



**2018/2008(INI)**

27.2.2018

# **ONTWERPVERSLAG**

over tweevoudige kwaliteit van producten op de interne markt  
(2018/2008(INI))

Commissie interne markt en consumentenbescherming

Rapporteur: Olga Sehnalová

Rapporteur voor advies (\*):  
Biljana Borzan, Commissie milieubeheer, volksgezondheid en  
voedselveiligheid

(\* ) Medeverantwoordelijke commissie – artikel 54 van het Reglement

## INHOUD

	<b>Blz.</b>
ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT .....	3
TOELICHTING .....	9
BIJLAGE: LIJST VAN ENTITEITEN WAARVAN OF PERSONEN VAN WIE DE RAPPOORTEUR INPUT HEEFT ONTVANGEN.....	12

## ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

### over tweevoudige kwaliteit van producten op de interne markt (2018/2008(INI))

*Het Europees Parlement,*

- gezien 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<sup>1</sup>,
- gezien Verordening (EU) 2017/2394 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2006/2004<sup>2</sup>,
- gezien 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<sup>3</sup>,
- gezien de mededeling van de Commissie van 26 september 2017 betreffende de toepassing van de EU-wetgeving inzake levensmiddelen- en consumentenbescherming op kwesties in verband met tweevoudige kwaliteit van producten – Het specifieke geval van levensmiddelen,
- gezien het werkdocument van de diensten van de Commissie van 25 mei 2016 inzake de richtsnoeren voor de uitvoering/toepassing van Richtlijn 2005/29/EG betreffende oneerlijke handelspraktijken,
- gezien de mededeling van de Commissie van 25 mei 2016 betreffende een brede aanpak voor het stimuleren van de grensoverschrijdende elektronische handel voor Europese burgers en bedrijven (COM(2016)0320),
- gezien de mededeling van de Commissie van 24 oktober 2017 getiteld "Werkprogramma van de Commissie voor 2018 – Een agenda voor een meer verenigd, sterker en meer democratisch Europa" (COM(2017)0650),
- gezien de toespraak over de Staat van de Unie van voorzitter Jean-Claude Juncker van 13 september 2017,

---

<sup>1</sup> PB L 149 van 11.6.2005, blz. 22.

<sup>2</sup> PB L 345 van 27.12.2017, blz. 1.

<sup>3</sup> PB L 304 van 22.11.2011, blz. 18.

- gezien de conclusies van de voorzitter van de Europese Raad van 9 maart 2017, en met name lid 3,
- gezien de conclusies van de 3 524<sup>e</sup> zitting van de Raad Landbouw en Visserij van 6 maart 2017,
- gezien de notulen van de 2 203<sup>e</sup> vergadering van de Commissie van 8 maart 2017,
- gezien de door zijn beleidsondersteunende afdeling A in januari 2012 uitgebrachte achtergrondnota inzake misleidende beweringen op verpakkingen,
- gezien zijn resolutie van 11 juni 2013 over een nieuwe agenda voor het Europese consumentenbeleid<sup>4</sup>,
- gezien zijn resolutie van 22 mei 2012 over een strategie ter versterking van de rechten van kwetsbare consumenten<sup>5</sup>, en met name lid 6,
- gezien zijn resolutie van 4 februari 2014 over de toepassing van Richtlijn 2005/29/EG over oneerlijke handelspraktijken<sup>6</sup>,
- gezien zijn resolutie van 7 juni 2016 over oneerlijke handelspraktijken in de voedselvoorzieningsketen<sup>7</sup>,
- gezien zijn resolutie van 19 januari 2016 over het jaarverslag betreffende het mededingingsbeleid van de EU<sup>8</sup>, en met name lid 14,
- gezien zijn resolutie van 14 februari 2017 betreffende het jaarverslag over het mededingingsbeleid van de EU<sup>9</sup>, en met name lid 178,
- gezien zijn uitgebreide interpellatie van 15 maart 2017 inzake de verschillen in verklaringen, samenstelling en smaak van bepaalde producten op de centrale/oostelijke en westelijke markten van de EU<sup>10</sup>,
- gezien de achtergrondnota van de Onderzoeksdienst van het Europees Parlement van juni 2017 getiteld "Dual quality of branded food products: Addressing a possible east-west divide",
- gezien het door de Tsjechische landbouw- en levensmiddeleninspectie uitgevoerde onderzoek inzake levensmiddelen en Tsjechische consumenten van februari 2016,
- gezien de in 2017 door de faculteit der rechtsgeleerdheid van de universiteit Palacký in Olomouc uitgevoerde speciale studie over de kwestie van tweevoudige kwaliteit en de samenstelling van op de interne markt van de EU verhandelde producten vanuit het oogpunt van de wetgeving inzake consumentenbescherming (met name oneerlijke

---

<sup>4</sup> PB C 65 van 19.2.2016, blz. 2.

<sup>5</sup> PB C 264E van 13.9.2013, blz. 11.

<sup>6</sup> PB C 93 van 24.3.2017, blz. 27.

<sup>7</sup> Aangenomen teksten, P8\_TA(2016)0250.

<sup>8</sup> PB C 11 van 12.1.2018, blz. 2.

<sup>9</sup> Aangenomen teksten, P8\_TA(2017)0027.

<sup>10</sup> O-000019/2017.

handelspraktijken), mededingingsrecht (meer in het bijzonder oneerlijke concurrentie) en industriële-eigendomsrechten,

- gezien het rapport van onderzoeksbureau Nielsen van november 2014 over de positie van huismerken wereldwijd,
  - gezien artikel 52 van zijn Reglement,
  - gezien het verslag van de Commissie interne markt en consumentenbescherming en de adviezen van de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid en de Commissie landbouw en plattelandontwikkeling (A8-0000/2018),
- A. overwegende dat bedrijven bij het promoten, verkopen of leveren van producten consumenten van nauwkeurige informatie moeten voorzien zodat zij in staat zijn met kennis van zaken een aankoopbeslissing te nemen;
- B. overwegende dat Richtlijn 2005/29/EG betreffende oneerlijke handelspraktijken het voornaamste wetgevend instrument van de Unie is waarmee kan worden gewaarborgd dat consumenten niet worden blootgesteld aan misleidende reclame en andere oneerlijke praktijken van ondernemingen jegens consumenten, met inbegrip van identiek gepresenteerde merkgoederen die zo op de markt worden gebracht dat de consument daardoor misleid kan worden;
- C. overwegende dat de beoordeling of een handelspraktijk als oneerlijk moet worden beschouwd uit hoofde van de richtlijn betreffende oneerlijke handelspraktijken van geval tot geval door de lidstaten moet worden onderzocht, tenzij het in bijlage I bij de richtlijn betreffende oneerlijke handelspraktijken genoemde praktijken betreft;
- D. overwegende dat de tenuitvoerlegging van de richtlijn betreffende oneerlijke handelspraktijken van lidstaat tot lidstaat sterk verschilt;
- E. overwegende dat de Commissie in haar werkprogramma voor 2018 heeft aangekondigd met voorstellen voor een "new deal" voor de consument te komen, bestaande uit een gerichte herziening van de consumentenrichtlijnen van de EU naar aanleiding van de geschiktheidscontrole van de EU-wetgeving inzake consumenten en marketing;
- F. overwegende dat de interne markt grote voordelen heeft opgeleverd voor wie betrokken is bij de voedselvoorzieningsketen en dat de handel in levensmiddelen steeds vaker een uitgesproken grensoverschrijdende dimensie heeft en van bijzonder groot belang is voor het functioneren van de interne markt;
1. onderstreept dat uit een reeks uiteenlopende in de verschillende lidstaten uitgevoerde onderzoeken is gebleken dat er verschillen bestaan tussen in de interne markt verhandelde en via reclame aangeprezen producten die onder dezelfde merknaam en met dezelfde verpakking worden verkocht;
  2. benadrukt dat de gemelde gevallen niet alleen levensmiddelen betreffen, maar ook non-foodproducten, met inbegrip van reinigingsmiddelen, cosmetica, toiletartikelen en babyverzorgingsproducten;

3. brengt in herinnering dat het Parlement de Commissie in 2013 heeft verzocht deze kwestie grondig te onderzoeken teneinde vast te stellen of de bestaande wetgeving van de Unie gewijzigd dient te worden, en het Parlement en de consumenten in kennis te stellen van de resultaten;
4. is derhalve ingenomen met de onlangs door de Commissie aangekondigde initiatieven met betrekking tot deze kwestie, en met name met de toezegging een gemeenschappelijke testmethode te ontwikkelen en financiële middelen te reserveren voor de ontwikkeling en toepassing van deze methode, alsook voor het verzamelen van aanvullend bewijs;
5. neemt nota van het feit dat aan het Forum op hoog niveau voor een beter werkende voedselvoorzieningsketen het mandaat is verleend om het probleem van tweevoudige kwaliteit aan te pakken; spoort de lidstaten en hun bevoegde autoriteiten aan actief deel te nemen aan lopende initiatieven, met inbegrip van het ontwikkelen van een gemeenschappelijke methode en het verzamelen van aanvullend bewijs;
6. is verheugd over de goedkeuring door het Parlement van een proefproject voor 2018 dat zal bestaan uit een reeks marktonderzoeken met betrekking tot verschillende categorieën consumentenproducten teneinde de verschillende aspecten ten aanzien van tweevoudige kwaliteit te analyseren;
7. benadrukt dat de Commissie reeds een aanmelding heeft ontvangen van nationale etiketteringsmaatregelen die tot doel hebben uiteenlopende samenstellingen van levensmiddelen bij consumenten onder de aandacht te brengen;

#### *Mededeling van de Commissie*

8. neemt nota van de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de EU-wetgeving inzake levensmiddelen- en consumentenbescherming op kwesties in verband met tweevoudige kwaliteit van producten; wijst erop dat de in de mededeling genoemde stapsgewijze benadering op basis waarvan nationale autoriteiten kunnen vaststellen of producenten in strijd handelen met de EU-wetgeving, momenteel wordt geacht niet toepasselijk te zijn;
9. is het eens met de Commissie dat consumenten op de interne markt ervan uitgaan dat deze markt is gebaseerd op de beginselen van vrij verkeer van goederen en gelijke toegang tot goederen, en dat zij a priori niet verwachten dat merkproducten die in verschillende landen worden verkocht, van elkaar verschillen;
10. merkt op dat er een algemeen beeld heerst dat de mededeling voornamelijk betrekking heeft op levensmiddelen; is van mening dat bepalingen met betrekking tot de toepassing van de wetgeving inzake consumentenbescherming op alle producten van toepassing moeten zijn;
11. benadrukt het belang van de door de Commissie uitgebrachte richtsnoeren voor de juiste en samenhangende toepassing van de richtlijn betreffende oneerlijke handelspraktijken; verzoekt de Commissie derhalve het verband tussen de mededeling en de richtsnoeren te verduidelijken;

12. merkt op dat er mogelijk verschillende eisen gelden voor de door de nationale bevoegde autoriteiten gehanteerde controlemethoden; is van mening dat teneinde tegenstrijdige interpretatie te voorkomen, duidelijk vermeld moet worden wat het doel is van de werkzaamheden die onder leiding van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Commissie worden uitgevoerd ten behoeve van de ontwikkeling van een gemeenschappelijke testmethode;
13. benadrukt dat het van belang is het tijdschema aan te houden zodat de resultaten van de in het kader van de gemeenschappelijke testmethode uitgevoerde tests aan het eind van het jaar openbaar kunnen worden gemaakt en kunnen worden geanalyseerd;

#### ***Andere aspecten met betrekking tot tweevoudige kwaliteit***

14. benadrukt dat huismerken in de afgelopen tien jaar tot essentieel onderdeel van de dagelijkse boodschappen van de consument zijn uitgegroeid, en dat hun marktaandeel in de meeste lidstaten en de meeste productcategorieën is toegenomen; is van mening dat teneinde verwarring te voorkomen, de consument nooit de indruk mag hebben dat een merkproduct in werkelijkheid een huismerk betreft; stelt nogmaals dat de kwestie met betrekking tot huismerken de speciale aandacht van de Commissie verdient;
15. maakt zich zorgen over de aan handelaren opgelegde beperkingen ten aanzien van de aankoop van goederen, welke mogelijk een negatief effect op de keuze van de consument hebben; spoort de Commissie aan factoren in kaart te brengen die bijdragen tot de versplintering van de interne markt voor goederen, met name beperkingen op territoriale leveringen en de gevolgen hiervan;
16. wijst erop dat de nationale bevoegde autoriteiten uitsluitend monsters kunnen selecteren en tests kunnen uitvoeren op het grondgebied van hun eigen lidstaat; onderstreept derhalve het belang van verbeterde, doeltreffende en transparante samenwerking tussen de nationale autoriteiten op het gebied van consumentenbescherming en levensmiddelen en de Commissie; is in dit opzicht verheugd over de vaststelling van de herziene verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming<sup>11</sup>;

#### ***Aanbevelingen en vervolgstappen***

17. benadrukt de waarde van het publieke debat dat leidt tot een verhoogd consumentenbewustzijn over producten en hun kenmerken; wijst erop dat sommige fabrikanten en eigenaren van huismerken al veranderingen in hun recepten hebben aangekondigd; onderstreept de rol die de sector speelt bij het verhogen van de transparantie ten aanzien van de samenstelling van producten;
18. nodigt consumentenorganisaties uit een actieve rol in het publieke debat op zich te nemen, alsook bij het informeren van consumenten;
19. is van mening dat is gebleken dat de bevoegde autoriteiten tot nu toe niet in staat zijn gebleken om ieder voor zich op nationaal niveau specifieke gevallen van tweevoudige kwaliteit aan te pakken;

---

<sup>11</sup> Verordening (EU) 2017/2394; PB L 345 van 27.12.2017, blz. 1.

20. vestigt de aandacht op het feit dat het probleem van tweevoudige kwaliteit rechtstreeks verband houdt met de essentie van de interne markt en het consumentenvertrouwen en derhalve een oplossing op het niveau van de Unie vergt, bij voorkeur door middel van onmiddellijk afdwingbare maatregelen; is ervan overtuigd dat gezien het feit dat actie op nationaal niveau mogelijk is, actie op het niveau van de Unie de integriteit van de interne markt zou kunnen waarborgen;
  21. brengt in herinnering dat bijlage I bij de richtlijn betreffende oneerlijke handelspraktijken tot doel heeft de signalering van bepaalde oneerlijke handelspraktijken mogelijk te maken, alsook een snellere reactie hierop; is het eens met de Commissie dat de opname van een bepaalde praktijk in bijlage I tot grotere rechtszekerheid leidt;
  22. verzoekt de Commissie derhalve een wijziging in bijlage I bij de richtlijn betreffende oneerlijke handelspraktijken door te voeren door een aanvullende categorie van misleidende handelspraktijken aan "de zwarte lijst" toe te voegen;
  23. verzoekt de Commissie het aan het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek verleende mandaat uit te breiden zodat in de nabije toekomst ook een geharmoniseerde testmethode met betrekking tot de kenmerken van non-foodproducten kan worden ontwikkeld;
- 
- ◦
24. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.



## TOELICHTING

Hoewel de merknaam, het ontwerp van de verpakking en de marketingaanpak op het eerste gezicht identiek lijken, hebben verschillende onderzoeken in verschillende lidstaten aangetoond dat er in de interne EU-markt producten in de handel zijn met duidelijk verschillende samenstellingen qua recept, gebruikte grondstof of de in het product aanwezige hoeveelheid van deze grondstof, dit alles afhankelijk van het land van aankoop van het product. Daarnaast valt niet uit te sluiten dat deze bevindingen met betrekking tot tweevoudige kwaliteit niet alleen van toepassing zijn op voedingsmiddelen en dranken, maar ook op consumentengoederen als reinigingsmiddelen en hygiëneartikelen.

De kwestie van tweevoudige kwaliteit in de verschillende lidstaten of verschillende regionale en lokale markten doet zich volgens een door de faculteit der rechtsgeleerdheid van de universiteit Palacký in Olomouc uitgevoerd juridisch onderzoek in de volgende situaties voor:

- de fabrikant brengt producten op de markt met verschillen qua smaak en samenstelling (d.w.z. verschillende hoofdbestanddelen), maar in een identieke of vergelijkbare (voor de consument niet te onderscheiden) verpakking,
- de fabrikant brengt producten op de markt met verschillen qua kwaliteit, maar in een identieke of vergelijkbare (voor de consument niet te onderscheiden) verpakking,
- de fabrikant brengt producten op de markt met verschillen qua gewicht, maar in een identieke of vergelijkbare (voor de consument niet te onderscheiden) verpakking,
- bij de lancering van een nieuw product op een bepaalde markt gebruikt de fabrikant een product met een kwalitatief hoogwaardigere samenstelling (bijvoorbeeld in de vorm van een hoger vleesgehalte of een hogere kwaliteit van de ingrediënten in het product) teneinde de aandacht van de consument te trekken en consumenten "aan te leren" het product te kopen/te kiezen; na enige tijd vindt er echter een "receptwijziging" plaats zonder een opvallende wijziging van de productverpakking (met uitzondering van een veranderde productsamenstelling in kleine letters op het etiket op de achterkant van het product).

De fabrikant voert al deze activiteiten uit zonder de consument duidelijk, nadrukkelijk, op transparante en niet-misleidende wijze te wijzen op het feit dat het product nu een ander product met een andere samenstelling, een ander gewicht, een andere kwaliteit en andere aanverwante kenmerken betreft.

Dit alles heeft tot gevolg dat consumenten die zich op het grondgebied van een andere lidstaat bevinden, niet met zekerheid kunnen beoordelen of een product dat zij menen te herkennen aan de hand van de kenmerken die het product in hun lidstaat van herkomst heeft, daadwerkelijk overeenkomt met het product dat ze kopen in het land waar ze zich op dat moment bevinden.

### **Standpunt van de rapporteur**

De rapporteur heeft zich vanaf 2011 grondig in de kwestie van tweevoudige kwaliteit verdiept naar aanleiding van een door de consumentenbond in de Republiek Slowakije uitgevoerde

studie waaruit bleek dat de samenstelling en prijzen van zes voedingsmiddelen met een merknaam, in zeven EU-landen sterk van elkaar verschilden. Als follow-up op deze studie heeft de rapporteur voor het eerst de Commissie benaderd in de vorm van een interpellatie over de vraag of de Commissie van mening is dat tweevoudige kwaliteit een probleem betreft dat van invloed is op de werking van de interne markt en de consumentenbescherming.

In 2015 heeft de rapporteur samen met de Universiteit voor Scheikunde en Technologie in Praag een onderzoek uitgevoerd waarbij de kenmerken van 24 uit de retailmarkt in de Tsjechische Republiek en Duitsland afkomstige producten met elkaar werden vergeleken om de overeenstemming van de producten, of juist het gebrek hieraan, te beoordelen. In een derde van de monsters werden belangrijke verschillen aangetroffen (zo bestond het hoofdbestanddeel van een van de in de Tsjechische Republiek verkochte producten uit separatorvlees van pluimvee, terwijl dit product op de Duitse markt varkensvlees bevatte). In de studie werd ook de vraag aan de orde gesteld of vaak aangehaalde redenen ten aanzien van verschillen qua smaak en preferentiële prijzen in verschillende landen ter zake doende zijn, aangezien de prijzen van de betreffende producten vrijwel niet van elkaar verschilden en volgens een erkende paneltest in de vorm van sensorische analyses de smaakvoorkeuren niet overeenkwamen met de markt waar de producten schijnbaar op waren afgestemd.

Het is geenszins de bedoeling van de rapporteur om uniformiteit van producten in de interne markt na te streven, fabrikanten te verplichten de samenstelling van hun producten te wijzigen, of exact te bepalen welke samenstelling ieder product moet hebben. De rapporteur is zich voorts bewust van het feit dat er mogelijk objectieve factoren meespelen die van invloed zijn op de samenstelling van producten.

De rapporteur is er echter van overtuigd dat alle Europese burgers recht hebben op niet-discriminerende, gelijke toegang tot kwalitatief hoogwaardige producten in de interne markt. Indien dit niet het geval is, bestaat het risico dat de werking van de interne markt en het consumentenvertrouwen in deze markt in de kern worden aangetast.

De rapporteur is ingenomen met de onlangs door de Commissie aangekondigde initiatieven die gericht zijn op het aanpakken van deze kwestie, met name de toezegging tot het ontwikkelen van een gemeenschappelijke testmethode op Europees niveau. De tweevoudige kwaliteit van producten is van invloed op de werking van de interne markt en het is derhalve zaak op Europees niveau de beschikbaarheid van gegevens en een gemeenschappelijke aanpak te waarborgen. De rapporteur heeft dan ook al in 2013 via de resolutie van het Europees Parlement over een nieuwe agenda voor het Europese consumentenbeleid het voorstel gedaan de Commissie te verzoeken de kwestie inzake tweevoudige kwaliteit grondig te onderzoeken teneinde vast te stellen of de bestaande wetgeving van de Unie gewijzigd dient te worden.

De rapporteur benadrukt dat consumenten op nauwkeurige en transparante wijze kenbaar moet worden gemaakt dat een bepaald product dat zij in een bepaalde lidstaat kopen, verschilt van het product dat zij uit hun eigen of een andere lidstaat kennen, teneinde te voorkomen dat consumenten worden misleid en een onjuiste indruk van het product wordt gecreëerd. Tevens is het van belang het consumentenbewustzijn over producten, hun kenmerken en hun samenstelling te verhogen.

De rapporteur beschouwt de verkoop van producten met een ogenschijnlijk identieke presentatie maar een opzettelijk verschillende samenstelling in verschillende delen van de EU als een oneerlijke en derhalve onacceptabele handelspraktijk. De rapporteur is dan ook van mening dat de meest doeltreffende manier om specifieke en eenduidige gevallen van tweevoudige kwaliteit in de hele Europese Unie aan te pakken eruit bestaat een aanvullende categorie van misleidende handelspraktijken op te nemen in bijlage I bij de richtlijn betreffende oneerlijke handelspraktijken.

## BIJLAGE: LIJST VAN ENTITEITEN WAARVAN OF PERSONEN VAN WIE DE RAPPORTEUR INPUT HEEFT ONTVANGEN

De volgende lijst is op zuiver vrijwillige basis en onder exclusieve verantwoordelijkheid van de rapporteur opgesteld. De rapporteur heeft bij de opstelling van het ontwerpverslag informatie ontvangen van de volgende entiteiten of personen:

Entiteit en/of persoon
ANEC
BEUC
Confederation of Commerce and Tourism, Republiek Tsjechië
dTest
EuroCommerce
European Heart Network
FoodDrinkEurope
Henkel
Independent Retail Europe
International Association for Soaps, Detergents and Maintenance Product Industry in Europe
Nestlé
Potravinářská komora České republiky
Vakbond van werknemers in de levensmiddelenindustrie van de Republiek Tsjechië
Universiteit voor Scheikunde en Technologie in Praag
Verbraucherzentrale