

Vergaderjaar 2000–2001

**27 879**

## **Versterking van de positie van de consument**

**Nr. 2**

### **NOTA**

#### **1. Inleiding**

Het terrein waar het consumentenbeleid betrekking op heeft is voortdurend in beweging. Enerzijds neemt de dynamiek op markten toe als gevolg van ontwikkelingen op het gebied van innovatie, informatisering en internationalisering. Ook beleidsontwikkelingen dragen hieraan bij. Anderzijds leidt de toenemende welvaart en voortgaande individualisering tot een groeiend zelfbewustzijn en grotere mondigheid van consumenten. Soevereine consumenten hebben behoefte aan het kunnen maken van meer, betere en gemakkelijkere keuzes en aan meer ruimte voor het zelf dragen van verantwoordelijkheid. Dit alles kan ertoe leiden dat regelgeving sneller verouderd en dat er nieuwe knelpunten voor de consument kunnen ontstaan.

Het vertrouwen van consumenten in de veiligheid van producten en voedsel lijkt recentelijk een deuk te hebben opgelopen, door onder meer de recente crises rondom BSE en MKZ en de berichtgeving over de verontreiniging van voedsel met dioxine. Ook de omschakeling op de Euro roept zorgen op of de consument daarbij niet gedupeerd wordt met extra prijsverhogingen.

Van de overheid mag worden verwacht dat er adequaat wordt opgetreden om de positie van de consument over het algemeen en ook in dit soort specifieke gevallen veilig te stellen en om daarnaast tegemoet te komen aan veranderende behoeften van consumenten. Speciale aandacht moet daarbij uitgaan naar kwetsbare groepen consumenten. Om deze verwachtingen waar te maken is het nodig om te bezien of binnen het consumentenbeleid bestaande regelgeving en instrumenten nog steeds effectief genoeg zijn.

#### *Afbakening van het consumentenbeleid in deze nota*

Deze nota gaat daarmee vooral over het klassieke consumentenbeleid in een zich vernieuwende wereld. Naast dit klassieke consumentenbeleid richt de overheid zich ook tot de consument met het oog op de vervulling van bepaalde brede maatschappelijke doelstellingen, met name op het terrein van duurzaamheid. Zo wordt in het energiebeleid met specifieke campagnes en regulerende heffingen geprobeerd de consument aan te zetten tot energiebesparend gedrag. Meer in het algemeen wordt de

consument via gericht beleid van de overheid gestimuleerd tot maatschappelijk verantwoord gedrag. De overheid staat hierin niet alleen. Maatschappelijke organisaties trachten het gedrag van consumenten te beïnvloeden om bepaalde ondernemingen van koers te doen veranderen. Shell en de BrentSpar is een prominent voorbeeld. Voorts stelt de overheid ook bepaalde grenzen aan de werking van de markt, met het oog op het bereiken van publieke doelen. Universele dienstverlening is zo'n voorbeeld, waar het bereiken van een bepaald bestaansniveau wordt bevorderd door een voorziening die algemeen toegankelijk is tegen redelijke prijzen.

Naast het klassieke consumentenbeleid in een zich vernieuwende wereld wordt in deze nota verder ingegaan op het overgangsgebied tussen dit beleid en de verwezenlijking van brede maatschappelijke doelen. In concreto gaat het daarbij om het faciliteren van maatschappelijk verantwoord consumeren (consumer concerns) en het waarborgen van de positie van de consument bij vormen van universele dienstverlening.

#### *Doel van deze nota*

Consumeren is natuurlijk geen doel op zich. Het is veeleer zaak om consumenten de ruimte te geven om consumptiepatronen naar eigen behoeften en voorkeuren en op basis van zelf gedragen normen en waarden (die al dan niet door de overheid beïnvloed kunnen worden) te kunnen vormgeven. Het consumentenbeleid richt zich dus op de rol van de consument als marktpartij en op de wijze waarop de consument bediend wordt. De kern van het consumentenbeleid is de consument te ondersteunen in zijn positie aan de vraagzijde van de markt. Doel van deze nota is om vanuit een integrale benadering de kaders van het consumentenbeleid en de rol van de overheid op consumentenmarkten te schetsen. Deze nota lost de toezegging (Kamerstukken II, 1999–2000, 23 162, nr. 10) in om het consumentenbeleid in kaart te brengen. De nota bouwt overigens in hoofdlijnen voort op het consumentenbeleid zoals dat in de nota «De consument op nieuwe markten» is neergezet (Kamerstukken II, 1996–1997, 23 162, nr. 7).

Veel initiatieven op concrete beleidsterreinen en ten aanzien van specifieke sectoren worden genomen door de voor die terreinen verantwoordelijke departementen. Dit geldt onder meer voor actuele thema's als voedsel- en productveiligheid, waar de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) verantwoordelijk voor zijn of de positie van de consument op markten voor financiële diensten, waar het Ministerie van Financiën zich mee bezig houdt. Veel van het beleid dat nodig is om de positie van de consument te versterken wordt voorts geïnitieerd door internationale instellingen, zoals de Europese Commissie. In deze nota beperkt het kabinet zich tot de voornaamste beleidsdoelstellingen die de overheid ten behoeve van de consument in het algemeen moet realiseren<sup>1</sup>. Deze doelstellingen worden opgesomd in paragraaf 2 en verder uitgewerkt in de daar op volgende paragrafen. Het gaat daarbij met name om de basisbescherming van consumenten<sup>2</sup>, transparantie, marktwerking en de mogelijkheden tot maatschappelijk verantwoord consumeren. Waar ten aanzien van deze doelstellingen leemtes en knelpunten zijn te constateren ten aanzien van de verantwoordelijkheden van de overheid, wordt in een aantal concrete acties voorzien. Deze acties beogen de positie van consumenten te versterken. Tevens zal worden voorgesteld om door middel van periodieke monitoring eventuele nieuwe knelpunten op te sporen en daar actie op te ondernemen.

---

<sup>1</sup> Het is geen uitputtende opsomming van al het beleid met consequenties voor consumenten. Dit is onmogelijk, gezien het feit dat vrijwel alle beleid voor een dergelijke opsomming zou kwalificeren.

<sup>2</sup> Het begrip basisbescherming kent verschillende definities, in deze nota wordt eronder verstaan:

- voedselveiligheid
- productveiligheid
- de wettelijk rechtspositie van de consument tegenover aanbieders bij het aanschaffen van producten en afnemen van diensten (zoals algemene (leverings)voorwaarden en de beslechting van eventuele geschillen).

De positie van de consument is een onderwerp dat ook is opgepakt door het project Economie van de 21<sup>e</sup> Eeuw<sup>1</sup>. De Minister van Economische Zaken heeft op 18 juni jl. het eindrapport van het project Economie van de 21<sup>e</sup> Eeuw in ontvangst genomen. Het deelproject «het nieuwe consumeren» heeft een interessante terreinverkenning opgeleverd, die op langere termijn ongetwijfeld zijn sporen gaat nalaten.

Het rapport ondersteunt een aantal van de belangrijkste in deze nota voorgestelde acties, die vooral betrekking hebben op het versterken van de positie van de consument op markten. Ook het eindrapport over de Economie van de 21<sup>e</sup> Eeuw doet suggesties als een marktwerkingbeleid ten behoeve van de consument, het vergroten van transparantie, het verkleinen van overstapkosten, het stimuleren van betrouwbare keurmerken, «consumer empowerment» bij geschillenbeslechting en ten aanzien van het toenemende belang van «consumer concerns». Een nieuwe benadering is het voorstel om over te gaan op «system-governance», een systeem van overheidssturing op consumentenmarkten dat door de opstellers van het rapport als flexibeler wordt beschouwd in een dynamische omgeving dan regelgeving. De gedachte daarachter is dat regelgeving in een dergelijke context verstarrend kan uitwerken en niet snel en goed genoeg is aan te passen aan voortdurend veranderende omstandigheden. Het kabinet onderkent op zich dat individualisering en de dynamiek op markten nopen tot het blijvend alert onderzoeken of er knelpunten ontstaan en hoe die effectief kunnen worden aangepakt. Derhalve is het zinvol om te bezien wat «system-governance» concreet inhoudt en de mate waarin dit een effectievere aanpak mogelijk maakt. Ik ben voornemens om in het voorjaar van 2002 een conferentie te organiseren, die een vervolg gaat bieden op het rapport over het nieuwe consumeren.

## **2. Doelstellingen consumentenbeleid**

### *Ontwikkeling van de consument*

Het is vrijwel onmogelijk om een nauwkeurig profiel van de consument anno 2001 te schetsen. Door trends als individualisering, vergrijzing, huishoudensverdunding en migratie is de verscheidenheid aan consumptiebehoeften en consumptiepatronen immers sterk toegenomen. Niettemin heeft een tweetal ontwikkelingen grote invloed op de opstelling van consumenten. Ten eerste is in de afgelopen jaren door de gunstige economische ontwikkelingen het welvaartsniveau van de gemiddelde consument toegenomen. Ten tweede ligt het gemiddelde opleidingsniveau hoger dan in eerdere jaren. Samen met de individualiseringstrend dragen deze ontwikkelingen ertoe bij dat veel consumenten zich actiever en veeleisender opstellen en behoefte hebben aan meer eigen verantwoordelijkheid.

Consumenten ontwikkelen verschillende levensstijlen en worden daarbij minder honkvast. Velen spelen actief in op, en vragen om groeiende keuzemogelijkheden op product- en dienstenmarkten en bij publieke voorzieningen. Daarbij stellen consumenten hogere eisen aan de kwaliteit, gezondheid en veiligheid van producten. Ook lijken consumenten in toenemende mate kritisch te kijken naar de manier waarop producten worden gemaakt, waarbij wordt gelet op maatschappelijke aspecten als duurzaamheid en sociale rechtvaardigheid<sup>2</sup>.

Overigens is daarmee het beeld zeker niet compleet. Er zijn natuurlijk ook groepen consumenten die zich passiever opstellen of zich minder goed staande weten te houden bij de ontwikkelingen op markten en de toene-

<sup>1</sup> Voor meer informatie over dit project, [www.E21e.nl](http://www.E21e.nl)

<sup>2</sup> Sociale en milieuaspecten gaan op mondiale schaal een grotere rol spelen. Dit trekt een wissel op de verantwoordelijkheid voor duurzaamheidsaspecten in ontwikkelingslanden.

mende keuzevrijheden. Met name deze consumenten hebben belang bij een effectieve basisbescherming.

#### *Ontwikkelingen voor de consument als marktpartij*

De keuzemogelijkheden voor de consument blijven voortdurend toenemen als gevolg van ontwikkelingen op het gebied van innovatie, internationalisatie en informatisering (ICT-revolutie). Innovatie leidt tot nieuwe producten en snellere productvernieuwingen.

Het aantal verschillende producten en de complexiteit van producten neemt daardoor toe. Ook komen daarbij nieuwe afzetkanalen tot stand. Door dalende communicatie- en transportkosten speelt afstand steeds minder een rol: producten of onderdelen daarvan kunnen in steeds meer verschillende landen geproduceerd worden en de consument kan gemakkelijker kiezen uit een wereldwijd aanbod. Door het Internet, de Interne Markt en de komst van de Euro wordt het grensoverschrijdend consumeren nog eenvoudiger.

We bevinden ons met de doorbraak van informatie- en communicatietechnologie waarschijnlijk nog maar in een beginstadium. Verscheidene nieuwe toepassingen zullen mogen worden verwacht. Internet biedt nu al een sterk toenemende beschikbaarheid van productinformatie, waardoor zoekkosten en transactiekosten verminderen. Er zijn bijvoorbeeld websites waarop consumenten hun ervaringen kunnen uitwisselen over bepaalde producten, dienstverleners en leveranciers. Een andere mogelijkheid is om op het Internet gezamenlijk op te trekken: door inkoopmacht te organiseren of zonder tussenkomst van een intermediair onderling te handelen. Deze snel toegenomen toepassingen op het Internet versterken in beginsel de positie van de consument op de markt. Kopen op het Internet vindt slechts in bescheiden mate plaats; het gebrek aan vertrouwen van bedrijven en consumenten in de veiligheid en afwikkeling van transacties en een onheldere rechtspositie vormen daarbij mogelijke belemmeringen.

Het gevolg van boven geschetste ontwikkelingen is dat het aanbieders steeds meer de gelegenheid biedt om in te kunnen spelen op de wensen en behoeften van specifieke consumenten. Waar vroeger alleen sprake was van massaproductie, kunnen bepaalde producten tegenwoordig in toenemende mate afgestemd worden op individuele voorkeuren van de consument. Dit geldt uiteraard nog lang niet voor alle producten en diensten, maar wel bijvoorbeeld voor auto's, spijkerbroeken van een bekend spijkerbroekenmerk, trouwdiensten en bedrijfsfeesten. Bij deze producten en diensten is sprake van toenemende co-decisie, de consument beslist steeds vaker en meer tot in detail niet alleen maar welke kleur de auto heeft, maar ook welke stoelen hij in zijn auto wil, welke soort bekleding er gebruikt wordt etc. Ook kopen via Internet maakt co-decisie gemakkelijker.

Dit toenemende rechtstreekse contact tussen aanbieders en consumenten biedt aan de andere kant aanbieders ook meer mogelijkheden om consumentenpreferenties direct te beïnvloeden. Nieuwe marketingtechnieken kunnen ontwikkeld worden om behoeften van consumenten op meer of minder geraffineerde wijze te bespelen, teneinde afzetmogelijkheden te vergroten. Niet iedereen zal hier altijd even goed mee om kunnen gaan; de positie van kwetsbare consumenten verdient dus ook hierbij aandacht. Daarnaast kunnen aanbieders koopgedrag van consumenten steeds vaker gestructureerd registreren, om daar vervolgens gerichte acties op te baseren.

#### *Beleidskader voor het consumentenbeleid*

Om een sterke positie van de consument veilig te kunnen stellen, moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan:

- Een goede basisbescherming voor consumenten. Deze moet recht doen aan de zelfredzaamheid waarover consumenten over het algemeen beschikken, terwijl tegelijkertijd adequate bescherming wordt geboden aan kwetsbare groepen. Het gaat er daarbij om:
  - dat de consument erop kan vertrouwen dat producten geen onaanvaardbare risico's opleveren voor de persoonlijke gezondheid en veiligheid (paragraaf 3);
  - dat de consument beschikt over een goede wettelijke rechtspositie, gericht op de gehele keten van een transactie (de informatievoorziening vooraf, de transactie zelf en eventuele geschillen of klachten nadien). Natuurlijk is het ook van belang dat consumenten goed op de hoogte zijn van deze rechten en plichten. Verder moet het mogelijk zijn om veilig te kopen op het Internet (paragraaf 4);
- De consument moet keuzes kunnen maken. Dat vergt dat markten goed functioneren: transparantie ten aanzien van prijsvorming en diversiteit, effectieve concurrentie tussen voldoende aanbieders, vrije toetreding tot markten en bewegingsvrijheid voor consumenten in de vorm van lage zoek-, transactie- en overstapkosten (paragraaf 5);
- In geval van universele diensten (zoals elektriciteit en water) en andere basisvoorzieningen moet de consument zekerheid hebben dat aan zijn vraag tegen redelijke, marktconforme prijzen zal worden voldaan (paragraaf 5);
- Kritisch ingestelde consumenten moeten inzicht kunnen krijgen in de maatschappelijke aspecten van diensten, producten en productieprocessen, op het terrein van duurzaamheid en sociale rechtvaardigheid (paragraaf 6);
- Ook de overheid als leverancier van publieke diensten moet consumenten tegemoetkomen in hun behoefte om zelf keuzes te maken. Voor de consument is het verschil tussen publieke en private aanbieders vaak niet relevant en duidelijk, zeker als het gaat om de kwaliteit van dienstverlening. De kwaliteit van publiek georganiseerde dienstverlening kan toenemen wanneer klantvriendelijkheid centraal staat en er meer keuzemogelijkheden geboden worden. Daarbij is van belang dat de afnemer ook een zelfde sterke positie tegenover de betrokken uitvoerende instanties kan innemen als ten opzichte van private aanbieders (paragraaf 7).

Naast deze algemene voorwaarden geldt nog specifiek voor de komende periode dat de consument erop moet kunnen vertrouwen dat de omwisseling naar de Euro niet tot extra prijsverhogingen leidt. Het Ministerie van Financiën is hier overigens alert op.<sup>1</sup>

#### *De rol van de overheid in het consumentendomein en de keuze van instrumenten*

De overheid heeft de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat aan de hiervoor opgesomde voorwaarden over het algemeen wordt voldaan. Gegeven de toenemende dynamiek op de markten en in het licht van recente gebeurtenissen die het vertrouwen in de veiligheid van producten hebben aangetast, is het van belang om te bezien of en hoe dit consumentenbeleid aanpassingen behoeft. Van een andere orde is het gebruik van financiële instrumenten om consumptiepatronen te beïnvloeden, bijvoorbeeld door het internaliseren van externe kosten van consumptie (accijnzen op drank en sigaretten, regulerende energiebelastingen). Ook het stimuleren van milieuvriendelijke producten met bijvoorbeeld belastingvoordelen valt hieronder.

Het antwoord op de vraag of het consumentenbeleid aanpassing behoeft, zal afhangen van de mate waarin is voldaan aan de geformuleerde voorwaarden. In de hierop volgende paragrafen zullen deze voorwaarden

<sup>1</sup> De overgang op de Euro zal, vooral door de toenemende transparantie en concurrentie, op langere termijn een prijsdrukkend effect hebben. Vanaf 1 juli 2001 worden alle producten en diensten dubbel geprijsd, waarbij voor consumenten zichtbaar zal zijn welke ondernemers bij het zoeken naar ronde Eurobedragen voornamelijk naar boven afronden. Daarnaast verricht de Consumentenbond in opdracht van het Nationaal Forum voor de Introductie van de Euro een prijzenmonitor. Als dit tot een ongunstig beeld leidt, zullen de deelnemende partijen van het Forum stelling nemen.

daartoe worden langsgelopen. Daarbij past de kanttekening dat het consumentenbeleid in het licht van de toenemende internationalisering van het beleid al lang niet meer alleen een verantwoordelijkheid van de nationale overheid is, maar dat ook in de Europese Unie wordt gewerkt aan initiatieven ter versterking van het consumentenvertrouwen. Een hoog niveau van consumentenbescherming is één van de doelstellingen van EU geworden.<sup>1</sup> Dat heeft het voordeel van een meer uniforme aanpak van consumentenbescherming in de lidstaten. Een taak voor de Europese wetgever ligt vooral bij consumentenaangelegenheden met een grensoverschrijdende dimensie, zoals e-commerce, verkoop op afstand en voedselveiligheid. Veel van de recent ontstane problemen met betrekking tot de voedselveiligheid kunnen bijvoorbeeld niet louter op nationaal niveau opgelost worden, omdat productieketens zich vaak uitstrekken over diverse landen. Ten aanzien van voedselveiligheid en productveiligheid zijn dan ook belangrijke initiatieven tot Europese regelgeving genomen. Aan de hand van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit zal steeds moeten worden bezien of verdere regelgeving op het terrein van de bescherming van consumenten op EU-niveau noodzakelijk is.

Naast de regels die gelden binnen de EU is het belangrijk bij het vaststellen en toepassen van voedselveiligheids- en producteisen tevens te letten op raakvlakken met de regels voor het internationale handelsverkeer. Relevant daarbij zijn met name de afspraken die hierover zijn gemaakt binnen de Wereldhandelsorganisatie (WTO). In mijn brief aan de Tweede Kamer, d.d. 28 mei 1999 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 575, nr.1) wordt uitgebreid ingegaan op deze relatie tussen voedselveiligheids- en producteisen en de WTO-regels.

Hier is van belang dat de WTO zelf geen voedselveiligheids- of producteisen stelt. De WTO stelt slechts randvoorwaarden aan de manier waarop deze eisen worden toegepast in het internationale handelsverkeer.

Het antwoord op de vraag *hoe* het consumentenbeleid aangepast moet worden, is afhankelijk van de aard van de geconstateerde knelpunten en van mogelijke specifieke kenmerken van een bepaalde markt. Gekozen kan worden uit een breed scala aan instrumenten, zoals bijvoorbeeld het verstrekken van informatie aan marktpartijen, overlegvoeren met deze partijen, het stimuleren van zelfregulering, het implementeren van beleidsregels of modernisering van wetgeving.

Belangrijke randvoorwaarden voor een generiek consumentenbeleid zijn tenslotte dat het overheidsingrijpen in de verschillende sectoren van de economie consistent is en dat het ook recht doet aan de doelstelling van het kabinet om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te vermindern. Daarom is het ook van belang om bij bestaande regelgeving te bezien of doelstellingen nog steeds actueel zijn en of die regelgeving nog steeds voldoet in het bieden van de beoogde bescherming. Dit kan tot het inzicht leiden dat de overheid tot deregulering of tot het gebruik van andere instrumenten zou moeten overgaan. De operatie Marktwerking Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) is momenteel een belangrijk instrument om met een projectmatige aanpak modernisering van wetten en regels te bewerkstelligen. Vaak richten de projecten zich op specifieke sectoren. Inmiddels heeft het kabinet de vierde tranche van MDW-II vastgesteld. In sterke mate is daarbij gekozen voor specifieke projecten die de positie van de consument verbeteren. Genoemd kunnen worden een project over overstapkosten (zie ook paragraaf 5), een project gericht op de positie van de koper op de nieuwbouwmarkt, alsmede een benchmark dienstverlening gemeenten.

---

<sup>1</sup> Doelstellingen van het Europese consumentenbeleid, zoals geformuleerd in artikel 153 EG-Verdrag, zijn:

- bescherming van de belangen van de consument en waarborging van een hoog niveau van consumentenbescherming;
- bescherming van de gezondheid, veiligheid en economische belangen van de consument;
- bevordering van het recht van consumenten op voorlichting en hun recht van vereniging om hun belangen te behartigen.

Tevens wordt gestreefd naar integratie van consumentenbelangen in andere beleidsterreinen.

### 3. Vertrouwen in de veiligheid van voedsel en andere producten

Het kunnen vertrouwen op de veiligheid van producten is voor veel consumenten een voorwaarde waaraan voldaan moet zijn voordat men zich op de markt begeeft. Zoals in de vorige paragraaf werd beschreven, leidt de groeiende dynamiek op de markten er toe dat de consument te maken krijgt met een toenemend aantal verschillende producten, die complexer in elkaar kunnen zitten en die deels of geheel in steeds meer verschillende landen kunnen zijn geproduceerd. Daarmee wordt het binnen het consumentenbeleid steeds belangrijker om te waarborgen dat de consument kan (blijven) vertrouwen op de veiligheid van producten en diensten.

Dat geldt in het bijzonder voor de voedselveiligheid. Door onder meer de crises rondom BSE en MKZ en de berichtgeving over de verontreiniging van dioxine en hormonen bij de voedselproductie lijkt het vertrouwen van consumenten in de veiligheid van voedsel te zijn afgenomen. Daarnaast bestaan er bij veel consumenten aarzelingen over nieuwe voedingsmiddelen die bijvoorbeeld met behulp van biotechnologie zijn ontwikkeld.

Zoals het kabinet al eerder heeft aangegeven ligt de primaire verantwoordelijkheid voor de veiligheid van producten bij de producent of importeur (Kamerstukken II, 2000–2001 26 991, nr. 37). Naast de mogelijkheid financieel aansprakelijk gesteld te worden voor de gevolgen van onveilige producten zullen aanbieders vooral willen voorkomen dat er zich een vertrouwensbreuk bij de consumenten voordoet vanwege veiligheidsincidenten. Door een dergelijk reputatieverlies kan de aanbieder voor lange tijd forse schade ondervinden. Er zijn dan ook steeds meer voorbeelden te vinden waarbij vanwege veiligheidsrisico's uit voorzorg producten teruggehaald worden uit de schappen of auto's worden teruggehaald naar de garage.

Aan de andere kant is met het oog op de gezondheid en veiligheid van burgers ook een actieve opstelling van de overheid noodzakelijk. Hoewel de overheid niet in staat geacht moet worden om alle risico's bij voorbaat te elimineren, dient ze de consument wel zoveel mogelijk te beschermen. Dat betekent dat de overheid minimumeisen aan veiligheid- en gezondheidsaspecten van producten en diensten opstelt, en voortdurend alert dient te zijn op ontwikkelingen die risico's kunnen opleveren voor de gezondheid en veiligheid van consumenten. Dergelijk overheidsingrijpen wordt steeds meer in EU-verband vormgegeven.

Onder andere *het voorzorgsbeginsel* is aan het Europese beleid van consumentenbescherming toegevoegd. Als algemeen beginsel draagt het voorzorgsbeginsel bij aan de bescherming van de consument. Het voorzorgsbeginsel kan worden gebruikt wanneer mogelijke schadelijke gevolgen voor de gezondheid of het milieu wordt vastgesteld en wanneer na een eerste wetenschappelijke risico-evaluatie, op basis van de beschikbare gegevens, onzekerheid blijft bestaan over het niveau van het risico. De nationale overheid kan hiermee bij producten waaromtrent een duidelijk vermoeden bestaat dat zij schadelijk zijn voor consumenten, beperkende maatregelen nemen of besluiten tot een nader onderzoek. Deze maatregelen moeten natuurlijk wel proportioneel zijn.

Zo is het toepassingsbereik van de richtlijn productaansprakelijkheid in Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek recentelijk (december 2000) uitgebreid tot producten van de landbouw, waarmee ook schadelijke dranken en voedsel onder de risico-aansprakelijkheid voor gebrekkige producten zijn komen te vallen. Dit kan een stimulans betekenen om ook op dit terrein voor de consument veiliger producten in het verkeer te brengen. Hierna wordt beschreven welke initiatieven er nu verder worden genomen bij het

waarborgen van de product- en voedselveiligheid. Het kabinet meent dat daarmee een adequaat wettelijk beschermingsniveau wordt behaald.

### *Productveiligheid: Aanpak binnen de Europese Unie*

*APV-richtlijn:* de basis voor de Europese regulering inzake productveiligheid ligt in de Algemene Productveiligheidsrichtlijn (APV-richtlijn<sup>1</sup>). De APV-richtlijn is van toepassing als er geen specifieke productveiligheidsrichtlijn geldt. Inmiddels is een Commissievoorstel tot aanscherping van de richtlijn in discussie, waarmee een verdere verhoging van het beschermingsniveau wordt nagestreefd. Belangrijke veranderingen ten opzichte van de bestaande richtlijn zijn:

- Een uitbreiding van de bevoegdheden van de overheid met betrekking tot de mogelijkheden om opdracht te geven producten terug te halen uit de schappen<sup>2</sup>;
- Een meldingsplicht voor het bedrijfsleven van verhandelde onveilige producten aan de nationale overheid;
- Uitbreiding van de werkingssfeer van de richtlijn met producten die weliswaar niet zijn bestemd voor consumenten maar die wel aan hen worden aangeboden (semi-professionele apparatuur) en met producten die aan consumenten voor eigen gebruik ter beschikking worden gesteld in het kader van dienstverlening;
- Een verdere stroomlijning en concretisering van het toezicht van de lidstaten op naleving van deze richtlijn.

*Nieuwe Aanpakrichtlijnen:* Ten tweede zijn er de Nieuwe Aanpakrichtlijnen (NAR's). In een NAR worden voor een vaak grote categorie producten (speelgoed, machines, gastoestellen) wettelijke veiligheidseisen gesteld en een zogenaamde conformiteitprocedure voorgeschreven. Als een product voldoet aan de daarop van toepassing zijnde NAR, moet een CE-merkteken worden gevoerd, hetgeen waarborgen voor de consument geeft. Door de opstelling van technische normen en door certificatie en keuring van de producten leveren ook marktpartijen zelf een belangrijke bijdrage aan de naleving van veiligheids- en gezondheidseisen die aan hun producten en diensten zijn gesteld. Dit systeem voorziet in de bewaking van de veiligheid voor een substantieel deel van de binnen de EU verhandelde industrieel vervaardigde producten. Deze NAR-systematiek is inmiddels zo'n 10 jaar oud en wordt nu geëvalueerd. Naast de NAR's bestaan er tevens al oudere, «klassieke» productveiligheidsrichtlijnen (die zijn opgesteld in de jaren '60 en '70), waarin de eisen voor producten zoals cosmetica, stoffen en preparaten zijn beschreven.

*Witboek Chemische Stoffen:* onlangs heeft de Europese Commissie het Witboek Chemische Stoffen gepubliceerd, waarin de Europese strategie inzake chemische stoffen wordt uiteengezet. Daaraan is behoefte omdat niet altijd bekend is wat de effecten op gezondheid van de mens en het milieu zijn van ongeveer honderdduizend stoffen die (al of niet beroepsmatig) worden gebruikt of worden toegepast in allerlei consumentenproducten. Deze strategie moet uitmonden in communautaire (product-) regelgeving ter bescherming van mens en milieu. Onderdeel daarvan wordt dat meer informatie over bepaalde stoffen moet worden gegeven aan de consument en meer informatie wordt gegeven over de verantwoordelijkheid van de producenten. Overigens zijn ook NGO's actief op het gebied van productveiligheid (zie BOX 1).

<sup>1</sup> De APV-richtlijn (92/59/EG) is geïmplementeerd in de Warenwet.

<sup>2</sup> De term hiervoor is product recall. Dit betekent dat de producenten de producten uit de schappen halen omdat het vermoeden bestaat dat de producten niet veilig zijn voor consumenten.



#### BOX 1: ECOSA

Naast de ontwikkelingen met betrekking tot de productveiligheid in Europees verband is er ook een Europese organisatie van NGO's, die zich bezig houdt met het verbeteren van de productveiligheid, de ECOSA (European Consumer Safety Association). Dit is een samenwerkingsverband van voornamelijk kennisinstituten werkzaam op het terrein van consumentenveiligheid.

ECOSA heeft een ontwerp-Witboek prioriteiten consumentenveiligheid in de EU ontwikkeld dat in maart 2001 met alle betrokkenen (lidstaten, consumentenorganisaties, bedrijfsleven (onder andere VNO-NCW en UNICE), Europese Commissie) is besproken. Het Witboek behelst een programma van activiteiten om te komen tot een effectiever Europees consumentenveiligheidsbeleid, waaronder productveiligheidsbeleid. Eén van de aanbevelingen die de ECOSA doet in het Witboek is de instelling van een coördinerend lichaam voor consumentenveiligheid: een European Consumer Safety Agency. Het Witboek wordt nu aangeboden aan de Europese Commissie, het EP en de lidstaat-overheden. Het bedrijfsleven (o.a. VNO-NCW en UNICE (samenwerkende Europese Werkgeversorganisaties) hebben inmiddels gereageerd.

#### *Productveiligheid: nationale aanpak*

*Warenwet:* De veiligheid en kwaliteit van producten waarmee de consument rechtstreeks in aanraking komt, wordt in Nederland vooral geregeld in de Warenwet. Eerstverantwoordelijke voor deze wet is de Minister van Volksgezondheid. De Warenwet heeft vooral het karakter van een raamwet en biedt dus hoofdzakelijk het kader waarbinnen de lagere wetgever maatregelen kan treffen «in het belang van de volksgezondheid, van de veiligheid, van de eerlijkheid in de handel of van goede voorlichting omtrent waren». Onder waren worden verstaan: eet- en drinkwaren en andere roerende zaken. De wet zelf kent een aantal meer algemene ge- en verboden (bijv. het verbod om waren te verhandelen die de gezondheid of veiligheid van de mens in gevaar kunnen brengen). De eerder genoemde APV-richtlijn, NAR's en «klassieke» productveiligheidsrichtlijnen zijn geïmplementeerd in de Warenwet.

Deze wet en de daarop gebaseerde regelgeving wordt gehandhaafd door de Keuringsdienst van Waren. De Warenwet zal in de toekomst tevens de productveiligheid van producten voor de beroepsmatige toepassing regelen. Een wetsvoorstel waarmee de productwetgeving van SZW in de Warenwet wordt geïncorporeerd ligt thans bij de Tweede Kamer.

*Omgaan met stoffen:* Nederland gaat eind 2001 van start met de uitvoering van de Strategienota Omgaan Met Stoffen (SOMS)<sup>1</sup> die eerder dit jaar aan de Tweede Kamer is toegezonden. Deze beleidsvernieuwing vindt plaats in nauw verband met de Europese ontwikkeling, hiervoor beschreven bij het Witboek Chemische Stoffen. Het is voor de consument belangrijk dat er effectief en open met de veiligheid van stoffen wordt omgegaan. Daarom richt de SOMS-aanpak zich op een grotere verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven voor het verzamelen van gegevens, het beoordelen van risico's, het nemen van risicobeheersende maatregelen en het informeren van de consument en marktpartijen in de levenscyclus van stoffen. Het Nederlandse bedrijfsleven (VNO-NCW) werkt hier actief en positief aan mee en heeft om de uitvoering hiervan te ondersteunen een Intentieverklaring ondertekend en naar de minister van VROM gezonden.

#### *Voedselveiligheid: Aanpak binnen de Europese Unie*

*Algemene Levensmiddelen verordening en de Europese Voedsel Autoriteit:* De recente voedselcrises waarmee diverse lidstaten te maken kregen, hebben aangetoond dat voedselveiligheid een aanpak op Gemeenschaps-

<sup>1</sup> Nota Omgaan met Stoffen (SOMS), Kamerstukken II 2000–2001, 27 646, nr. 2.

niveau vergt. De productie van voedingsmiddelen blijft immers niet tot één land beperkt, maar strekt zich veelal uit over verschillende landen. Daarnaast is er transport van voedingsmiddelen door heel Europa. Op het moment dat voeding in één Europees land wordt geproduceerd en onveilig is, heeft dat veelal direct gevolgen voor meerdere landen, omdat het product in verschillende landen verkocht wordt. De Europese Commissie werkt daarom aan één verordening waarin de algemene beginselen en vereisten voor levensmiddelenwetgeving in de hele keten zijn vastgelegd. Hiermee wordt een geïntegreerd voedselveiligheidsbeleid beoogd, waarbij harmonisatie van de thans uiteenlopende benaderingen in de Lidstaten ten aanzien van voedselwetgeving optreedt. Conform het Nederlandse uitgangspunt stelt de Europese Commissie dat de producent in eerste instantie verantwoordelijk is voor de veiligheid van het voedsel (of het diervoer) dat hij produceert. De overheid stelt normen en controleert of de producenten zich aan deze normen houden. Onderdeel van deze verordening is de oprichting van een Europese Voedselautoriteit (EVA). De Commissie stelt voor om de risicobeoordeling en het verzorgen van voorlichting daarover de hoofdtaak van de EVA te maken. Het risicobeheer (i.e. het nemen van maatregelen) en de communicatie daarover berust bij de Commissie en de lidstaten. Getracht wordt om begin 2002 EVA operationeel te hebben. Het kabinet hecht aan een sterke en onafhankelijke EVA, dat een hoog niveau van voedselveiligheid waarborgt.

*Genetisch Gemodificeerde Organismen:* De EU heeft in 1997 een richtlijn aangenomen inzake nieuwe voedingsmiddelen en voedsel ingrediënten, waaronder GGO's. De richtlijn heeft onder meer tot doel de veiligheid van GGO's te reguleren en de consument te informeren.

*Voedingssupplementen:* Op dit moment ligt in Brussel een richtlijnvoorstel voor inzake voedingssupplementen. Het voorstel betreft zowel de bescherming van de consument (door alleen veilige voedingssupplementen toe te laten) als harmonisatie van het vrij verkeer van goederen. In het voorstel wordt een lijst vastgesteld van nutriënten (vitamines en mineralen) die voor de vervaardiging van voedingssupplementen mogen worden gebruikt. Daarnaast worden maximum- en minimumgehalten aan vitamines en mineralen per dagelijkse portie voor de consumptie bepaald. In Nederland vallen deze producten thans onder de Warenwet.

#### *Voedselveiligheid: aanpak in Nederland*

De kritische en mondige consument spreekt de overheid in crisissituaties sneller en vaker aan op de veiligheid van zijn voeding. De overheid heeft de taak ervoor te waken dat er geen producten op de markt komen die niet voldoen aan de eisen voor de volksgezondheid. Voedselveiligheid is al tientallen jaren een centrale beleidsdoelstelling van de Nederlandse overheid, waarbij een uitgebreid stelsel van wetgeving en normen tot stand is gebracht. In Nederland is de wetgeving inzake de veiligheid van levensmiddelen en de informatie van de consument over levensmiddelen opgenomen in de Warenwet en een specifieke wetgeving op het gebied van kwaliteit, gebruik van hulpstoffen (diergeneesmiddelen en bestrijdingsmiddelen) en veterinaire volksgezondheid.

Daarnaast is er steeds meer aandacht voor de veiligheid door de hele voedselketen heen. In dit kader is binnen het productieproces het HACCP-principe (Hazard Analysis and Critical Control Points) geïntroduceerd. Dit principe houdt in dat het binnen het productieproces de kritische factoren voor de voedselveiligheid geïdentificeerd en gecontroleerd moeten worden.

In de Nota Voedsel en Groen (Kamerstukken II 1999–2000, 27 232, nr. 2) heeft het kabinet een aantal specifiek op voedselveiligheid gerichte

beleidsvoornemens uiteengezet, zoals de totstandkoming van een onafhankelijk, hoogwaardig onderzoeksinstituut voor de voedselveiligheid, adequate ketencontrolesystemen, normstelling en een verbeterde communicatie over voedselveiligheid. In november 2000 hebben de Ministers van LNV en VWS de oprichting van de Nederlandse Voedsel Autoriteit (NVA) aangekondigd (Kamerstukken II 2000–2001, 26 991, nr. 37). De NVA kan gezien worden als uitvoeringsorganisatie van het voedselveiligheidsbeleid en zal zowel onderzoek doen, toezicht houden, als consumenten voorlichten. De NVA vormt het Nederlandse aanspreekpunt voor de EVA. Zowel de EVA als de NVA zullen onder de Ministeriele verantwoordelijkheid vallen. De beleidsvoornemens over voedselveiligheid en de vormgeving van de NVA worden nader uitgewerkt in een nota resp. instellingsbesluit van de Ministers van LNV en VWS die onlangs naar de Tweede Kamer zijn verstuurd.

*GGO:* Over de traceerbaarheid van GGO's heeft het kabinet in september 2000 de Integrale Nota Biotechnologie (INB) (Kamerstukken II 2000–2001, 27 428, nr. 2) naar de Kamer gestuurd. Op dit moment organiseert de Commissie Terlouw op verzoek van het kabinet een publiek debat onder de noemer «eten en genen», om te inventariseren hoe het publiek tegenover genetisch gemodificeerd voedsel aankijkt. Dit debat loopt nog het hele jaar. Het kabinet acht het van groot belang de zorgen van het publiek serieus te nemen en organiseert dit debat vanuit de vooronderstelling dat consumenten ook daadwerkelijk moeten kunnen kiezen tussen al of niet gemodificeerde producten.

#### **4. Toerusting consument**

In de vorige paragraaf werd aangegeven welk beleid wordt gevoerd om consumenten vertrouwen te geven in de veiligheid van voedsel en producten. Vervolgens is het van belang dat consumenten over een evenwichtige positie beschikken op de markt. Dat betekent allereerst dat de consument toegang moet kunnen hebben tot alle relevante informatie om een goede keuze te kunnen maken (het belang van transparantie wordt in paragraaf 5 uitgewerkt). Verder dient de consument te beschikken over een goede rechtspositie bij het totstandkomen van een transactie en dient er duidelijkheid te zijn over de afwikkeling van eventuele geschillen of klachten nadien. Ook moeten consumenten de zekerheid hebben dat ten aanzien van het koopgedrag de privacy gewaarborgd is.

##### *De wettelijk rechtspositie van de consument*

Er is in de afgelopen decennia in Nederland een uitgebreid stelsel van wetgeving tot stand gekomen dat de consument een goede wettelijke rechtspositie biedt ten opzichte van aanbieders. Onder wettelijke rechtspositie wordt verstaan het totaal van wetten en regels die de positie van de consument ondersteunen op de markt. Zoals ook geconstateerd is door de denktank E21E onder leiding Winsemius en verwoord in «Naar een nieuwe maatschap», is het geven van een uitputtend overzicht van voor consumenten relevante regelgeving welhaast onmogelijk omdat daarvoor de wet- en regelgeving te omvangrijk, versnipperd en complex is. Nieuwe initiatieven om het beschermingsniveau van de consument te verbeteren worden nu steeds meer in Europees verband genomen. Versterking van de positie van de consument op de markt en verwezenlijking van afspraken is bij de Nederlandse inbreng op relevante dossiers in Brussel het uitgangspunt, met als doelstelling dat de consument veilig de markt kan betreden en weet wat hij bij transacties van de andere partij mag verwachten. Op dit moment is in discussie of ontwikkelingen op het gebied van elektronische handel, liberaliseringstrajecten en internationale transacties nieuwe regels in EU-verband vergen om de positie van consu-

menten te versterken. De vragen die daarbij moeten worden beantwoord zijn onder meer: «Welk recht is van toepassing?», «Waarop kan de consument zich beroepen?», «Is duidelijk wie aansprakelijk is?» «Zijn er belemmeringen die verhinderen dat juridische aanspraken ook worden verwezenlijkt?» en «Speelt de rechter een rol en zo ja, welke rechter?».

Ook consumenten en leveranciers maken onderling afspraken over een goed verloop van transacties en de afwikkeling van eventuele geschillen. Dergelijke zelfregulering levert vaak een waardevolle bijdrage aan de bescherming van de consument. De gezamenlijke belangen van consumenten worden daarbij in veel gevallen behartigd door consumentenorganisaties. Een voorbeeld is het in overleg gezamenlijk opstellen van algemene voorwaarden, waardoor minder vaak bepalingen worden opgenomen die onredelijk bezwarend zijn. Het kabinet is voorstander van dergelijke overeenkomsten waarbij marktpartijen onderling tot goede afspraken komen.

### *Kopen op het Internet*

Internet biedt veel nieuwe mogelijkheden aan zowel consumenten als bedrijven voor het aanbieden en afnemen van producten en diensten. Wil de elektronische handel voor consumenten en bedrijven echter gemeengoed worden, dan moet men er op kunnen vertrouwen dat hun rechten ook on-line worden beschermd. Daarom werkt de overheid aan het wegnemen van eventuele belemmeringen voor elektronische handel in de Nederlandse wet- en regelgeving. De nota Wetgeving voor de Elektronische Snelweg (WES) (Kamerstukken II 1997–1998, 25 880, nr. 2), die dit jaar wordt geactualiseerd, laat zien dat de Nederlandse wetgeving goed blijft functioneren bij de nieuwste technische ontwikkelingen. Adequate juridische randvoorwaarden dragen in belangrijke mate bij aan het vergroten van consumentenvertrouwen in elektronische handel. Waar mogelijk, heeft de overheid bij het inrichten van die randvoorwaarden een voorkeur voor het gebruik van zelfregulering. Bij zowel wetgevende als zelfregulerende initiatieven is een belangrijk uitgangspunt, dat wat off-line geldt in principe ook on-line dient te gelden. Indien, tenslotte, wetgeving onvermijdelijk is, dient deze, gezien het wereldwijde karakter van de informatiemaatschappij, zoveel mogelijk in Europees en internationaal verband te worden vastgesteld<sup>1</sup>.

Een aantal belangrijke ontwikkelingen sinds de nota WES op het terrein van de positie van de consument zijn:

- 1) Implementatie van de richtlijn «Kopen op afstand»
- 2) Vaststelling en implementatie richtlijn «Elektronische handtekening»
- 3) Vaststelling en implementatie van de richtlijn «Elektronische handel»
- 4) Internationaal Privaatrecht
- 5) Gedragscode ECP.nl
- 6) Privacy
- 7) Alternatieve geschillenbeslechting

#### *1) Richtlijn Kopen op afstand.*

Richtlijn 97/7/EG wordt ook wel aangeduid als richtlijn «Kopen op afstand». Doel van de richtlijn is de consument beter te beschermen bij o.a. het kopen op Internet. Daartoe bevat de richtlijn o.a. informatieverplichtingen voor leveranciers, bedenktijd voor de consument, een bepaling over frauduleus gebruik van betaalkaarten. De richtlijn is inmiddels in de Nederlandse wetgeving omgezet (Boek 7 van het BW, artt. 635–645).

<sup>1</sup> Een actueel overzicht van de activiteiten van de overheid op regelgevend terrein met betrekking tot de informatiemaatschappij, is te vinden op [www.dedigitaledelta.nl](http://www.dedigitaledelta.nl).

## *2) Richtlijn elektronische handtekening*

Richtlijn nr. 1999/93/EG wordt ook wel aangeduid als de richtlijn elektronische handtekeningen en heeft tot doel het gebruik van elektronische handtekeningen te vergemakkelijken en tot erkenning ervan bij te dragen. Op dit moment wordt gewerkt aan de omzetting van de richtlijn in nationale wetgeving.

Verder wordt er op het gebied van het creëren van vertrouwen in overleg met marktpartijen gewerkt aan een bewustwordings- en voorlichtingscampagne «veilig Internetten». Deze campagne zal naar verwachting dit jaar van start gaan.

## *3) Richtlijn elektronische handel*

Richtlijn 2000/31/EG inzake de elektronische handel biedt op Europees niveau het kader dat ervoor moet zorgen dat on-line diensten binnen de interne markt worden bevorderd en het consumentenvertrouwen wordt vergroot. Daartoe maakt de richtlijn gebruik van de instrumenten coördinatie en harmonisatie. Coördinatie betekent dat lidstaten het vrije verkeer van diensten die vanuit een andere lidstaat worden geleverd niet mogen beperken. Daarbij moet iedere lidstaat ervoor zorgen dat dienstverleners voldoen aan de regels die op zijn grondgebied gelden. Door middel van harmonisatie ontstaat daarnaast op een vijftal deelterreinen een meer homogeen juridisch kader voor elektronische dienstverlening:

- vrije vestiging en informatieverplichtingen voor de dienstverlener;
- commerciële communicatie (reclame);
- het sluiten van overeenkomsten langs elektronische weg, waaronder de belangrijke verplichting voor lidstaten om in hun wetgeving het elektronisch sluiten van contracten mogelijk te maken;
- de aansprakelijkheid van Internet service providers die als tussenpersoon optreden;
- alternatieve geschillenbeslechting.

De richtlijn bepaalt dat bedrijven bij het elektronisch zakendoen alleen rekening hoeven te houden met de regels in het land waar zij gevestigd zijn. Dit land-van-oorsprong beginsel is echter alleen van toepassing op de elektronische handel tussen bedrijven onderling en niet op consumentencontracten. Het huidige niveau van consumentenbescherming in iedere lidstaat voor on-line aankopen blijft daarmee onverlet.

## *4) Internationaal Privaat Recht*

Over welke rechter bevoegd is en welk recht van toepassing is op grensoverschrijdende conflicten bij on-line consumentencontracten wordt nog onderhandeld. Op Europees niveau is al wel geregeld aan welke rechter consumenten een geschil over on-line aankopen binnen de EU kunnen voorleggen. Voor het antwoord op deze vraag, inzake on-line handelsconflicten met bedrijven buiten de EU, wordt getracht een internationaal Verdrag op te stellen door de Haagse Conferentie voor internationaal privaatrecht.

Over het recht, van toepassing op contractuele en non-contractuele verplichtingen, worden mededelingen van de Europese Commissie verwacht.

## *5) Gedragscodes*

Gedragscodes zijn geschikte instrumenten om het vertrouwen te vergroten. In het kader van het actieplan Elektronische Snelweg is door ECP.NL<sup>1</sup> met het Nederlandse bedrijfsleven een gedragscode electronic commerce opgesteld. Om ook op internationaal niveau ondersteuning te krijgen voor dit Nederlandse initiatief is het model gepresenteerd aan en

---

<sup>1</sup> ECP.NL is het nationale kennis- en coördinatiecentrum voor Electronic Commerce.

afgestemd met een aantal relevante internationale organisaties zoals de OESO, de VN en de Europese Commissie. Dit heeft ertoe geleid dat verschillende internationale organisaties het onderwerp zelfregulering rond e-commerce op hun agenda hebben geplaatst, waarbij de Model Gedragscode van ECP.NL als uitgangspunt is genomen. Bespreking in OESO verband heeft geleid tot een uitgebreid onderzoek naar bestaande gedragscodes wereldwijd.

#### 6) Privacy

De privacy van de consument wordt o.a. beschermd door de Wet Bescherming Persoonsgegevens die dit jaar in werking is getreden ter uitvoering van een Europese richtlijn. Deze wet is van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens, zoals het verzamelen, wijzigen, verkopen of vernietigen ervan. Om de consument te beschermen tegen misbruik van gegevens voor direct-marketing doeleinden zijn gedragscodes ontwikkeld door het bedrijfsleven. Naast zelfregulerende initiatieven ter bescherming van de privacy ligt er een Europees voorstel om commerciële communicatie via e-mail alleen nog met voorafgaande toestemming van de consument toe te staan.

#### 7) Alternatieve geschillenbeslechting (AGB)

Voor het vertrouwen van consumenten in e-commerce, is eenvoudige, snelle, doeltreffende en goedkope toegang tot geschillenbeslechtsprocedures van groot belang. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor alternatieve geschillenbeslechting (AGB). Consumenten noch bedrijven zitten te wachten op ingewikkelde en kostbare juridische procedures bij on-line conflicten. Het ontwikkelen van een kader voor en de toepassing van AGB heeft daarom hoge prioriteit. Ook de Europese richtlijn elektronische handel legt de lidstaten op ervoor te zorgen dat de inzet van AGB-mechanismen mogelijk is en niet wordt belemmerd. Recent is ECP.nl in nauwe samenwerking met een aantal relevante branche-organisaties gestart met een initiatief genaamd ODR.nl (Online Dispute Resolution.nl), dat de on-line afhandeling van klachten tot doel heeft.

#### *Geschillenbeslechting*

Bij ontevredenheid over de aankoop van een product heeft de consument de mogelijkheid zijn conflict met de leverancier aan de rechter voor te leggen. De gang naar de rechter wordt evenwel als hoogdrempelig ervaren, zeker als het om een kleine aanschaf gaat. Daarbij wegen vaak de lasten (kosten, tijdsduur etc.) van een gerechtelijke procedure niet op tegen de mogelijke baten die ontstaan als de consument in het gelijk wordt gesteld.

In de meeste conflicten met de leverancier zal de consument dus behoefte hebben aan een snel, goedkoop en eenvoudig alternatief voor een gerechtelijke procedure. De mogelijkheden daartoe zijn de afgelopen twintig jaar aanzienlijk toegenomen. Zo hebben steeds meer bedrijven een eigen klachtenregeling opgezet. Daarnaast zijn er in 28 branches commissies ingesteld om geschillen op een voor de consument laagdrempelige manier te laten beslechten. Het betreft hier de geschillencommissies ressorterend onder de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC)<sup>1</sup>. Reeds enige jaren wordt de SGC door het Ministerie van Justitie gestimuleerd om het aantal commissies uit te breiden naar andere branches en/of sectoren. Daarnaast is er een aantal klachteninstanties actief, zoals op het gebied van financiële diensten de Stichting Klachteninstituut voor Verzekeringen

<sup>1</sup> In 1999 werd in 1304 zaken uitspraak gedaan door de 28 geschillencommissies die onder deze stichting ressorteren. De gemiddelde behandelingsduur van een geschil bedroeg in 1999 6,4 maanden.

en de klachtencommissie voor effectendiensten van het Dutch Securities Institute.

Ook consumentenbelangenorganisaties bieden de consument mogelijkheden om klachten over te nemen en met de aanbieder af te handelen.

Het kabinet hecht groot belang aan laagdrempelige geschillenbeslechting voor consumenten. Door het Ministerie van Justitie wordt momenteel onderzoek gedaan naar het functioneren van geschillencommissies. Aan de hand van de uitkomsten van dit onderzoek zal in overleg met consumentenorganisaties en brancheorganisaties worden bezien of verbeteringen noodzakelijk en mogelijk zijn.

De Minister van Justitie heeft reeds in 1999 de beleidsbrief ADR naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken II 1999–2000, 26 352, nr. 2). Hierin worden de beleidsvoornemens op het gebied van alternatieve geschillenbeslechting voor de komende jaren uiteengezet. Kern van deze voornemens wordt gevormd door de opzet van mediation projecten bij gerechten en bureaus voor rechtshulp om na te gaan of een structurele voorziening voor doorverwijzing naar bemiddelingbestaansrecht heeft. De eerste geluiden zijn positief: er wordt vaker doorverwezen naar bemiddelaars dan oorspronkelijk verwacht.

Binnen de Europese Unie wordt gewerkt aan grensoverschrijdende geschillenbeslechting. De discussie is tweeledig: enerzijds gaat het over de juridische geschillenbeslechting bij grensoverschrijdende consumentenconflicten (welk recht wordt er toegepast en door welke rechter), anderzijds is er ook aandacht voor geschillenbeslechting buiten de rechter om. Over dit laatste zal de Commissie een Groenboek presenteren, waarbij ook wordt gekeken naar de vormen van buitengerechtelijke geschillenbeslechting (anders dan arbitrage) die nu in de lidstaten bestaan. Ondertussen worden, op initiatief van de Commissie, nationale informatiepunten opgezet waar consumenten te weten kunnen komen bij welke erkende instantie hun grensoverschrijdende geschillen buitengerechtelijk kunnen worden afgedaan. Het Nederlandse informatiepunt wordt bij de SGC ondergebracht. Aan het einde van dit jaar zullen de informatiepunten in de EU operationeel zijn. Dit zal naar verwachting de toegankelijkheid van de grensoverschrijdende buitengerechtelijke geschillenbeslechting bevorderen.

Recent is daarnaast voor financiële diensten een Europees alternatief geschillenbeslechtingsnetwerk (AGB) opgezet opdat grensoverschrijdende consumentenklachten binnen de interne markt snel en efficiënt kunnen worden beslecht.

#### *De kennis van de wettelijke rechtspositie en mogelijkheden tot geschillenbeslechting*

Het kabinet meent dat de wettelijke rechtspositie van consumenten over het algemeen toereikend is. Wel moet de kennis hierover verbeteren. Het vertrouwen dat de consument heeft in een sterke uitgangspositie op de markt is immers afhankelijk van de mate waarin de consument zijn rechten en plichten ook daadwerkelijk kent. Ook voor leveranciers is van belang dat zij de wettelijke rechtspositie van consumenten kennen, zodat de consument niet op een gebrek aan kennis bij de leverancier stuit wanneer hij een beroep doet op zijn rechten en plichten.

Met het vergroten van de kennis van rechten en plichten en van de geschillenbeslechting valt nog veel te winnen, zoals uit het EIM-onderzoek «*Kennen consumenten en leveranciers hun rechten en plichten*» blijkt (zie de bijlage bij deze nota<sup>1</sup> en BOX 2). In dat zelfde onderzoek wordt eveneens aangegeven dat de handhaving van de wettelijke rechtspositie kan worden verbeterd door, naast het stimuleren van tweezijdige algemene voorwaarden en het verlagen van drempels tot geschillenbeslechting, via

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

voorlichting de kennis van rechten en plichten en de bekendheid van instanties te vergroten.

#### **BOX 2: EIM-onderzoek «Kennen consumenten hun rechten en plichten»**

##### **Rechten en plichten**

Uit het onderzoek «*Kennen consumenten en leveranciers hun rechten en plichten*» van het EIM komt naar voren dat consumenten en leveranciers niet goed op de hoogte zijn van hun rechten. Slechts bij drie van de tien stellingen over de rechten en plichten in bepaalde casussituaties weet meer dan de helft het juiste antwoord te geven. Van de ondervraagden zegt 41% onvoldoende op de hoogte te zijn van zijn rechten. Ruim de helft van hen (52%) geeft aan dit een probleem te vinden.

Ook van de leveranciers kan bij de meeste stellingen slechts een minderheid het correcte antwoord geven. Van de ondervraagden zegt 53% onvoldoende op de hoogte te zijn. Van hen zegt 43% dit een probleem te vinden.

##### **Geschillen**

Ook blijkt dat de consument niet of onvoldoende kennis heeft van instanties voor hulp of advies bij problemen met leveranciers en instanties voor geschillenbeslechting. Slechts enkele consumentenorganisaties worden spontaan genoemd door een redelijk deel van de consumenten (47%). Pas als consumenten worden geholpen bij het noemen van instanties voor hulp en advies, geven consumenten (88%) in de meeste gevallen aan deze te kennen. Andere instanties die kunnen worden ingeroepen voor hulp en advies (zoals advocaten, deurwaarders, Bureau voor Rechtshulp, wetswinkels, rechtskundig adviseurs, Bureau Sociale Raadslieden) worden nauwelijks spontaan genoemd. Pas als deze instanties worden genoemd, worden ze door het merendeel van de ondervraagden herkend. De spontane bekendheid met geschillenbeslechtende instanties is nog veel lager. Slechts 23% van de consumenten kan het kantongerecht/de rechtbank noemen als mogelijkheid om geschillen met leveranciers te beslechten. De andere opties (geschillencommissie, ombudsman, branche-organisatie en arbitrage) scoren nog lager. Ook hier blijken consumenten beter op de hoogte te zijn wanneer de instanties worden genoemd.

De kennis bij consumenten en leveranciers van rechten en plichten en van geschillenbeslechting schiet niet alleen tekort omdat consumentenrecht niet leeft in de dagelijkse praktijk, maar ook omdat de wetten en regels op zichzelf ingewikkeld zijn en consumenten vaak niet weten bij welke personen of instanties zij om hulp of advies kunnen vragen. Bij leveranciers wordt het kennistekort daarnaast mede veroorzaakt door het grote verloop van (verkoop)personeel.

Via gerichte acties zal het kabinet de kennis van rechten en plichten en van de geschillenbeslechting dan ook proberen te vergroten. Genoemd werd reeds het Europese netwerk voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting. Daarnaast bestaat reeds voor financiële diensten bij de desbetreffende toezichthouders<sup>1</sup> een toezichtslijn waar de consument terecht kan voor informatie over onder andere geschillenbeslechtingsmogelijkheden. Verder zal op het Internet een consumentenportaal worden opgezet met informatie over rechten en plichten van consumenten en over vormen van geschillenbeslechting (zie BOX 3). Bovendien zal er nader onderzoek worden verricht naar de wijze waarop de kennis bij kwetsbare groepen consumenten kan worden vergroot. Aan de hand van de resultaten van dit onderzoek zullen op deze doelgroep gerichte acties worden opgestart.

<sup>1</sup> i.e. De Nederlandsche Bank (DNB), de Pensioen en Verzekeringskamer (PVK) en de Stichting Toezicht Effectenverkeer (STE).



### BOX 3: Consumentenportaal

Op het Internet zal een consumentenportaal worden opgestart. Via dit consumentenportaal zal de consument informatie kunnen vinden over o.a.

- Rechten en plichten van consumenten
- Vormen van geschillenbeslechting en de desbetreffende instanties
- Instellingen die consumenten adviseren over rechten en plichten en over geschillenbeslechting
- Keurmerken met publiek doel en geaccrediteerde keurmerken
- Onderzoeksresultaten

Daarnaast zullen er doorklikmogelijkheden zijn naar de consumentenpagina's van alle departementen en van toezichthoudende instellingen zoals de NMa, PVK, DNB, de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) en de STE.

## 5. Goed functionerende markten

De uitgangspositie van consumenten is het sterkst op markten waarop effectieve concurrentie plaatsvindt en die geen imperfecties kennen. Op dergelijke goed functionerende markten hebben producenten en leveranciers immers een groot belang om zoveel als mogelijk in te spelen op behoeften van de consument<sup>1</sup> tegen een zo scherp mogelijke prijs. Als een markt niet goed functioneert, dient door een betere ordening van de markt te worden bewerkstelligd dat de belangen van de consument toch worden gediend. In het Nederlandse marktwerkingbeleid staat de positie van de consument dan ook centraal. Een aantal sleutelbegrippen binnen dit marktwerkingbeleid wordt in deze paragraaf verder uitgewerkt. Dit zijn naast marktordening, liberalisering, transparantie, overstapkosten en universele dienstverlening.

### *Marktordening*

De overheid kan op verschillende manieren een betere ordening op markten bereiken: allereerst door algemene ordeningsregels te formuleren, ten tweede door specifieke ordeningsregels voor bepaalde sectoren op te stellen en ten derde door de bestaande regulering van markten te herzien (bijv. liberalisering).

### *Ordeningsregels*

Het algemene wettelijk kader voor de ordening van markten ligt vast in een scala aan wetten, waaronder een aantal in het Burgerlijk Wetboek zoals regelingen voor productaansprakelijkheid, contractrecht en algemene voorwaarden, maar ook de Faillissementswet, het Besluit prijsaanduiding goederen etc.

Daarnaast beoogt de Mededingingswet eerlijke concurrentie te bevorderen en kartelvorming en machtsmisbruik tegen te gaan, waarmee aanbieders een maximale prikkel krijgen om adequaat in te spelen op de behoeften van de consument tegen een concurrerende prijs.

De NMa ziet er op toe dat de mededingingsregels in alle economische sectoren worden nageleefd. Daarbij neemt de NMa de positie van de consument steeds nadrukkelijk mee, zowel bij de prioriteitsstelling als bij inhoudelijke afwegingen. Zo opent NMa/DTe binnenkort ook een helpdesk voor consumenten<sup>2</sup>.

Naast de NMa is ook de Europese Commissie een belangrijke speler bij het handhaven van het mededingingsrecht: zo hebben banken onder druk

<sup>1</sup> Hierbij spelen alle kwaliteitsaspecten, inclusief consumentenzorgen, een rol.

<sup>2</sup> Jaarverslag NMa/Dte, Kamerstukken II 2000–2001, 27 400 XIII, nr. 59.

van de Europese Commissie naar aanleiding van vermoedens over prijsafspraken, de tarieven voor het omwisselen van vreemde valuta pas gehalveerd.

Binnen de EU wordt gediscussieerd over een aanvullend regelgevend kader op het terrein van consumentenbescherming. Commissaris Byrne (EU) heeft tijdens de informele Consumentenraad voorgesteld een regelgevend kader inzake (on)behoorlijke handelspraktijken te ontwikkelen. De kern van dit kader zou een algemene bepaling zijn die een ondernemer verplicht «eerlijke» handelspraktijken te gebruiken in zijn relatie met de consument. Onduidelijk is wat met dergelijke «eerlijke» praktijken bedoeld wordt. In de lidstaten wordt hier zeer verschillend tegenaan gekeken. De verdere invulling van het voorstel is nog onduidelijk. De Europese Commissie zal waarschijnlijk deze zomer het groenboek «fair trade» uitbrengen. Het Nederlandse standpunt zal afhangen van de nadere invulling van dit regelgevend kader.

Het kabinet beziet constant of marktorderingsregels moeten worden aangepast. Naast de projecten in het kader van het project Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW), kennen departementen ook zelf trajecten voor onderzoek naar knelpunten binnen de sectoren waarvoor ze verantwoordelijk zijn. Zo onderzoekt De Nederlandse Bank op verzoek van het Ministerie van Financiën de tariefstructuren en de infrastructuur in het girale betalingsverkeer. Doel is het opsporen van eventuele knelpunten, het analyseren welke factoren in de marktstructuur en het marktgedrag hieraan ten grondslag liggen en welke mogelijke oplossingen er zijn.

#### *Liberalisering/verlagen toetredingsdrempels*

De overheid kan de ordening van markten ook beïnvloeden door, wanneer dat mogelijk is en evidente voordelen oplevert, liberaliseringstrajecten in gang te zetten, zoals in de energiesector (zie BOX 4). Bij dergelijke trajecten is het uitdrukkelijk de bedoeling dat daardoor beter wordt ingespeeld op de (heterogene) wensen van consumenten. Ook kan dit prikkels vergroten om efficiënt en innovatief te produceren.

#### **BOX 4: Liberalisering van de energiemarkt**

De energiemarkt bevindt zich op dit moment in een transitiefase van een markt met gebonden afnemers naar een markt waarin de consumenten vrijheid hebben in de keuze van energieleverancier. Het kabinet streeft er naar dat uiterlijk per 1 januari 2004 de consument van deze *keuzevrijheid* gebruik kan maken. Per 1 juli 2001 is de markt voor groene energie *geliberaliseerd*, zodat de consument al vanaf dan zelf een leverancier van groene energie kan kiezen. Van belang hierbij is dat de markt, conform de wensen die onder andere in de Tweede Kamer leven, de informatieverstrekking over productkenmerken goed oppakt.

Bij de introductie van marktwerking in voorheen beschermde sectoren kan tijdelijk sectorspecifieke regelgeving nodig zijn. Het is daarbij essentieel om niet alleen naar de aanbodkant van de betreffende markt te kijken. De gevolgen voor de positie van de consument zijn ook van belang. In sommige gevallen is toezicht op de prijsvorming noodzakelijk om de gebonden klant te beschermen. Een dergelijke sectorspecifieke regeling bestaat naast de Mededingingswet.

Bestaande aanbieders ondervinden immers enige tijd nauwelijks of geen concurrentie op geliberaliseerde markten en kunnen ook de toetreding van potentiële concurrenten bemoeilijken of zelfs belemmeren. Met sectorspecifieke regelgeving kan toetreding van nieuwe producenten en

leveranciers worden versneld, en kan de positie van de consument beter worden gewaarborgd. Indien nieuwe toetreders voor voldoende druk op de prijzen van de voormalig monopolist zorgen, kan worden volstaan met de algemene Mededingingswet. Zo ziet de OPTA toe op de marktwerkingsaspecten in de sectoren telecommunicatie en post. Hetzelfde doet NMa/DTe voor de gas- en de elektriciteitssectoren.

Een andere manier om meer aanbieders te krijgen die adequaat inspelen op de wensen van consumenten is het verlagen of zelfs weg nemen van toetredingsdrempels. Hierbij kan worden gedacht aan zowel algemene toetredingsdrempels (mogelijke intrekking Vestigingswet, aanpassing Handelsregisterwet) als sectorspecifieke toetredingsdrempels, zoals die binnen de vrije beroepen bestaan. Bij de vrije beroepen wordt bovendien gewerkt aan het vrijgeven van de tarieven. Het wegnemen van entreebarrières en vrije tarieven bieden de vrager de ruimte om te onderhandelen met bestaande en nieuw toetreden beroepsbeoefenaren over prijs en kwaliteit.

### *Transparantie*

Noodzakelijke voorwaarden voor het goed kunnen functioneren van de consument als marktpartij zijn, naast de aanwezigheid van voldoende aanbieders, transparantie en lage overstapkosten. Onder transparantie verstaan we dat de consument voldoende inzicht heeft in de aanbieders, de prijs, en de kwaliteit van goederen en diensten, zodat hij een afgewogen keuze kan maken<sup>1, 2</sup>. Als hij eenmaal heeft gekozen en hij is ontevreden over zijn keuze, moet hij vervolgens tegen relatieve lage kosten kunnen overstappen op een ander product of leverancier.

Op veel markten is de transparantie de afgelopen jaren verbeterd. De hoeveelheid informatie is toegenomen en de geboden informatie heeft aan kwaliteit gewonnen. Een groot aantal wetten en vormen van zelfregulering zijn tot stand gekomen die informatieplichten voor ondernemers bevatten<sup>3</sup>. Daarnaast bieden keurmerken – die vaak op particulier initiatief tot stand komen – en etiketten informatie over het product zelf en/of over de totstandkoming van dat product. Zo dient bijvoorbeeld sinds kort de herkomst van rundvlees vermeld te worden. Terughoudendheid bij het stimuleren van nieuwe keurmerken is geboden. Dit geldt echter niet voor het geven van informatie over bestaande keurmerken. Op het consumentenportaal zal dan ook nadere uitleg worden gegeven van keurmerken met een publiek doel en de geaccrediteerde keurmerken.

<sup>1</sup> Bij «kwaliteit» kan ook gedacht worden aan meer impliciete kenmerken die betrekking hebben op het productieproces, met andere woorden aspecten van maatschappelijk verantwoord consumeren.

<sup>2</sup> Dat wil niet zeggen dat de consument vervolgens altijd daadwerkelijk een afgewogen keuze maakt. Consumenten kiezen vaak (ook) op andere (bijvoorbeeld emotionele) gronden voor een bepaalde leverancier of een bepaald product. Dit hoeft geen majeure negatieve consequenties te hebben zolang consumenten maar wel in staat zijn die keuzes zelf te maken.

<sup>3</sup> Een informatieplicht voor de producent/aanbieder bestaat thans in ons land onder meer in de BW-regelingen 6.5.3 (Algemene voorwaarden), 7.1 (Koop en ruil) en 7.7A (Reisovereenkomst), en buiten het BW onder meer in de Wet toezicht verzekeringsbedrijf, de Wet toezicht kredietwezen en verschillende artikelen in de Warenwet.

De toename van het aantal markten en aanbieders (o.a. door Internet, liberalisering en de totstandkoming van de interne markt), productdifferentiatie en het ontstaan van vele nieuwe producten en diensten kunnen tot gevolg hebben dat de markt onoverzichtelijker wordt voor consumenten. Het vergelijken van de mogelijkheden en het maken van een afgewogen keuze door de consument kan met name op een aantal markten in transitie zelfs moeilijker worden, zeker wanneer een marktstandaard of betrouwbare intermediairs ontbreken. Doorgaans zorgt productdifferentiatie ervoor dat het aanbod goed aansluit op de heterogene voorkeuren van consumenten. Een goed voorbeeld daarvan is de automarkt. Voor bepaalde producten echter, zoals bijvoorbeeld verzekeringen of mobiele telefoonabonnementen, creëren extra keuzemogelijkheden soms keuzemoeilijkheden voor de consument.

De verantwoordelijkheid bij het transparant maken en houden van markten ligt in eerste instantie bij de marktpartijen. Over het algemeen zullen goed functionerende markten zelf ruimschoots voorzien in

adequate informatie. Het is immers in het belang van aanbieders om in een omgeving van effectieve concurrentie een goede reputatie op te bouwen en te behouden bij consumenten door ze correct te informeren over producten en diensten. De tendens tot maatwerk richting de individuele klant versterkt dit.

Daarnaast zijn ook de mogelijkheden voor consumenten toegenomen om zelf informatie te verzamelen over producten en diensten van specifieke aanbieders, bijvoorbeeld via het Internet of dankzij het werk van consumentenorganisaties. Daarbij kan ook een markt voor informatie ontstaan. Als veel consumenten behoefte hebben aan specifieke informatie over bepaalde producten of diensten, dan zullen zich ook vanzelf aanbieders van informatie melden<sup>1</sup>. Een aantal Internetsites is op die manier tot stand gekomen en in zekere zin zijn consumentenorganisaties ook instanties die primair betaald worden voor het leveren van productinformatie.

De overheid kan een rol toekomen op markten waar de complexiteit van producten dusdanig groot is dat de mogelijkheden tot inzichtelijkheid en onderlinge vergelijkbaarheid tekort schieten. In dat geval kunnen bijvoorbeeld voorschriften over informatieverschaffing worden gesteld.

Transparantie op het terrein van de financiële dienstverlening heeft al geruime tijd de aandacht van het Ministerie van Financiën. In 1999 is bijvoorbeeld de nota «Informatieverstrekking aan de consument van financiële diensten<sup>2</sup>» verschenen. Nagegaan is of de huidige regelgeving de consument voldoende beschermt en de markttransparantie voldoende is. Vervolgens zijn verschillende beleidsinitiatieven ingezet (regelgeving, zelfregulering etc). Zo heeft dit onder meer geleid tot de geplande invoering van het kernpuntendocument (de financiële bijsluiter) per 1/1/2002. Dit document biedt uitgebreide productinformatie aan de consumenten en geeft deze de mogelijkheid complexe financiële producten op eenvoudige wijze met elkaar te vergelijken. Over verdere transparantie inzake de kosten en snelheid van betaaldiensten zijn recent met de Nederlandsche Vereniging van Banken afspraken gemaakt ter verbetering van de informatieverstrekking over de valuteringsystematiek en verwerkingsduur van betalingen en uniformering van de tijdlijnen inzake het circuitoverschrijdende betalingsverkeer.

Analoog hieraan wordt in Europees verband momenteel onderhandeld over de totstandkoming van de richtlijn Verkoop op Afstand van Financiële Diensten. Deze richtlijn legt, ter bescherming van de consument, de aanbieder van financiële diensten op afstand (via Internet of telefoon) een aantal (informatie)verplichtingen op.

Op korte termijn zal het kabinet de Nederlandse consumentenmarkten nauwkeurig monitoren onder meer op de mate van transparantie. Hiertoe zullen elk jaar 2 tot 4 risicomarkten worden doorgelicht met de Consumentenmarkttoets<sup>3</sup> (zie BOX 5). Aan de hand van de Scorekaart Risico op Marktfalen (SRM) en informatie van onder andere consumentenorganisaties en klachtencommissies worden diverse risicomarkten geselecteerd. Uit een eerste analyse met de SRM zijn de volgende markten naar voren gekomen om verder te analyseren: «grote huishoudelijke apparaten», «bioscopen», «rookwaren» en «diensten van verpleeghuizen». Afhankelijk van de effecten van de reeds door het Ministerie van Financiën ingezette beleidsacties zal worden bezien of de markten voor «verzekeringdiensten» en «bankdiensten» eveneens nader onderzocht zullen worden met de Consumentenmarkttoets. De onderzoeksopzet en de resultaten – die ook te zien zullen zijn op het consumentenportaal – zullen besproken worden met het betrokken departement. Vervolgens wordt door EZ en het betrokken departement over de uitkomsten van het onderzoek overlegd met relevante toezichthouders, consumentenorganisaties

<sup>1</sup> Niet voor niets zijn er diverse bladen die vergelijkende autotesten uitvoeren, zowel commercieel als non-profit.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 1998–1999, 26 676, nr. 1

<sup>3</sup> EZ-00–606.

en marktpartijen. Op basis van de daaruit volgende conclusies kunnen vervolgstappen worden gezet, bijvoorbeeld in de vorm van een nieuw MDW project.

#### **BOX 5: Scorekaart Risico op Marktfalen en de Consumentenmarkttoets**

Het EIM heeft voor EZ een Scorekaart Risico op Marktfalen (SRM) en een Consumentenmarkttoets (CMT) ontwikkeld om markten met een groot risico tot gebrekkig functioneren te traceren (SRM) en vervolgens de belangrijkste problemen op die markten te signaleren (CMT).

Met de SRM wordt ingeschat op welke productmarkten het risico van gebrekkig functioneren het grootst is aan de hand van 9 indicatoren (marktgroei, scheiding van kiezen, betalen en gebruiken, consumentenklachten, behaalde marge, concentratie van aanbieders, toetredingsdrempels, mate van samenwerking, dynamiek (toe- en uittrading van bedrijven) en betrokkenheid consument). De markt met de hoogste score is de markt met het grootste risico op marktfalen. Dit wil evenwel niet zeggen dat op die productmarkt ook daadwerkelijk iets fout gaat of fout zal gaan.

De CMT toetst of consumenten tevreden zijn over een bepaald product of een bepaalde dienst. De CMT kan worden gehanteerd om te onderzoeken of er aanleiding is om bepaalde productmarkten verder te analyseren en om vervolgens eventueel in te grijpen.

De SRM kan overigens gebruikt worden bij de keuze in de te onderzoeken productmarkten.

#### *Overstapkosten*

Wanneer de consument op zich voldoende alternatieven heeft en een goed inzicht heeft in de mogelijkheden op de markt, kan het gebeuren dat overstapkosten<sup>1</sup>, onredelijk lange opzegtermijnen of administratieve rompslomp verhinderen dat hij zijn eigen voorkeuren op korte termijn kan realiseren. Tot voor kort betekende het veranderen van mobiele telecom-aanbieder automatisch ook een nieuw telefoonnummer. Inmiddels kan door de zogeheten «nummerportabiliteit» bij de mobiele telefonie het oude nummer worden behouden.

Bij verandering van bank krijgt de consument echter vooralsnog een ander rekeningnummer. Deze problematiek heeft reeds de aandacht van de Minister van Financiën en de banken. In overleg met de branche wordt momenteel bekeken welke mogelijkheden er zijn om verandering van bank voor de consument zoveel mogelijk te vereenvoudigen. In het eerder genoemde kernpuntendocument wordt ook informatie verstrekt over de mogelijkheid voor de afnemer van het product om de overeenkomst tussentijds op te zeggen, de daaraan verbonden kosten en de overige gevolgen.

Net als bij het verbeteren van markttransparantie ligt ook bij het verlagen van overstapkosten op bestaande markten de primaire verantwoordelijkheid bij de producenten en leveranciers en de consumenten. Indien daar aanleiding toe is, kan het kabinet ingrijpen. Bij de liberalisering van markten kan worden vastgelegd dat opzegtermijnen niet onredelijk lang mogen zijn en/of dat na beëindiging van de overeenkomst alleen feitelijke administratiekosten hoeven te worden betaald.<sup>2</sup> En ook bij Europese liberaliseringstrajecten zal het kabinet pleiten voor minimalisering van overstapkosten.

Het kabinet zal via het MDW-project Overstapkosten onderzoeken op welke manieren overstapkosten voorkomen kunnen worden of te minimaliseren zijn en welke rol de overheid daarbij zou kunnen en moeten spelen. De monitoring van de consumentenmarkten via de SRM en de CMT kan daarbij behulpzaam zijn om overstapkosten op specifieke markten te signaleren.

<sup>1</sup> Overstapkosten zijn kosten die een consument moet maken als hij wil overstappen van leverancier of product. Gedacht kan worden aan financiële kosten, zoekkosten in termen van tijd en moeite, maar ook aan voorwaarden waardoor de consument «vastzit» aan zijn product of procedures waardoor de consument ontmoedigd wordt om van aanbieder te veranderen.

<sup>2</sup> Dergelijke voorwaarden voor contract-beëindiging zijn vastgesteld in het kader van de liberalisering van de gas- en elektriciteitsmarkt, waarover de minister van EZ u bij brief heeft geïnformeerd (Kamerstukken II 1999–2000, 26 898, nr. 4).

In diverse sectoren wil het kabinet de toegankelijkheid van de dienstverlening garanderen voor iedere consument, ook nadat deze sectoren geliberaliseerd zijn. Het gaat hierbij met name om de nutssectoren en semi-publieke sectoren: post, water, energie, televisie, zorg, onderwijs e.d. De toegankelijkheid wordt afgedwongen door het opleggen van een plicht tot universele dienstverlening (UDV) aan de aanbieders van de betreffende goederen en diensten. Universele dienstverlening houdt in dat een basispakket van goederen of diensten tegen min of meer gelijke tarieven beschikbaar moet zijn voor consumenten.<sup>1</sup> De inhoud van dit basispakket zal door de overheid helder omschreven dienen te worden in wet- en regelgeving zodat het voor de aanbieders duidelijk is waarop consumenten aanspraak kunnen maken. Een UDV-plicht kan op verschillende manieren worden afgedwongen:

- de overheid kan zelf een onderneming oprichten die de dienst voor iedereen tegen gelijke voorwaarden beschikbaar stelt (publiek monopolie);
- de overheid kan een exclusieve concessie verlenen aan een private onderneming met de plicht om aan iedereen in een bepaalde regio te leveren;
- de overheid kan de toetreding tot de markt geheel vrijmaken, maar de levering aan onrendabele afnemers opdragen aan één van de marktpartijen en laten financieren door een heffing over alle marktpartijen;
- tenslotte kan de overheid een UDV-plicht opleggen aan alle aanbieders.

## 6. Consumer Concerns

Een aanzienlijke groep consumenten heeft in toenemende mate zorgen over de manier waarop producten en diensten tot stand komen. Ze betrekken met name overwegingen als de gevolgen voor het milieu, duurzaamheid en sociale rechtvaardigheid in hun koopgedrag. Dat blijkt ook uit het KPMG-onderzoek naar «maatschappelijk verantwoord consumeren».

Door een gebrek aan transparantie over de manier waarop producten en diensten tot stand komen, kan het moeilijk zijn tot de gewenste keuze te komen (zie ook BOX 6).

### BOX 6: Maatschappelijk verantwoord consumeren

Uit het onderzoek «Consumentenzorgen in Nederland» (2000) van KPMG naar maatschappelijk verantwoord consumeren komt naar voren dat het overgrote deel van de ondervraagde consumenten (75%) «maatschappelijke zorgen» (arbeidsomstandigheden, o.a. kinderarbeid, waaronder producten geproduceerd worden, dierenwelzijn, gevaar voor veiligheid en gezondheid en milieu) belangrijk vindt voor het koopgedrag. 52% van de respondenten zegt dat zij ook daadwerkelijk rekening houden met deze zorgen bij daadwerkelijke aankopen. Opmerkelijk daarbij is dat dit percentage zich niet weerspiegelt in het marktaandeel van de specifiek genoemde producten, dat veel lager ligt dan mag worden verondersteld op basis van het percentage consumenten dat zegt rekening te houden met consumentenzorgen in de daadwerkelijke aanschaf. Hier liggen aanknopingspunten voor de duurzaam consumeren aanpak zoals deze op basis van het NMP3 is aangegeven.

Met betrekking tot de betrouwbaarheid van de etikettering, keurmerken en certificaten bestaat echter weinig transparantie. Dit wordt versterkt doordat men niet weet waar een keurmerk voor staat en welke criteria en definities worden gehanteerd. De helft van de respondenten die aangeven geen rekening te houden met «maatschappelijke zorgen» bij hun koopgedrag (24% van de totale respondenten) zegt dit te doen als gevolg van tekortschietende informatievoorziening.

KPMG geeft aan dat het derhalve van belang is, dat de informatievoorziening voor consumenten verbetert.

<sup>1</sup> In de kabinetsnotitie *Publieke belangen en Marktordening* (Kamerstukken II, 1999–2000, 27 018, nr. 1) wordt hieraan een aparte paragraaf gewijd.

In de recent toegezonden notitie «Maatschappelijk verantwoord ondernemen: het perspectief van de overheid» (Kamerstukken II 2000–2001, 26 485, nr. 14) wordt al uitgebreid ingegaan op het belang dat het kabinet hecht aan zogenaamde consumentenzorgen. In die brief wordt een aantal initiatieven aangekondigd, waaronder een nationaal kennis- en informatiecentrum dat informatie verzamelt en verspreidt, en dat waar nodig adequaat doorverwijst naar gespecialiseerde instellingen<sup>1</sup>. Hierbij is rekening gehouden met het feit dat maatregelen in overeenstemming moeten zijn met de relevante WTO-afspraken.<sup>2</sup>

In het verlengde van het KPMG-rapport stelt het kabinet een aantal aanvullende initiatieven voor die zowel betrekking hebben op de vraagzijde als op de aanbodzijde van de markt.

Het KPMG rapport benadrukt dat de consument te weinig zicht heeft op de wijze waarop bedrijven omgaan met hun maatschappelijke verantwoordelijkheid waardoor ze niet in staat zijn hun zorgen in koopgedrag te uiten. KPMG wijst op de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven om meer inzicht te verschaffen in de consequenties van de gehanteerde productiewijzen. Het kabinet wil echter ook initiatieven nemen die grotere transparantie ondersteunen en het inzicht vergroten in de manier waarop wordt geproduceerd.

De overheid stimuleert en faciliteert in sectoren waar consumentenzorgen een grote rol spelen het overleg tussen bedrijven en consumentenorganisaties. Daarmee komt de overheid tegemoet aan enkele aanbevelingen van KPMG. Zo ontwikkelt het Ministerie van VROM een beleid voor duurzaam consumeren, waarbij in een ketenaanpak vooral de aanbodzijde wordt aangesproken en door gerichte afspraken tussen actoren aan de aanbod- en vraagzijde vergroening van de consumptie gerealiseerd wordt.

Daarnaast wordt op Europees niveau gewerkt aan een geïntegreerd productenbeleid. Daartoe heeft de Commissie recentelijk het Groenboek Geïntegreerd Productenbeleid uitgebracht. De centrale gedachte van het Groenboek is dat alle producten continu in milieuopzicht verbeterd worden door vraag en aanbod te vergroenen. Alle potentiële milieuproblemen in de gehele levenscyclus van producten moeten worden aangepakt, waarbij milieuoverwegingen geïntegreerd dienen te worden in de gehele levenscyclus van producten, voordat zij zich ook daadwerkelijk voordoen en een gevaar voor milieu en gezondheid vormen. Uiteindelijk moet milieu een veel belangrijker plaats krijgen in productspecificaties en kan via de nieuwe aanpak ook milieu ingebracht worden in de basis-eisen van een product.

Ook de Ministeries van LNV en EZ stimuleren al nadrukkelijk het contact tussen bedrijven en consumentenorganisaties om duidelijkheid te creëren over sociale- en milieuaspecten van producentengedrag. Bijvoorbeeld kan gedacht worden aan initiatieven op het terrein van duurzame landbouw, met als voorbeeld het convenant over de afzet van biologische producten, en duurzame energie. Om de transparantie van keurmerken te verhogen, zal op het eerder genoemde portaal informatie te vinden zijn over keurmerken met een publiek doel en geaccrediteerde keurmerken. Nieuwe initiatieven die bevorderen dat het aantal keurmerken en certificaten van bedrijven, keurmerkverlenende instanties en certificerende instanties overzichtelijker en transparanter worden, verdienen nadrukkelijke steun. Daarnaast zal in dit kader een onderzoek gestart worden naar het functioneren van keurmerken in algemene zin en de vraag of keurmerken de transparantie op markten doet verbeteren<sup>3</sup>. Naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek zal het kabinet de noodzaak tot verdere stappen bezien.

<sup>1</sup> Daarnaast zal ondermeer het lokaal partnerschap (inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen) tussen lokale bedrijven, lokale overheid maatschappelijke instellingen en burgers worden ondersteund; bij het milieubeleid in het kader van NMP4 zullen bedrijven worden gevraagd bij te dragen aan het oplossen van milieuproblemen; de overheid gaat een voorbeeld stellen door een leidraad voor maatschappelijk verantwoord inkopen en aanbestedingen te formuleren en zal de wenselijkheid van internationale afspraken ter voorkoming van milieudelicten in het buitenland onderzoeken.

<sup>2</sup> In de brief «WTO in de Winkel» (Kamerstukken II 1998–1999, 26 575, nr. 1.) wordt uitgebreid ingegaan op de relatie tussen consumer concerns en de WTO-regels.

<sup>3</sup> Dit onderzoek is door de minister van EZ reeds aangekondigd in de nota «Internationaal is de norm» (Kamerstukken II 1999–2000, 21 670, nr. 10). In dit verband kan ook de inventarisatie worden genoemd, die in opdracht van het Ministerie van VROM wordt verricht, van de vele op duurzaamheid gerichte keurmerken. Deze zal binnenkort worden afgerond en voor advies aan de SER worden voorgelegd.

Het consumentenbeleid kent nadrukkelijk een internationale context. Dat geldt in het bijzonder voor het onderdeel «consumer concerns». Het gevaar bestaat dat de eisen van kritische consumenten ten aanzien van producten en de keurmerken die deze eisen belichamen, in de praktijk vooral hogere drempels opwerpen voor producten uit ontwikkelingslanden. Deze komen boven op de eisen die in overeenstemming met internationale verdragen door de overheid aan deze producten kunnen worden gesteld, aan de buitengrens van de Europese Unie. Teneinde de toegang tot de Europese markten voor producten uit ontwikkelingslanden te waarborgen, is het van groot belang om deze landen tijdig te informeren over beleidsvoornemens en de achtergronden daarvan, indien die feitelijk hogere drempels opwerpen. Het deel van het genoemde portaal dat betrekking heeft op de eisen die aan producten worden gesteld, zal ook in het Engels worden vermeld, zodat die informatie voor leveranciers uit ontwikkelingslanden toegankelijk is.

## **7. Klantvriendelijke overheid en meer keuzevrijheid bij semi-publieke dienstverlening**

De overheid zet de laatste jaren in op een klantgerichte benadering. Dat wil zeggen dat de rijksoverheid en de mede-overheden meer tegemoet komen aan de burger als klant. Dit wordt concreet in projecten waarbij de burger bij één loket terecht kan voor verschillende vragen bijvoorbeeld over huursubsidie en aanvullende bijstand en niet langs verschillende loketten hoeft. Als voorbeeld hierbij kan ook de Belastingdienst genoemd worden, die een klantvriendelijk benadering hanteert.

Voor een groot aantal diensten geldt dat een loket eigenlijk niet nodig zou moeten zijn, maar dat burgers en bedrijven indien gewenst, pro-actief door de overheid op hun rechten kunnen worden gewezen. Deze pro-actieve benadering wordt ook wel aangeduid met de term «geen-loket-benadering». Voorbeelden van diensten waarbij de overheid al pro-actief optreedt zijn de kinderbijslag en de zalmsnip. Door middel van pilots zal worden onderzocht welke overheidsdiensten geschikt zijn voor een pro-actieve benadering van de burger en aan welke randvoorwaarden deze vorm van dienstverlening zal moeten voldoen. Omdat een belangrijk deel van deze randvoorwaarden op het terrein van privacy liggen zal worden onderzocht op welke wijze invulling kan worden gegeven aan een recht op regie over de eigen persoonsgegevens voor de burger.

De positie van de burger ten opzichte van de digitale overheid zal ook worden versterkt. Om met betrekking tot het ICT beleid van de overheid de ervaringen en wensen van burgers en bedrijven in kaart te brengen is in de nota Contract met de Toekomst<sup>1</sup> de opzet van een gebruikspanel aangekondigd. Mede aan de hand van dit panel wordt nagegaan welke elementen van belang zijn voor de kwaliteit van overheidswebsites. Tot dusver kan de burger vrijwel nergens terecht met vragen of klachten over digitale loketten en informatie die de burger via Internet ontvangt. De Minister voor GSI heeft het initiatief genomen tot de oprichting van een «Internetconsumentenbond». Deze Internetconsumentenbond moet de belangen van de burger bij het verkeer tussen burger en overheid via Internet scherp in de gaten houden. In MDW verband zal een project worden opgestart over benchmarking van gemeentelijke dienstverlening.

### *Keuzemogelijkheden in semi-publieke sectoren*

Ook in de semi-publieke sectoren wordt het belang van de consument meer en meer voorop gesteld. Een voorbeeld is de gezondheidszorg. De wachtlijstenproblematiek, klagende burgers en de demografische ontwikkelingen nopen tot veranderingen, met name in de *ordering* van zowel de

<sup>1</sup> Contract met de Toekomst, een visie op de elektronische relatie overheid–burger, Kamerstukken II 1999–2000, 26 387, nr. 8.



zorgverzekeringsmarkt als de zorgaanbodmarkt. De huidige aanbodssturing met gebudgetteerde zorgaanbieders functioneert niet meer goed. Het levert naast de wachtlijstenproblematiek een gebrek aan keuzevrijheid voor de zorgvrager op. De stelsel discussie is dan ook in volle gang. Doel van het kabinet is een zodanig stelsel te ontwikkelen, dat doelmatig is, voor iedereen toegankelijk is en voorziet in zorg van een zekere kwaliteit. Binnen die randvoorwaarden zal het zorgaanbod *geliberaliseerd* worden zodat zorgverzekeraars, consumenten en zorgverleners de vrijheid en verantwoordelijkheid krijgen om aanbod en vraag naar zorg zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. Daarbij zal ook in een groter aantal gevallen, waar mogelijk, gebruik worden gemaakt van persoonsgebonden budgetten (PGB's). Met het PGB krijgt de consument zelf zeggenschap over de manier waarop hij of zij zijn aanspraak op zorg wil invullen en kan hij of zij zich nadrukkelijker opstellen als kritische afnemer van zorg. De verwachting is dan ook dat met een brede invoering van het instrument PGB de positie van de consument versterkt zal worden. Het kabinet heeft in de kabinetsreactie op het MDW-rapport «De ontoevoeding van de AWBZ» dan ook aangegeven te willen streven naar een brede toepassing van het instrument PGB binnen de structuur van de AWBZ.

Goede informatie en transparantie zijn essentieel voor het maken van keuzes door zorgconsumenten: zowel informatie van zorgaanbieders over bijvoorbeeld hun behandelaanbod en de kwaliteit daarvan, als informatie van verzekeraars over hun diensten. In de nota «Met zorg kiezen» in het kader van het patiënten/consumentenbeleid van VWS (Kamerstukken II, 2000–2001, 27 807, nr. 2) is aangekondigd dat zal worden geïnvesteerd in het realiseren van een systeem van vergelijkende informatie op gebied van zorg en zorgverzekeringen.

Ook in het onderwijs worden de eerste voorzichtige stappen op weg naar een grotere vraaggerichtheid gezet. Scholieren, studenten en ouders/verzorgers van schoolgaande kinderen zijn vrij in hun schoolkeuze. Voor een goede keuze hebben ze informatie nodig over de kwaliteit en de «prestaties» van de verschillende scholen en universiteiten. Ze worden daarbij ondersteund door rapporten van de Inspectie van het Onderwijs, zoals die over Regulier en Integraal Schooltoezicht (basisonderwijs) en de Kwaliteitskaart (voortgezet onderwijs). Voor het hoger onderwijs bestaat al vele jaren de Keuzegids Hoger Onderwijs. Naast informatievoorziening wordt ook gekeken naar andere mogelijkheden om een grotere vraaggerichtheid te stimuleren. Voor het hoger onderwijs worden de mogelijkheden van prestatie- en vraagfinanciering bezien. In het Hoger Beroeps Onderwijs is bijvoorbeeld een pilot gestart met vouchers voor studenten.

Tamelijk uniek is de reeds jaren bestaande mogelijkheid dat ouders, met financiële middelen van de overheid, (met voldoende handtekeningen en een deugdelijke prognose van de aantallen leerlingen) een basisschool mogen oprichten en vervolgens naar eigen inzichten en achtergronden kunnen besturen. Deze invulling van keuzevrijheid geniet internationale belangstelling.

Ook in het openbaar vervoer is sprake van liberalisering en komen de reiziger en zijn preferenties meer centraal te staan. Daar waar nodig wordt de positie van de reiziger als consument beschermd.

Via diverse modaliteiten wordt marktwerking geïntroduceerd. De belangrijkste is concurrentie om de markt. Hierbij wordt het openbaar vervoer binnen een bepaalde regio of op een bepaalde infrastructuur periodiek aanbesteed en gegund aan die vervoersonderneming die de beste prijs/kwaliteitverhouding biedt.

Om de positie van de consument in dit aanbestedingsproces te versterken zijn verschillende maatregelen getroffen. Eén van de maatregelen betreft

het vastleggen van voor de reiziger belangrijke bepalingen in de Wet personenvervoer 2000 en het Besluit personenvervoer 2000. Deze bepalingen hebben betrekking op het vragen van advies aan de consumentenorganisaties, het informeren van consumentenorganisaties van besluiten en veranderingen, de klachtenafhandeling en het aangesloten zijn bij een erkende geschillencommissie. Vooruitlopend op de nieuwe wetten regelgeving is in 1998 het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (Locov) opgestart. In dit overlegorgaan worden consumenten-zaken die op nationaal niveau spelen besproken door de consumentenorganisaties. Het Locov brengt vervolgens advies uit aan de NS en V&W. Na het zomerreces zal in een brief aan de Tweede Kamer toegelicht worden hoe het staat met het de consumentenbescherming in het Openbaar Vervoer. In deze brief zullen eveneens de resultaten van een evaluatie van het Locov weergegeven worden.

## 8. Conclusies

Het consumentenbeleid is gericht op de consument als vragende partij en het belang van een sterke positie van de consument. Dit resulteert in een aantal specifieke acties die hiervoor zijn beschreven. Ook in het algemeen wil het kabinet de positie van de consument verbeteren door op de verschillende beleidsterreinen consequent meer aandacht te geven aan de belangen van de consument.

In onderstaande tabel worden de aandachtspunten en het daarbij behorende beleid en de acties voor de middellange termijn nog eens op een rij gezet:

Aangrijpingspunten van beleid	Aandachtspunten	Beleid en acties
Vertrouwen in de veiligheid van voedsel en producten	1. Waarborgen voedselveiligheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ondersteunen oprichting Europese Voedselautoriteit</li> <li>– Oprichting Nederlandse Voedselautoriteit (Ministeries LNV/VWS).</li> </ul>
	2. Chemische stoffen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Voorbereiden van aanpassing communautaire wetgeving op het gebied van chemische stoffen, doel: hoger niveau van consumentenbescherming (EU)</li> </ul>
	3. Productveiligheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aanpassing van de Algemene Productveiligheidsrichtlijn ter verbetering van de bescherming van de consument (EU)</li> </ul>
Toerusting consument: Wettelijke rechtspositie en geschillenbeslechting	4. Wettelijke rechtspositie en geschillenbeslechting	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Versterken basisrechtspositie (o.a. positie van de consument meenemen in interventies in EU- verband)</li> </ul>
	5. Kopen op Internet	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Actieve participatie in EU (o.a. bij totstandkoming richtlijnen)</li> <li>– Idem, bij Haagse Conferentie voor internationaal privaatrecht (o.a. in kader van Verdrag inzake online handelsconflicten met bedrijven buiten EU).</li> <li>– Opzetten van bewustwordings- en voorlichtingscampagne «veilig Internetten» i.s.m. marktpartijen om vertrouwen te creëren.</li> <li>– Activiteiten binnen ECP.NL waaronder de totstandkoming van de «gedragscode electronic commerce» en het initiatief «Online Dispute Resolution» (online afhandelen van klachten).</li> </ul>
	6. Hoogdrempeligheid van gerechtelijke procedures om geschillen te beslechten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Stimuleren van oprichting geschillencommissies door brancheorganisaties.</li> <li>– Ondernemers stimuleren om zich aan te sluiten bij geschillencommissies.</li> <li>– Goede alternatieven ontwikkelen voor gerechtelijke procedures.</li> </ul>

Aangrijpingspunten van beleid	Aandachtspunten	Beleid en acties
	7. Geschillenbeslechting bij grensoverschrijdende transacties	– Actief interveniëren in Brussel – Informatiepunt is in oprichting. Naar verwachting eind 2001 operationeel
	8. Eventuele knelpunten geschilbeslechting via de geschillencommissies.	– Onderzoek van min. van Justitie. In overleg met consumentenorganisaties en brancheorganisaties mogelijke verbetering bezien.
	9. Consument en leverancier hebben weinig kennis van de rechten en plichten van de consument en van de mogelijkheden van geschillenbeslechting	– Versterken kennis van rechten en plichten en van geschillenbeslechting bij de consument en leverancier via Internet-portaal. – Aan de hand van de resultaten van een onderzoek naar de wijze waarop de kennis bij kwetsbare groepen consumenten kan worden vergroot, zullen op deze doelgroep gerichte acties worden opgestart.
Functioneren van markten – Marktordening – Transparantie – Overstapkosten – Universele diensten	10. Specifieke knelpunten voor consument op bepaalde markten 11. Liberalisering en kwetsbare positie van consumenten 12. Gebrekkige transparantie op markten met complexe producten 13. Aanwezigheid van overstapkosten	– Uitvoering 4e tranche MDW II-projecten gericht op de consument, waaronder het project «Overstapkosten». – Onderzoek van DNB naar mogelijke knelpunten in de marktordening binnen het girale betalingsverkeer. – Bij liberalisering positie consument centraal stellen – Bij Europese liberaliseringstrajecten actief interveniëren om de positie van de consument op de geliberaliseerde markt te versterken. – Marktfalen detecteren via Consumentenmarkttoets en vervolgens verminderen via gepaste beleidsacties. – Ter verbetering van de transparantie bij financiële diensten wordt het kernpunten-document ingevoerd. – In diverse sectoren, m.n. nutssectoren en semi-publieke sectoren wordt een plicht tot universele dienstverlening opgelegd om toegankelijkheid tot voor consumenten af te dwingen.
Consumer Concerns	14. Waarborgen van kwaliteitskenmerken van producten	– Ketenoeverleg met toetsbare afspraken over een duurzaam aanbod en de bevordering van de vraag naar deze producten. – Stimuleren van contact tussen consumentenorganisaties en ondernemingen.
	15. Transparantie verbeteren o.a. door verbetering transparantie van keurmerken	– Via het consumentenportaal wordt informatie verstrekt over kenmerken met een publiek belang en geaccrediteerde keurmerken. – Keurmerkenonderzoek om te bezien of aanvullende maatregelen wenselijk zijn.
	16. Maatschappelijk verantwoord ondernemen stimuleren	– Opzetten van een onafhankelijk kennis- en informatiecentrum maatschappelijk verantwoord ondernemen. – Het lokaal partnerschap (inz. MVO) ondersteunen. – Opstellen leidraad voor inkoop en aanbesteding door Rijksoverheid. <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Deze leidraad wordt gebaseerd op de OESO Guidelines for Multinational Enterprises.

Aangrijpingspunten van beleid	Aandachtspunten	Beleid en acties
Klantvriendelijke overheid en meer keuzevrijheid bij semi-publieke dienstverlening	17. Consument als klant van de overheid moet centraal staan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eén-loketgedachte: burger moet zijn overheidsdiensten zoveel mogelijk bij één loket kunnen verkrijgen.</li> <li>- Geen-loketgedachte: pro-actief overheidsbeleid.</li> <li>- Internetconsumentenbond voor versterking van de positie van de burger ten opzichte van de elektronische overheid.</li> <li>- MDW-project «benchmark gemeentelijke dienstverlening».</li> <li>- Stelselherziening gezondheidszorg</li> <li>- Intensivering van het gebruik van persoonsgebonden budgetten in de zorg.</li> <li>- Opzetten van systeem van vergelijkende informatie op gebied van zorg en zorgverzekeringen.</li> <li>- Rapport Regulier en Integraal Schooltoezicht en de Kwaliteitskaart met informatie over de kwaliteit en de «prestaties» van de verschillende scholen binnen het basis- en voortgezet onderwijs.</li> <li>- Meer inbreng van consumentenorganisaties bij beleidsontwikkeling in het openbaar vervoer (o.a. via Locov)</li> <li>- Organiseren van een conferentie over «system-governance».</li> </ul>
Economie 21-ste Eeuw.	18. Het nieuwe consumeren	