelijke vertegenwoordiger in Oostenrijk.

¹¹² Bv. verbod in Denemarken voor banken om hun klanten een financiering te verstrekken voor de aankoop van aandelen die door de bank zelf worden uitgegeven, verbod in Frankrijk voor banken om hun klanten te beletten een beroep te doen op een andere kredietverzekeraar (dan die welke door de bank zelf wordt aangewezen) die een soortgelijke garantie aanbiedt.

aan andere verzekeringsdiensten. In Denemarken geldt er een verbod op het koppelen van verschillende diensten in verband met onroerend goed.

In dit verband moet worden opgemerkt dat de vraag of de lidstaten koppeling kunnen verbieden wanneer ten minste één van de betrokken producten/diensten van financiële aard is, hangende is voor het Europees Hof van Justitie in zaak C-265/12 (Citroën Belux NV). In die zaak zal het Europees Hof van Justitie met name het toepassingsgebied van de uitzondering van artikel 3, lid 9, moeten verduidelijken.

In verband met financiële diensten en onroerend goed zijn de vaakst gemelde oneerlijke praktijken (in de zin van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken) gebrek aan wezenlijke informatie in de fase van de reclame en misleidende beschrijving van producten.

In verband met financiële diensten gaat het om gebrek aan informatie over het jaarlijkse tarief en de kosten van het krediet in de reclame, misleidende aanbiedingen van kredietcontracten met een laag rentetarief en gebrek aan precieze informatie over de wettelijke verplichtingen in verband met de ondertekening van contracten¹¹³. In verband met onroerend goed gaat het bijvoorbeeld om verkeerde beschrijving van de kenmerken van het eigendom, gebrek aan transparantie in verband met de kosten van het eigendom en respectieve belastingen, lokkertjes en agressieve praktijken door immobiliënmakelaars zoals het intimideren van consumenten opdat zij voor de verkoop van hun eigendom een exclusief contract met de makelaar ondertekenen.

De Commissie heeft een groot aantal klachten, brieven van burgers, parlementaire vragen en petitieën ontvangen over problemen in verband met de aankoop van eigendom in Cyprus, Bulgarije en Spanje. In Cyprus en Bulgarije bedienen projectontwikkelaars zich van misleidende reclame door de kenmerken van een eigendom verkeerd voor te stellen en door niet te melden dat verkochte eigendommen belast blijven met vroegere hypotheekleningen voor huidige en toekomstige bankleningen die door de projectontwikkelaar worden aangegaan. De Commissie staat momenteel in contact met de Cypriotische en Bulgaarse autoriteiten om voor de gemelde problemen een oplossing te vinden. In Spanje houden de problemen slechts in beperkte mate verband met misleidende reclame/oneerlijke praktijken in de zin van de richtlijn. De problemen houden vooral verband met de betrekkingen tussen consumenten en lokale autoriteiten, zoals onregelmatigheden bij de toekenning van bouwvergunningen of het opleggen van urbanisatieheffingen, uitsluitend aan buitenlandse eigenaars, voor de ontwikkeling van nieuwe projecten.

Ook al bestaan er uitgebreide nationale bepalingen, toch zijn in ten minste de helft van de zaken in verband met financiële diensten en onroerend goed die in de lidstaten zijn beoordeeld, de bepalingen van de richtlijn (misleidende handelingen, misleidende omissies, agressieve praktijken, soms in combinatie met de praktijken op de zwarte lijst) als rechtsgrondslag gebruikt. In de andere helft zijn meer prescriptieve nationale bepalingen toegepast¹¹⁴.

In de verzekeringssector bijvoorbeeld is punt 27 van bijlage I toegepast op situaties waarin verzekeraars weigerden vorderingen te betalen, door consumenten die op grond van een verzekeringspolis een vordering wouden indienen, om documenten te vragen die

¹¹³ Kredieten in verband met onroerend goed vallen niet onder de toepassing van Richtlijn 2008/48/EG inzake kredietovereenkomsten voor consumenten. Op 31 maart 2011 keurde de Commissie een voorstel goed voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake woningkredietovereenkomsten.

¹¹⁴ *Study on the application of the Unfair Commercial Practices Directive to financial services and immovable property*, uitgevoerd door Civic Consulting namens de Europese Commissie, DG Justitie, 2012, zie <http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/document>

redelijkerwijs niet relevant konden worden geacht om de geldigheid van de vordering te beoordelen. In die zaken lieten verzekeraars systematisch na om pertinente correspondentie te beantwoorden om consumenten ervan te weerhouden hun contractuele rechten uit te oefenen¹¹⁵.

De resultaten van het onderzoek dat op het gebied van financiële diensten en onroerend goed werd gevoerd, wijzen erop dat het niet passend zou zijn om de uitzondering van artikel 3, lid 9, van de richtlijn af te schaffen¹¹⁶.

De belangrijkste redenen zijn: het hogere financiële risico dat aan financiële diensten en onroerend goed verbonden is (in vergelijking met andere goederen en diensten), de specifieke onervarenheid van consumenten op deze gebieden (gecombineerd met een gebrek aan transparantie, met name van financiële transacties), de specifieke kwetsbaarheden in beide sectoren waardoor consumenten vatbaar zijn voor verkoopbevorderende praktijken en druk, de ervaring van de bevoegde financiële handhavingsinstanties met een nationaal gegroeid systeem, en ten slotte de werking en de stabiliteit van de financiële markten als zodanig.

De handhavingsinstanties en andere belanghebbenden die op de raadpleging hebben geantwoord¹¹⁷, zijn tot een soortgelijke conclusie gekomen. Een grote meerderheid van de organisaties op zowel het gebied van financiële diensten als dat van onroerend goed acht het zeer of redelijk belangrijk dat de uitzondering waarin artikel 3, lid 9, van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken voorziet, wordt gehandhaafd.

4. HANDHAVING

4.1. Handhaving in de lidstaten

De richtlijn harmoniseert niet de handhavingssystemen. Op grond van artikel 11 van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken staat het de lidstaten vrij om te kiezen voor de handhavingsmechanismen die het best bij hun rechtstradities passen, zolang zij zorgen voor de invoering van passende en doeltreffende middelen ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken. Op basis van artikel 13 van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken wordt het ook aan de lidstaten overgelaten te besluiten welke sancties moeten worden toegepast, zolang deze „doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend” zijn.

De rol van de Commissie in de globale handhaving van de richtlijn is van cruciaal belang, omdat zij ervoor moet zorgen dat de richtlijn in alle lidstaten op passende en doeltreffende wijze wordt toegepast.

¹¹⁵ Gemeld in Portugal. Zie de Study on the application of the Unfair Commercial Practices Directive to financial services and immovable property in the EU, 2012.

¹¹⁶ In de studie valt te lezen dat „de mogelijkheid van lidstaten om strengere bepalingen dan die in de richtlijn aan te nemen of te handhaven, hun de flexibiliteit geeft die zij nodig hebben om te reageren op nieuw ontwikkelde (oneerlijke) handelspraktijken die inspelen op de specifieke kenmerken van de nationale wetgeving op het gebied van financiële diensten en onroerend goed, en dat de intrekking van artikel 3, lid 9, schade zou toebrengen aan goed werkende handhavingssystemen en derhalve het niveau van consumentenbescherming zou verminderen”.

¹¹⁷ De respondenten zijn de Europese consumentenorganisatie BEUC alsook sommige nationale consumentenorganisaties. Een van de conclusies van de studie is dat specifieke nationale informatieverplichtingen doorgaans gelden ongeacht of de betreffende informatie de consument zou kunnen misleiden. Daardoor kunnen die verplichtingen gemakkelijker door autoriteiten, rechtbanken, ondernemingen en consumenten worden toegepast. Vaak zijn er ook verschillende handhavingssystemen van toepassing. Uit het onderzoek is dan ook gebleken dat er in de lidstaten die reeds informatieverplichtingen hadden ingevoerd, een voorkeur bestaat voor de handhaving van de reeds bestaande bepalingen. Dit geldt zowel voor de financiële diensten als voor onroerend goed.

De lidstaten hebben een brede waaier van handhavingssystemen ingevoerd. In sommige landen wordt de handhaving voornamelijk door publieke autoriteiten gegarandeerd, zoals consumentenombudsmannen (bv. Denemarken, Zweden en Finland), consumenten/mededingingsautoriteiten (bv. Italië, Ierland, Nederland, Roemenië en het Verenigd Koninkrijk) en gespecialiseerde afdelingen van ministeries (bv. Portugal en België). Andere lidstaten hebben een particulier handhavingssysteem, dat onder toezicht van de concurrenten staat (bv. Oostenrijk en Duitsland). De meeste handhavingssystemen combineren echter publieke en particuliere elementen. De sancties bestaan uit stakingsbevelen, schadevergoedingen, administratieve geldboeten en strafsancties en in de meeste lidstaten bestaat er een combinatie van al deze maatregelen¹¹⁸.

De lidstaten en belanghebbenden zijn van mening dat de handhaving van de richtlijn op nationaal niveau in de lidstaten over het algemeen passend en doeltreffend is. Volgens sommige kan passende handhaving op nationaal niveau echter worden gehinderd door het gebrek aan middelen van de nationale handhavingsinstanties, de complexiteit of de lengte van handhavingprocedures en het feit dat de sancties niet voldoende afschrikwekkend zijn. Eén lidstaat¹¹⁹ en verschillende consumentenorganisaties¹²⁰ willen strengere sancties¹²¹ en in sommige gevallen de mogelijkheid van collectief verhaal.

Verschillende lidstaten en belanghebbenden bevestigen dat deze situatie ook effect heeft op de doeltreffendheid van de handhaving van de wetgeving op grensoverschrijdend niveau. Uit de raadpleging is gebleken dat bij grensoverschrijdende oneerlijke handelspraktijken het gelet op de beperkingen die het gevolg zijn van de grenzen tussen de jurisdicties, voor de handhavingsinstanties een echte uitdaging is om snel en doeltreffend te reageren. Daarnaast zijn de beschikbare middelen beperkt.

Uit de statistieken in het verslag over de toepassing van de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming¹²² blijkt dat de richtlijn oneerlijke handelspraktijken de wetgeving is die tot het grootste aantal verzoeken om wederzijdse bijstand aanleiding heeft gegeven. In de periode 2007-2010 hielden van de 1343 acties op grond van de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming 654 (48,7 %) verband met inbreuken op de richtlijn oneerlijke handelspraktijken. De overige verzoeken hielden verband met inbreuken op 14 andere

¹¹⁸ In de database oneerlijke handelspraktijken zijn op de handhavingsfiche per land nadere details en voorbeelden van handhavingssystemen en sancties opgenomen, zie <https://webgate.ec.europa.eu/ucp/public/>

¹¹⁹ België.

¹²⁰ BEUC, Citizens Advice (Verenigd Koninkrijk), CLCV (Consumation, Logement, Cadre de vie, Frankrijk), Which (Verenigd Koninkrijk).

¹²¹ Om dit aspect te verbeteren heeft Italië bijvoorbeeld onlangs de maximumsanctie voor schendingen van de richtlijn vertienvoudigd, van 500 000 euro tot 5 miljoen euro.

¹²² De verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming stelt het kader vast voor samenwerking tussen de handhavingsinstanties in de lidstaten met de bedoeling een EU-netwerk te vormen. Binnen dit kader kunnen handhavingsinstanties nauw samenwerken om snel en doeltreffend een halt toe te roepen aan handelspraktijken die een inbreuk vormen op het consumentenrecht, wanneer de handelaren en de consumenten in verschillende landen zijn gevestigd. Het samenwerkingsnetwerk voor consumentenbescherming brengt de instanties voor de handhaving van consumentenrechten van alle lidstaten samen (alsook die van Noorwegen en IJsland). Zie het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van Verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming (verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming), COM(2012) 100 final, 12.3.2012, zie <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0336:FIN:NL:PDF>

richtlijnen (bv. Richtlijn 1999/44/EG betreffende bepaalde aspecten van de verkoop van en de garanties voor consumptiegoederen) en één verordening.

Sedert zijn oprichting heeft het netwerk zich niet alleen met de bilaterale handhavingssamenwerking beziggehouden, maar ook onder coördinatie van de Commissie jaarlijkse handhavingsacties op touw gezet, die bezemacties („sweeps”) worden genoemd. Tijdens een bezemactie controleren de handhavingsinstanties tegelijkertijd een steekproef van websites in een bepaalde sector op naleving van de EU-consumentenwetgeving. In een tweede fase nemen zij waar nodig passende handhavingsmaatregelen. Dankzij de vijf bezemacties die tot dusver zijn uitgevoerd, kon de naleving in de geselecteerde sectoren worden verbeterd (websites waar vliegtickets worden verkocht, ringtones voor mobiele telefoons, elektronica, tickets voor sport- en culturele evenementen en consumentenkrediet). De autoriteiten hebben ongeveer 2200 websites uit verschillende sectoren gecontroleerd. Gemiddeld bleek dat 80 % van de websites die het consumentenrecht niet naleefden, na maatregelen van de nationale handhavingsinstanties gecorrigeerd werd. Volgens de resultaten van de eerste fase van de bezemactie van 2012 inzake digitale content zou de niet-naleving ongeveer even hoog liggen als bij de vorige bezemacties. De nationale autoriteiten nemen nu verdere handhavingsmaatregelen om de betrokken ondernemingen de kans te bieden hun standpunt te verduidelijken of hun website te corrigeren¹²³.

Hoewel er geen geconsolideerde gegevens voorhanden zijn over het aantal door de nationale handhavingsinstanties vastgestelde besluiten en opgelegde sancties, kunnen de volgende representatieve voorbeelden worden gegeven: tussen de inwerkingtreding van de richtlijn en midden 2011 stelde de Italiaanse Mededingingsautoriteit meer dan 700 besluiten vast en legde zij administratieve geldboeten op voor in totaal 91 miljoen euro. Het Franse directoraat-generaal voor Mededinging, Consumentenkwesties en Fraudecontrole (DGCCRF) stelde 1251 processen-verbaal¹²⁴ op en legde voor ongeveer 1,7 miljoen euro geldboeten op¹²⁵. Het Letse Centrum voor bescherming van de consumentenrechten stelde 154 bindende besluiten vast en legde voor 159 400 euro geldboeten op. De Finse Consumentenombudsman leidde acht rechtszaken in. Het Ierse National Consumer Agency bracht 14 sommaties uit tot het doen van toezeggingen, stelde 116 aanmaningen op, vaardigde twee stakingsbevelen uit en leidde twee vervolgingen in. De Slowaakse Handelsinspectie stelde 46 administratieve besluiten vast en legde in totaal voor 151 800 euro geldboeten op. In Zweden ten slotte deden de rechtbanken 18 uitspraken en werden er 52 stakingsbevelen uitgevaardigd.

Er zouden op het gebied van handhaving verdere inspanningen moeten worden gedaan om vooral op grensoverschrijdend niveau maar ook in een nationale context een hoog niveau van consumentenbescherming te garanderen. Deze conclusie is gebaseerd op de ervaring van de Commissie met de samenwerking met de nationale handhavingsinstanties, op de feedback van de Europese consumentencentra¹²⁶ en andere belanghebbenden, en op andere beschikbare

¹²³ Voor de resultaten van de eerste fase van de bezemactie van 2012 inzake digitale content, zie http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweep/digital_content/index_en.htm

¹²⁴ „Procès-verbaux”.

¹²⁵ In Frankrijk stelde het DGCCRF 1195 processen-verbaal op wegens misleidende praktijken, waarvoor voor 73 828 euro geldboeten werden opgelegd door de rechtbanken en voor 1 649 451 euro direct door het DGCCRF, en 56 processen-verbaal wegens agressieve praktijken, waarvoor voor 15 000 euro geldboeten werden opgelegd door de rechtbanken.

¹²⁶ De Europese consumentencentra in België, Tsjechië, Portugal en het Verenigd Koninkrijk signaleerden problemen met de handhaving in grensoverschrijdende zaken (wat erop wijst dat ofwel de samenwerking tussen nationale autoriteiten zou moeten worden verbeterd, ofwel dat grensoverschrijdende zaken niet juist worden behandeld door de nationale rechtbanken). De Europese consumentencentra van Estland, Finland, Ierland, Letland, Polen en Zweden zijn van mening dat de

bronnen (met name de verslagen over de toepassing van de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming¹²⁷).

4.2. Zelfregulering

De richtlijn oneerlijke handelspraktijken huldigt het beginsel dat zelfregulering gerechtelijke en administratieve handhaving kan ondersteunen en verduidelijkt de rol die houders van gedragscodes voor de handhaving kunnen spelen¹²⁸.

Uit de ervaring van sommige rechtsstelsels¹²⁹ blijkt dat zelfregulerende organen ertoe kunnen bijdragen dat de wettelijke normen beter worden nageleefd en de werklast van de publieke handhavingsinstanties wordt verlicht. De lidstaten mogen een beroep doen op zelfregulerende geschillenregeling om het niveau van de consumentenbescherming te verhogen en de wetgeving en beste marktpraktijken zo goed mogelijk te doen naleven.

De richtlijn bevestigt echter dat zelfregulering niet in de plaats kan komen van gerechtelijke of administratieve handhavingsmiddelen. Voorts versterkt de richtlijn de doeltreffendheid van gedragscodes door te vereisen dat de lidstaten de zelfregulerende regels handhaven jegens handelaren die hebben toegezegd dat zij door de betrokken gedragscodes gebonden zijn¹³⁰.

5. OVERZICHT VAN DE VOORDELEN VAN DE RICHTLIJN

Uit de ervaringen tijdens de eerste jaren van tenuitvoerlegging blijkt dat de richtlijn geholpen heeft om de consumentenbescherming in de lidstaten te versterken en tegelijkertijd legitieme ondernemingen te beschermen tegen concurrenten die de regels van het spel niet volgen.

De richtlijn is toegepast door nationale handhavingsinstanties om een brede waaier van oneerlijke handelspraktijken een halt toe te roepen en te bestraffen¹³¹. De richtlijn oneerlijke handelspraktijken is het enige geldende algemene EU-wetgevingsinstrument om milieucclaims of agressieve praktijken te beoordelen.

Dankzij haar op beginselen gebaseerde bepalingen hebben de nationale handhavingsinstanties op bijzonder doeltreffende wijze hun beoordelingen kunnen aanpassen aan de snelle ontwikkeling van producten, diensten en verkoopmethoden. De zwarte lijst is voor de nationale handhavingsinstanties een doeltreffend instrument tegen gangbare oneerlijke

huidige bevoegdheden van de nationale handhavingsinstanties, de geldboeten en de mogelijkheden van verhaal niet toereikend zijn.

¹²⁷ Zie bijvoorbeeld het tweede tweejaarlijkse verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van Verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming (verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming). Zie blz. 9 van het verslag: „Er is nog steeds een beduidend aantal instanties die niet actief gebruikmaken van de bij de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming ingestelde samenwerkingsmechanismen”. Hoewel de richtlijn oneerlijke handelspraktijken veruit de meest gebruikte rechtsgrondslag voor samenwerking is, kan niet worden uitgesloten dat het aantal verzoeken om wederzijdse bijstand in verband met de richtlijn oneerlijke handelspraktijken laag blijft voor een horizontale wetgeving van die omvang.

¹²⁸ Zie artikel 10 van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken.

¹²⁹ De Advertising Standard Authority (ASA) in het Verenigd Koninkrijk ontving bijvoorbeeld 14 596 klachten, die in de eerste helft van 2010 tot 6542 zaken leidden. Het aantal klachten is met ongeveer 10 % afgenomen ten opzichte van vorige jaren, wat misschien kan worden verklaard door het feit dat de naleving dankzij de inspanningen van de ASA verbeterd is. Cijfers, besluiten en zaken zijn te vinden in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de ASA, zie <http://www.asa.org.uk/About-ASA/Annual-Report.aspx>.

¹³⁰ Zie artikel 6, lid 2, onder b), van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken.

¹³¹ Zie deel 4 van dit verslag inzake handhaving.

handelspraktijken, zoals lokkertjes¹³², valse gratis aanbiedingen, verborgen reclame en het direct aanzetten van kinderen tot koop. De bepalingen van de zwarte lijst zijn ook gebruikt tegen oneerlijke praktijken op het gebied van financiële diensten en onroerend goed.

Dit rechtskader is ook goed geschikt om te beoordelen of nieuwe online praktijken die parallel aan de moderne reclametechnieken worden ontwikkeld, eerlijk zijn. Dankzij dit rechtskader kunnen de handhavingsinstanties prompt reageren op misbruiken die worden gepleegd door middel van nieuwe, frequent gebruikte instrumenten, zoals prijsvergelijkingswebsites en collectieve boekingssites, of op bijvoorbeeld de toenemende aanwezigheid van reclame op sociale netwerken.

Op grensoverschrijdend niveau betrof ongeveer de helft van de acties in het kader van het samenwerkingsnetwerk voor consumentenbescherming (verzoeken om informatie, alerts en handhavingsverzoeken) inbreuken op de richtlijn oneerlijke handelspraktijken¹³³. Daarnaast heeft het samenwerkingsnetwerk voor consumentenbescherming verschillende gezamenlijke toezichtsacties (bezemacties) uitgevoerd op grond van de bepalingen van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken (websites waar vliegtickets worden verkocht, onlinediensten voor mobiele telefonie, websites waar consumentenelektronica wordt verkocht)¹³⁴.

Uit de samenwerking met de nationale handhavingsinstanties en de informatie in verband met de tenuitvoerlegging in de database richtlijn oneerlijke handelspraktijken blijkt dat de bepalingen doorgaans op een uniforme manier worden uitgelegd. De verduidelijkingen van het Europees Hof van Justitie en de Commissie hebben daartoe bijgedragen.

Door de versnipperde wetgeving inzake oneerlijke handelspraktijken van de lidstaten te vervangen door één reeks bepalingen, heeft de richtlijn ertoe bijgedragen dat belemmeringen voor grensoverschrijdende handel werden weggenomen en dat het regelgevingskader werd vereenvoudigd.

De Europa 2020-strategie roept ertoe op „de burgers ertoe aan te zetten hun rol in de interne markt volledig op te nemen”, wat betekent „dat hun vermogen en vertrouwen moet worden vergroot om goederen en diensten grensoverschrijdend te kopen”. Het hoge niveau van consumentenbescherming dat door de richtlijn is vastgesteld, lijkt te helpen om het vertrouwen van de consumenten te doen groeien. Uit recente informatie blijkt dat nu meer consumenten belangstelling hebben om grensoverschrijdende aankopen te doen (52 %, +19) en bereid zijn meer geld grensoverschrijdend te besteden (18 %, +5) dan in 2006, toen de richtlijn nog niet in de lidstaten was omgezet¹³⁵. Niettemin moet worden erkend dat de groei

¹³² Zie punt 5 van bijlage I bij de richtlijn. Deze verboden praktijk bestaat erin dat de consumenten een aantrekkelijk aanbod wordt gedaan, hoewel de handelaar niet in staat is het product te leveren in de hoeveelheden die onder meer op grond van de omvang van de reclame mogen worden verwacht.

¹³³ In de periode 2007-2010 hielden van de 1343 acties op grond van de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming 654 (48,7 %) verband met inbreuken op de richtlijn oneerlijke handelspraktijken. Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van Verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming (verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming), COM(2012) 100 final, 12.3.2012, zie http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/comm_biennial_report_2011_en.pdf.

¹³⁴ http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/index_en.htm

¹³⁵ Zie Flash Eurobarometer 332 *Consumers' attitudes towards cross-border trade and consumer protection*, mei 2012, blz. 8. Meer consumenten hebben nu belangstelling voor het doen van grensoverschrijdende aankopen (52 %, +19) en zijn bereid meer geld te besteden (18 %, +5) dan in 2006. Een groeiend aandeel consumenten, 50 %, is bereid goederen en diensten aan te kopen met gebruikmaking van een andere EU-taal (+17 punten in vergelijking met 2006). Het percentage dat helemaal niet bereid is om aankopen te doen in een andere taal is gedaald van 42 % in 2008 tot 30 % in 2011. Ook het percentage Europeanen dat aangeeft te weten waar zij informatie en advies over

in online grensoverschrijdend winkelen ver achterblijft bij de binnenlandse groei, dus het is duidelijk dat er meer moet worden gedaan¹³⁶. Dit is waarom er nu aandacht moet worden besteed aan de correcte en coherente toepassing van de richtlijn: het is een voorafgaande voorwaarde die moet worden vervuld om ervoor te zorgen dat EU-burgers en -ondernemingen de mogelijkheden van de eengemaakte markt volledig kunnen benutten.

De Commissie heeft kleinhandel (met inbegrip van elektronische handel), de vervoersector, de digitale economie en energie/duurzaamheid aangewezen als de gebieden waar het groeipotentieel van de eengemaakte markt het grootst is¹³⁷. De richtlijn moet in die context een cruciale rol vervullen.

Er zouden derhalve verdere inspanningen moeten worden gedaan om de handhaving van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken verder te versterken. De middelen van de lidstaten zijn beperkt en de sancties zouden afschrikwekkender moeten worden. Ook de samenwerking in grensoverschrijdende zaken op grond van de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming zou moeten worden opgedreven.

Om de handhaving zowel op grensoverschrijdend als op nationaal niveau te versterken, moet de Commissie **een prominentere rol** gaan spelen door samen met de lidstaten te handelen en hen te ondersteunen bij de toepassing van de richtlijn in de gehele EU. De Commissie zal in dit verband nagaan hoe zij overeenkomstig de verdragen een actievere rol kan spelen om een samenhangende toepassing van de richtlijn te bevorderen, voornamelijk ten aanzien van oneerlijke praktijken met een grensoverschrijdend aspect, zoals onlinepraktijken en praktijken die de handhavingsinstanties voor gemeenschappelijke problemen stellen.

6. CONCLUSIES

Zoals aangekondigd in de mededeling betreffende de toepassing van de richtlijn oneerlijke praktijken die dit verslag vergezelt, lijkt het niet opportuun om de richtlijn in dit stadium te wijzigen. Deze conclusie is gebaseerd op de resultaten van de raadpleging en de voorlopige conclusies die werden getrokken uit de ervaring met de handhaving in de lidstaten, die significant is, maar nog te beperkt in tijd voor wetgeving van die omvang.

Aan de bezorgdheid die door sommige belanghebbenden is geuit in verband met de toepassing van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken op bepaalde specifieke oneerlijke handelspraktijken, kan worden tegemoetgekomen met initiatieven om de handhaving in de lidstaten te verbeteren. Zoals gezegd in de mededeling, zullen de toekomstige inspanningen vooral moeten worden gericht op belangrijke thematische gebieden waar consumenten het meest schade lijden en kansen verliezen en waar het groeipotentieel van de eengemaakte markt het grootst is.

grensoverschrijdende aankopen kunnen vinden, is aanzienlijk gestegen, van 24 % in 2006 tot 39 % in 2011.

¹³⁶ In de periode 2008-2010 groeide de binnenlandse elektronische handel tussen ondernemingen en consumenten van 28 tot 36 % van de populatie die online binnenlandse aankopen doet, terwijl het aantal grensoverschrijdende online kopers slechts gestegen is van 6 tot 9 %. Slechts 9 % van de Europese consumenten zei dat zij in 2010 online grensoverschrijdend winkelden, volgens Eurostat, Information Society Statistics, 2010.

¹³⁷ Zie de *Europese consumentenagenda* en de mededeling van de Europese Commissie „A new governance pact for a better functioning Single Market”.