



Brussel, 13.11.2020
COM(2020) 696 final

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

Nieuwe consumentenagenda

De weerbaarheid van de consument versterken met het oog op duurzaam herstel

NIEUWE CONSUMENTENAGENDA

DE WEERBAARHEID VAN DE CONSUMENT VERSTERKEN MET HET OOG OP DUURZAAM HERSTEL

1. INLEIDING

De Europese consumenten verwachten terecht dat zij ten volle profijt kunnen trekken van de eengemaakte markt en in staat zullen zijn geïnformeerde keuzes te maken en een actieve rol te spelen in de groene en digitale transitie, ongeacht wanneer en ongeacht waar ze zich in de EU bevinden. Zij verwachten vrije toegang tot goederen en diensten in de hele EU en de garantie dat hun rechten als consument worden beschermd, ondanks traditionele en opkomende uitdagingen.

De **Nieuwe consumentenagenda** (“de agenda”) bevat een visie voor het EU-consumentenbeleid voor de periode 2020-2025, voortbouwend op de consumentenagenda uit 2012 (die afloopt in 2020) en de New deal voor consumenten uit 2018¹. Deze agenda heeft ook tot doel tegemoet te komen aan de onmiddellijke behoeften van de consumenten in het licht van de COVID-19-pandemie, en hun weerbaarheid te vergroten. De pandemie heeft voor aanzienlijke problemen gezorgd in het dagelijks leven van consumenten, niet alleen wat de beschikbaarheid van en toegang tot producten en diensten betreft, maar ook op het gebied van reizen in, naar en vanuit de EU.

De Agenda heeft betrekking op **vijf prioritaire gebieden**:

- (1) de groene transitie;**
- (2) de digitale transformatie;**
- (3) verhaalmogelijkheden en versterking van consumentenrechten;**
- (4) specifieke behoeften van bepaalde groepen consumenten; en**
- (5) internationale samenwerking.**

Door ervoor te zorgen dat deze prioriteiten op passende wijze worden aangepakt, zal de Agenda als **leidraad** dienen voor de uitvoering van het programma voor de eengemaakte markt in het kader van het **nieuwe meerjarig financieel kader (MFK)**. De Agenda bevordert maatregelen voor een meer groene, digitale en eerlijke eengemaakte markt, en streeft ernaar om zo het vertrouwen onder consumenten aan te wakkeren; deze stimulansen aan de vraagzijde zullen het economisch herstel stimuleren, aangezien de consumentenuitgaven 54 % van het bbp van de EU² vertegenwoordigen. In het huidige klimaat is er niet alleen behoefte aan doeltreffende bescherming van de belangen van

¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/consumers/review-eu-consumer-law-new-deal-consumers_en.

² Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Household_consumption_by_purpose.

consumenten, maar ook aan die van ondernemingen, en met name kleine en middelgrote ondernemingen³.

De Agenda gaat uit van een **holistische benadering die betrekking heeft op diverse beleidsdomeinen van de Unie** die van bijzonder belang zijn voor de consumenten. Hij weerspiegelt de noodzaak om bij de formulering en toepassing van andere beleidsmaatregelen en activiteiten rekening te houden met eisen op het gebied van consumentenbescherming⁴. Hij vormt ook een aanvulling op andere EU-initiatieven, zoals de Europese Green Deal⁵, het actieplan voor de circulaire economie⁶ en de mededeling over de wijze waarop vorm moet worden gegeven aan de digitale toekomst van Europa⁷. Hij ondersteunt ook relevante internationale kaders, zoals de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling van de Verenigde Naties en het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

Een doeltreffende respons op al deze prioriteiten is alleen mogelijk als de **EU en haar lidstaten** nauw samenwerken en als het solide kader voor consumentenbescherming dat in de loop der jaren is ontwikkeld, goed wordt omgezet, toegepast en gehandhaafd. De Agenda bevat dan ook **prioriteiten en actiepunten** waar samen werk van moet worden gemaakt door het Europese en de nationale niveaus⁸.

De Agenda is het resultaat van intensieve voorbereidingen en besprekingen met belanghebbende partijen. Uit een **openbare raadpleging** bleek dat de belangrijkste prioriteiten van de Agenda, waaronder ook de noodzaak om te reageren op de COVID-19-pandemie, op algemene steun kunnen rekenen⁹. De brede aanpak werd verwelkomd als een belangrijke motor voor een duurzaam, groen herstel en een eerlijke, digitaal georiënteerde samenleving. Doeltreffende handhaving en verhaalmogelijkheden, alsmede steun voor consumenten met specifieke behoeften, worden beschouwd als belangrijke horizontale kwesties.

2. CONSUMENTEN IN DE COVID-19-PANDEMIE

Voorbeeld: tijdens de crisis is het aantal gevallen van online-consumentenbedrog sterk toegenomen. Fraudeurs speelden in op de angst van consumenten om overbodige, ondoeltreffende en potentieel gevaarlijke producten te verkopen op basis van valse beweringen over hun gezondheidsvoordelen, bijvoorbeeld door goederen te verhandelen waarvan de beschermende eigenschappen niet zijn bewezen of door maskers te verkopen die niet aan de relevante eisen voldoen. De Commissie en de consumentenautoriteiten hebben inspanningen gedaan om honderden miljoenen illegale aanbiedingen en advertenties van platforms te verwijderen. De rechten en de veiligheid van de consumenten moeten blijvend

³ Een kmo-strategie voor een duurzaam en digitaal Europa, COM(2020)103 final.

⁴ Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 12.

⁵ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_nl.

⁶ COM(2020) 98 final.

⁷ https://ec.europa.eu/info/publications/communication-shaping-europes-digital-future_en.

⁸ De acties in de Agenda zijn op selectieve en niet-uitputtende wijze opgesomd, teneinde grote werkstromen onder de aandacht te brengen en overlapping met andere reeds overeengekomen strategieën en actieplannen te vermijden.

⁹ Zie <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12464-A-New-Consumer-Agenda>.

worden beschermd, in het bijzonder tijdens een periode van ongekende onzekerheid en onrust.

De COVID-19-pandemie is in de eerste plaats een **gezondheids crisis**. De EU en haar lidstaten hebben vastberaden actie ondernomen om de pandemie op gecoördineerde wijze te bestrijden. Het is belangrijk dat iedereen **gelijke** en tijdige **toegang krijgt tot betaalbare tests, beschermingsmiddelen, behandelingen en toekomstige vaccins tegen COVID-19**¹⁰, alsook tot alle noodzakelijke preventieve en curatieve gezondheidszorg¹¹. De Commissie heeft onlangs verdere concrete responsmaatregelen¹² genomen om de verspreiding van het coronavirus te helpen beperken, mensenlevens te beschermen en de weerbaarheid in alle lidstaten te versterken. Producten en diensten die tijdens de crisis van essentieel belang zijn, moeten de consument volledige garanties bieden met betrekking tot grondrechten, medische ethiek, privacy en gegevensbescherming overeenkomstig de algemene verordening gegevensbescherming.

De **verregaande sociale en economische ontwrichting** ten gevolge van de pandemie vormt echter een grote uitdaging voor de samenleving. De EU heeft gereageerd met een ongekende inspanning om het herstel en de weerbaarheid te versterken, maar de economie blijft fragiel.

De pandemie heeft ook geleid tot zichtbare veranderingen in de **consumptie- en mobiliteitspatronen** van mensen. Tijdens de lockdown bleek duidelijk dat digitale technologieën een cruciale rol spelen in het leven van mensen: ze stellen hen in staat om essentiële goederen te kopen waar ze anders geen toegang toe zouden hebben en om gebruik te maken van diensten ondanks de beperkingen. Meer lokaal kopen, reizen minder ver van tevoren boeken en meer gebruik maken van online-diensten zijn enkele voorbeelden van waargenomen tendensen. Sommige veranderingen zijn wellicht slechts tijdelijk omdat ze verband houden met de gezondheidssituatie (bv. de daling van het gebruik van het openbaar vervoer), maar andere, met name die welke verband houden met de digitale transformatie (bv. meer online-aankopen van voeding of meer gebruik van online-streamingdiensten thuis, bv. voor culturele en sportevenementen), zouden structureler kunnen worden¹³.

De crisis heeft gevolgen voor veel aspecten van het leven van de consumenten, en heeft het kritieke **belang van een hoog niveau van consumentenbescherming** en nauwe samenwerking tussen de autoriteiten in de EU aangetoond. Tegelijkertijd heeft zij ook **een aantal hiaten** in het EU-kader voor consumentenbescherming aan het licht gebracht.

De EU-burgers verwachten terecht dat **vervoersondernemingen en touroperators** hun verplichting tot volledige terugbetaling van vooruitbetalingen nakomen. Door de liquiditeitsproblemen in de sector en het feit dat het passagiersvervoer tijdens de pandemie bijna tot stilstand is gekomen, ondervinden consumenten echter aanzienlijke moeilijkheden

¹⁰ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad en de Europese Investeringsbank inzake een EU-strategie voor COVID-19-vaccins. COM(2020) 245 final.

¹¹ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/public-health_nl.

¹² Mededeling van de Commissie van 28.10.2020 over aanvullende COVID-19-responsmaatregelen, COM(2020) 687 final, en Aanbeveling van de Commissie van 28.10.2020 betreffende de COVID-19-teststrategieën, met inbegrip van het gebruik van snelle antigeentests, C(2020) 7502 final.

¹³ Uit een IPSOS-enquête in opdracht van de Commissie is gebleken dat, naast een opmerkelijke toename van online-winkelen in de eerste helft van 2020, veel consumenten verwachten dat zij het komende jaar minder sportieve of culturele evenementen zullen bezoeken (40-60 %) en minder gebruik zullen maken van het openbaar vervoer (24-43 %).

om dit recht af te dwingen. In reactie daarop hebben de Commissie en de lidstaten maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat de consumentenrechten worden beschermd, en hebben zij gepleit voor praktische oplossingen die volledig beantwoorden aan de toepasselijke regels¹⁴. Naar aanleiding van de lessen die getrokken zijn uit de pandemie en eerdere gebeurtenissen, zoals het faillissement van Thomas Cook in 2019, klinkt de roep om grondig te analyseren of het huidige regelgevingskader voor pakketreizen, met inbegrip van de bescherming bij insolventie, nog steeds volstaat om te allen tijde te zorgen voor robuuste en uitgebreide consumentenbescherming, mede rekening houdende met de ontwikkelingen op het gebied van passagiersrechten¹⁵.

Een ander aandachtspunt dat tijdens de pandemie naar voren is gekomen, is de sterke toename van **consumentenbedrog, bedrieglijke marketingtechnieken en fraude bij online-winkelen**, waar een groot aantal consumenten het slachtoffer van zijn geworden en nog steeds worden¹⁶. De bestrijding van dergelijke oneerlijke handelspraktijken vergt nauwe samenwerking tussen de Commissie en de nationale handhavingsautoriteiten. Omdat grote online-platforms een centrale rol spelen bij het faciliteren van de online-handel, heeft de Commissie haar contacten opgevoerd met platforms die doeltreffende maatregelen hebben genomen om relevante illegale inhoud te voorkomen en te verwijderen¹⁷. Om de weerbaarheid te vergroten tegen praktijken van massaschade die een bedreiging vormen voor het algemeen belang, moeten de bevoegde autoriteiten blijven samenwerken met belangrijke belanghebbenden zoals platforms, bedrijfsverenigingen, adverteerders en consumentenorganisaties. Tegelijkertijd moet ook worden opgelet voor vormen van online-bedrog en moet de samenwerking met andere relevante netwerken, zoals ordehandhavingsinstanties, domeinregisters en het International Consumer Protection and Enforcement Network (ICPEN), verder worden versterkt.

De veranderende consumptiepatronen brengen nieuwe uitdagingen met zich mee. Ze hebben geleid tot een piek in het gebruik van **wegwerpverpakkingen** door consumenten en in **afval** van plastic beschermingsmiddelen, met in april 2020 al een eerste beleidsreactie van de Commissie tot gevolg¹⁸. De pandemie heeft ook het risico aan het licht gebracht dat bepaalde categorieën consumenten achterblijven, met name zij die niet over de nodige middelen of vaardigheden beschikken om actief deel te nemen aan een snel veranderende markt, met name online. Het is dan ook noodzakelijk om nog **sterker te focussen op initiatieven ter ondersteuning van integratie, inclusie, bewustmaking en opleiding van consumenten**.

Om de weerbaarheid van de EU tegen toekomstige schokken in te schatten, is het belangrijk om te begrijpen hoe het consumentengedrag zich op lange termijn aanpast in de nasleep van

¹⁴ Aanbeveling (EU) 2020/648 van de Commissie van 13 mei 2020 inzake vouchers die aan passagiers en reizigers worden aangeboden als alternatief voor terugbetaling van geannuleerde pakketreizen en vervoersdiensten in het kader van de COVID-19-pandemie (PB L 151 van 14.5.2020).

¹⁵ Passagiersrechtenverordeningen (EG) nr. 261/2004, (EG) nr. 1371/2007, (EU) nr. 1177/2010 en (EU) nr. 181/2011, en Richtlijn (EU) 2015/2302 betreffende pakketreizen.

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/enforcement-consumer-protection/scams-related-covid-19_nl.

¹⁷ Ten gevolge hiervan hebben de platforms tijdens de zomer een scherpe daling gerapporteerd, met minstens 80 %, in de misleidende marketing van mondklappers of andere beschermingsmiddelen, in vergelijking met het gemiddelde van maart.

¹⁸ In deze context, zie de recentelijk door de Commissie gepubliceerde richtsnoeren: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/waste_management_guidance_dg-env.pdf.

de pandemie, om de nodige **prognoses**¹⁹ te ontwikkelen als basis voor toekomstige beleidsmaatregelen en om rekening te houden met gegevens en aanwijzingen die voortvloeien uit onderzoek naar consumentengedrag.

- **Actie 1:** voortbouwend op haar verslag uit 2021 over de toepassing van de richtlijn pakketreizen, is de Commissie voornemens om tegen 2022 na te gaan **in hoeverre deze richtlijn nog steeds adequaat is** in het licht van de recente crises.
- **Actie 2:** de Commissie is voornemens om tegen 2022 prognoses op te stellen om de **langetermijneffecten van COVID-19** op de consumptiepatronen van de mensen in de EU te onderzoeken, als basis voor toekomstige beleidsinitiatieven.
- **Actie 3:** de Commissie zal de samenwerking tussen het samenwerkingsnetwerk voor consumentenbescherming en andere netwerken en belanghebbenden ondersteunen en faciliteren, teneinde **consumentenbedrog, oneerlijke marketingpraktijken en fraude** te bestrijden²⁰.

3. PRIORITAIRE GEBIEDEN

3.1. Groene transitie

Voorbeeld: steeds vaker doen EU-consumenten hun beklag over de negatieve milieueffecten en vroegtijdige veroudering²¹ van aangekochte goederen, die niet erg lang meegaan en worden geproduceerd onder omstandigheden die schadelijk zijn voor het milieu; 85 % zou graag betere informatie over de duurzaamheid van goederen krijgen wanneer zij een aankoop overwegen. Uit studies blijkt dat de verkoop van de meest duurzame versies van een product bijna verdrievoudigt wanneer consumenten dergelijke informatie krijgen; consumenten zijn zelfs bereid meer te betalen voor goederen die langer meegaan²².

In heel Europa geven steeds meer consumenten aan dat zij **persoonlijk een bijdrage willen leveren** tot het bereiken van klimaatneutraliteit, het behouden van natuurlijke hulpbronnen en

¹⁹ In de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over het Verslag inzake strategische prognoses 2020, COM(2020) 493 final, is een sleutelrol weggelegd voor prognoses bij het ontwikkelen van toekomstbestendige EU-beleidsvorming en bij het vastleggen van kortetermijninitiatieven vanuit een perspectief op langere termijn. Prognoses kunnen helpen bij het opbouwen van collectieve kennis en kunnen het traject uittekenen voor de dubbele groene en digitale transitie en voor het herstel van verstoringen. In het kader van andere prognoseactiviteiten volgt de megatrends-hub van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Commissie 14 megatendensen, waarvan sommige bijzonder relevant zijn voor het consumentenbeleid.

²⁰ Rekening houdende met de relevante acties die zijn voorgesteld in de gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Desinformatie in verband met COVID-19 aanpakken: feiten onderscheiden van fictie, JOIN(2020) 8 final - zie punt 8.

²¹ Hiermee wordt bedoeld dat een product niet voor het beoogde doel kan worden gebruikt en sneller dan verwacht kapot gaat.

²² A behavioral study on consumer's engagement in the circular economy (https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/sustainable-consumption_en#behaviouralstudyonconsumersengagementinthecirculareconomy).

biodiversiteit, en het verminderen van water-, lucht- en bodemverontreiniging²³. De uitdaging bestaat erin dit potentieel te ontsluiten via maatregelen die elke consument, ongeacht zijn financiële situatie, in staat stellen een actieve rol te spelen in de groene transitie, zonder een specifieke levensstijl op te leggen en zonder sociale discriminatie. De toegang tot duurzame producten mag niet afhangen van het inkomensniveau van een consument of de plaats waar hij woont, maar moet voor iedereen een optie zijn.

De Europese Green Deal bevat een alomvattende strategie om de EU om te vormen tot een eerlijke en welvarende samenleving, met een klimaatneutrale, hulpbronnefficiënte, schone en circulaire economie waarin economische groei wordt losgekoppeld van het gebruik van hulpbronnen en waarin negatieve effecten op natuurlijk kapitaal en de biodiversiteit worden beperkt. Om onze **ecologische voetafdruk te verkleinen** op alle gebieden, van huisvesting en voedsel tot mobiliteit en vrijetijdsbesteding, is een ingrijpende en snelle verandering in onze gewoonten en ons gedrag nodig²⁴.

Er worden al **een aantal initiatieven** genomen om **ervoor te zorgen dat producten**, zowel goederen als diensten, die aan EU-consumenten worden verkocht, **aan alle bovengenoemde doelstellingen voldoen**. Het gaat onder meer om:

- ✓ de "**van boer tot bord**"-strategie²⁵ en de **biodiversiteitsstrategie**²⁶ van de EU, waarin essentiële acties²⁷ en initiatieven worden aangekondigd om de ecologische en klimaatvoetafdruk van de EU-voedselsystemen te verkleinen en om consumenten in staat te stellen geïnformeerde, gezonde en duurzame voedselkeuzes te maken²⁸;
- ✓ het recentelijk gepubliceerde stappenplan voor het voor 2021 aangekondigde **actieplan om vervuiling terug te brengen tot nul**²⁹, waarin consumentenproducten worden geïdentificeerd als een belangrijk actiegebied en waarin wordt onderzocht op welke manier consumenten kunnen worden aangezet³⁰ om schonere keuzes te maken;

²³ Special Eurobarometer 501 (March 2020) Attitudes of European citizens towards the environment <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getSurveydetail/instruments/special/survey/2257>.

²⁴ In een recent verslag van het JRC over op levenscyclusbeoordelingen gebaseerde indicatoren wordt aangegeven dat voedselconsumptie, huisvesting en mobiliteit een relevante bijdrage leveren tot de totale milieueffecten van EU-consumenten. Sala S. et al. (2019) Indicators and Assessment of the environmental impact of EU consumption. Consumption and Consumer Footprint for assessing and monitoring EU policies with Life Cycle Assessment, doi:10.2760/403263, JRC114814.

²⁵ COM(2020) 381 final.

²⁶ COM(2020) 380 final.

²⁷ Zoals een voorstel voor een wetgevingskader voor duurzame voedselsystemen en een voorstel voor een kader voor duurzame voedsel etikettering, om consumenten in staat te stellen duurzame voedselkeuzes te maken.

²⁸ De keuze van consumenten om op gezonde voedingspatronen over te stappen kan bijdragen tot een vermindering van de broeikasgasemissies, zoals wordt erkend in de mededeling over een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa (COM/2020/562). Om de toegang van consumenten tot informatie te verbeteren en van de gezonde en duurzame keuze de gemakkelijkste keuze te maken, wordt in de "van boer tot bord"-strategie een kader voor actie uiteengezet. Deze acties variëren van de verplichte voedingswaarde-etikettering op de voorzijde van de verpakking, etikettering inzake dierenwelzijn, de opstelling van voedingsprofielen om het aanprijzen van levensmiddelen met een hoog gehalte aan zout, suikers of vet aan banden te leggen, of de uitbreiding van de verplichte herkomstvermelding voor bepaalde levensmiddelen.

²⁹ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12588-EU-Action-Plan-Towards-a-Zero-Pollution-Ambition-for-air-water-and-soil>.

³⁰ Er kunnen bijvoorbeeld bewustmakingscampagnes worden overwogen om consumenten aan te moedigen meer gebruik te maken van schoon en veilig leidingwater in plaats van gebotteld water in plastic flessen, om

- ✓ de **strategie voor duurzame chemische stoffen**³¹, waarin eveneens acties zijn aangekondigd om de informatie over chemische stoffen die beschikbaar zijn voor de consumenten te verbeteren, consumenten te beschermen tegen de meest schadelijke stoffen, en veilige en inherent duurzame chemische stoffen te promoten;
- ✓ voortbouwend op het actieplan van 2018³² zal de komende **vernieuwde strategie voor duurzame financiering** ernaar streven om consumenten nieuwe kansen te bieden om een positief effect op duurzaamheid te hebben, door hen betrouwbare en volledige informatie te verstrekken over de financiële producten waarin zij investeren; en
- ✓ de **renovatiegolf**³³ is een strategie om de huizen waarin consumenten wonen geschikt te maken voor een groenere en digitalere samenleving, met inbegrip van versterkte informatie-instrumenten voor consumenten.

Voorts worden in het nieuwe actieplan voor een circulaire economie een aantal specifieke initiatieven³⁴ uiteengezet om **vroegtijdige veroudering te bestrijden, om duurzaamheid, recyclebaarheid, repareerbaarheid en toegankelijkheid**³⁵ van producten **te bevorderen** en om acties van ondernemingen te ondersteunen. Het initiatief voor duurzame producten³⁶ heeft tot doel om van duurzame producten de norm te maken, door beginselen voor de duurzaamheid van producten op te stellen en de richtlijn inzake ecologisch ontwerp³⁷ te herzien, zodat het toepassingsgebied ervan wordt uitgebreid tot andere dan energiegerelateerde producten en resultaten worden geboekt met betrekking tot circulariteit. Er zijn aanvullende regelgevende en niet-regelgevende maatregelen nodig voor specifieke groepen goederen en diensten, zoals ICT, elektronica, textiel of verpakkingen. Bijvoorbeeld:

- ✓ Het **initiatief voor herbruikbare elektronica**³⁸ heeft tot doel ervoor te zorgen dat elektronische apparaten zodanig worden ontworpen dat ze duurzaam zijn en kunnen worden onderhouden, gerepareerd, gedemonteerd, ontmanteld, hergebruikt en gerecycled, en wil consumenten “recht op reparatie” geven, met inbegrip van software-updates.

ongebruikte geneesmiddelen veilig te verwijderen, om mee te helpen voorkomen dat microscopisch kleine plasticdeeltjes in onze waterlopen en zeeën terechtkomen, om te kiezen voor schonere vervoerswijzen en schonere verwarmings- en koelingssystemen en zo bij te dragen tot schone lucht, zowel binnen als buiten, en om hen in staat te stellen te bepalen welke producten bijdragen tot de bescherming van de natuur via duurzaam gebruik van Natura 2000-gebieden.

³¹ COM(2020) 667 final.

³² COM(2018) 97 final.

³³ COM(2020) 662 final.

³⁴ Met name de initiatieven voor een duurzaam productbeleid en voor onderbouwing van groene claims.

³⁵ Toegankelijkheid moet worden opgevat als het wegnemen en voorkomen van belemmeringen die personen met een handicap verhinderen om op gelijke voet met anderen deel te nemen. Toegankelijkheid draagt ook bij tot duurzaamheid en herbruikbaarheid, zoals aangegeven in het actieplan voor de circulaire economie, overeenkomstig Richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten, PB L 151 van 7.6.2019, blz. 70.

³⁶ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12567-Sustainable-Products-Initiative>.

³⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A02009L0125-20121204>.

³⁸ Een van de kernacties die is aangekondigd in de digitale strategie “De digitale toekomst van Europa vormgeven”, COM(2020) 67 final, en in het Actieplan voor de circulaire economie, COM(2020) 98 final.

- ✓ Het initiatief inzake een **universele lader** voor mobiele telefoons en andere draagbare apparaten³⁹ heeft tot doel heeft het gemak van de consument te vergroten en het gebruik van materiaal en elektronisch afval dat gepaard gaat met de productie en verwijdering van deze apparaten, die dagelijks door de overgrote meerderheid van de consumenten worden gebruikt, te beperken.
- ✓ De komende **EU-textielstrategie** zal erop gericht zijn consumenten in staat te stellen duurzaam textiel te kiezen en gemakkelijk toegang te krijgen tot hergebruik en reparatiediensten.
- ✓ De herziening van de **richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval** heeft tot doel alle verpakkingen op een economisch haalbare manier herbruikbaar en recyclebaar te maken en overtollige verpakking aan te pakken.

Deze initiatieven zullen beter waardebehoud bevorderen, prioriteit geven aan veiligere en duurzamere producten en materialen zo lang mogelijk in de economische cyclus houden (weiger, beperk, repareer, hergebruik en recycle)⁴⁰.

Om nieuwe goederen en diensten en nieuwe benaderingen van consumptie op sociaal optimale wijze ingang te doen vinden, hebben consumenten behoefte aan **betere en betrouwbaardere informatie over duurzaamheidsaspecten van goederen en diensten, zonder hen te overladen met informatie**. Respondenten op de openbare raadpleging⁴¹ wezen erop dat het gebrek aan dergelijke informatie en bezorgdheid over de betrouwbaarheid van milieueclaims en informatie over producten in belangrijke mate verhinderen dat meer mensen duurzame consumptiekeuzes maken. Het komende initiatief om consumenten een grotere rol te geven bij de groene transitie zal ingaan op de toegang van consumenten tot informatie over de milieukeurmerken van producten, waaronder hun duurzaamheid, repareerbaarheid of mogelijkheid tot upgraden, en op de kwestie van de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van dergelijke informatie. In het kader van dat initiatief zullen algemene voorschriften worden vastgesteld, die een aanvulling vormen op meer gerichte regels in de sectorale wetgeving, bv. voor specifieke producten of productgroepen.

De duurzaamheid van producten kan verder worden ondersteund door betere informatie over de beschikbaarheid van reserveonderdelen en reparatiediensten. Het komende initiatief om consumenten een grotere rol te geven bij de groene transitie, het initiatief voor een duurzaam productbeleid en, voor zover relevant, sectorspecifieke initiatieven zullen van essentieel belang zijn om consumenten **een effectief recht op reparatie** te geven. Bovendien zou de toekomstige herziening van de richtlijn verkoop van goederen⁴² een goede gelegenheid zijn om na te gaan wat er nog meer kan worden gedaan om reparatie te promoten en meer duurzame, circulaire producten aan te moedigen. Er zal worden gekeken naar verschillende opties voor verhaalmogelijkheden voor consumenten, zoals het verkiezen van reparatie boven

³⁹ https://ec.europa.eu/growth/sectors/electrical-engineering/red-directive/common-charger_en.

⁴⁰ De Commissie zal voorts ook de mogelijkheden onderzoeken voor EU-brede terugname- en teruggaveregelingen voor kleine elektronica, om de inzameling en verwerking van elektronisch afval te verbeteren en consumenten meer informatie en opties te geven om hun afgedankte elektronische apparatuur terug te brengen.

⁴¹ https://ec.europa.eu/info/files/factual-summary-report-public-consultation-new-consumer-agenda_nl.

⁴² Richtlijn (EU) 2019/771 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de verkoop van goederen, tot wijziging van Verordening (EU) 2017/2394 en Richtlijn 2009/22/EG, en tot intrekking van Richtlijn 1999/44/EG (PB L 136 van 22.5.2019, blz. 28).

vervanging, het verlengen van de minimaansprakelijkheidstermijn voor nieuwe of tweedehandsgoederen en het opnieuw instellen van een nieuwe aansprakelijkheidstermijn na reparatie.

Deze inspanningen kunnen worden aangevuld met de promotie van **nieuwe consumptieconcepten** en -gedragingen, zoals de deeleconomie, nieuwe bedrijfsmodellen die consumenten de mogelijkheid bieden een dienst te kopen in plaats van een goed, of steun voor reparatie via acties van gemeenschapsorganisaties en organisaties van de sociale economie (bv. repair cafés) en voor tweedehandsmarkten.

Om de consumenten betere en betrouwbaardere informatie te geven, moeten vaak **de bestaande instrumenten worden verbeterd**. De geactualiseerde etiketten die informatie verschaffen over producten en apparaten die onder de richtlijn ecologisch ontwerp en het kader voor milieu-etikettering vallen, zullen de bewustwording omtrent de energieprestaties van producten helpen vergroten en de verwachtingen helpen beheren, hetgeen bijdraagt tot de energie-efficiëntiedoelstelling van de EU. Bovendien kunnen het ruimere gebruik en de bekendheid van het EU-milieukeurmerk⁴³ worden aangemoedigd via communicatieacties en partnerschappen met relevante belanghebbenden, waaronder detailhandelaren, teneinde het EU-milieukeurmerk ook op elektronische markten te promoten. Voorts zou het EU-milieukeurmerk ook worden uitgebreid tot financiële retailproducten, overeenkomstig het actieplan voor duurzame financiering uit 2018⁴⁴, zodat consumenten kunnen vertrouwen op een betrouwbaar en geloofwaardig label wanneer zij in groene financiële producten investeren.

Consumenten moeten ook beter worden beschermd tegen “**greenwashing**”, d.w.z. informatie die onjuist is of op verwarrende of misleidende wijze wordt gepresenteerd om de onjuiste indruk te wekken dat een product of onderneming milieuvriendelijker is dan in werkelijkheid het geval is. Ook op het gebied van duurzame financiering worden acties in die zin ontwikkeld⁴⁵. Bovendien zal de Commissie voorstellen dat bedrijven hun milieuclaims moeten onderbouwen aan de hand van methoden om de milieuvoetafdruk van producten en van organisaties te bepalen, zodat consumenten betrouwbare milieu-informatie krijgen.

De Commissie zal onderzoeken op welke manier een duurzaam etiketteringskader kan worden opgezet dat, in synergie met andere relevante initiatieven, betrekking heeft op voeding, klimaat, milieu en sociale aspecten van **levensmiddelen**.

De energiekeuzes van consumenten zullen van cruciaal belang zijn om de nieuwe klimaatdoelstellingen voor 2030 te halen en klimaatneutraliteit te bereiken tegen 2050. De nieuwe regels die op 1 januari 2021⁴⁶ in werking treden, zullen de informatie voor consumenten verbeteren aan de hand van energie-afrekening en onafhankelijke prijsvergelijkingstools, en zullen de keuze van prosumenten en energiegemeenschappen

⁴³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aco0012>.

⁴⁴ COM(2018) 97 final.

⁴⁵ Met name de verordening betreffende informatieverschaffing over duurzaamheid in de financiële dienstensector (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32019R2088>), EU-duurzaamheidstaxonomie (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:32020R0852>) en de lopende herziening van de richtlijn niet-financiële rapportage.

⁴⁶ Richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van Richtlijn 2012/27/EU (PB L 158 van 14.6.2019, blz. 125).

faciliteren. De Commissie zal bepalingen voorstellen voor andere energiedragers om consumenten van gas en stadsverwarming dezelfde rechten te geven.

De digitale transformatie biedt ook andere nieuwe mogelijkheden om meer gerichte en begrijpelijke informatie te verstrekken. De ontwikkeling van digitale productpaspoorten in het kader van het initiatief inzake duurzame producten⁴⁷ heeft tot doel de consumenten informatie te verstrekken over de milieu- en circulaire aspecten van producten. Meer algemeen kan digitale informatie consumenten in staat stellen de betrouwbaarheid van informatie te controleren en vergelijkingen te maken tussen producten, maar ook om hen op een meer holistische wijze informatie te verschaffen over de milieueffecten van producten, zoals hun koolstofvoetafdruk. Acties en middelen, onder meer uit het technisch ondersteuningsinstrument voor capaciteitsopbouw⁴⁸ in het kader van het volgende MFK, moeten worden gebruikt ter ondersteuning van initiatieven die een schone, klimaatneutrale en duurzame consumptiecultuur en -gedragingen promoten en activeren. Dit moet op toegankelijke, innovatieve en aantrekkelijke manieren gebeuren, bv. via apps en websites⁴⁹, uitgaande van de bestaande instrumenten⁵⁰.

Bedrijven, met inbegrip van kmo's, kunnen een belangrijke rol spelen bij het streven naar groenere consumptie. De opname van duurzaamheidsdoelstellingen in bedrijfsstrategieën en besluitvorming kan ertoe leiden dat duurzamere producten beschikbaar komen. Voorbeelden van goede praktijken variëren van het monitoren van de effecten op het milieu en natuurlijk kapitaal, afhankelijkheden en risico's in de gehele waardeketen, de opname van milieu-informatie in de informatieverstrekking aan consumenten, en respect voor de belangen van consumenten bij het nemen van beslissingen in de raad van bestuur van ondernemingen. De Commissie is voornemens in 2021 met een wetgevingsinitiatief inzake **duurzaam ondernemingsbestuur** te komen, teneinde duurzaam en verantwoord ondernemingsgedrag op lange termijn te bevorderen⁵¹. Om meer vrijwillige bedrijfsmaatregelen te stimuleren, is de Commissie van plan samen te werken met marktdeelnemers om hen ertoe aan te moedigen **vrijwillige toezeggingen** te doen om de milieuvoetafdruk van hun bedrijf bekend te maken aan de consument, hun duurzaamheid te verbeteren en hun impact op het milieu te verkleinen. Deze toezeggingen worden ontwikkeld in synergie met het aanstaande Europees klimaatpact. Ze bouwen voort op bestaande methoden, instrumenten en toepasselijke wetgeving⁵². In de loop van de tijd kunnen deelnemers uit een breed scala aan sectoren steeds diverser wordende toezeggingen doen.

- **Actie 4:** de Commissie is voornemens om in 2021 een **wetgevingsvoorstel in te dienen om consumenten een grotere rol te geven bij de groene transitie**, met betere informatie over de duurzaamheid van producten en betere bescherming tegen

⁴⁷ Zoals ook aangekondigd in de Europese datastrategie, COM(2020) 66 final.

⁴⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0409>

⁴⁹ In de oproep tot het indienen van voorstellen voor de Europese Green Deal, die in september 2020 is gelanceerd, wordt gevraagd oplossingen voor te stellen waardoor burgers het heft in eigen handen kunnen nemen, bv. via apps die hun koolstofvoetafdruk meten op basis van gegevens over hun consumptiegewoonten en levensstijl en die gepersonaliseerde voorstellen doen om hun voetafdruk te verkleinen.

⁵⁰ Zoals de door de Commissie ontwikkelde tool voor de consumentenvoetafdruk.

⁵¹ Zie het Werkprogramma van de Commissie 2021, COM(2020) 690 final.

⁵² Bijvoorbeeld Aanbeveling 2013/179/EU over het gebruik van gemeenschappelijke methoden voor het meten en bekendmaken van de milieuprestatie van producten en organisaties gedurende hun levenscyclus, en suggesties voor het actualiseren van de EF-methoden https://eplca.jrc.ec.europa.eu/permalink/PEF_method.pdf, EMAS Verordening (EG) nr. 1221/2009 of Verordening (EG) nr. 66/2010 betreffende de EU-milieukeur.

bepaalde praktijken, zoals greenwashing en vroegtijdige veroudering, alsook een **wetgevingsvoorstel inzake de onderbouwing van groene claims** op basis van methoden om de milieuvoetafdruk te bepalen.

- **Actie 5:** de Commissie is van plan om, **beginnende vanaf dit jaar**, samen te werken met marktdeelnemers om hen ertoe aan te moedigen **vrijwillige toezeggingen** te doen voor acties ter ondersteuning van duurzame consumptie die verder gaan dan wat wettelijk vereist is.
- **Actie 6:** vanaf 2022 zal de Commissie in het kader van de evaluatie van de richtlijn verkoop van goederen nagaan hoe **reparatie en duurzamere “circulaire” producten kunnen worden aangemoedigd**.

3.2. Digitale transformatie

Voorbeeld: tussen 2014 en 2019 is het aandeel internetgebruikers in de EU dat online goederen of diensten voor privégebruik heeft gekocht of besteld, toegenomen van 63 % tot 71 %; in vijf lidstaten⁵³ bedroeg dat cijfer meer dan 80 %⁵⁴. Consumenten moeten online op vergelijkbare bescherming kunnen rekenen als offline. De regels moeten worden aangepast aan de geconnecteerde wereld, bijvoorbeeld om te garanderen dat slimme huishoudtoestellen geen cyberbeveiligingsrisico's inhouden, en online-kredietvoorstellen moeten de nodige informatie bevatten die gemakkelijk leesbaar en toegankelijk is op een smartphone.

De digitale transformatie leidt tot radicale veranderingen in het leven van de consumenten; ze verschaft hen meer kansen en een ruimere keuze aan zowel goederen als diensten. Tegelijk kan ze het voor de consumenten moeilijker maken om geïnformeerde keuzes te maken en om hun belangen veilig te stellen. De onderliggende gegevensverzameling en -verwerking, in combinatie met de analyse van het gedrag van consumenten en hun cognitieve patronen, kan worden gebruikt om consumenten zodanig te beïnvloeden dat ze beslissingen nemen die in strijd kunnen zijn met hun belangen. De doeltreffendheid van de huidige regels voor de bescherming van consumenten in een digitale omgeving, onder meer tegen oneerlijke handelspraktijken, kan hierdoor worden beperkt. De richtlijn inzake betere handhaving en modernisering van het consumentenrecht⁵⁵ en de richtlijn digitale inhoud⁵⁶ zijn belangrijke stappen om het hoofd te bieden aan een aantal van deze uitdagingen. Gezien de snelheid van de technologische vooruitgang en de gevolgen ervan voor de consumentenervaring zijn aanvullende maatregelen nodig.

⁵³ VK, Denemarken, Nederland, Zweden en Duitsland.

⁵⁴ Eurostat - Statistieken over de digitale economie en de samenleving – huishoudens en personen - Ordering or buying goods and services.

⁵⁵ Richtlijn (EU) 2019/2161 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en Richtlijnen 98/6/EG, 2005/29/EG en 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad wat betreft betere handhaving en modernisering van de regels voor consumentenbescherming in de Unie (PB L 328 van 18.12.2019, blz. 7).

⁵⁶ Richtlijn (EU) 2019/770 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de levering van digitale inhoud en digitale diensten (PB L 136 van 22.5.2019, blz. 1).

Commerciële praktijken die afbreuk doen aan het recht van consumenten om een geïnformeerde keuze te maken, die misbruik maken van hun gedrag patronen of hun besluitvormingsprocessen verstoren, moeten worden aangepakt. Dergelijke praktijken omvatten onder meer het gebruik van “dark patterns”⁵⁷, bepaalde personaliseringspraktijken die vaak gebaseerd zijn op profilering, verborgen reclame, fraude, valse of misleidende informatie en gemanipuleerde consumentenbeoordelingen. Er zijn aanvullende richtsnoeren nodig om te bepalen of consumentenwetgevingsinstrumenten zoals de **richtlijn oneerlijke handelspraktijken** en de **richtlijn consumentenrechten** op deze praktijken van toepassing zijn. Uiteindelijk moeten consumenten **online een vergelijkbaar niveau van bescherming en eerlijkheid genieten als offline**.

Om te garanderen dat consumenten ten volle kunnen profiteren van het aanzienlijke potentieel van de digitale transformatie, moet bij het ontwerpen of aanpassen van **regels voor het beheer van de digitale economie** rekening worden gehouden met de belangen van de consument. Hiermee wordt een dubbel doel nagestreefd: een veiligere digitale ruimte voor consumenten creëren, waar hun rechten worden beschermd, en een gelijk speelveld tot stand brengen dat innovatie, en dus nieuwere en betere diensten voor alle Europeanen, mogelijk maakt.

Ten eerste zal het komende voorstel van de Commissie voor een nieuwe **wet inzake digitale diensten** tot doel hebben nieuwe en versterkte verantwoordelijkheden te definiëren en de aansprakelijkheid van onlinetussenpersonen en -platforms te vergroten. Deze wet zal ervoor zorgen dat consumenten op onlineplatforms even doeltreffend worden beschermd tegen illegale producten, inhoud en activiteiten als offline.

Ten tweede is de Commissie van plan om ook een **wet inzake digitale markten** te presenteren, teneinde de problemen aan te pakken die zich voordoen op digitale markten die gevoelig zijn voor marktfalen, zoals de poortwachtersmacht op bepaalde digitale platforms. Deze wet zal de voorafgaande regulering van digitale platforms met de kenmerken van poortwachters combineren met een dynamisch kader voor het onderzoek van digitale markten die vatbaar zijn voor marktfalen. Uiteindelijk zijn het de consumenten die de vruchten plukken van eerlijkere en meer betwistbare digitale markten, zoals lagere prijzen, betere en nieuwe diensten en een grotere keuze.

Artificiële intelligentie (AI) kan veel goeds doen, maar sommige toepassingen van AI kunnen in strijd zijn met de consumentenrechten en schade berokkenen aan consumenten⁵⁸. In navolging van haar Witboek over AI⁵⁹ en het begeleidende verslag over aansprakelijkheid en de veiligheid van nieuwe technologieën⁶⁰, werkt de Commissie aan:

⁵⁷ Gebruikersinterfaces die zijn ontworpen om consumenten te manipuleren.

⁵⁸ Als algoritmen en daarmee verband houdend machinaal leren niet transparant en robuust genoeg zijn, kunnen zij vooroordelen waarvan programmeurs zich mogelijk niet bewust zijn of die het resultaat zijn van een specifieke gegevensselectie, bijvoorbeeld herhalen, versterken of in de hand werken.

⁵⁹ Witboek over kunstmatige intelligentie - een Europese benadering op basis van excellentie en vertrouwen. COM(2020) 65 final.

⁶⁰ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité - Verslag over de gevolgen van kunstmatige intelligentie, het internet der dingen en robotica op het gebied van veiligheid en aansprakelijkheid. COM(2020) 64 final.

- ✓ een voorstel⁶¹ om een hoog niveau van bescherming van de consumentenbelangen en de bescherming van de grondrechten te waarborgen, teneinde het vertrouwen op te bouwen dat nodig is om AI ingang te doen vinden in de samenleving;
- ✓ maatregelen op het gebied van burgerlijke aansprakelijkheid om ervoor te zorgen dat slachtoffers van schade die veroorzaakt is door AI-toepassingen in de praktijk hetzelfde beschermingsniveau genieten als slachtoffers van schade die door andere producten of diensten is veroorzaakt.

De vooruitgang van nieuwe technologieën en de mondialisering van de productie en de detailhandel, onder meer via online-kanalen, doen de vraag rijzen of de bestaande productveiligheidsregels volstaan om de huidige ontwikkelingen aan te kunnen en consumenten voldoende te beschermen. De Commissie werkt momenteel aan een aantal initiatieven op het gebied van de veiligheid van nieuwe technologieën, zoals:

- ✓ de herziening van de richtlijn betreffende machines⁶²;
- ✓ de vaststelling van gedelegeerde handelingen in het kader van de richtlijn radioapparatuur⁶³; en
- ✓ de herziening van de richtlijn inzake algemene productveiligheid⁶⁴.

De **richtlijn inzake algemene productveiligheid**, die het rechtskader bepaalt voor de veiligheid van voor consumenten bestemde non-foodproducten⁶⁵, stamt uit een periode waarin op artificiële intelligentie gebaseerde producten en geconnecteerde apparaten zeldzaam waren, wat nu niet meer het geval is. Dergelijke ontwikkelingen zetten vraagtekens bij de huidige definitie van producten en brengen nieuwe risico's met zich mee of veranderen de manier waarop bestaande risico's werkelijkheid kunnen worden; daar moet goed over worden nagedacht. De groeiende online-verkoop brengt ook nieuwe uitdagingen met zich mee, omdat autoriteiten niet altijd over voldoende doeltreffende instrumenten voor online-markttoezicht beschikken. Bovendien kunnen consumenten dankzij de elektronische handel rechtstreeks bij marktdeelnemers buiten de EU kopen, waardoor het moeilijker wordt om de veiligheid te controleren van producten die de eengemaakte markt binnenkomen. Het voorstel voor een herziening van de richtlijn inzake algemene productveiligheid, dat voor 2021 is gepland, moet een goed onderbouwd antwoord op die steeds groter wordende uitdagingen bieden.

Bovendien zou een universeel aanvaarde **openbare elektronische identiteit** op basis van de keuze van de consumenten, hun toestemming en de garantie dat hun privacy volledig wordt geëerbiedigd in overeenstemming met de algemene verordening gegevensbescherming (AVG), consumenten de mogelijkheid kunnen bieden om de toegang tot en het gebruik van hun gegevens op een volledig gecontroleerde en veilige manier te beheren. De Commissie

⁶¹ Aanvangseffectbeoordeling voor een voorstel voor een rechtshandeling van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van eisen voor kunstmatige intelligentie.

⁶² Richtlijn 2006/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 betreffende machines en tot wijziging van Richtlijn 95/16/EG (PB L 157 van 9.6.2006, blz. 24).

⁶³ Richtlijn 2014/53/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van radioapparatuur en tot intrekking van Richtlijn 1999/5/EG (PB L 153 van 22.5.2014, blz. 62).

⁶⁴ Richtlijn 2001/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van 3 december 2001 inzake algemene productveiligheid (PB L 11 van 15.1.2002, blz. 4).

⁶⁵ De richtlijn is van toepassing bij gebrek aan specifiekere bepalingen met dezelfde doelstelling in de EU-wetgeving.

evalueert momenteel een dergelijk systeem, rekening houdend met het belang en de bescherming van de consument⁶⁶.

Voor de aanpak van ongerechtvaardigde **geoblocking**, waarbij tussen EU-consumenten wordt gediscrimineerd en markten volgens nationale grenzen worden versnipperd, voert de Commissie momenteel haar eerste kortetermijnevaluatie van de verordening inzake geoblocking uit⁶⁷.

De **Europese datastrategie**⁶⁸ is erop gericht het effectieve recht van personen op **gegevensoverdraagbaarheid** uit hoofde van de AVG te bevorderen. Dat recht heeft duidelijk potentieel om personen centraal in de data-economie te stellen door hen de gelegenheid te geven van dienstverlener te veranderen, diensten te combineren, andere innovatieve diensten te gebruiken en de diensten te kiezen die de beste gegevensbescherming bieden. De strategie zal ook een impuls geven aan de totstandbrenging van een echte eengemaakte markt voor gegevens en van **gemeenschappelijke Europese gegevensruimten**.

Voorts is de **sector voor financiële retaildiensten** ingrijpend veranderd door de digitale transitie⁶⁹, waarbij nieuwe trends en oplossingen zijn ingevoerd en het aanbod van financiële producten en diensten is gediversifieerd. Niet-traditionele aanbieders van dergelijke diensten, zoals fintechbedrijven en peer-to-peerkredietverstrekkers, hebben zich aangesloten bij traditionele aanbieders die zelf ook steeds meer online-verkoopkanalen gebruiken. Nieuwe producten zoals kortlopende leningen tegen hoge kosten, die voor een korte periode worden gesloten maar voor de kredietnemer tot aanzienlijke kosten kunnen leiden, worden steeds meer digitaal op de markt gebracht en verkocht. Nieuwe technologieën zoals instantbetalingssystemen kunnen de consument tastbare voordelen opleveren, maar specifieke maatregelen inzake consumentenbescherming kunnen nodig zijn⁷⁰. De Commissie heeft onlangs initiatieven aangekondigd om de consument beter te beschermen als hij betalingen verricht. Die kwesties zullen worden behandeld in het kader van de recent goedgekeurde strategie voor retailbetalingen voor de EU⁷¹.

Het gebruik van alternatieve gegevenscategorieën in combinatie met geautomatiseerde besluitvorming voor credit scoring doet de vraag rijzen welke gegevens gebruikt moeten worden om de kredietwaardigheid van consumenten te beoordelen en beklemtoont het risico van discriminatie bij besluiten op basis van ondoorzichtige algoritmen; dat risico zal waarschijnlijk ook onder de bovengenoemde rechtshandeling inzake vereisten voor artificiële intelligentie vallen. Bovendien moet de bestaande wetgeving, zoals de **richtlijn consumentenkrediet**, de **richtlijn hypothecair krediet**, de **richtlijn betaalrekeningen** en

⁶⁶ De Commissie evalueert momenteel Verordening (EU) nr. 910/2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt (eIDAS-verordening).

⁶⁷ Verordening (EU) 2018/302 van het Europees Parlement en de Raad van 28 februari 2018 inzake de aanpak van ongerechtvaardigde geoblocking en andere vormen van discriminatie van klanten op grond van nationaliteit, verblijfplaats of plaats van vestiging in de interne markt en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 2006/2004 en (EU) 2017/2394 en Richtlijn 2009/22/EG (PB L 60I van 2.3.2018, blz. 1). De Commissie zal spoedig het verslag goedkeuren met haar conclusies, waaronder de nood aan nauwlettend toezicht op de uitvoering van de verordening door de bevoegde autoriteiten zodat consumenten en bedrijven ten volle profiteren van het volledige potentieel van de digitale eengemaakte markt.

⁶⁸ Mededeling: Een Europese datastrategie (COM(2020) 66 final).

⁶⁹ September 2020. Om te waarborgen dat consumenten en bedrijven de voordelen van innovatie kunnen plukken en tegelijk beschermd zijn, heeft de Commissie een nieuw pakket voor digitale financiering goedgekeurd (https://ec.europa.eu/info/publications/200924-digital-finance-proposals_en).

⁷⁰ Strategie voor retailbetalingen voor de EU (COM(2020) 592 final).

⁷¹ COM(2020) 592 final.

de **richtlijn betreffende de verkoop op afstand van financiële diensten**, worden herzien in het licht van het toenemende gebruik van digitale middelen en om de bovengenoemde problemen op te lossen. Consumenten moeten in staat zijn om producten te begrijpen en om online-aanbiedingen te vergelijken en te accepteren, waarbij innovatie en het consumentenvertrouwen worden gestimuleerd.

Met het nieuwe **pakket digitale financiering**, dat onder meer strategieën voor digitale financiering en retailbetalingen en wetsvoorstellen voor cryptoactiva en de digitale operationele veerkracht van de financiële sector bevat, wil de Commissie garanderen dat consumenten en bedrijven de vruchten van innovatie plukken en tegelijk beschermd zijn. In de strategie retailbeleggingen zal ook rekening worden gehouden met de ontwikkelingen van de digitale transformatie en de belangen van individuele investeerders. De strategie moet in de eerste helft van 2022 klaar zijn.

Bovendien kan de digitale transformatie nieuwe uitdagingen met zich meebrengen, zoals digitale oplossingen die niet **toegankelijk zijn voor personen met een beperking**. De Commissie ondersteunt de lidstaten bij de omzetting van de Europese toegankelijkheidswet⁷². Die treedt in werking in 2025 en moet vermijden dat personen met een beperking problemen ondervinden van de digitalisering, door producten en diensten beter toegankelijk te maken.

Ten slotte vergt de digitale transformatie van de consument een grote digitale geletterdheid en sterke digitale vaardigheden, die bevorderd moeten worden door onderwijs en opleiding in het kader van een leven lang leren, zoals beklemtoond in het **actieplan voor digitaal onderwijs 2021-2027**⁷³ en de strategische prioriteiten daarvan.

- **Actie 7:** De Commissie wil in 2022, na de actualisering van de **richtsnoeren voor de richtlijn oneerlijke handelspraktijken en de richtlijn consumentenrechten, analyseren** of er op middellange termijn aanvullende wetgeving of andere maatregelen nodig zijn om te garanderen dat iedereen zowel online als offline eerlijk wordt behandeld.
- **Actie 8:** Zoals aangekondigd in het witboek over artificiële intelligentie verwacht de Commissie in 2021 een voorstel in te dienen voor een **horizontale rechtshandeling waarin de vereisten voor AI worden vastgesteld**.
- **Actie 9:** De Commissie is van plan om in 2021 met een voorstel te komen voor een herziening van de **richtlijn inzake algemene productveiligheid** die inspeelt op de nieuwe uitdagingen op het vlak van productveiligheid die voortvloeien uit nieuwe technologieën en de online-verkoop. De Commissie wil in 2021 ook een voorstel opstellen voor de **herziening van de richtlijn betreffende machines**.
- **Actie 10:** In 2021 wil de Commissie met voorstellen komen voor de herziening van de **richtlijn consumentenkrediet** en de **richtlijn betreffende de verkoop op afstand van financiële diensten** om de consument beter te beschermen op het vlak van de digitalisering van financiële retaildiensten.

⁷² Richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten (PB L 151 van 7.6.2019, blz. 70).

⁷³ Mededeling: Actieplan voor digitaal onderwijs 2021-2027. Onderwijs en opleiding herbronnen voor het digitale tijdperk (COM(2020) 624 final).

3.3. Doeltreffende handhaving en verhaal mogelijkheden

Voorbeeld: De aangekondigde richtlijn representatieve vorderingen stelt consumenten in staat om de krachten te bundelen. In de toekomst kunnen daartoe aangewezen gekwalificeerde entiteiten zaken in het collectieve belang van consumenten gemakkelijker voor de rechter of de administratieve autoriteiten brengen, ook in grensoverschrijdende gevallen. Zo wordt het voor consumenten gemakkelijker om gezamenlijk verhaal te zoeken in soortgelijke zaken, zoals de manipulatie van broeikasgasemissietests voor bepaalde dieselwagens.

Net zoals bedrijven het recht hebben om op de eengemaakte markt aan alle consumenten producten te verkopen en diensten aan te bieden, zouden **consumenten** overal in de EU **hun rechten doeltreffend moeten kunnen afdwingen** ten opzichte van die bedrijven. Uit een doorlichting van websites door de handhavingsautoriteiten is echter gebleken dat consumentenrechten in de praktijk vaak niet worden geëerbiedigd. Tussen 2007 en 2019 bleek gemiddeld 60 % van de gecontroleerde websites niet te voldoen aan de basisvoorschriften inzake consumenten en moesten ze dus worden aangepast⁷⁴.

De handhaving van consumentenrechten is eerst en vooral de **verantwoordelijkheid van de nationale overheden**, maar de EU speelt een belangrijke **coördinerende en ondersteunende** rol. De nieuwe **verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming**⁷⁵, die in januari 2020 in werking is getreden, biedt een solidere basis voor gezamenlijk optreden van de EU. De online-capaciteit, de samenwerkingsmechanismen en het systeem voor informatieverzameling van de handhavingsautoriteiten worden erdoor versterkt, zodat zij kunnen optreden tegen grootschalige inbreuken op het EU-consumentenrecht, een constant niveau van consumentenbescherming kunnen verzekeren en bedrijven een one-stop-shop kunnen bieden. Indien nodig zal de Commissie niet aarzelen haar bevoegdheden in het kader van de verordening uit te oefenen om **gecoördineerde handhavingsacties op gang te brengen** tegen EU-brede problemen. Overeenkomstig de strategische prioriteiten van deze agenda zullen de werkzaamheden geconcentreerd worden op de aanpak van:

- de gevolgen van COVID-19 voor het consumentenrecht (d.w.z. oplichting, problemen in verband met reizen en uitbuiting van financiële zwakke plekken, wat ook al vóór de pandemie voorkwam, maar nu ernstiger is geworden⁷⁶), en
- misleidende milieuclaims en oneerlijke handelspraktijken in verband met online beïnvloeding en personalisering.

Volgens de verordening moet de Commissie de doeltreffendheid van de nieuwe regels **evalueren** tegen januari 2023.

⁷⁴ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/enforcement-consumer-protection/sweeps_en

⁷⁵ Verordening (EU) 2017/2394 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende samenwerking tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2006/2004 (PB L 345 van 27.12.2017, blz. 1).

⁷⁶ Zie ook de Gezamenlijke Mededeling van 10 juni 2020: Desinformatie in verband met COVID-19 aanpakken: feiten onderscheiden van fictie (JOIN(2020) 8 final).

Daarnaast heeft de EU onlangs haar rechtskader voor consumentenbescherming geëvalueerd. De nieuwe **richtlijn betreffende betere handhaving en modernisering van de regels voor consumentenbescherming**⁷⁷ en de aangekondigde **richtlijn representatieve vorderingen**⁷⁸ zullen de consumentenrechten aanzienlijk versterken, in het bijzonder door meer digitale rechtvaardigheid, strengere sancties en een doeltreffend mechanisme voor collectief verhaal.

Om in de hele EU dezelfde handhaving te waarborgen en de autoriteiten te helpen bij de aanpak van de problemen die gepaard gaan met de digitale transformatie, zal in het **programma voor de eengemaakte markt in het kader van het nieuwe MFK** prioriteit worden gegeven aan de financiering van capaciteitsopbouw van de nationale autoriteiten. De Commissie is van plan een project voor de oprichting van een “EU-e-Lab” te financieren, dat de autoriteiten een gemeenschappelijke gereedschapskist zal bieden voor online-onderzoeken en toezicht op gevaarlijke producten die online worden verkocht door de inzet van geavanceerde IT-oplossingen en het gebruik van AI, dataminingstechnieken en webcrawlers. Daarnaast zal zij ernaar streven de capaciteit te versterken van potentiële toekomstige gekwalificeerde entiteiten in het kader van de aangekondigde richtlijn representatieve vorderingen en van nationale consumentenorganisaties als aangewezen organen om waarschuwingen te geven in het kader van de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming. Het vergemakkelijken van individueel verhaal blijft een prioriteit, met voortgezette financiering van de EU en de modernisering van de Europese Consumentencentra, alternatieve geschillenbeslechting en instrumenten voor online-geschillenbeslechting. Technische ondersteuning op maat voor administratieve capaciteitsopbouw van nationale autoriteiten is ook mogelijk via het instrument voor technische ondersteuning⁷⁹.

- **Actie 11:** De Commissie zal **de lidstaten helpen** met de **tijdige en efficiënte omzetting, uitvoering en handhaving** van de richtlijn betreffende betere handhaving en modernisering van de regels voor consumentenbescherming, die in mei 2022 in werking treedt, en de aangekondigde richtlijn representatieve vorderingen, zodra die formeel is vastgesteld en in werking is getreden.
- **Actie 12:** In 2022 en daarna om de twee jaar zal de Commissie samen met de nationale autoriteiten de **gemeenschappelijke handhavingsprioriteiten** van het netwerk voor samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming voorstellen om de in de diverse sectoren vastgestelde handhavingsskwesties aan te pakken.
- **Actie 13:** Tegen 2022 zal de Commissie met een gereedschapskist met **innovatieve e-instrumenten** komen om de capaciteit van de nationale autoriteiten te versterken voor de aanpak van illegale online-handelspraktijken en de opsporing van onveilige producten, volgens de beginselen van het Europees interoperabiliteitskader⁸⁰.

⁷⁷ Richtlijn (EU) 2019/2161 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en Richtlijnen 98/6/EG, 2005/29/EG en 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad wat betreft betere handhaving en modernisering van de regels voor consumentenbescherming in de Unie (PB L 328 van 18.12.2019, blz. 7).

⁷⁸ Tekst van de voorlopige overeenkomst van de medewetgevers onder politiek akkoord over het voorstel op 22 juni 2020.

⁷⁹ Opvolger van het steunprogramma voor structurele hervormingen (COM(2020) 409 final).

⁸⁰ https://ec.europa.eu/isa2/eif_en

- **Actie 14:** Tegen 2023 zal de Commissie de **toepassing van de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming evalueren**, met name om te beoordelen hoe doeltreffend wordt opgetreden tegen EU-brede praktijken die in strijd zijn met het consumentenrecht.

3.4. Inspelen op specifieke consumentenbehoeften

Voorbeeld: In 2018 was 10 % van de gezinnen achterop met de betaling van hypotheek, huur, rekeningen van nutsbedrijven of aflossingen van leningen, met het risico van overmatige schuldenlast. Door de pandemie is de schuldenlast van veel consumenten nog ernstiger geworden. De Commissie heeft samen met de lidstaten en belanghebbenden beste praktijken opgesteld en gepromoot om consumenten met problemen te helpen⁸¹, waaronder betere toegang tot schuldadvies. Uit studies blijkt dat elke euro die aan schuldhelpverlening wordt gespendeerd, meer dan twee euro aan sociale uitkeringen kan besparen.

Instrumenten voor consumentenbeleid beschermen alle consumenten in hun contacten met professionele handelaren. Er wordt aangenomen dat consumenten in het algemeen de zwakkere partij zijn bij een transactie en dat hun gezondheid, veiligheid en economische belangen daarom moeten worden beschermd. Bepaalde groepen consumenten kunnen in bepaalde omstandigheden echter bijzonder kwetsbaar zijn en moeten speciaal worden beschermd. **Consumenten kunnen kwetsbaarder worden** door maatschappelijke omstandigheden of door de specifieke kenmerken van individuele consumenten of groepen van consumenten, zoals leeftijd, geslacht, gezondheid, digitale geletterdheid, rekenkundige basiskennis of financiële situatie⁸². Een gebrek aan toegankelijkheid kan oudere personen of personen met een beperking uitsluiten of hun interactie beperken. Die vormen van kwetsbaarheid kunnen door de pandemie verergerd zijn, maar zijn daar in wezen niet afhankelijk van.

De toenemende **financiële kwetsbaarheid** van vele gezinnen in de EU is momenteel bijzonder zorgwekkend. Uit een recent onderzoek in 21 lidstaten bleek dat sinds het begin van de COVID-19-crisis zes op tien consumenten geconfronteerd zijn met financiële problemen⁸³ die kunnen leiden tot overmatige schuldenlast. **Schuldadvies** is een doeltreffende manier gebleken om consumenten met een overmatige schuldenlast terug in een financieel duurzame toestand te brengen en er tegelijk voor te zorgen dat de schuldeisers worden terugbetaald. De Commissie verzamelt in de lidstaten beste praktijken, onderzoekt de replicerbaarheid daarvan en zoekt naar financieringsbehoeften en -kansen in het kader van het nieuwe MFK. In juni 2020 heeft de Commissie ook een geactualiseerde versie van de Europese gedragscode voor de verstrekking van microkrediet gepubliceerd⁸⁴. Bij de

⁸¹ De Commissie organiseerde in mei en juni 2020 rondetafeldialogen met belanghebbenden over de steunmaatregelen van banken en andere kredietverstrekkers, en publiceerde vervolgens in juli 2020 een document met beste praktijken.

⁸² In het verslag van het Behavioural Insights Team over online-onrecht en -manipulatie worden verschillende interessante opties beschreven, waaronder voorstellen voor het gebruik van gegevens om kwetsbare consumenten te identificeren (blz. 52) en andere maatregelen (bv. zelfuitsluiting).

⁸³ <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200525IPR79717/eu-citizens-want-more-competences-for-the-eu-to-deal-with-crises-like-covid-19>

⁸⁴ De gedragscode moet een kwaliteitslabel met een uniforme reeks beste praktijken zijn voor Europese instellingen voor microfinanciering die bedrijfskredieten tot 25 000 EUR verstrekken aan micro-ondernemingen of zelfstandigen. Zie: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1482&langId=nl>

herziening van de richtlijn consumentenkrediet⁸⁵ zal worden nagegaan hoe de regels zodanig kunnen worden verbeterd dat een krediet alleen nog wordt verleend na een grondige beoordeling van de kredietwaardigheid van de consument. Consumenten moeten vóór zij een contract sluiten ook alle nodige en gepaste gegevens en adviezen krijgen om een geïnformeerde keuze te kunnen maken bij het sluiten van een kredietovereenkomst.

Die maatregelen zijn essentieel om de financieringsbehoeften van consumenten af te stemmen op hun vermogen tot terugbetaling, en aldus het risico van wanbetaling en overmatige schuldenlast te beperken. Niettemin is het voor hen soms onmogelijk om schulden terug te betalen als die opeisbaar worden. Soms moet de meest geschikte manier worden overwogen om de overmatige schuldenlast van consumenten af te wikkelen, met inbegrip van kwijtschelding⁸⁶.

Zoals beklemtoond door het Europees netwerk inzake sociaal beleid⁸⁷ is betaalbaarheid cruciaal om de toegang tot producten en diensten te waarborgen voor **consumenten met een laag inkomen**. Sommige lidstaten passen voor mensen met een laag inkomen maatregelen voor consumentenbescherming toe naast socialezekerheidsregelingen. In de aanbeveling van de Commissie over energiearmoede⁸⁸ vinden de lidstaten een leidraad om energiearmoede aan te pakken en kwetsbare energieverbruikers meer mogelijkheden te geven.

Ouderen en mensen met een beperking hebben specifieke behoeften op het vlak van consumptie. Het is belangrijk te waarborgen dat duidelijke, gebruikersvriendelijke en toegankelijke informatie zowel online als offline beschikbaar is overeenkomstig de toegankelijkheidseisen binnen de EU voor producten en diensten⁸⁹. Oudere consumenten en consumenten met een beperking hebben ook behoefte aan toegankelijke producten die compatibel zijn met de gangbare technologie. Een eerlijke en niet-discriminerende benadering van de digitale transformatie moet tegemoetkomen aan de behoeften van oudere consumenten, consumenten met een beperking en “off-liners” in het algemeen, die minder vertrouwd zijn met digitale tools en vatbaarder zijn voor fraude. Uit de ervaringen van een aantal lidstaten blijkt dat **lokale initiatieven** voor advies aan consumenten in plattelandsgebieden of stadsdistricten⁹⁰ het doeltreffendst zijn. Organisaties van de sociale economie zijn bijzonder goed geplaatst om op die behoeften in te spelen omdat zij zich in de nabijheid van lokale en plattelandsgemeenschappen bevinden. Soortgelijke initiatieven zouden gepromoot kunnen worden door een gemeenschappelijk optreden op het niveau van de EU in het kader van het volgende MFK.

Kinderen en minderjarigen zijn in het bijzonder blootgesteld aan misleidende of agressieve online-handelspraktijken. Het is belangrijk om vanaf de schoolbanken te investeren in **levenslange consumentenopleiding en bewustmaking**. Dat moet ook de bevordering van de

⁸⁵ Zie actie 10.

⁸⁶ Zie Richtlijn (EU) 2019/1023 inzake herstructurering, insolventie en kwijtschelding van schuld.

⁸⁷ Baptista, I. en Marlier, E. (2020), Access to essential services for people on low incomes in Europe. An analysis of policies in 35 countries, Europees netwerk inzake sociaal beleid (ESPN), Brussel: Europese Commissie.

⁸⁸ Aanbeveling van de Commissie van 14 oktober 2020 over energiearmoede (C(2020) 960 final).

⁸⁹ Richtlijn (EU) 2019/882 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L0882>) (PB L 151 van 7.6.2019, blz. 70).

⁹⁰ Zie bijvoorbeeld “Verbraucher stärken im Quartier”, een gemeenschappelijk project van de Federatie van Duitse consumentenorganisaties en consumentencentra. <https://www.vzbv.de/pressemitteilung/verbraucher-staerken-im-quartier>

financiële geletterdheid inhouden als een essentiële vaardigheid om consumenten in staat te stellen goede beslissingen te nemen over hun persoonlijke financiën⁹¹. Beter gecoördineerde acties van de belangrijkste actoren op nationaal en Europees niveau op gebieden zoals toegang tot online-onderwijsmateriaal en capaciteitsopbouw, kunnen bijdragen tot synergie, constante innovatie en aanpassing en toepassing van nieuwe online en pedagogische benaderingswijzen, onder meer door de oprichting van online-platforms en andere instrumenten.

Kinderen zijn in het bijzonder blootgesteld aan risico's in verband met producten⁹². In 2019 waren 32 % van alle producten die als gevaarlijk zijn aangemerkt in het Safety Gate/Rapex-systeem, speelgoed of kinderverzorgingsproducten. Naast de herziening van de richtlijn inzake algemene productveiligheid en de versterking van het algemene kader zal de Commissie **geactualiseerde veiligheidsvoorschriften voor normen voor kinderproducten** opstellen. De Commissie is ook van plan de bemonstering en het testen van kinderproducten⁹³ te ondersteunen door gecoördineerde markttoezichtactiviteiten van de lidstaten⁹⁴. Daarnaast zal zij de bescherming van de veiligheid van kinderen en andere kwetsbare groepen in 2021 opnemen in de Europese prijs voor productveiligheid, om de beste handelspraktijken op dat gebied te bevorderen.

Wat de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten betreft, waarborgt Richtlijn 2004/113/EG⁹⁵ de **gelijke behandeling** van mannen en vrouwen. Zo wordt bescherming gewaarborgd tegen, bijvoorbeeld, de weigering van kredietdiensten aan zwangere vrouwen op basis van een verwacht potentieel inkomensverlies en de uitsluiting van alleenstaande moeders van bepaalde financiële diensten op basis van een vermeend hoger risico van wanbetaling. Daarnaast is bij Richtlijn 2000/43/EG⁹⁶ een kader vastgesteld voor de bestrijding van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming, teneinde in de lidstaten het beginsel van gelijke behandeling toe te passen.

Het **risico van discriminatie** stijgt soms nog door **algoritmen** die door bepaalde aanbieders van goederen en diensten worden gebruikt en waarvan **de formule bepaalde vooroordelen kan bevatten** die vaak het gevolg zijn van reeds bestaande culturele of sociale verwachtingen. Hoewel dat kan leiden tot discriminatie tussen consumenten in het algemeen, worden bepaalde groepen meer getroffen dan andere, met name etnische of raciale minderheden⁹⁷. Het aangekondigde voorstel voor een horizontaal wetgevingskader inzake

⁹¹ Zie: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een kapitaalmarktenunie voor mensen en ondernemingen — nieuw actieplan (COM(2020) 590 final) Actie 7: Burgers mondiger maken door financiële geletterdheid.

⁹² Uit gegevens over letsels blijkt dat kinderen en ouderen de kwetsbaarste consumentengroepen zijn op het gebied van productveiligheid. Hoewel zij maar 35 % van de bevolking van de EU uitmaken, zijn zij samen goed voor 54 % van alle productgerelateerde letsels.

⁹³ Controle van de veiligheid van online en offline verkochte producten, bv. ligstoeltjes, babyschommels en loopwagentjes.

⁹⁴ Gecoördineerde activiteiten op het gebied van de veiligheid van producten (artikel 10 van Richtlijn 2001/95/EG inzake algemene productveiligheid).

⁹⁵ Richtlijn 2004/113/EG van de Raad van 13 december 2004 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten (PB L 373 van 21.12.2004, blz. 37).

⁹⁶ Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (PB L 180 van 19.7.2000, blz. 22).

⁹⁷ https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-focus-big-data_en.pdf

artificiële intelligentie zal specifiek gericht zijn op de vraag hoe het risico kan worden beperkt dat in algoritmen vooroordelen en discriminatie worden verwerkt.

Ten slotte blijkt uit gegevens van de gedragseconomie⁹⁸ dat consumentengedrag, met name online, vaak wordt beïnvloed door cognitieve vooroordelen die door handelaren voor commerciële doeleinden kunnen worden misbruikt. Die **nieuwe risico's** kunnen **vrijwel alle consumenten treffen**. Transparantieverplichtingen zijn zeker belangrijk bij de aanpak van informatieasymmetrieën (zoals eerder ook vermeld in de context van digitalisering), maar er is meer onderzoek nodig om te bepalen of aanvullende maatregelen nodig zijn om die dynamische vorm van kwetsbaarheid aan te pakken.

- **Actie 15:** De Commissie is voornemens om vanaf 2021 de financiering voor acties **ter verbetering van de beschikbaarheid en de kwaliteit van schuldadviesdiensten** in de lidstaten te verhogen.
- **Actie 16:** De Commissie wil vanaf 2021 initiatieven ondersteunen die **lokaal advies verstrekken aan consumenten** die om structurele of persoonlijke redenen geen toegang hebben tot steun en informatie die online of via centrale voorlichtingsbureaus wordt verstrekt.
- **Actie 17:** De Commissie verwacht in 2021 een **besluit inzake veiligheidseisen** op te stellen voor normen voor **kinderverzorgingsproducten** en het kader voor productveiligheid te versterken door de herziening van de richtlijn inzake algemene productveiligheid.
- **Actie 18:** Tegen 2023 zal de Commissie een **strategische aanpak ontwikkelen om het consumentenbewustzijn en -onderricht te verbeteren**, waarbij ook rekening wordt gehouden met de behoeften van verschillende groepen, onder meer op basis van gelijkheid en non-discriminatie.

3.5. Consumentenbescherming in een mondiaal kader

Voorbeeld: Door de opkomst van de elektronische handel wordt samenwerking met internationale partners, met name China, steeds belangrijker. Het percentage aankopen bij verkopers buiten de EU is gestegen van 17 % in 2014 tot 27 % in 2019⁹⁹. Door intensiever met China samen te werken op het gebied van productveiligheid door middel van een actieplan dat specifiek gericht is op online verkochte producten, kan het aantal onveilige producten dat rechtstreeks aan consumenten in de EU wordt verkocht, worden beperkt.

Productie- en waardeketens zijn **in toenemende mate mondiaal en onderling verbonden**. Distributie- en detailhandelketens worden aangestuurd door de snelle groei van de online-handel en de platformeconomie. Om consumenten doeltreffend te beschermen is het bijgevolg belangrijk dat de autoriteiten en alle actoren in de toeleveringsketen nauw samenwerken. Tegelijk is het belangrijk dat de EU haar hoge niveau van consumentenbescherming als Europese waarde en Europees model op internationaal niveau uitdraagt.

⁹⁸ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/vulnerability/index_en.htm

⁹⁹ Eurostat https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/E-commerce_statistics_for_individuals#E-shopping_from_other_EU_countries

Om een veilige invoer te waarborgen en consumenten in de EU te beschermen tegen oneerlijke handelspraktijken van buiten de EU, moeten meer binnenlandse maatregelen worden genomen door middel van sterkere instrumenten voor markttoezicht en moet ook nauwer worden samengewerkt met de overheden van **partnerlanden van de EU**. Veel gevaarlijke producten die in de EU worden aangetroffen, komen uit derde landen. In 2019 betrof 64 % van de waarschuwingen in Safety Gate/RAPEX producten die buiten de EER waren vervaardigd, vooral in China. Sinds 2006 werkt de Commissie via het RAPEX-China-systeem samen op het gebied van productveiligheid, wat heeft bijgedragen tot een vermindering van het aantal onveilige producten, ook al blijft het cijfer over het algemeen hoog.

Samenwerking en uitwisseling van gegevens over gevaarlijke producten met **landen met vergelijkbare markten** kunnen een andere manier zijn om de veiligheid van consumenten in de EU te waarborgen. De lidstaten zouden gerichtere acties kunnen ondernemen en nieuwe en opkomende risico's kunnen aanpakken. Om daarbij te helpen, heeft de Commissie regelingen getroffen voor regelmatige informatie-uitwisseling over gevaarlijke producten met **Canada**. Zij maakt ook gebruik van het aanzienlijke potentieel van het handelsbeleid en bespreekt de opnemings van een soortgelijke uitwisseling over de veiligheid en conformiteit van non-foodproducten en het bijbehorende markttoezicht in de handelsovereenkomsten die momenteel worden voorbereid (bv. met **Australië, Nieuw-Zeeland en Chili**).

Het is ook belangrijk om te streven naar nauwe samenwerking met de landen van het **Europese nabuurschap** en de **Westelijke Balkan**. Met name die laatste zijn belangrijk door hun geografische nabijheid en hun aanpassingsproces aan het EU-acquis op het gebied van consumentenbescherming en -veiligheid.

De strenge EU-normen voor consumentenbescherming kunnen dienen als model voor andere **landen met minder geavanceerde structuren** voor consumentenbescherming en moeten in internationale agenda's worden opgenomen. Zo hebben een aantal niet-EU-landen grote belangstelling getoond voor de invoering van een systeem dat vergelijkbaar is met Safety Gate/RAPEX van de EU. In dat opzicht verleent de Commissie ondersteuning op regelgevingsgebied en is zij betrokken bij capaciteitsopbouwactiviteiten.

Multilaterale samenwerking op het gebied van consumentenkwesies is essentieel voor de bevordering van een hoge mate van bescherming en veiligheid op internationaal niveau en voor de wereldwijde bescherming van consumenten. Om die doelstellingen te verwezenlijken zal de Commissie, in samenwerking met de lidstaten, haar invloed blijven aanwenden in internationale organisaties zoals de Wereldhandelsorganisatie (WTO), de Conferentie van de Verenigde Naties voor handel en ontwikkeling (UNCTAD) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO).

- **Actie 19:** In 2021 streeft de Commissie naar de ontwikkeling van een **actieplan met China** voor meer samenwerking op het gebied van productveiligheid van online verkochte producten.

- **Actie 20:** Vanaf 2021 zal de Commissie ernaar streven om partnerlanden van de EU, ook in **Afrika**¹⁰⁰, te ondersteunen op het gebied van regelgeving, technische bijstand en capaciteitsopbouw.

4. GOVERNANCE

Deze agenda bevat de door de Commissie voorgestelde maatregelen ter bevordering van de prioriteiten van het consumentenbeleid die de EU en de lidstaten in de komende vijf jaar en daarna zouden kunnen nastreven. Het welslagen ervan zal afhangen van een breed partnerschap met alle betrokken belanghebbenden. Die nieuwe visie op samenwerking op het vlak van Europese en nationale beleidsprioriteiten impliceert een **nieuw kader voor nauwere samenwerking** dat concrete acties mogelijk maakt. Het kader moet gebaseerd zijn op de jaarlijkse prioriteiten, die worden besproken op een jaarlijkse **consumententop** tijdens Wereldconsumentendag¹⁰¹ en waaraan alle belanghebbenden¹⁰² deelnemen. De top moet de in het vorige jaar geboekte vooruitgang evalueren en de prioriteiten voor het volgende jaar vaststellen.

De Commissie zal regelmatig overleg plegen met het **Europees Parlement**, het **Economisch en Sociaal Comité** en het **Comité van de Regio's**. Zij zal ook nauw met de lidstaten samenwerken in het kader van bestaande netwerken¹⁰³, werkgroepen of ad-hoc taskforces. De Commissie zal in dat verband nauw samenwerken met de nationale autoriteiten om een sterke coördinatie van de acties en een optimaal gebruik van de beschikbare middelen op Europees en nationaal niveau te waarborgen. De uitwisseling van resultaten van onderzoek en wetenschappelijke projecten tussen de lidstaten en de Commissie zou kunnen bijdragen tot een solide empirische basis van relevante gegevens.

Die werkzaamheden moeten gepaard gaan met nauwe en doeltreffende samenwerking met de **voornaamste belanghebbenden**, waaronder **consumentenorganisaties, het bedrijfsleven en academici**. Sterke consumentenorganisaties op Europees en nationaal niveau zijn essentiële partners bij het opzetten van de werkzaamheden in het kader van deze agenda en voor het contact met en de ondersteuning van consumenten. De Commissie zal een **nieuwe adviesgroep consumentenbeleid** oprichten om de vooruitgang te evalueren en na te denken over de prioriteiten voor het volgende jaar, als input voor de besprekingen op de consumententop. Die adviesgroep moet alle belanghebbenden bijeenbrengen maar ook gerichte discussies mogelijk maken, bijvoorbeeld tussen consumentenorganisaties en overheidsinstanties. Er moeten verschillende vormen van **samenwerking met het bedrijfsleven** worden nagestreefd, onder meer via opleidingsactiviteiten, de uitwisseling van goede praktijken en bijeenkomsten met ondernemingen die vrijwillige toezeggingen doen.

¹⁰⁰ Zie: Naar een brede strategie met Afrika — Gezamenlijke mededeling van de Europese Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid aan het Europees Parlement en de Raad (JOIN(2020) 4 final van 9 maart 2020).

¹⁰¹ Elk jaar op 15 maart.

¹⁰² Op de consumententop komen belanghebbenden uit de EU-lidstaten bijeen, waaronder beleidsmakers, nationale handhavingsinstanties, de academische wereld, consumenten- en bedrijfsorganisaties en jongerenvertegenwoordigers.

¹⁰³ Bijvoorbeeld het netwerk voor consumentenbeleid, met hoge ambtenaren van de lidstaten en de Commissie.

Tegelijk moet het huidige **scorebord van de consumentenvoorwaarden** over de situatie van consumenten in de hele EU **verder ontwikkeld** worden om beter rekening te kunnen houden met de realiteit op het gebied van consumentenbescherming, productveiligheid en duurzame consumptie op Europees en nationaal niveau, op basis van een herziene reeks indicatoren. Het scorebord moet gebaseerd zijn op een versterkt systeem voor gegevensverzameling dat betrekking heeft op de situatie in de verschillende markten en landen, de standpunten en het gedrag van consumenten en de handhavingscapaciteiten en -maatregelen van de lidstaten. Op basis van via het scorebord verzamelde gegevens en nauwe samenwerking met alle belanghebbenden kunnen maatregelen en acties op Europees en nationaal vlak worden ontworpen, afgestemd en geprioriteerd voor een maximaal effect dat consumenten in de hele EU ten goede komt.

- **Actie 21:** De Commissie wil ter ondersteuning van de consumentenagenda¹⁰⁴ een **adviesgroep consumentenbeleid** oprichten, waarin vertegenwoordigers van consumentenorganisaties, het maatschappelijk middenveld en de industrie zitting hebben.
- **Actie 22:** De Commissie is van plan het **scorebord voor consumentenvoorwaarden** in 2021 te vernieuwen om de monitoring- en benchmarkfunctie ervan te verbeteren, evenals de relevantie voor een sterkere samenwerking op het gebied van handhaving in de EU.

5. CONCLUSIE

De EU beschikt over een solide kader voor consumentenbescherming dat in de loop van vele jaren is ontwikkeld en onlangs is versterkt door verschillende wetgevingsinitiatieven die de consumenten in de EU de komende jaren ten goede zullen komen. In deze nieuwe consumentenagenda wordt uiteengezet hoe die verwezenlijkingen kunnen worden geconsolideerd door een reeks maatregelen waarmee problemen worden aangepakt, waarvan er vele in de context van de huidige pandemie nader zijn belicht, en waarmee het algemene kader voor samenwerking tussen EU-instellingen, lidstaten en belanghebbenden wordt versterkt. De agenda zal een belangrijke motor zijn voor het duurzame herstel en de veerkracht van de economie en de consumenten in de EU.

De Commissie kijkt uit naar een brede dialoog met alle betrokken partijen over de prioriteiten, acties en samenwerkingsmethoden ter bevordering van de consumentenbescherming in de volgende jaren, zoals uiteengezet in deze agenda.

¹⁰⁴ Als informele deskundigengroep, overeenkomstig het besluit van de Commissie van 30 mei 2016 tot vaststelling van horizontale regels voor de oprichting en werking van deskundigengroepen van de Commissie (C(2016) 3301 final).