

Vergaderjaar 1996–1997

23 162

Consumentenbeleid

Nr. 7

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 oktober 1996

Tijdens het overleg met de vaste commissie voor Economische Zaken in november 1995 (21 501-15/23 162, nr. 19) over het consumentenbeleid heb ik een notitie toegezegd waarin nader wordt ingegaan op een aantal door verschillende Kamerleden genoemde punten. Dit betreft de gevolgen voor de positie van consumenten van deregulering en marktwerking, van de verzelfstandiging van overheidsbedrijven en van enkele actuele ontwikkelingen op een aantal consumentenmarkten. Met deze notitie wordt aan deze toezegging invulling gegeven.

Ik zal graag over de inhoud van de notitie met u van gedachten wisselen.

De Commissie voor Consumentenaangelegenheden van de Sociaal Economische Raad heb ik de notitie heden aangeboden. De commissie heeft te kennen gegeven te verwachten medio januari 1997 met een reactie op de notitie te zullen komen. Ik zal u deze vervolgens zo spoedig mogelijk doen toekomen.

Staatssecretaris van Economische Zaken
A. van Dok-Van Weele

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	4
2. De consument als marktpartij	4
2.1 Inleiding	4
2.2 Voorwaarden voor effectieve marktwerking vanuit consumentenoptiek	5
2.3 Positie van de consument in het algemeen	5
2.4 Verantwoordelijkheden van de overheid	6
2.5 Hoofdpijnen van het huidige consumentenbeleid	9
2.6 Specifieke nieuwe aandachtspunten voor het consumentenbeleid	10
3. De gebonden klant (captive customer)	10
3.1 Inleiding	10
3.2 Eén aanbieder van essentiële produkten/diensten	11
3.3 Van publiek aanbod naar private markt	12
3.4 Gevolgen voor consumenten	13
3.5 Voorzieningen ter bescherming van consumenten	14
3.6 Buitenlandse ervaringen	16
3.7 Rol van het Ministerie van Economische Zaken	17
4. Enkele nieuwe ontwikkelingen op de consumentenmarkt	17
4.1 Inleiding	17
4.2 Met behulp van nieuwe technologie vervaardigde levensmiddelen	17
4.3 Nieuwe financiële produkten en diensten	18
4.4 Kopen op de elektronische snelweg	19
4.5 Informatie over individueel consumentengedrag	20
Bijlage: Consumentenbescherming bij op afstand geplaatste diensten	22
1 Energiesector	22
2 Telecom	23
3 Kabel	23
4 Post	24
5 Openbaar vervoer	24

Samenvatting

In de afgelopen jaren zijn op tal van terreinen voorzieningen tot stand gebracht om de positie van de consument te ondersteunen. Deze strekken ertoe de consument in een evenwichtige positie ten opzichte van de aanbieder te brengen, de markttransparantie en de eerlijkheid in de handel te bevorderen en de consument te beschermen tegen onveilige en ongezonde produkten. In het algemeen mag gesteld worden, dat het wettelijke stelsel gericht op de basisbescherming van de consument goeddeels voltooid is. Mede gelet op deze tot stand gebrachte voorzieningen mag de hedendaagse consument voldoende in staat worden geacht om voor zijn belangen op te komen.

Het huidige consumentenbeleid richt de aandacht met name op de positie van de consument in het marktproces, het ten voordele van die consument bevorderen van een effectieve marktwerking en het versterken van de concurrentie op de markt. Uiteraard dienen ontwikkelingen op de consumentenmarkt nauwgezet te worden gevolgd, mede om te bezien of en in hoeverre eventuele nieuwe overheidsinterventies nodig zijn. In dit verband wordt in deze notitie nader ingegaan op enkele specifieke thema's.

In de eerste plaats wordt de blik gericht op de positie van de consument in sectoren waar de dienstverlening door overheidsbedrijven overgaat naar private ondernemingen. Aan deze overgang zijn ook voor consumenten belangrijke voordelen verbonden. Zolang met name in de overgangsfase van publiek aanbod naar private markt geen sprake is van effectieve marktwerking en de consument afhankelijk is van één of slechts enkele aanbieders, dienen voorzieningen te worden getroffen om de mogelijke, nadelige gevolgen daarvan voor consumenten te voorkomen en zodoende hen te beschermen tegen mogelijk misbruik door dergelijke monopolistische bedrijven van hun marktpositie. Deze voorzieningen zullen afspraken en regels ten aanzien van het marktgedrag van die monopolist alsmede interventiebevoegdheden van de overheid kunnen inhouden. Zij zullen gericht zijn op de prestaties van de bedrijven en zullen een redelijke prijs, kwaliteit en toegankelijkheid voor de consument moeten garanderen.

In de tweede plaats wordt aandacht besteed aan een aantal andere nieuwe ontwikkelingen die gevolgen hebben voor de positie van de consument. In dat verband wordt in de notitie ingegaan op met behulp van nieuwe technologieën (b.v. biotechnologie) vervaardigde voedingsmiddelen, nieuwe financiële produkten en diensten en het kopen via de elektronische snelweg. Ook deze ontwikkelingen leveren de consument belangrijke voordelen op, met name in de vorm van verruimde keuzemogelijkheden.

Wat betreft nieuwe levensmiddelen ziet de overheid toe op de gezondheids- en veiligheidsaspecten daarvan. De overheid ondersteunt wetenschappelijk onderzoek gericht op adequate toelatingsprocedures en zij draagt bij aan goede voorlichting en informatieverstrekking aan consumenten. Op het gebied van financiële diensten zal aandacht geschonken worden aan de onzekerheid van consumenten ten aanzien van sommige nieuwe financiële diensten. Samen met consumentenorganisaties zal worden bezien of en waar zich eventuele knelpunten voordoen en hoe die organisaties kunnen bijdragen aan het opheffen daarvan. Ook zullen de ontwikkelingen op het gebied van het consumeren via de elektronische snelweg samen met consumentenorganisaties worden gevolgd met het oog op mogelijke consequenties voor de door de bestaande regelgeving aan consumenten gebonden basisbescherming.

1 Inleiding

Op 27 oktober 1995 is aan de Tweede Kamer een brief¹ gestuurd over de invulling van de algemene bezuinigingstaakstelling op het terrein van het consumentenbeleid. Ook is hierin kort ingegaan op de algemene uitgangspunten van het consumentenbeleid.

Naar aanleiding van deze brief is op 2 november 1995 overleg gevoerd met de vaste commissie voor Economische Zaken. Over het geheel genomen stemde de commissie in met de inhoud van deze brief over het consumentenbeleid, zij het dat bij sommige aspecten kanttekeningen werden geplaatst. Zo werd onder meer gewezen op een aantal actuele ontwikkelingen op diverse markten die gevolgen hebben voor de positie van de consument op deze markten. Onder andere werd aandacht gevraagd voor de verzelfstandiging van voormalige overheidsbedrijven, de gevolgen voor consumenten van de ontwikkelingen op het vlak van informatie- en communicatietechnologie (zoals Internet), nieuwe financiële diensten en nieuwe voedingsmiddelen die met behulp van biotechnologie worden geproduceerd. Tijdens dit overleg is verzocht om in een notitie de effecten van deregulering en merktwerking voor de positie van de consument nader te belichten en voorts in te gaan op de concrete betekenis van voornoemde ontwikkelingen voor de positie van de consument en voor de wijze waarop het consumentenbeleid hierop inspeelt.

Met deze notitie wordt invulling aan de verzoeken gegeven.

Markten waarop consumenten zich begeven vormen een onderdeel van een zich in steeds sneller tempo veranderende maatschappij. Voorzover het actuele ontwikkelingen betreft kan de notitie dan ook niet meer zijn dan een momentopname van de stand van zaken. De gevolgen van met name informatie- en communicatietechnologie zullen een steeds dominantere plaats krijgen in de samenleving die wordt gekenmerkt door steeds verdergaande individualisering, maar ook globalisering.

Daarbij is het consumentenaspect één van de deelaspecten van de sociale en economische hervormingen waar burgers en bedrijven mee geconfronteerd zullen worden als gevolg van de nieuwe ontwikkelingen.

De commissie vroeg ook aandacht voor de gezondheidszorg in relatie met het consumentenbeleid. In een brief² van de minister en staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Tweede Kamer van 16-5-1995 zijn de beleidsvoornemens op het gebied van het consumentenbeleid binnen de gezondheidszorg uiteengezet. In de memorie van toelichting bij de begroting en door middel van voortgangsnota's van dat ministerie wordt regelmatig gerapporteerd over de voortgang bij deze beleidsvoornemens.

2 De consument als marktpartij

2.1 Inleiding

Het consumentenbeleid is een beleidsterrein, dat met name in de periode na de Tweede Wereldoorlog volop in de belangstelling kwam te staan. Inmiddels is er op het consumententerrein veel tot stand gebracht om de consument in een meer gelijkwaardige positie te brengen ten opzichte van de aanbieder. Tegenwoordig ziet de overheid de consument niet primair als een «zielig» iemand die bescherming behoeft, maar als een volwaardige marktpartij, die gebruik makend van de hem ter beschikking staande middelen in staat geacht moet worden voor zijn belangen op te komen. Uiteraard dient voldaan te zijn aan een aantal randvoorwaarden, zoals een effectieve marktwerking.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de voorwaarden voor effectieve marktwerking vanuit consumentenoptiek, op de positie van de consument

¹ Kamerstukken II, 1995–1996, 23 162, nr. 4.

² Kamerstukken II, 1994–1995, 22 702, nr. 11.

in het marktproces en op de verantwoordelijkheden van en de aandachtspunten voor de overheid in het consumentenbeleid.

2.2 Voorwaarden voor effectieve marktwerking vanuit consumentenoptiek

Het marktwerkingsbeleid wordt gevormd door het mededingingsbeleid en het ordeningsbeleid. Uitgangspunt van het marktwerkingsbeleid is dat de concurrentie bedrijven bij een zo vrij mogelijk functioneren van de markt stimuleert om tot zo goed mogelijke prestaties te komen (innovatie, gevarieerde keuzemogelijkheden, goede prijs-kwaliteitsverhoudingen). Dat deel van het marktwerkingsbeleid, dat zich in het bijzonder richt op de rol van de consument als marktpartij en op de wijze waarop de markt de consument bedient, wordt als consumentenbeleid aangeduid. Ook consumenten hebben immers baat bij het zo goed mogelijk functioneren van markten en de concurrentie tussen aanbieders.

Opdat markten zo goed mogelijk functioneren dient te zijn voldaan aan de volgende voorwaarden:

- a. de consument is in staat het aanbod van produkten en diensten te overzien, de produkten en diensten te vergelijken en te beoordelen op prijs en kwaliteit (transparantie) en maakt zijn keuzen weloverwogen. Door deze rol als marktpartij goed in te vullen stimuleert de consument de aanbieders tot produktvernieuwingen, kwaliteitsverbetering, een gevarieerd aanbod en zo laag mogelijke prijzen;
- b. de consument kan kiezen uit produkten en diensten van verschillende aanbieders die onafhankelijk van elkaar in een «level playing field» opereren;
- c. de toelating van nieuwe aanbieders en hun opereren op de markt en de toelating van nieuwe produkten of diensten tot de markt zijn slechts gebonden aan strikt noodzakelijke regels (b.v. essentiële eisen op het gebied van de veiligheids-, gezondheids- en milieuaspecten van produkten).

2.3 Positie van de consument in het algemeen

De consument kan kiezen uit een steeds groter en gevarieerder aanbod van produkten en diensten. De toenemende differentiatie in produkten en diensten is onder meer een gevolg van elkaar steeds sneller opvolgende technologische vernieuwingen en van de globalisering van de markt. Op veel markten waarop vroeger de consument alleen kon kiezen uit enkele typen produkten die vaak alleen in een basis-uitvoering op de markt werden gebracht, bestaat nu een rijk geschakeerd aanbod van produkten met zeer uiteenlopende kenmerken. Dit geldt niet alleen voor bijvoorbeeld elektronica en computers, maar ook voor alledaagse produkten als fruit, brood en bier. Voorts wordt de afstand tussen aanbieder en consument door de globalisering en door de daling van transportkosten die voortvloeit uit efficiëntere logistieke methodieken en goedkopere transportmiddelen steeds minder belangrijk. De consument kan kiezen uit produkten uit alle windstreken van de wereld. Ten slotte zijn ook de distributiekanaalen waarlangs produkten en diensten worden aangeboden aan verandering onderhevig. Bijvoorbeeld valt te wijzen op nieuwe methoden van «verkoop of afstand», zoals postorderverkoop, Internet enz.

Markten zijn dus geen statisch gegeven, maar zijn voortdurend in beweging. Daarbij zijn ook maatschappelijke ontwikkelingen van invloed. Zo is het overheidsbeleid erop gericht meer marktwerking tot stand te brengen en onnodige regelgeving terug te dringen.

Hierdoor krijgen aanbieders meer vrijheid om in te spelen op behoeften van de consument.

Zo worden verantwoordelijkheden en taken op het terrein van de sociale zekerheid overgedragen vanuit het collectief naar het individu. Dit heeft tot nieuw aanbod van financiële diensten geleid. De consument staat hiermee voor de vraag hoe en in welke mate hij zich privaat wil verzekeren voor risico's die voorheen via de collectieve sociale zekerheid werden gedekt.

Een ander voorbeeld is de liberalisering van de winkeltijden. Ondernemers krijgen door de nieuwe Winkeltijdenwet meer mogelijkheden om hun produkten aan te bieden op tijdstippen die aansluiten op de wensen van hun klanten. Ook hierdoor worden de mogelijkheden van de consument verruimd.

Ook het voorstel voor een nieuwe mededingingswet beoogt de onderlinge concurrentie tussen aanbieders te bevorderen en kan leiden tot nieuwe keuzemogelijkheden voor de consument, lagere prijzen enz.

De bovenstaande ontwikkelingen hebben tot gevolg dat de consument een toenemende behoefte heeft aan objectieve informatie over nieuwe markten en produkten. Daarbij kan het gaan om informatie over toepassingsmogelijkheden, over prijs/kwaliteit-verhouding, eventueel in relatie tot vergelijkbare bestaande produkten, over gezondheidseffecten en effecten op het milieu enz.

Op vele manieren wordt de consument informatie geboden over (nieuwe) goederen en diensten. Onder meer geschiedt dit door de aanbieders zelf door middel van reclame of produktinformatie. Uiteraard doen aanbieders er verstandig aan om alvorens nieuwe produkten en diensten op de markt te brengen zich zo grondig mogelijk te oriënteren op wensen en behoeften van consumenten. Voorts wordt er in de media, de consumentenprogramma's op radio en televisie en de geschreven pers, veel aandacht besteed aan (nieuwe) produkten en diensten. Ten slotte bieden de consumentenorganisaties, bijvoorbeeld op basis van vergelijkend warenonderzoek, veel informatie over (nieuwe) produkten en diensten. Vanuit hun onafhankelijke positie kunnen zij tegenover de door de aanbieders van produkten en diensten verstrekte informatie een objectieve mening plaatsen. Voorts kunnen zij de consument behulpzaam zijn bij het maken van zijn afweging door informatie te verschaffen over verschillende produkten van meerdere aanbieders. In de toekomst zullen consumentenorganisaties met het leveren van op maat gesneden individuele adviesdiensten in een toenemende behoefte van consumenten kunnen voorzien. Het is niet uitgesloten dat het leveren van deze diensten tot één van de belangrijkste activiteiten van deze organisaties kan uitgroeien. Overigens komen er steeds meer bedrijven op de markt die specifieke adviesdiensten aanbieden (bijvoorbeeld in relatie tot Internet).

De bovenvermelde bronnen bieden in het algemeen informatie die het de consumenten goed mogelijk maakt om verantwoorde aankoop-beslissingen te maken. De algemene ontwikkeling van de bevolking is op een goed peil, zodat consumenten in de regel in staat geacht mogen worden de geboden informatie op waarde te schatten. In het algemeen zijn markten en produkten voldoende doorzichtig voor de consument. In bepaalde gevallen, zoals bij levensmiddelen die met behulp van nieuwe technologieën (b.v. biotechnologie) vervaardigd worden, of bij nieuwe distributiekkanalen als de elektronische snelweg, kan er echter aanleiding bestaan voor speciale aandacht van de overheid. Ook ten aanzien van sommige nieuwe financiële diensten wordt ondermeer door de consumentenorganisaties om overheidsaandacht gevraagd (zie hierover hoofdstuk 4).

2.4 Verantwoordelijkheden van de overheid

Op een aantal terreinen is er voor de overheid een rol weggelegd om

ervoor te zorgen dat de belangen van de consument goed beschermd worden. De overheid heeft daarbij tot taak te bevorderen dat consumenten ten opzichte van aanbieders in een evenwichtige positie staan en de voorwaarden te scheppen voor een effectief functioneren van de markt. Onderstaand wordt een opsomming gegeven van een aantal overheidsactiviteiten op dit terrein.

In de eerste plaats is van belang, dat de consument een goede basis-rechtspositie heeft ten opzichte van leveranciers/aanbieders. Er is in de afgelopen decennia een uitgebreid wetgevingsstelsel tot stand gebracht gericht op de bescherming van belangen van de consument. Voorbeelden in dit verband zijn de regelingen met betrekking tot consumentenkoop, algemene (leverings-)voorwaarden en de reisovereenkomst in het Burgerlijk Wetboek en de regelingen op het terrein van colportage en financiële dienstverlening. Bovendien zijn bij de Tweede Kamer wetsontwerpen aanhangig met betrekking tot een aanvulling op het Burgerlijk Wetboek met regelingen omtrent de koop van onroerend goed¹ en omtrent de verzekeringsovereenkomst². Met laatstbedoelde regeling wordt ook voorzien in bepalingen in verzekeringscontracten waarvan niet ten nadele van de consument afgeweken kan worden. Ook is in een aantal branches de positie van de consument verstevigd doordat aanbieders onderling – al dan niet gezamenlijk met consumentenorganisaties – hierop gerichte afspraken hebben gemaakt (zelfregulering). Zo bestaan er in veel branches geschillencommissies. Daarnaast bestaan sectorale regelingen zoals garantieregelingen (bijvoorbeeld de Stichting Garantiefonds Reisgelden) en reclamecodes. De regering is er voorstander van dat evenwichtige verhoudingen tussen consumenten en aanbieders zo veel mogelijk tot stand komen door zelfregulering en heeft dit waar nodig gestimuleerd.

Ook vanuit Europa zijn in het kader van de totstandkoming van de Interne Markt verschillende initiatieven genomen, die als uitvloeisel hebben dat het beschermingsniveau van de consument ten opzichte van de producent/leverancier is verhoogd. Richtlijnen op het gebied van produktveiligheid (zoals voor speelgoed en elektrotechnische produkten), consumentenkrediet, produktaansprakelijkheid, misleidende reclame zijn hier voorbeelden van.

Gesteld mag worden, dat het wettelijke stelsel gericht op de basisbescherming van de positie van de consument in beginsel toereikend is. In dit verband zij er nog op gewezen, dat de Consumentenbond in Nederland een bijzonder sterke positie inneemt: één op de tien huishoudens is lid van de Consumentenbond. Eén van de diensten die de Consumentenbond haar leden biedt is de juridische ondersteuning in geval van een geschil met een leverancier.

Ook ten aanzien van een ander aspect heeft de overheid een verantwoordelijkheid. Van consumenten kan niet altijd worden verwacht dat zij in staat zijn exact te beoordelen of aangeboden produkten voldoen aan de daaraan te stellen eisen uit oogpunt van gezondheid of veiligheid. Consumenten moeten erop kunnen vertrouwen dat bepaalde produkten, bijvoorbeeld elektrische apparatuur of kinderspeelgoed, veilig zijn en dat aangeboden voedsel niet schadelijk is voor de gezondheid. Om zeker te stellen dat aangeboden produkten geen onaanvaardbare risico's voor de gezondheid of veiligheid van de gebruiker opleveren, heeft de overheid op een aantal terreinen wettelijke eisen gesteld. Dergelijke gezondheids- of veiligheidseisen zijn in de Warenwet opgenomen. Het betreft hier in veel gevallen uitvoering van op Europees niveau totstandgekomen regels.

De overheidszorg voor de volksgezondheid komt voorts tot uitdrukking in de ondersteuning, die door de desbetreffende ministeries wordt verleend aan verscheidene voorlichtingsbureaus en -campagnes. Ook zijn

¹ Kamerstukken II, 23 095.

² Kamerstukken II, 19 529.

er voorschriften gesteld ten aanzien van de vermelding van teer- en nicotinegehalten bij tabaksprodukten enz. Voorts kan de wijze van het ten verkoop aanbieden van en de reclame voor produkten en diensten aan voorschriften worden onderworpen. In dit verband kan worden gewezen op de ingrediëntendeclaraties ingevolge de Warenwet, op nadere regels ten aanzien van de verkoop van sterke drank en medicijnen, voorgescreven waarschuwingen bij tabaksprodukten enz.

De overheidsverantwoordelijkheid in geval van moeilijk door de consument te beoordelen marktaanbod komt ook op andere terreinen tot uiting. Van de consument kan niet worden verwacht, dat hij exact kan beoordelen of aangeboden goederen de ingrediënten bevatten zoals wordt aangegeven op bijvoorbeeld het etiket of dat gehanteerde weegschalen en benzinepompen correct zijn afgesteld.

In een aantal Europese richtlijnen en verordeningen zijn eisen vastgelegd waaraan produkten, zowel food als non-food, die onder een bepaalde benaming op de markt worden gebracht, moeten voldoen. Voorbeelden zijn chocolade en textiel. Een belangrijk deel is in Nederland geïmplementeerd in de Warenwet, die de mogelijkheid kent om in het belang van de eerlijkheid in de handel regels te stellen. Dergelijke regels geven de koper inzicht in de kwaliteit en eigenschappen van het goed.

De IJkwet (maten en gewichten e.d.) en de Waarborgwet (goud en zilver) dragen eveneens bij aan de eerlijkheid in de handel. Ten slotte helpt de overheid de consument bij het verkrijgen van goede informatie over specifieke financiële diensten, bij voorbeeld door de regeling ter zake de vermelding van de effectieve rente bij het consumentenkrediet.

Overheidsverantwoordelijkheid bestaat ook daar waar door producenten en consumenten onvoldoende rekening wordt gehouden met externe effecten van produkten of diensten op onderwerpen van algemeen belang als het milieu, het welzijn van dieren enz. Specifieke wetgeving voorziet daarin (zoals de milieuwetgeving). Tevens levert de overheid een bijdrage aan de voorlichting en bewustwording van de consument op deze terreinen. Als voorbeeld kan genoemd worden het bewust maken van het belang van duurzaam consumeren en ondersteunen van het milieukeur.

Aangezien het hier algemene belangen betreft van een andere orde dan de primaire belangen van de consument blijven deze thema's in het vervolg van deze notitie verder buiten beschouwing. Zo zal het milieu-aspect van consumeren niet in deze notitie, doch in de nota Milieu en Economie aan de orde komen.

Vanuit een andere invalshoek draagt de mededingingswetgeving bij aan de behartiging van consumentenbelangen door het tegengaan van concurrentiebeperkende afspraken tussen ondernemers en misbruik van economische machtsposities waardoor het effectief functioneren van de markt wordt bevorderd. Momenteel wordt de mededingingswetgeving aangescherpt, mede gelet op de terzake geldende regelgeving van de Europese Gemeenschap en van de ons omringende landen (verbodstelsel in plaats van een misbruikstelsel). Door deze aanscherping zullen concurrentiebeperkende afspraken tussen ondernemers effectiever bestreden kunnen worden.

Het voorgaande laat zien, dat de overheid op tal van terreinen voorzieningen tot stand gebracht heeft om de positie van de consument te ondersteunen door evenwichtige posities ten opzichte van de aanbieders tot stand te brengen, om de markttransparantie en de eerlijkheid in de handel te bevorderen en om de consument te beschermen tegen onveilige en ongezonde produkten. Al deze inspanningen dragen bij aan het zo efficiënt mogelijk laten functioneren van de markt ten gunste van de consument.

2.5 Hoofdpijnen van het huidige consumentenbeleid

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat er inmiddels veel is bereikt op het gebied van de wettelijke basisbescherming van de consument ten opzichte van de aanbieders en de bescherming van consumenten in verband met grote risico's op het gebied van gezondheid en veiligheid. Op deze gebieden zijn daarom geen grote nieuwe initiatieven noodzakelijk ter uitbreiding van het stelsel. Anderzijds bestaan er ook geen voornemens om het niveau van bescherming in te perken. Uiteraard zullen – mede in afstemming met de consumentenorganisaties – de ontwikkelingen in de markt kritisch worden gevolgd om zo nodig de bestaande regelgeving te actualiseren. Zo is het niet ondenkbaar, dat bestaande regels ter bescherming van de positie van de consument aanpassing zullen behoeven in het licht van nieuwe vormen van het aangaan van overeenkomsten zoals kopen via elektronische snelweg en afnemen van financiële diensten via dit medium (zie ook hoofdstuk 4).

Nu het wettelijke stelsel gericht op de basisbescherming van de consument goeddeels voltooid is, heeft de aandacht van de overheid zich verlegd naar de positie van de consument in het marktproces en de verbetering van de marktwerking ten gunste van de consument. Het bevorderen van effectieve marktwerking is het centrale thema van het consumentenbeleid geworden. Daarbij is marktwerking geen doel op zich. Zij vormt het middel waardoor consumenten vanuit een evenwichtige marktpositie als vragende partij zo goed en gunstig mogelijk in staat zijn hun consumptieve behoeften te bevredigen.

De overheid richt zich op het wegnemen van onnodige barrières die de werking van specifieke markten belemmeren. Het gaat daarbij om zaken als de bevordering van de concurrentie en van de efficiency van het aanbod op bepaalde markten, het wegnemen van onnodige bescherming van ondernemers en het bevorderen van een gelijkwaardige positie van consumenten in zich ontwikkelende markten.

Het streven naar het bevorderen van de marktwerking is niet synoniem met dereguleren. In sommige gevallen zal overheidsregulering juist nodig zijn om de marktwerking op gang te brengen of te houden. De eerder vermelde wettelijke basisbescherming is bijvoorbeeld een wezenlijke voorwaarde voor de totstandkoming van gelijkwaardige posities tussen consument en aanbieder en is daarmee een voorwaarde voor effectieve marktwerking. Ook de intensivering van het mededingingsbeleid is een voorbeeld van het nastreven van de verbetering van de marktwerking met behulp van juist een aanscherping van overheidsregulering.

Er zijn echter ook gevallen waarin regelgeving juist de werking van de vrije markt belemmert, ofwel door een excessieve bescherming van de aanbieders ofwel door een onnodig vérgaande bescherming van de consument. Bezien zal dienen te worden in hoeverre dergelijke regelgeving zich leent voor eventuele herregulering/vereenvoudiging of afschaffing. Ten aanzien van consumentbeschermende regulering dienen behalve de voordelen voor de consument ook de nadelen voor die consument door het gemis aan marktwerking goed in beeld gebracht te worden, zodat ze goed tegen elkaar afgewogen kunnen worden.

In het project Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW) wordt regelgeving doorgelicht op onnodige concurrentiebeperkende elementen. Beperking van de concurrentie heeft nadelige effecten voor de consument. De positie van de consument is bij een aantal van de zeventien onderwerpen die tot nu toe in de MDW-operatie zijn behandeld nadrukkelijk aan de orde geweest. Wellicht het meest bekende voorbeeld is de nieuwe Winkeltijdenwet, maar ook projecten als het taxivervoer, de advocatuur, assurantiebemiddeling, levensmiddelen-

wetgeving kennen duidelijke consumentenaspecten. Steeds is bij de formulering van de voorstellen tot herziening van de regelgeving een belangrijke toetssteen geweest op welke wijze winst te behalen zou zijn in termen van het belang van consumenten. Uiteindelijk vertaalt dat zich in bijvoorbeeld ruimere openingstijden (nieuwe Winkeltijdenwet), betere prijs/kwaliteits-verhoudingen (taxi's), meer keuzemogelijkheden in de vorm van dienstverlening, meer marktconforme prikkels voor service-verlening (assurantiebemiddeling) enzovoort.

2.6 Specifieke nieuwe aandachtspunten voor het consumentenbeleid

Gelet op de voordelen die verbonden zijn aan het via het mechanisme van de markt tot stand laten komen van het aanbod, gaat de overheid er steeds meer toe over in sectoren waar de dienstverlening voorheen geschiedde door overheidsbedrijven, deze te laten plaatsvinden door private ondernemingen. Het gaat daarbij in het bijzonder om het aanbod van algemene nutsvoorzieningen zoals energievoorziening, telecommunicatie, kabel-tv en openbaar vervoer. Uiteindelijk zullen ook consumenten van dit op afstand van de overheid plaatsen van de dienstverlening kunnen profiteren in de vorm van lagere prijzen, betere service etc.

Veelal is bij dergelijke operaties echter sprake van een overgangsproces van publiek naar privaat aanbod, waarin nog geen of onvoldoende concurrentie plaatsvindt. In die situaties is dus niet voldaan aan één van de in het voorgaande omschreven voorwaarden voor effectieve marktwerking, namelijk dat de consument moet kunnen kiezen uit het aanbod van meerdere aanbieders. In een dergelijk overgangsproces verkeert de consument op deze markten in een afhankelijke positie ten opzichte van één aanbieder. Hij kan bovendien vaak niet afzien van het aanbod van die éne leverancier zonder zichzelf in ernstige mate te schaden. Hij is daarmee te beschouwen als een «gebonden klant» (captive customer). Bij een dergelijke afhankelijkheid is het noodzakelijk dat de belangen van de consument worden gewaarborgd en dat hij wordt beschermd tegen mogelijk misbruik door die éne aanbieder van zijn marktpositie.

Ook op een ander terrein is bijzondere aandacht van de overheid voor de positie van de consument op zijn plaats. Zoals in het voorgaande al werd gesteld, voldoen markten en produkten in het algemeen aan de voorwaarde dat ze doorzichtig en inzichtelijk zijn voor de consument. Op bepaalde markten verkeert de consument enigermate in onzekerheid doordat hij niet goed in staat is het aanbod in voldoende mate te beoordelen. dit kan het geval zijn bij levensmiddelen die vervaardigd zijn met behulp van nieuwe technologieën (b.v. biotechnologie) en bij sommige nieuwe financiële diensten. Voorts verdient de juridische positie van de consument bij het kopen via de elektronische snelweg bijzondere aandacht. Overigens zij er op gewezen, dat ook de Europese Commissie in haar notitie «Prioriteiten voor het consumentenbeleid 1996–1998» de positie van de consument bij de verlening van belangrijke diensten van openbaar nut, aan de consumentenaspecten van financiële dienstverlening en aan de gevolgen die de opkomst van de elektronische snelweg voor de consument kan hebben als bijzondere aandachtspunten aanmerkt.

In de navolgende hoofdstukken wordt nader ingegaan op deze onderwerpen.

3 De gebonden klant (captive customer)

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de positie van de consument

ten opzichte van op afstand van de overheid geplaatste publieke diensten. Met name in de sfeer van de openbare nutssectoren zoals energie, telecom, kabel, post en openbaar vervoer streeft de overheid er naar dienstverlening op afstand te plaatsen en marktwerking te introduceren. Hiermee zijn zowel voor de overheid als voor de consument belangrijke voordelen te behalen in termen van efficiency, kwaliteit en prijsniveau van de dienstverlening.

Zolang daarbij geen situatie van effectieve marktwerking is gerealiseerd, is er aanleiding om de positie van de consument goed in het oog te houden om te voorkomen dat zijn belangen worden geschaad.

3.2 Eén aanbieder van essentiële producten/diensten

Het komt in de praktijk weinig voor dat een consument afhankelijk is van slechts één aanbieder. Vrijwel op alle markten treedt immers een vorm van concurrentie op. Uiteraard kan het een consument moeite kosten om een alternatieve aanbieder te vinden. Soms is hij aangewezen op een verder weg gevestigde leverancier. Wanneer het niet mogelijk is om een alternatieve aanbieder te vinden van identieke producten of diensten, dan bestaan in de praktijk vaak producten of diensten die vergelijkbaar zijn met de gezochte producten of diensten (substitutiemogelijkheden). Kortom, meestal heeft de consument voldoende alternatieven.

Ook is de consument in de meeste gevallen vrij te besluiten de goederen of diensten niet af te nemen. Wanneer prijzen of de geboden kwaliteit hem niet bevallen, kan hij eenvoudigweg van consumptie afzien.

Uitzondering op deze situatie vormt de dienstverlening met een publiek belang. Bij deze dienstverlening kan de consument veelal niet uitwijken naar andere aanbieders en/of wordt het welzijn van de consument aanzienlijk beperkt als hij zou afzien van de afname van de betreffende producten of diensten.

Ten aanzien van dienstverlening met een publiek belang kan een onderscheid worden gemaakt tussen zuivere collectieve goederen en quasi-collectieve goederen.

Zuivere collectieve goederen zijn goederen waarvan het profijt onontkoombaar beschikbaar is voor iedereen, waarbij het profijt van de één niet ten koste gaat van het profijt van de ander en waarbij het profijt niet individueel toerekenbaar is. Het gaat hierbij om defensie, politie, dijk aanleg enz. Het betreft typische overheidstaken waarbij het prijsmechanisme niet kan werken. De consument heeft als burger mogelijkheden om langs democratische weg invloed uit te oefenen op de omvang en kwaliteit van dergelijk publiek aanbod. Met klachten kan een individuele burger terecht bij de nationale ombudsman of bij een gemeentelijke ombudsman.

Het aanbod van zuivere collectieve goederen door de overheid blijft in het kader van deze notitie verder buiten beschouwing.

Quasi-collectieve goederen zijn goederen waarbij wel sprake is van individualiseerbaar profijt, maar waarbij de overheid om de één of andere reden het marktmechanisme en de vrije prijsvorming heeft uitgeschakeld. Een reden hiervoor kan zijn dat de voorziening van bepaalde goederen zeer hoge investeringskosten met zich brengt en dat het maatschappelijke verspillen is om meerdere aanbieders toe te laten. Dit geldt bijvoorbeeld voor infrastructuur voor spoorwegen en voor elektriciteitsdistributie.

Een andere reden kan zijn dat de kosten om het gebruik dat door individuele gebruikers van bepaalde voorzieningen wordt gemaakt (zg. perceptiekosten) precies vast te stellen om technische redenen erg hoog

zouden zijn. Zo is bijvoorbeeld het vaststellen van de mate van het gebruik van weginfrastructuur door automobilisten technisch thans nog erg gecompliceerd. Dit is een van de redenen waarom niet op grote schaal tolheffing is ingevoerd.

Ten slotte kan een reden voor publiek aanbod van bepaalde goederen of diensten erin gelegen zijn dat de overheid bepaalde doelstellingen heeft met betrekking tot het aanbod van of het gebruik van deze goederen of diensten. Zo spelen er publieke belangen bij de uitgifte van paspoorten en acht de overheid het wenselijk dat voorzieningen als openbaar vervoer en telefoondiensten voor iedere burger toegankelijk zijn.

Bovenstaande overwegingen zijn voor de overheid in het verleden aanleiding geweest om zich intensief met het aanbod te bemoeien door de dienst zelf aan te bieden, dan wel door het aanbod strak te reguleren. Meestal werd maar één (veelal overheids-) aanbieder toegestaan of subsidieerde de overheid de eigen dienstverlening zo zwaar dat daarnaast geen privaat aanbod kon bestaan. Er was in deze gevallen derhalve geen sprake van effectieve marktwerking.

3.3 Van publiek aanbod naar private markt

De overheid plaatst, zoals gezegd, steeds meer diensten op afstand. In het algemeen is de belangrijkste reden het feit dat de dienstverlening efficiënter plaatsvindt als een aanbieder de vrijheid krijgt om zich op een meer bedrijfsmatige en flexibele wijze te richten op de wensen van zijn afnemers. Ook de consument zal het meest gebaat zijn bij een situatie waarin deze diensten door meerdere aanbieders in onderlinge concurrentie worden aangeboden. Dit zal leiden tot een vergroting van de keuzemogelijkheden van de consument en daarmee ook tot een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening en van de prijs-kwaliteitverhouding. Een eerste stap naar effectieve marktwerking is dan ook het op afstand plaatsen van overheidsdiensten.

In de praktijk vindt het op afstand plaatsen van een dienst veelal fasegewijs plaats. De afstand van de dienst ten opzichte van de overheid neemt daarbij in de tijd geleidelijk toe. De status van de aanbieder gaat dan op zeker moment over van publieke verzelfstandigde overheidsdienst naar een privaat (overheids)bedrijf, waarvan de overheid alle of het merendeel van de aandelen bezit. Meestal wordt dit privaat (overheids)bedrijf in het begin afgeschermd van concurrentie van andere bedrijven door marktordenende overheidsregels waarmee bepaalde privileges worden toegekend. Als motief hiervoor kan gelden dat het nieuwe bedrijf nog niet in staat is zich tegen concurrentie te verweren, omdat het daarmee nog geen ervaring heeft opgedaan en/of omdat het eigen vermogen daarvoor onvoldoende is. In de fase waarin uiteindelijk concurrentie wordt toegelaten, worden de overheidsaandelen veelal (geleidelijk) verkocht. Daarmee ontstaat een normale markt met verschillende met elkaar concurrerende private aanbieders.

Markten die zich in enig stadium van dit overgangsproces van aanbod door de overheid naar aanbod door de markt bevinden, treffen we aan bij de openbare nutssectoren zoals energie, telecom, kabel, post en openbaar vervoer (zie de bijlage voor een beknopte omschrijving van de stand van zaken ten aanzien van deze nutssectoren). Overigens geldt niet voor al deze sectoren dat de eindfase van een normale markt met vele aanbieders volledig bereikt zal kunnen worden. Er kunnen redenen zijn om overheidsinvloed te behouden op de dienstverlening en/of om de mogelijkheden voor volledige concurrentie te beperken.

Het bereiken van het einddoel van een volledig effectieve marktwerking wordt daarnaast bemoeilijkt wanneer concurrentie op infrastructuur niet goed mogelijk is. Dit doet zich bijvoorbeeld voor wanneer het niet efficiënt

is om naast de bestaande infrastructuur van de publieke dienstverlener een geheel nieuwe infrastructuur aan te leggen. Op grond hiervan blijft er een natuurlijk monopolie bestaan, die het bereiken van een situatie van volledige marktwerking verhindert. Om deze situatie zoveel mogelijk te benaderen kan dan het beheer van de infrastructuur (een monopolie) worden losgekoppeld van het gebruik ervan door de aanbieders van publieke diensten. Door zeker te stellen dat verschillende aanbieders onder gelijke condities toegang tot het netwerk krijgen, kan tussen hen concurrentie ontstaan met de daaraan verbonden voordelen als eerder vermeld.

3.4 Gevolgen voor consumenten

Het verzelfstandigen en privatiseren van publieke diensten heeft in beginsel gunstige gevolgen voor de consument. Waar het eindstadium van een echte markt met meerdere elkaar beconcurrerende private aanbieders kan worden bereikt, zullen consumenten beter af zijn door de verhoging van de efficiency, scherpere prijzen, meer marktgerichte dienstverlening en vergroting van de variëteit in het aanbod. Maar ook in de eerdere fasen van het overgangsproces is voor de consumenten voordeel te behalen, indien de ex-publieke bedrijven meer ondernemersvrijheid krijgen, meer bedrijfsmatig functioneren en zich meer richten op de wensen van de afnemers. Uit ervaringen in het buitenland blijkt dat deze voordelen aanzienlijk kunnen zijn. Zo is voor de sector van het stads- en streekvervoer gebleken dat door introductie van marktwerking en versterking van de concurrentie forse besparingen zijn te realiseren. Op het gebied van de telecommunicatie blijkt bijvoorbeeld dat in landen waar de markt verdergaand is geliberaliseerd de prijzen lager zijn en zowel keuze als innovatie groter is dan in landen waar dat niet het geval is.

Met name in die fasen van het overgangsproces waarin nog geen of onvoldoende concurrentie plaatsvindt en de consument derhalve (nog) afhankelijk is van één aanbieder, ligt het in de rede dat door de overheid voorzieningen worden getroffen om zeker te stellen dat die aanbieder zoveel mogelijk bedrijfsmatig opereert, dat de winsten van vergroting van de slagvaardigheid en efficiency ook ten goede komen aan de afnemers en dat de dienstverlening op een maatschappelijk gewenst niveau blijft. Het ex-publieke bedrijf zou immers kunnen nalaten de beoogde doelmatigheidsverbetering na te streven, omdat van een aansporing daartoe door concurrerende aanbieders (nog) geen sprake is. Voorts is niet ondenkbaar dat het zich, gebruikmakend van zijn monopoliepositie, met name richt op de belangen van het bedrijf en zijn aandeelhouders (winstmaximalisatie). Dit zou er toe kunnen leiden dat prijzen te hoog zijn, de kwaliteit onder de maat blijft of dat alleen winstgevendende klanten bediend worden. De nadelige gevolgen hiervan voor consumenten zijn evident.

Soortgelijke voorzieningen kunnen ook nodig zijn wanneer effectieve marktwerking niet volledig realiseerbaar is, dan wel wanneer effectieve marktwerking tot bepaalde niet door de overheid gewenste uitkomsten voor de betrokken consumenten zou leiden. Ook in een eindsituatie van volledige marktwerking kunnen overheidsdoelstellingen met betrekking tot de beschikbaarheid en toegankelijkheid van de dienstverlening vereisen dat specifieke gedragsnormen voor aanbieders gelden. Het kan daarbij gaan om aansluitzekerheid voor onrendabele percelen, openbaar vervoerdiensten op onrendabele lijnen of tijdstippen, of een minimum inzet van duurzame opwekking van energie.

3.5 Voorzieningen ter bescherming van consumenten

Het is niet mogelijk om voor iedere op afstandplaatsing van een overheidsdienst een blauwdruk te geven van de voorzieningen welke door de overheid ter bescherming van de belangen van consumenten in de hiervoor bedoelde situaties getroffen zouden moeten worden. In hoeverre er voor het treffen van dergelijke voorzieningen aanleiding is en hoe deze worden vormgegeven, zal mede afhankelijk zijn van de specifieke kenmerken van en ontwikkelingen op de betrokken markt. Wel kan worden aangegeven op welke aspecten die voorzieningen betrekking kunnen hebben en kan een aantal overwegingen en uitgangspunten worden gegeven die voor het vormgeven en de praktische uitvoering daarvan van belang zijn.

Tijdens het overgangsproces van publiek aanbod naar private markt dienen de belangen van de betrokken «gebonden» consumenten te worden beschermd. Het gaat daarbij om zaken als het garanderen van een voldoende kwaliteitsniveau tegen zo laag mogelijke prijzen, het zeker stellen van voldoende toegankelijkheid van de dienstverlening en het tegengaan van mogelijke risico's van eventuele commerciële nevenactiviteiten van de aanbieders. Om dit te bereiken zal het nodig zijn afspraken tussen de overheid en de aanbieder van de ex-publieke dienst te maken dan wel regels te stellen c.q. corrigerend op te kunnen treden. Deze afspraken en regels kunnen betrekking hebben op:

- de hoogte van de gehanteerde tarieven;
- het verrichten van commerciële nevenactiviteiten;
- het maatschappelijk gewenste kwaliteit/niveau van de dienstverlening;
- de invloed van consumenten op de dienstverlening;
- de beslechting van geschillen tussen een aanbieder en een consument.

Ten aanzien van de consumententarieven zijn verschillende reguleringmethoden denkbaar, die tot doel hebben de ex-publieke ondernemer te stimuleren de efficiency zo veel mogelijk te bevorderen en ook de «gebonden» consument hiervan te laten profiteren. De bekendste daarvan zijn de «price cap» en «yardstick competition». Bij de eerste worden prijsverlagingen afgedwongen of maxima aan de toegestane prijsverhogingen gesteld, waarin de kostenbesparing door technologische vernieuwing en andere te realiseren efficiencywinsten zijn verdisconteerd. Bij de tweede worden prijsvoorschriften gegeven op basis van een relatieve efficiencybeoordeling van de prestaties van verschillende (regionale) aanbieders.

Indien een monopolistische aanbieder commerciële nevenactiviteiten verricht, bestaat het risico dat de «gebonden» consumenten worden benadeeld doordat die aanbieder eventuele negatieve resultaten van deze nevenactiviteiten compenseert via de tarieven voor de primaire dienstverlening (kruissubsidiëring). De te treffen voorzieningen zullen er dan op gericht moeten zijn dergelijke voor de consumenten nadelige effecten te voorkomen. Kruissubsidiëring heeft tegelijk ook ernstige negatieve effecten voor andere reguliere aanbieders op de betrokken commerciële markt. In het project Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit wordt hier momenteel studie naar verricht. Het gaat daarbij om een inventarisatie van de ongelijkheden in de uitgangspunten van enerzijds overheidsondernemingen en anderzijds particuliere bedrijven en het aandragen van mogelijke oplossingen daarvoor.

Wat betreft de kwaliteit en het niveau van de dienstverlening kunnen technische specificaties of doelcriteria worden opgesteld zowel voor de eisen waaraan de dienstverlening moet voldoen als voor de mate van

leveringszekerheid. Daarbij zal de normstelling betrekking moeten hebben op de uitkomst van het bedrijfsproces en niet op het proces zelf, om de aanbieder zo veel mogelijk vrijheid te bieden bij de inrichting van zijn bedrijfsproces.

De invloed van de consumenten op de dienstverlening kan worden vergroot door de aanbieder voor te schrijven consumentenpanels te organiseren of verbruikersraden in het leven te roepen. Aan consumentenorganisaties kan het recht worden verleend gekwalificeerde adviezen uit te brengen over de te leveren diensten. Ook kunnen door de aanbieder, eventueel in overleg met consumentenorganisaties, algemene leveringsvoorwaarden worden opgesteld en kan zorg worden gedragen voor de oprichting van een instelling voor geschillenbeslechting.

Niet alleen zijn goede afspraken en regels nodig, ook zal de overheid er uiteraard op moeten toezien dat die afspraken en regels worden nageleefd. Dergelijke afspraken en regels zullen ook de bevoegdheid kunnen inhouden tot het stellen van nadere voorschriften en het geven van aanwijzingen aan de private dienstverlener ten aanzien van prestatie-niveau en prijsvorming. Om het gedrag van de aanbieder in dit kader goed te kunnen beoordelen, zal er voorts in moeten worden voorzien dat de daarvoor benodigde informatie beschikbaar komt. Een dergelijk stelsel van afspraken, regels en bevoegdheden wordt in de praktijk veelal aangeduid als een toezichtstelsel. Aangezien zo'n systeem soms verregaande interventiemogelijkheden voor de betrokken toezichthouder ten aanzien van het gedrag van de betrokken private dienstverlener inhoudt, dient dit wettelijk te worden ingesteld.

Als algemeen uitgangspunt geldt dat, waar de te treffen voorzieningen ertoe strekken het ontbreken van concurrentiedruk te compenseren, zij niet ingrijpender of gedetailleerder zullen mogen zijn dan nodig is. Immers, het inperken van het marktgedrag van de aanbieder staat op gespannen voet met de doelstellingen van de opafstandplaatsing van de dienst. Beter dan een keurslijf van regelgeving is een afbakening van het speelveld van de ex-publieke aanbieder door het stellen van randvoorwaarden en in aanvulling daarop de uitoefening van correctief toezicht op diens feitelijk handelen. Omdat het markten in beweging betreft zal het toezichtstelsel flexibel moeten zijn om zich te kunnen aanpassen aan nieuwe ontwikkelingen. Het is van belang dat de toezichthouder proportioneel opereert en de aanbieder de nodige ruimte geeft. Dit zal ook de consument ten goede komen.

In lijn met dit uitgangspunt zullen de bedoelde voorzieningen kunnen worden beëindigd, naarmate er meer aanbieders op de markt verschijnen en de beoogde situatie van volledige marktwerking wordt bereikt. Dit ligt echter anders in de eerderbedoelde situaties waarin er langdurig aanleiding blijft voor een zekere mate van overheidsbemoeienis, bijvoorbeeld om de kwaliteit of de toegankelijkheid van de dienstverlening op een bepaald minimumniveau te garanderen of om de toegang van aanbieders tot bepaalde exclusieve netwerken zeker te stellen.

Voor zover het toezichtstelsel specifiek op dergelijke situaties is gericht, zal het gehandhaafd moeten blijven dan wel alsnog moeten worden ingesteld. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het opleggen van een leveringsplicht aan de éne (of aan de grootste) aanbieder.

Ook in deze gevallen zal echter steeds bezien moeten worden of andere, minder ingrijpende en meer marktconforme oplossingen mogelijk zijn. Zo zouden van alle aanbieders bijdragen gevraagd kunnen worden voor een fonds, waaruit voor de levering van diensten op onrendabele plaatsen of tijdstippen subsidies/vergoedingen beschikbaar gesteld kunnen worden.

Wanneer er meerdere aanbieders zijn is het ook mogelijk om aanbieders te laten inschrijven op de levering van de onrendabele dienstverlening (tendersysteem): de aanbieder die de laatste overheidsvergoeding vraagt voor het verrichten van bepaalde diensten kan het contract gegeven worden.

3.6 Buitenlandse ervaringen

In een aantal landen binnen en buiten Europa wordt al geruime tijd gewerkt met toezichthouders om de marktmacht van de monopolistische nutsbedrijven te beteugelen. Zo zijn toezichthouders werkzaam in de Verenigde Staten, Canada, het Verenigd Koninkrijk en de Scandinavische landen. De toezichthouders zijn er met name actief in de traditionele nutsbedrijven (water-, gas- en elektriciteitsvoorziening), maar ook bij andere ex-publieke dienstverleners zijn sectorale toezichthouders aangesteld.

Bij de inrichting van deze toezichthouders zijn, afhankelijk van de sociaal-economische cultuur, de structuur van de nutssector en de prioriteiten in het beleid, grote verschillen te constateren. In de Verenigde Staten is de inrichting van de toezichthouders sterk bepaald door het streven om een strikte scheiding tussen overheid en bedrijfsleven aan te houden. Zij richten zich daar met name op bescherming van de consument tegen de van oudsher bestaande private monopolies. In een overlegeconomie als in Zweden opereren de toezichthouders veel meer binnen de overheidscultuur waarbij zij zich richten op het realiseren van marktwerking bij nutsbedrijven in overheidslanden.

Een opeenstapeling van sterk uiteenlopende taken heeft bij de buitenlandse toezichthouders vaak een zware last gelegd op het volbrengen van hun hoofdtaak (beschermen positie consumenten en bewerkstelligen marktwerking). Hierbij wordt dan ook een heldere taakomschrijving van de toezichthouder bepleit.

Ervaringen in het buitenland leren ook, dat bij de inrichting van de toezichthouder rekening moet gehouden worden met de achtergestelde startpositie van de toezichthouder ten opzichte van de sector waarop hij gaat toezien. Een nieuwe toezichthouder wordt geconfronteerd met een vaak zeer complexe materie. Voor het doorgronden hiervan is hij bovendien afhankelijk van de bedrijven waarop toezicht wordt gehouden.

Een meer dynamisch model van toezicht, waarbij de nieuwe toezichthouder de ruimte krijgt greep te krijgen op de materie om vervolgens stapsgewijs directere en stringenter maatregelen te nemen om meer marktwerking te bewerkstelligen, zou hiervoor een oplossing kunnen zijn. Na introductie van concurrentie verschuift dan de missie van de toezichthouder naar het creëren en bewaken van de randvoorwaarden voor effectieve marktwerking.

Om zijn taak te kunnen uitvoeren moet de toezichthouder inzicht hebben in zowel het feitelijk als het minimaal gewenste niveau van functioneren van het nutsbedrijf. Hiervoor is de toezichthouder vooral aangewezen op actuele gegevens afkomstig van dat nutsbedrijf. Om de toezichthouder in staat te stellen deze taak naar behoren te kunnen uitvoeren wordt internationaal het belang onderstreept van een onbelemmerde toegang van de toezichthouder tot alle benodigde gegevens en een uitrusting van de toezichthouder met voldoende expertise om deze gegevens op waarde te kunnen schatten.

3.7 Rol van het Ministerie van Economische Zaken

Het opstellen van regels, het maken van afspraken en de inrichting van het toezicht systeem ten aanzien van ex-publieke diensten zijn de taak en verantwoordelijkheid van het primair betrokken vakministerie. In zijn functie van coördinatie van het consumentenbeleid houdt het Ministerie van Economische Zaken zich derhalve niet bezig met bijvoorbeeld de feitelijke hoogte van de electriciteitstarieven, de frequentie van het openbaar vervoer of de mate van toegankelijkheid van plattelandsgebieden tot het telecomnet. De betrokken vakministeries zijn verantwoordelijk daarvoor criteria te ontwikkelen.

Als coördinator voor het consumentenbeleid worden door Economische Zaken wel nauwgezet de ordeningsaspecten van de verzelfstandiging en privatisering van ex-publieke diensten gevolgd. Getoetst wordt of de gemaakte afspraken en gestelde regels, alsmede de vormgeving en het functioneren van het toezicht op de ex-publieke dienst voldoende waarborgen bieden voor een adequate behartiging van de belangen van de consument.

4 Enkele nieuwe ontwikkelingen op de consumentenmarkt

4.1 Inleiding

Al eerder kwam aan de orde, dat nieuwe technologische ontwikkelingen ertoe leiden dat aan de consument vele nieuwe producten en diensten worden aangeboden. Door het gebruik van nieuwe technologieën kan de consument vaak beter, sneller en/of goedkoper bediend worden.

In het algemeen is de consument goed in staat over deze nieuwe producten, diensten en distributiekanaal de nodige informatie te verkrijgen (zie par. 2.3). Wel is geconstateerd, dat er in bepaalde gevallen, zoals bij levensmiddelen die met behulp van nieuwe technologieën (b.v. biotechnologie) vervaardigd worden, bij nieuwe financiële diensten of bij nieuwe distributiekanaal als de elektronische snelweg, aanleiding kan bestaan voor bijzondere aandacht van de overheid. Op deze onderwerpen wordt in dit hoofdstuk nader ingegaan. Ook wordt aandacht besteed aan de nieuwe mogelijkheden van detaillisten om via klantenbindings-systemen inzicht te krijgen in het consumptiegedrag van individuele klanten.

4.2 Met behulp van nieuwe technologieën vervaardigde levensmiddelen

Nieuwe technologische ontwikkelingen (b.v. op het gebied van de biotechnologie) maken het mogelijk om geheel nieuwe voedingsmiddelen (novel foods) te produceren dan wel bestaande voedingsmiddelen op een geheel nieuwe wijze te produceren.

Het bestaande wettelijk stelsel van consumentenbescherming heeft tot doel de consumenten te beschermen tegen gevaar voor de gezondheid of de persoonlijke veiligheid. De overheid heeft in dit verband dan ook tot taak te beoordelen of de nieuwe met behulp van biotechnologie vervaardigde producten voldoen aan de noodzakelijk te stellen gezondheids- en veiligheidseisen. De overheid verleent hiertoe financiële steun aan onafhankelijk onderzoek om wetenschappelijk goed onderbouwde toelatingsprocedures voor nieuwe voedingsmiddelen te ontwikkelen. Hierbij zijn meerdere departementen betrokken. Deze internationaal af te stemmen toelatingsprocedures leggen mede een basis voor het vertrouwen van de consument in deze nieuwe voedingsmiddelen.

Vastgesteld kan worden, dat consumenten soms huiverig staan ten opzichte van deze nieuwe voedingsmiddelen. Het gaat immers om geheel nieuwe producten of produktiewijzen. Met het oog daarop stimuleert de overheid de totstandkoming van objectieve voorlichting over biotechno-

logie in het algemeen en over bepaalde biotechnologische toepassingen, zoals de nieuwe voedingsmiddelen, in het bijzonder. In dit verband wordt bijvoorbeeld een bijdrage verleend voor het op onafhankelijke wijze voorlichten van brede doelgroepen. Op initiatief van het Ministerie van Economische Zaken is het Communicatie Overleg Biotechnologie (COB) opgericht. Hieraan nemen nagenoeg alle bij de voorlichting en informatie-verstrekking betrokken partijen deel met als doel de verschillende communicatie-strategieën over het thema biotechnologie onderling af te stemmen.

4.3 Financiële producten en diensten

Nieuwe technologische mogelijkheden en nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen leiden ertoe dat de laatste tijd in hoog tempo nieuwe financiële producten en diensten worden ontwikkeld en aangeboden. Vele van de aangeboden producten, zoals koopsompolissen of de traditionele verzekeringen, verschijnen daarbij in uiteenlopende modaliteiten op de markt. Voor deze producten wordt door de aanbieders daarvan veel reclame gemaakt. Sommige nieuwe producten of diensten zijn meer het gevolg van technologische ontwikkelingen dan een reactie op een vraag van de kant van consumenten. Voorbeelden daarvan zijn het elektronisch bankieren en het betalen via Internet.

Daarnaast ontstaat een vraag naar nieuwe verzekeringsproducten door wijzigingen in het stelsel van sociale zekerheid. Door deze wijzigingen gaat de burger zelf verantwoordelijkheid dragen voor het aangaan van verzekeringen tegen risico's die voorheen via collectieve voorzieningen werden gedekt. Er is op dit terrein inmiddels sprake van vele aanbieders van deze nieuwe verzekeringsproducten en van ruime keuzemogelijkheden voor consumenten.

De consument heeft aldus ruime mogelijkheden om de voor zijn situatie meest geschikte financiële producten en diensten en het voor hem meest voordelige aanbod te kiezen. De concurrentie tussen de verschillende aanbieders zorgt daarbij voor de totstandkoming van dat aanbod. Onder meer de betrouwbaarheid en veiligheid van het aanbod en de distributie van de financiële producten en diensten wordt, voor zover dit nodig is, geregeld via het wetgevingsinstrumentarium van het Ministerie van Financiën. In dit verband zij ook gewezen op het reeds eerder genoemde, bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel inzake de verzekerings-overeenkomst (aanvulling Burgerlijk Wetboek). Daarin wordt mede voorzien in bepalingen die de consument in zijn positie ten opzichte van de verzekeraar ondersteunen.

Er zijn echter signalen dat de consument op de markt van financiële dienstverlening problemen ondervindt. De omvang van het aanbod en het grote aantal modaliteiten van verschillende financiële producten maken het de consument soms moeilijk deze te beoordelen en onderling te vergelijken. Het aanbod is daarmee in die gevallen onvoldoende doorzichtig voor de consument om tot een verantwoorde keuze te komen. Daar komt bij dat de consument niet altijd voldoende bekend is met belang en functie van deze producten zodat hij soms ook in onzekerheid verkeert over nut en noodzaak van een dergelijk produkt in zijn individuele situatie.

Dit mogelijke gebrek aan transparantie verdient aandacht, omdat deze producten en diensten voor de consument vaak langlopende financiële verplichtingen met zich mee brengen en diens bestedingsmogelijkheden sterk kunnen beïnvloeden. Directe overheidsinterventie is echter niet aan de orde. Bovendien staat niet vast dat hier sprake zou zijn van een zodanige structurele problematiek, dat dit een dergelijk ingrijpen zou

rechtvaardigen. Ook op dit terrein moet de eigen verantwoordelijkheid van de consument uitgangspunt zijn.

Vanwege de onzekerheid van consumenten en de consequenties die dit eventueel kan hebben voor het goed functioneren van de markt, is er wel aanleiding om samen met consumentenorganisaties te bezien waar zich precies eventuele knelpunten in de markttransparantie voordoen. Ook het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal hierbij worden betrokken in verband met de nieuwe financiële diensten die sinds de aanpassingen in het sociale zekerheidstelsel zijn geïntroduceerd. Bezien zal moeten worden op welke wijze consumentenorganisaties kunnen bijdragen aan het opheffen van de gebleken knelpunten. Indien nodig zal, binnen het daarvoor beschikbare financiële kader, voor de ontwikkeling van instrumenten ter verbetering van de markttransparantie een bijdrage kunnen worden verleend.

In dit verband verdient nog vermelding dat de minister van Financiën, naar aanleiding van een daartoe strekkende motie, in zijn brief van 30 mei 1996 aan de Tweede Kamer reeds een aantal voornemens ter bevordering van transparantie van financiële produkten en de versterking van de positie van de consument heeft uiteengezet. Deze voornemens worden thans uitgewerkt in samenspraak met de relevante toezichthouders en brancheorganisaties. Ook kan opgemerkt worden dat eerste contacten zijn gelegd tussen consumentenorganisaties en aanbieders van financiële diensten om te analyseren welke problemen zich voordoen.

Overigens is financiële dienstverlening typisch een terrein waarop produkten en diensten vaak maatwerk zijn. Consumenten kunnen dan ook gediend zijn met een individueel op hun persoonlijke situatie toegesneden advies. De rol van adviseurs wordt daardoor van toenemend belang. Hier kan een taak liggen voor consumentenorganisaties, naast andere adviseurs en bemiddelaars, om de consument te helpen bij het maken van keuzen.

Wat betreft de wijzigingen in het sociale zekerheidstelsel en de daaruit voortvloeiende ruimte voor private herverzekering, valt erop te wijzen dat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hierover uitgebreid voorlichting geeft. De mate waarin herverzekering plaatsvindt wordt door dit ministerie nauwlettend gevolgd.

4.4 Kopen op de elektronische snelweg

De snelle opkomst van het Internet illustreert dat de digitale techniek een nieuw medium mogelijk maakt met enorme potenties. Van een computernetwerk voor wetenschappers en hobbyisten, waarbij commerciële toepassingen «not done» waren, vormt het Internet zich in snel tempo om tot een virtuele marktplaats met tal van commerciële mogelijkheden.

De elektronische snelweg kan de consument uitgebreide en makkelijk toegankelijke informatie verstrekken over waar en tegen welke prijs hij produkten en diensten kan aanschaffen. Daarbij kan het gaan over aanbieders in Nederland, maar ook over aanbieders waar ook elders ter wereld. Er ontstaat als het ware een virtuele wereldwijde winkel. De consument heeft daardoor meer mogelijkheden om zijn produkten daar te kopen waar aanbieders, doordat zij met lage productie- en distributiekosten werken, de laagste prijzen vragen. Dit kan leiden tot een steeds scherpere concurrentie met de bestaande distributiekkanalen. Aldus zijn voor de consument aan de komst van de elektronische winkel grote voordelen verbonden in de vorm van verruiming van keuzemogelijkheden en verlaging van transactiekosten en prijzen.

Om dit kopen op afstand tot een succes te laten uitgroeien, zullen de dienstverleners op dit gebied aan de consument wel een aantal zeker-

heden moeten bieden. Voor de consument zal met name van belang zijn dat hij, evenals bijvoorbeeld bij het kopen bij postorderbedrijven, voldoende informatie over het aangeboden produkt ontvangt, zodat hij het kan vergelijken met produkten die hij kent en/of elders kan aanschaffen. Hij zal voorts zekerheid willen hebben dat het produkt na eventuele betaling vooraf daadwerkelijk wordt geleverd en dat het overeenkomt met de vooraf verstrekte produktinformatie. Ook wil de consument zekerheid hebben inzake de garantie die wordt verleend ten aanzien van een gekocht produkt. Voor het betalingsverkeer zal door marktpartijen een effectief en betrouwbaar systeem moeten worden ontwikkeld. Op dit moment wordt de afrekening meestal in gang gezet door via Internet het creditcardnummer te verstrekken aan de leverancier. De feitelijke betaling verloopt vervolgens via de gebruikelijke kanalen. Betaling via een creditcard brengt evenwel risico's met zich mee en is fraudegevoelig. Daarom worden momenteel proeven gedaan met andere, veiliger digitale betalingssystemen via Internet.

Nederlandse banken zijn daarbij betrokken. Aan de consequenties van de elektronische snelweg voor de consument wordt inmiddels ook op internationaal niveau de nodige aandacht besteed.

De bestaande wetgeving die de consument de nodige basisbescherming biedt, geldt in principe ook ten aanzien van transacties die via de elektronische snelweg tot stand komen. Het is echter niet zeker of deze in alle gevallen voldoende zal blijken te zijn toegesneden op de hier toegepaste nieuwe technologie. Zo is het niet duidelijk in hoeverre producten die vanuit het buitenland via Internet worden aangeboden, moeten voldoen aan de Nederlandse produkteisen met betrekking tot veiligheid en gezondheid. Ook is niet uitgesloten dat de bescherming die bijvoorbeeld wordt geboden door de bepalingen inzake consumentenkoop of algemene (leverings-)voorwaarden niet in alle gevallen toepasbaar zal blijken op transacties in de digitale winkel.

Samen met het ministerie van Justitie en consumentenorganisaties zullen daarom de verdere ontwikkelingen op het gebied van de elektronische snelweg worden gevolgd om te bezien of aanpassingen van de bestaande regelgeving nodig zijn om de daarin aan consumenten geboden basisbescherming in stand te houden. Het kabinet buigt zich in het algemeen over de vraag wat de rol moet zijn van de wetgever op dit gebied. Het ministerie van Financiën heeft voorts aangekondigd¹ dat bezien zal worden of er een noodzaak bestaat om de financiële wetgeving aan te passen als gevolg van de voortschrijdende informatietechnologie. Ontwikkelingen op het gebied van informatica, computersystemen en datacommunicatie zijn immers van invloed op de verschijningsvorm van geld, op geldstromen en op de wijze waarop bankdiensten worden aangeboden.

Wel moet bedacht worden dat de consument bij het digitaal winkelen, vanwege het wereldwijde karakter daarvan, altijd een risico zal blijven lopen. Dit is vergelijkbaar met het risico dat de Nederlandse consument soms neemt bij het verrichten van aankopen in een vakantieland dat een geringer niveau van bescherming van consumenten kent dan Nederland. Bovendien is niet te voorkomen dat taal en afstand belemmeringen kunnen blijven vormen bij de afhandeling van eventuele problemen.

4.5 Informatie over individueel consumentengedrag

Er ontstaan steeds meer mogelijkheden voor detaillisten om via klantenbindingssystemen informatie te vergaren over het consumptiegedrag van hun individuele klanten.

Aanbieders hechten veel belang aan het verkrijgen van informatie over

¹ Rijksbegroting 1997, IX B.

het koopgedrag van consumenten omdat het aanbod daardoor goed kan worden afgestemd op de vraag. Zolang het gaat om informatie over anonieme consumentenvoorkeuren is dat geen probleem. Het verkrijgen van informatie over het koopgedrag van individuele consumenten is een andere kwestie. Wanneer aanbieders op basis van uit klantenbindings-systemen verkregen informatie overgaan tot marketing gericht op het individu, kan dit ten koste gaan van consumenten die daar onvoldoende tegen opgewassen zijn. De ontwikkelingen zullen door de overheid in relatie tot bestaande wetgeving, zoals de privacywetgeving, nauwlettend worden gevolgd, omdat dit uiteindelijk kan leiden tot een aantasting van de beoogde basisbescherming van consumenten.

Hieronder wordt voor een aantal sectoren de stand van zaken bij het voornemen tot het uitoefenen van toezicht weergegeven.

1 Energiesector

Op dit moment is de elektriciteitsconsument gebonden aan één bepaalde leverancier: het elektriciteitsdistributiebedrijf in de betreffende regio, dat een aansluitverplichting heeft jegens alle verbruikers. Dit levert elektriciteit tegen een standaard tarief, vaak met een optionele dag/nacht variant. Recent zijn enkele bedrijven ook de optie «groene stroom» aan gaan bieden: elektriciteit uit duurzame energiebronnen, met een (vrijwillig) hoger tarief.

Er is een wettelijk systeem van maximum eindverbruikerstarieven waaraan alle energiebedrijven moeten voldoen behoudens ontheffing in bijzondere gevallen. Wat betreft service zijn er goede standaard leveringsvoorwaarden, waarbij alleen de aansprakelijkheid bij stroomuitval een discussiepunt vormt.

In de elektriciteitsvoorziening gaat veel veranderen, zoals aangegeven in de Derde Energienota en de onlangs verschenen notitie «Stroomlijnen naar een markt voor elektriciteit». Belangrijk vanuit het perspectief van de consument is de geleidelijke marktopening. Het elektriciteitsnetwerk wordt een «openbare weg» voor elektriciteit, waarvan vragers en aanbieders van elektriciteit op non-discriminatoire voorwaarden gebruik kunnen maken. Er zal een markt voor elektriciteit ontstaan, aanvankelijk alleen voor de grootste verbruikers, vervolgens voor een tussengroep, en uiteindelijk na een periode van 10 jaar ook voor de kleinverbruikers, waaronder de individuele consument. Deze geleidelijke overgang is nodig om de noodzakelijke aanpassingen te kunnen maken, partijen ervaring op te laten doen met de nieuwe marktstructuren en de overgang naar een echte markt zonder schokken en economische schade te laten verlopen.

Gedurende deze overgangsperiode zal controle op de consumentenstarieven nodig blijven en zal worden geïntensiveerd, om te voorkomen dat de verhevigde concurrentie bij de grotere verbruikers worden afgewenteld op hogere tarieven voor de consument.

In de eindsituatie zal de consument kunnen kiezen tussen verschillende elektriciteitsleveranciers of -handelaren. Daarvoor hoeft geen nieuw elektriciteitsnet te worden aangelegd; de consument zal via één elektriciteitsaansluiting toegang hebben tot de verschillende aanbieders. Wel is denkbaar dat in termen van meettechniek of informatietechnologie het nodige moet worden geïnvesteerd.

Omdat het elektriciteitsnetwerk een (natuurlijk) monopolie blijft, zal controle op de beheerders van de elektriciteitsnetwerken en hun tarieven steeds nodig blijven; deze zullen ook de aansluitplicht hebben. Afgezien daarvan heeft de consument in de eindsituatie via het netwerk de keuze tussen verschillende opties in termen van prijs, service, leveringsvoorwaarden en overige aspecten zoals bijvoorbeeld de duurzaamheid van de opgewekte stroom en overige dienstverlening gericht op comfort of besparing. Overheidscontrole op deze aspecten is in beginsel dan niet meer nodig.

De wijze van liberaliseren in de gassector zal haar definitieve invulling krijgen nadat hierover een Europese richtlijn is aangenomen. De behandeling van deze richtlijn – betreffende het tot stand brengen van een interne markt in de sector aardgas – is in juli 1996 gestart.

Zoals al aangegeven in de Derde Energienota zal voor Nederland toegang tot het netwerk een belangrijke rol moeten spelen. Daarbij is

voorstelbaar dat er enige vorm van geschillenbeslechting wordt gecreëerd zodat non-discriminatoire toegang tot het net verzekerd kan worden. Maar ook bescherming van de consument tegen met name kruissubsidiëring verdient aandacht. Gedurende het proces van liberalisering zullen de kwaliteit van levering evenals de prijs van gas voor de gebonden klant, aspecten zijn die nauwlettend in het oog worden gehouden door de overheid. Nadat de markt voldoende vrij is en er geen sprake meer is van gebonden klanten zal er net als bij de elektriciteitsbedrijven in beginsel geen overheidscontrole meer nodig zijn.

In de Wet energiedistributie worden verder geregeld: de taken van de energiedistributiebedrijven, verplichte verbruikersraden, omvang en verantwoording van de tariefafdracht voor energiebesparing en duurzame energie (Milieu Aktie Plan) en regels omtrent nevenactiviteiten.

2 Telecom

PTT-Telecom heeft thans alleen nog een monopolie voor het verlenen van de dienst spraaktelefonie op het vaste net. Voor mobiele communicatie is op dit moment één concurrent (Libertel) toegelaten.

Op de zakelijke markt is er voor met name dataverkeer inmiddels wel concurrentie tussen meerdere aanbieders.

Voorzien is dat per 1 juli 1997 concurrentie op de dienst telefonie gaat ontstaan. Dan zal een situatie zijn ontstaan waarin beperkte concurrentie op de infrastructuur en volledige concurrentie in het aanbieden van diensten mogelijk wordt.

PTT-Telecom zal in die situatie, als dominante netwerkaanbieder, verplicht zijn alle aanbieders van diensten toe te laten (open network provision, ONP). Naar verwachting zal 1 januari 1998 de herziene Wet op de Telecommunicatie Voorzieningen in werking treden waarmee de nieuwe marktordening in wetgeving worden vastgelegd.

Omdat de markt vooralsnog door PTT-Telecom zal worden gedomineerd krijgt deze als grootste aanbieder de plicht van universele dienstverlening opgelegd. Daarmee wordt zeker gesteld dat voor een ieder tegen betaalbaar tarief spraaktelefonie beschikbaar blijft onder acceptabele leveringsvoorwaarden. De kosten van het in stand houden van minder rendabele telefoonlijnen zal PTT-Telecom dan met instemming van de Minister van V&W via een vereffeningsmechanisme deels kunnen verhalen op andere aanbieders welke deze leveringsplicht niet hebben.

Voor mobiele telefonie zullen in de toekomst ook meer concurrenten toegestaan worden met daarbij ook een leveringsplicht volgens vastgestelde condities voor de grootste aanbieder(s).

Een toezichthoudende dienst van V&W, die later de status van een Zelfstandig Bestuurs Orgaan zal krijgen, ziet toe op de naleving van een en ander. Het gaat daarbij om naleving van de vergunningsvoorwaarden, de kwaliteit, de vaststelling van de tarieven, mogelijk misbruik van de ONP, kostengeoriënteerd aanbod en voorkomen van kruissubsidiëring.

3 Kabel

Ten aanzien van de kabel is besloten¹ dat toezicht noodzakelijk is op mogelijk misbruik van de machtspositie door de kabelexploitanten jegens kijkers en programma-aanbieders.

Daarbij is uitgangspunt dat alleen specifieke wetgeving wordt overwogen indien uit de praktijk blijkt dat dit strikt noodzakelijk is omdat bestaande kaders niet voldoen. Dit betekent dat voorlopig het toezicht bestaat uit de Wet Economische Mededinging en het Commissariaat voor de Media. Eind 1996 zullen praktische ervaringen worden geëvalueerd en zal worden besloten over een sectorspecifieke regeling.

In het Wetsontwerp Liberalisering Mediawet dat nu bij de Kamer ligt is de verplichting opgenomen voor kabel-exploitanten om een gegaran-

¹ Brief aan de Tweede Kamer van Minister van EZ over toegang tot de kabel d.d. 14 juni 1996.

deerd minimumpakket aan kanalen (waaronder die van de binnenlandse publieke omroep) aan te bieden. In dit wetsontwerp is ook voorzien dat prijstoezicht op het basisprogrammapakket van de kabel bij AMvB kan worden ingevoerd. Op dit moment lijkt dit niet nodig. De huidige abonnementsstarieven zijn redelijk.

4 Post

Op briefpost heeft PTT-Post, net als in andere Europese landen, op grond van de Postwet '89 een monopolie. De grens ligt in Nederland op 500 gr. In de toekomst zal dit monopolie voorlopig zo blijven, wel is er op Europees niveau discussie gaande het monopolie tot 350 gr. te beperken. De kwaliteit van dienstverlening en de wijze van aanpassing van de tarieven zijn wettelijk bepaald.

De Minister van V&W zal een strategisch onderzoek laten uitvoeren naar de gewenste omvang van de concessie en de mogelijkheden van introductie van concurrentie.

De markt voor het vervoer van drukwerk is geheel vrij, hier zijn reeds een aantal concurrerende aanbieders operationeel.

Dit geldt ook voor de markt voor pakketpost waar ook concurrentie is toegestaan. Voor pakjes tussen de 500 gr. en 10 kilo heeft PTT-Post geen monopolie, doch wel een plicht deze dienst uit te voeren tegen landelijk gelijke voorwaarden. Ook hiervoor worden tariefaanpassingen gecontroleerd door de Minister van V&W. Het verrichten van koeriersdiensten is eveneens vrij. Wel stelt de Minister, ter bescherming van PTT-Post, voor het vervoer van brieven van minder dan 500 gr., een minimum tarief vast.

Een toezichthoudende dienst van V&W, die late de status van een Zelfstandig Bestuurs Orgaan zal krijgen, ziet toe op de naleving van één en ander. Het gaat daarbij om de naleving van de concessievoorwaarden door PTT-Post, w.o. de kwaliteit, de vaststelling van de tarieven en het voorkomen van kruissubsidiëring en om de naleving van de Postwet door andere partijen.

5 Openbaar vervoer

De verhouding tussen de openbaarvervoerbedrijven en de rijksoverheid is aan het veranderen. NS is verzelfstandigd en onlangs is een nieuwe vervoerder op het spoorweganet verschenen. Ook voor bus, tram en metro is tot introductie van beheerste concurrentie besloten. Thans wordt gewerkt aan nieuwe markt-ordenende wetgeving om voor alle vormen van openbaar vervoer de wijze van concurrentie vorm te geven.

Na het terugtreden van de overheid zal evenwel niet direct van volledige marktwerking sprake zijn. Derhalve zullen maatregelen nodig zijn om enige marktwerking te bewerkstelligen en zullen reizigers beschermd moeten worden tegen de gevolgen van de gebrekkig functionerende markt.

Voor het spoorweganet zal afgewacht moeten worden of daadwerkelijk concurrentie van enige omvang zal optreden. Het is denkbaar dat, indien effectieve concurrentie achterwege blijft, het verzelfstandigde vervoerbedrijf NS-Reizigers een beleid gaat voeren dat op gespannen voet staat met de belangen van de reiziger. Vanwege de machtsverhoudingen tussen producent en consument is bescherming van de consument op de spoorwegmarkt noodzakelijk. De Minister van V&W heeft in een brief¹ aan de Kamer toegezegd dat zij zal streven naar een aanpak waarbij actoren in gezamenlijk overleg tot een adequate consumentenbescherming komen. Voor het stads- en streekvervoer per bus, tram en metro wordt een systeem van tijdelijke concessies ingevoerd, waardoor per modaliteit slechts één ondernemer vervoer zal aanbieden, de zogenaamde concurrentie om de weg. De reiziger kan dus niet kiezen uit meerdere

¹ Brief aan de Tweede Kamer van Minister van V&W inzake consumentenbescherming in het openbaar spoorwegvervoer d.d. 23 november 1995.

vervoerders. Omdat ook hier sprake zal zijn van onvolkomen marktwerking heeft de Minister van V&W in een brief aan de Kamer¹ de noodzaak aangegeven, aandacht te schenken aan de positie van de reiziger en de wijze waarop deze invloed kan uitoefenen op het vervoerproduct. Deze reizigersinvloed zal vorm krijgen in het proces van aanbesteding van de concessies.

¹ Brief aan de Tweede Kamer van Minister van V&W inzake vervolgdebat over kabinetsstandpunten Brokx en de Boer d.d. 24 november 1995.