EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 18.6.2024
COM(2024) 258 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de uitvoering van 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

1. Inleiding

Richtlijn (EU) 2019/2161 van het Europees Parlement en de Raad 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[1] (de "moderniseringsrichtlijn") werd op 27 november 2019 aangenomen. Bij deze richtlijn werden vier bestaande richtlijnen inzake consumentenrecht gewijzigd: Richtlijn 93/13/EEG betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten[2] (de "richtlijn oneerlijke bedingen"), Richtlijn 98/6/EG inzake prijsaanduiding[3] (de "richtlijn prijsaanduiding"), Richtlijn 2005/29/EG betreffende oneerlijke handelspraktijken[4] (de "richtlijn oneerlijke handelspraktijken") en Richtlijn 2011/83/EU betreffende consumentenrechten[5] (de "richtlijn consumentenrechten").

De moderniseringsrichtlijn vormt een antwoord op de tekortkomingen die werden vastgesteld bij de geschiktheidscontrole van 2017 en de parallelle evaluatie van de richtlijn consumentenrechten[6]. Zij was bedoeld om de handhaving van de EU-regels inzake consumentenbescherming te versterken en de regels aan te passen aan de voortschrijdende digitalisering. Naast het voorstel voor de moderniseringsrichtlijn diende de Europese Commissie een voorstel in over representatieve vorderingen ter bescherming van de collectieve belangen van consumenten. Dit werd in 2020 aangenomen[7].

De moderniseringsrichtlijn moest **uiterlijk op 28 november 2021 in nationaal recht zijn omgezet en vanaf 28 mei 2022 in de lidstaten van toepassing worden**. De richtlijn bevat een evaluatieclausule die bepaalt dat uiterlijk in mei 2024 een verslag aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing ervan moest worden ingediend. De evaluatie moest een beoordeling omvatten van de bepalingen die betrekking hebben op evenementen die worden georganiseerd op andere locaties dan de verkoopruimten van de handelaar en goederen die worden gemarket als identiek maar waarvan de samenstelling of kenmerken aanzienlijk verschillen (marketing van producten van "tweevoudige kwaliteit").

---

[1] PB L 328 van 18.12.2019, blz. 7.
[2] Richtlijn 93/13/EEG van de Raad van 5 april 1993 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten (PB L 95 van 21.4.1993, blz. 29).
[3] Richtlijn 98/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 betreffende de bescherming van de consument inzake de prijsaanduiding van aan de consument aangeboden producten (PB L 80 van 18.3.1998, blz. 27).
[4] 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) (PB L 149 van 11.6.2005, blz. 22).
[5] 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 (PB L 304 van 22.11.2011, blz. 64).
[6] Voor nadere informatie zie: https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/59332.
[7] Richtlijn (EU) 2020/1828 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2020 betreffende representatieve vorderingen ter bescherming van de collectieve belangen van consumenten en tot intrekking van Richtlijn 2009/22/EG (PB L 409 van 4.12.2020, blz. 1).

Dit verslag bestrijkt een periode van twee jaar na de datum waarop de nationale wetgeving tot omzetting van de moderniseringsrichtlijn van toepassing moest worden (28 mei 2022). In de praktijk bestrijken de beschikbare gegevens voor veel lidstaten een kortere periode als gevolg van vertragingen bij de omzetting. De toepassing van de richtlijn bevindt zich derhalve nog in een relatief vroeg stadium, wat gevolgen heeft voor de interpretatie van de in dit verslag gepresenteerde gegevens over de uitvoering. Het aantal formele handhavingsbesluiten of -procedures in verband met de moderniseringsrichtlijn is beperkt. Tot dusver is er geen jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU over de toepassing ervan, afgezien van één aanhangige prejudiciële zaak over de nieuwe bepaling van de richtlijn prijsaanduiding inzake prijsverminderingen[8].

Dit verslag werd tegelijkertijd opgesteld met de lopende geschiktheidscontrole van het EU-consumentenrecht inzake digitale rechtvaardigheid (de "geschiktheidscontrole")[9], die in mei 2022 van start ging om te bepalen of de belangrijkste horizontale instrumenten van het consumentenrecht nog steeds toereikend zijn om een hoog niveau van consumentenbescherming in de digitale omgeving (digitale rechtvaardigheid) te waarborgen. Het resultaat van de geschiktheidscontrole zal in een afzonderlijk verslag worden gepresenteerd, dat in de tweede helft van 2024 zal worden gepubliceerd.

2. Belangrijkste elementen van de moderniseringsrichtlijn

Met de moderniseringsrichtlijn werden gerichte wijzigingen aangebracht in de richtlijn oneerlijke handelspraktijken, de richtlijn oneerlijke bedingen, de richtlijn consumentenrechten en de richtlijn prijsaanduiding. Met de richtlijn zijn de volgende belangrijke wijzigingen ingevoerd:

- **strengere sanctieregels** voor inbreuken op de vier richtlijnen;
- een nieuw EU-recht op **individuele remedies voor consumenten** die schade hebben geleden door oneerlijke handelspraktijken die verboden zijn op grond van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken;
- een verbod op specifieke **oneerlijke onlinepraktijken** (aanvullingen op bijlage I bij de richtlijn oneerlijke handelspraktijken ("zwarte lijst")) met betrekking tot:
    - consumentenbeoordelingen,
    - reclame en betaalde plaatsingen in zoekresultaten,
    - wederverkoop van evenemententickets;
- **nieuwe transparantieverplichtingen** (wijzigingen van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken en de richtlijn consumentenrechten):
    - met betrekking tot de belangrijkste parameters die de rangschikking van online zoekresultaten bepalen,
    - met betrekking tot de vraag of de overeenkomst wordt gesloten met een handelaar of een particulier op een onlinemarktplaats,

[8] Zaak C-330/23, Aldi Süd.

[9] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13413-Digitale-rechtvaardigheid-geschiktheidscontrole-van-het-EU-consumentenrecht_nl.

    - met betrekking tot de maatregelen die zijn genomen om ervoor te zorgen dat gepubliceerde consumentenbeoordelingen afkomstig zijn van consumenten die het product daadwerkelijk hebben gebruikt of aangekocht;
- een uitbreiding van de **toepassing van de richtlijn consumentenrechten tot "kosteloze" digitale diensten** waarvoor consumenten geen geld betalen maar persoonsgegevens verstrekken, zoals opslag in de cloud, sociale media en e-maildiensten;
- **transparantie van gepersonaliseerde prijsstelling**: een verplichting in de richtlijn consumentenrechten om consumenten te waarschuwen wanneer zij een aan de hand van geautomatiseerde verwerking gepersonaliseerde prijs te zien krijgen;
- **marketing van producten van "tweevoudige kwaliteit"**: een wijziging van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken die verbiedt dat goederen op misleidende wijze worden gepresenteerd als identiek aan goederen die in andere lidstaten in de handel worden gebracht wanneer de samenstelling of kenmerken van die goederen aanzienlijk verschillen;
- **transparantie van prijsverminderingen**: een wijziging van de richtlijn prijsaanduiding op grond waarvan verkopers die een prijsvermindering aankondigen, ook hun laagste prijs in de afgelopen dertig dagen moeten vermelden.

Na de vaststelling van de moderniseringsrichtlijn maakte de Commissie in december 2021 geactualiseerde richtsnoeren over de richtlijn oneerlijke handelspraktijken en de richtlijn consumentenrechten bekend, waarin de aangebrachte wijzigingen aan bod komen, evenals een afzonderlijke nieuwe mededeling met richtsnoeren over de nieuwe bepaling van de richtlijn prijsaanduiding inzake prijsverminderingen[10].

3. Omzetting en conformiteitsbeoordeling

Krachtens artikel 7 van de moderniseringsrichtlijn moesten de lidstaten de nodige bepalingen vaststellen en bekendmaken om uiterlijk op 28 november 2021 aan de richtlijn te voldoen en moesten zij de bepalingen vanaf 28 mei 2022 toepassen.

In de loop van 2020 organiseerde de Commissie drie omzettingsworkshops om de lidstaten te helpen de nodige wetgeving aan te nemen. Vijf lidstaten hebben vóór de uiterste termijn voor omzetting van 28 november 2021 volledige nationale omzettingsmaatregelen vastgesteld en aan de Commissie meegedeeld. In januari 2022 leidde de Commissie formele inbreukprocedures in tegen 22 lidstaten die geen omzettingsmaatregelen of slechts gedeeltelijke omzettingsmaatregelen hadden meegedeeld. In de loop van 2022 volgde een aantal met redenen omklede adviezen. Meer dan de helft van de lidstaten gaf kennis van de volledige omzetting van de richtlijn na de datum van toepassing ervan in mei 2022. In de eerste helft van 2023 hadden op één na alle lidstaten de

[10] Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren met betrekking tot de uitlegging en toepassing van Richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt (PB C 526 van 29.12.2021, blz. 1). Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren met betrekking tot de uitlegging en toepassing van Richtlijn 2011/83/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende consumentenrechten (PB C 525 van 29.12.2021, blz. 1). Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren met betrekking tot de uitlegging en toepassing van artikel 6 bis van Richtlijn 98/6/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van de consument inzake de prijsaanduiding van aan de consument aangeboden producten (PB C 526 van 29.12.2021, blz. 130).

Commissie in kennis gesteld van de volledige omzetting van de richtlijn. De laatste lidstaat gaf op 29 mei 2024 kennis van de volledige omzetting.

De Commissie beoordeelde bovendien de conformiteit van de omzetting van de moderniseringsrichtlijn. Sinds eind 2023 heeft de Commissie negen gerichte dialogen[11] met de betrokken nationale autoriteiten geopend om de vastgestelde problemen met de omzetting op te helderen en met andere lidstaten zullen binnenkort dialogen worden gestart.

De meest voorkomende problemen betreffen onder meer de omzetting van de bepalingen inzake individuele verhaalsmogelijkheden voor consumenten in de richtlijn oneerlijke handelspraktijken en van de aangescherpte sanctieregels in de richtlijn oneerlijke bedingen, de richtlijn oneerlijke handelspraktijken en de richtlijn consumentenrechten. In tegenstelling tot de meeste andere bepalingen van de moderniseringsrichtlijn die gewoonlijk letterlijk worden omgezet in de overeenkomstige nationale regels, heeft de omzetting van de bepalingen inzake remedies en sancties in veel gevallen geleid tot wijzigingen van meerdere nationale regels. Voorts heeft de controle van de omzetting een aantal problemen aan het licht gebracht met de omzetting van het nieuwe artikel 6 bis van de richtlijn prijsaanduiding inzake aankondigingen van prijsverminderingen. Sommige lidstaten lijken het toepassingsgebied van hun omzettingsbepalingen te hebben uitgebreid tot niet alleen goederen, maar ook diensten die buiten het toepassingsgebied van het nieuwe artikel 6 bis en de richtlijn prijsaanduiding als zodanig vallen. Deze en andere omzettingsproblemen worden nader besproken in de volgende thematische delen.

4. Toepassing en handhaving

De onderzoeksactiviteiten met betrekking tot de uitvoering van de richtlijn in het kader van dit verslag vonden voornamelijk in 2023 plaats, dat wil zeggen in een relatief vroeg stadium van de toepassing van de richtlijn. Zij geven dus geen volledig en definitief beeld. De nationale autoriteiten en rechters hebben ook weinig ervaring met de handhaving van de richtlijn.

De analyse van de uitvoering is gebaseerd op verschillende informatiebronnen. Wat de naleving door handelaren betreft, wordt in het verslag verwezen naar de desbetreffende online “sweeps” die door de nationale handhavingsautoriteiten werden uitgevoerd en door de Commissie werden gecoördineerd in het kader van het bij Verordening (EU) 2017/2394[12] opgerichte samenwerkingsnetwerk voor consumentenbescherming (het “SCB-netwerk”). In het verslag wordt ook gebruikgemaakt van de beschikbare openbare informatie over de relevante monitoringactiviteiten en formele handhavingsmaatregelen van de nationale autoriteiten en de verslagen en onderzoeken van belanghebbenden.

[11] EU-pilotdossiers.

[12] 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). Zie voor meer informatie over de SCB-activiteiten in 2020-2021 het tweejaarlijkse verslag van het SCB-netwerk: https://commission.europa.eu/system/files/2022-04/swd_2022_108_f1_staff_working_paper_en_v3_p1_1903309.pdf.

In het kader van een externe ondersteunende studie[13] (de "ondersteunende studie") voor de geschiktheidscontrole en dit verslag werd een consumentenenquête uitgevoerd onder 10 000 respondenten uit tien lidstaten (Estland, Frankrijk, Duitsland, Hongarije, Italië, Polen, Portugal, Roemenië, Spanje en Zweden)[14]. Daarnaast werd een gerichte enquête[15] gehouden waarin de standpunten werden verzameld van verschillende belanghebbenden (bedrijven, consumentenorganisaties, ministeries en handhavingsautoriteiten enz.) in alle lidstaten over specifieke vragen (de "enquête onder belanghebbenden"). Er werden aanvullende gesprekken gevoerd met geselecteerde consumenten- en brancheorganisaties, handhavingsautoriteiten en ministeries. De opstelling van het verslag is met de lidstaten besproken tijdens de vergaderingen van de deskundigengroep consumentenrecht van de Commissie. Specifieke onderwerpen van de moderniseringsrichtlijn, met name de bepalingen inzake prijsverminderingen en tweevoudige kwaliteit, werden besproken tijdens verschillende bilaterale en multilaterale bijeenkomsten met belanghebbenden en nationale autoriteiten.

Tot slot werden, als onderdeel van de ondersteunende studie, controles van de naleving door geselecteerde onlinehandelaren[16] uitgevoerd met betrekking tot onderwerpen die relevant zijn voor

[13] Studie ter ondersteuning van de geschiktheidscontrole van het EU-consumentenrecht inzake digitale rechtvaardigheid en het verslag over de toepassing van de Moderniseringsrichtlijn (EU) 2019/2161. De studie werd uitgevoerd voor DG JUST in het kader van raamcontract JUST/2020/PR/03/0001 door het Centre for Strategy and Evaluation Services (CSES), ondersteund door VVA (thans: Ernst & Young) en Tetra Tech. Daarnaast steunden andere organisaties de analyse op specialistische gebieden (WIK en LE Europe).

[14] De resultaten kunnen als representatief worden beschouwd in termen van de grootte van de steekproef, die verschillende EU-regio's bestrijkt en, voor zover mogelijk, voorziet in extrapolatie naar de EU-27. Voor de consumentenenquête werd een vooraf ingesteld grootschalig panel gekozen om ervoor te zorgen dat een hoge respons op de enquête werd bereikt met een sterke representativiteit volgens verschillende parameters, zoals leeftijd en geslacht.

[15] De gerichte enquête (onder belanghebbenden) werd uitgevoerd met behulp van een online-enquêteinstrument. Van de in totaal **164 respondenten waren bedrijfsorganisaties** (op EU- en nationaal niveau) goed voor 40,2 %, n=66; **consumentenorganisaties** (op EU- en nationaal niveau) — 17,7 %, n=29; **nationale ministeries** — 6,1 %, n=10; **nationale handhavingsautoriteiten** — 12,2 %, n=20; **ECC-net**, 6,1 %, n=10, **individuele handelaren** — 10,4 %, n=17. Wetenschappelijk onderzoekers en anderen waren goed voor de resterende 13,4 % (n=22). **De nationale handhavingsautoriteiten en nationale ministeries** (totaal n=30) vertegenwoordigden **18 lidstaten**: 3 uit Oostenrijk en 4 uit Slovenië; 2 uit België, Bulgarije, Denemarken, Nederland, Roemenië en Slowakije; en 1 uit Cyprus, Finland, Hongarije, Ierland, Kroatië, Litouwen, Polen, Spanje, Tsjechië en Zweden; 1 vertegenwoordigde een "ander" land. Van de **consumentenorganisaties** (n=19) waren er 4 een organisatie op EU-niveau en vertegenwoordigden de nationale organisaties 8 lidstaten: 6 waren afkomstig uit Oostenrijk en 3 uit Duitsland, en uit Frankrijk, Italië, Kroatië, Portugal, Roemenië en Slowakije was 1 organisatie afkomstig. Van de **66 bedrijfsorganisaties** waren er 32 een organisatie op EU-niveau en vertegenwoordigden de nationale organisaties **11 lidstaten**: 12 uit Duitsland, 6 uit België, 5 uit Italië, 2 uit zowel Frankrijk als Zweden, en uit Bulgarije, Finland, Nederland, Oostenrijk, Spanje en Tsjechië was 1 organisatie afkomstig; 1 vertegenwoordigde een "ander" land.

[16] Deze nalevingscontroles werden uitgevoerd voor een steekproef van websites of apps in tien lidstaten (dezelfde als voor de consumentenenquêtes) om hun prestaties op het gebied van specifieke parameters en hun naleving van de vereisten van de moderniseringsrichtlijn te beoordelen. De selectie van websites en apps was in de eerste plaats afhankelijk van de specifieke kenmerken van het desbetreffende onderwerp dat werd onderzocht en het relatieve belang ervan (bijvoorbeeld verkeersvolume per maand in elk betrokken land) en omvatte onlinemarktplaatsen, websites voor elektronische handel, reizen en accommodatie, prijsvergelijkingssites enzovoort. In de praktijk werden door onderzoekers websites bekeken of apps gebruikt om normale taken uit te voeren, zoals het zoeken naar producten om te kopen of het proberen zich op een dienst te abonneren. Zij verzamelden gegevens over de aan hen gepresenteerde informatie en de inhoud en duidelijkheid daarvan. De controles van de naleving boden een kwalitatieve beoordeling van problemen, met inbegrip van de mening van onderzoekers over de duidelijkheid van de informatie en praktische voorbeelden van vastgestelde problemen, ondersteund door screenshots. Hoewel elke nalevingscontrole betrekking had op een aantal geselecteerde websites, verschilden het toepassingsgebied, de doelstelling en de aard ervan.

de richtlijn, waaronder de transparantie van onlinemarktplaatsen, de transparantie van de rangschikking van zoekresultaten, de gepersonaliseerde prijsstelling, online consumentenbeoordelingen, aankondigingen van prijsverminderingen en telefoongesprekken tegen basistarief in personenvervoersdiensten. Deze tests hadden betrekking op een beperkt aantal websites en verschillen derhalve van de grootschalige "sweeps" die door de nationale autoriteiten in het SCB-netwerk werden uitgevoerd.

Daarnaast bieden de scoreborden voor de consumentenvoorwaarden van 2021 en 2023, die gebaseerd waren op de enquêtes naar de consumentenvoorwaarden van respectievelijk 2020 en 2022[17], inzicht in de perceptie van consumenten met betrekking tot verschillende onderwerpen die relevant zijn voor deze analyse, vóór de datum van toepassing van de moderniseringsrichtlijn en kort na de datum van toepassing ervan (maar niet in alle lidstaten), bijvoorbeeld in de ervaringen van consumenten met de rangschikking van zoekresultaten, consumentenbeoordelingen en prijsverminderingen.

De volgende thematische delen van dit verslag (de punten 5 tot en met 15) geven een overzicht van de uitvoering van de belangrijkste elementen van de moderniseringsrichtlijn. Er zij op gewezen dat de gegevensverzameling in het kader van de ondersteunende studie voor dit verslag plaatsvond voordat de regels van de digitaledienstenverordening[18] van toepassing werden. De digitaledienstenverordening heeft geleid tot belangrijke ontwikkelingen waarnaar in de desbetreffende thematische delen wordt verwezen.

5. Sancties

Om de publieke handhaving van het EU-consumentenrecht in de hele EU en het afschrikkende effect ervan te versterken, zijn bij de moderniseringsrichtlijn de bestaande regels inzake sancties in de richtlijn prijsaanduiding, de richtlijn oneerlijke handelspraktijken en de richtlijn consumentenrechten gewijzigd, die de lidstaten reeds verplichtten te voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties. Daarnaast werd in de richtlijn oneerlijke bedingen een nieuwe verplichting voor de lidstaten ingevoerd om in dergelijke sancties te voorzien, die voorheen niet bestond.

Het belangrijkste nieuwe kenmerk was de opname in de richtlijn oneerlijke handelspraktijken, de richtlijn consumentenrechten en de richtlijn oneerlijke bedingen[19] van de verplichting om te

[17] Enquête naar de consumentenvoorwaarden 2020, beschikbaar op https://commission.europa.eu/document/download/70d38b3e-58ee-4ed9-8017-77af2573bef4_en?filename=ccs_ppt_120321_final.pdf; enquête naar de consumentenvoorwaarden 2022, beschikbaar op https://commission.europa.eu/document/download/ce4eda77-83bb-436a-baee-84e4b4c4f324_en?filename=ccs_2022_country_data.pdf.

[18] Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (digitaledienstenverordening) (PB L 277 van 27.10.2022, blz. 1). Vanaf 17 februari 2024 zijn de regels van de digitaledienstenverordening van toepassing op alle platforms. Sinds eind augustus 2023 waren deze regels reeds van toepassing op aangewezen platforms met meer dan 45 miljoen gebruikers in de EU (10 % van de EU-bevolking), de zogenaamde zeer grote onlineplatforms of zeer grote onlinezoekmachines. Met name onlinemarktplaatsen zoals Amazon, AliExpress, Apple App Store, Google Play, Zalando en meer recentelijk Shein en Temu werden aangewezen als zeer grote onlineplatforms.

[19] Terwijl in de richtlijn oneerlijke handelspraktijken, de richtlijn consumentenrechten en de richtlijn prijsaanduiding de gewijzigde artikelen inzake sancties zijn gebaseerd op de bestaande algemene verplichting om in sancties te voorzien, is artikel 8 ter inzake sancties een nieuw kenmerk van de richtlijn oneerlijke bedingen.

voorzien in geldboeten en de vaststelling van het maximumbedrag ervan **voor wijdverbreide inbreuken en wijdverbreide inbreuken met een Uniedimensie** wanneer handhavingsmaatregelen op gecoördineerde wijze worden genomen uit hoofde van artikel 21 van de SCB-verordening[20]. In deze gevallen moeten de lidstaten — als verplicht onderdeel van hun sanctieregels — voorzien in geldboeten van ten minste **4 % van de jaaromzet van de handelaar** of **2 miljoen EUR** voor situaties waarin de jaaromzet niet kan worden vastgesteld. Dit zijn minimumvereisten en de lidstaten behouden de mogelijkheid om hogere maximumbedragen voor geldboeten te handhaven of in te voeren. Wat de toepassing van sancties in het algemeen betreft, behouden de lidstaten een discretionaire bevoegdheid ten aanzien van de procedure voor het opleggen van deze geldboeten, die administratief of gerechtelijk kan zijn.

Voorts zijn bij de moderniseringsrichtlijn in de richtlijn oneerlijke handelspraktijken, de richtlijn oneerlijke bedingen, de richtlijn consumentenrechten en de richtlijn prijsaanduiding niet-uitputtende en indicatieve criteria opgenomen waarmee rekening moet worden gehouden bij het opleggen van sancties, zowel in binnenlandse als in grensoverschrijdende gevallen.

De **conformiteitsbeoordeling** van de aangemelde omzettingsmaatregelen met betrekking tot deze bepalingen bleek relatief complex te zijn. Verschillende lidstaten hadden bijvoorbeeld meerdere reeds bestaande nationale sanctieregels, afhankelijk van de geschonden bepaling van de richtlijn in kwestie. Dit betekende dat er meerdere omzettingsbepalingen nodig waren om ze te wijzigen.

Met betrekking tot de geldboeten die in grensoverschrijdende zaken kunnen worden opgelegd in het kader van de gecoördineerde acties op grond van artikel 21 van de SCB-verordening, hebben bijna alle lidstaten de verplichting omgezet om te voorzien in een geldboete van ten minste 4 % van de jaaromzet van de handelaar of, als alternatief, van 2 miljoen EUR voor inbreuken die het voorwerp zijn van gecoördineerde SCB-acties. In enkele lidstaten is sprake van een situatie die duidt op problemen of onzekerheid en die wordt of zal worden geanalyseerd in het kader van de gerichte dialogen met de lidstaten.

Sommige landen passen **de geldboete van maximaal 4 % of maximaal 2 miljoen EUR ook toe voor andere soorten inbreuken** (binnenlands en grensoverschrijdend): voor inbreuken op de richtlijn consumentenrechten past Oostenrijk bijvoorbeeld de geldboete van maximaal 4 % van de jaaromzet toe op alle inbreuken. Voor inbreuken op de richtlijn oneerlijke handelspraktijken past Polen de geldboete tot 2 miljoen EUR toe op alle inbreuken indien er geen informatie over de omzet beschikbaar is, en Letland past de geldboete van maximaal 4 % van de jaaromzet toe op alle inbreuken, met een maximum van 300 000 EUR.

In sommige landen gelden **strengere regels die verder gaan dan de regel van 2 miljoen EUR voor inbreuken die onder de gecoördineerde SCB-actie vallen**. Wanneer geen informatie over de jaaromzet beschikbaar is, kunnen de maximale geldboeten voor grensoverschrijdende inbreuken op de richtlijn oneerlijke handelspraktijken waarop dergelijke gecoördineerde acties van toepassing zijn, oplopen tot 5 miljoen EUR in Griekenland of tot 4 miljoen EUR in Denemarken.

Bovendien hadden sommige andere landen voor grensoverschrijdende inbreuken waarop de SCB-gecoördineerde acties betrekking hebben (4 %/2 miljoen EUR) al **maximale geldboeten voor alle inbreuken ingevoerd die hoger zijn dan de geldboeten die op grond van de**

[20] De SCB-verordening is gericht op samenwerking tussen de nationale handhavingsautoriteiten in gevallen van wijdverbreide inbreuken die consumenten in verschillende lidstaten schaden en wijdverbreide inbreuken met een Uniedimensie. Voor dit soort wijdverbreide inbreuken moeten de nationale autoriteiten mogelijk op gecoördineerde wijze doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties opleggen.

moderniseringsrichtlijn vereist zijn of hebben die nu ingevoerd. Zo zijn inbreuken op de richtlijn oneerlijke handelspraktijken in Nederland en Polen over het algemeen strafbaar met maximaal10 % van de jaaromzet van de handelaar, in België met maximaal 6 % en in Cyprus met maximaal 5 %. Voor inbreuken op de richtlijn oneerlijke bedingen voorziet Polen bijvoorbeeld in een geldboete van maximaal 10 % van de jaaromzet van de handelaar; Cyprus voorziet in maximaal 5 %.

De nieuwe regels inzake maximale geldboeten voor inbreuken in grensoverschrijdende zaken waarop de gecoördineerde SCB-handhaving betrekking heeft, zijn in de praktijk nog niet toegepast. Op basis van de feedback die in het kader van gecoördineerde SCB-acties is ontvangen, zouden sommige autoriteiten het moeilijk vinden om deze geldboeten toe te passen in gevallen waarin ondernemingen geen passende toezeggingen doen om de vermeende inbreuken aan te pakken. Met name voorzien noch de SCB-verordening, noch de sanctiebepalingen in de betrokken richtlijnen in duidelijke procedures voor de coördinatie van de oplegging van sancties en ter voorkoming van het risico van ne-bis-in-idemsituaties waarin dergelijke maatregelen in verschillende lidstaten parallel worden genomen. De Commissie overweegt de SCB-verordening te herzien, onder meer om het afschrikkende effect ervan te vergroten[21].

De lidstaten hebben verschillende benaderingen gekozen voor de omzetting van de **niet-uitputtende en indicatieve criteria voor het opleggen van sancties** die bij de moderniseringsrichtlijn aan alle vier de gewijzigde richtlijnen zijn toegevoegd. Sommige lidstaten hebben alle criteria op de lijst (bijna) letterlijk omgezet, terwijl andere, gezien het louter indicatieve karakter van de lijst, deze slechts gedeeltelijk hebben omgezet of zich hebben gebaseerd op de reeds bestaande relevante bepalingen in het nationale recht, die bijvoorbeeld vereisen dat bij het opleggen van sancties rekening wordt gehouden met "verzwarende of verzachtende factoren".

De moderniseringsrichtlijn biedt de lidstaten **regelgevingsopties** voor de toepassing van de nieuwe sanctieregels van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken en de richtlijn oneerlijke bedingen. In het kader van de **richtlijn oneerlijke bedingen** (artikel 8 ter, lid 2) hebben de lidstaten de keuze om de regels inzake sancties (met inbegrip van de specifieke bepaling inzake geldboeten voor inbreuken waarop de gecoördineerde SCB-handhaving betrekking heeft) toe te passen op slechts één of beide van de volgende situaties: a) indien de handelaar gebruikmaakt van contractuele bedingen die in het nationale recht uitdrukkelijk in alle omstandigheden worden aangemerkt als oneerlijk, of b) indien de handelaar contractuele bedingen blijft toepassen die in een definitieve beslissing als oneerlijk zijn aangemerkt. Met betrekking tot de **richtlijn oneerlijke handelspraktijken** (artikel 13, lid 3) kunnen de lidstaten om met de nationale grondwet verband houdende redenen besluiten de regels inzake geldboeten voor inbreuken die onder de gecoördineerde SCB-handhaving vallen, niet toe te passen wanneer de handelaar voor het eerst en uitsluitend inbreuk heeft gemaakt op artikel 5 van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken inzake professionele toewijding.

De regelgevingsoptie in het kader van de richtlijn oneerlijke bedingen wordt in veel lidstaten gebruikt. Zo passen Duitsland, Finland, Frankrijk, Kroatië en Portugal de sancties toe in beide situaties waarin de richtlijn oneerlijke bedingen voorziet. In bijvoorbeeld Estland, Oostenrijk en

[21] Zie "Final report: Information gathering for assisting the European Commission in complying with its obligations under Article 40 ('reporting') of Regulation (EU) 2017/2394 on Consumer Protection Cooperation", beschikbaar op: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f3eb3b4c-e819-11ee-9ea8-01aa75ed71a1/language-en.

Tsjechië worden alleen sancties opgelegd in gevallen waarin de handelaar contractuele bedingen gebruikt die in het nationale recht uitdrukkelijk in alle omstandigheden worden aangemerkt als oneerlijk. Ten slotte zijn sancties in bijvoorbeeld Bulgarije, Litouwen, Luxemburg en Zweden alleen van toepassing wanneer de handelaar contractuele bedingen blijft toepassen die in een definitieve beslissing als oneerlijk zijn aangemerkt.

Minder lidstaten maken gebruik van de regelgevingsoptie in het kader van de **richtlijn oneerlijke handelspraktijken**, zoals Duitsland, Finland, Frankrijk, Kroatië, Oostenrijk en Zweden.

Concluderend kan worden gesteld dat een aantal lidstaten gebruik heeft gemaakt van regelgevingsopties met betrekking tot de nieuwe sanctieregels. Op enkele uitzonderingen na is de nieuwe verplichting inzake geldboeten voor inbreuken waarop de gecoördineerde SCB-maatregelen van toepassing zijn, correct in de nationale wetgeving omgezet, waarbij in sommige gevallen verder is gegaan dan de minimumvereisten, bijvoorbeeld door de toepassing ervan uit te breiden tot alle inbreuken — ook binnenlandse — op de desbetreffende richtlijnen. De regels inzake maximale geldboeten voor inbreuken in grensoverschrijdende zaken waarvoor gecoördineerde SCB-handhaving geldt, zijn in de praktijk nog niet toegepast.

6. Remedies voor consumenten in het kader van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken

Bij de moderniseringsrichtlijn is in de richtlijn oneerlijke handelspraktijken het **recht van consumenten op evenredige en doeltreffende individuele remedies** opgenomen voor gevallen waarin zij schade ondervinden van oneerlijke handelspraktijken. Op grond van artikel 11 bis moeten de lidstaten er nu voor zorgen dat consumenten die het slachtoffer zijn geworden van oneerlijke praktijken kunnen beschikken over contractuele en niet-contractuele remedies, dat wil zeggen schadevergoeding, prijsvermindering en beëindiging van de overeenkomst. De lidstaten hebben de vrijheid om de toepassingsvoorwaarden en de rechtsgevolgen van deze remedies te bepalen. Consumenten kunnen deze remedies afdwingen via individuele vorderingen of via collectieve vorderingen in het kader van de nieuwe Richtlijn (EU) 2020/1828 betreffende representatieve vorderingen, die voorziet in een procedureel mechanisme voor de handhaving van collectieve consumentenrechten.

Net als in het geval van de sanctieregels bleek de conformiteitscontrole van de nationale bepalingen tot omzetting van artikel 11 bis nogal ingewikkeld en gaf zij aanleiding tot een aantal vragen die in de gerichte dialogen met verschillende lidstaten aan de orde (zullen) worden gesteld. Deze complexiteit is te wijten aan het feit dat de remedies voor consumenten in veel lidstaten werden uitgevoerd door deels nieuwe regels in te voeren en deels een beroep te doen op reeds bestaande bepalingen inzake civielrechtelijke remedies. Bovendien waren het toepassingsgebied en de omvang van de remedies die in verschillende lidstaten beschikbaar zijn, niet duidelijk. De richtlijn oneerlijke handelspraktijken heeft een breed toepassingsgebied en is van toepassing op oneerlijke handelspraktijken die buiten een contractuele relatie tussen een handelaar en een consument staan of na de sluiting van een contract en gedurende de uitvoering daarvan worden toegepast. De consument moet dan ook over remedies beschikken voor inbreuken die betrekking hebben op al deze fasen en soorten relaties tussen ondernemingen en consumenten.

De lidstaten hanteren **verschillende benaderingen voor de omzetting van artikel 11 bis van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken**. Sommige lidstaten, zoals Letland, Roemenië en Slovenië, hebben in hun wetgeving tot omzetting van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken

specifieke bepalingen opgenomen die uitdrukkelijk voorzien in het recht van consumenten op remedies in geval van schending van die bepalingen (of hadden reeds in dergelijke bepalingen voorzien). Sommige lidstaten hebben specifieke bepalingen inzake remedies opgenomen in hun wetgeving tot omzetting van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken, waarin ook uitdrukkelijk wordt verwezen naar aanvullende regels in het algemeen burgerlijk recht, zoals het burgerlijk wetboek, bijvoorbeeld in Duitsland, Estland, Kroatië, Oostenrijk en Tsjechië. Tot slot hebben sommige lidstaten meegedeeld dat hun algemene burgerlijk recht of andere bepalingen inzake remedies van toepassing zijn op inbreuken op de nationale regels tot omzetting van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken, bijvoorbeeld Frankrijk.

Enkele lidstaten hebben bepalingen aangemeld die niet alleen voorzien in een materieel recht op een remedie, maar **ook de uitvoering ervan vergemakkelijken**. Zo hoeven consumenten in Bulgarije, wanneer zij bij een civiele rechter verhaal halen uit hoofde van het algemene recht, niet aan te tonen dat de praktijk oneerlijk is wanneer de nationale handhavingsautoriteit (commissie voor consumentenbescherming) reeds in een definitieve beschikking heeft vastgesteld dat een bepaalde praktijk oneerlijk is. Spanje heeft bepalingen vastgesteld die bewijskracht geven aan een eerdere vaststelling door de autoriteit of een rechtbank van een inbreuk op de richtlijn oneerlijke handelspraktijken.

Concluderend bevat de wetgeving van de meeste lidstaten nu regels die consumenten recht geven op vergoeding van schade, prijsvermindering of beëindiging van de overeenkomst wanneer zij het slachtoffer zijn van oneerlijke praktijken.

7. Aankondigingen van prijsverminderingen

Bij de moderniseringsrichtlijn is de richtlijn prijsaanduiding gewijzigd door een nieuw artikel 6 bis inzake prijsverminderingen in te voeren om ervoor te zorgen dat consumenten beter worden geïnformeerd en de waarde en het reële voordeel van de aangekondigde vermindering beter kunnen beoordelen. Zij verplicht de verkopers van goederen die een prijsvermindering aankondigen, de "vorige prijs" aan te geven, dat wil zeggen de **laagste prijs die door dezelfde handelaar is toegepast tijdens een periode die niet korter is dan dertig dagen** vóór de toepassing van de prijsvermindering. Als meer specifieke regel heeft het nieuwe artikel 6 bis voorrang op de algemene bepalingen van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken, met name wat betreft de kenmerken van de referentieprijs in prijsverminderingen. De beoordeling per geval van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken blijft echter van toepassing op de beoordeling van andere aspecten van prijsverminderingen die niet uitdrukkelijk zijn geregeld in artikel 6 bis van de richtlijn prijsaanduiding, zoals de duur van de prijsvermindering. Bovendien blijft de richtlijn oneerlijke handelspraktijken de toepasselijke rechtsgrondslag voor de beoordeling van de verschillende andere soorten prijspromoties die buiten het toepassingsgebied van artikel 6 bis vallen, zoals prijsvergelijkingen.

In artikel 6 bis, leden 3 tot en met 5, is voorzien in regelgevingsopties op grond waarvan **de lidstaten van de algemene regel kunnen afwijken** in geval van: a) goederen die snel bederven of een beperkte houdbaarheid hebben ("bederfelijke" goederen); b) goederen die minder dan dertig dagen op de markt zijn ("nieuwe" goederen); en c) goederen waarvoor de prijsvermindering progressief wordt verhoogd ("progressieve kortingen").

Alle lidstaten hebben **de algemene regel inzake de "vorige prijs" omgezet** door dertig dagen als referentieperiode voor de vaststelling van de "vorige prijs" te handhaven. Hoewel de richtlijn prijsaanduiding en artikel 6 bis alleen van toepassing zijn op de verkoop van goederen, hebben sommige lidstaten **het toepassingsgebied van de nationale bepalingen inzake prijsverminderingen uitgebreid tot diensten**. De uitbreiding van artikel 6 bis tot diensten heeft aanleiding gegeven tot bezorgdheid van belanghebbenden uit de sector (zie hieronder) en de Commissie pakt dit aan via de gerichte dialogen met de lidstaten.

De regelgevingsopties van artikel 6 bis bieden de lidstaten enige flexibiliteit bij het aanpassen van de nationale regels aan de marktomstandigheden van specifieke categorieën goederen. Veel, maar niet alle lidstaten hebben besloten deze toe te passen, wat tot een aantal nationale verschillen heeft geleid.

De regelgevingsoptie met betrekking tot **goederen die snel bederven of een beperkte houdbaarheid hebben ("bederfelijke goederen")** in artikel 6 bis, lid 3, stelt de lidstaten in staat voor dergelijke goederen andere regels vast te stellen of deze vrij te stellen van het toepassingsgebied van artikel 6 bis.

Alle lidstaten hebben van deze regelgevingsoptie gebruikgemaakt, met uitzondering van Ierland, Kroatië en Luxemburg. Nationale bepalingen ter uitvoering van artikel 6 bis van de richtlijn prijsaanduiding zijn niet van toepassing op "bederfelijke" goederen in België, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Letland, Litouwen, Oostenrijk, Spanje, Tsjechië en Zweden. In Cyprus, Estland, Malta, Nederland, Polen en Slovenië moeten verkopers als referentieprijs in prijsverminderingen de prijs vermelden die vóór de verlaging werd toegepast. Tot slot passen sommige lidstaten artikel 6 bis toe op bederfelijke goederen, maar hebben zij voorzien in kortere referentieperioden voor de vaststelling van de "vorige" prijs, dat wil zeggen in Bulgarije (7 dagen), Roemenië (10 dagen), Denemarken (14 dagen) en Portugal (15 dagen).

Bovendien **verschillen de nationale regels wat betreft de definitie van goederen die "snel bederven of een beperkte houdbaarheid hebben"**. Bijvoorbeeld:

- In Oostenrijk is de regelgevingsoptie van toepassing "wanneer de prijsvermindering wordt toegepast als gevolg van het verstrijken van de datum van minimale houdbaarheid in de zin van artikel 2, lid 2, punt r), van Verordening (EU) nr. 1169/2011"[22].
- In Finland is zij van toepassing op "zeer bederfelijke levensmiddelen".
- In Duitsland is zij van toepassing op "bederfelijke goederen of goederen met een korte resterende houdbaarheid indien de gevraagde prijs wordt verlaagd wegens een dreigend risico van bederf of het naderende verstrijken van de houdbaarheidstermijn en dit op passende wijze aan de consument bekend wordt gemaakt".

[22] Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1924/2006 en (EG) nr. 1925/2006 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 87/250/EEG van de Commissie, Richtlijn 90/496/EEG van de Raad, Richtlijn 1999/10/EG van de Commissie, Richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijnen 2002/67/EG en 2008/5/EG van de Commissie, en Verordening (EG) nr. 608/2004 van de Commissie (PB L 304 van 22.11.2011, blz. 18).

- In Italië is zij van toepassing op “bederfelijke landbouw- en voedingsproducten” zoals gedefinieerd in de specifieke nationale wetgeving.
- In Litouwen is zij van toepassing op “bederfelijke producten of voorwerpen die snel hun handelswaarde verliezen”.
- In Spanje is zij van toepassing op “identieke producten die hun vervaldatum naderen of de uiterste houdbaarheidsdatum bereiken”.
- In Bulgarije is zij van toepassing op “goederen die snel bederven of die een beperkte houdbaarheid hebben”.
- In Estland is zij van toepassing op “goederen die door de aard of de mate van verwerking snel verouderen of bederven en waarschijnlijk vóór dertig dagen vanaf het moment waarop zij te koop worden aangeboden ongeschikt voor de verkoop zullen worden”.
- In Nederland is zij van toepassing op goederen die “snel bederven of een beperkte houdbaarheid hebben”, zoals aangewezen bij ministeriële regeling.
- In Slovenië is zij van toepassing wanneer de goederen zich net vóór de vervaldatum bevinden, en op bederfelijke goederen.
- In Portugal zijn “bederfelijke landbouw- en voedingsproducten” “landbouw- en voedingsproducten die vanwege de aard ervan of in het stadium van verwerking ervan binnen dertig dagen na de oogst, productie of verwerking ongeschikt voor verkoop kunnen worden”.

De regelgevingsoptie met betrekking tot **goederen die minder dan dertig dagen op de markt zijn** (“**nieuwe goederen**”) van artikel 6 bis, lid 4, biedt de lidstaten de mogelijkheid om ook aankondigingen van prijsverminderingen toe te staan voor goederen die de handelaar gedurende een periode van minder dan dertig dagen vóór de aankondiging van de prijsvermindering heeft verkocht. In dit verband kunnen de lidstaten voorzien in een kortere periode dan dertig dagen voor de vaststelling van de “vorige” prijs. Veel lidstaten hebben ervoor gekozen van deze mogelijkheid gebruik te maken, met uitzondering van Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Ierland, Kroatië, Portugal en Zweden.

Van de lidstaten die gebruikmaken van de regelgevingsoptie definiëren er veel de “vorige prijs” als de laagste prijs die door de handelaar is toegepast sinds de goederen op de markt zijn, zonder een minimumperiode vast te stellen, dit geldt voor Cyprus, Griekenland, Italië, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen, Roemenië, Slovenië en Tsjechië. In België, Bulgarije, Estland en Letland (allemaal 7 dagen) en Hongarije (15 dagen) zijn minimumtermijnen vastgesteld.

Ten slotte kunnen de lidstaten in het kader van de regelgevingsoptie **voor gevallen waarin de prijsvermindering progressief wordt verhoogd** (“**progressieve kortingen**”) van artikel 6 bis, lid 5, bepalen dat wanneer de prijs tijdens dezelfde verkoopcampagne geleidelijk en zonder onderbrekingen wordt verlaagd, de laagste prijs in de dertig dagen vóór de toepassing van de eerste aankondiging van prijsvermindering de vorige prijs blijft voor alle daaropvolgende aankondigingen van prijsverminderingen tijdens de verkoopcampagne. Bijna alle lidstaten, met uitzondering van Polen en Spanje, maken van deze optie gebruik.

De uitvoering van artikel 6 bis van de richtlijn prijsaanduiding is het **meest besproken aspect van de moderniseringsrichtlijn** en heeft veel aandacht gekregen van de autoriteiten van de lidstaten en belanghebbenden. Eind 2021 publiceerde de Commissie specifieke richtsnoeren voor

artikel 6 bis. Daarnaast hebben verschillende lidstaten **nationale richtsnoeren** of veelgestelde vragen vastgesteld, zoals België[23], Denemarken[24], Estland[25], Finland[26], Frankrijk[27], Ierland[28], Italië[29], Litouwen[30], Polen[31] en Zweden[32].

In de richtsnoeren van de Commissie werd met name verduidelijkt dat het nieuwe vereiste niet van toepassing is op de voortdurende voordelen in het kader van **loyaliteitsprogramma's** (terwijl aanvullende tijdelijke ad-hocprijsverminderingen voor de deelnemers aan dergelijke programma's zouden vallen onder artikel 6 bis) en op "**reële gepersonaliseerde prijskortingen**" die naar hun aard niet aan de consumenten in het algemeen worden "aangekondigd".

De Commissie heeft ook duidelijk gemaakt dat **verkopers weliswaar vrij blijven (mits de richtlijn oneerlijke handelspraktijken in acht worden genomen) om bijkomende referentieprijzen te vermelden** (zoals de normale verkoopprijs buiten de actieperiodes) om de promotieboodschap te versterken, maar dat **zij geen technieken mogen gebruiken die de vorige prijs zouden verhullen**, waardoor het voor consumenten onmogelijk of moeilijker wordt om de vorige prijs naar behoren in aanmerking te nemen. Elke procentuele vermindering (bv. "30 % korting") of vermindering van het bedrag (bv. "50 EUR korting") die de verkoper als het belangrijkste element van de aankondiging van de prijsvermindering kan vermelden, moet dus gebaseerd zijn op de verplichte "vorige" prijs. Veel belanghebbenden uit de sector verzetten zich echter tegen deze interpretatie, die momenteel het voorwerp is van een verzoek om een prejudiciële beslissing van een Duitse rechter aan het Hof (zaak C-330/23, Aldi Süd)[33].

Sinds de goedkeuring van de richtsnoeren van de Commissie hebben de besprekingen met belanghebbenden over de uitvoering van artikel 6 bis van de richtlijn prijsaanduiding, met name binnen het SCB-netwerk, onder meer betrekking gehad op **prijspromoties op basis van een minimumaankoopbedrag**. De Commissie heeft in de richtsnoeren toegelicht dat artikel 6 bis niet van toepassing is op gecombineerde of gekoppelde voorwaardelijke aanbiedingen, zoals "twee halen, één betalen" of "30 % korting bij aankoop van drie stuks". Dergelijke voorwaardelijke aanbiedingen blijven vallen onder de richtlijn oneerlijke handelspraktijken. In het licht hiervan lijkt het gerechtvaardigd om **promoties op basis van een minimumaankoopbedrag op dezelfde wijze te behandelen, mits zij hetzelfde effect hebben als promoties op basis van volume**, dat

[23] https://economie.fgov.be/nl/themas/ondernemingen/guidance/handelspraktijken/prijsverminderingen.
[24] https://www.forbrugerombudsmanden.dk/longreads/forbrugerombudsmandens-retningslinjer-for-prismarkedsfoering/; https://www.forbrugerombudsmanden.dk/media/u1bbaaye/forbrugerombudsmandens-retningslinjer-for-prismarkedsfoering.pdf.
[25] https://www.ttja.ee/sites/default/files/documents/2022-05/2022.05.04%20-%20Juhend%20-%20Hinna%20avaldamise%20juhend%20%281%29.pdf.
[26] https://www.kkv.fi/en/consumer-affairs/marketing-sales-and-indicating-prices/discounts/; https://www.kkv.fi/kuluttaja-asiat/tietoa-ja-ohjeita-yrityksille/kuluttaja-asiamiehen-linjaukset/alennus-ja-edullisuusilmaisut-markkinoinnissa/.
[27] https://www.medef.com/uploads/media/node/0019/100/14563-faq-annoncesreductionprix-medef-31052022.pdf?v=1708695236.
[28] https://www.ccpc.ie/business/help-for-business/guidelines-for-business/price-reductions/.
[29] https://www.mimit.gov.it/it/assistenza/domande-frequenti/annunci-di-riduzione-di-prezzo-domande-frequenti-faq.
[30] https://www.vvtat.lt/d.u.k./598#c-6/t-218.
[31] https://archiwum.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=19551.
[32] Ställningstagande angående information om prissänkningar (stpubshop.blob.core.windows.net).
[33] CURIA — Coördinaten van de zaak (europa.eu).

wil zeggen dat zij in de praktijk van toepassing zijn op aankopen van meer dan één artikel dat door de winkel wordt aangeboden. Net als de andere alternatieve promotietechnieken mag de promotie op basis van een minimumbedrag niet louter worden gebruikt om de toepassing van artikel 6 bis te omzeilen.

Een ander relevant aspect is de niet-toepasselijkheid van artikel 6 bis op **afzonderlijke goederen waarvan de uiterste vervaldatum binnen korte tijd zal verstrijken** en die daarom snel moeten worden verkocht in een situatie waarin het goed in kwestie vanwege zijn aard niet bederfelijk is (bijvoorbeeld deegwaren, conserven of cosmetica met een doorgaans lange houdbaarheid). Deze vraag is relevant voor lidstaten die gebruikmaken van de regelgevingsoptie om vrijstelling te verlenen of te voorzien in andere regels inzake prijsverminderingen voor "goederen die snel bederven of een beperkte houdbaarheid hebben". Aangezien dit begrip niet is gedefinieerd in artikel 6 bis van de richtlijn prijsaanduiding, lijkt het gerechtvaardigd een dergelijke vrijstelling ook toe te passen op **afzonderlijke goederen die objectief snel moeten worden verkocht, ook al is het goed in het algemeen niet "bederfelijk" van aard**. In de praktijk betekent dit dat verkopers korting moeten kunnen toepassen op specifieke producten, zoals cosmetische producten waarvan de vervaldatum binnen korte tijd zal verstrijken, zonder dat een dergelijke vermindering gevolgen heeft voor eventuele toekomstige algemene prijsverminderingen voor de desbetreffende goederen.

Een ander belangrijk punt voor de lidstaten en belanghebbenden in de context van artikel 6 bis betreft de marktontwikkelingen met betrekking tot **andere vormen van prijspromoties, met name prijsvergelijkingen**. Prijsvergelijkingen vallen buiten het toepassingsgebied van het nieuwe artikel 6 bis en blijven onderworpen aan de algemene vereisten inzake eerlijkheid van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken. Volgens verschillende nationale autoriteiten en consumentenorganisaties is het gebruik van prijsvergelijkingen door verkopers, met name vergelijkingen met de aanbevolen detailhandelsprijs van de fabrikant, toegenomen na de invoering van de nieuwe regels voor prijsverminderingen in het kader van de richtlijn prijsaanduiding.

Wat de naleving van artikel 6 bis betreft, vond in november 2022 **binnen het SCB-netwerk een sweep voor prijsverminderingen** plaats. Tijdens de sweep hebben 13 nationale autoriteiten 16 000 producten van 176 websites geanalyseerd en deze gedurende een periode van één maand gemonitord om vast te stellen of de aangegeven "vorige" prijs voldeed aan de nieuwe wettelijke verplichting van de richtlijn prijsaanduiding. Uit de sweep bleek dat de prijs van meer dan de helft van de gecontroleerde producten was verminderd. **Van dit aantal was 23 % van de aankondigingen van prijsverminderingen in strijd met artikel 6 bis van de richtlijn prijsaanduiding**. Deze inbreuken werden vastgesteld op ten minste 43 % van de gescreende websites. Er zij op gewezen dat niet alle betrokken lidstaten het nieuwe artikel 6 bis van de richtlijn prijsaanduiding ten tijde van de sweep hadden omgezet en uitgevoerd, ook al moesten zij dit vanaf 28 mei 2022 gaan toepassen[34].

Om de nationale autoriteiten te helpen bij hun onderzoeken, heeft de Commissie hen een **specifiek op AI gebaseerd instrument verstrekt in het kader van het EU-e-Lab** — een project dat gericht

[34] De resultaten van de SCB-sweep zijn te vinden op: https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/sweeps_en.

is op de ontwikkeling en toepassing van geavanceerde digitale technologieën op online consumentenonderzoeken ter ondersteuning van het SCB-netwerk. Met het instrument kunnen de autoriteiten de prijsgeschiedenis van de geselecteerde producten volgen en vaststellen of de in de aankondiging van de prijsvermindering vermelde vorige prijs daadwerkelijk de laagste prijs is die in de dertig dagen voorafgaand aan de aankondiging van de prijsvermindering voor het product werd gevraagd.

Verschillende nationale handhavingsautoriteiten hebben **formele handhavingsmaatregelen genomen met betrekking tot inbreuken in verband met prijsverminderingen**. Zo heeft het Zweedse consumentenagentschap (Konsumentverket)[35] in het najaar van 2023 de prijzen van meer dan 1 700 producten in verschillende sectoren gecontroleerd. De evaluatie had betrekking op ongeveer honderd ondernemingen, waarvan de meeste in de evaluatieperiode producten tegen verlaagde prijzen verkochten. Daaruit bleek dat 70 % van de onderzochte ondernemingen die prijsverminderingen aanboden, inbreuk maakte op het toepasselijke recht. Meer in het bijzonder: 1) vermeldden zij niet de laagste prijs in de afgelopen dertig dagen, 2) vermeldden zij een onjuiste vorige laagste prijs en 3) gebruikten zij een andere referentieprijs dan de vorige laagste prijs om de hoogte van de prijsvermindering te berekenen. Andere voorbeelden zijn het Poolse Bureau voor mededinging en consumentenbescherming (UOKiK)[36], de Nederlandse Autoriteit Consument & Markt (ACM)[37] en de Estse autoriteit voor consumentenbescherming en technische regelgeving (TTJA)[38], die melding hebben gemaakt van significante inbreuken door handelaren en die formele onderzoeken hebben aangekondigd. Wat de particuliere handhaving betreft, publiceerde de Franse consumentenvereniging UFC Que Choisir in mei 2023 een verslag[39] over de prijsvergelijkingspraktijken van acht grote verkopers op de Franse markt en diende zij bij de Procureur de la République de Paris klachten in over oneerlijke handelspraktijken.

Wat de perceptie van consumenten van de betrouwbaarheid van prijsverminderingen betreft, werd in de **enquêtes naar de consumentenvoorwaarden** van 2020 en 2022 de vraag gesteld of de consumenten bij het zoeken of kopen online te maken hadden gehad met kortingen die te hoog leken om echt te zijn. Het percentage consumenten dat meldde dat zij altijd, het grootste deel van de tijd of ten minste soms te maken kregen met wat hen overdreven hoge kortingen leken, was in beide enquêtes vergelijkbaar: 60 % in 2022 en 61 % in 2020.

Tussen januari en oktober 2023 werd in het kader van de ondersteunende studie voor 95 websites in 10 lidstaten een **nalevingscontrole** op beperkte schaal uitgevoerd, waarbij werd geanalyseerd hoe prijsverminderingen en andere promotietechnieken aan consumenten worden gepresenteerd[40]. Deze exercitie was gericht op de presentatie van prijsvoordelen en omvatte niet het volgen van de

[35] De evaluatie is hier te vinden: Konsumentverkets granskning 7 a § prisinformationslagen.
[36] https://archiwum.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=19718.
[37] https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-pakt-webwinkels-aan-die-nepkortingen-gebruiken.
[38] https://ttja.ee/uudised/allahindluste-kuvamise-kontroll-e-poodides-pea-40-puhul-tuvastati-rikkumisi?utm_campaign=newsletter-04.06.2024&utm_medium=email&utm_source=sendsmaily.
[39] https://www.quechoisir.org/action-ufc-que-choisir-fausses-promotions-l-ufc-que-choisir-depose-plainte-contre-8-sites-de-commerce-en-ligne-n108122/.
[40] De websites werden geselecteerd op basis van hun populariteit op SimilarWeb in de categorie "eCommerce and Shopping".

referentieprijs gedurende de periode van dertig dagen om de geldigheid van de "vorige" prijs te bepalen.

Van de 475 gescreende producten waren voor 360 producten prijsverminderingen of andere promoties te zien (op 75 van de 95 websites). Uit de controle bleek ook dat er op 27 websites *gecombineerde aanbiedingen* voor 88 producten waren. Ten slotte waren algemene procentuele verminderingen of verminderingen in verband met een *minimumaankoopbedrag* relatief gebruikelijk (49,5 % van de gescreende websites).

Wat de presentatie van prijsverminderingen/promoties voor specifieke producten (251 producten op 42 websites) betreft, werd in ongeveer 90 % van de gevallen de **referentieprijs *doorgehaald*** om de korting te benadrukken. In 75,6 % van de gevallen werd het **prijsvoordeel uitgedrukt in *procenten***. Vaak werden de doorgehaalde referentieprijs en de procentuele korting of absolute waarde van de korting samen gebruikt om de promotie te benadrukken.

Wat de **aard van het prijsvoordeel** betreft, konden de onderzoekers in de meeste gevallen (69,7 %) geen kwalificatie of verklaring van de verstrekte (doorgehaalde) referentieprijs vaststellen. Dit duidt erop dat de verkoper een prijsvermindering aanbood, wat betekent dat de verstrekte referentieprijs moest voldoen aan de vereisten voor de "vorige prijs" van artikel 6 bis van de richtlijn prijsaanduiding. De overige promoties leken **prijsvergelijkingen** te zijn. Voor de meeste hiervan werd de aanbevolen detailhandelsprijs als referentie (25,8 %) gebruikt; bij de overige werd verwezen naar de "gemiddelde prijs" (3,1 %) en de prijzen op andere websites (1,4 %).

Deze resultaten duiden erop dat de prijsverminderingen het meest voorkomende soort prijspromotie waren; er moet echter rekening mee worden gehouden dat de specifieke kwalificatie van de referentieprijs mogelijk niet in alle gevallen duidelijk zichtbaar en waarneembaar was. Zo werd in het bovengenoemde verslag van de Franse consumentenvereniging UFC Que Choisir van mei 2023, waarin een steekproef van 6 586 aanbiedingen met doorgehaalde referentieprijzen werd geanalyseerd, geconcludeerd dat slechts 3,4 % van deze aanbiedingen "prijsverminderingen" waren in de zin van artikel 6 bis van de richtlijn prijsaanduiding. **Meer dan 9 van de 10 van deze aanbiedingen waren veeleer prijsvergelijkingen**, waarbij gebruik werd gemaakt van tal van verschillende manieren om de referentie te presenteren, zoals: "aanbevolen detailhandelsprijs", "oorspronkelijke prijs", "prijs was", "gemiddelde prijs op de marktplaats", "gemiddelde prijs op websites van concurrenten", "prijs van een derde verkoper" enz.

In de consumentenenquête in het kader van de ondersteunende studie werden de **percepties van consumenten van soorten prijspromoties en de prevalentie daarvan** verzameld. Tussen 52 % en 66 % van de respondenten gaf aan dat zij de afgelopen twaalf maanden ten minste "soms" te maken hadden gehad met een prijspromotie: een prijsvermindering bij aankoop van meer dan één artikel (66 %); een vermindering bij een aankoop voor meer dan een bepaald bedrag (60 %); een prijsvermindering (56 %); een verlaagde prijs voor leden van het "loyaliteitsprogramma" (53 %); vergelijkingen met de aanbevolen prijs (52 %).

In het kader van de raadpleging van belanghebbenden ondersteunden **EU-brancheorganisaties en -bedrijven** weliswaar het idee van betere consumentenvoorlichting en meer transparantie van prijspromoties, maar bekritiseerden zij de uiteenlopende toepassing van de nieuwe regel in de

lidstaten, zoals de uitbreiding ervan tot meer dan de verkoop van goederen in sommige lidstaten en de uiteenlopende toepassing van de regelgevingsoptie op bederfelijke goederen, wat ook problemen oplevert voor de grensoverschrijdende handel. Zij dringen ook aan op een strengere handhaving van de regels met het oog op een gelijk speelveld, ook met betrekking tot handelaren van buiten de EU die zich richten op de EU-markt. In dit verband dringt de sector aan op nauwe samenwerking tussen de consumentenbeschermingsautoriteiten in de hele EU binnen het SCB-netwerk[41].

Voor veel belanghebbenden uit het bedrijfsleven is het belangrijk de **huidige flexibiliteit met betrekking tot prijsvergelijkingen te handhaven**. Prijsvergelijkingen zijn met name van belang voor franchisenetwerken waar de franchisegever prijspromoties aankondigt op basis van zijn aanbevolen verkoopprijs en in de "outletsector" voor mode. Belanghebbenden uit het bedrijfsleven zijn van mening dat de huidige benadering van de beoordeling per geval van prijsvergelijkingen in het kader van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken moet worden gehandhaafd, onder meer wat betreft het gebruik van de aanbevolen detailhandelsprijs als referentie en van de marketingtechnieken van procentuele verminderingen, absolute verminderingen van de waarde en doorgehaalde referentieprijzen. Volgens hen kunnen handelaren die gebruikmaken van prijsvergelijkingen de nodige transparantie waarborgen door de consumenten naar behoren te informeren; mogelijke problemen kunnen worden aangepakt door de richtsnoeren inzake de richtlijn oneerlijke handelspraktijken voor prijsvergelijkingen uit te breiden tot de criteria voor eerlijke vergelijkingen (om ervoor te zorgen dat de referentieprijs echt, effectief en representatief is). Veel belanghebbenden uit het bedrijfsleven zouden zich verzetten tegen verdere formele regels inzake prijsvergelijkingen en zouden er tegelijkertijd op aandringen dat nationale autoriteiten in verschillende lidstaten verschillende benaderingen van prijsvergelijkingen vermijden wanneer zij de algemene regels van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken in individuele gevallen handhaven in het kader van de aanpak per geval.

Concluderend kan worden gesteld dat de uitvoering van de nieuwe regel van de richtlijn prijsaanduiding **belangrijke vragen heeft doen rijzen over de interpretatie ervan, met name gezien de grote verscheidenheid aan verschillende prijspromotietechnieken die door verkopers worden toegepast**. Sommige daarvan zijn in dit verslag verduidelijkt (in aanvulling op de reeds in de mededeling van de Commissie van 2021 verstrekte richtsnoeren), terwijl de belangrijke kwestie met betrekking tot de wisselwerking tussen de gereguleerde "vorige" prijs en andere referentieprijzen bij prijsverminderingen het onderwerp is van een toekomstig arrest van het Hof in zaak C-330/23, Aldi Süd.

Uit de uitvoering van artikel 6 bis van de richtlijn prijsaanduiding blijkt dat sprake is van **bepaalde verschillen tussen de lidstaten** wat betreft het toepassingsgebied ervan en de categorieën goederen waarvoor regelgevingsopties gelden. Met name de verschillende uitvoering van de regelgevingsoptie voor "bederfelijke goederen" geeft aanleiding tot bezorgdheid over het mogelijke gebrek aan een gelijk speelveld en rechtszekerheid voor consumenten en handelaren. Er

[41] Zie bijvoorbeeld Ecommerce Europe, EuroCommerce en Independent Retail Europe, "Recommendations to improve the interpretation of and compliance with Article 6a of the 2019 Price Indication Directive", 29 februari 2024, beschikbaar op: https://www.eurocommerce.eu/2024/02/recommendations-to-improve-the-interpretation-of-and-compliance-with-article-6a-of-the-2019-price-indication-directive/.

moet worden gezocht naar een alternatieve regelgevingsoplossing om deze categorieën goederen op een sterker geharmoniseerde manier in alle lidstaten te behandelen.

Verschillende lidstaten hebben niet alleen formele richtsnoeren aan hun handelaren verstrekt, die een aanvulling vormen op de mededeling van de Commissie, maar hebben ook markttoezicht uitgevoerd en een begin gemaakt met de formele handhaving, onder meer door samen te werken binnen het SCB-kader en door gebruik te maken van de digitale instrumenten die dit kader biedt. Een voortdurende strenge handhaving zal een essentiële rol blijven spelen bij de uitvoering van artikel 6 bis van de richtlijn prijsaanduiding. Veel vertegenwoordigers van handelaren pleiten ook voor een uniformere uitvoering en een strengere handhaving van de regels om een gelijk speelveld te waarborgen.

Veel consumentenvertegenwoordigers en lidstaten benadrukken dat **het risico van verwarring bij de consument** tussen "gereguleerde" prijsverminderingen en andere vormen van prijsvoordelen die alleen per geval in het kader van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken worden beoordeeld, moet worden aangepakt. Deze alternatieve vormen lijken op grotere schaal te worden gebruikt sinds de regels inzake prijsverminderingen van de richtlijn prijsaanduiding van toepassing werden, en met name prijsvergelijkingen waarbij de aanbevolen detailhandelsprijs als referentie wordt gebruikt. Vertegenwoordigers van handelaren vragen er daarentegen om prijsvergelijkingen te behandelen in de vorm van aanvullende richtsnoeren over de beginselen ervan in het kader van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken. Zij zijn van mening dat de flexibele keuze van de technieken voor prijsvergelijkingen moet worden gehandhaafd met toepassing per geval van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken. Er is verder onderzoek nodig om te beoordelen of de huidige handelspraktijken met betrekking tot de marketing in de vorm van prijsvergelijkingen verwarring veroorzaken en de consument misleiden over de werkelijke aard van de prijspromotie en het daarmee verbonden voordeel.

8. Marketing van producten van "tweevoudige kwaliteit"

"Tweevoudige kwaliteit" is de gangbare term die verwijst naar praktijken van handelaren om **goederen in verschillende lidstaten als identiek in de handel te brengen**, ondanks het feit dat de samenstelling of kenmerken ervan aanzienlijk verschillen. Deze verschillen houden geen verband met de "kwaliteit" van de goederen als zodanig, maar met de verschillen in samenstelling of kenmerken van de goederen. Hoewel de term "tweevoudige kwaliteit" algemeen wordt gebruikt, betekent dit dus niet noodzakelijkerwijs dat de goederen van slechtere kwaliteit zijn. De Commissie erkent het belang van de kwestie van "tweevoudige kwaliteit", die in de Europese Raad[42], in het Europees Parlement[43] en door bepaalde lidstaten en belanghebbenden aan de orde is gesteld, en heeft daarom voorgesteld de consumentenbescherming in deze gevallen te versterken door middel van een specifieke wijziging van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken.

[42] Zie de conclusies van de voorzitter van de Europese Raad van maart 2017, beschikbaar op: https://www.consilium.europa.eu/media/24102/09-conclusions-pec-cor-nl.pdf en, meer recentelijk, de conclusies van de Europese Raad van april 2024, beschikbaar op: https://www.consilium.europa.eu/media/2tnp35lr/euco-conclusions-20240417-18-nl.pdf.

[43] Zie vragen van leden van het Europees Parlement aan de Commissie, beschikbaar op: https://www.europarl.europa.eu/plenary/nl/parliamentary-questions.html#sidesForm.

Het nieuwe artikel 6, lid 2, punt c), van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken verleent de bevoegde autoriteiten specifiek de bevoegdheid om praktijken van "tweevoudige kwaliteit" stop te zetten en te verbieden, onder voorbehoud van een beoordeling per geval. Op basis van de beoordeling door de Commissie van de omzettingsmaatregelen hebben de lidstaten over het geheel genomen de bepaling inzake "tweevoudige kwaliteit" correct in hun nationale wetgeving omgezet. Met slechts één lidstaat wordt over een mogelijk omzettingsprobleem gesproken.

Artikel 6 van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken heeft tot doel de **transparantie te waarborgen**, zodat consumenten niet worden misleid door producten die in de hele EU als identiek worden gepresenteerd wanneer dat niet het geval is. Het artikel **is van toepassing wanneer een dergelijke marketingpraktijk consumenten ertoe zou kunnen brengen besluiten over transacties te nemen die zij niet zouden hebben genomen indien zij op de hoogte waren geweest van het verschil in samenstelling en kenmerken van het goed**. De EU-wetgeving inzake consumentenbescherming heeft geen betrekking op de samenstelling van en recepten voor producten. Daarom heeft deze wijziging van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken niet specifiek tot doel en vereist zij niet dat productrecepten in de hele EU worden geharmoniseerd.

De Commissie heeft eind 2021 de toepassing van artikel 6, lid 2, punt c), van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken verduidelijkt in een specifiek deel van de richtsnoeren voor de richtlijn oneerlijke handelspraktijken. In de richtsnoeren wordt toegelicht dat, in overeenstemming met het brede algemene toepassingsgebied van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken, "**marketing**" zowel betrekking heeft op de presentatie van goederen op hun verpakking en de daarmee verband houdende reclame als de verkoop van de goederen aan consumenten. De bepaling is van toepassing op alle handelaren die betrokken zijn bij de levering van de goederen aan consumenten, **hoewel de voornaamste doelgroep duidelijk de fabrikanten zijn** die beslissen over de samenstelling, het ontwerp en de presentatie van de goederen die in verschillende lidstaten in de handel worden gebracht.

In de richtsnoeren voor de richtlijn oneerlijke handelspraktijken worden ook belangrijke concepten uitgelegd, zoals **"identiek zijn" en de "aanzienlijkheid" van het verschil** in samenstelling of kenmerken. Hierin wordt met name uitgelegd dat het begrip "aanzienlijkheid" betrekking heeft op de waarneming van een gemiddelde consument en dus deel uitmaakt van de algemene beoordeling per geval van de gevolgen van de marketing voor het besluit over een transactie van de gemiddelde consument om tussen goederen te kiezen. In de richtsnoeren wordt ook uitgelegd dat de uitzondering voor **verschillen die worden gerechtvaardigd op grond van "legitieme en objectieve factoren**", zoals geografische of seizoensgebonden beschikbaarheid van grondstoffen of vrijwillig beleid inzake de samenstelling van voedingsstoffen van handelaren, dat technisch of economisch niet op alle markten gelijktijdig kan worden uitgevoerd[44], restrictief moet worden uitgelegd. Bovendien moeten handelaren, indien zij van mening zijn dat de verschillen tussen goederen die als identiek in de handel worden gebracht, worden gerechtvaardigd door legitieme en objectieve factoren, de consument hiervan op andere wijze op de hoogte stellen, bijvoorbeeld

[44] In dit verband wordt in de "van boer tot bord"-strategie aanbevolen levensmiddelen samen te stellen in overeenstemming met de richtlijnen voor een gezond en duurzaam voedingspatroon. Dergelijke vrijwillige strategieën om bijvoorbeeld toegevoegde suikers, verzadigde vetten en zout te verminderen, kunnen een geleidelijke invoering van receptwijzigingen omvatten om organisatorische redenen en om de acceptatie door de consument te waarborgen.

in gerelateerde reclame, informatie in de verkoopruimten van de detailhandelaar of via gemakkelijk toegankelijke onlinemiddelen.

De Commissie heeft actief toezicht gehouden op de kwestie van "tweevoudige kwaliteit" in de lidstaten en zal dit blijven doen. Zij heeft ook verschillende studies ter zake uitgevoerd via haar Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek.

In juli 2023 publiceerde de Commissie de resultaten van een **tweede studie over de EU-brede vergelijking van de kenmerken en presentatie van merkvoedingsproducten**[45]. Deze studie had betrekking op 26 lidstaten[46] (ten opzichte van 19 lidstaten waarop een eerste studie van 2019 betrekking had[47]). Zij concludeerde dat 6 % van de levensmiddelen waarop de studie betrekking had een andere samenstelling, maar een identiek uiterlijk op de voorkant van de verpakking had, terwijl 23 % van de producten qua samenstelling verschilde en tot op zekere hoogte de verschillen waren vermeld door variaties in het ontwerp op de voorkant van de verpakking[48].

In vergelijking met de eerste studie van 2019 **kwam dit neer op een daling met 7 procentpunt[49] van goederen met een identiek of soortgelijk uiterlijk op de voorkant van de verpakking, maar met een andere samenstelling of kenmerken**. Het resultaat is bemoedigend, vooral omdat de monsterneming voor de analyse plaatsvond vóór de inwerkingtreding van de nieuwe bepaling van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken. Net als in de eerste studie van 2019 heeft de Commissie in 2023 geen bewijs gevonden van een consistent geografisch patroon in de samenstelling en kenmerken van de goederen. Uit deze laatste studie is echter ook gebleken dat er nog steeds gevallen zijn van producten met een verschillende samenstelling die als identiek op de markt worden gebracht. De Commissie zal de kwestie en de gevolgen van de toepassing van de nieuwe bepaling van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken in de lidstaten blijven monitoren.

De Commissie publiceerde in 2023 ook een aantal andere belangrijke analytische documenten.

Ten eerste bevatte de studie over levensmiddelen een **enquête onder de fabrikanten van de betrokken producten**[50]. Een meerderheid (60 %) van de ondernemingen waarvan werd vastgesteld dat zij goederen van "tweevoudige kwaliteit" in de handel brachten, gaf aan dat zij maatregelen hadden genomen of van plan waren te nemen, onder meer door de presentatie van het

[45] Beschikbaar op: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC131303.
[46] De gegevens werden in 2021 verzameld in alle lidstaten, behalve in Malta, waar de steekproef van de goederen niet kon plaatsvinden als gevolg van reisbeperkingen in verband met COVID-19.
[47] Beschikbaar op: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC117088.
[48] Een aanzienlijk deel van de producten die waren opgenomen in de testcampagne 2018/2019 (en ook in de testcampagne van 2021) was een product ten aanzien waarvan nationale consumentenbeschermingsautoriteiten of consumentenorganisaties klachten hadden ontvangen over verschillen tussen binnenlandse versies en versies in andere lidstaten. Daarom is het aandeel producten van "tweevoudige kwaliteit" niet representatief; het zou een overschatting kunnen zijn van het totale aandeel van levensmiddelen van "tweevoudige kwaliteit" op de interne markt van de EU.
[49] Voor de twee categorieën samen (verschillen in samenstelling van producten met een vergelijkbare en dezelfde presentatie) in dezelfde 19 lidstaten waar de studie van 2019 werd uitgevoerd (in tegenstelling tot de 26 lidstaten in de studie van 2023), is er sprake van een daling met 7 procentpunt van 31 % in de studie van 2019 tot 24 % in de studie van 2023.
[50] Tot de levensmiddelenproducenten behoren producenten van een breed scala aan goederen zoals suikerwerk, granen, soepen, kant-en-klare hapjes en snacks, vlees, zuivelproducten, vis, suikers en alcoholvrije dranken. Zie met name "EU-wide comparison of the characteristics and presentation of branded food products (2021) Annex 5 — Company survey results", beschikbaar op: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC131303.

product te wijzigen (dat wil zeggen het uiterlijk op de voorkant van de verpakking), recepten te harmoniseren of andere maatregelen uit te voeren (bijvoorbeeld het informeren van consumenten) of deze maatregelen te combineren. De consumentenwetgeving van de EU was de reden die bedrijven het vaakst noemden voor het nemen van maatregelen (47 % van de respondenten die antwoord gaven). Redenen voor de aanpak van de kwestie waren ook een wijziging van de bedrijfsstrategie (20 %), interventie van nationale overheden (7 %) en negatieve publiciteit (7 %). De bedrijven die niet van plan waren actie te ondernemen (40 % van de respondenten) meldden dat het gebrek aan actie te wijten was aan verschillen in nationale regelgeving (80 %). Sommige wezen op productiegerelateerde factoren (40 %), zoals factoren die verband houden met de beschikbaarheid van grondstoffen in de hele EU of de technische uitrusting die in fabrieken wordt gebruikt. Ook consumentenvoorkeuren, zoals specifieke smaakprofielen (30 %), en verschillen in vrijwillige normen tussen de lidstaten (20 %) werden genoemd. Tot slot omvatten "andere redenen" verschillende afrondingsregels voor de vermelding van het percentage van de vergeleken ingrediënten of producten die niet uit dezelfde productieperiode afkomstig zijn.

Ten tweede werd een empirisch onderzoek afgerond naar **de perceptie van consumenten van verschillen in verpakkings- en productversies** van schijnbaar identieke merkproducten[51]. Uit de studie bleek dat de ontwerpelementen op de voorzijde van de verpakking van invloed zijn op de perceptie van verschillen in verpakking en product en op de keuzes van de consument en dat, gezien de complexiteit van de ontwerpelementen, een beoordeling per geval nodig is van de feitelijke impact ervan op de perceptie en keuzes van de consument.

Tot slot heeft de Commissie ook een **studie** gepubliceerd **over de sector persoonlijke verzorging en huishouding** na aanpassing van de bestaande methodologie die eerder voor levensmiddelen werd gebruikt[52]. Zij constateerde dat 8 % van de producten qua samenstelling verschilde, maar in ten minste één van de twintig onderzochte lidstaten geen onderscheid kon worden vastgesteld wat betreft het uiterlijk van de voorkant van de verpakking. Voor 25 % van de producten gold dat deze verschilden qua samenstelling en dit tot op zekere hoogte was aangegeven door variaties in het grafische ontwerp op de voorkant van de verpakking. De merkeigenaren voerden aan dat deze verschillen te wijten waren aan het feit dat producten op verschillende tijdstippen in de samenstellingscycli van producten werden gelanceerd. Ook hier was er geen aanwijzing voor een consistente differentiatie van producten in verband met bepaalde geografische regio's van de deelnemende lidstaten.

De voorlopige resultaten van deze verschillende studies werden gepresenteerd tijdens een evenement voor belanghebbenden in oktober 2022[53] en de definitieve resultaten voor de IMCO-commissie van het Europees Parlement in september 2023.

[51] Beschikbaar op: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC130388.

[52] Beschikbaar op: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC134346. De studie werd uitgevoerd in 15 lidstaten die belangstelling hadden getoond voor deelname en in nog eens 5 lidstaten waar het JRC zelf de gegevens verzamelde.

[53] Tot de deelnemers behoorden brancheorganisaties, levensmiddelen- en drankenbedrijven, nationale autoriteiten voor consumentenbescherming en het BEUC.

Uit een eerdere studie van de Commissie uit 2020[54] bleek dat het informeren van consumenten over de differentiatie van levensmiddelen in verschillende lidstaten door een "geproduceerd voor"-vermelding op te nemen, **verschillende gevolgen had voor de aankoopbeslissingen van de consument**, dat wil zeggen dat dit in sommige gevallen leidde tot de keuze voor de "binnenlandse" versies, terwijl in andere gevallen de "buitenlandse" versies werden gekozen. **Het gedrag van de consument bij de differentiatie van goederen hangt ook af van de omvang van het verschil**. De kans dat het besluit over een transactie van de gemiddelde consument werd beïnvloed, was groter indien deze wist dat een of een aantal belangrijke ingrediënten of het gehalte ervan aanzienlijk verschilde[55]. Bovendien is de kans groter dat grotere verschillen in samenstelling leiden tot verschillende sensorische kenmerken, wat het verschil duidelijker maakt.

Om de nationale autoriteiten te ondersteunen bij hun activiteiten op het gebied van "tweevoudige kwaliteit" organiseerde de Commissie in april 2023 samen met de Roemeense autoriteit voor consumentenbescherming een **speciale workshop binnen het SCB-kader**. De workshop voorzag in nuttige uitwisselingen tussen de vertegenwoordigers van de lidstaten en het bedrijfsleven. Hoewel de nationale autoriteiten de kwestie over het algemeen belangrijk achtten, wezen zij er ook op dat er verschillende prioriteitsniveaus worden toegekend, aangezien marketing van "tweevoudige kwaliteit" niet in alle lidstaten op dezelfde wijze gevolgen heeft voor de consument. Een meerderheid van de autoriteiten van de lidstaten benadrukte het belang van een beoordeling per geval en wees erop dat het probleem van "tweevoudige kwaliteit" momenteel minder zorgwekkend is dan vóór de vaststelling van de moderniseringsrichtlijn, mede vanwege de constructieve informele dialogen met de fabrikanten in het kader van de uitvoering van de nieuwe regel van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken.

Dit verslag is gebaseerd op een reeks contacten met belanghebbenden over "tweevoudige kwaliteit". Er werden gesprekken gevoerd met de nationale ministeries van alle lidstaten over de toepassing van de moderniseringsrichtlijn. Daarnaast werd via het bredere programma van vraaggesprekken voor de geschiktheidscontrole feedback van belanghebbenden, waaronder EU-brancheorganisaties, verzameld over "tweevoudige kwaliteit". Sommige nationale ministeries meldden dat de kwestie van "tweevoudige kwaliteit" volgens hen reeds in de moderniseringsrichtlijn aan de orde is gesteld. Andere vonden dat het een kwestie van relatief geringe betekenis is geworden in vergelijking met andere problematische praktijken. Er waren echter ook lidstaten die aangaven nog steeds bezorgd te zijn over "tweevoudige kwaliteit".

Volgens gesprekken met en schriftelijke feedback van nationale ministeries hebben slechts **twee lidstaten formele onderzoeken uitgevoerd naar zaken in verband met "tweevoudige kwaliteit"**. De Tsjechische autoriteiten hebben een zaak in verband met "tweevoudige kwaliteit"

[54] Verslag van het JRC, "Economic analyses of differences in composition of seemingly identical branded food products in the Single Market" (2020), beschikbaar op: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/19769287-a153-11ea-9d2d-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-242563517. In het verslag werd onderzocht, via laboratorium- en online-experimenten, of het informeren van consumenten over de verschillen tussen producten (aangegeven met de aanduiding "gemaakt voor land X") van invloed is op de productversie die zij kiezen. In het online-experiment was er geen duidelijke voorkeur voor "binnenlandse" of niet-binnenlandse versies, terwijl er tijdens het laboratoriumexperiment een grotere voorkeur voor binnenlandse versies bestond.

[55] JRC-verslag, "Differences in composition of seemingly identical branded products: Impact on consumer purchase decisions and welfare" (2020), beschikbaar op: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/98ecec80-a154-11ea-9d2d-01aa75ed71a1/language-en.

voortgezet met betrekking tot de fabrikant van een levensmiddel met verschillen in samenstelling ten opzichte van gelijkwaardige producten die in andere lidstaten in de handel werden gebracht. De Roemeense autoriteiten hebben een zaak betreffende een frisdrankenbedrijf onderzocht op grond van het feit dat de samenstelling van hun identieke merkproducten in de verschillende lidstaten verschilde. De conclusies van deze onderzoeken zijn niet openbaar gemaakt door de betrokken autoriteiten.

Daarnaast heeft Slowakije in 2024 marktonderzoek verricht en gevallen aangetroffen van goederen met verschillen in samenstelling, met name in het geval van frisdranken, producten van dierlijke oorsprong en kruiderijen. Slowakije presenteerde deze bevindingen tijdens de Raad Landbouw en Visserij van 27 mei 2024, waarin het de Commissie verzocht de nodige aandacht te blijven besteden aan dit probleem en alle lidstaten te verzoeken de desbetreffende EU-wetgeving te handhaven[56].

De enquête onder belanghebbenden bevatte ook specifieke vragen over de **vermeende benadeling van consumenten** als gevolg van praktijken van "tweevoudige kwaliteit", de **benodigde maatregelen om deze aan te pakken** en de **soorten mogelijke wetgevingsmaatregelen**.

Wat de **benadeling van de consument betreft**[57], waren 26 respondenten van mening dat consumenten in grote of beperkte mate nadeel ondervinden van praktijken van "tweevoudige kwaliteit". Van de 26 respondenten antwoordden 9 ministeries en handhavingsautoriteiten uit 6 lidstaten en 7 consumentenorganisaties (nationale organisaties uit 6 lidstaten en één vereniging op EU-niveau) dat er sprake was van consumentenbenadeling. Geen enkele ondernemersvereniging nam een dergelijk standpunt in.

Wat betreft de **maatregelen die nodig zijn om praktijken van "tweevoudige kwaliteit"** door handelaren[58] **aan te pakken**, antwoordden drie vertegenwoordigers van de autoriteiten van de lidstaten (ministeries en handhavingsautoriteiten) dat de huidige regels van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken, die gebaseerd zijn op een beoordeling per geval en waarbij rekening wordt gehouden met de gevolgen voor consumenten, adequaat zijn en moeten worden gehandhaafd, terwijl de vertegenwoordigers van de andere drie lidstaten antwoordden dat strengere regels nodig zijn. Van de **consumentenorganisaties** was er één van mening dat de regels adequaat zijn, maar beter moeten worden gehandhaafd, terwijl de organisaties die vijf lidstaten vertegenwoordigen, van mening waren dat strengere regels nodig zijn. De enige organisatie op EU-niveau die deelnam aan de enquête heeft deze vraag niet beantwoord.

Tot slot werd de respondenten die aangaven dat er behoefte was aan "strengere regels" gevraagd **de opties** aan te geven **om het rechtskader te versterken**[59]. De respondenten konden meer dan een van de voorgeformuleerde opties aangeven en hun alternatieve opties voorstellen.

---

[56] Opname beschikbaar op: https://video.consilium.europa.eu/event/en/27486.

[57] Vraag 24 van de enquête onder belanghebbenden: "Bent u van mening dat consumenten nadeel ondervinden als gevolg van de praktijken van handelaren om goederen (aan de hand van hun merk en presentatie) in de handel te brengen als identiek aan die goederen in andere EU-landen, ondanks verschillen in samenstelling en kenmerken ("tweevoudige kwaliteit")?".

[58] Vraag 26 van de enquête onder belanghebbenden: "Wat is uw mening over maatregelen om praktijken van "tweevoudige kwaliteit" van handelaren aan te pakken?".

[59] Vraag 27 van de enquête onder belanghebbenden: "Welke van de volgende regels zou het rechtskader inzake praktijken van "tweevoudige kwaliteit" volgens u versterken?"

Van de vier respondenten die **nationale ministeries en handhavingsautoriteiten** vertegenwoordigden (die in totaal drie lidstaten vertegenwoordigden), waren er drie (die twee lidstaten vertegenwoordigden) voorstander van een verbod op dergelijke marketingpraktijken onder alle omstandigheden en in alle betrokken lidstaten, ongeacht de gevolgen ervan voor individuele consumenten in afzonderlijke landen. Alle vier de respondenten uit de drie lidstaten steunden (ook) de andere twee opties: het beperken/specificeren van de reikwijdte van "legitieme en objectieve" factoren die dergelijke marketingpraktijken zouden kunnen rechtvaardigen, en het vaststellen van aanvullende regels voor het informeren van de consument wanneer nationale productversies worden gedifferentieerd op grond van "legitieme en objectieve" factoren.

Van de vijf **consumentenorganisaties** (die vijf lidstaten vertegenwoordigden) was er één voorstander van om marketingpraktijken van "tweevoudige kwaliteit" onder alle omstandigheden te verbieden. Drie waren voorstander van de andere opties, namelijk het beperken/specificeren van de reikwijdte van "legitieme en objectieve" factoren en het vaststellen van aanvullende regels om de consument te informeren. Een andere stond open voor alle opties.

Concluderend kan worden gesteld dat de handhavingservaring en de in het kader van dit verslag uitgevoerde enquêtes **verschillende opvattingen** laten zien **van het belang van problemen in verband met "tweevoudige kwaliteit"**. Voor bepaalde lidstaten blijft de kwestie een punt van zorg. Met betrekking tot de desbetreffende wijziging die bij de moderniseringsrichtlijn is ingevoerd, lijken de lidstaten in grote lijnen tevreden te zijn met de mogelijkheden die de richtlijn oneerlijke handelspraktijken nu biedt **om maatregelen te nemen op het gebied van marketingpraktijken in verband met "tweevoudige kwaliteit" wanneer dit gerechtvaardigd is om hun consumenten te beschermen**, dat wil zeggen per geval. Verscheidene nationale autoriteiten waardeerden hun informele samenwerking met de sector bij het oplossen van de vastgestelde problemen.

Uit de meest recente EU-brede enquête van de Commissie over levensmiddelen blijkt dat de sector maatregelen heeft genomen om de presentatie van de verschillende nationale versies te wijzigen, om misleiding van consumenten te voorkomen, of om hun recepten en samenstelling in de lidstaten te harmoniseren.

Gelet op het bovenstaande en aangezien de nieuwe wetgeving tot dusver slechts twee jaar van kracht is, lijkt het noodzakelijk **de aandacht te richten op de uitvoering en handhaving van de nieuwe regels**.

Rekening houdend met de conclusies van de Europese Raad van 17-18 april 2024 zal de Commissie steun blijven verlenen voor de inspanningen van de lidstaten om zorgwekkende gevallen van "tweevoudige kwaliteit" aan te pakken, door de samenwerking via het SCB-netwerk te ondersteunen, de doeltreffende uitvoering en handhaving van de nieuwe wetgeving te bevorderen en de situatie op de markten te blijven volgen.

9. Ongevraagde huis-aan-huisverkoop, commerciële excursies en verkoopevenementen

Met de moderniseringsrichtlijn is aan de richtlijn oneerlijke handelspraktijken (artikel 3, lid 5) een regelgevingsoptie toegevoegd die de lidstaten in staat stelt evenredige en niet-discriminerende regels vast te stellen ter bescherming van de legitieme belangen van consumenten met betrekking tot agressieve of misleidende marketing- of verkooppraktijken in het kader van ongevraagde

bezoeken bij een consument thuis ("**ongevraagde huis-aan-huisverkoop**")[60] of excursies die door een handelaar worden georganiseerd met als doel of gevolg dat producten aan consumenten worden gepromoot of verkocht ("**commerciële excursies**"), indien dergelijke regels gerechtvaardigd zijn om redenen van consumentenbescherming.

In overweging 55 van de moderniseringsrichtlijn wordt uitgelegd dat dergelijke nationale bepalingen **die verkoopkanalen als zodanig niet mogen verbieden**. Ook worden voorbeelden gegeven van mogelijke nationale bepalingen, zoals een verbod op ongevraagde bezoeken indien de consument zichtbaar heeft aangegeven dat dergelijke bezoeken niet aanvaardbaar zijn, of het bepalen van het tijdstip waarop dergelijke bezoeken niet zijn toegestaan. Er zij op gewezen dat deze nieuwe regelgevingsopties geen gevolgen hebben voor maatregelen van de lidstaten op andere gronden dan consumentenbescherming die buiten het geharmoniseerde toepassingsgebied van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken vallen (zie bijvoorbeeld overweging 7 van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken betreffende maatregelen in verband met smaak en fatsoen).

Daarnaast is de richtlijn consumentenrechten gewijzigd, waardoor de lidstaten nationale bepalingen kunnen vaststellen die voorzien in gunstigere regels inzake het **herroepingsrecht van de consument**. Zo kunnen de lidstaten het herroepingsrecht in geval van ongevraagde bezoeken of commerciële excursies verlengen van 14 tot 30 dagen (artikel 9, lid 1 bis, van de richtlijn consumentenrechten) en kunnen zij afwijken van vier van de specifieke uitzonderingen op het herroepingsrecht (artikel 16, eerste alinea, punten a), b), c) en e), van de richtlijn consumentenrechten)[61].

Deze regelgevingsopties gelden niet voor een andere categorie van verkoop buiten verkoopruimten — **verkoopevenementen (productdemonstraties) die worden georganiseerd op andere plaatsen dan de bedrijfsruimten van de handelaar**, zoals particuliere woningen, cafés of restaurants. Deze verkooptechnieken blijven onderworpen aan de algemene regels van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken en de richtlijn consumentenrechten. De evaluatieclausule van de moderniseringsrichtlijn schrijft specifiek voor dat de Commissie moet beoordelen of de huidige regels in het kader van dergelijke verkoopevenementen een passend niveau van consumentenbescherming bieden.

Verschillende lidstaten[62] hebben gebruikgemaakt van de **regelgevingsopties om specifieke aspecten van ongevraagde bezoeken en/of commerciële excursies in het kader van de richtlijn**

[60] In vraaggesprekken die de contractant tijdens de ondersteunende studie met de verenigingen voor directe verkoop op EU-niveau voerde, merkten SELDIA en Direct Selling Europe (DSE) op dat ongevraagde bezoeken een klein deel uitmaken van de totale huis-aan-huisverkoopactiviteit, die voornamelijk het gevolg is van bezoeken waarbij mensen er vooraf mee hebben ingestemd te worden bezocht.

[61] Namelijk de vrijstelling van het herroepingsrecht voor dienstenovereenkomsten na volledige uitvoering van de dienst (punt a)), de levering of verstrekking van goederen of diensten waarvan de prijs gebonden is aan schommelingen op de financiële markt (punt b)), de levering van volgens specificaties van de consument vervaardigde goederen, of die duidelijk voor een specifieke persoon bestemd zijn (punt c)), en de levering van verzegelde goederen die niet geschikt zijn om te worden teruggezonden om redenen van gezondheidsbescherming of hygiëne en waarvan de verzegeling na de levering is verbroken (punt e)).

[62] Meer informatie over de lidstaten die gebruikmaken van de regelgevingsopties in het kader van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken en de richtlijn consumentenrechten en de relevante nationale bepalingen, is te vinden in de kennisgevingen van de lidstaten die door de Commissie zijn gepubliceerd op: https://commission.europa.eu/law/law-topic/consumer-protection-law/consumer-contract-law/consumer-rights-directive/regulatory-choices-under-article-29-crd_en en https://commission.europa.eu/law/law-topic/consumer-protection-law/unfair-commercial-practices-law/unfair-commercial-practices-directive/regulatory-choices-under-unfair-commercial-practices-directive-200529ec_en.

oneerlijke handelspraktijken te reguleren (België, Duitsland, Frankrijk, Kroatië, Oostenrijk, Slowakije, Spanje en Tsjechië). Zo bepaalt de Kroatische wet dat ongevraagde bezoeken bij een consument thuis kunnen plaatsvinden op werkdagen tussen 8.00 en 20.00 uur. In Duitsland is het, wanneer een overeenkomst wordt gesloten in het kader van een ongevraagd bezoek bij een consument thuis, verboden van de consument te eisen dat hij het goed of de dienst betaalt vóór het einde van de dag waarop de overeenkomst is gesloten (dit geldt niet wanneer de betaling minder dan 50 EUR bedraagt). Frankrijk verbiedt ongevraagde bezoeken van een handelaar bij een consument thuis met het oog op de verkoop van goederen of het verrichten van diensten, wanneer de consument duidelijk en ondubbelzinnig heeft aangegeven dat hij niet wenst te worden bezocht.

Verschillende lidstaten maken gebruik van de **regelgevingsopties van de richtlijn consumentenrechten met betrekking tot het herroepingsrecht**. Zo maken Cyprus, Griekenland, Italië, Malta, Polen, Roemenië en Slowakije gebruik van beide opties, dat wil zeggen hebben zij het herroepingsrecht verlengd tot dertig dagen en afgezien van de toepassing van alle of enkele uitzonderingen op het herroepingsrecht. Daarnaast hebben Ierland, Portugal, Spanje en Tsjechië alleen gebruikgemaakt van de mogelijkheid om het herroepingsrecht te verlengen tot dertig dagen, terwijl Finland, Kroatië en Oostenrijk hebben afgezien van de toepassing van alle of enkele van de vier uitzonderingen op het herroepingsrecht.

Belanghebbenden die de **sector directe verkoop** vertegenwoordigen (met inbegrip van huis-aan-huisverkoop en verkoop tijdens evenementen) hebben de Commissie niet in kennis gesteld van specifieke problemen in verband met het gebruik van deze regelgevingsopties door de lidstaten. Er zijn ook geen aanwijzingen voor merkbare gevolgen voor de grensoverschrijdende handel. Volgens de vertegenwoordigers van de sector wordt huis-aan-huisverkoop niet gekenmerkt door een sterke grensoverschrijdende dimensie. Bovendien gaan veel directe verkopers over op onlineverkoopmethoden, waarbij het kenmerk van persoonlijke interactie met hun klanten behouden blijft.

Volgens de enquête van Ipsos van 2023 onder directe verkopers[63] zijn persoonlijke netwerken (54 %), huisbijeenkomsten/productdemonstraties (39 %) en sociale media (39 %) de meest gebruikte methoden om aan bestaande klanten te verkopen; de meest gebruikte methoden voor de verkoop aan potentiële nieuwe klanten zijn verwijzingen/mond-tot-mondreclame (64 %), persoonlijke netwerken (51 %) en huisbijeenkomsten/productdemonstraties (43 %).

Georganiseerde verkoopevenementen (dat wil zeggen productdemonstraties in een particuliere woning, hotel of restaurant waarbij het product wordt verkocht) vallen onder de algemene bepalingen van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken. Agressieve en misleidende praktijken in het kader van dergelijke verkoopevenementen kunnen door de nationale autoriteiten worden bestraft op basis van een beoordeling per geval op grond van de artikelen 5 tot en met 9 van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken. Voorts bevat bijlage I bij de richtlijn oneerlijke handelspraktijken een verbod op praktijken waarbij de handelaar de indruk wekt dat hij niet optreedt ten behoeve van zijn beroep en op praktijken die de indruk geven dat de consument het pand niet mag verlaten alvorens er een overeenkomst is gesloten. Bovendien doet de richtlijn oneerlijke handelspraktijken geen afbreuk aan vergunningsregelingen en nationale maatregelen die worden genomen voor andere doeleinden dan consumentenbescherming (zoals culturele

[63] Online-enquête van Ipsos tussen 27 maart en 21 april 2023 in twaalf EU-lidstaten (Duitsland, Estland, Frankrijk, Italië, Letland, Litouwen, Nederland, Polen, Slowakije, Spanje, Tsjechië en Zweden), beschikbaar op https://directsellingeurope.eu/sites/default/files/2023-07/Ipsos%20Survey%202023%20-%20Full%20Visual.pdf.

redenen, fatsoen enzovoort) en die derhalve buiten het toepassingsgebied van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken vallen.

In de ondersteunende studie voor dit verslag werden geen nationale zaken of handhavingsacties vastgesteld die specifiek betrekking hadden op **verkoopevenementen**.

In de consumentenenquête in het kader van de ondersteunende studie meldde **slechts een minderheid van de consumenten** dat zij in de afgelopen twaalf maanden te maken hadden gehad met een **productdemonstratie in een particuliere woning, hotel of restaurant** waarbij een product werd verkocht: 16 % (uiteenlopend van 28 % in Roemenië tot 11 % in Portugal)[64]. Hetzelfde percentage respondenten (16 %) meldde een **ongevraagde huis-aan-huisverkoop** te hebben meegemaakt (uiteenlopend van 23 % in Zweden en Frankrijk tot 6 % in Hongarije). Een nog kleiner aantal had te maken gehad met **commerciële excursies**: 11 % (uiteenlopend van 14 % in Frankrijk tot 8 % in Portugal en Hongarije).

Van degenen die met deze verkooptechnieken te maken hadden gehad, gaf de meerderheid (67 % in het geval van huis-aan-huisverkoop en verkoopevenementen en 70 % bij commerciële excursies) echter aan dat **zij zich onder druk gezet voelden om te kopen**[65]. Het hoogste percentage consumenten dat zich tijdens **ongevraagde bezoeken** onder druk gezet voelde, werd gemeld in Estland (81 %) en het laagste in Frankrijk (50 %). Wat **commerciële excursies** betreft, werd het hoogste percentage consumenten dat zich onder druk gezet voelde, waargenomen in Polen (78 %), en het laagste in Italië (63 %). In het geval van **productdemonstraties** in een particuliere woning, hotel of restaurant werd het hoogste percentage consumenten dat zich onder druk gezet voelde, waargenomen in Portugal (79 %) en het laagste in Frankrijk (59 %).

De enquête onder belanghebbenden bevatte vragen over de **gepercipieerde benadeling van consumenten** als gevolg van mogelijke oneerlijke praktijken, zoals verkoop onder druk, en misleidende informatie die in het kader van deze verkooptechnieken worden gebruikt en de nodige maatregelen[66].

Wat **huis-aan-huisverkoop betreft**, werden er 128 individuele antwoorden gegeven, waarvan er 87 een mening bevatten, terwijl 41 respondenten "weet niet" antwoordden. Van de in totaal 23 respondenten van de **nationale ministeries en handhavingsautoriteiten** (die 17 lidstaten vertegenwoordigden) beschouwden 17 respondenten (die 12 lidstaten vertegenwoordigden) huis-aan-huisverkoop "in grote mate" of "in beperkte mate" nadelig voor de consument. Van de in totaal 13 respondenten van consumentenorganisaties (nationale organisaties uit 8 lidstaten en 2 organisaties op EU-niveau) waren 12 respondenten van mening dat huis-aan-huisverkoop in grote of beperkte mate tot benadeling van de consument leidt. Geen van de respondenten van **bedrijfsorganisaties** (28) was van mening dat huis-aan-huisverkoop in grote of beperkte mate tot benadeling van de consument leidt.

Wat **commerciële excursies** betreft, uitten 76 respondenten een mening, terwijl 52 respondenten "weet niet" antwoordden. Van de in totaal 25 respondenten van **nationale ministeries en**

[64] Vraag 15 van de consumentenenquête: "Hebt u in de afgelopen twaalf maanden een van de volgende verkooppraktijken meegemaakt?".

[65] Vraag 15.1 van de consumentenenquête: "Hebt u zich door deze verkooppraktijken onder druk gezet gevoeld om het product of de dienst in deze situaties te kopen?".

[66] Vraag 22 van de enquête onder belanghebbenden: "Bent u van mening dat consumenten nadeel ondervinden van oneerlijke handelspraktijken (dat wil zeggen verkoop onder druk, misleidende informatie) in het kader van de volgende verkooptechnieken die buiten de normale verkoopruimten van de verkoper plaatsvinden?".

handhavingsautoriteiten (die 16 lidstaten vertegenwoordigden) beschouwden 12 respondenten (die 10 lidstaten vertegenwoordigden) commerciële excursies "in grote mate" of "in beperkte mate" nadelig voor de consument. Van de in totaal 13 respondenten van consumentenorganisaties (nationale organisaties uit 8 lidstaten en 2 organisaties op EU-niveau) waren 11 respondenten van mening dat huis-aan-huisverkoop in grote of beperkte mate tot benadeling van de consument leidt. Geen van de respondenten van de 27 **bedrijfsorganisaties** was van mening dat huis-aan-huisverkoop in grote of beperkte mate tot benadeling van de consument leidt.

Wat ten slotte de georganiseerde **verkoopevenementen** betreft, uitten van de in totaal 127 respondenten 78 een mening, terwijl 49 respondenten "weet niet" antwoordden. Van de in totaal 19 respondenten van de **nationale ministeries en handhavingsautoriteiten** (die 13 lidstaten vertegenwoordigden) beschouwden 14 respondenten (die 11 lidstaten vertegenwoordigden) verkoopevenementen "in grote mate" of "in beperkte mate" nadelig voor de consument. Van de in totaal 14 respondenten van consumentenorganisaties (nationale organisaties uit 8 lidstaten en 3 organisaties op EU-niveau) waren 11 respondenten van mening dat verkoopevenementen "in grote mate" of "in beperkte mate" nadelig voor de consument nadelig waren voor de consument. Geen van de 27 respondenten van **bedrijfsorganisaties** antwoordde dat deze evenementen in grote of beperkte mate tot benadeling van de consument leiden.

De **respondenten** die van mening waren dat deze verkooptechnieken in **grote of beperkte mate** tot benadeling leiden, werden gevraagd naar hun mening over **welke maatregelen kunnen worden genomen om consumenten beter te beschermen**[67]. Er waren 40 reacties voor huis-aan-huisverkoop, 31 voor commerciële excursies en 34 voor georganiseerde verkoopevenementen.

Wat **huis-aan-huisverkoop** betreft, waren van de 16 respondenten van **nationale ministeries en handhavingsautoriteiten** (die 10 lidstaten vertegenwoordigden) 8 respondenten (die 6 lidstaten vertegenwoordigen) voorstander van een **betere handhaving** van de bestaande regels, 2 respondenten (die één en dezelfde lidstaat vertegenwoordigden) van **strengere nationale regels op maat** en 4 respondenten (die 3 lidstaten vertegenwoordigden) van **strengere EU-brede regels**.

Wat **commerciële excursies** betreft, waren van de 16 respondenten van **nationale ministeries en handhavingsautoriteiten** (die 10 lidstaten vertegenwoordigden) 7 respondenten (die 3 lidstaten vertegenwoordigen) voorstander van een **betere handhaving** van de bestaande regels, steunde 1 respondent **strengere nationale regels op maat** en waren 2 respondenten (die 2 lidstaten vertegenwoordigden) voorstander van **strengere EU-brede regels**.

Wat georganiseerde **verkoopevenementen** betreft, waren van de 16 respondenten van **nationale ministeries en handhavingsautoriteiten** (die 10 lidstaten vertegenwoordigden) 4 respondenten (die 4 lidstaten vertegenwoordigden) voorstander van een **betere handhaving** van de bestaande regels, 2 respondenten (die 2 lidstaten vertegenwoordigden) van **strengere nationale regels op maat** en 4 respondenten (die 4 lidstaten vertegenwoordigden) van **strengere EU-brede regels**.

Op nationaal niveau voerde de Nederlandse Autoriteit Consument & Markt (ACM)[68] in 2022 een consumentenstudie uit. Zij concludeerde dat in de eerste plaats energiecontracten werden verkocht via huis-aan-huisverkoop, maar ook loterijtickets, telefoon- en breedbandplannen en donaties aan

[67] Vraag 23 van de enquête onder belanghebbenden: "Welke maatregelen zijn er nodig om consumenten in dergelijke gevallen beter te beschermen?".
[68] Beschikbaar op: https://www.acm.nl/nl/publicaties/verkoop-aan-de-deur-grote-ergernis-voor-consumenten.

liefdadigheidsinstellingen. In de studie werd opgemerkt dat veel consumenten druk ondervinden om contracten te sluiten in de context van huis-aan-huisverkoop.

Concluderend kan op basis van de gegevens die voor tien lidstaten zijn verzameld, worden gesteld dat slechts een relatieve minderheid van de consumenten wordt blootgesteld aan de drie verkooptechnieken in kwestie. Van de consumenten die deze technieken in de praktijk hebben meegemaakt, meldt een groot percentage dat sprake was van verkoop onder druk, wat aanleiding geeft tot bezorgdheid over de eerlijkheid van de handelspraktijken van de respectieve verkopers. Verschillende lidstaten hebben de nieuwe regelgevingsopties in het kader van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken en de richtlijn consumentenrechten ingevoerd om specifieke aanvullende regels en beperkingen op te leggen en/of het herroepingsrecht van de consument bij huis-aan-huisverkoop en commerciële excursies te versterken. Het is nog te vroeg om conclusies te trekken over het effect van deze maatregelen.

Wat **verkoopevenementen** (productdemonstraties) betreft, bleek uit het onderzoek voor dit verslag niet dat de lidstaten of belanghebbenden sterk aandringen op regelgeving. De situatie met betrekking tot verkoopevenementen kwam ook niet naar voren als een belangrijk probleem in de ontvangen standpuntnota's (in het kader van de openbare[69] of gerichte raadplegingen). De richtlijn oneerlijke handelspraktijken stelt de lidstaten in staat oneerlijke praktijken in het kader van verkoopevenementen tegen te gaan door de algemene bepalingen tegen misleidende en agressieve praktijken en de specifieke relevante verbodsbepalingen van de zwarte lijst toe te passen.

10. Transparantie bij onlinezoekopdrachten

Met de moderniseringsrichtlijn is aan de richtlijn oneerlijke handelspraktijken (artikel 7, lid 4 bis) de verplichting toegevoegd **om consumenten te informeren over de belangrijkste parameters die de rangschikking van online zoekresultaten in de B2C-omgeving bepalen**. Dit vormde een aanvulling op de parallelle verplichting die bij de verordening inzake onlinetussenhandelsdiensten[70] voor de B2B-omgeving is ingevoerd. In het kader van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken zijn deze vereisten van toepassing op onlinemarktplaatsen en vergelijkingsinstrumenten die consumenten in staat stellen te zoeken naar producten die worden aangeboden door derden (dat wil zeggen door andere handelaren, maar ook door consumenten die goederen en diensten aanbieden op platforms die als tussenpersoon optreden voor de verkoop van consumenten aan consumenten (C2C)). Een soortgelijk vereiste is ook opgenomen in de richtlijn consumentenrechten (artikel 6 bis), die alleen van toepassing is op onlinemarktplaatsen. Bovendien is een specifiek verbod op het achterhouden dat het een betaalde reclame betreft of is betaald voor een hogere rangschikking in de zoekresultaten toegevoegd aan bijlage I bij de richtlijn oneerlijke handelspraktijken (punt 11 bis).

Bovendien vereist de digitaledienstenverordening in het geval van aanbevelingssystemen meer transparantie in de algemene voorwaarden over de belangrijkste gebruikte parameters, alsook

[69] Openbare raadpleging over "Digitale rechtvaardigheid — geschiktheidscontrole van het EU-consumentenrecht", beschikbaar op: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13413-Digital-fairness-fitness-check-on-EU-consumer-law/F_nl.

[70] Verordening (EU) 2019/1150 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 ter bevordering van billijkheid en transparantie voor zakelijke gebruikers van onlinetussenhandelsdiensten (PB L 186 van 11.7.2019, blz. 57). De verordening inzake onlinetussenhandelsdiensten bevat onder meer transparantievereisten voor onlineplatforms en zoekmachines met betrekking tot de rangschikkingscriteria in hun betrekkingen met zakelijke gebruikers.

informatie en functionaliteiten met betrekking tot opties voor consumenten om die parameters te wijzigen of te beïnvloeden. De digitaledienstenverordening voorziet ook in een verplichting voor onlineplatforms om aan alle getroffen afnemers van de dienst een duidelijke en specifieke motivering te verstrekken voor eventuele beperkingen van de zichtbaarheid van specifieke door de afnemer van de dienst verstrekte informatie, waaronder verwijdering van inhoud, de blokkering van de toegang tot inhoud of afwaardering daarvan. In het geval van zeer grote onlineplatforms en zeer grote onlinezoekmachines vereist de digitaledienstenverordening de beschikbaarheid van ten minste één niet-gepersonaliseerde optie van het aanbevelingssysteem.

Wat de **perceptie van de consument van de transparantie van online rangschikking** betreft, bedroeg het percentage consumenten dat aangeeft dat zij de methode voor het rangschikken van zoekresultaten ten minste "soms" niet konden begrijpen op het scorebord voor de consumentenvoorwaarden van 2023 52 % (tegenover 54 % op het scorebord voor de consumentenvoorwaarden van 2021). In de consumentenenquête voor de ondersteunende studie was het voor 21 % van de consumenten bij het bekijken van zoekresultaten ("vaak" of "meestal") niet gemakkelijk om informatie te vinden over de parameters die werden gebruikt om die zoekresultaten te rangschikken, terwijl nog eens 27 % van de consumenten meldde dat zij het "soms" moeilijk vonden om toegang tot deze informatie te krijgen. Wat betaalde reclame of plaatsing in zoekresultaten betreft, werd op het scorebord voor de consumentenvoorwaarden van 2023 geconstateerd dat 75 % van de consumenten verborgen advertenties in de zoekresultaten ten minste "soms" waarnam (tegenover 78 % op het scorebord voor de consumentenvoorwaarden van 2021).

In het kader van de ondersteunende studie werd **een nalevingscontrole** uitgevoerd om de **informatie voor consumenten** over de rangschikkingsparameters voor zoekresultaten en de **transparantie van betaalde advertenties/plaatsingen** op 85 websites en apps in 10 lidstaten te beoordelen.

Uit de resultaten blijkt dat consumenten slechts op 35 % van de websites (30 van de 85 websites) werden geïnformeerd over de **parameters die van invloed waren op de standaardrangschikking van zoekresultaten**. Wanneer informatie over de rangschikking van de resultaten werd gepresenteerd, was deze over het algemeen duidelijk, maar beperkt tot een uitleg van de algemene beginselen (dat wil zeggen dat de rangschikking gebaseerd is op productzoekopdrachten, productpopulariteit of van partners ontvangen vergoeding). Deze resultaten zijn grotendeels in overeenstemming met de resultaten van de eerdere studie over de naleving door onlineplatforms van de transparantievereisten in verband met de rangschikking in hun betrekkingen met zakelijke gebruikers, die werd opgesteld voor het verslag van de Commissie van 2023 over de verordening inzake onlinetussenhandelsdiensten. In het kader van de studie werd geconstateerd dat slechts een derde van alle algemene voorwaarden van de onderzochte onlineplatforms informatie over de belangrijkste rangschikkingsparameters bevatte, en zelfs in die gevallen werden de beschrijvingen in vrij algemene termen verstrekt[71].

De zoekresultaten omvatten topresultaten die in een vijfde van de gevallen zijn aangeduid als **betaalde plaatsingen (advertenties)** (19,7 % van de zoekopdrachten, op 15 van de 85 websites). In de meeste van deze resultaten werd de betaalde advertentie of plaatsing gemarkeerd met het label "gesponsord" (37,7 %) of "reclame" (33,3 %). Andere identificatiemethoden omvatten een

[71] Verslag van de Commissie over de eerste voorlopige evaluatie van de uitvoering van Verordening (EU) 2019/1150 (COM(2023) 525).

icoontje of een link om aan te klikken, die de gebruiker naar een andere pagina brengt met informatie, of tekst waarin stond dat het resultaat werd gesponsord als de muis boven het pictogram werd bewogen (26,1 % van de gevallen).

Wat de handhaving op EU-niveau van de labelling van betaalde advertenties betreft, heeft TikTok zich er na de gecoördineerde SCB-actie in 2022 toe verbonden betaalde advertenties in video's te identificeren met een nieuw label dat op doeltreffendheid moet worden getest[72].

Concluderend blijkt uit de gegevens die zijn verzameld via de consumentenenquête en de nalevingscontrole op een selectie van websites, alsook uit de scoreborden voor de consumentenvoorwaarden dat de transparantie over de parameters voor de rangschikking van zoekresultaten moet worden verbeterd. Bovendien moeten aanbieders van onlinezoekfuncties die advertenties of betaalde plaatsingen in zoekresultaten omvatten, ervoor zorgen dat deze duidelijk zichtbaar zijn voor consumenten en gemakkelijk te onderscheiden zijn van de andere resultaten.

11. Consumentenbeoordelingen

Bij de moderniseringsrichtlijn werd een specifiek transparantievereiste opgenomen in de richtlijn oneerlijke handelspraktijken (artikel 7, lid 6): handelaren die toegang bieden tot beoordelingen moeten **consumenten informeren over de vraag of en hoe zij ervoor zorgen dat de gepubliceerde beoordelingen afkomstig zijn van consumenten die het product daadwerkelijk hebben gebruikt of aangekocht**. Voorts werden specifieke verboden op misleidende praktijken toegevoegd aan bijlage I (punten 23 ter en 23 quater). In deze bepalingen moet het begrip "beoordelingen" ruim worden uitgelegd in die zin dat zij niet alleen tekstuele boodschappen omvatten, maar bijvoorbeeld ook "sterrenratings" en soortgelijke instrumenten waarbij consumenten hun mening geven over een product of de prestaties van een handelaar.

Een grote uitdaging op het gebied van beoordelingen betreft **de maatregelen die handelaren** die toegang bieden tot consumentenbeoordelingen, met name de onlinetussenpersonen (bijvoorbeeld onlinemarktplaatsen en specifieke evaluatieplatforms), **moeten nemen** om te voldoen aan het nieuwe punt 23 ter van bijlage I, dat verbiedt te beweren dat beoordelingen van producten zijn ingediend door consumenten die het product daadwerkelijk hebben gebruikt of aangekocht, zonder redelijke en proportionele stappen te nemen om na te gaan of deze beoordelingen afkomstig zijn van dergelijke consumenten. Op grond van deze bepaling moeten **handelaren die ervoor kiezen om beoordelingen te presenteren die zij als consumentenbeoordelingen beschikbaar stellen, maatregelen nemen** die — zonder dat dit neerkomt op een algemene verplichting tot monitoring of feitenonderzoek uit te voeren (zie artikel 8 van de digitaledienstenverordening) — de kans vergroten dat dergelijke beoordelingen de werkelijke ervaringen van gebruikers weerspiegelen. Enerzijds houdt dit vereiste minimumverplichtingen in waaraan alle handelaren die toegang bieden tot consumentenbeoordelingen moeten voldoen, bijvoorbeeld door alleen beoordelingen toe te staan door gebruikers die het product in kwestie hebben gekocht of van de gebruiker te verlangen dat hij het bewijs levert dat hij het product heeft gebruikt in andere gevallen waarin de handelaar die toegang geeft tot de beoordelingen geen controle heeft over de onderliggende transacties. Anderzijds houdt het "proportionele en redelijke" element van dit vereiste in dat deze handelaren **aanvullende maatregelen moeten nemen om nepbeoordelingen te voorkomen en te verwijderen die in verhouding staan tot hun bedrijfsmodel en de vastgestelde risico's** (bijvoorbeeld wanneer zij het doelwit zijn van aanbieders van nepbeoordelingen — zie hieronder).

[72] Zie voor meer informatie: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_22_3823.

Dergelijke maatregelen kunnen bijvoorbeeld het inzetten van digitale instrumenten en instrumenten op basis van artificiële intelligentie omvatten om de beoordelingen te analyseren en een einde te maken aan de nepbeoordelingen.

Wat onlinetussenpersonen betreft, vormen nepbeoordelingen illegale inhoud en zijn zij onderworpen aan de vereisten van de digitaledienstenverordening met betrekking tot de verwijdering van illegale inhoud. Bovendien zijn onlinetussenpersonen onder bepaalde voorwaarden vrijgesteld van aansprakelijkheid met betrekking tot de onwettigheid of mogelijke schadevorderingen met betrekking tot die beoordelingen.

Er werden problemen met **de authenticiteit** van consumentenbeoordelingen gemeld, bijvoorbeeld in de **sweep met betrekking tot consumentenbeoordelingen**[73] die de SCB-autoriteiten in 2021 uitvoerden (dat wil zeggen vóór de inwerkingtreding van de moderniseringsrichtlijn): bijna twee derde van de geanalyseerde onlinewinkels, marktplaatsen, boekingswebsites, zoekmachines en vergelijkingsdiensten gaf aanleiding tot twijfel over de betrouwbaarheid van de beoordelingen.

Volgens het scorebord voor de consumentenvoorwaarden van 2023 had 69 % van de **consumenten consumentenbeoordelingen** waargenomen die ten minste “soms” niet echt leken (ten opzichte van 67 % in 2021). Wat betreft de transparantieverplichting voor handelaren die consumenten toegang bieden tot beoordelingen, meldde 56 % van de consumenten in de consumentenenquête voor de ondersteunende studie dat zij ten minste “soms” geen informatie konden vinden over de wijze waarop beoordelingen werden verzameld en over de vraag of het bedrijf ervoor zorgde dat gepubliceerde beoordelingen afkomstig zijn van echte klanten.

De ondersteunende studie omvatte ook een analyse van de **naleving door de handelaren** van de nieuwe informatieverplichting uit hoofde van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken. Van de 85 websites voor elektronische handel en reizen die in 10 lidstaten werden gescreend, waren er 52 met consumentenbeoordelingen. Slechts de helft van die 52 websites verstrekte informatie over het gebruik en de verwerking van beoordelingen. Wanneer die informatie beschikbaar werd gesteld, werd zij gepresenteerd in de algemene voorwaarden van de website[74].

Verschillende organisaties hebben consumentenbeoordelingen op nationaal niveau onderzocht. In 2023 voerde het Zweedse consumentenagentschap een sweep[75] uit met betrekking tot consumentenbeoordelingen op het gebied van verzekeringen, waarbij twintig bedrijven betrokken waren die consumentenbeoordelingen hadden gepubliceerd. Het agentschap concludeerde dat bijna alle in de sweep opgenomen ondernemingen bij de beoordelingen niet aangaven of de beoordelingen afkomstig waren van consumenten die de producten daadwerkelijk hadden gebruikt of aangekocht. Volgens een studie van de Verbraucherzentrale Bundesverband (VzBv — de federatie van Duitse consumentenorganisaties) in 2023 voldeed de meerderheid van de dertig onderzochte aanbieders niet of onvoldoende aan de informatievereisten voor online beoordelingen[76]. In deze laatste studie werd ook gewezen op zorgen over praktijken van websitebeheerders waarbij beoordelingen van externe beoordelingsportalen op hun pagina’s

[73] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/sweeps_en#ref-2021--sweep-on-online-consumer-reviews.

[74] Op de websites kon de link naar de algemene voorwaarden worden gevonden via een link die dicht bij de beoordelingen stond of via de algemene “kleine lettertjes” van de websites (dat wil zeggen door te scrollen naar het einde van de pagina en te klikken op de rubriek algemene voorwaarden).

[75] https://www.konsumentverket.se/contentassets/ce53a8b52bad4bf6b0e9138487ab4302/pm---granskning-av-konsumentrecensioner-pa-forsakringsomradet.pdf.

[76] https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/online-bewertungen-null-sterne-beim-marktcheck.

werden opgenomen, soms zonder consumenten informatie te verstrekken over de verificatie van de oorsprong van die externe beoordelingen.

Wat de handhaving betreft, hebben de nationale autoriteiten op EU-niveau in 2023 een gecoördineerde SCB-actie afgerond met betrekking tot verschillende Google diensten (Google Store, Google Play Store, Google Ads and Search, Google Flights en Google Hotels), die onder meer betrekking had op praktijken in verband met consumentenbeoordelingen op Google Hotels. Google stemde ermee in wijzigingen aan te brengen om te verduidelijken dat zij beoordelingen op Google Hotels niet controleert[77].

Verschillende handhavingsautoriteiten voor consumentenzaken hebben de afgelopen jaren actie ondernomen naar aanleiding van consumentenbeoordelingen. Zo heeft de Nederlandse Autoriteit Consument & Markt (ACM) in 2022 een boete opgelegd aan een onlinewinkel[78] wegens misleiding van consumenten bij de verkoop van diverse consumentenproducten. De onlinewinkel plaatste positieve nepbeoordelingen en verborg de negatieve beoordelingen. In 2021 trad de ACM op tegen influencers met neplikes en nepvolgers[79]. Het Poolse bureau voor mededinging en consumentenbescherming (UOKiK) trad in 2023 op tegen bedrijven die valse consumentenbeoordelingen verkochten[80]. Een Duitse rechtbank oordeelde in een arrest uit 2022 dat het totale aantal beoordelingen in een gemiddelde score en de periode waarin de beoordelingen werden ingediend "essentiële informatie" vormden in de zin van artikel 7, lid 1, van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken[81].

Veel problemen in verband met fraude bij beoordelingen zijn het gevolg van **aanbieders van nepbeoordelingen** — gespecialiseerde illegale bedrijven die (met name op sociale netwerken) het plaatsen van nepbeoordelingen door gebruikers (die daadwerkelijke gebruikers of kopers van de producten in kwestie kunnen zijn) organiseren ten behoeve van bedrijven die deze aanbieders inzetten om hun activiteiten op onlinemarktplaatsen of gespecialiseerde evaluatie-instrumenten te promoten. Bovendien waren er meldingen van aanbieders van beoordelingen die bedrijven aanboden het aanbod van positieve nepbeoordelingen op beoordelingssites te organiseren en vervolgens vergeldingsmaatregelen namen tegen degenen die dit weigerden door negatieve nepbeoordelingen te plaatsen. Sommige van de betrokken bedrijven in de EU meldden dat zij strafrechtelijke klachten indienen en particuliere handhavingsacties ondernemen tegen de aanbieders van nepbeoordelingen. Een andere uitdaging op dit gebied zijn door AI gegenereerde beoordelingen, die mogelijk moeilijker kunnen worden opgespoord.

Naast handhavingsactiviteiten hebben sommige lidstaten **richtsnoeren opgesteld** die bijdragen aan het bewustzijn van de toepasselijke regels op dit gebied[82].

---

[77] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/social-media-and-search-engines_nl#google.

[78] https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-beboet-webwinkel-trendx-voor-misleiden-consumenten.

[79] https://www.acm.nl/nl/publicaties/influencers-stoppen-met-neplikes-en-nepvolgers-na-waarschuwing-acm.

[80] https://archiwum.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=20066.

[81] De zaak betrof een verweerder die de website exploiteerde waarop diensten van vastgoedmakelaars werden aangeboden. Hij adverteerde dat zijn klanten zijn vastgoedmakelaars gemiddeld 4,7 van de 5 mogelijke sterren hadden gegeven, zonder nadere informatie te verstrekken. Beschikbaar op: Hamburg — 315 O 160/21 | LG Hamburg 15. Zivilkammer | Urteil | Wettbewerbsverstoß im Internet: Irreführung bei Werbung mit Kundenbewertungen in einem ... (landesrecht-hamburg.de).

[82] Bijvoorbeeld België (https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Entreprises/guidelines-online-reviews.pdf).

De Commissie bevordert ook **vrijwillige maatregelen van marktdeelnemers**. In november 2023 ondertekenden elf onlineplatforms die actief zijn in de EU (Allegro, AliExpress, Amazon, bol.com, CDiscount, eBay, eMAG, Etsy, Joom, Rakuten France en Wish) de toezegging inzake consumentenbescherming. De vrijwillige verbintenissen zijn van toepassing vanaf juli 2024 en omvatten maatregelen om consumentenbeoordelingen transparanter en betrouwbaarder te maken, bijvoorbeeld door middel van een voor gebruikers duidelijke weergave van betaalde beoordelingen[83]. De ondertekenaars brengen om de zes maanden verslag uit over de toepassing van de verbintenissen. Specifiek voor toeristische accommodaties werkt de Commissie ook aan een gedragscode voor onlineratings en -beoordelingen. Deze zal naar verwachting zorgen voor meer samenhang in de verlening van hoogwaardige accommodatiediensten en voor een betere vergelijkbaarheid en transparantie voor consumenten in de hele EU[84].

Concluderend **nemen de problemen met nepbeoordelingen, of het nu gaat om "positieve" of "negatieve" beoordelingen, toe.** Handelaren die toegang bieden tot beoordelingen die zij als consumentenbeoordelingen presenteren, met name handelaren die sterk zijn blootgesteld aan de illegale activiteiten van aanbieders van nepbeoordelingen, moeten meer investeren in het stoppen van nepbeoordelingen. Onlineplatforms moeten zich ook houden aan de regels van de digitaledienstenverordening om illegale inhoud tegen te gaan. Handelaren die toegang bieden tot beoordelingen moeten ook transparant zijn tegenover de consument, zodat consumenten een evenwichtig en realistisch inzicht krijgen in de voorwaarden waaronder beoordelingen worden verzameld en de beperkingen met betrekking tot hun betrouwbaarheid. De nationale handhavingsautoriteiten moeten bijzondere aandacht besteden aan dit thema en waar nodig gebruikmaken van het SCB-systeem voor samenwerking, met name wat betreft de illegale activiteiten van aanbieders van nepbeoordelingen die duidelijk inbreuk maken op de richtlijn oneerlijke handelspraktijken. In dit verband is samenwerking met de sector belangrijk.

12. Transparantie van marktplaatsen over contractpartijen

Bij de moderniseringsrichtlijn zijn nieuwe bepalingen inzake transparantie met betrekking tot contractpartijen op onlinemarktplaatsen toegevoegd aan de richtlijn oneerlijke handelspraktijken (artikel 7, lid 4, punt f)) en de richtlijn consumentenrechten (artikel 6 bis, lid 1, punt b)). De aanbieders van onlinemarktplaatsen moeten consumenten informatie verstrekken over de status van de derde die de goederen, diensten of digitale inhoud aanbiedt, over de vraag of de wetgeving inzake consumentenbescherming van toepassing is en over welke handelaar (derde leverancier of onlinemarktplaats) verantwoordelijk is voor het waarborgen van de consumentenrechten in verband met de overeenkomst (zoals de levering van de goederen of het herroepingsrecht).

Bovendien worden onlinemarktplaatsen in de digitaledienstenverordening verplicht om informatie te verzamelen over de identiteit van de handelaar, alles in het werk te stellen om te beoordelen of de informatie betrouwbaar en volledig is, deze informatie weer te geven aan consumenten en, op verzoek, dergelijke informatie aan de autoriteiten te verstrekken, alsook om contractuele relaties

[83] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/consumer-protection-pledge_en#digital-consumer-rights-commitments.

[84] De gedragscode voor onlineratings en -beoordelingen voor toeristische accommodaties is een aanbeveling van de "Study on the feasibility of possible initiatives at EU level and establishment of a multistakeholder platform on quality of tourism accommodation". Samenvatting beschikbaar op: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/957eef55-24e8-11ed-8fa0-01aa75ed71a1/language-en.

met handelaren die onjuiste of onvolledige informatie verstrekken te schorsen (de zogenaamde "ken uw zakelijke klant"-regels).

Bij de nalevingscontrole en de consumentenenquête in het kader van de ondersteunende studie, alsook op het scorebord voor de consumentenvoorwaarden van 2023 werden de naleving van dit transparantievereiste door handelaren en de perceptie van de consument van transparantie op de marktplaatsen onderzocht.

Wat de **perceptie van de consument** betreft, gaf 7 % van de ondervraagde consumenten op het scorebord voor de consumentenvoorwaarden 2023 aan dat zij problemen hadden ondervonden nadat zij een product op een onlinemarktplaats hadden gekocht en erachter kwamen dat zij dit bij een particulier in plaats van bij een professionele verkoper hadden gekocht. In de consumentenenquête die in het kader van de ondersteunende studie werd uitgevoerd, gaf 47 % van de consumenten aan het ten minste soms onduidelijk te vinden wanneer zij online winkelden wie de verkoper was en wie verantwoordelijk zou zijn voor de levering van hun producten, terwijl 35 % aangaf dat zij zelden of nooit met deze dubbelzinnigheid te maken hadden.

Bij de **nalevingscontrole** van vijftig onlinemarktplaatsen in tien lidstaten in de ondersteunende studie werd ook gekeken naar kwesties in verband met transparantie voor consumenten over contractpartijen (in totaal 212 producten beoordeeld). In 65,6 % van de gevallen was op de pagina met zoekresultaten informatie beschikbaar over de vraag of de verkoper de marktplaats zelf of een andere partij was. Op de productpagina had een nog hoger aandeel van 85 % van de producten op 46 websites een aanduiding van de handelaar, wat duidt op een redelijk hoge mate van transparantie. Bovendien konden onderzoekers in deze testgevallen de informatie over de status van de verkoper — zakelijk of particulier — in 65 % van de gevallen duidelijk en gemakkelijk vaststellen.

Concluderend blijkt uit het onderzoek naar onlinemarktplaatsen dat zij de nieuwe informatieverplichting met betrekking tot de status van derde leveranciers in aanzienlijke mate hebben uitgevoerd. Het percentage consumenten dat aangeeft problemen te hebben ondervonden doordat zij niet realiseerden dat de verkoper een particulier was, was relatief klein. Tegelijkertijd geven veel onlinekopers aan dat zij onzekerheid hebben ondervonden over de identiteit van de verkoper en de regelingen voor hun transactie.

13. Gepersonaliseerde prijsstelling

Handelaren kunnen de prijs van hun aanbiedingen personaliseren voor specifieke consumenten of groepen consumenten aan de hand van geautomatiseerde besluitvorming en profilering van consumenten. Met de moderniseringsrichtlijn is aan de richtlijn consumentenrechten een nieuwe informatieverplichting toegevoegd voor handelaren om consumenten die online kopen te informeren wanneer de prijs is gepersonaliseerd op basis van geautomatiseerde besluitvorming (artikel 6, lid 1, punt e bis)). Dit transparantievereiste op het verkooppunt vormt een aanvulling op de algemene verordening gegevensbescherming[85], waarin de regels voor de onderliggende verzameling en verwerking van persoonsgegevens zijn vastgesteld.

[85] Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).

Het bewijs voor praktijken in verband met gepersonaliseerde prijsstelling is nog onvolledig. In de studies van de Commissie van 2018 en 2022[86] werd geen consistent en systematisch bewijs gevonden van gepersonaliseerde prijsstelling of aanbiedingen. In de studie van het Europees Parlement van 2022 over gepersonaliseerde prijsstelling werd geconcludeerd dat empirisch bewijs over de schaal van gepersonaliseerde prijsstelling niet overtuigend is[87]. Uit onderzoek van consumentenorganisaties is gebleken dat de prijzen in de onlinedating-, accommodatie- en luchtvaartsectoren worden gepersonaliseerd[88].

De recente consumentenenquêtes geven aanvullende informatie over de **perceptie van consumenten** met betrekking tot gepersonaliseerde prijsstelling. In de consumentenenquête voor de ondersteunende studie werd de respondenten gevraagd naar hun ervaringen in de afgelopen twaalf maanden met het ontvangen van een korting of een prijs die voor hen werd gepresenteerd als "gepersonaliseerd", hetzij via een website, hetzij via e-mail. Ongeveer de helft (55 %) van de respondenten was van mening dat zij ten minste "soms" te maken kregen met dit soort personalisering. In het kader van het scorebord voor de consumentenvoorwaarden van 2023 werd de consumenten gevraagd naar hun online-inkoopervaringen in de afgelopen twaalf maanden, met name wat betreft de mate waarin zij verschillende prijzen voor goederen of diensten constateerden in vergelijking met anderen. Uit de resultaten bleek dat 39 % van de ondervraagde consumenten van mening was dat zij ten minste "soms" een dergelijke situatie hadden beleefd (ten opzichte van 38 % op het scorebord voor de consumentenvoorwaarden van 2021).

Wat betreft de **naleving door handelaren van de nieuwe informatieverplichting uit hoofde van de richtlijn consumentenrechten**, werden in de nalevingscontrole voor de ondersteunende studie in totaal 207 producten op 85 websites/apps geanalyseerd. In geen geval zagen de onderzoekers een uitdrukkelijke indicatie dat de prijs gepersonaliseerd was op basis van geautomatiseerde verwerking. Bovendien probeerden de onderzoekers de mogelijke prijsverschillen op te sporen door met hun gebruikelijke browser en een "schone" browser, waarbij de trackers werden verwijderd, toegang te krijgen tot de site[89]. Op deze manier stelden zij prijsverschillen vast op 10 van de 85 websites/apps, of voor 6 % van de in totaal 207 producten. Interessant is dat in de meeste gevallen waarin een prijsverschil door onderzoekers werd vastgesteld, de zoekopdracht met behulp van een browser met persoonlijke informatie een lagere prijs opleverde dan de prijs die werd aangeboden wanneer een "schone" browser werd gebruikt, waarbij de trackers waren verwijderd.

Wat de **handhaving op EU-niveau** betreft, stelden de nationale autoriteiten binnen het SCB-netwerk in het kader van de gecoördineerde actie van 2022 onder leiding van de Nederlandse autoriteit met betrekking tot de onlinemarktplaats Wish.com vast dat het niet duidelijk was of en

[86] Studie van 2018 inzake personalisering, studie van 2022 inzake dark patterns, beschikbaar op: https://commission.europa.eu/publications/consumer-market-study-online-market-segmentation-through-personalised-pricingoffers-european-union_en en https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/evidence-based-consumer-policy/behavioural-research_en.

[87] Zie blz. 12 van de studie, beschikbaar op: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734008/IPOL_STU(2022)734008_EN.pdf.

[88] "Each Consumer a Separate Market? — BEUC position paper on personalised pricing" (2023), beschikbaar op: https://www.beuc.eu/position-papers/each-consumer-separate-market-beuc-position-paper-personalised-pricing.

[89] De eerste zoekopdracht door de onderzoekers met gebruikmaking van hun gebruikelijke browser, terwijl ze waren ingelogd op de accounts en websites die zij regelmatig gebruikten. Voor de tweede "schone" zoekopdracht gebruikten de onderzoekers een VPN om hen in hetzelfde land te lokaliseren, waarbij zij zorgden dat zij waren uitgelogd op alle accounts, en voerden ze zoekopdrachten uit in een browser die zij nooit gebruikten en wisten zij de cookies vóór elke zoekopdracht.

hoe de handelaar de gepersonaliseerde prijsstelling toepaste. Wish besloot zijn gepersonaliseerde-prijsstellingstechnieken in de EU stop te zetten[90]. In 2024 heeft Tinder zich, na een dialoog met de Commissie en de nationale consumentenautoriteiten binnen het SCB-netwerk, ertoe verbonden de consumenten te informeren dat kortingen die zij voor premiumdiensten voorstellen, worden gepersonaliseerd met gebruik van geautomatiseerde besluitvorming[91]. Afgezien van deze gecoördineerde acties hebben de lidstaten tot dusver geen verdere handhavingsmaatregelen met betrekking tot de informatievereisten van de richtlijn consumentenrechten in verband met gepersonaliseerde prijsstelling gemeld.

Concluderend lijken verkopers in de EU hun prijsaanbiedingen niet aan te merken als gebaseerd op geautomatiseerde verwerking van het profiel van de beoogde klant. Dit sluit uiteraard niet uit dat een dergelijke gepersonaliseerde prijsstelling plaatsvindt; consumenten nemen bovendien prijsverschillen waar die mogelijk gebaseerd zijn op geautomatiseerde verwerking en dus onderworpen kunnen zijn aan de nieuwe informatieverplichting van de richtlijn consumentenrechten. Uit de kleinschalige test die voor dit verslag is uitgevoerd, blijkt dat de prijzen bij sommige handelaren mogelijk worden gepersonaliseerd, maar op basis van deze resultaten kunnen geen algemene conclusies worden getrokken, onder meer over het voordeel of het nadeel van de praktijk voor de betrokken consumenten.

14. Wederverkoop van tickets die met elektronische middelen zijn verkregen

Scalperbots kunnen worden gebruikt om automatisch producten aan te kopen waar veel vraag naar is, zodat ze tegen een hogere prijs kunnen worden doorverkocht. Bij de moderniseringsrichtlijn is aan de richtlijn oneerlijke handelspraktijken een nieuw punt 23 bis aan bijlage I[92] toegevoegd dat handelaren verbiedt om tickets voor culturele en sportevenementen die zij met behulp van gespecialiseerde software (“bots”) hebben verworven, aan consumenten door te verkopen om de door de primaire verkopers van tickets opgelegde technische beperkingen te omzeilen. Andere bepalingen van de moderniseringsrichtlijn zijn ook relevant voor secundaire ticketmarkten, zoals de nieuwe verplichting (in de richtlijn oneerlijke handelspraktijken en de richtlijn consumentenrechten) voor onlinemarktplaatsen om consumenten te informeren of de persoon die tickets verkoopt een handelaar of een consument is.

Organisatoren van evenementen klagen over de praktijken van wederverkopers en platforms voor wederverkoop die de prijzen van tickets verhogen, terwijl platforms voor wederverkoop zich zorgen maken over primaire verkopers die zich uitbreiden tot de secundaire wederverkoopmarkt en de wederverkoop van tickets via concurrerende secundaire platforms belemmeren. Het nieuwe verbod van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken is van toepassing wanneer primaire verkopers van tickets technische maatregelen hebben genomen om de bulksgewijze aankoop van hun tickets met het oog op wederverkoop te beperken. Het kan alleen worden gehandhaafd als dergelijke primaire verkopers de illegale aankoop van tickets opsporen en melden. In de ondersteunende

[90] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/market-places-and-digital-services_nl#aliexpress-en-wish.
[91] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_24_1344.
[92] Dit verbod doet geen afbreuk aan andere nationale maatregelen ter bescherming van de legitieme belangen van de consument, de waarborging van het cultuurbeleid en de toegang tot evenementen, zoals het reguleren van de wederverkoopprijs van de tickets. Sommige lidstaten, zoals Ierland, hebben specifieke regels ter zake vastgesteld.

studie werden geen voorbeelden gevonden van jurisprudentie en handhavingsmaatregelen die tot dusver door nationale autoriteiten of particuliere organisaties zijn genomen tegen wederverkopers van met behulp van scalperbots verkregen tickets.

Wat de wederverkoop van tickets meer in het algemeen betreft, heeft Viagogo, een secundaire onlinemarktplaats voor tickets voor live-evenementen, zich er in 2024 in het kader van **een gecoördineerde SCB-actie**, na een dialoog met de Commissie en de nationale consumentenautoriteiten, toe verbonden de consument beter te informeren over de voorwaarden waaronder tickets worden doorverkocht[93]. Er is ook melding gemaakt van nationale zaken in verband met (oneerlijke) praktijken op het gebied van de wederverkoop van tickets[94].

Volgens **de consumentenenquête** die in het kader van de ondersteunende studie werd uitgevoerd, gaf 33 % van de consumenten aan dat zij ten minste "soms" te maken hadden met een situatie waarin zij een ticket voor een evenement wilden kopen, maar alleen tickets van secundaire verkopers zagen tegen een hogere prijs[95]. De helft van de respondenten heeft een dergelijke situatie niet ervaren of kon zich dit niet herinneren. Op het scorebord voor de consumentenvoorwaarden van 2023 gaf 21 % van de consumenten in antwoord op een meer algemene vraag over wederverkooppraktijken die niet beperkt waren tot tickets voor evenementen aan dat zij ten minste "soms" een nieuw product tegen een hogere prijs kochten bij een wederverkoper, aangezien het op de officiële website van het merk uitverkocht was.

In de **gerichte raadpleging in het kader van de ondersteunende studie** wezen verschillende belanghebbenden op problemen in verband met de wederverkoop van tickets in het algemeen en stelden zij aanvullende regelgevende maatregelen voor, zoals de verplichting voor wederverkopers om aanvullende informatie bekend te maken (bijvoorbeeld de oorspronkelijke nominale waarde van het ticket, eventuele extra vergoedingen of kosten en de plek van de zitplaats), het vaststellen van limieten voor wederverkoopprijzen (bijvoorbeeld niet meer dan de prijs van het ticket door de oorspronkelijke verkoper of het opleggen van een bovengrens).

Concluderend kan worden gesteld dat met de wijziging van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken bij de moderniseringsrichtlijn één specifiek aspect van de wederverkoop van tickets wordt aangepakt dat nog niet concreet is gehandhaafd. De praktische toepassing ervan vereist nauwe samenwerking en belangstelling van de primaire verkopers om de bulkaankoop van tickets met het oog op de wederverkoop ervan te beperken. De handhaving van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken, en in voorkomend geval ook van de richtlijn consumentenrechten, blijft zeer relevant voor de bredere kwesties in verband met de wederverkoop van tickets, zoals het aanpakken van misleidende informatie of het weglaten van informatie over de aard van het wederverkoopaanbod.

[93] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/market-places-and-digital-services_nl#viagogo.

[94] Bijvoorbeeld handhavingsacties tegen een onderneming die tickets doorverkoopt in Frankrijk, zoals vermeld op: https://www.prodiss.org/sites/default/files/atoms/files/presse_release_prodiss_gsc_20220203.pdf.

[95] Vraag 5.1 van de consumentenenquête: "Hebt u in de afgelopen twaalf maanden de volgende situaties meegemaakt toen u online producten of diensten, waaronder digitale inhoud/diensten/abonnementen, kocht of probeerde te kopen?".

15. Telefoongesprekken tegen basistarief in het personenvervoer

Artikel 21 van de richtlijn consumentenrechten beschermt consumenten tegen extra kosten als zij de handelaar moeten bellen over een gesloten overeenkomst. Dergelijke oproepen mogen de consument niet meer kosten dan het "basistarief"[96]. Met de moderniseringsrichtlijn is het toepassingsgebied van artikel 21 uitgebreid, zodat het nu ook van toepassing is op personenvervoersdiensten.

De **nalevingscontrole** voor de ondersteunende studie biedt inzicht in de naleving van deze eis door gescreende handelaren. Daarbij werd gekeken naar de soorten telefoonnummers die door de ondernemingen voor personenvervoer werden gebruikt (luchtvaartmaatschappijen, bus- en spoorwegmaatschappijen en tussenpersonen voor vervoersbewijzen, vijftig websites in totaal), dat wil zeggen of het gaat om gewone vaste/mobiele nummers, premiumnummers of korte/gratis nummers. In het algemeen bleek uit de test dat voor de meeste telefonische hotlines van de gescreende websites (69 %) een gewoon binnenlands tarief werd toegepast (dat wil zeggen een gewoon vast/mobiel tarief), dat een kwart een telefoondienst tegen premiumtarief aanbood (in de meeste gevallen werden de kosten op transparante wijze aan de consument meegedeeld) en ongeveer 6 % een gratis telefoonnummer aanbood. Bovendien hadden de premiumnummers in deze testgevallen meestal betrekking op andere diensten dan postcontractuele consumentendiensten die door de vervoersonderneming werden aangeboden (zoals verkopen).

Concluderend kan worden gesteld dat het tot dusver beschikbare bewijsmateriaal erop duidt dat de ondernemingen voor personenvervoer grotendeels aan de nieuwe eis hebben voldaan.

16. Conclusie

In dit verslag worden de resultaten weergegeven van de raadplegingen en de verzameling van gegevens over de omzetting van de moderniseringsrichtlijn en de ervaring met de toepassing en handhaving ervan in de relatief korte periode sinds deze van toepassing werd.

Wat de **omzetting** betreft, zijn de resultaten vrij bemoedigend. De meeste bepalingen zijn op relatief voor de hand liggende wijze, vaak letterlijk, in nationaal recht omgezet. De geconstateerde problemen hebben voornamelijk betrekking op bepalingen die een complexere opname in het nationale rechtskader vereisten, met name de regels inzake sancties voor inbreuken en remedies voor consumenten in geval van oneerlijke handelspraktijken.

Voor dit verslag werd vooral aandacht besteed aan de belangrijkste specifieke onderwerpen die in de moderniseringsrichtlijn aan de orde komen, waarbij de beschikbare gegevens zijn uiteengezet en conclusies over die specifieke gebieden zijn getrokken, voor zover mogelijk in dit stadium. De korte verslagperiode maakt het niet mogelijk definitieve conclusies te trekken over de **doeltreffendheid** van de bij de moderniseringsrichtlijn ingevoerde wijzigingen. Er zijn echter

[96] Zoals verduidelijkt door het Hof in zaak C-568/15, Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main eV/comtech GmbH, houdt het begrip "basistarief" in dat de kosten van een oproep over een gesloten overeenkomst naar een door een handelaar opengestelde servicelijn niet meer mogen bedragen dan de kosten van een oproep naar een gewoon geografisch vast of mobiel nummer.

positieve tekenen dat deze wijzigingen, die het rechtskader hebben versterkt, bijdragen tot een betere consumentenbescherming.

De **ervaring op het gebied van handhaving**, die momenteel beperkt is, ontwikkelt zich ten minste op de meest complexe gebieden met een sterke directe praktische impact op consumenten en handelaren, bijvoorbeeld met betrekking tot prijspromoties en consumentenbeoordelingen, onder meer door middel van gecoördineerde acties binnen het SCB-netwerk. Daarentegen zijn de nieuwe regels inzake geldboeten voor inbreuken in grensoverschrijdende zaken waarop de gecoördineerde SCB-acties van toepassing zijn of de regels inzake remedies in de richtlijn oneerlijke handelspraktijken volgens de beschikbare gegevens nog niet in de praktijk toegepast.

Er moet meer aandacht worden besteed aan de uitvoering van verschillende regels van de moderniseringsrichtlijn. Wat **prijspromoties** betreft, lijken de markten, naast de omzettingsproblemen in sommige lidstaten en de uiteenlopende toepassing door de lidstaten van de uitzondering voor bederfelijke goederen, op de nieuwe verordening te hebben gereageerd door over te schakelen op prijsvergelijkingen en aldus nieuwe soorten transparantieproblemen te creëren. De problemen met **nepbeoordelingen** nemen duidelijk toe. Handelaren die toegang bieden tot beoordelingen die zij als consumentenbeoordelingen presenteren, met name diegenen die sterk zijn blootgesteld aan de illegale activiteiten van aanbieders van nepbeoordelingen, moeten meer investeren in het stoppen van nepbeoordelingen. Beoordelingen moeten ook een grotere prioriteit worden voor de handhavingsautoriteiten, waaronder in het kader van de digitaledienstenverordening.

Wat **marketing van producten van "tweevoudige kwaliteit"** betreft, maakt de vastgestelde wetgevingsoplossing op basis van een beoordeling per geval het mogelijk dit probleem aan te pakken, terwijl rekening wordt gehouden met de verschillende situaties van consumenten en lidstaten. Het lijkt noodzakelijk de nadruk te leggen op de uitvoering en handhaving van de nieuwe regels. De Commissie zal de situatie blijven volgen en grensoverschrijdende handhaving binnen het SCB-netwerk faciliteren wanneer zich problemen van gemeenschappelijk belang voordoen.

Wat **verkoopevenementen** (productdemonstraties) betreft, geeft de perceptie van de consument weliswaar aanleiding tot bezorgdheid over de eerlijkheid van handelspraktijken in het kader van deze relatief weinig gebruikte verkooptechniek, maar bleek uit de raadplegingen die voor dit verslag zijn gehouden, niet duidelijk dat er op EU-niveau wetgevingsmaatregelen nodig zijn. In plaats daarvan moeten de bestaande regels van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken, die volledig van toepassing zijn op verkoopevenementen, worden gehandhaafd.

Over het algemeen is het duidelijk dat de **ontwikkeling van onlinemarkten voor consumenten en nieuwe technologieën** uitdagingen met zich meebrengt en nauwlettend moet worden gemonitord. In dit verband vormt dit verslag een aanvulling op de lopende geschiktheidscontrole van het EU-consumentenrecht inzake digitale rechtvaardigheid, waarin de geschiktheid van de bestaande regels inzake consumentenbescherming op digitaal gebied breder wordt beoordeeld. Bovendien is **doeltreffende handhaving** cruciaal om het volledige potentieel van de door de moderniseringsrichtlijn aangebrachte wijzigingen te verwezenlijken.