

# Het Europees consumentenbeleid

Meer dan de helft van het bruto binnenlands product van de EU bestaat uit consumptieve uitgaven van de bijna vijfhonderd miljoen Europese consumenten. Toch spelen consumenten in de Europese politiek en in de media nog nauwelijks een rol van betekenis. Tegelijkertijd worden privatisering en liberalisering van markten ook op Europees niveau vaak gemotiveerd vanuit het consumentenbelang.

**D**e Europese Unie wordt doorgaans meer geassocieerd met ondernemers dan met consumenten. De nadruk in de Lissabon-strategie op groei en werkgelegenheid en de verdere voltooiing van de interne markt en het vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal zouden voornamelijk op instigatie van het bedrijfsleven worden gepromoot en ten faveure van ondernemingen uitwerken. Deze visie gaat voorbij aan het feit dat ook consumenten economische voordelen putten uit de verdere uitbouw van de EU.

## De consument in de EU

Ongetwijfeld is de economische en juridische positie van de consument in de afgelopen decennia versterkt. Voor een deel is dat te danken aan puur nationale ontwikkelingen en wetgeving, maar meer en meer ook door Europees beleid. De maatregelen op Europees niveau waarborgen de consument dat regelgeving in andere lidstaten in elk geval een gemeenschappelijk minimum kent dankzij harmonisatie van wetgeving. Bovendien worden hogere veiligheids-eisen aan producten vanuit Brussel gestandaardiseerd. En met de enorme groei van de interne markt sinds 1992 heeft de consument een ruimere keuze uit producten en diensten tegen lagere prijzen.

Door de harmonisatie van wetgeving kan de consument erop vertrouwen dat uit andere lidstaten ingevoerde goederen en bij grensoverschrijdende aankopen binnen de EU (internet, vakantie) het gekochte product of de geleverde dienst aan dezelfde eisen moet voldoen als bij in eigen land gekochte goederen of diensten. Bovendien heeft de consument gelijke rechten in geval er iets mis gaat bij de koop. Dat is, zeker ook met het oog op de laatste uitbreiding van de EU, een belangrijke zekerheid voor de consument.

Bij diensten doet zich daarbij het probleem voor dat de kwaliteit van de meeste diensten vaak moeilijk vooraf is te controleren en te vergelijken. Om dit informatiekort te compenseren is regulering en toezicht nodig. Vanwege de kennisasymmetrie tussen producenten en consumenten speelt vertrouwen een belangrijke rol in de dienstensector. De mindere zichtbaarheid van wat precies van de leverancier van diensten mag worden verwacht, maakt het lastig om prestaties en rechtsnormen juridisch te vertalen in wet- en regelgeving.

## Ontwikkeling Europees consumentenbeleid

Bijna dertig jaar bestaat er Europees beleid en wetgeving op het gebied van consumentenbescherming. De oorspronkelijke rechtvaardiging voor een Europees consumentenbeleid ligt bij de taak van de Europese Gemeenschap om de levensstandaard van haar burgers te verbeteren. In 1986 is artikel 100 (het huidige artikel 95) in het Europese Verdrag opgenomen, waarin voor het eerst sprake is van een hoog beschermingsniveau voor consumenten. De maatregelen die worden genomen om de doelstellingen van het consumentenbeleid te realiseren zijn doorgaans gebaseerd op dat artikel.

**HUGO VAN DER GRAAFF**

Beleidsmedewerker bij de SER

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht in november 1993 kan het Europese consumentenbeleid althans op papier als een volwassen beleidsvorm worden beschouwd. Volgens artikel 153 van dit Verdrag draagt de Gemeenschap bij tot de bescherming van de gezondheid, de veiligheid en de economische belangen van de consumenten, alsmede tot de bevordering van hun recht op voorlichting en vorming, en hun recht van vereniging om hun belangen te behartigen. Ook moet op andere gebieden met consumentenbescherming rekening worden gehouden (integratiebeginsel).

Elke EU-ingezetene heeft vrijwel dagelijks te maken met het Europees consumentenbeleid, ongeacht zijn positie als werkgever of werknemer, als bejaarde of kleuter, als fietser of vliegtuigpassagier. Logisch dat dan al snel de reactie op komt “Waar bemoeien ze zich mee?” als de Europese Commissie weer met een nieuw voorstel komt. Zo geeft Mark Kranenburg (2007) voedsel aan de eurosceptici om een Europese regeling voor kinderveilige wegwerpaanstekers neer te sabelen: “Je reinste flauwekul.” Dan is er altijd wel een collega-redacteur zoals Biersma

(2007) die hem er een week later op wijst dat je zo iets beter standaard op Europees niveau kunt regelen dan in de 27 lidstaten afzonderlijk. Het is de vraag of eurosceptici de vergoedingen afwijzen die zij dankzij de Europese Unie krijgen als hun vliegtuigen overboekt zijn of vertraging hebben opgelopen.

## Het Europese consumentenrecht

De afgelopen decennia heeft het Europees consumentenrecht een grote vlucht genomen. Het Europese consumentenrecht bestaat hoofdzakelijk uit richtlijnen. Slechts één verordening – die de lidstaten integraal moeten overnemen – siert tot nu toe het consumententableau, namelijk die over de samenwerking tussen de instanties in de lidstaten die verant-

tabel 1

### De acht richtlijnen uit het consumentenacquis

	Reden	Rechten
Colportage (85/577/EEC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dispariteiten in wetten verstoren gemeenschappelijke markt;</li> <li>• consument wordt overvallen</li> </ul>	Opzegtermijn van ten minste 7 dagen
Pakketreizen (90/314/EEC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dispariteiten veroorzaken distorsies in de mededinging;</li> <li>• dispariteiten belemmeren consument reis in buitenland te boeken</li> </ul>	Informatie-eisen aan reisorganisator en rechten aan consument voor ontbinding en annulering
Onerlijke bedingen (93/13/EEC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• verschillen in wetten verstoren concurrentieverhoudingen;</li> <li>• consument kent wetten in andere lidstaten niet</li> </ul>	Bevat een indicatieve lijst van bedingen die als oneerlijk kunnen worden aangemerkt
Time sharing (94/47/EC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• verschillen in wetgeving belemmeren goede werking interne markt;</li> <li>• consument heeft hoog beschermingsniveau nodig</li> </ul>	Informatie-eisen aan verkoper en consument mag binnen 10 dagen overeenkomst opzeggen
Verkoop op afstand (97/7/EC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vrij verkeer van goederen en diensten geldt ook voor consument</li> </ul>	Informatie-eisen aan verkoper en consument krijgt herroepingsrecht
Prijsaanduiding (98/6/EC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• doorzichtige marktwerking en correcte informatie bevorderen</li> <li>• consumentenbescherming en gezonde concurrentie</li> </ul>	Algemene verplichting tot aanduiding van verkoopprijs en prijs per meeteenheid voor alle producten
Doen staken van inbreuken (98/27/EC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• naleving van richtlijnen vanuit andere lidstaat;</li> <li>• ondermijnen vertrouwen van consument</li> </ul>	Aanwijzing van instanties die verbodsacties mogen instellen
Koop en garanties (1999/44/EC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gemeenschappelijke minimale regelgeving versterkt vertrouwen van consument</li> </ul>	Goederen moeten overeenstemmen met koopovereenkomst. Recht op herstel of vervanging.

Bron: Samengesteld uit Europese Commissie, 2007



---

## **Belangrijker dan het aantal richtlijnen is de trend van minimum naar totale harmonisatie, die enkele jaren geleden door de Europese Commissie is ingezet**

woordelijk zijn voor de handhaving van het consumentenrecht. Direct gevolg van die verordening is de oprichting van de Consumentenautoriteit in ons land per 1 januari van dit jaar.

In het Handboek Consumentenrecht noemt Jacques Rinkes (2006) de consumentenbeschermende Europese regelgeving zeer omvangrijk en indrukwekkend. Maar over de vraag welke en hoeveel richtlijnen nu specifiek tot het consumentenbeleid behoren, het zogenoemde consumentenacquis, bestaat verschil van mening. In haar Groenboek over de herziening van het consumentenacquis dat nu in de lidstaten ter discussie staat, beperkt de Europese Commissie (2007) zich tot acht richtlijnen (zie tabel 1). Rinkes komt in voornoemd artikel tot tien richtlijnen en Mortelmans (2003) zelfs tot zeventien.

Belangrijker dan het aantal richtlijnen is de trend van minimum naar totale harmonisatie, die enkele jaren geleden door de Europese Commissie is ingezet. De meeste richtlijnen op consumententerrein hebben het karakter van minimumharmonisatie, dat wil zeggen dat het de lidstaten vrij staat om boven het Europees geregelde deel verdergaande beschermende maatregelen te treffen. In haar strategienota voor het consumentenbeleid uit 2002 kondigt de Europese Commissie aan dat zij enkele richtlijnen wil omzetten in totale harmonisatie. Dat is tot nu nog niet gebeurd, maar de kaderrichtlijn voor oneerlijke handelspraktijken die vorig jaar van kracht is geworden kent al wel totale harmonisatie.

Het Groenboek over de herziening van het consumentenacquis legt nu de lidstaten de vraag voor hoe verder te gaan met het consumentenbeleid: moeten die acht richtlijnen elk apart aangepast worden aan nieuwe technologische en marktontwikkelingen (verticale benadering) of moet er een horizontaal instrument worden geïntroduceerd waarin de gemeenschappelijke aspecten van deze richtlijnen (zoals definities en belangrijke normen) komen met daaronder de speci-

fieke regeling van elke richtlijn (gemengde aanpak). Vervolgens is het de vraag of er sprake moet zijn van minimumharmonisatie (gecombineerd met wederzijdse erkenning), zodat de lidstaten hun regelingsmogelijkheid voor strengere wetgeving behouden, of van totale harmonisatie, waardoor geen enkele lidstaat strengere voorschriften voor het te harmoniseren gebied mag hanteren dan op communautair niveau is vastgelegd. Uit het Groenboek kan een voorkeur van de Europese Commissie voor de gemengde aanpak en voor totale harmonisatie worden gehaald.

### **Consumentenbescherming en interne markt**

Het zal duidelijk zijn dat minimumharmonisatie het vrij verkeer van goederen en diensten tussen de lidstaten kan schaden, omdat tussen de lidstaten verschillen kunnen ontstaan in wetgeving aangaande die goederen en diensten (toepassing, normen, bedenktijden etc.). Bij totale harmonisatie zal dat niet of nauwelijks het geval zijn. Uit de redengeving voor richtlijnen zoals weergegeven in de tabel, blijkt dat de afweging tussen het publieke belang van consumentenbescherming en de goede werking van de interne markt altijd al een centraal onderdeel vormt van de Brusselse discussie of er een Europese regeling moet komen en zo ja, met welke inhoud (subsidiariteit en proportionaliteit). De bestaande hoeveelheid regelgeving (omvangrijk en indrukwekkend) leidt echter tot een accentverschuiving richting interne markt.

Dat is niet alleen de achtergrond van het streven naar totale harmonisatie, maar komt ook pregnant tot uitdrukking in de jongste strategienota van Europees commissaris voor consumentenbeleid, de Bulgaarse Meglena Kuneva (2007): "De interne markt blijft het kader bij uitstek voor het consumentenbeleid. Het consumentenbeleid is ook de sleutel tot een betere werking van de interne markt."

Er kan nog een tweetal accentverschuivingen in het Europees consumentenbeleid worden geconstateerd. In de eerste plaats is er, nu de regelgeving sterk is gegroeid, meer aandacht voor de naleving en handhaving van die regels. Reeds eerder is de verordening over de samenwerking tussen de handhavingsinstanties in de lidstaten genoemd. Deze verordening verplicht elke instantie om wederzijds hulp en bijstand te verlenen als vanuit een andere lidstaat een collectieve inbreuk op het consumentenrecht wordt geconstateerd. Dit handhavingsprobleem doet zich vooral voor in de nieuwe lidstaten uit Midden-Europa. Weliswaar hebben zij bij hun toetreding het consumentenacquis in hun wetgeving overgenomen, maar het ontbreekt in de meeste van deze lidstaten bij overheden en marktpartijen nog aan de nodige infrastructuur, zoals representatieve consumenten- en ondernemersorganisaties.

Ten tweede krijgt, met het groeiende belang van de dienstensector in de Europese economieën, het vrij verkeer van diensten meer aandacht. De soms hoog oplaaierende discussie over de dienstenrichtlijn (vgl. SER, 2005) laat zien dat hier nog veel is te winnen. Toch ontstaan hier in

hoog tempo nieuwe markten, zoals die voor gezondheidszorg en financiële diensten, waarop consumenten een grensoverschrijdende vraag uitoefenen. Regelgeving in deze sector is vooral gericht op de formulering van beroepskwalificaties. Bovendien worden juist ook hier strenge eisen aan de handhaving gesteld.

## Omgeving van het consumentenbeleid

Behalve de acht richtlijnen die tot het consumentenacquis worden gerekend, zijn er richtlijnen die specifieke gebieden van de consumptie betreffen. Denk daarbij aan de richtlijn tv zonder grenzen, aan richtlijnen die betrekking hebben op financiële kwesties (banken en verzekeringen) en richtlijnen voor gezondheids- en veiligheidsaspecten met eisen waaraan producten moeten voldoen. Ook in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid is een van de doelstellingen de verbetering van de veiligheid en de kwaliteit van de levensmiddelen.

Het is vooral het Europese mededingingsbeleid dat in algemene zin de positie van de consument raakt. In de artikelen 81 en 82 EG-Verdrag, die de centrale regels voor de mededinging bevatten, komen de gebruikers in formele zin alleen maar voor in de voorwaarden voor ontheffing op het kartelverbod. Maar de consument is wel een beschermeling van het (Europese) mededingingsbeleid in de zin dat als het marktmechanisme beter functioneert, de concurrentie tussen marktdeelnemers op een eerlijke wijze zal verlopen. Dat is in het voordeel van consumenten, omdat concurrentie de prijzen laag houdt en een prikkel is voor vernieuwing van producten en diensten (SER, 2003). De voorstellen tot liberalisering van markten worden doorgaans beargumenteerd vanuit het kader van het mededingingsbeleid, waaraan de grotere keuzevrijheid, betere kwaliteit en lagere prijzen voor de consument als argument wordt toegevoegd. Of die zegeningen altijd worden bereikt, wordt, ook in dit ESB Dossier, soms betwijfeld.

## Ter afsluiting

Aan het begin van de privatiserings- en liberaliseringsgolf in Nederland, zo'n tien jaar geleden, bracht de consumentencommissie van de SER (1997) een advies uit over de consument op nieuwe markten. Daarmee werden toen onder meer de sectoren van algemene nutsvoorzieningen bedoeld. Vanuit consumentenoptiek, aldus dat advies, is de waarborging van marktwerking in die sectoren van groot belang. Daarvoor is een sterke en competente toezichthouder nodig die gelijktijdig met het vergroten van marktwerking tot stand komt. Het ministerie van Economische Zaken zal in haar rol als coördinator van het consumentenbeleid moeten toetsen of de positie van de consument al met al voldoende wordt gewaarborgd.

De afweging tussen het publieke belang van consumentenbescherming en de verdere ontwikkeling van de interne markt zal voortdurend moeten plaatsvinden. Het nieuwe coalitieakkoord (2007) heeft nadrukkelijk de "verenigbaarheid van de interne markt-gedachte met de inrichting van de publieke voorzieningen" op de agenda gezet. Dat is een kwestie die voor het vertrouwen van de burger (consument en ondernemer) van groot belang is.

## LITERATUUR

- Biersma, R. (2007) Eurowegwerpaansteker, in: NRC, 14 maart 2007.
- Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en CU, februari 2007.
- Europese Commissie (2007) *Groenboek Herziening van het consumentenacquis*, Brussel, februari 2007, COM(2006) 744 definitief.
- Europese Commissie (2007) *EU-strategie voor het consumentenbeleid 2007-2013*, Brussel, maart 2007, COM(2007) 99 definitief.
- Kranenburg, M. (2007) Waanzin als Europese werkelijkheid, in: NRC, 19 maart 2007.
- Mortelmans, K.J.M., Facettenbeleid, in: Kapteyn, J.P.G. en P. Verloren van Themaat (2003) *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen*. Deventer: Kluwer.
- Rinkes, J.G.J. (2006) Europees consumentenrecht, in: Hondius, E.H. en G.J. Rijken (red.) *Handboek Consumentenrecht*, Zutphen: Uitgeverij Parijs.
- SER-CCA-advies (1997) *De consument op nieuwe markten*. Publicatienummer 97/31, 19-23. Den Haag: SER.
- SER-advies (2003) *Evaluatie en aanpassing mededingingswet*, publicatienummer 03/06. Den Haag: SER.
- SER-advies (2005) *Dienstenrichtlijn*, publicatienummer 05/07. Den Haag: SER.

