



Het consumentenbeleid in de EG

DRS. R. P. DIJKMAN

Inleiding

Op 14 april 1975 kwam het Eerste actieprogramma ten behoeve van de consument tot stand. Hierin werden de fundamentele rechten van de verbruiker geformuleerd:

1. het recht op bescherming van gezondheid en het recht op veiligheid;
2. het recht op bescherming van economische belangen;
3. het recht op schadevergoeding;
4. het recht op voorlichting en vorming;
5. het recht op vertegenwoordiging. (Pb nr. C 92 1975).

Het recht op bescherming van gezondheid en het recht op veiligheid

Op Gemeenschapsniveau kunnen maatregelen worden genomen ten aanzien van samenstelling van producten en kunnen goedkeuringsprocedures worden vastgesteld. Met name op het gebied van voedingsmiddelen, welke overwegend voortkomen uit de agrarische sector, heeft de Gemeenschap, voortvloeiend uit de communautaire marktordeningen en structuurregelingen, verstrekkende bevoegdheden.

Voor alle landbouwproducten waarvoor richtprijzen en drempelprijzen zijn vastgesteld, gelden kwaliteitsnormen. Zulke normen zijn vastgesteld voor granen, melk, eieren, groenten en fruit, slachtvee, vis, oliën en vetten. Ook zijn richtlijnen goedgekeurd op het gebied van toevoegingen aan levensmiddelen, namelijk ten aanzien van anti-oxydantia, kleurstoffen, emulgeermiddelen en conserveringsmiddelen¹⁾. De niet in de richtlijnen voorkomende toevoegingen zijn niet toegestaan.

Een groot aantal richtlijnen met betrekking tot de toegestane verpakking is door de Raad goedgekeurd: in 1978 kwam een richtlijn met betrekking tot de etikettering van levensmiddelen tot stand (RI 79/112). Volgens deze richtlijn zijn misleidende aanduidingen verboden, met name ten aanzien van de identiteit, de producent, de herkomst en de wijze van bereiding; vermeld moet worden: de benaming waaronder het pro-

dukt wordt verkocht zoals gedefinieerd in de richtlijn, de ingrediënten, de netto hoeveelheid, de houdbaarheid, de plaats van oorsprong of herkomst (als weglating tot misleiding zou kunnen voeren), en de naam van de producent of verpakker of verkoper binnen de Gemeenschap.

De Raad heeft richtlijn 76/768 aangenomen, welke voorschriften voor de samenstelling, etikettering en de verpakking van cosmetische producten bevat, alsmede een lijst van verboden stoffen. In mei 1979 is een eerste wijzigingsvoorstel aan de Raad gezonden dat op 1 oktober van dit jaar nog hangende was.

Op het gebied van veiligheid heeft de Raad een groot aantal richtlijnen betreffende motorvoertuigen goedgekeurd. Met betrekking tot gevaarlijke stoffen is de richtlijn 76/769 tot stand gekomen. Het voorstel voor een richtlijn betreffende de veiligheid van speelgoed is op 3 juli 1980 aan de Raad toegezonden en is nog in behandeling.

Het recht op bescherming van economische belangen

Op dit gebied is door de Gemeenschap niet veel tot stand gebracht: het voorstel voor een richtlijn inzake de bescherming van de consument ten opzichte van overeenkomsten waarbij de onderhandelingen buiten bedrijfsruimten hebben plaatsgevonden, is in januari 1977 toegezonden aan de Raad, gewijzigd in januari 1978 en nog in behandeling. Het voorstel betreffende een richtlijn inzake misleidende en oneerlijke reclame werd op 16 januari 1978 toegezonden aan de Raad, gewijzigd op 10 juli 1979 en is eveneens nog in behandeling, evenals het voorstel voor een richtlijn inzake het consumentenkrediet dat op 27 februari 1979 aan de Raad werd toegezonden. Op 23 juli van dit jaar heeft de Raad een beschikking vastgesteld betreffende een proefproject inzake een communautair informatiesysteem over ongevallen waarbij bepaalde producten zijn betrokken buiten het kader van beroepswerkzaamheden en het wegverkeer (81/623). Wellicht dat dit zal leiden tot een systeem van produktaansprakelijkheid.

Het recht op schadevergoeding

Eind 1975 heeft de Commissie een colloquium georganiseerd waarin werd nagegaan over welke mogelijkheden de consument beschikt om schadevergoeding te verkrijgen. De deelnemers waren het er over eens dat de bestaande procedures voor de consument ingewikkeld en duur zijn 2).

De Commissie steunt al enkele jaren een experiment in Schotland waardoor de toegang van de consument tot de rechter voor kleinere geschillen wordt vergemakkelijkt 3).

Het recht op voorlichting en vorming

De richtlijn 79/112 met betrekking tot de etikettering van levensmiddelen is al genoemd. Betreffende de prijsaanduiding heeft de Raad de richtlijn 79/581 aangenomen. Voorgeschreven is dat de prijzen in tweevoud worden uitgedrukt, namelijk per meeteenheid (liter of kilogram) en de concrete verkoopprijs. De lidstaten hebben een ruime bevoegdheid om, indien zij dit nodig achten, af te wijken van deze norm. Verder zijn richtlijnen vastgesteld betreffende de informatie over het energieverbruik van huishoudelijke apparaten door middel van etikettering.

De vorming van de consument wordt gestimuleerd door een net van proefscholen waar pedagogisch oefenmateriaal wordt getest. De werkgroep van de Commissie voor de opleiding van leerkrachten zal in 1980 een document indienen betreffende de omschrijving van de opvoeding van de consument, pedagogische doelstellingen, belangrijke thema's en mogelijkheden van de opnemingshiervan in schoolprogramma's, en de vorming van de docenten 4).

Het recht op vertegenwoordiging

In 1973 heeft de Commissie een raadgevend consumentencomité ingesteld (73/306). „Het is de taak van het Comité de belangen van de verbruikers te vertegenwoordigen bij de Commissie” (art. 2). Het statuut is in 1980 gewijzigd: het aantal leden werd toen van 25 op 33 gebracht in verband met de toetreding van Griekenland 5).

De Commissie heeft 1.280.000 ERE subsidies verstrekt aan representatieve Europese consumentenorganisaties (Supplement 4/79). Het Comité heeft in de af-

1) Zie richtlijn 70/357, gewijzigd door de richtlijnen 74/412 en 78/143, richtlijnen 76/399, 74/329, gewijzigd door richtlijnen 78/612 en 80/597, en richtlijn 64/54, die vele malen is gewijzigd.

2) *Europese documentatie*, 1978/3.

3) *Veertiende algemene verslag*, nr. 330.

4) *Dertiende algemene verslag*, nr. 292.

5) *Veertiende algemene verslag*, nr. 334.

gelopen jaren o.a. adviezen uitgebracht over richtlijnen betreffende de aansprakelijkheid voor produkten met gebreken, het consumentencrediet, reclame voor farmaceutische produkten en de veiligheid van speelgoed.

Het Tweede actieprogramma

In mei van dit jaar heeft de Raad een Tweede actieprogramma vastgesteld 6). De Commissie had dit op 27 juni 1979 aan de Raad voorgelegd.

De principes van het Eerste programma blijven ongewijzigd. Met het consumentenbeleid moet echter een positievere koers worden ingeslagen „die toelaat dat de consument zich kan ontplooiën tot een volwaardige gesprekspartner bij de voorbereiding en tenuitvoerlegging van belangrijke economische beslissingen die als koper, ge- of verbruiker vooral hem aangaan en waarvan zijn leefklimaat in ruime mate afhankelijk is” 7). De uitwerking van de prioriteiten toont dat met name voor levensmiddelen, textiel, farmaceutische produkten, cosmetische produkten, gevaarlijke stoffen, tabak en alcohol harmonisatie wordt nagestreefd.

De Commissie zal voorstellen doen op het gebied van met produkten samenhangende commerciële diensten, niet met produkten samenhangende commerciële diensten en overheids- en semi-overheidsdiensten (supplement 4/79).

Ondanks deze plannen is het vertrouwen dat dit zal leiden tot een goed communautair consumentenbeleid niet algemeen. De tegenstellingen in de Raad en het ontbreken van voldoende politieke wil worden als een belangrijke rem gezien. Ook in het Europese Parlement zijn de meningen verdeeld: de Britse conservatieve Gloria Hooper is bij voorbeeld van mening dat de consument voor zich zelf kan zorgen en geen behoefte heeft aan nieuwe maatregelen die weer geld gaan kosten. De Nederlandse socialiste Annie Krouwel-Vlam vindt dat het tot nu gevoerde beleid onvergeeflijk is en voor de toekomst onaanvaardbaar. Volgens haar moet er een einde komen aan de ongelijkheid tussen producent en consument 8).

Het lijkt er inderdaad op dat veel van de regelingen die tot stand zijn gekomen het consumentenbelang slechts als bijprodukt hebben. Daarom heeft het zeker zin de consumentenorganisaties meer dan voorheen te betrekken in het overleg tussen de economische partners, zoals de Commissie in het Tweede programma heeft voorgesteld.

De verhouding tussen de EG en de lidstaten

Waar de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten rechtstreeks van invloed zijn op de instelling of de werking van de Gemeenschappelijke markt stelt de Raad met éénparigheid

van stemmen, op voorstel van de Commissie, richtlijnen vast voor het nader tot elkaar brengen van die bepalingen 9). Als dit niet gebeurd mogen de bepalingen van de lidstaten, die dan van kracht zijn, niet in strijd zijn met overige uit het verdrag voortvloeiende verplichtingen. Met name mogen zij de mededingingsvoorwaarden niet vervalsen en zodoende distorsie veroorzaken 10).

Zo zijn ook kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking verboden 11). De uitzondering hierop zijn de beletselen welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid, openbare orde, openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, planten of dieren, het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit, of uit hoofde van bescherming van industriële en commerciële eigendom. Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen 12). Zijn er communautaire regelingen tot stand gekomen, dan is de bevoegdheid van de lidstaten uitgesloten 13). Zijn er geen regelingen tot stand gekomen dan is die bevoegdheid beperkt. Het Hof heeft in een aantal arresten hiernaan vorm gegeven. In het Dassonville-arrest bepaalde het Hof dat „iedere handelsregeling der lidstaten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren, als een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen is te beschouwen” 14).

Bovendien bepaalde het Hof in de volgende overweging dat bij ontstentenis van een communautaire regeling waarin de consument waarborgen voor de echtheid van de benaming van oorsprong van een produkt worden geboden, een staat, ter voorkoming van op dit gebied bedreven oneerlijke mededinging, slechts redelijke maatregelen mag nemen. Overigens mogen deze maatregelen geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen (ov. 7). Het Hof heeft in het Danis-arrest bepaald dat: „Een nationale prijsbeheersingsmaatregel (. . .) een maatregel van gelijke werking is voor zover de afzet van uit een andere lidstaat herkomstige, ingevoerde produkten daardoor onmogelijk wordt, of meer wordt bemoeilijkt dan die van nationale produkten, dan wel voor zover zij leidt tot een begunstiging van de afzet van nationale produkten ten koste van de ingevoerde produkten” 15). In het Van Tiggele-arrest stelde het Hof vast dat de fixatie van een minimumprijs voor een produkt, i.c. jenever, niet toegelaten is, waar overigens de vaststelling van een minimum-winstmarge op een bepaald bedrag wel door de beugel kon 16).

Het Hof heeft dus als toelaatbaar verklaard onder meer maatregelen die on-

eerlijke mededinging voorkomen (8/74), maatregelen die wezenlijke volksgezondheidsbelangen beschermen (53/80) en maatregelen die onduidelijke etikettering bestrijden (27/80). Dit alleen als deze maatregelen redelijk zijn en niet meer belemmerend werken dan strikt noodzakelijk is.

Vaak zullen de lidstaten de invoer van consumptiegoederen afwijzen, zich daarbij beroepend op belangen van volksgezondheid daar deze goederen niet voldoen aan de eisen van de warenwet. Indien zo'n beroep wordt afgewezen terwijl in het land van herkomst minder zware normen gelden, zal de nationale producent er een flinke concurrent bijkrijgen.

De nationale regelingen zijn sterk afhankelijk van wat communautair bepaald is. Bij verticale harmonisatie, waarbij alle aspecten van een produkt geregeld zijn, is er geen ruimte voor nationale regelingen. Verticale harmonisatie komt door de grote verschillen in smaak en gewoonte echter betrekkelijk weinig voor. Hier is de lidstaat binnen de hierboven geschetste grenzen bevoegd. Bij horizontale harmonisatie, regels met betrekking tot alle produktcategorieën zoals etikettering en additieven, wordt meer aan de lidstaten overgelaten. Verder hebben de lidstaten beleidsruimte op het gebied waar de Gemeenschappelijke markt niet beïnvloed wordt. Hierbij moet gedacht worden aan gezondheidszorg en dienstverlening door de overheid, maar ook voorlichting en vorming en juridische bescherming. Vaak zal het dan ook zinvol zijn om, met name op het gebied van juridische bescherming, tot regels van internationaal privaatrecht te komen. Met het toenemen van de intracommunale handel wordt het belang van standaardvoorwaarden en garantie steeds groter.

Conclusie

Consumentenbeleid herbergt in zich een zekere spanning met de vrije markt: deels bestaat het immers uit bescherming en wijziging van de marktverhoudingen. Het standpunt dat de consument uitsluitend gebaat is bij een groter aanbod vindt zeker geen algemene adhesie meer. Het vergrote aanbod maakt de markt:

6) Pb 1981, c 133/1.

7) Supplement, 4/79.

8) *Europa van morgen*, 22 oktober 1980, blz. 587.

9) *EG-verdrag*, art. 100.

10) *Idem*, artikelen 101 en 102.

11) *Idem*, artikelen 30 en 34.

12) *Idem*, art. 36.

13) *Zaak 148/77* jurisprudentie, en 31/74.

14) *Zaak 8/74*, jurisprudentie, 1974, blz. 837.

15) *Zaken 16-20/79*, jurisprudentie, ov. 10.

16) *Zaak 82/77*, jurisprudentie.

vaak ondoorzichtiger, zo ook is de afstand tussen de consument en de producent groter geworden. Bij betrekkelijke geringe schade legt de consument zich er makkelijk bij neer wanneer de verkoper verwijst naar de importeur en die weer naar de buitenlandse producent. Daarom is het noodzakelijk dat consumentenorganisaties participeren in de besluitvorming en dat er voor wordt zorggedragen dat de consument niet steeds het sluitstuk is van een regeling.

R. P. Dijkman

ESB 6-1-1982