

Vergaderjaar 2001–2002

**27 879**

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

**Nr. 3**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 12 december 2001

Hierbij doe ik u de Nederlandse reactie toekomen op het Groenboek over de consumentenbescherming in de Europese Unie. De Nederlandse reactie gaat specifiek in op de beleidsvoorstellen die de Commissie doet. Doelstelling van de Commissie is om een uitgebreide openbare raadpleging op gang te brengen over de toekomstige ontwikkeling van de consumentenbescherming in de EU.

Ik verzoek u hierbij, conform de afgesproken procedure, desgewenst binnen 30 dagen een reactie te geven. De Europese Commissie heeft de lidstaten uitgenodigd voor 15 januari 2002 hun op- en aanmerkingen op het Groenboek kenbaar te maken.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,  
G. Ybema

## **Reactie van de Nederlandse regering op het groenboek over de consumentenbescherming in de Europese Unie**

Ingevolge uw verzoek treft u onderstaand de reactie aan van de Nederlandse regering op het Groenboek over de consumentenbescherming in de Europese Unie.

### **Inleiding**

De Nederlandse regering heeft met belangstelling kennis genomen van de inhoud van het Groenboek. Zij acht het een goed initiatief van de Commissie om op basis van het Groenboek een uitgebreide openbare raadpleging op gang te brengen over de toekomstige ontwikkeling van de consumentenbescherming in de Europese Unie. Doel is na te gaan of er belemmeringen zijn waarop consumenten en bedrijven stuiten als gevolg van de verschillen in nationale regelgeving inzake eerlijke/goede handelspraktijken om vervolgens te bepalen voor welke aanpak moet worden gekozen als wordt geoordeeld dat de consumentenbescherming in de interne markt aan een hervorming toe is.

Hoewel Nederland er begrip voor heeft dat het Groenboek zich beperkt tot regelgeving op het gebied van consumentenbescherming waaronder dan wordt verstaan de regelgeving inzake de economische belangen van de consument, wil zij er op wijzen dat een hoog niveau van consumentenbescherming ook op de terreinen van gezondheid en veiligheid van belang is.

### **Algemeen**

Ook consumenten moeten ten volle kunnen profiteren van de interne markt. Daartoe moeten zij o.a. gemakkelijk toegang hebben tot goederen en diensten die over de grenzen worden gepromoot. De Commissie stelt echter in haar analyse vast dat een gebrek aan inzicht in regels in andere lidstaten er toe leidt dat het potentieel van de interne markt door consumenten niet optimaal benut wordt.

Nederland deelt dit idee, maar stelt tegelijkertijd dat het niet alleen een gebrek aan inzicht in regels is, waardoor een belemmering ontstaat, maar ook een probleem van afstand (reistijd en -kosten, leverantiekosten), omvang en kwaliteit van het nationaal aanbod, taalbarrières en cultuur. Ook na invoering van de Euro blijven deze belangrijke belemmeringen voor niet-elektronische en in mindere mate elektronische handel bestaan. In de elektronische handel is de factor afstand echter veel minder belangrijk. Elektronische handel is daarom de meest waarschijnlijke bron van een toename in het volume van internationale B2C-handel.

Binnen Europa is consumentenbeleid nationaal nog steeds sterk cultureel en politiek bepaald. De visies op consumentenbeleid verschillen per lidstaat. Uitgangspunt van het Nederlandse consumentenbeleid is een mondige consument. Basisgedachte is: geen sturing *van* de consument, maar sturing *door* de consument; het is immers de consument die keuzes maakt. Het Nederlandse consumentenbeleid is er op gericht dat de consument zoveel mogelijk in staat wordt gesteld om die keuzes verantwoord te maken. Daarbij hecht Nederland belang aan het bestaan van goede regels die de positie van de consument op de (interne) markt van goederen en diensten ondersteunen en beschermen zonder dat deze regels een onevenredig zware belasting op het bedrijfsleven leggen. Overmatige regulering is ook vanuit Nederlands consumentenperspectief niet gewenst. De Nederlandse consument heeft zich de laatste jaren ontwikkeld als geëmancipeerde marktpartij. In de afgelopen jaren is door de gunstige economische ontwikkelingen het welvaartsniveau van de gemiddelde consument toegenomen. Daarnaast ligt het gemiddelde opleidings-

niveau 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. De Nederlandse regering wil consumenten graag die ruimte bieden. Desalniettemin heeft de consument behoefte aan een zekere rechtsbescherming. Veel van de regels op het gebied van consumentenbescherming in de Nederlandse wetgeving zijn inmiddels gebaseerd op Europese richtlijnen. Deze richtlijnen bewerkstelligen een uniform, minimum niveau van consumentenbescherming in de hele EU. Nederland is voorstander van evaluatie van bestaande (EU) regelgeving teneinde te bezien of deze nog voldoet of dient te worden aangepast aan nieuwe ontwikkelingen, met name de ontwikkeling van de informatiemaatschappij.

## Vragen

• *Wat zijn de belangrijkste belemmeringen waarop consumenten en bedrijven stuiten als gevolg van de verschillen in nationale regelgeving inzake eerlijke/goede handelspraktijken met betrekking tot reclame en praktijken met betrekking tot de precontractuele, contractuele en klantenserviceaspecten van de betrekkingen tussen bedrijven en consumenten?*

De Nederlandse regering onderschrijft dat er inderdaad nog belemmeringen voor consumenten bestaan binnen de Interne Markt. Het gaat hier niet alleen om belemmeringen veroorzaakt door versnipperde regelgeving, maar ook praktische belemmeringen als afstand, taal en cultuur staan het tot stand komen van een goed functionerende interne markt in de weg.

De Nederlandse overheid ontvangt zelf relatief weinig klachten van ondernemers en consumenten<sup>1</sup> inzake belemmeringen waarop consumenten en bedrijven stuiten als gevolg van de verschillen in nationale regelgeving. Wel stellen consumenten en ondernemers vaak informatievragen over de inhoud van hun rechten en plichten. Goede voorlichting hierover aan de consument en het bedrijfsleven is dan ook een van de aandachtspunten van het Nederlandse consumentenbeleid. Omdat is gebleken dat de consument niet altijd op de hoogte is van zijn rechten en plichten, wordt er gewerkt aan het verbeteren van de voorlichting om de positie van de consument te versterken.

Ook op Europees niveau zou een aantal van de gesignaleerde problemen kunnen worden opgelost door een goede voorlichting van consumenten en bedrijfsleven, zodat ze hun rechten en plichten kennen. De mogelijkheid van grensoverschrijdende geschillenbeslechting is bijvoorbeeld onvoldoende bekend bij de consument.

Desondanks ziet Nederland een aantal belemmeringen als gevolg van verschillen in nationale regelgeving. Zo vallen niet alle stappen in de afhandeling van een B2C transactie onder geharmoniseerde Europese regels. Sommige Europese regelgeving staat verschillen in nationale wetgeving toe. Dit kan een belemmering vormen, maar deze nadelen moeten goed worden afgewogen tegen het belang van deze regels. Daarnaast bevatten sommige richtlijnen verouderde bepalingen, of leveren ze problemen op bij de toepassing ervan in een on-line omgeving. Nederland is daarom voorstander van een coherent, technologieneutraal regelgevend kader op het terrein van de B2C handel. Ook zou moeten worden bekeken of het systeem van grensoverschrijdende alternatieve geschillenbeslechting verbeterd en verder uitgebreid kan worden. Andere aandachtspunten zijn de kwaliteit van regelgeving en implementatie van regelgeving. Uit het Scoreboard van november 2001 is gebleken dat in sommige lidstaten implementatie van regelgeving inzake consumentenbescherming achter blijft. Door deze zaken te verbeteren zal al een aantal

---

<sup>1</sup> Het Contact Point for Business en het Contact Point for Citizens hebben hier de afgelopen jaren geen klachten over ontvangen.

belemmeringen en onzekerheden voor consumenten en bedrijfsleven weggenomen worden.

• *Vindt u ook dat de consumentenbescherming in de interne markt op dit punt aan een hervorming toe is? En moet die hervorming dan plaatsvinden op basis van de bestaande specifieke aanpak of de geschetste aanpak? En wat zijn de waarschijnlijke effecten van de twee benaderingen uit het oogpunt van kosten en baten voor de consument en het bedrijfsleven.*

Veel van de Nederlandse regels op het gebied van consumentenbescherming zijn inmiddels gebaseerd op Europese richtlijnen. Deze richtlijnen bewerkstelligen daar waar nodig een uniform, minimum niveau van consumentenbescherming in de hele EU. Uitgangspunt zijn de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Dat wil zeggen dat er duidelijk aanwijsbare problemen moeten zijn, die slechts met communautaire regelgeving oplosbaar zijn en dat regelgeving als aanvullend instrument moet fungeren en geen onnodige beperkingen aan het bedrijfsleven moet opleggen door een stapeling van (beperkende) regelgeving uit de verschillende lidstaten.

Nederland hecht veel belang aan het bestaan van deze regels die, daar waar nodig, de positie van de consument op de (interne) markt van goederen en diensten ondersteunen en beschermen.

Ontwikkelingen op bijvoorbeeld het terrein van e-commerce, koop op afstand, timesharing en andere nieuwe technieken geven een nieuwe dimensie aan grensoverschrijdende problemen. Nederland staat daarom positief tegenover evaluatie van bestaande regelgeving teneinde te bezien of deze nog voldoet, of dient te worden aangepast aan nieuwe ontwikkelingen.

### **Voorstellen voor alternatieven voor een toekomstig consumentenbeleid**

De Commissie geeft in het groenboek twee mogelijke alternatieve beleidslijnen voor de toekomst van het Europese consumentenbeleid. De specifieke aanpak; gebaseerd op meer richtlijnen en de gemengde aanpak, in de vorm van een algemene kaderrichtlijn, die vastlegt wat «goed marktgedrag» is, waar nodig aangevuld met specifieke richtlijnen.

### **Specifieke aanpak**

De Commissie stelt in het Groenboek (blz. 7) dat elke lidstaat al beschikt over relatief goed ontwikkelde regelgeving die hetzij specifiek op consumentenbescherming gericht is, hetzij de handelspraktijken tussen bedrijven en consumenten voor andere doeleinden regelt. Daarnaast hanteren veel lidstaten een algemeen rechtsbeginsel, soms ondersteund door specifieke wetgeving, ter regeling van de handelspraktijken tussen bedrijven en consumenten. Deze regelgeving, waarbij selectieve, specifieke wetgeving wordt opgesteld op terreinen waar dat nodig is, is geschikt om concrete problemen op te lossen. Wederzijdse erkenning zou daarbij het uitgangspunt moeten zijn. Goed voorbeeld van een dergelijke aanpak is de voorstel tot verordening inzake verkoopbevorderende activiteiten (sales promotion).

Een specifieke aanpak voldoet door zijn selectiviteit meer aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit dan een eventueel regelgevend kader ten behoeve van de consument. Zolang specifieke regels op een technologieneutrale wijze worden geformuleerd, bestaat niet het in paragraaf 2.2 (p. 5) van het Groenboek geschetste risico van starheid of innovatiebelemmering, althans niet meer dan dat bij een kaderrichtlijn het geval zou zijn.

Ook valt het door de Commissie op p.12 geconstateerde voordeel, dat gemakkelijker overeenstemming te bereiken valt over richtlijnen met een relatief beperkt toepassingsbereik, naar Nederlandse opvatting niet te onderschatten in een markt die onderhevig is aan steeds snellere veranderingen. Dit klemmt temeer nu een gemengde aanpak in de visie van de Commissie gepaard zal moeten gaan (p12/13 Groenboek) met een kenmerkend grootscheepse hervorming van de bestaande richtlijnen inzake consumentenbescherming om de algehele samenhang van het stelsel te waarborgen. De noodzaak van een dergelijke ingreep lijkt onvoldoende aangetoond en wordt vermeden door te kiezen voor een meer specifieke aanpak.

Mocht de specifieke aanpak worden gevolgd:

- *Wat zijn dan de prioriteiten voor harmonisatie?*

De specifieke aanpak gaat er vanuit dat er meer bescherming zou kunnen worden bereikt door middel van specifieke richtlijnen. Deze aanpak lijkt een effectieve manier te zijn om problemen die niet op een andere manier (bijv. via zelfregulering) op te lossen zijn, aan te pakken. Eventueel op te stellen regels kunnen nauwkeurig worden toegesneden op het specifieke probleem. Deze aanpak verzekert in het algemeen dat slechts regelgeving wordt opgesteld die proportioneel is aan het gestelde doel. Aan de andere kant draagt meer specifieke regelgeving bij aan de complexiteit van het geheel aan regels op dit terrein en kunnen belangrijke verschillen in nationale wetgeving mogelijk blijven bestaan.

Op voorhand is nog niet duidelijk aan te geven op welke specifieke terreinen verdere harmonisatie door middel van richtlijnen gewenst is. Zoals hiervoor is aangegeven ligt het meer op de weg van bedrijfsleven en consumentenorganisaties om eventuele lacunes inzake consumentenbescherming te signaleren.

Mocht de gemengde aanpak gevolgd worden:

- *Wat zijn dan de hoofdelementen van een algemene clausule, de algemene criteria en kernvoorschriften voor het reguleren van handelspraktijken?*

Als mogelijke alternatieve beleidslijn stelt de Commissie een gemengde aanpak voor. Deze aanpak voorziet in het harmoniseren van nationale voorschriften op het gebied van eerlijke handelspraktijken tussen bedrijven en consumenten. Kern van deze aanpak is te komen tot een algemene kaderrichtlijn die het vangnet moet vormen voor praktijken waarvoor grensoverschrijdende beperkingen worden geconstateerd en die buiten de gecoördineerde terreinen van de sectorspecifieke richtlijnen vallen.

De aantrekkelijkheid van een dergelijke bepaling is afhankelijk van de specifieke invulling ervan. Pas aan de hand van de specifieke invulling kan worden nagegaan in hoeverre hiermee een oplossing wordt gecreëerd voor grensoverschrijdende problemen. Op basis van hetgeen in het groenboek wordt beschreven moet worden betwijfeld of door het harmoniseren van regelgeving door middel van een algemene kaderrichtlijn een beter functionerende markt kan worden bereikt.

Nederland ziet een aantal problemen bij het streven om een goed functionerende interne consumentenmarkt te bereiken via een algemene clausule in een kaderrichtlijn. Allereerst zal de formulering van «algemene eerlijkheidscriteria in de handel» stuiten op sterk uiteenlopende nationale benaderingen en om die reden zou wel eens een te abstracte norm het maximum haalbare blijken te zijn. Daarmee wordt het beoogde doel (meer rechtszekerheid, minder interpretatieverschillen) niet gediend. Daarnaast kan de introductie van een algemene bepaling op Europees niveau ter bestrijding van onbehoorlijke handelspraktijken leiden tot afstemmings-

vragen met de bestaande specifieke richtlijnen (bijvoorbeeld die inzake misleidende en vergelijkende reclame) en daardoor interpretatie problemen veroorzaken. Begrippen als «eerlijke handelspraktijken» of «goed marktgedrag» zouden namelijk door nationale rechters verschillend geïnterpreteerd kunnen worden, hetgeen een toeloop op de Europese rechter zou kunnen veroorzaken. Totdat de Europese rechter duidelijkheid heeft verschaft over de invulling van een dergelijk (noodzakelijkerwijs vaag) begrip, zou dit tot uiteenlopende conclusies inzake (on)eerlijkheid van bepaalde praktijken kunnen leiden, met als gevolg rechtsonzekerheid. Verschillende jurisprudentie is zo mogelijk nog ondoorzichtiger voor consumenten en bedrijfsleven dan verschillen in nationale regelgeving. Ook zou dit er toe kunnen leiden dat handelsbelemmeringen ontstaan in plaats dat ze worden opgeruimd. De toegevoegde waarde van een Europese norm voor eerlijke handelspraktijken zou dan ook meer moeten worden onderbouwd.

Het vaststellen van kernelementen in een definitie van «eerlijke handelspraktijken» is lastig. Immers, zoals in het Groenboek door de Europese Commissie wordt aangegeven, zou moeten worden voortgebouwd op bestaande rechtsmodellen gebaseerd op «eerlijke handelspraktijken» of «goed marktgedrag». Aangezien verschillen bestaan tussen de lidstaten zal het niet eenvoudig zijn een gemeenschappelijk criterium te vinden dat voldoende concreet inhoud heeft om de gewenste rechtszekerheid aan te ontlenen. Over wat eerlijk en oneerlijk of behoorlijk en onbehoorlijk is en wat niet, wordt niet in alle lidstaten gelijk gedacht en wordt vaak door het nationale recht bepaald. Zo is in Zweden tv reclame gericht op kinderen verboden en in Nederland niet. In Duitsland is het geven van een levenslange garantie voor een product niet toegestaan; in Denemarken mag een cadeautje bij de aanschaf van een product alleen als het cadeau nauw verbonden is met het gekochte product (bijv. bij de aankoop van schoenen mogen alleen veters cadeau worden gedaan en geen sokken). Een algemene clause zou dus niet te vaag mogen zijn maar evenmin te specifiek. In het Nederlandse Burgerlijk Wetboek komt in boek 6, artikel 162 de formulering voor dat «als onrechtmatige daad wordt aangemerkt een doen of een nalaten in strijd met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt». Voor Nederland zou deze bepaling als uitgangspunt kunnen dienen.

De Commissie stelt dat een algemene clause zou moeten worden aangevuld met algemene eerlijkheidscriteria en specifieke regels om verschillen tussen nationale voorschriften inzake handelspraktijken uit de weg te ruimen. Nederland heeft twijfels bij een dergelijke aanpak. Het gevaar bestaat immers dat lidstaten hun eigen verboden en beperkingen inbrengen. Dit zou kunnen leiden tot een opeenstapeling van verboden van praktijken die in Nederland niet als onbehoorlijk of oneerlijk worden beschouwd.

Tot slot constateert Nederland wel met instemming dat het voorstel van de Commissie voor een mogelijke algemene kaderrichtlijn de nationale voorschriften in zake het verbintenissenrecht buiten het bereik van een dergelijke richtlijn wil laten. Deze benadering ligt in lijn met de recente Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over het Europees Verbintenissenrecht (COM 11.07 2001/398). Ook Nederland acht coherentie wenselijk op het gebied van het verbintenissenrecht, maar deze wens valt goed te combineren met een specifieke aanpak.

*• Wat is dan beter: een kaderrichtlijn met een algemene clause, gebaseerd op eerlijke handelspraktijken of uitsluitend gebaseerd op misleidende of bedrieglijke praktijken? Welke aanpak is in de gegeven omstandigheden beter te verwezenlijken? Met welke maatregelen kan de versnippering van de interne markt in het belang van de consument het beste worden aangepakt?*

Jaren geleden hebben lidstaten reeds tevergeefs geprobeerd overeenstemming te bereiken over een gemeenschappelijke definitie voor *oneerlijke* reclame naast het begrip *misleidende* reclame. Nederland vraagt zich af of met het proberen te vinden van een definitie voor eerlijke handelspraktijken niet weer dezelfde weg wordt ingeslagen. Immers, ook nu lijkt vaststelling wat nu een eerlijke dan wel oneerlijke handelspraktijk is te leiden tot eindeloze discussies. Reden daarvan is gelegen in het feit dat de begrippen in de verschillende lidstaten op uiteenlopende manieren worden ingevuld. Daarnaast is ook met deze aanpak zeer wel denkbaar dat achter de (technologische) feiten wordt aangelopen.

Welke aanpak het meest geschikt is om de versnippering van regelgeving het beste aan te pakken in het belang van de consument, hangt voor Nederland van een aantal voorwaarden af. Uitgangspunt zijn de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Er zullen duidelijk aanwijsbare grensoverschrijdende problemen moeten zijn die slechts met communautaire regelgeving oplosbaar zijn. Verder zal regelgeving als aanvullend instrument moeten fungeren, niet te veel beperkingen aan het bedrijfsleven opleggen door een stapeling van (beperkende) regelgeving uit de verschillende lidstaten en een eenduidig begrippenkader moeten geven waardoor nationale afwijkingen door verschillende uitleg minder snel zullen voorkomen. Naar de mening van Nederland zal ook met een algemene kaderrichtlijn niet alle problemen worden opgelost. Voorlopig zullen er verschillen in regelgeving tussen de lidstaten blijven bestaan. Immers, de bestaande consumentenrichtlijnen blijven gehandhaafd. Ook kwesties als welk recht van toepassing is en welke rechter bevoegd is, worden niet opgelost. Nederland is er overigens geen voorstander van dat deze kwesties worden geregeld in iedere richtlijn afzonderlijk.

*• Zou het nuttig zijn in een eventuele kaderrichtlijn de basis te leggen voor zelfregulering? Zo ja, wat zijn de hoofdelementen van deze opties en de criteria voor opneming daarvan?*

Nederland is van mening dat zelfregulering zeker in tijden van snel op elkaar volgende technologische ontwikkelingen een flexibel hanteerbaar instrument is. In Nederland wordt vaak gebruik gemaakt dit instrument als aanvulling op of vervanging van bestaande regelgeving. Nederland heeft hier al jaren goede ervaringen mee.

Waar dit instrument in plaats van of ter aanvulling van wetgeving wordt gehanteerd, moet erop worden gelet dat de doelgroepen voldoende georganiseerd zijn, er een gelijkwaardige afweging van alle betrokken belangen plaatsvindt, dat er voldoende binding van de partijen is en dat de handhaving van de afspraken voldoende is verzekerd.

Volgens Nederland is er bij zelfregulering in principe geen sprake van een wettelijke basis. Wel kan in wetgeving worden vastgelegd dat als er sprake is van zelfregulering, deze komt in de plaats van wettelijke voorschriften. Het geven van wettelijke ondersteuning aan zelfreguleringsafspraken kan zinvol zijn, maar kan – gezien de verscheidenheid per marktsector – beter geschieden in de specifieke richtlijnen. De Commissie zou zich volgens NL eerder moeten richten op stimuleringsvarianten dan op verplichtende vormen van wettelijke ondersteuning. Dit omdat zelfreguleringsafspraken op vrijwilligheid zijn gebaseerd en niet gebaat zijn bij een (strak) keurslijf van regels. Niet alleen bestaan er in de lidstaten verschillende vormen van zelfregulering (bijv. alleen tussen bedrijfsgenoten of samen met consumentenorganisaties) maar ook tussen de lidstaten bestaan verschillen in deze vormen van zelfregulering. Om al deze vormen van zelfregulering te «reguleren» zou wellicht een veelheid aan criteria moeten worden opgesteld. Resultaat zou kunnen zijn dat bepaalde zelfregulering niet meer mogelijk is. Dit acht Nederland niet gewenst. Wel valt te denken aan een aantal minimum-kwaliteitscriteria en



aan een vrijwillig soort Europees zelfreguleringsmodel, waarbij dan ook nog eens typen zelfregulering zouden kunnen worden onderscheiden, al naar gelang het type markt of de mate van gewenste binding. Uiteraard moet worden gewaakt voor strijdigheid met de EU regels voor de vrije markt. Erkenningsregelingen, certificatie- en keurmerken zijn effectieve instrumenten voor onder meer het verschaffen van informatie en waarborgen aan de consument.

- *Zou het zinvol zijn niet bindende praktische richtsnoeren op te stellen? Moeten deze de vorm krijgen van aanbevelingen van de Commissie of van een als bijlage bij de richtlijn opgenomen indicatieve lijst van toegestane en illegale voorbeelden?*

Zoals hierboven is gesteld gebeurt zelfregulering op basis van vrijwilligheid. Het is daarom zaak partijen die daarbij betrokken zijn, niet te veel te beperken, maar juist te ondersteunen. De Commissie gaat er volgens paragraaf 2.1 van het Groenboek ook van uit dat het regelgevingssysteem zoveel mogelijk de betrokkenen zelf dient in te schakelen en dat aldus flexibel op de markt kan worden ingespeeld. Het opstellen van niet bindende praktische richtsnoeren, of uitwisseling van «best practices», of zoals hierboven reeds aangestipt, modellen, kan een hulpmiddel zijn voor organisaties in landen die nog niet zoveel ervaring met zelfregulering hebben. Om duidelijk te maken dat het richtsnoeren zijn die niet bindend zijn, zou een aanbeveling van de Commissie de voorkeur hebben van NL boven het in een bijlage bij de richtlijn opnemen van een lijst van toegestane en illegale voorbeelden (van zelfregulering?). Terecht constateert de Commissie op p.9 van het Groenboek dat de nationale codes veel punten van overeenkomst vertonen. Bij het ontwikkelen van aanbevelingen zou de Commissie derhalve goed daarbij kunnen aanhaken.

- *Moet er bij de ontwikkeling van niet bindende praktische richtsnoeren een rol weggelegd zijn voor de participatie van belanghebbenden?*

Daar waar het gaat om zelfregulering is participatie van alle belanghebbenden zeer belangrijk. Zelfregulering waarbij zowel consumentenorganisaties als organisaties uit het bedrijfsleven zijn betrokken, verdient de voorkeur. Onderkend wordt dat dit niet altijd zal lukken bijv. bij gebrek aan voldoende representatieve organisaties. Als er niet bindende richtsnoeren worden opgesteld, zouden naar de mening van Nederland zeker alle relevante belangstellenden in de gelegenheid moeten worden gesteld te participeren. Het kan bovendien de betrokkenheid van partijen bij de interne markt vergroten.

- *Moet er een rechtskader komen voor de verbetering van de samenwerking tussen de instanties die belast zijn met de handhaving van de consumentenbescherming?*

In de verschillende lidstaten bestaan verschillende vormen van handhaving. Soms zijn er specifieke instanties belast met de handhaving van consumentenbeschermende regelgeving, soms wordt handhaving overgelaten aan partijen. Zo zijn in Nederland de Colportagewet en het Besluit prijsaanduiding goederen strafrechtelijk gesanctioneerd en is de Economische Controledienst belast met opsporing van overtredingen van deze regelgeving. Andere consumentenwetgeving is opgenomen in het Burgerlijk Wetboek. Indien deze regelgeving niet wordt nageleefd, kunnen partijen naar de rechter stappen of een beroep doen op een geschillencommissie. Consumentenorganisaties kunnen gebruik maken van hun collectieve actiebevoegdheid. Het opstellen van een rechtskader om samenwerking tussen de verschillende instanties in de lidstaten lijkt dan ook geen eenvoudige zaak. Daarnaast kunnen bij de uitwisseling van



gegevens privacy aspecten een (belemmerende) rol spelen. Nederland vraagt primair aandacht voor het wegnemen van belemmeringen die in de weg staan aan verwezenlijking (handhaving) van de bestaande aanspraken van de consument, boven het scheppen van meer nieuwe aanspraken. Ook de consument die in een komend stelsel (met of zonder een algemene kaderrichtlijn) zijn eventuele nieuwe aanspraken wil geldend maken, zal immers met deze (praktische en juridische) belemmeringen geconfronteerd blijven.

- *Wat zijn de hoofdelementen van zo'n rechtskader?*

Samenwerking tussen de bestaande specifieke nationale instanties, ook in grensoverschrijdende zin, kan de positie van de Europese consument zeker versterken. Naast de Economische Controledienst (ECD) en de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD) zijn in Nederland instanties als Keuringsdienst van Waren en Gezondheidsinspecties belast met handhaving van specifieke regelgeving. De meeste geschillen tussen consumenten en leveranciers of dienstverleners worden beslecht door geschillencommissies en niet door de burgerlijke rechter. Daarnaast kunnen consumentenorganisaties via een collectieve actie opkomen voor de belangen van hun leden. Daarmee kunnen zij ook onbehoorlijke handelspraktijken gericht op consumenten aanpakken. De praktijk wijst uit dat van deze mogelijkheden (m.n. de geschillencommissies) veel gebruik wordt gemaakt, en dat de collectieve actie ook als pressiemiddel fungeert (bijv. in de onderhandelingen tussen bedrijfsleven en consumentenorganisaties over leverings- en betalingsvoorwaarden). Het samenbrengen van al de verschillende organisaties die mogelijk een rol spelen bij handhaving van consumentenwetgeving, is geen eenvoudige zaak. Een aantal van de door de Commissie genoemde samenwerkingsinstrumenten zou in de praktijk lastig uitvoerbaar zijn (bijv. het oprichten van gemeenschappelijke databases en communicatienetwerken die de vertrouwelijkheidsvereisten moeten eerbiedigen). Als invalshoek kiest Nederland voor een handhaving van het (Europese) consumentenrecht «door» de consument in plaats van «voor» de consument. Nederland benadrukt daarom dat het uiteindelijk de consument zelf is die (met behulp van Europese regels) in staat moet worden gesteld om zijn eigen aanspraken te verwezenlijken. Daarvoor moet hij in staat zijn om de juiste keuzes te maken op de markt, zijn rechten te kennen (voorlichting en bijstand) en daarvoor moet het gewaarborgd zijn dat hij zijn rechten geldend kan maken (toegankelijkheid).