Van informatie tot handhaving

Een internationale inventarisatie van instrumenten van toezichthouders gericht op consumentenbelangen

drs. M. Mosselman

drs. P.Th. van der Zeijden

Zoetermeer, 14 februari 2003

EIM
Onderzoek voor Bedrijf & Beleid

Dit onderzoek is verricht in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij EIM. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van het Ministerie van Economische Zaken. EIM aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with EIM. Quoting of numbers and/or text as an explanation or support in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of the Dutch Ministry of Economic Affairs. EIM does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Doelstelling en onderzoekskader	5
1.3	Onderzoeksvragen	6
1.4	Uitgangspunten	8
1.5	Onderzoeksopzet	9
1.6	Inhoud van dit rapport	11
2	Begrippen: consumentenbelangen en consumentgerichte instrumenten	13
2.1	Consumentenbelangen	13
2.2	Instrumenten gericht op consumentenbelangen	16
3	Nederland	19
3.1	Inleiding	19
3.2	Functie en positie van de toezichthouders	19
3.3	Toezichthouders en consumentenbelangen	20
3.4	Instrumenten en consumentenbelangen	25
3.5	Effectiviteit	28
4	Denemarken	31
4.1	Inleiding	31
4.2	Functie en positie van de toezichthouders	31
4.3	Toezichthouders en consumentenbelangen	32
4.4	Instrumenten en consumentenbelangen	35
4.5	Effectiviteit	38
5	Frankrijk	39
5.1	Inleiding	39
5.2	Functie en positie van de toezichthouders	39
5.3	Toezichthouders en consumentenbelangen	40
5.4	Instrumenten en consumentenbelangen	42
5.5	Effectiviteit	45
6	Italië	47
6.1	Inleiding	47
6.2	Functie en positie van de toezichthouders	47
6.3	Toezichthouders en consumentenbelangen	47
6.4	Instrumenten en consumentenbelangen	50
6.5	Effectiviteit	52
7	Verenigd Koninkrijk	53
7.1	Inleiding	53
7.2	Functie en positie van de toezichthouders	53

7.3 Toezichthouders en consumentenbelangen 54
7.4 Instrumenten en consumentenbelangen 57
7.5 Effectiviteit 60

8 Verenigde Staten 61

8.1 Inleiding 61
8.2 Functie en positie van de toezichthouders 61
8.3 Toezichthouders en consumentenbelangen 62
8.4 Instrumenten en consumentenbelangen 64
8.5 Effectiviteit 67

9 Australië 69

9.1 Inleiding 69
9.2 Functie en positie van de toezichthouders 69
9.3 Toezichthouders en consumentenbelangen 71
9.4 Instrumenten en consumentenbelangen 74
9.5 Effectiviteit 76

Bijlagen

I Toelichting op de taken van het Office of Fair Trading (OFT) 79
II Toelichting op de taken van Forbrugerstyrelsen (FS) 83

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het Ministerie van Economische Zaken heeft in 2001 de nota 'Versterking van de positie van de consument' (de zogenaamde Consumentenbrief[1]) aan de Tweede Kamer gestuurd. Tijdens het Algemeen Overleg tussen de vaste commissie voor Economische Zaken en de staatssecretaris van Economische Zaken van 7 februari 2002 is deze nota in de Tweede Kamer besproken. In dit overleg heeft de staatssecretaris toegezegd dat hij zal onderzoeken of de positie van de consument op de markten waar de verschillende toezichthouders een belangrijke taak hebben, momenteel goed tot zijn recht komt. Daarbij zou gekeken moeten worden of Nederland kan leren van buitenlandse ervaringen.

Het ministerie heeft aan de Tweede Kamer toegezegd dat het een nota zal opstellen over toezicht op de belangen van de consument. Hierin zal een antwoord worden gegeven op de vraag in welke mate Nederlandse toezichthouders beschikken over consumentgerichte instrumenten en in hoeverre aanvulling op het (mededingings)toezicht in Nederland noodzakelijk is. Voor het opstellen van deze nota heeft het ministerie diverse activiteiten uitgevoerd (waaronder contacten met belanghebbenden, zoals consumentenvertegenwoordigers, e.d.). Het ministerie zal de resultaten van deze activiteiten samen met de resultaten van de inventarisatie gebruiken voor de beoordeling van:

- de toereikendheid van consumentgerichte toezichtinstrumenten van toezichthouders in Nederland,
- de behoefte aan aanvullingen in het toezicht, en
- eventueel de wenselijkheid van één toezichthouder voor consumentenbelangen.

Om de toezeggingen van de staatssecretaris waar te kunnen maken heeft het Ministerie van Economische Zaken aan EIM opdracht gegeven om een inventarisatie op te stellen van gehanteerde instrumenten van toezichthouders, die gericht zijn op consumentenbelangen in verschillende markten. Hierbij is gekeken naar de beschikbaarheid, het gebruik en de effectiviteit van de instrumenten om de consumentenbelangen te beschermen. Voor het onderzoek zijn 11 Nederlandse toezichthouders geselecteerd. In een zestal andere landen is gekeken naar vergelijkbare toezichthouders. Het ministerie voert zelf de beoordeling, de analyse en het trekken van conclusies uit. Het onderzoek van EIM is derhalve inventariserend.

1.2 Doelstelling en onderzoekskader

Onderzoeksdoel

Het onderzoek is gericht op:

- operationalisering van het begrip 'consumentenbelangen',
- inventarisatie van consumentgericht toezicht van toezichthouders,
- beschikbare instrumenten van toezichthouders,
- gebruikte instrumenten van toezichthouders,

[1] Kamerstukken 2001-2002, 27879, nr. 1.

– de effectiviteit van het gebruik van deze instrumenten ten behoeve van consumentenbelangen.

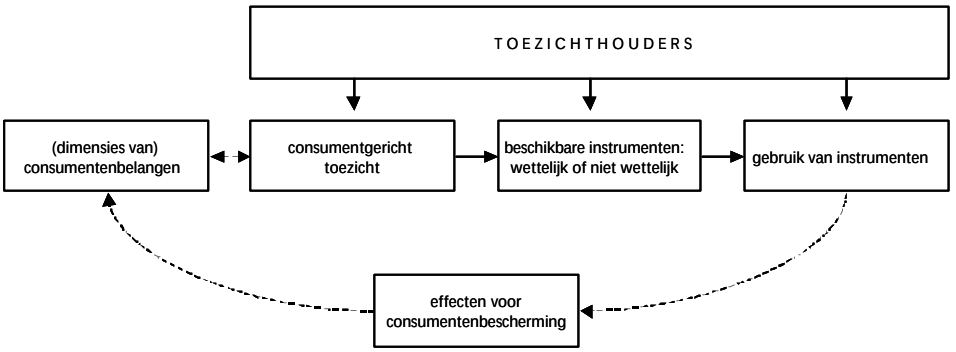
Onderzoekskader

De eerste stap van het onderzoek was gericht op het operationaliseren van het begrip 'consumentenbelangen' en op het zoeken naar de verschillende dimensies van dit begrip.

Daarna heeft een inventarisatie plaatsgevonden bij toezichthouders (in Nederland en in het buitenland), waarbij de gekozen operationalisering van het begrip 'consumentenbelangen' richtinggevend is geweest. Bij de inventarisatie ging het erom na te gaan in hoeverre sprake is van *consumentgericht toezicht* en wat hieronder wordt verstaan. Daarbij is het tevens de vraag in hoeverre de dimensies van het begrip 'consumentenbelangen' hierbij een rol spelen. Vervolgens is nagegaan *over welke instrumenten de toezichthouder beschikt* ten behoeve van consumentenbelangen. Dit zijn instrumenten die in de wet zijn vastgelegd (bijvoorbeeld de instrumenten die de NMa heeft op basis van de Mededingingswet), maar ook instrumenten zonder wettelijke basis (bijvoorbeeld het geven van (product)informatie). Vervolgens is geïnventariseerd *welke instrumenten de toezichthouder gebruikt*. Ten slotte is nagegaan wat hiervan de *effecten zijn ten aanzien van consumentenbelangen*.

De samenhang van deze aspecten is weergegeven in figuur 1.

figuur 1 Onderzoekskader



1.3 Onderzoeksvragen

In het onderzoek stonden de volgende drie vragen centraal:

Operationalisering van het begrip 'consumentenbelangen'

1 Wat moet worden verstaan onder consumentenbelangen?

Inventarisatie Nederland

2 Over welke instrumenten, gericht op consumentenbelangen, beschikken Nederlandse toezichthouders en met welke resultaten worden die instrumenten toegepast?

Inventarisatie buitenland

3 Over welke instrumenten, gericht op consumentenbelangen, beschikken (vergelijkbare) toezichthouders in het buitenland en met welke resultaten worden die instrumenten toegepast?

Hierna zullen de onderzoeksvragen kort worden toegelicht.

Ad 1 Operationalisering van het begrip 'consumentenbelangen'

Definiëring en operationalisering van het begrip 'consumentenbelangen' zijn nodig om te komen tot een werkbare inkadering voor de inventarisatie van op consumentenbelangen gerichte instrumenten van toezichthouders en de effectiviteit daarvan. Er is gezocht naar de onderliggende dimensies van het begrip 'consumentenbelangen'. De 'kwaliteit van producten en diensten' is (op verzoek van de opdrachtgever) uitsluitend meegenomen als onderdeel van transparantie, maar blijft verder buiten beschouwing

Ad 2 Inventarisatie Nederland

In de inventarisatie in Nederland zijn de volgende (nieuwe) toezichthouders onderzocht:

- Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa)
- Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA)
- Dienst uitvoering en Toezicht energie (DTe)
- Autoriteit Financiële Markten (Autoriteit-FM)
- De Nederlandsche Bank (DNB)[1]
- Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst - Economische Controle Dienst (FIOD-ECD)
- Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie Vervoer (IVW)
- Onderwijsinspectie
- Keuringsdienst van Waren (KvW)
- Vervoerkamer
- Zorgkamer[2].

Ad 3 Inventarisatie buitenland

Voor de internationale inventarisatie heeft het ministerie gekozen voor de volgende landen:

- Verenigd Koninkrijk,
- Australië,
- Denemarken,
- Verenigde Staten,
- Frankrijk,
- Italië.

Daarbij diende in een vroeg stadium van het onderzoek specifieke aandacht te worden besteed aan de taken van de Office of Fair Trading in het Verenigd Koninkrijk en Forbrugerstyrelsen in Denemarken.

[1] DNB heeft geen medewerking aan het onderzoek willen verlenen. Daarom is de informatie over DNB verzameld op basis van een websearch op internet. De verzamelde informatie kon niet worden getoetst in een gesprek met DNB.

[2] De Zorgkamer is momenteel in oprichting. De taken van de Zorgkamer zijn nog niet geheel duidelijk en ook het instrumentarium is nog niet uitontwikkeld. In het buitenland zijn er nauwelijks vergelijkbare toezichthouders aangetroffen. Daarom is alleen in Nederland naar de Zorgkamer gekeken en zijn equivalenten in het buitenland buiten beschouwing gelaten.

1.4 Uitgangspunten

Toetsingskader

In de Consumentenbrief zijn vijf voorwaarden voor consumentenbeleid geformuleerd. Dit betreft de volgende voorwaarden (tussen haakjes zijn enkele hieraan gerelateerde dimensies van het begrip 'consumentenbelangen' genoemd):

1 Een goede basisbescherming voor consumenten (dimensies: veiligheid, privacy, rechtszekerheid).
2 De consument moet keuzes kunnen maken (dimensies: keuzevrijheid, transparantie, lage overstapkosten).
3 In geval van universele diensten en andere basisvoorzieningen moet de consument zekerheid hebben dat aan zijn vraag tegen redelijke, marktconforme prijzen zal worden voldaan (dimensies: eerlijke handel[1]).
4 Kritische consumenten moeten inzicht kunnen krijgen in de maatschappelijke aspecten van diensten, producten en productieprocessen op het terrein van duurzaamheid en sociale rechtvaardigheid (dimensies: transparantie, eerlijke handel).
5 Ook de overheid moet als leverancier van publieke diensten consumenten tegemoetkomen in hun behoefte zelf keuzes te maken (dimensies: transparantie).

Het ministerie heeft aangegeven dat deze voorwaarden centraal staan in het onderzoek en dat ze derhalve kunnen worden beschouwd als toetsingskader. EIM heeft deze voorwaarden dan ook, samen met de navolgende uitgangspunten, betrokken bij het definiëren van consumentenbelang.

Toezichthouders en toezicht op gedrag van marktpartijen

Het begrip 'toezichthouder' is door het ministerie ten behoeve van dit project gedefinieerd als: instanties die bij of krachtens wettelijk voorschrift belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Geschillencommissies e.d. blijven derhalve buiten beschouwing.

Essentieel voor de keuze van toezichthouders is dat zij toezicht houden op het '*gedrag van marktpartijen'* en in het verlengde daarvan bezig zijn met de *'effecten van marktgedrag voor consumenten'*. Ofwel de acties van deze toezichthouders bevinden zich dicht tegen het mededingingsbeleid aan.

Consumentgerichte toezichtinstrumenten

Het onderzoek was gericht op de inventarisatie van instrumenten die direct gericht zijn op de relatie tussen aanbieder en consument. Hieronder vallen bijvoorbeeld een consumentenloket, een website met prijsoverzichten en het vaststellen van tarieven voor consumenten. Het verbod op prijsafspraken tussen twee aanbieders valt er bijvoorbeeld niet onder, aangezien dit gericht is op de relatie tussen twee aanbieders en niet direct op de relatie tussen aanbieder en consument. Het onderzoek is gericht op instrumenten die direct de relatie tussen bedrijf en consument beïnvloeden. In hoofdstuk 2 wordt dit nog nader toegelicht.

[1] Met eerlijke handel wordt in dit rapport *niet* gerefereerd aan ethische handel met producenten in de Derde Wereld. Wel wordt bedoeld een gelijkwaardige verhouding tussen de Nederlandse consument en zijn leverancier. Deze eerlijke handel kan betrekking hebben op redelijke en gelijke leveringsvoorwaarden, bedrog, misleiding en fraude, redelijke prijzen, etc.

Markten

Bij de inventarisatie is uitgegaan van de markten waarop de Nederlandse toezichthouders actief zijn. Dat betekent dat bij de inventarisatie in het buitenland alleen is gekeken naar toezichthouders die op dezelfde markten actief zijn als de Nederlandse toezichthouders (met uitzondering van de Forbrugerstyrelsen in Denemarken).

1.5 Onderzoeksopzet

Het onderzoek waarvan hier verslag wordt gedaan bestond uit vijf onderdelen:

1 definitie en operationalisering van het begrip 'consumentenbelangen'
2 inventarisatie van de taken van de Office of Fair Trading en Forbrugerstyrelsen
3 inventarisatie Nederland
4 inventarisatie buitenland
5 rapportage.

Stap 1 Definitie en operationalisering van het begrip 'consumentenbelangen'

De definitie en operationalisering van het begrip 'consumentenbelangen' is een essentiele eerste stap in het onderzoek. Deze stap heeft een uitwerking van het begrip opgeleverd die in de volgende stappen van het onderzoek hanteerbaar is. Dat wil zeggen dat bij de inventarisatie van toezichtinstrumenten in Nederland en in het buitenland een duidelijke relatie kan worden gelegd tussen de instrumenten en de dimensies van het begrip 'consumentenbelangen'. De operationalisering kan dan ook worden gezien als een kader voor de invulling van de volgende stappen.

De eisen die aan de operationalisering zijn gesteld, zijn:

– brede toepasbaarheid (ofwel niet markt- of consumentspecifiek),
– in de vervolgstappen hanteerbaar voor onderzoek onder toezichthouders.

Om te komen tot een definitie en operationalisering van het begrip 'consumentenbelangen' heeft EIM geïnventariseerd op welke wijzen het begrip 'consumentenbelangen' door verschillende instanties, overheden, beleidsmakers, toezichthouders, e.d. (zowel Nederlandse als internationale) wordt uitgewerkt. EIM heeft hiervoor relevante stukken, nota's, e.d. verzameld en bestudeerd, zoals stukken van het Ministerie van Economische Zaken, consumentenorganisaties (zoals de Consumentenbond, de Vereniging Eigen Huis, de Europese Consumentenorganisatie BEUC, e.d.), EU (zoals 'Groenboek over de consumentenbescherming in de Europese Unie' en 'Strategie voor het consumentenbeleid 2002-2006' en de reacties op beide stukken), OECD, etc.

Aangezien door veel instanties (waaronder toezichthouders) het begrip consumentenbelangen niet of nauwelijks wordt uitgewerkt, heeft EIM tegelijkertijd een indirecte methode voor het vaststellen van dimensies van consumentenbelangen gehanteerd, namelijk via instrumenten. Voor de instrumenten van toezichthouders is de vraag gesteld welke consumentenbelangen (of dimensies daarvan) met het gebruik van de instrumenten gediend zouden kunnen zijn.

Ten slotte is gezocht naar literatuur of onderzoeksrapporten waarbij vooral wordt gekeken naar marktgedrag, concurrentie en het belang voor de consument.

Stap 2 Inventarisatie van de taken van de Office of Fair Trading en Forbrugerstyrelsen

In deze stap is een inventarisatie gemaakt van de instrumenten die de Britse Mededingingsautoriteit Office of Fair Trading (OFT) en de Deense consumententoezichthouder Forbrugerstyrelsen (FS) hebben om het consumentenbelang te beschermen. Tijdens deze onderzoeksstap is deskresearch uitgevoerd. De belangrijkste geraadpleegde bronnen zijn:

- Internetsites van de betreffende instanties
- Circa 20 wetteksten en memories van toelichting op de wetten
- Diverse jaarverslagen van de instanties
- Internetsites van de ministeries waaronder de instanties vallen.

Uit deze bronnen zijn diverse instrumenten gedestilleerd die de twee betreffende toezichthouders hebben om op een *directe* manier het gedrag van aanbieders en consumenten te beïnvloeden. Andere instrumenten (bijvoorbeeld bevoegdheden die de toezichthouders hebben om kartels te bestrijden) zijn we wel tegengekomen maar vallen buiten dit onderzoek.

Met betrekking tot de Office of Fair Trading wordt zowel gekeken naar de bestaande instrumenten, als naar de nieuwe instrumenten die voortvloeien uit de onlangs in werking getreden Enterprise Act 2002. De belangrijkste uitkomsten zijn opgenomen als bijlage I en bijlage II bij dit rapport.

Stap 3 Inventarisatie Nederland

In deze stap zijn bij elf toezichthouders beschikbare consumentgerichte instrumenten geïnventariseerd. Ten behoeve hiervan zijn eerst een vragenlijst en een factsheet opgesteld. Hierin zijn de volgende aspecten opgenomen:

- sector waarin het toezicht plaatsvindt,
- wettelijke taken,
- de focus op consumentenbelangen,
- de beschikbare consumentgerichte instrumenten,
- de relatie tussen de beschikbare instrumenten en de aspecten van consumentenbelang,
- de effectiviteit van de gebruikte instrumenten,
- buitenlandse ervaringen,
- behoefte aan andere instrumenten.

De factsheets per toezichthouder zijn eerst zo veel mogelijk op basis van nota's, rapporten, websites, e.d. ingevuld. De ingevulde factsheets zijn in gesprekken bij de toezichthouders getoetst, gecorrigeerd en aangevuld[1].

Stap 4 Inventarisatie buitenland

In deze stap zijn beschikbare consumentgerichte instrumenten bij toezichthouders in het buitenland geïnventariseerd. In eerste instantie is daarvoor gezocht naar relevante toezichthouders in de landen van onderzoek. Gezocht is naar toezichthouders die op dezelfde markt actief waren als de elf Nederlandse toezichthouders en/of een min of meer gelijke rol hebben als de elf Nederlandse toezichthouders.

[1] Dit geldt voor alle onderzochte Nederlandse toezichthouders, met uitzondering van De Nederlandsche bank (DNB). De gegevens die over DNB zijn verzameld, konden niet in een gesprek worden gecheckt.

De informatieverzameling is vervolgens door partners van EIM in de landen van onderzoek uitgevoerd. Hiervoor heeft EIM een manual en een Engelstalige factsheet opgesteld. Deze waren gebaseerd op de Nederlandse vragenlijst en factsheet, maar waren minder uitgebreid (aan de buitenlandse toezichthouders zijn geen vragen gesteld over de buitenlandse ervaringen en de behoefte aan andere instrumenten). De partners hebben de factsheets zo veel mogelijk ingevuld op basis van websites, nota's, rapporten, e.d. en op basis van telefonische contacten met toezichthouders.

In het buitenland zijn geen interviews gehouden bij toezichthouders. Het invullen van de factsheets in het buitenland is daarom minder diepgaand en minder uitputtend. Dit komt vooral tot uiting in informatie over effectiviteit van instrumenten en in het ontbreken van ('zachtere') instrumenten, zoals informele contacten, informatie aan aanbieders, e.d. Dergelijke instrumenten komen namelijk vooral naar voren in interviews en staan veel minder op websites, rapporten, e.d. Overigens is ook in Nederland relatief weinig bekend over de effectiviteit van individuele instrumenten. Verder is gebleken dat de begrippen consumentenbelang (en de aspecten daarvan) en consumentgerichte instrumenten vatbaar waren voor interpretatieverschillen. Bijvoorbeeld: waar het toezicht op misleidende reclame in het ene land werd gezien als onderdeel van transparantie, werd dat in het andere land geplaatst onder contractbescherming. Ook kan het voorkomen dat sommige informele instrumenten, zoals persberichten of gesprekken met aanbieders, niet als zodanig zijn herkend. Daarnaast spelen er landspecifieke aspecten mee, die afhankelijk zijn van het nationale toezichtsysteem, bijvoorbeeld het feit dat het toezicht op de taxisector in Frankrijk, Engeland en Australië op lokaal niveau gebeurt, terwijl dit in Nederland op nationaal niveau geschiedt. Dit alles heeft ertoe geleid dat de verzamelde informatie enigszins verschilt tussen de landen.

Stap 5 Rapportage

De inventarisatie heeft een grote hoeveelheid ingevulde factsheets opgeleverd, namelijk per toezichthouder in Nederland en in het buitenland. Daarnaast is deze rapportage opgesteld, die inzicht geeft in de rode draden uit de factsheets per land en de belangrijkste verschillen met Nederland.

1.6 Inhoud van dit rapport

Opzet van de rapportage

Dit rapport geeft een samenvatting van de rode draden van de informatie uit de factsheets van de verschillende landen. In het volgende hoofdstuk wordt eerst aangegeven hoe het begrip consumentenbelangen is gedefinieerd en geoperationaliseerd voor dit onderzoek. In hetzelfde hoofdstuk wordt ingegaan op de definitie van consumentgerichte instrumenten en op de verschillende typen consumentgericht instrumenten.

In hoofdstuk 3 komen de rode draden met betrekking tot de Nederlandse toezichthouders aan bod. In de daaropvolgende hoofdstukken worden steeds per land de rode draden van de buitenlandse toezichthouders weergegeven. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan verschillen met het Nederlandse toezichtsinstrumentarium. Achterin deze rapportage treft u twee bijlagen aan met een toelichting op de Office of Fair Trading en de Forbrugerstyrelsen.

Waarvoor dit onderzoeksrapport vooral niet mag worden gebruikt

Dit onderzoek is uitgevoerd met als doel om een inventarisatie te geven van het consumentgerichte instrumentarium waarover toezichthouders in Nederland en in het buitenland beschikken. De vergaarde informatie beperkt zich dan ook tot die doelstelling. De wijze van onderzoek en de inperking van het verzamelde datamateriaal zorgen ervoor dat dit rapport niet geschikt is om een oordeel te geven over de wijze waarop, en de doelmatigheid waarmee, de onderzochte toezichthouders hun wettelijke taken uitvoeren. Om tot een dergelijke oordeelsvorming te komen is zowel een ander type onderzoek, als een bredere vergaring van datamateriaal vereist.

2 Begrippen: consumentenbelangen en consumentgerichte instrumenten

2.1 Consumentenbelangen

De eerste hoofdvraag van dit onderzoek was: *Wat moet worden verstaan onder consumentenbelangen*? In dit hoofdstuk wordt, op basis van een literatuuronderzoek, een antwoord gegeven op deze vraag. Op basis van deskresearch is zowel gezocht naar een definitie van het begrip 'consumentenbelangen' als naar een nadere uitwerking van het begrip in verschillende dimensies (operationalisering). In deze paragraaf komen deze definitie en operationalisering aan de orde. In paragraaf 2.2 zal worden ingegaan op de rol van toezichthouders in de bescherming van de consumentenbelangen.

2.1.1 *Definitie van het begrip 'Consumentenbelangen'*

Een volledige allesomvattende definitie van het begrip 'consumentenbelangen' is niet voorhanden. Het begrip consumentenbelangen wordt vaak gebruikt zonder dat een nadere definitie van het begrip wordt gegeven. Met 'in het belang van de consument' wordt dan 'in het voordeel van de consument' bedoeld. Wat echter met dit voordeel wordt bedoeld hangt weer af van de doelen en ideeën van instanties en van de consument. Ook kan het belang van de consument door de tijd veranderen, bijvoorbeeld als gevolg van technologische ontwikkelingen, nieuwe productiemethoden of modernere distributietechnieken.
Door te kijken naar doelstellingen van instanties kan wel een indruk worden verkregen van wat zij met consumentenbelangen bedoelen. In de nota 'Versterking van de positie van de consument' van het Ministerie van Economische Zaken wordt bijvoorbeeld het volgende doel geformuleerd van consumentenbeleid: 'consumenten de ruimte geven om consumptiepatronen naar eigen behoeften en voorkeuren en op basis van zelf gedragen normen en waarden te kunnen vormgeven'[1]. Een ander voorbeeld komt van de Britse toezichthouder op de telecomsector (Office of Telecommunications, OFTEL). Deze heeft het over 'best deal for consumers in terms of quality, choice and value for money'[2]. De Europese Commissie heeft het ten aanzien van consumentenbeleid over 'de consumenten in staat stellen op basis van goed gefundeerde keuzes voor hun eigen belangen op te komen'[3]. De Consumentenbond zegt te kiezen voor een beleid waarin 'consumentensoevereiniteit een centrale plaats inneemt en waarbij juridische basisbescherming en waarborging van veiligheid en gezondheidsbelangen van consumenten als vanzelfsprekend uitgangspunt genomen worden'[4].

Voor het definiëren en operationaliseren van het begrip consumentenbelangen is gekeken naar de belangen van consumenten voor, tijdens en na het moment van aankoop.

[1] Bron: *Versterking van de positie van de consument*, brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer, d.d. 23-7-2001 (Kamerstukken 2001-2002, 27879, nr. 1).

[2] Bron: OFTEL (2000), *Strategy statement: Achieving the best deal for telecoms consumers*, London.

[3] Bron: Commissie COM (2002) *Strategie voor het consumentenbeleid 2002-2006,* Mededeling van de Commissie COM 208, 8-6-2002.

[4] Bron: Consumentenbond (2001), *De marktmeester aan zet*, Den Haag.

Op basis van de verschillende beleidsnotities kunnen we het begrip 'consumentenbelangen' voor deze studie als volgt definiëren:

Onder consumentenbelangen worden verstaan de omstandigheden in het aankooppro-ces:

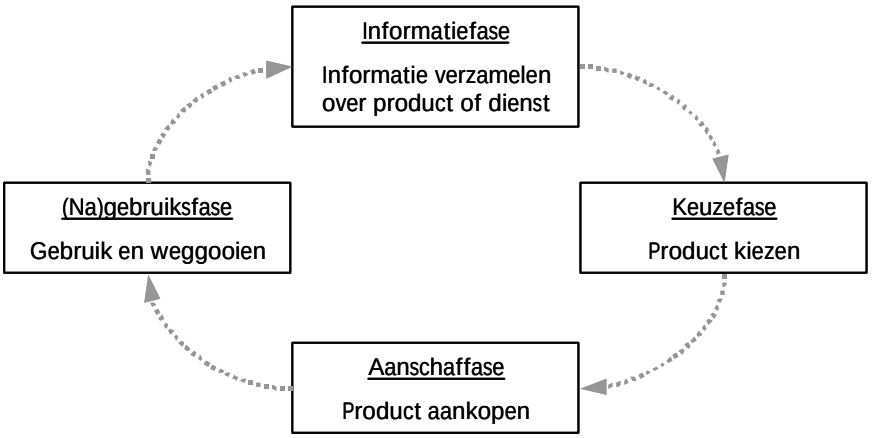
1 waarbij voldoende mogelijkheden bestaan voor consumenten voor het maken van keuzes naar eigen behoeften, voorkeuren, normen en waarden,
2 waarbij consumentensoevereiniteit een centrale plaats inneemt en waarbij consumenten in staat zijn voor hun eigen belangen op te komen, en
3 waarbij sprake is van voldoende bescherming voor consumenten op juridisch, veiligheids- en gezondheidsgebied.

2.1.2 *Operationalisering van het begrip 'Consumentenbelangen': de dimensies*

Dimensies

Hoewel een definitie van consumentenbelangen in de literatuur ontbrak, worden vaak wel specifieke dimensies van consumentenbelangen gegeven. Het gaat hierbij om dimensies zoals keuzemogelijkheden, eerlijke prijsvorming, goede klachtprocedures, of volledige productinformatie. Deze dimensies zijn relevant, al naar gelang het stadium van het aankoopproces waarin de consument zich bevindt. Het aankoopproces (schematisch weergegeven in figuur 2) bestaat uit vier fasen: 'informatieverzamelingsfase', 'keuzefase (alternatieven evalueren)', 'aanschaffase' en 'consumptie- en na consumptiefase'.

figuur 2 Fasen in het aankoopproces



In de vier onderscheiden fases zijn voor de consument telkens andere waarden van belang. In de informatiefase, bijvoorbeeld, heeft de consument belang bij juiste en volledige informatie. Daaronder valt bijvoorbeeld bescherming tegen misleidende reclame, onjuiste informatie, of onvolledige informatie op productetiketten. In de keuzefase is het van belang dat er voldoende keuzemogelijkheden bestaan en dat een consument die dat wil, ook daadwerkelijk van aanbieder kan veranderen, bijvoorbeeld op het gebied van telefonie, energie of kabel-tv. In de derde fase van het aankoopproces, de aanschaffase, is het van belang dat de consument een gelijkwaardige onderhandelingspartner is van de aanbieder, en dat de producten ook daadwerkelijk verkrijgbaar zijn tegen redelijke voorwaarden. In de laatste fase, de (na)gebruiksfase, is het van belang dat de veiligheid, gezondheid en privacy van de gebruiker beschermd zijn en dat de aangeschafte producten en diensten ook daadwerkelijk voldoen aan de gewekte ver-

wachtingen. Als er na de aankoop iets met het product mis is, is het van belang dat een consument verhaal kan halen.

Op grond van een uitgebreide studie van binnenlandse en buitenlandse literatuur, een groot aantal beleidsdocumenten en de externe communicatie van de toezichthouders, zijn we tot een groot aantal dimensies van consumentenbelangen gekomen. Deze dimensies zijn geclusterd in vier groepen. Deze groepen corresponderen met de fases in het aankoopproces. Per groep van dimensies kon één overkoepelend consumentenbelang worden benoemd. De belangen zijn:

- **Transparantie** in de informatieverzamelingsfase;
- **Keuzevrijheid** in de keuzefase;
- **Eerlijke handel** in de aanschaffase; en
- **Klachten en verhaalmogelijkheden** in de (na)gebruiksfase.

De clustering van de dimensies naar fase in het aankoopproces ziet er als volgt uit:

tabel 1 Aspecten van consumentenbelangen in de vier fasen van het aankoopproces

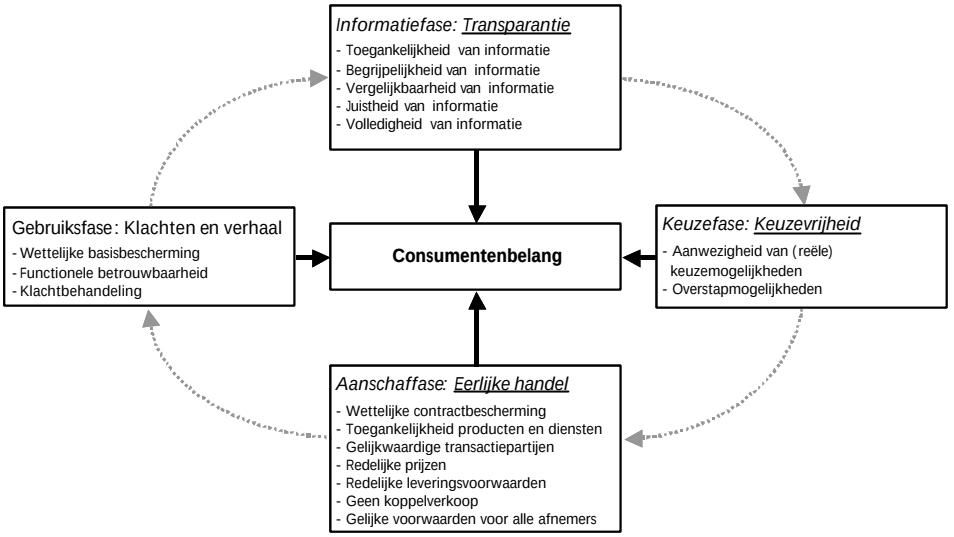
Fase van het aankoopproces	*Consumentenbelang in deze fase*	*Dimensies van het consumentenbelang in deze fase*
Informatie-verzamelingsfase	Transparantie	– Toegankelijkheid van informatie – Begrijpelijkheid van informatie – Vergelijkbaarheid van informatie – Juistheid van informatie – Volledigheid van informatie (t.a.v. prijs, kwaliteit, voorwaarden, rechten, veiligheid, gezondheid, duurzaamheid, etc.)
Keuzefase	Keuzevrijheid	– Aanwezigheid van (reële) keuzemogelijkheden – Overstapmogelijkheden (lage overstapkosten, wegnemen van overstapbelemmeringen, e.d.)
Aanschaffase	Eerlijke handel	– Wettelijke contractbescherming (bedrog, misleiding, fraude) – Toegankelijkheid van producten en diensten (geen uitsluiting, geen leveringsweigering, nabijheid verkooppunt, universele dienstverlening, e.d.) – Gelijkwaardige transactiepartijen (positie van de consument, recht op vereniging) – Redelijke prijzen (lage prijzen, concurrerende prijzen, kostengeoriënteerde prijzen, geen kruissubsidie) – Redelijke leveringsvoorwaarden – Geen koppelverkoop – Gelijke voorwaarden voor alle afnemers (geen discriminatie op prijzen, leveringsvoorwaarden, e.d.)
Consumptie- en na-consumptiefase	Klachten en verhaalmogelijkheden	– Wettelijke basisbescherming (gezondheid, veiligheid, privacy, consumentenrecht en aansprakelijkheid) – Functionele betrouwbaarheid (waarmaken wat product of dienst belooft) – Klachtbehandeling (w.o. duidelijke en eenduidige klachtenprocedures en gelijkwaardigheid van transactiepartijen)

Samenhang met het aankoopproces

Zoals is aangegeven, is bij de inventarisatie en clustering van dimensies van consumentenbelang uitgegaan van het aankoopproces. Hierbij is sprake van een voortgaand pro-

ces (vervolginkopen, herhalingsinkopen). Dit voortgaande proces en de samenhang met consumentenbelang is weergegeven in figuur 3.

figuur 3 Samenhang van het aankoopproces en consumentenbelang



2.2 Instrumenten gericht op consumentenbelangen

Gehanteerde definitie

In de inventarisatie is de volgende definitie van consumentgerichte instrumenten van toezichthouders gehanteerd:

> *De instrumenten kunnen direct invloed hebben op de relatie tussen de aanbieder en de consument. Het gaat derhalve om directe beïnvloeding van het gedrag van aanbieders en consumenten. Met de consument wordt hier de burger bedoeld die producten en diensten consumeert. Niet bedoeld worden bedrijfsmatige eindgebruikers.*

Voorbeelden van consumentgerichte instrumenten zijn:

- het verschaffen van informatie over prijzen, aanbod, leveranciers, etc. van producten en diensten voor de consument (bijvoorbeeld op een website);
- het opleggen van sancties aan bedrijven die zich niet aan een wettelijke plicht houden ten aanzien van bijvoorbeeld het verschaffen van informatie aan consumenten;
- het vaststellen van prijzen of maximumprijzen.

Voorbeelden van instrumenten die in dit onderzoek *niet* als consumentgericht worden beschouwd, zijn:

- het verbieden van afspraken tussen twee aanbieders over prijzen;
- het verbieden van bepaalde fusies en overnames.

(In beide gevallen kan er sprake zijn van beïnvloeding van de relatie tussen aanbieder en consument, bijvoorbeeld doordat uiteindelijk de prijzen voor de consument lager worden, maar dit effect is indirect. Derhalve is het betreffende instrument niet relevant voor deze inventarisatie.)

Typen van instrumenten

Naar aanleiding van de inventarisatie kunnen de instrumenten worden gegroepeerd, namelijk op basis van 'aangrijpingspunt' (consument of aanbieder) en 'kracht' van het instrument (handhaving, regulering, beïnvloeding). De volgende typen instrumenten kunnen dan worden onderscheiden:

1. instrumenten die direct gericht zijn op versterking van de positie van de consument (vooral informatie voor de consument, klachtenafhandeling en doorverwijzing naar andere instanties)
2. instrumenten die direct gericht zijn op het reguleren van het gedrag van aanbieders (vooral regulering en vergunningverlening)
3. instrumenten die direct gericht zijn op de handhaving van de regels ten aanzien van het gedrag van aanbieders (diverse handhavingsinstrumenten)
4. instrumenten die direct gericht zijn op het beïnvloeden van aanbieders (vooral informatie voor de aanbieders).

Toezichthouders handhaven in beginsel de aan hen opgedragen wet- en regelgeving. Daarnaast zijn er ook enkele toezichthouders die zélf regels kunnen opstellen. Regulering en handhaving zijn in de gehanteerde indeling bewust uit elkaar getrokken. Regulering is een sectorbrede methode om de kaders waar alle aanbieders binnen dienen te blijven aan te scherpen. Handhaving is daarentegen juist gericht op het corrigeren van *individuele* aanbieders die de wetgeving, regelgeving of regulering van de toezichthouder hebben overtreden.

Het laatste type instrument wordt in dit onderzoek gezien als *indirecte* of '*grijze'* instrumenten, aangezien aanbieders de verstrekte informatie naast zich neer kunnen leggen en de consument in dat geval geen profijt *kan* hebben van dat instrument. De andere drie typen instrumenten beïnvloeden de belangen van de consument *direct* en toepassing van die instrumenten door een toezichthouder leidt direct tot mogelijkheden voor de consument om zijn positie in de relatie met de aanbieder te verbeteren.

Handhavingsinstrumentarium

Veel toezichthouders beschikken over meerdere handhavingsinstrumenten. Eén van de conclusies van het onderzoek is dat de individuele instrumenten niet op hun effectiviteit kunnen worden beoordeeld, maar dat moet worden gekeken naar de effectiviteit van het totale beschikbare instrumentarium. Uit de gesprekken met toezichthouders blijkt dat een 'licht' instrument (zoals een waarschuwing) alleen effectief is indien de toezichthouder ook beschikt over 'zwaardere' instrumenten (zoals bestuursrechtelijke boetes of strafrechtelijke vervolging). Het onderzoek wijst uit dat de *dreiging* die uitgaat van de zware handhavingsinstrumenten vaak al genoeg is om overtreders te bewegen tot naleving van de wet- en regelgeving. Bijvoorbeeld: een waarschuwing van de Keuringsdienst van Waren is vaak al genoeg om een bedrijf van gedrag te laten veranderen, maar dat is *alleen* maar zo omdat de Keuringsdienst van Waren het bedrijf eventueel sancties kan (laten) opleggen als het aan de waarschuwing geen gehoor geeft. Als gevolg hiervan blijken de 'lichtere' instrumenten voldoende effectief en worden de 'zwaardere' instrumenten niet of nauwelijks gebruikt. De samenhang van handhavingsinstrumenten kan schematisch weergegeven worden in een handhavingsmodel zoals in figuur 4. In het model zijn voorbeelden van lichte en zware instrumenten opgenomen, waarbij de hoogte in de piramide correspondeert met de zwaarte van het instrument en de breedte van de schijf symbool staat voor de frequentie waarmee het instrument wordt aangewend.

figuur 4 Handhavingsmodel

Bron: EIM, op basis van: Strategisch Ontwikkelingsprogramma, Inspectie Verkeer en Waterstaat, Den Haag 2001.

3 Nederland

3.1 Inleiding

De tweede hoofdvraag van dit onderzoek luidde: *Over welke instrumenten, gericht op consumentenbelangen, beschikken toezichthouders en met welke resultaten worden die instrumenten toegepast?*

In dit hoofdstuk zullen we antwoord geven op deze vraag. Hiervoor zal allereerst worden ingegaan op de functie en de positie van de toezichthouders in Nederland; daarna zal worden gekeken naar hun aandacht voor consumentenbelangen en het instrumentarium dat de toezichthouders daartoe ter beschikking staat. Voorts zullen we kijken naar de effectiviteit waarmee de instrumenten worden toegepast.

3.2 Functie en positie van de toezichthouders

Toezichthouders zijn in § 1.4 gedefinieerd als instanties die bij of krachtens wettelijk voorschrift belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. De toezichthouders hebben op grond hiervan een wettelijke basis, maar dat sluit niet uit dat zij hun takenpakket breder interpreteren dan alleen de wettelijk opgelegde taken. Bij het toezicht op consumentenbelangen gaat het in het kader van dit onderzoek om rechtshandhaving, maar ook om preventieve maatregelen en informatieverstrekking.

Vormen van rechtshandhaving

De manier waarop wet- en regelgeving wordt gehandhaafd, kan verschillende vormen aannemen. Drie zeer belangrijke vormen van rechtshandhaving zijn:

1. *Zelfregulering* (de overheid geeft marktpartijen (consumenten en aanbieders) in bepaalde mate zelf de verantwoordelijkheid om regels op te stellen en de naleving van de wet- en regelgeving collectief te waarborgen; bijvoorbeeld de vele geschillencommissies in diverse markten).
2. *Rechtspraak* (De rechter toetst op basis van burgerlijk recht of strafrecht of een overtreding heeft plaatsgevonden en zo ja, dan kan de rechter een sanctie opleggen).
3. *Toezicht* (de overheid monitort actief de naleving van de opgestelde normen en kan eventueel ingrijpen op grond van specifieke of sectorspecifieke wetgeving (administratief recht)).

De genoemde vormen van rechtshandhaving sluiten elkaar niet uit, maar kunnen naast elkaar bestaan of kunnen elkaar zelfs aanvullen. In Nederland is dat vaak het geval, maar ook in het buitenland komt dit regelmatig voor. Binnen bepaalde domeinen zijn toezicht en rechtspraak naast elkaar bestaande vormen van rechtshandhaving, bijvoorbeeld op het domein van de volksgezondheid/voedselveiligheid of in de sfeer van de economische delicten. Zo kan de Nederlandse consument zich bij allerlei problemen binnen deze domeinen wenden tot respectievelijk de Keuringsdienst van Waren of FIOD-ECD. In plaats daarvan kan hij dezelfde zaken echter óók aanhangig maken bij de (burgerlijke) rechter.

De mate waarin de genoemde manieren van rechtshandhaving worden gebruikt verschilt per case, per sector en per land.

Verschillende vormen van toezicht

Toezicht, door toezichthouders, is een activiteit in het kader van de rechtshandhaving. Het doel van de meeste in dit onderzoek betrokken toezichthouders is echter niet het opsporen en sanctioneren van overtreders, maar het verhogen van de naleving van wet- en regelgeving. Toezichthouders hebben hiervoor veelal verschillende instrumenten ter beschikking: methoden om de naleving van wet- en regelgeving te bevorderen. In het kader van dit onderzoek wordt uitsluitend gekeken naar instrumenten die erop zijn gericht de vier geïdentificeerde consumentenbelangen (transparantie, keuzevrijheid, eerlijke handel en klacht- en verhaalmogelijkheden) te beschermen.

Verschillen tussen de toezichthouders

Binnen dit onderzoek kan een onderscheid worden gemaakt tussen inspecties en toezichthouders. Inspectiediensten voeren controles uit bij bedrijven. Zij sporen actief overtredingen van wet- en regelgeving op, die zij soms ook zelf bestuursrechtelijke sancties op kunnen leggen. Voorbeelden van inspectiediensten zijn FIOD-ECD, Keuringsdienst van Waren en de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Toezichthouders, daarentegen, proberen de werking van een gehele sector in goede banen te leiden en scheppen bijvoorbeeld randvoorwaarden of stellen regels op voor de markt. Voorbeelden van toezichthouders zijn de Vervoerkamer en NMa.

Daar waar inspectie ophoudt, begint de rechtspraak. Wederom kan de FIOD-ECD als voorbeeld gelden. Deze instantie heeft zelf bijvoorbeeld beperkte sanctionerende bevoegdheden. Feitelijk is FIOD-ECD dan ook geen handhavingsdienst maar een opsporingsdienst ('*FIOD-ECD is de opsporingsdienst van de Belastingdienst en heeft daarnaast opsporingstaken voor andere toezichthouders*'). Sanctionering van (vermeende) overtredingen die door FIOD-ECD worden opgespoord, geschiedt via het Openbaar Ministerie (boetes voor 'standaard'overtredingen) of via de rechter (bijv. vrijheidsstraffen).

Ook komen mengvormen van toezicht en inspectie voor. De Nederlandsche Bank (DNB) bijvoorbeeld is toezichthouder én inspectiedienst van het bankwezen. DNB stelt regels vast (eisen aan de solvabiliteit van banken, vergunningvoorwaarden, bindende aanwijzingen), maar controleert ook de individuele bankinstellingen of zij aan de eisen voldoen. Hetzelfde geldt voor de NMa, OPTA en DTe. In de rest van deze publicatie zullen zowel de inspecties als de toezichthouders worden aangeduid met de term 'toezichthouder'.

Tussen de toezichthouders kunnen grote verschillen bestaan. Zo hebben sommige diensten (bijv. FIOD-ECD of de Onderwijsinspectie) alleen opsporingsbevoegdheden. Andere diensten kunnen ook sanctionerend optreden door middel van bestuurlijke boetes of lasten onder dwangsom (bijv. Keuringsdienst van Waren, OPTA, NMa en DTe).

3.3 Toezichthouders en consumentenbelangen

In het kader van dit onderzoek is gekeken naar de instrumenten die aan Nederlandse en buitenlandse toezichthouders ter beschikking staan om de belangen van consumenten te beschermen. In Nederland is gekeken naar de volgende toezichthouders:

- Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa)
- Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA)

- Dienst uitvoering en Toezicht energie (DTe)
- Autoriteit Financiële Markten (Autoriteit-FM)
- De Nederlandsche Bank (DNB)[1]
- Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst - Economische Controle Dienst (FIOD-ECD)
- Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie Vervoer (IVW)
- Onderwijsinspectie
- Keuringsdienst van Waren (KvW)
- Vervoerkamer
- Zorgautoriteit[2].

Voor enkele van de bovenstaande sectorale toezichthouders is de bescherming van consumentenbelangen expliciet opgenomen in de wettelijke taken. Zo ziet de DTe bijvoorbeeld toe op de prijzen van energie voor 'beschermde afnemers' (waaronder nu nog de consumenten vallen). De Keuringsdienst van Waren ziet toe op de voedsel- en productveiligheid. De Inspectie Verkeer en Waterstaat ziet onder meer toe op de transparantie van de taximarkt.
Andere toezichthouders hebben consumentenbescherming als afgeleide taak, bijvoorbeeld de NMa. De NMa is belast met de uitvoering van de Mededingingswet[3]. In de Mededingingswet is de bescherming van de belangen van consumenten niet expliciet opgenomen. Wel is in de wet het verbod op misbruik van macht opgenomen. Dit kan betrekking hebben op misbruik van macht door aanbieders richting de consument. De Onderwijsinspectie controleert scholen, maar heeft geen bevoegdheden om handhavend op te treden. Wel publiceert zij haar onderzoeksrapporten. Hiermee vergroot zij de transparantie van de onderwijsmarkt, terwijl dat niet tot het wettelijke takenpakket behoort.

In tabel 2 wordt een overzicht gegeven van de verschillende geïdentificeerde aspecten van consumentenbelang waarop de onderzochte instanties zich in meer of mindere mate richten. Naast de geïdentificeerde aspecten zijn nog enkele aspecten toegevoegd. Dat betreft voornamelijk aspecten die betrekking hebben op het informeren van de consument (door de toezichthouder zelf of door de aanbieder).

NB. Uitdrukkelijk dient te worden vermeld dat het gaat om de aspecten waar de toezichthouders zich op richten. De mate waarin toezichthouders zich op die aspecten richten is niet geïnventariseerd. Dat kan zijn van zeer beperkt tot zeer vergaand.

[1] De informatie over de DNB is verzameld op basis van websearch. De informatie kon niet worden getoetst in een gesprek met DNB.

[2] De Zorgautoriteit verkeert nog in de fase van het maken van plannen. Of de Zorgautoriteit er daadwerkelijk komt, in welke vorm en met welke taken en bevoegdheden is vooralsnog onzeker. De verzamelde informatie betreft de voorlopige plannen.

[3] Dit in tegenstelling tot landen als het Verenigd Koninkrijk, Australië en Denemarken, waar de toezichthouder op concurrentie wel expliciete wettelijke taken heeft voor consumentenbescherming.

tabel 2 Overzicht van aspecten van consumentenbelangen, waarop de onderzochte toezichthouders in meer of mindere mate zijn gericht (dit toezicht kan direct of *in*direct zijn)

Aspect van het consumenten-belang	*NMa*	*DTe*	*Ver-voer-kamer*	*Zorg-auto-riteit*	*OPTA*	*DNB*	*FIOD-ECD*	*Auto-riteit-FM*	*KvW*	*IVW*	*Onder-wijsin-spectie*
Ten aanzien van transparantie											
– Toegankelijkheid van informatie	❑	☒	❑	❑	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
– Begrijpelijkheid van informatie	❑	❑	❑	❑	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
– Vergelijkbaarheid van informatie	❑	❑	❑	❑	☒	☒	❑	☒	☒	☒	☒
– Juistheid van informatie	❑	☒	❑	❑	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
– Volledigheid van informatie	❑	☒	❑	❑	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
Ten aanzien van keuzevrijheid											
– Aanwezigheid van (reële) keuze-mogelijkheden	☒	☒	@	☒	@	❑	❑	@	❑	☒	❑
– Overstapmogelijkheden	☒	☒	❑	☒	☒	❑	❑	❑	❑	☒	❑
Ten aanzien van eerlijke handel											
– Wettelijke contractbescherming	❑	☒	❑	❑	☒	☒	☒	☒	❑	☒	❑
– Toegankelijkheid van producten en diensten	☒	☒	@	☒	☒	❑	❑	☒	❑	❑	☒
– Gelijkwaardige transactiepartijen	☒	❑	❑	☒	☒	❑	❑	☒	❑	❑	❑
– Redelijke prijzen	☒	☒	@	☒	☒	❑	☒	❑	❑	☒	❑
– Redelijke leveringsvoorwaarden	☒	☒	❑	☒	☒	❑	☒	☒	❑	❑	☒
– Geen koppelverkoop	☒	❑	❑	❑	☒	❑	❑	☒	❑	❑	❑
– Gelijke voorwaarden voor alle afnemers	☒	☒	❑	☒	☒	❑	❑	☒	❑	❑	☒
Ten aanzien van klachten en ver-haalmogelijkheden											
– Wettelijke basisbescherming	❑	☒	❑	❑	☒	@	☒	❑	☒	☒	☒
– Functionele betrouwbaarheid	❑	☒	❑	❑	@	☒	❑	@	☒	❑	☒
– Klachtbehandeling	☒	☒	❑	☒	☒	☒	❑	@	☒	❑	☒
Andere dimensies											
– Ervoor zorgen dat consumenten hun rechten kennen	☒	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑
– Relevante informatie (niet te lange prospectus)	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑
– Gelijktijdigheid en tijdigheid van informatie	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑
– Informatieverschaffing over producten	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑	❑
– Correcte etikettering	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑	❑

'@' betekent dat de betreffende toezichthouder zich wel richt op het betreffende aspect, maar daarvoor geen directe instrumenten ter beschikking heeft.

Ten aanzien van transparantie

Diverse toezichthouders zien toe op de beschikbaarheid van voldoende informatie, die ook nog eens van voldoende kwaliteit is, zodat de consument een goed gefundeerde aankoopbeslissing kan nemen. Voorbeelden hiervan zijn:

- toezicht van ECD op de *juistheid* van de energielabels op koelkasten;
- toezicht door de Autoriteit-FM op de *volledigheid* van informatie in de financiële bijsluiters;
- toezicht door de Keuringsdienst van Waren op de *duidelijkheid* van inhoudsinformatie op productetiketten;
- toezicht door de Inspectie Verkeer en Waterstaat op de *toegankelijkheid* van tariefinformatie in taxi's; of
- het *zelf verstrekken* van vergelijkende informatie over telefoontarieven door OPTA.

Het zelf verstrekken van informatie komt voor in diverse gradaties. NMa, DTe, DNB en de IVW geven zelf in beperkte mate informatie, terwijl OPTA, Autoriteit-FM, Keuringsdienst van Waren en de Onderwijsinspectie een breed palet aan informatie aan de consument verschaffen. De informatieverschaffing aan consumenten betreft meestal *algemene* informatie over productgroepen. Productvergelijkende informatie komt minder vaak voor.

Conclusie: Toezichthouders zijn op twee manieren betrokken bij transparantie. Enerzijds doordat zij erop toezien dat bedrijven aan hun informatieverplichtingen voldoen (OPTA, Inspectie Verkeer en Vervoer, Autoriteit FM, Keuringsdienst van Waren en FIOD-ECD), en anderzijds door zelf informatie te verschaffen (alle toezichthouders behalve de Vervoerskamer en de Zorgautoriteit).

Ten aanzien van keuzevrijheid

Toezichthouders houden op diverse manieren toezicht op de keuzevrijheid van de consument. Een belangrijk voorbeeld wordt gevormd door de toezichthouders als NMa, DTe, OPTA, etc., die er (direct of indirect) voor waken dat er voldoende concurrentie in de markt blijft om keuzemogelijkheden voor de consument te behouden. De instrumenten die zij hiervoor inzetten zijn echter veelal *indirect*.

Wel zijn er directe instrumenten in gebruik voor het garanderen van de overstapmogelijkheden, zodat van de keuzevrijheid gebruik gemaakt kan worden. Bijvoorbeeld de richtlijnen die OPTA heeft opgesteld voor nummerportabiliteit of het toezicht van DTe op de mogelijkheid om binnen een bepaald aantal werkdagen van de ene naar de andere leverancier over te stappen.

Conclusie: Toezicht op de keuzemogelijkheden geschiedt veelal door middel van toezicht op de Business to Business-relatie en niet door toezicht op de Business to Consumer-relatie. Deze instrumenten worden hierdoor beschouwd als indirect en voor dit onderzoek minder relevant.

Ten aanzien van eerlijke handel

Eerlijke handel kent een groot aantal aspecten. Wellicht het meest in het oog springende aspect is de redelijkheid van prijzen. OPTA, IVW, de Vervoerkamer en DTe zien toe op de redelijkheid van prijzen. OPTA en DTe doen dat door zelf een bepaald prijsniveau goed te keuren dan wel vast te stellen, terwijl IVW toeziet op de naleving van een door de minister vastgesteld prijsniveau.
Een soortgelijke redenering gaat op voor de leveringsvoorwaarden. DTe en OPTA stellen zelf minimumleveringsvoorwaarden vast waaraan de marktpartijen zich jegens consu-

menten dienen te houden en zien toe op de naleving daarvan. OPTA, DTe, FIOD-ECD, Autoriteit FM en de Onderwijsinspectie zien toe op de naleving van reeds vastgestelde voorwaarden.
Wettelijke contractbescherming komt bijvoorbeeld aan de orde wanneer DTe de rechten van gereguleerde afnemers (kleinverbruikers) beschermt, wanneer een toezichthouder een vergunning verstrekt, of wanneer de Autoriteit-FM ingrijpt in onoirbare beleggingsconstructies waarbij de consument ontoelaatbaar veel financiële risico's loopt.

Conclusie: Toezicht op de eerlijke handel kan plaatsvinden doordat een toezichthouder zelf regels opstelt (OPTA en DTe), of doordat een toezichthouder toeziet op de naleving van voorwaarden en regels die door een andere instantie (veelal de minister) zijn vastgesteld (alle toezichthouders behalve de Keuringsdienst van Waren). Ook kunnen toezichthouders het consumentenbelang 'eerlijke handel' bewaken door prijzen van retailers goed te keuren of vast te stellen.

Ten aanzien van klacht- en verhaalmogelijkheden

Wanneer een product eenmaal is gekocht of een dienst eenmaal is afgenomen gaat men ervan uit dat dit/deze aan de verwachtingen van de consument zal voldoen. Mocht dit echter niet het geval zijn, dat is het van belang dat de consument ergens met zijn klachten terechtkan en dat zijn veiligheid tijdens het gebruik gewaarborgd is. Hierbij komen de wettelijke basisbescherming van de consument (productveiligheid) en het klachtenrecht om de hoek kijken.

Sommige toezichthouders, waarvan de Keuringsdienst van Waren een goed voorbeeld is, zien expliciet toe op die productveiligheid. Door middel van het uitvoeren van producttesten - maar ook door het auditen van productie*processen* - ziet de Keuringsdienst toe op de veiligheid van consumentenproducten. Andere instanties, zoals de DTe of de DNB, verbinden voorwaarden aan de vergunningen die zijn vereist voor toegang tot de markt. Hiermee wordt een selectie gepleegd en kunnen bedrijven waarvan op voorhand kan worden verwacht dat zij de consumentenbelangen schaden, uit de markt worden geweerd.

Ook komt het voor dat toezichthouders zich bezighouden met klachtbehandeling. KvW en IVW lossen zelf klachten van consumenten op, Autoriteit-FM verwijst consumenten door naar andere instanties, OPTA en de Onderwijsinspectie doen allebei, en de andere toezichthouders doen geen van deze klachtbehandelingsactiviteiten.

Conclusie: Producttesten - en het uit de handel nemen van ondeugdelijke producten - worden uitgevoerd om overtredingen te beperken c.q. recht te zetten. Klachtenbehandeling door de toezichthouders zelf en doorverwijzing van klachten naar andere instanties dragen bij aan de verhaalmogelijkheden van de consument.

Ten aanzien van overige aspecten

Overige aspecten die zijn genoemd hebben vooral betrekking op het ervoor zorgen dat de consument zijn rechten kent (hiermee wordt de onderhandelingspositie van de consument versterkt), en op aanvullende criteria van transparantie en informatievoorziening. Uitzondering is de rol die de NMa vervult bij het voorlichten van consumenten. De NMa wijst de consument, onder meer via jaarverslag, persberichten, speeches en het consumentenloket (website, antwoordnummer en telefoonlijn) op de verschillende mogelijkheden die consumenten hebben om te klagen en om verhaal te halen. Het 'zorgen

dat consumenten hun rechten kennen' houdt hier dus verband met de wijze waarop consumenten een klacht kunnen indienen.

3.4 Instrumenten en consumentenbelangen

Ter bescherming van de consumentenbelangen staan de Nederlandse toezichthouders diverse instrumenten ter beschikking. Op basis van de inventarisatie kunnen de instrumenten worden gegroepeerd. De volgende typen instrumenten kunnen dan worden onderscheiden:

- instrumenten die direct gericht zijn op versterking van de positie van de consument (vooral informatie voor de consument, klachtenafhandeling en doorverwijzing naar andere instanties)
- instrumenten die direct gericht zijn op de handhaving van de regels ten aanzien van het gedrag van aanbieders (diverse handhavingsinstrumenten)
- instrumenten die direct gericht zijn op het reguleren van het gedrag van aanbieders (vooral regulering en vergunningverlening)
- instrumenten die direct gericht zijn op beïnvloeding van het gedrag van aanbieders (vooral informatie voor de aanbieders).

In tabel 3 wordt een overzicht van het instrumentarium van de onderzochte toezichthouders gegeven.

tabel 3 Instrumenten die de toezichthouders ter beschikking staan om de consumentenbelangen te beschermen

Instrument	*NMa*	*DTe*	*Vervoerkamer*	*Zorgautoriteit*	*OPTA*	*DNB*	*FIOD-ECD*	*Autoriteit-FM*	*KvW*	*IVW*	*Onderwijsinspectie*
Directe versterking van de positie van de consumentt											
– Bijhouden openbare registers (bijv. van vergunninghouders of van personen/instellingen wie de vergunning is ontnomen)	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑	☒	❑	☒	❑
– Consumentenvoorlichting (telefoonlijn, website of informatiebladen)	☒	☒	❑	❑	☒	☒	❑	☒	☒	☒	☒
– Publicatie van onderzoeken, evaluatierapporten en vergelijkende informatie (bijv. prijsinformatie of voorwaarden)	❑	☒	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑	☒	☒
– Verstrekken tips aan consument ('wenken') op website	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑
– (Openbare) waarschuwingslijsten	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑
– Klachtenlijn / klachtafhandeling	❑	❑	❑	❑	☒	☒	❑	❑	☒	☒	☒

Instrument	*NMa*	*DTe*	*Ver-voer-kamer*	*Zorg-auto-riteit*	*OPTA*	*DNB*	*FIOD-ECD*	*Auto-riteit-FM*	*KvW*	*IVW*	*Onder-wijsin-spectie*
Regulering aanbiedersgedrag											
– Opstellen van richtlijnen	❑	☒	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑	❑	❑
– Afgeven van vergunningen en het stellen van voorwaarden in die vergunningen	❑	☒	❑	❑	❑	☒	❑	☒	❑	☒	❑
– Beoordelen, goedkeuren en/of opleggen van eindgebruikersprijzen, -tarieven, -tariefwijzigingen en/of -kortingsregelingen	❑	☒	❑	☒	☒	❑	❑	❑	❑	❑	❑
– Opstellen van beleidsregels	❑	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑	❑	❑
– Ontwikkelen en verplicht stellen van een boordcomputer	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑
Handhaving aanbiedersgedrag											
– Weigeren en intrekken van vergunningen	❑	☒	❑	❑	❑	☒	❑	☒	❑	☒	❑
– Bedrijven verplichten producten terug te halen	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑	❑
– Opleggen rijverbod	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑
– Sluiten van een bedrijf in overleg met de Officier van Justitie	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑	❑
– Geven van een bindende aanwijzing	❑	☒	❑	❑	❑	☒	❑	☒	❑	❑	❑
– Bestuursdwang	❑	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑	❑	❑
– Boetes	☒	❑	❑	❑	☒	❑	❑	☒	☒	☒	❑
– (Voorlopige) last onder dwangsom	☒	☒	❑	❑	☒	❑	❑	☒	❑	☒	❑
– Informeel overleg / advies	❑	☒	❑	❑	☒	☒	❑	❑	❑	❑	❑
– Normoverdragend gesprek	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑
– Proces-verbaal of arrangement verbaal plus strafrechtelijke vervolging door het OM	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	☒	☒	☒	❑
– Transactie-proces-verbaal	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑
– Waarschuwing en nacontrole	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑	☒	☒	❑
Beïnvloeding aanbiedersgedrag[1]											
– Informeren over de wet- en regelgeving	☒	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑	❑	☒	❑
– Overtuiging	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑
– Informele zienswijze uiten	☒	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
– Publiciteit	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑	☒	❑	❑
– Aankondiging inspectie	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑
– Aanstellen stille curator	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑	☒	❑	❑	❑
– Inspectie / onderzoek	☒	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑	☒	❑	❑

[1] *Alle instrumenten die zijn gericht op het beïnvloeden van het aanbiedersgedrag zijn 'grijze' instrumenten, die op een indirecte wijze ingrijpen in de relatie aanbieder - consument (zie toelichting in § 2.2).*

Instrumenten gericht op directe versterking van de positie van de consument

Verschillende toezichthouders beschikken over instrumenten die beogen consumenten beter in staat te stellen om een goede keuze te maken uit de producten en diensten die op de (gereguleerde) markt worden aangeboden. Een instrument dat relatief veel voorkomt is voorlichting aan de consument. Dat kan voorlichting zijn op diverse terreinen, bijvoorbeeld prijsvergelijkingen door OPTA, of voorlichting over de wet- en regelgeving. Andere mogelijke instrumenten zijn publicatie van inspectierapporten (Onderwijsinspectie) of van registers van licentiehoudende beurshandelaars c.q. beurshandelaars van wie de licentie is ingetrokken (Autoriteit-FM). In het kader van de consumentenvoorlichting is ook het doorverwijzen naar klachtenraden of geschillencommissies een instrument dat nogal eens door toezichthouders wordt ingezet. DNB, KvW, IVW, OPTA en de Onderwijsinspectie handelen ook zelf klachten af.

Conclusie: Directe versterking van de positie van de consument vindt (althans in Nederland) vooral plaats op het niveau van consumentenvoorlichting.

Regulering van het gedrag van aanbieders

Het stellen van voorwaarden in de leveringsvergunningen (bijv. DTe) en het vaststellen van een consumentenprijs (bijv. OPTA) zijn voorbeelden van regulering van het gedrag van aanbieders. Deze instrumenten zijn interessant omdat de aanbieders er nauwelijks omheen kunnen. Wanneer de aanbieders zich toch niet aan de aanwijzingen of de vergunningvoorwaarden houden, kunnen de handhavingsinstrumenten uit de kast worden gehaald.

Conclusie: Sommige toezichthouders (DTe, OPTA, Zorgautoriteit, DNB, Autoriteit FM, IVW) kunnen zelfstandig het gedrag van aanbieders reguleren, bijvoorbeeld door prijzen vast te stellen of door bindende aanwijzingen op te leggen. Dit kan een gedelegeerde bevoegdheid zijn van de minister.

Handhavingsinstrumenten

Met uitzondering van de Vervoerkamer, de Zorgautoriteit, en de Onderwijsinspectie hebben alle onderzochte toezichthouders instrumenten om de aan hen opgedragen wetgeving te handhaven. Die handhavingsinstrumenten zijn bijvoorbeeld het uitdelen van waarschuwingen, het publiceren van onderzoeksconclusies, het opleggen van boetes aan overtreders, het intrekken van vergunningen of het overdragen van vermeende overtreders aan de Officier van Justitie voor een strafrechtelijke vervolging. Een specifiek voorbeeld is het toepassen van bestuursdwang door de KvW. Dit is weliswaar een gedelegeerde bevoegdheid van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, maar de KvW kan eventueel gevaarlijke producten uit de handel nemen - op kosten van de producent. Dit gaat altijd gepaard met voorlichting aan consumenten die het product reeds hebben gekocht. In de praktijk komt dit echter nauwelijks voor omdat de partijen er meestal in onderling overleg al uitkomen.

Conclusie: Acht van de elf toezichthouders hebben handhavingsinstrumenten. Het handhavingspalet bestaat bij verschillende toezichthouders uit meerdere instrumenten. Deze instrumenten kunnen niet los van elkaar worden gezien. Informele gesprekken en waarschuwingen zullen veel minder effectief blijken wanneer er niet de dreiging achter zit dat de toezichthouder (bij het niet-opvolgen van de waarschuwing) alsnog een zware boete op kan leggen.

Beïnvloeding van het gedrag van aanbieders

De beïnvloeding van het gedrag van de aanbieders is een van de minst directe manieren van toezicht. Van feitelijk toezicht is dan ook eigenlijk geen sprake meer. Beïnvloeding kan bijvoorbeeld door middel van het aankondigen van een inspectie (verhogen van de gepercipieerde pakkans), het publiceren van negatieve uitspraken (schande-effect) of sec het informeren van aanbieders over wet- en regelgeving. Ook het informeren van aanbieders over 'hoe het eigenlijk moet' kan al tot een flinke verhoging van de naleving leiden. Aanbieders die niet van de regels op de hoogte zijn, kunnen die regels immers ook niet naleven. Verder laat de toezichthouder door middel van voorlichting zien dat het hem ernst is met de naleving en handhaving van de regels.

Conclusie: Handhaving gaat verder dan het opleggen van sancties en verplichtingen. Ook preventieve maatregelen, zoals publiciteit en het opstellen van richtsnoeren, kunnen bijdragen aan de uiteindelijke doelstelling: verhogen van de naleving van wet- en regelgeving.

Samenhang tussen instrumenten en consumentenbelangen

Op basis van de inventarisatie van het instrumentarium van de Nederlandse toezichthouders is de onderstaande matrix opgesteld. In de matrix wordt weergegeven voor welke consumentenbelangen bepaalde instrumenten worden ingezet. Tussen elk consumentenbelang en elk soort instrumenten bestaat wel een link, maar de samenhang tussen de belangen en instrumenten is in sommige gevallen sterker dan in andere gevallen. Met name kan worden geconcludeerd dat transparantie hoofdzakelijk wordt bevorderd door instrumenten die erop zijn gericht om de positie van de consument te versterken; dat eerlijke handel met name via handhaving van wet- en regelgeving en in mindere mate ook door regulering geschiedt; dat klacht- en verhaalmogelijkheden vooral worden bewaakt door middel van instrumenten die zijn gericht op het versterken van de positie van de consument en dat er relatief erg weinig instrumenten ter beschikking staan die de keuzevrijheid van de consument kunnen waarborgen (zie tabel 4).

tabel 4 Samenhang tussen instrumenten en consumentenbelang

Directe instrumenten	*Consumentenbelangen*			
	Transparantie	*Keuzevrijheid*	*Eerlijke handel*	*Klachten en verhaalmogelijkheden*
Directe versterking positie consument	XXXXX	X	X	XXX
Regulering	X	XX	XXX	XX
Handhaving	X	X	XXXXX	XX
Beïnvloeding aanbiedersgedrag	X	X	X	X

3.5 Effectiviteit

Inzicht in de effectiviteit van instrumenten vergt eigenlijk een uitgebreide evaluatie van de instrumenten. Dit was echter niet het doel van deze inventarisatie. In deze inventarisatie was het slechts de bedoeling na te gaan in hoeverre er informatie over de effectiviteit van de instrumenten beschikbaar is.

Het inzicht in de effectiviteit van individuele instrumenten is beperkt. Er is weinig formeel onderzoek gedaan naar de effectiviteit van toezichtinstrumenten. De effectiviteit van de individuele instrumenten verschilt per toezichthouder. De meeste instrumenten zijn naar het idee van de toezichthouders wel effectief.

De effectiviteit van de instrumenten *in relatie tot de aspecten van consumentenbelang* is nog moeilijker te meten. Wel lijkt het dat de meeste instrumenten effectief zijn in het beïnvloeden van het gedrag van aanbieders en consumenten, en dat de instrumenten op deze wijze bijdragen aan de belangen van de consument. Hier zijn enkele voorbeelden op zijn plaats:

1 Op grond van een klacht van de Consumentenbond heeft NMa in het voorjaar van 2001 onderzocht of de voorgenomen prijsverhoging van melkproducten in de supermarkten (het zgn. melkdubbeltje) in strijd zou zijn met de Mededingingswet. Dit bleek het geval te zijn en naar aanleiding daarvan kondigde NMa aan dat supermarkten die de prijsverhoging zouden doorvoeren, een last onder dwangsom zou worden opgelegd. Onder dreiging van deze last onder dwangsom hebben de supermarkten afgezien van de collectieve prijsverhoging. Hiermee is het aspect 'redelijke prijzen' beschermd. De last is echter niet opgelegd. De dreiging van het instrument was al voldoende effectief om naleving van de Mededingingswet af te dwingen.

2 In 2002 concludeerde OPTA dat consumenten niet volledig op de hoogte zijn van de verschillen in tarieven van aanbieders van vaste en mobiele telefonie. Er werd geconstateerd dat de vele verschillende manieren van publicatie van de tarieven de transparantie van de prijsinformatie dwarsboomden. Om de transparantie te verhogen lanceerde OPTA in augustus 2002 een website met vergelijkende tariefinformatie. Hiermee is de transparantie van prijsinformatie gediend. Effectiviteit is voorlopig nog moeilijk te meten, omdat de causale relatie tussen de informatievoorziening op de website en het overstapgedrag van de consument moeilijk aan te tonen is. Verder is het instrument ook te nieuw om te kunnen evalueren.

3 De Keuringsdienst van Waren voert jaarlijks 120.000 inspecties uit. Zeer regelmatig verplicht de KvW ondernemers om bepaalde producten uit de handel te nemen, en ook worden enkele keren per jaar bedrijven gesloten, die een gevaar opleveren voor de volksgezondheid. Bijvoorbeeld restaurants die niet voldoen aan de hygiëneeisen. Hiermee beschermt de KvW de veiligheid van de consument, en dus het aspect van 'wettelijke basisbescherming'. Overigens is in veel gevallen een waarschuwing (bij lichtere overtredingen) al voldoende. Dit wordt gemonitord doordat een waarschuwing altijd wordt gevolgd door een nacontrole. Uit de nacontroles blijkt dat circa 90% van de overtreders (tenminste tijdelijk) zijn gedrag verbetert.

4 De divisie Vervoer van de Inspectie Verkeer en Waterstaat geeft vergunningen af voor taxichauffeurs (de 'chauffeurspas'). Chauffeurs van onbesproken gedrag kunnen een chauffeurspas krijgen, maar aanvragers met een slechte reputatie of een strafblad wordt de pas geweigerd. Zo zorgt de IVW ervoor dat alleen 'nette' mensen taxichauffeur kunnen worden en wordt de kans verkleind dat de consument wordt opgelicht. Als wordt geconstateerd dat de chauffeur de vergunningvereisten toch niet naleeft, kan zijn chauffeurspas alsnog worden ingetrokken.

5 De FIOD-ECD handhaaft verschillende wetten die beogen de consument te beschermen. Daaronder valt ook het toezicht op de juistheid van energielabels op witgoed. FIOD-ECD test jaarlijks het energieverbruik van vele tientallen nieuwe witgoedapparaten (koelkasten, wasmachines, etc.), om te controleren of de energielabels die erop geplakt waren, ook de juiste informatie geven. Indien een verkeerd label wordt aangetroffen, is dat een economisch delict. Ingevolge de Wet Economische Delicten kan de FIOD-ECD handhaven, bijvoorbeeld door waarschuwing en

nacontrole, of het opmaken van een proces-verbaal (gevolgd door vervolging door de Officier van Justitie).

Benadrukt moet worden dat instrumenten moeilijk individueel op hun effectiviteit kunnen worden beoordeeld, maar dat het totale instrumentarium van een toezichthouder onder de loep moet worden genomen (zie ook figuur 4). Bijvoorbeeld, waarschuwingen zijn niet effectief als er op het negeren van de waarschuwing geen sancties kunnen worden opgelegd. Indien een aanbieder die een waarschuwing naast zich neerlegt, wel kan worden bestraft (boete, last onder dwangsom, vrijheidsstraf), blijken waarschuwingen in de praktijk vaak goed te werken.

4 Denemarken

4.1 Inleiding

De derde hoofdvraag van dit onderzoek luidde: *Over welke instrumenten, gericht op de belangen van de consument, beschikken (vergelijkbare) toezichthouders in het buitenland en met welke resultaten worden die instrumenten toegepast?* In de volgende hoofdstukken zal op deze vraag het antwoord worden gegeven. Daarvoor worden achtereenvolgens de toezichthouders in Denemarken, Frankrijk, Italië, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Australië behandeld.

In dit hoofdstuk zal allereerst worden ingegaan op de functie en de positie van de toezichthouders in Denemarken. Daarna zal worden gekeken naar hun aandacht voor consumentenbelangen en het instrumentarium dat de toezichthouders daartoe ter beschikking staat. Voorts zullen we kijken naar de effectiviteit waarmee de instrumenten worden toegepast.

4.2 Functie en positie van de toezichthouders

Toezichthouders in Denemarken

In Denemarken is gekeken naar de volgende toezichthouders (tussen haakjes staat de hierna gehanteerde afkorting en de Engelse vertaling van de naam van de toezichthouder; daarachter staan de Nederlandse equivalenten vermeld):

– Forbrugerstyrelsen (Fbs) (The Danish Consumer Agency)	---
– Fødevaredirektoratet (Fød) (The Danish Veterinary and Food Administration)	KvW
– Konkurrencestyrelsen Ks) (The Danish Competition Authority)	NMa
– IT- og Telestyrelsen (IT) (The National IT and Telecom Agency)	OPTA
– Finanstilsynet (Fs) (The Danish Financial Supervisory Authority)	Autoriteit FM
– Uddannelsesstyrelsen (Us) (The State Agency of Education)	Onderwijsinspectie
– Energitilsynet (Es) (The Danish Energy Regulatory Authority)	DTe
– Færdselsstyrelsen (Fær) (The Road Safety and Transport Agency)	IVW
– Nationalbanken (NB) (The Danish National Bank)	DNB
– Told- og Skattestyrelsen (TS) (Central Tax Customs and Tax Administration)	FIOD/ECD

Vergelijking met Nederland

In grote lijnen lijken de verschillende toezichthouders in Denemarken op die in Nederland. Dit betreft bijvoorbeeld de mededingingsautoriteit, de telecomtoezichthouder, de financiële toezichthouder, de energietoezichthouder en de keuringsdienst van waren. De functie en positie van deze toezichthouders in Denemarken komen sterk overeen met die in Nederland.

Een belangrijk verschil met de Nederlandse situatie is het bestaan van een aparte 'consumententoezichthouder' (Forbrugerstyrelsen). De Forbrugerstyrelsen is een instelling van het Deense Ministerie van Economische Zaken. De Forbrugerstyrelsen is tevens het secretariaat van de consumentenklachtencommissie (Forbrugerklagenævnet), die consumentenklachten over consumentengoederen en -diensten afhandelt. Daarnaast voert de Forbrugerstyrelsen het secretariaat van de Consumentenombudsman (Forbrugerombudsmanden). De Consumentenombudsman handhaaft de Marketingwet (markeds-

føringsloven) en de Wet op de Betaalmiddelen (Lov om visse betalingsmidler). Op grond van deze wetten (die in Nederland niet bestaan) bestrijdt de Consumentenombudsman merkpiraterij en ziet de Consumentenombudsman erop toe dat bedrijven geen misleidende informatie verstrekken en dat vergelijkende reclame-uitingen niet misleidend zijn. Verder ziet de ombudsman erop toe dat consumenten worden voorzien van goede informatie, dat garanties de positie van de consument werkelijk verbeteren, dat handelsmerken worden beschermd, dat de privacy van consumenten wordt gerespecteerd, dat alle bij wet toegestane betalingsmiddelen op de juiste wijze worden geaccepteerd en dat contante betaling overal mogelijk is. Forbrugerstyrelsen voert de organisatie van de Consumentenombudsman uit en daarmee is Forbrugerstyrelsen ook verantwoordelijk voor deze activiteiten.

Daarnaast is de Forbrugerstyrelsen de Deense autoriteit voor productveiligheid en coördineert zij het werk tussen de verschillende publieke autoriteiten op het gebied van productveiligheid. De Forbrugerstyrelsen test zelf producten en doet veel aan informatie en voorlichting voor de consument (website, tijdschrift, lezingen, folders). Een nadere toelichting op de taken van Forbrugerstyrelsen vindt u in bijlage II.

4.3 Toezichthouders en consumentenbelangen

In tabel 5 wordt een overzicht gegeven van de verschillende geïdentificeerde aspecten van consumentenbelang waarop de onderzochte instanties zich in meer of mindere mate richten. Daarnaast zijn nog vier aspecten toegevoegd die betrekking hebben op de informatievoorziening van de Fødevaredirektoratet en de Konkurrencestyrelsen.

tabel 5 Overzicht van aspecten van consumentenbelangen, waarop de onderzochte toezichthouders in meer of mindere mate zijn gericht

Aspect van het consumentenbelang	*Fbs*	*Fød*	*Ks*	*IT*	*Fs*	*Us*	*Es*
Ten aanzien van transparantie							
– Toegankelijkheid van informatie	☒	☒	☒	☒	☒	❑	☒
– Begrijpelijkheid van informatie	☒	☒	☒	☒	❑	❑	☒
– Vergelijkbaarheid van informatie	☒	☒	☒	☒	☒	❑	☒
– Juistheid van informatie	☒	☒	☒	☒	☒	❑	☒
– Volledigheid van informatie	☒	☒	☒	☒	☒	❑	☒
Ten aanzien van keuzevrijheid							
– Aanwezigheid van (reële) keuzemogelijkheden	☒	❑	❑	☒	❑	❑	☒
– Overstapmogelijkheden	☒	❑	❑	☒	❑	❑	☒
Ten aanzien van eerlijke handel							
– Wettelijke contractbescherming	☒	❑	☒	❑	☒	❑	☒
– Toegankelijkheid van producten en diensten	☒	❑	❑	☒	❑	❑	❑
– Gelijkwaardige transactiepartijen	☒	❑	☒	❑	☒	❑	☒
– Redelijke prijzen	☒	❑	☒	☒	❑	❑	☒
– Redelijke leveringsvoorwaarden	☒	☒	☒	☒	☒	☒	❑
– Geen koppelverkoop	☒	❑	❑	❑	❑	❑	❑
– Gelijke voorwaarden voor alle afnemers	☒	❑	☒	☒	☒	☒	☒
Ten aanzien van klachten en verhaalmogelijkheden							
– Wettelijke basisbescherming	☒	☒	☒	❑	❑	☒	☒
– Functionele betrouwbaarheid	☒	☒	❑	❑	❑	☒	☒
– Klachtbehandeling	☒	❑	☒	❑	❑	☒	☒
Andere dimensies							
– Informatie over voedselkwaliteit en hygiëne in Deense winkels en restaurants	❑	☒	❑	❑	❑	❑	❑
– Informatie voor consumenten en bedrijfsleven over de concurrentiesituatie van Denemarken	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑
– Economische en juridische analyse van concurrentie	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑
– Beschrijving van belangrijke beslissingen in het jaar	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑

De Færdselsstyrelsen, Nationalbanken en de Told- og Skattestyrelsen hebben geen focus op consumentenbelangen en hebben ook geen directe instrumenten ten behoeve van consumentenbelangen. Deze toezichthouders blijven daarom in het vervolg van dit hoofdstuk buiten beschouwing.

Ten aanzien van transparantie

Met uitzondering van de Uddannelsesstyrelsen zijn alle toezichthouders gericht op het vergroten van de transparantie voor de consument. Alle toezichthouders verstrekken algemene informatie voor consumenten. Verschillende toezichthouders publiceren ook productvergelijkende informatie. De Forbrugerstyrelsen publiceert bijvoorbeeld de resultaten van producttesten. De Fødevaredirektoratet publiceert informatie over individuele winkels en restaurants, en gebruikt 'smileys' om aan te geven in welke mate restaurants en winkels zich houden aan de voedingsmiddelenwetgeving (zie figuur 5). De IT- og Telestyrelsen publiceert met regelmaat vergelijkende informatie over prijzen, kosten en internettoegang. De Energitilsynet publiceert maandelijks prijsstatistieken. Ten slotte houdt de Forbrugerstyrelsen ook nog toezicht op de informatievoorziening door aanbieders, door misleidende reclame te verbieden en door boetes op te leggen aan aanbieders die de prijzen niet volgens de wettelijke voorschriften bekendmaken.

figuur 5 De 'smileys' die de Deens Fødevaredirektoratet gebruikt in haar communicatie naar de burgers

Bron: http://www.uk.foedevaredirektoratet.dk/forside.htm

Conclusie: De meeste toezichthouders in Denemarken verzorgen algemene informatie voor consumenten. Enkele toezichthouders geven vergelijkende informatie en alleen de 'consumententoezichthouder' (Forbrugerstyrelsen) let op misleidende reclame of foute prijsinformatie.

Ten aanzien van keuzevrijheid

Uit de inventarisatie in Denemarken kwam bij drie toezichthouders naar voren dat zij zich richten op de aspecten van keuzevrijheid, namelijk Forbrugerstyrelsen, IT- og Telestyrelsen en de Energitilsynet. Dit is bij deze drie toezichthouders gelinkt aan het verstrekken van vergelijkende informatie. De ingezette instrumenten vergroten weliswaar de keuzevrijheid van de consumenten, maar vergroten niet direct de keuzemogelijkheden of de overstapmogelijkheden.

Conclusie: Bij geen van de onderzochte toezichthouders zijn directe instrumenten geïnventariseerd die de keuzemogelijkheden en overstapmogelijkheden vergroten.

Ten aanzien van eerlijke handel

Alle toezichthouders houden zich bezig met een of meer aspecten van eerlijke handel, afhankelijk van de functie en rol van de betreffende toezichthouder. Een belangrijke rol is weggelegd voor de Forbrugerstyrelsen. Deze 'consumententoezichthouder' is gericht op bescherming van de consument tegen oneerlijke handelspraktijken, bijvoorbeeld door middel van het opstellen van marketingrichtlijnen, richtlijnen ten aanzien van loyaliteitsprogramma's en standaarden voor televisiereclame (misleidende reclame).

De Fødevaredirektoratet is uitsluitend gericht op redelijke leveringsvoorwaarden. De Konkurrencestyrelsen is vanuit haar rol op het concurrentietoezicht en het vaststellen van consumentenprijzen (voor de grootste nationale telecomaanbieder Tele Danmark) gericht op diverse aspecten van eerlijke handel. De IT- og Telestyrelsen richt zich met

informatieverstrekking op het vaststellen van prijzen en op diverse aspecten van eerlijke handel. De Finanstilsynet let vooral op leveringsvoorwaarden en gelijke kansen voor consumenten. De Uddannelsesstyrelsen is vooral gericht op basisnormen voor het onderwijs, die voor iedereen gelijk zijn. De Energitilsynet is onder andere gericht op redelijke prijzen, door het vaststellen van consumentenprijzen en het publiceren van prijsgegevens.

Conclusie: Alle toezichthouders zijn min of meer gericht op aspecten van eerlijke handel. Opvallend is dat de bescherming tegen oneerlijke handel voor een belangrijk deel wordt nagestreefd door inzet van voorlichtingsinstrumenten.

Ten aanzien van klacht- en verhaalmogelijkheden

Gezien hun functie zijn de Forbrugerstyrelsen en de Fødevaredirektoratet duidelijk gericht op wettelijke basisbescherming. Beide toezichthouders houden zich immers bezig met *gezondheids*- en *veiligheidsaspecten* van producten. Bij de Konkurrencestyrelsen, de Uddannelsesstyrelsen en de Energitilsynet is eveneens aangegeven dat zij zich bezighouden met wettelijke basisbescherming. Hier gaat het om wettelijke contractbescherming en privacyaspecten. Bij deze toezichthouders is de aandacht voor wettelijke basisbescherming echter minder direct dan bij de eerdergenoemde toezichthouders.

Bij vier toezichthouders is aangegeven dat zij een vorm van klachtbehandeling hebben, namelijk de Forbrugerstyrelsen, de Konkurrencestyrelsen, de Uddannelsesstyrelsen en de Energitilsynet. Echter, bij de instrumenten komt de klachtenafhandeling nauwelijks voor. Bij de Forbrugerstyrelsen is het erg duidelijk dat zij klachten afhandelen (Consumer Complaint Board). Bij de Energitilsynet valt het oplossen van klachten onder de taken en hiervoor worden handhavingsinstrumenten gebruikt. De Konkurrencestyrelsen en de Uddannelsesstyrelsen hebben geen directe klachtenafhandeling, maar kunnen wel op basis van klachten actie ondernemen.

Conclusie: Twee toezichthouders (Forbrugerstyrelsen en Energitilsynet) hebben het behandelen en oplossen van klachten van consumenten als expliciete taak. Twee andere toezichthouders (Konkurrencestyrelsen en Uddannelsesstyrelsen) kunnen toezichtacties initiëren naar aanleiding van klachten, maar lossen geen individuele consumentenklachten op.

4.4 Instrumenten en consumentenbelangen

Ter bescherming van de consumentenbelangen staan de Deense toezichthouders diverse instrumenten ter beschikking. Een overzicht van het instrumentarium van de onderzochte toezichthouders wordt gegeven in tabel 6.

tabel 6 Instrumenten die de toezichthouders ter beschikking staan om de consumentenbelangen te beschermen

Instrument	*Fbs*	*Fød*	*Ks*	*IT*	*Fs*	*Us*	*Es*
Directe versterking van de positie van de consument							
– Consumentenvoorlichting (telefoonlijn, website of informatiebladen)	☒	☒	☒	☒	❑	❑	❑
– Publicatie van onderzoeken, evaluatierapporten en vergelijkende informatie (bijv. prijsinformatie of voorwaarden)	☒	☒	❑	☒	☒	❑	☒
– Klachtenlijn / klachtafhandeling	☒	❑	❑	❑	❑	❑	☒
– Consumenten ombudsman	☒	❑	❑	❑	❑	❑	❑
Regulering aanbiedersgedrag							
– Afgeven van vergunningen en het stellen van voorwaarden in die vergunningen	❑	☒	❑	❑	☒	❑	❑
– Beoordelen, goedkeuren en/of opleggen van eindgebruikersprijzen	❑	❑	☒	☒	❑	❑	☒
Handhaving aanbiedersgedrag							
– Weigeren en intrekken van vergunningen	❑	☒	❑	❑	☒	☒	❑
– (Bedrijven verplichten) producten van de markt te halen	☒	❑	❑	❑	☒	❑	❑
– Geven van een bindende aanwijzing	❑	❑	☒	❑	☒	❑	❑
– Boetes	☒	❑	☒	❑	☒	❑	☒
– Informeel overleg / advies	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑
– Verbieden van (misleidende) reclame	☒	❑	❑	❑	❑	❑	❑
– Berisping	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑
– Ontslaan van schoolhoofd of schoolbestuur	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑
Beïnvloeding aanbiedersgedrag							
– Informeren over consument gerelateerde onderwerpen	☒	❑	❑	❑	❑	❑	❑

Instrumenten gericht op directe versterking van de positie van de consument

Het belangrijkste instrument om de positie van de consumenten direct te versterken is het geven van voorlichting. Met uitzondering van de Uddannelsesstyrelsen verstrekken alle toezichthouders diverse vormen van informatie, zowel algemene consumenteninformatie als vergelijkende informatie (zie vorige paragraaf). De Fødevaredirektoratet heeft positieve ervaringen met het gebruik van ‘smileys’ (zie figuur 5), een directe (op de plaats van de aankoop) en eenduidige (zeer goed, goed, neutraal of niet-goed) manier om aan te geven of een verkooppunt voldoet aan de eisen van de voedingsmiddelenwetgeving.

Klachtenafhandeling is slechts bij één toezichthouder prominent naar voren gekomen, namelijk de Forbrugerstyrelsen, die beschikt over een Consumenten Klachten Commissie. De behandeling van klachten over consumentengoederen en -diensten wordt door de Forbrugerstyrelsen gezien als een administratief en minder duur alternatief voor behandeling door een rechter.

Conclusie: Directe versterking van de positie van de consument vindt in Denemarken vooral plaats op het niveau van consumentenvoorlichting. Uit de inventarisatie kan worden afgeleid dat voorlichting de consument niet alleen beter in staat stelt keuzes te maken maar de consument ook beschermt tegen oneerlijke handel en gezondheids- en veiligheidsrisico's. Ten aanzien van klachtenafhandeling voor consumenten speelt de Consumenten Klachten Commissie van de Forbrugerstyrelsen een prominente rol.

Regulering van het gedrag van aanbieders

In vergelijking met de Nederlandse inventarisatie zijn duidelijk minder instrumenten op het gebied van regulering naar voren gekomen. Bij de Fødevaredirektoratet (autorisatie en registratie van bedrijven in voedingsmiddelen of het verpakken of transporteren daarvan) en bij de Finanstilsynet (vergunningen voor financiële instellingen) gaat het om het afgeven van vergunningen. Bij de Konkurrencestyrelsen (retailprijzen van Tele Danmark), de IT- og Telestyrelsen (maximumprijzen voor universele diensten) en de Energitilsynet (retailprijzen op de energiemarkt) gaat het om het vaststellen van prijzen.

Conclusie: Regulering door toezichthouders is in Denemarken beperkt tot vergunningverlening en het vaststellen van consumentenprijzen in enkele markten.

Handhavingsinstrumenten

Met uitzondering van de IT- og Telestyrelsen zijn bij alle toezichthouders handhavingsinstrumenten geïnventariseerd. De meeste instrumenten die in Nederland beschikbaar zijn, bestaan ook bij de Deense toezichthouders (zoals boetes, intrekken van vergunningen, bindende aanwijzingen, e.d.). Interessant is de mogelijkheid van de Forbrugerstyrelsen om *zelf* onveilige producten uit de markt te halen of te laten halen. In Nederland valt dit onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport[1]. De minister heeft deze verantwoordelijkheid echter ook weer aan de Keuringsdienst van Waren gedelegeerd. De Finanstilsynet heeft de mogelijkheid om noteringen en transacties op te schorten of te schrappen (in het kader van de Securities Trading Act).

Conclusie: De handhavingsinstrumenten verschillen sterk per toezichthouders. Sommige toezichthouders kunnen vergunningen intrekken of schoolhoofden/-besturen ontslaan. Andere toezichthouders kunnen berispingen, aanwijzingen en/of boetes geven en enkele toezichthouders kunnen producten van de markt (laten) halen.

Beïnvloeding van het gedrag van aanbieders

Instrumenten om het gedrag van aanbieders te beïnvloeden kwamen bij de inventarisatie in Denemarken nauwelijks boven water. Nederlandse toezichthouders maken onder andere gebruik van specifiek op aanbieders gerichte voorlichting. Dit is in Denemarken

[1] Warenwet, art 14.

minder aan de orde. Echter, de hoeveelheid consumentgerichte voorlichting lijkt in Denemarken groter. Ook deze voorlichting (met name vergelijkende informatie) zal invloed hebben op het gedrag van aanbieders. Bij de Forbrugerstyrelsen wordt ook aangegeven dat de informatie ook bedoeld is voor aanbieders.

Conclusie: Beïnvloeding van het gedrag van aanbieders vindt vooral plaats via de consumentgerichte voorlichting.

4.5 Effectiviteit

Evenals in de Nederlandse situatie is de informatie over de effectiviteit van de instrumenten beperkt. Ook in Denemarken is weinig onderzoek gedaan naar de effectiviteit van individuele instrumenten. Wel hebben diverse vertegenwoordigers van de toezichthouders een oordeel gegeven over de effectiviteit van instrumenten. Daaruit kwam bijvoorbeeld naar voren dat verschillende toezichthouders (zoals de Forbrugerstyrelsen en de IT- og Telestyrelsen) het informeren van consumenten als een centraal instrument zien voor het creëren van transparantie voor de consument. Daarnaast ziet de Forbrugerstyrelsen de Consumenten Klachten Commissie als een centraal instrument voor de bescherming van consumentenbelangen.

5 Frankrijk

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal allereerst worden ingegaan op de functie en de positie van de toezichthouders in Frankrijk. Daarna zal worden gekeken naar hun aandacht voor consumentenbelangen en het instrumentarium dat de toezichthouders daartoe ter beschikking staat. Voorts zullen we kijken naar de effectiviteit waarmee de instrumenten worden toegepast.

5.2 Functie en positie van de toezichthouders

Plaats van het toezicht binnen de rechtshandhaving

Het Franse systeem van toezicht op de economische sectoren wijkt af van het systeem dat in de meeste andere onderzochte landen wordt gehanteerd. Drie van de onderzochte autoriteiten (DGCCRF, AFSSA en IGEN) zijn niet zelfstandig, maar maken deel uit van een ministerie[1]. Dat geldt voor het toezicht op concurrentie, consumptie & fraude, het toezicht op de voedselveiligheid en de inspectie van het onderwijs.

Toezichthouders in Frankrijk

Voor het onderzoek zijn in Frankrijk de volgende toezichthoudende instanties geselecteerd. Tussen haakjes staat de hierna gehanteerde afkorting. Daarachter de Nederlandse toezichthouder met een vergelijkbaar takenpakket:

– Conseil de la concurrence (Cc)	NMa
– L' autorité de régulation des télécommunications (ART)	OPTA
– La commission de régulation de l'électricité (CRE)	DTe
– Commission de contrôle des Assurances (CCA)	Autoriteit-FM
– MINEFI / Direction Général de la Concurrence, la Consommation et de la Répression de Fraude (DGCCRF)	FIOD-ECD
– Banque de France (BdF)	DNB
– Commission Bancaire (CB)	DNB
– Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments (AFSSA)	KvW
– Commission de Discipline des Chauffeurs de Taxi (CDCT)	IVW
– Ministère de la Jeunesse, de l'Education et de la Recherche; Inspection Générale de l'Education Nationale (IGEN)	Onderwijsinspectie

In de selectie zijn enkele toezichthouders meegenomen die een nadere toelichting behoeven. Zo heeft de Conseil de la Concurrence geen consumentgerichte taken. Het toezicht van de Conseil de la Concurrence vindt uitsluitend plaats op de verhouding tussen bedrijven (fusies, kartels, misbruik macht jegens concurrenten, etc). Oneerlijke gedragingen jegens consumenten, geschillenbeslechting of overtreding van consumentenwetgeving dienen te worden opgelost via een gang naar de burgerlijke of strafrechter.

Ook is de Banque de France wel geselecteerd, maar deze heeft in feite geen toezichthoudende taken. De Banque de France heeft als missie om het monetaire beleid van de

[1] Overigens zijn ook niet alle Nederlandse toezichthouders zelfstandig.

Europese Centrale Bank in Frankrijk te implementeren. De enige activiteiten die de Banque de France uitvoert en die tevens betrekking hebben op de consument is het vaststellen van het gemiddelde rentetarief. Wettelijk is vastgelegd dat de interestniveaus niet meer dan een derde hoger mogen zijn dat dit gemiddelde tarief. Het toezicht op het bankwezen wordt uitgevoerd door de Commission Bancaire, die daarom ook in het onderzoek is opgenomen. De Conseil de la Concurrence en de IGIN, die geen consumentenbelangen beschermen, worden verder in dit onderzoek niet meer meegenomen.

Vergelijking met Nederland

In tegenstelling tot de Nederlandse situatie vindt het toezicht op de taxisector in Frankrijk niet op centraal niveau plaats, maar op het niveau van de departementen. Frankrijk heeft circa 100 departementen, die elk hun eigen Commission de Discipline des Chauffeurs de Taxi hebben. Daarnaast hebben ook de grootste steden hun eigen Commission. Deze commissies werken als een soort geschillencommissie/adviesorgaan. Ze hebben echter *geen* handhavingsinstrumenten. Handhaving en sanctionering van het overtreden van de wetten vindt plaats via politie en justitie. Voor dit onderzoek is de Commission van Parijs onderzocht.

Verder is het van belang om op te merken dat ook de Inspection Générale de l'Education Nationale, de Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments, La commission de régulation de l'électricité, en zelfs de Direction Général de la Concurrence, la Consommation et de la Répression de Fraude zelf geen regulerende, handhavende of sanctionerende beslissingen kunnen nemen maar dat zij hiervoor uitsluitend *voorstellen* kunnen doen aan de minister, de Conseil de la Concurrence, justitie of aan de lokale prefecten. Deze laatste instanties kunnen dan overgaan tot het uitvaardigen van aanwijzingen, sancties of andere maatregelen. In Nederland is het juist vaak zo dat de toezichthouders zelf sanctionerend kunnen optreden, en dat zij anders de rechter moeten overtuigen om sancties op te leggen. Daarbij moet worden opgemerkt dat de Direction Général de la Concurrence, la Consommation et de la Répression de Fraude (DGCCRF) eigenlijk onderdeel is van het Ministerie van Economie, Financiën en Industrie. De DGCCRF staat bekend als een *regulerende dienst*.

De Commission de Régulation de l'Électricité treedt hoofdzakelijk - maar niet uitsluitend - op in business-to-business gerelateerde aangelegenheden.

5.3 Toezichthouders en consumentenbelangen

In tabel 7 wordt per toezichthouder aangegeven op welke aspecten van het consumentenbelang hij zich richt.

tabel 7 Overzicht van aspecten van consumentenbelangen, waarop de onderzochte toezichthouders in meer of mindere mate zijn gericht

Aspect van het consumentenbelang	*ART*	*CRE*	*CCA*	*DGCCRF*	*BdF*	*CB*	*AFSSA*	*CDCT*
Ten aanzien van transparantie								
– Toegankelijkheid van informatie	❑	❑	❑	☒	❑	❑	☒	☒
– Begrijpelijkheid van informatie	❑	❑	❑	☒	❑	❑	☒	☒
– Vergelijkbaarheid van informatie	❑	❑	❑	☒	❑	❑	☒	❑
– Juistheid van informatie	❑	❑	❑	☒	❑	☒	☒	☒
– Volledigheid van informatie	❑	❑	❑	☒	❑	❑	☒	☒
Ten aanzien van keuzevrijheid								
– Aanwezigheid van (reële) keuzemogelijkheden	☒	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
– Overstapmogelijkheden	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
Ten aanzien van eerlijke handel								
– Wettelijke contractbescherming	❑	❑	☒	❑	❑	☒	❑	☒
– Toegankelijkheid van producten en diensten	☒	☒	❑	❑	❑	❑	❑	☒
– Gelijkwaardige transactiepartijen	❑	❑	❑	☒	❑	☒	❑	❑
– Redelijke prijzen	☒	☒	❑	☒	☒	❑	❑	☒
– Redelijke leveringsvoorwaarden	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑	❑
– Geen koppelverkoop	☒	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒
– Gelijke voorwaarden voor alle afnemers	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
Ten aanzien van klachten en verhaalmogelijkheden								
– Wettelijke basisbescherming	☒	☒	☒	☒	❑	☒	☒	☒
– Functionele betrouwbaarheid	☒	❑	☒	☒	❑	☒	❑	☒
– Klachtbehandeling	❑	❑	☒	☒	❑	❑	❑	❑
Andere dimensies								
– Leveringszekerheid	❑	❑	☒	❑	❑	☒	❑	❑
– Ervoor zorgen dat consumenten hun rechten kennen	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑

Ten aanzien van transparantie

Enkele van de toezichthouders (DGCCRF, AFSSA en CDCT) zijn erop gespitst dat consumenten voldoende goede informatie krijgen. Dat kan betrekking hebben op informatie over producten, diensten of aanbieders, wet- en regelgeving, maar ook op waarschuwingen als bepaalde producten bijvoorbeeld een bedreiging vormen voor de volksgezondheid. Dit laatste wordt bijvoorbeeld gedaan door de AFSSA.

Conclusie: Slechts drie van de onderzochte toezichthouders zien toe op de transparantie van consumenteninformatie. De AFSSA (Franse equivalent van de Keuringsdienst van Waren) kan bijvoorbeeld consumenten waarschuwen over gevaarlijke producten. Dit is gelijk haar belangrijkste instrument.

Ten aanzien van keuzevrijheid

Van alle toezichthouders is alleen de toezichthouder in de telecommunicatie gericht op de keuzevrijheid van de consument. ART handhaaft de wetgeving op dit gebied en kan desnoods boetes opleggen of licenties intrekken.

Conclusie: Slechts één van de onderzochte Franse toezichthouders heeft een taak op het gebied van de keuzevrijheid van consumenten.

Ten aanzien van eerlijke handel

Bijna alle van de onderzochte toezichthouders zijn op een of andere manier betrokken bij de eerlijke handel. CCA, Commission Bancaire en CDCT zien er bijvoorbeeld op toe dat aanbieders geen oneerlijke contractvoorwaarden hanteren. In de andere sectoren moeten juiste voorwaarden via de rechter worden afgedwongen. ART, CRE, CCA, Banque de France en CDCT zien tevens toe op het prijsniveau. Indien prijzen worden vastgesteld is dat echter meestal door de overheid zelf en niet door de toezichthouder.

Conclusie: De onafhankelijke toezichthouders zijn gericht op de eerlijkheid van de handel, maar regulering hiervan geschiedt veelal door de overheid en niet door de toezichthouder.

Ten aanzien van klacht- en verhaalmogelijkheden

CCA en DGCCRF handelen zelf klachten van consumenten af. Andere toezichthouders kijken meer naar de veiligheid van de consument of naar de functionele betrouwbaarheid van diensten en producten. Opmerkelijk is dat de CCA kan bemiddelen (conciliation) ten aanzien van schadeloosstelling als consumentenrechten zijn geschaad.

Conclusie: Veiligheid is een belangrijk aspect dat door veel van de Franse toezichthouders in het oog wordt gehouden. Daarnaast handelen enkele toezichthouders ook zelf klachten af.

Ten aanzien van overige aspecten

IGEN en Banque de France zijn met name gericht op kwaliteitsaspecten die in dit onderzoek niet aan de orde komen. Daarnaast zien CCA en de Commission Bancaire erop toe dat financiële instellingen voldoende solvabel zijn, om te voorkomen dat de consument (die daar weinig inzicht in heeft) in zijn hemd komt te staan wanneer een verzekeringsmaatschappij of een bank zou failleren.

5.4 Instrumenten en consumentenbelangen

De Franse toezichthouders staan veel dichter bij de overheid dan in de meeste andere landen. In veel gevallen (bijv. in de taxisector, de energiesector of de onderwijssector) fungeert de toezichthouder als adviseur of klankbord van de overheid, maar stelt de overheid zelf de regels op en bepaalt zij de eventuele sancties. Het instrumentarium van de Franse toezichthouders is hierdoor vrij beperkt.

In tabel 8 wordt een overzicht gegeven van het instrumentarium van de onderzochte toezichthouders.

tabel 8 Instrumenten die de toezichthouders ter beschikking staan om de consumentenbelangen te beschermen

Instrument	*ART*	*CRE*	*CCA*	*DGCCRF*	*BdF*	*CB*	*AFSSA*	*CDCT*
Directe versterking van de positie van de consument								
– Consumentenvoorlichting (telefoonlijn, workshops, website of informatiebladen)	❑	❑	❑	☒	❑	❑	☒	❑
– Publicatie van onderzoeken, evaluatierapporten en vergelijkende informatie (bijv. prijsinformatie of voorwaarden)	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑
– (Openbare) waarschuwingslijsten	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑
– Klachtafhandeling (conciliatie)	❑	❑	☒	☒	❑	❑	❑	❑
Regulering aanbiedersgedrag								
– Opstellen van regels of richtlijnen	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑
– De uitoefening van bepaalde activiteiten verbieden	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑	❑
– Prijscontrole (vaststellen maximum rentepercentage, goedkeuren van de prijzen van monopolisten)	❑	❑	❑	☒	☒	❑	❑	❑
Handhaving aanbiedersgedrag								
– Intrekken van vergunningen	☒	❑	☒	❑	❑	❑	❑	❑
– Ministerievragen om onveilige producten te verbieden	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑
– Geven van een bindende aanwijzing	❑	❑	☒	❑	❑	☒	❑	❑
– In beslag nemen van namaak- merkproducten	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑
– Boetes	☒	❑	☒	❑	❑	☒	❑	❑
– Bevriezen of verbeurd verklaren van activa	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑	❑
– Dwingen om manager te ontslaan	❑	❑	☒	❑	❑	☒	❑	❑
– Overdragen voor strafrechtelijke vervolging door het OM of de plaatselijke prefectuur	❑	❑	☒	☒	❑	☒	❑	❑
– Aanstellen tijdelijke directeur of curator	❑	❑	☒	❑	❑	☒	❑	❑
Beïnvloeding aanbiedersgedrag								
– Informeren over de wet- en regelgeving (internet, informatiebladen, workshops)	❑	❑	❑	☒	❑	❑	☒	❑
– Waarschuwing en/of aanbevelingen voor verbeteringen aan bedrijven	❑	❑	☒	❑	❑	☒	❑	❑
– Goedkeuren van voorstellen voor economisch herstelprogramma en financieringsvoorstellen	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑	❑
– Inspectie / onderzoek	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑	❑

De Franse inspectie voor onderwijs (IGEN) heeft geen instrumenten om haar toezicht vorm te geven. Handhaving en regulering gebeuren door het ministerie. Daarom wordt IGEN in de rest van dit hoofdstuk buiten beschouwing gelaten.

Instrumenten gericht op directe versterking van de positie van de consument

DGCCRF en de AFSSA publiceren zelf (incidenteel) informatie, met name wanneer de publieke veiligheid of de volksgezondheid in het geding is. Het publiceren van informatie aan de consument is zelfs een wettelijke taak van de AFSSA. Ook klachtafhandeling (conciliatie) door toezichthouders komt voor. Dit gebeurt bijvoorbeeld door de CCA en de DGCCRF.

Conclusie: De toezichthouders hebben een zeer beperkt instrumentarium om het gedrag van de consument te beïnvloeden.

Regulering van het gedrag van aanbieders

Regulering van aanbiedersgedrag vindt met name plaats door de overheid. Incidenteel heeft een toezichthouder bevoegdheden op dit terrein, zoals het vaststellen van prijzen (Banque de France, DGCCRF) of het geven van bindende aanwijzingen (CCA, Commission Bancaire). Wat opvalt is dat geen van de toezichthouders zelf vergunningen afgeeft. Het intrekken van vergunningen gebeurt wel als sanctie en ter voorkoming van problemen, maar deze vergunningen worden afgegeven door de overheid. Men betracht een vrij strikte scheiding tussen het verlenen van toegang tot de markt en het toezien op de spelers. Wel bereidt bijvoorbeeld de ART bepaalde zaken in de vergunningprocedure voor, maar de minister verleent uiteindelijk de benodigde papieren.

Conclusie: Regulering van aanbiedersgedrag vindt met name plaats door de overheid en nauwelijks door de toezichthouders.

Handhavingsinstrumenten

Vier toezichthouders staan diverse handhavingsinstrumenten ter beschikking. Eigenlijk hebben alleen de ART, CCA, DGCCRF en de Commission Bancaire handhavingsbevoegdheden. Sanctionering kan bijvoorbeeld plaatsvinden door het intrekken van vergunningen, opleggen van boetes, bedrijven dwingen de manager te ontslaan of aanbieders dwingen om bepaalde maatregelen te nemen.

Conclusie: Slechts vier van de onderzochte toezichthouders kunnen handhavend optreden. Veel handhaving van consumentenwetgeving geschiedt via strafrecht of burgerlijk recht. Toezichthouders hebben vooral een belangrijke signalerende taak (inspectie en controles).

Beïnvloeding van het gedrag van aanbieders

De Commission Bancaire en de CCA kunnen bedrijven waarschuwingen geven en aanbevelingen doen voor verbeteringen. Worden deze aanbevelingen niet opgevolgd, dan zal handhavend worden opgetreden. Het geven van informatie over wet- en regelgeving is verder ook een instrument dat kan worden ingezet om de naleving door aanbieders te vergroten.

Conclusie: De Franse toezichthouders hebben relatief weinig mogelijkheden om het aanbiedersgedrag dusdanig te beïnvloeden dat overtreding van de consumentenregels kan worden voorkomen.

5.5 Effectiviteit

Frankrijk heeft geen traditie van het meten en monitoren van de effectiviteit van bepaalde maatregelen of instrumenten. Van de toezichtinstrumenten is er dus ook geen één waarvan de effectiviteit officieel is vastgesteld. In het algemeen vinden de toezichthouders hun instrumentarium vrij effectief, ook de instrumenten die niet of nauwelijks worden ingezet (zoals bijvoorbeeld het intrekken van een vergunning).

De ART vindt de effectiviteit voldoende en baseert zich daarbij op het feit dat de prijzen in de markt laag zijn, dat de innovatie hoog is en dat het aantal aanbieders toeneemt.
De CCA vindt het toezicht effectief, juist *omdat* nauwelijks sanctionerend hoeft te worden opgetreden. De naleving van de wetgeving is in het algemeen goed genoeg.
De Commission Bancaire vindt ook de niet-gebruikte instrumenten effectief vanwege de preventieve werking die daarvan uitgaat en heeft enkele instrumenten die pas recent zijn ingevoerd en die nog niet *kunnen* worden geëvalueerd.
De DGCCRF zegt dat het bewijs van de effectiviteit is dat als in een bepaald jaar een bepaalde sector is onderzocht, het volgende jaar het nalevingsniveau in die sector aanzienlijk hoger is dan voorheen.
De AFSSA bestaat sinds 1998. In 2003 - vijf jaar na oprichting - zal voor het eerst een evaluatieonderzoek plaatsvinden. In een tussentijds consumentenonderzoek (in 2001) blijkt dat 22% van de consumenten de AFSSA inmiddels kent en dat een grote meerderheid van de Franse bevolking de informatie van AFSSA van een hoog en zeer betrouwbaar niveau acht. De persberichten van de AFSSA resulteren jaarlijks in 11.000 artikelen in de gedrukte media en in 1.500 meldingen in audiovisuele media. Hoewel men vooruitlopend op de officiële evaluatie geen uitspraken wil doen, worden de instrumenten in het algemeen als efficiënt beschouwd.

6 Italië

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal allereerst worden ingegaan op de functie en de positie van de toezichthouders in Italië. Daarna zal worden gekeken naar hun aandacht voor consumentenbelangen en het instrumentarium dat de toezichthouders daartoe ter beschikking staat. Voorts zullen we kijken naar de effectiviteit waarmee de instrumenten worden toegepast.

6.2 Functie en positie van de toezichthouders

Toezichthouders in Italië

In Italië is gekeken naar de volgende toezichthouders (tussen haakjes staat de hierna gehanteerde afkorting en daarachter staan de Nederlandse equivalenten vermeld):

– Autorità Garanta della Concurrenza e del Mercato (AGCM)	NMa
– Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Agcom)	OPTA
– Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEG)	DTe
– Instituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Privati e di Interesse Collettivo (ISVAP)	Autoriteit FM
– Guardia di Finanza (GF)	FIOD/ECD
– Banca D'Italia (BDI)	DNB
– Istituto nazionale per la valutazione del sistema dell' struzione (Invalsi)	Onderwijsinspectie
– Ufficio Taxi (Roma, Milano) (UT)	IVW
– Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB)	Autoriteit FM
– Ispettorato Centrale Respressione Frodi (ICRF)	KvW

Vergelijking met Nederland

Diverse toezichthouders in Italië komen qua rol sterk overeen met de Nederlandse toezichthouders, maar er zijn ook verschillen. Daarbij zijn vooral extra consumentgerichte taken interessant. De Autorità Garanta della Concurrenza e del Mercato (AGCM) heeft dezelfde taken als de NMa. Bij de AGCM komt daar als expliciete taak het tegengaan van misleidende reclame bij. De rol van Agcom lijkt op sommige punten breder dan die van OPTA. Het veld van Agcom is communicatie; dit heeft niet alleen betrekking op telecommunicatie, maar ook op omroepen en op audiovisuele en softwareproducten. Italië kent geen sectorbrede geïntegreerde financiële toezichthouder als de Autoriteit FM, maar kent een toezichthouder voor de verzekeringssector en een toezichthouder voor de effectenbranche. Voor de taxisector is in Italië gekeken naar lokale toezichthouders.

6.3 Toezichthouders en consumentenbelangen

In tabel 9 wordt een overzicht gegeven van de verschillende geïdentificeerde aspecten van consumentenbelangen waarop de onderzochte instanties zich in meer of mindere mate richten. Daarnaast zijn nog diverse aspecten toegevoegd. Daarbij gaat het om een specificatie van de eerder geïdentificeerde aspecten of om specifieke aspecten voor bepaalde toezichthouders. Zo is de Agcom ook gericht op bescherming van minderjari-

gen, van copyright en van taalminderheden en is vermijden van *conflict of interests* een typisch aspect voor de CONSOB.

tabel 9 Overzicht van aspecten van consumentenbelangen, waarop de onderzochte toezichthouders in meer of mindere mate zijn gericht

Aspect van het consumentenbelang	*AGCM*	*Agcom*	*AEG*	*ISVAP*	*BDI*	*UT*	*CONSOB*	*ICRF*
Ten aanzien van transparantie								
– Toegankelijkheid van informatie	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
– Begrijpelijkheid van informatie	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
– Vergelijkbaarheid van informatie	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
– Juistheid van informatie	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
– Volledigheid van informatie	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
Ten aanzien van keuzevrijheid								
– Aanwezigheid van (reële) keuzemogelijkheden	❑	☒	☒	☒	❑	❑	❑	❑
– Overstapmogelijkheden	❑	☒	☒	☒	❑	❑	❑	❑
Ten aanzien van eerlijke handel								
– Wettelijke contractbescherming	☒	❑	❑	❑	☒	☒	☒	❑
– Toegankelijkheid van producten en diensten	☒	❑	☒	☒	❑	☒	❑	❑
– Gelijkwaardige transactiepartijen	☒	☒	☒	☒	❑	☒	☒	❑
– Redelijke prijzen	☒	☒	☒	☒	❑	☒	❑	❑
– Redelijke leveringsvoorwaarden	☒	❑	☒	☒	☒	☒	❑	❑
– Geen koppelverkoop	☒	❑	☒	❑	❑	☒	❑	❑
– Gelijke voorwaarden voor alle afnemers	☒	☒	☒	❑	☒	☒	☒	❑
Ten aanzien van klachten en verhaalmogelijkheden								
– Wettelijke basisbescherming	☒	☒	☒	❑	☒	☒	❑	☒
– Functionele betrouwbaarheid	☒	❑	☒	❑	❑	❑	☒	❑
– Klachtbehandeling	❑	☒	☒	☒	❑	☒	❑	❑
Andere dimensies								
– Aanpak van misleidende reclame	☒	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
– Bescherming van minderjarigen	❑	☒	❑	❑	❑	❑	❑	❑
– Bescherming van copyright	❑	☒	❑	❑	❑	❑	❑	❑
– Bescherming van taalminderheden	❑	☒	❑	❑	❑	❑	❑	❑
– Voorraadzekerheid (bescherming tegen verlies van spaargeld)	❑	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑
– Eerlijke concurrentie	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑
– Scholing van consumenten	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑
– Vermijden van *conflict of interests* bij de aanbieder	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑

De Istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione en de Guardia di Finanza hebben geen focus op consumentenbelangen en hebben ook geen directe in-

strumenten ten behoeve van consumentenbelangen. Deze toezichthouders blijven daarom in het vervolg van dit hoofdstuk buiten beschouwing.

Ten aanzien van transparantie

Voor acht van de onderzochte toezichthouders is vergroting van de transparantie voor de consument een (belangrijk) doel. Zes toezichthouders (m.u.v. Agcom, Banca D'Italia en Ufficio Taxi) publiceren in meer of mindere mate informatie voor de consument. Daarnaast houden de meeste toezichthouders in meer of mindere mate toezicht op informatieverstrekking van aanbieders aan consumenten (niet Autorità per l'energia elettrica e il gas en Ispettorato Centrale Respressione Frodi).

Conclusie: Zowel informatieverstrekking aan de consument als toezicht op de informatie van aanbieders wordt door de meeste toezichthouders gebruikt om de transparantie voor de consumenten te vergroten.

Ten aanzien van keuzevrijheid

Bij drie toezichthouders zijn instrumenten geïnventariseerd die invloed kunnen hebben op de keuze- en switchmogelijkheden voor de consument, namelijk Agcom, Autorità per l'energia elettrica e il gas en ISVAP. Het gaat hierbij vooral om richtlijnen.

Conclusie: Ten aanzien van de aspecten van keuzevrijheid hebben drie toezichthouders directe consumentgerichte instrumenten ter beschikking.

Ten aanzien van eerlijke handel

Met uitzondering van de Ispettorato Centrale Respressione Frodi richten alle toezichthouders zich op aspecten van eerlijke handel. Bij diverse toezichthouders gebeurt dit vanuit de rol van bevordering van de concurrentie (zoals bij AGCM, Agcom, Autorità per l'energia elettrica e il gas). Met uitzondering van Agcom gebruiken toezichthouders handhavingsinstrumenten om eerlijke handel te bevorderen. Bij drie toezichthouders zijn ook reguleringsinstrumenten geïnventariseerd ten behoeve van eerlijke handel. Agcom reguleert prijzen (goedkeuring). De Autorità per l'energia elettrica e il gas stelt richtlijnen op en reguleert prijzen en contractvoorwaarden. ISVAP kan richtlijnen opstellen ter bevordering van eerlijke handel.

Conclusie: Bijna alle toezichthouders zien toe op aspecten van eerlijke handel. De meeste toezichthouders doen dat door gebruik te maken van handhavingsinstrumenten en enkele hebben mogelijkheden om regulerend op te treden.

Ten aanzien van klacht- en verhaalmogelijkheden

Bij bijna alle toezichthouders (niet ISVAP en CONSOB) is aangegeven dat zij zich richten op wettelijke basisbescherming. Bij de Ispettorato Centrale Respressione Frodi heeft dit duidelijk te maken met de kernfunctie (garantie van voedselkwaliteit) en de daarmee samenhangende aspecten van gezondheid en veiligheid. Bij de andere toezichthouders lijkt het meer op het vlak van consumentenrecht te liggen.
Agcom, Autorità per l'energia elettrica e il gas en ISVAP handelen klachten van individuele consumenten af. De Ufficio Taxi, AGCM en Ispettorato Centrale Respressione Frodi handelen geen individuele klachten af, maar consumentenklachten kunnen in voorkomende gevallen leiden tot een onderzoek en eventueel handhaving.

Conclusie: Wettelijke contractbescherming speelt een rol bij de meeste toezichthouders. Afhandeling van individuele klachten gebeurt door drie toezichthouders.

6.4 Instrumenten en consumentenbelangen

Ter bescherming van de consumentenbelangen staan de Italiaanse toezichthouders diverse instrumenten ter beschikking. Een overzicht van het instrumentarium van de onderzochte toezichthouders wordt gegeven in tabel 10.

tabel 10 Instrumenten die de toezichthouders ter beschikking staan om de consumentenbelangen te beschermen

Instrument	*AGCM*	*Agcom*	*AEG*	*ISVAP*	*BDI*	*UT*	*CONSOB*	*ICRF*
Directe versterking van de positie van de consument								
– Bijhouden openbare registers (bijv. van vergunninghouders of van personen/ instellingen wie de vergunning is ontnomen)	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑
– Consumentenvoorlichting (telefoonlijn, website of informatiebladen)	❑	❑	☒	☒	❑	❑	❑	☒
– Verstrekken van tips aan consument op website	☒	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
– Openbare waarschuwingen	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑
– Klachtenlijn / klachtafhandeling	❑	☒	☒	☒	❑	❑	❑	❑
Regulering aanbiedersgedrag								
– Opstellen van richtlijnen	❑	❑	☒	☒	❑	❑	❑	❑
– Geven van een bindende aanwijzing	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑	❑
– Afgeven van vergunningen en het stellen van voorwaarden in die vergunningen	❑	❑	❑	☒	❑	❑	☒	❑
– Beoordelen, goedkeuren en/of opleggen van eindgebruikersprijzen	❑	☒	☒	❑	❑	❑	❑	❑
– Regulering van universele dienstverlening	❑	☒	❑	❑	❑	❑	❑	❑
– Reductie van abonnementsgelden voor zwakkere categorieën	❑	☒	❑	❑	❑	❑	❑	❑
– Regulering van contractcondities	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑	❑
– Autorisatie van te publiceren informatie	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑

Instrument	*AGCM*	*Agcom*	*AEG*	*ISVAP*	*BDI*	*UT*	*CONSOB*	*ICRF*
Handhaving aanbiedersgedrag								
– Weigeren en intrekken van vergunningen	❑	❑	❑	❑	❑	☒	☒	❑
– Boetes	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	❑
– Strafrechtelijke vervolging door het OM	☒	❑	❑	❑	☒	❑	❑	☒
– Activiteiten van een bedrijf tijdelijk stopzetten	☒	☒	❑	❑	❑	❑	❑	❑
– Voorstellen van boetes bij de minister	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑
– Toetsen van handel met voor-kennis	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑
– Inbeslagname	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒
Beïnvloeding aanbiedersgedrag								
– Inspectie / onderzoek	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒
– Testen van producten	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒

Instrumenten gericht op directe versterking van de positie van de consument

Met uitzondering van Agcom, Banca D'Italia en Ufficio Taxi verstrekken alle toezichthouders in meer of mindere mate informatie aan consumenten. Bij de AGCM gaat het om ‘gouden regels’ voor de consument op de website. Bij CONSOB gaat het om informatie over geregistreerde bedrijven en om waarschuwingen tegen niet-geautoriseerde bedrijven. Bij Autorità per l'energia elettrica e il gas, ISVAP en Ispettorato Centrale Respressione Frodi gaat het om algemene informatie voor consumenten. Bij geen van de toezichthouders is boven water gekomen dat zij *vergelijkende* informatie verstrekken aan consumenten. In vergelijking met Nederland is de informatieverstrekking in Italië beperkt en algemeen.
Zoals in de voorgaande paragraaf reeds is genoemd, is bij drie toezichthouders expliciet naar voren gekomen dat zij individuele klachten van consumenten afhandelen.

Conclusie: Bij vijf toezichthouders is een vorm van consumentenvoorlichting geïnventariseerd. Deze voorlichting is over het algemeen beperkt en algemeen van aard. Klachtenafhandeling komt bij drie toezichthouders voor.

Regulering van het gedrag van aanbieders

Bij vier toezichthouders zijn reguleringsinstrumenten geïnventariseerd, namelijk Agcom, Autorità per l'energia elettrica e il gas, ISVAP en CONSOB. Dit heeft onder andere betrekking op het opstellen van richtlijnen, geven van bindende aanwijzingen en afgeven van vergunningen. Daarnaast keurt Agcom tarieven goed en stelt de Autorità per l'energia elettrica e il gas tarieven vast. Autorità per l'energia elettrica e il gas kan ook contractcondities opleggen. Interessant is daarnaast dat Agcom zich bezighoudt met sociaal zwakkeren door regulering van universele dienstverlening en reductie van abonnementsgelden. Ten slotte is er het instrument van CONSOB om bepaalde te publiceren informatie te autoriseren.

Conclusie: In Italië beschikt een aantal toezichthouders over soortgelijke reguleringsinstrumenten als de toezichthouders in Nederland. Anders in Italië is de aan-

dacht van Agcom voor sociaal zwakkeren en de autorisatie van te publiceren informatie door CONSOB.

Handhavingsinstrumenten

Alle toezichthouders beschikken over handhavingsinstrumenten. Met uitzondering van de Ispettorato Centrale Respressione Frodi kunnen alle toezichthouders zelf boetes opleggen. In Nederland beschikken minder toezichthouders over de mogelijkheid om zelf boetes op te leggen. De Ispettorato Centrale Respressione Frodi kan alleen vervolging bij het OM vragen (net als FIOD-ECD in Nederland). AGCM en Agcom hebben de mogelijkheid om bij ernstige of herhaaldelijke overtredingen de activiteiten van een bedrijf tijdelijk stop te zetten.

Conclusie: De meeste toezichthouders hebben de mogelijkheid om zelf boetes op te leggen. Daarnaast komen onder andere instrumenten voor als het stopzetten van activiteiten en het intrekken van vergunningen.

Beïnvloeding van het gedrag van aanbieders

Instrumenten om het gedrag van aanbieders te beïnvloeden zijn in Italië nauwelijks geïnventariseerd. Alleen bij de Ispettorato Centrale Respressione Frodi zijn twee instrumenten naar voren gekomen, namelijk preventieve controles en het testen van producten.

Conclusie: Instrumenten om het gedrag van aanbieders te beïnvloeden zijn nauwelijks in de inventarisatie naar voren gekomen.

6.5 Effectiviteit

Evenals in de Nederlandse situatie is de informatie over de effectiviteit van de instrumenten beperkt. Ook in Italië is weinig onderzoek gedaan naar de effectiviteit van individuele instrumenten en ook vertegenwoordigers van toezichthouders hebben ten behoeve van de inventarisatie geen oordeel gegeven.

7 Verenigd Koninkrijk

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal allereerst worden ingegaan op de functie en de positie van de toezichthouders in het Verenigd Koninkrijk. Daarna zal worden gekeken naar hun aandacht voor consumentenbelangen en het instrumentarium dat de toezichthouders daartoe ter beschikking staat. Voorts zullen we kijken naar de effectiviteit waarmee de instrumenten worden toegepast.

7.2 Functie en positie van de toezichthouders

Toezichthouders in het Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk is gekeken naar de volgende toezichthouders (tussen haakjes staan de gehanteerde afkortingen en daarachter staan de Nederlandse equivalenten vermeld):

– Office of Fair Trading (OFT)	NMa
– Office of Telecommunications (OFTEL)	OPTA
– Office of Gas & Electricity Markets (OFGEM)	DTe
– Financial Services Authority (FSA fin)	Autoriteit FM
– Bank of England (BoE)	DNB
– Food Standards Agency (FSA food)	KvW
– Public Carriage Office (PCO)	IVW
– Office for Standards in Education (OFSTED)	Onderwijsinspectie
– Serious Fraud Office (SFO)	FIOD/ECD

Vergelijking met Nederland

In het Verenigd Koninkrijk zijn verschillende toezichthouders actief. Ter eerste is er het Office of Fair Trading (OFT), een 'super-toezichthouder' die zelf toeziet op concurrentie en de bescherming van consumentenbelangen, en die in voorkomende gevallen de activiteiten van andere toezichthouders coördineert. De missie van OFT is om markten goed te laten functioneren voor de consument. Volgens OFT werken markten goed wanneer de aanbieders op die markt in open, eerlijke en krachtige concurrentie met elkaar strijden om de klandizie van de consument. Het doel van OFT is om zeker te stellen dat consumenten zo veel mogelijk keuze hebben, in alle verschillende marktsectoren. Als zelfstandige en professionele organisatie speelt OFT een leidende rol wanneer het gaat om het promoten en beschermen van consumentenbelangen binnen het Verenigd Koninkrijk, en tegelijkertijd ziet het erop toe dat bedrijven eerlijk en concurrerend zijn. Daarnaast heeft OFT de functie om het publiek op de hoogte te brengen van welke voordelen ze kunnen behalen uit concurrentie. OFT heeft drie operationele hoofdactiviteiten: *Competition Enforcement*, *Consumer Regulation Enforcement*, en *Markets and policies initiatives*. De instrumenten die OFT hiervoor heeft, worden ontleend aan de consumenten- en mededingingswetgeving (bijvoorbeeld de Control of Misleading Advertisements Regulations 1988; Consumer Credit Act 1974; en de Fair Trading Act 1973). Een nadere toelichting op de positie, taken en wetgeving van de OFT treft u aan in bijlage I.

Eén belangrijk verschil met de Nederlandse situatie is dat OFT een wettelijke taak heeft bij het beschermen van de belangen van de consument, terwijl die wettelijk taakstelling

bij de NMa ontbreekt[1]. In de activiteiten van OFT komt de consumentgerichte taak ook prominent naar voren. Zo organiseert OFT bijvoorbeeld roadshows, publiceert het folders voor consumenten (die o.m. via het eigen netwerk van lokale kantoren en via bibliotheken worden verspreid) en heeft het een zeer uitgebreide website met consumenteninformatie (www.oft.gov.uk).

Een tweede interessant verschil is dat de Britse toezichthouders gezamenlijk een netwerk vormen. De taakgebieden en bevoegdheden overlappen gedeeltelijk, waardoor er in principe geen 'witte vlekken' in het toezicht zijn. OFT heeft de taak om het netwerk van toezichthouders aan te sturen in de gevallen waar dat nodig is. (Bijvoorbeeld: OFT en OFTEL hebben beide bevoegdheden op basis van de Competition Act. OFTEL is hierdoor veel slagvaardiger geworden.)

Een ander verschil is dat de regulering van, en het toezicht op de taxisector op lokaal niveau worden geregeld, terwijl dat in Nederland centraal gebeurt. In dit onderzoek is de Londense taxitoezichthouder, het Public Carriage Office (PCO) van de gemeentelijke beleidsafdeling Transport for London, onderzocht.

In sommige sectoren (bijvoorbeeld onderwijs) is de jurisdictie van de toezichthouders beperkt tot Engeland en Wales. Omdat Schotland en Noord-Ierland op deze gebieden autonoom zijn, zijn er in deze rijksdelen ook aparte toezichthouders.

7.3 Toezichthouders en consumentenbelangen

In tabel 11 wordt een overzicht gegeven van de verschillende geïdentificeerde aspecten van consumentenbelang waarop de onderzochte instanties zich in meer of mindere mate richten.

[1] Bij de NMa vloeit deze taakstelling voort uit de Mededingingswet, terwijl de OFT een aantal consumentenwetten handhaaft.

tabel 11 Overzicht van aspecten van consumentenbelangen, waarop de onderzochte toezichthouders in meer of mindere mate zijn gericht

Aspect van het consumentenbelang	*OFT*	*OFTEL*	*OFGEM*	*FSA fin*	*BoE*	*FSA food*	*PCO*	*OFSTED*
Ten aanzien van transparantie								
– Toegankelijkheid van informatie	☒	☒	☒	☒	❑	☒	☒	☒
– Begrijpelijkheid van informatie	☒	☒	☒	☒	❑	☒	☒	☒
– Vergelijkbaarheid van informatie	☒	☒	☒	☒	❑	☒	☒	☒
– Juistheid van informatie	☒	☒	☒	☒	❑	☒	☒	☒
– Volledigheid van informatie	☒	☒	☒	☒	❑	☒	☒	☒
Ten aanzien van keuzevrijheid								
– Aanwezigheid van (reële) keuzemogelijkheden	☒	☒	☒	❑	☒	❑	❑	☒
– Overstapmogelijkheden	☒	☒	☒	❑	❑	❑	❑	❑
Ten aanzien van eerlijke handel								
– Wettelijke contractbescherming	☒	☒	☒	☒	❑	☒	☒	☒
– Toegankelijkheid van producten en diensten	☒	☒	☒	❑	☒	☒	☒	❑
– Gelijkwaardige transactiepartijen	☒	☒	☒	☒	❑	❑	❑	☒
– Redelijke prijzen	☒	☒	☒	❑	☒	❑	☒	❑
– Redelijke leveringsvoorwaarden	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
– Geen koppelverkoop	☒	☒	☒	☒	❑	❑	❑	❑
– Gelijke voorwaarden voor alle afnemers	☒	☒	☒	☒	❑	❑	☒	☒
Ten aanzien van klachten en verhaalmogelijkheden								
– Wettelijke basisbescherming	☒	☒	☒	☒	❑	☒	❑	☒
– Functionele betrouwbaarheid	☒	☒	☒	❑	☒	☒	☒	☒
– Klachtbehandeling	☒	☒	☒	☒	❑	☒	☒	☒
Andere dimensies								
– Consumenten informeren over hun rechten	☒	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
– Prijsstabiliteit	❑	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑
– Stabiliteit van rentepercentages	❑	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑

De Serious Fraud Office heeft geen focus op consumentenbelangen en heeft ook geen directe instrumenten ten behoeve van consumentenbelangen. Deze toezichthouder blijft daarom in het vervolg van dit hoofdstuk buiten beschouwing.

Ten aanzien van transparantie

Transparantie en de kwaliteit van consumenteninformatie hebben de aandacht van bijna alle Britse toezichthouders. Van de onderzochte toezichthouders heeft alleen de Bank of England hiervoor geen aandacht. Het transparantietoezicht is niet beperkt tot het controleren van de informatie die door aanbieders aan de consument wordt verstrekt (zoals misleidende reclame, zichtbaar aanbrengen van taxitarieven, etc.), maar betreft ook informatievoorziening door de toezichthouders zelf.

Conclusie: Vrijwel alle Britse toezichthouders zijn gericht op het verbeteren van de transparantie. Ook het toezicht op misleidende reclame door OFT en de Financial Services Authority maakt hiervan deel uit.

Ten aanzien van keuzevrijheid

OFT, OFTEL, OFGEM, de Bank of England en OFSTED zien toe op de keuzevrijheid van de consument. Dit kan betrekking hebben op het aantal aanbieders of op de overstapmogelijkheden van de consument. Toezichthouders hebben in het algemeen beperkte mogelijkheden om het aantal aanbieders op een markt te beïnvloeden. Een van de instrumenten die hiervoor wél ter beschikking staat, is het reguleren van het aanbod door middel van vergunningen (omvang van het aanbod, kwaliteit), het opstellen van beleidsregels (bijv. ten aanzien van nummerportabiliteit) en het verzoeken van de rechtbank om een bindende aanwijzing uit te vaardigen ((stop now) orders). OFTEL, bijvoorbeeld, informeert consumenten over de verschillen tussen aanbieders en over hoe ze daar optimaal gebruik van kunnen maken.

Conclusie: De directe mogelijkheden om de keuzevrijheid van de consument te beschermen zijn - zoals ook elders - vrij beperkt, maar binnen de mogelijkheden zijn de toezichthouders creatief met het inzetten van hun instrumentarium om toch het beste voor de consument te bereiken.

Ten aanzien van eerlijke handel

Alle onderzochte instanties zien toe op eerlijke handel. Met name de eerlijke prijsvorming en de wettelijke contractbescherming, maar ook de toegankelijkheid van producten en diensten, de gelijke voorwaarden en de gelijkwaardigheid zijn 'hot issues'. Om deze belangen af te kunnen dwingen staan diverse (regulerende, sanctionerende en beïnvloedende) instrumenten ter beschikking, waaronder het aanvragen van (stop now) orders, boetes, en het intrekken van licenties. Een interessant voorbeeld van toezicht op de *toegankelijkheid van producten en diensten* is het Social Action Plan van OFGEM. In het Verenigd Koninkrijk zijn circa 4,5 miljoen huishoudens die meer dan 10% van het huishoudbudget aan energie besteden. Deze huishoudens lijden aan de zogenaamde Fuel Poverty. Het Social Action Plan is erop gericht om dit aantal flink te laten dalen. Door middel van het Social Action Plan wordt eraan gewerkt om de liberalisering van de energiemarkten - die moet resulteren in lagere prijzen - vooral ten goede te laten komen aan huishoudens met de laagste inkomens. Inmiddels heeft de uitvoering van het plan ertoe geleid dat het oorspronkelijke aantal van 4,5 miljoen huishoudens met Fuel Poverty is gedaald met 700.000.

Conclusie: Eerlijke handel is een belangrijk onderwerp voor de Britse toezichthouders, want alle onderzochte toezichthouders zien toe op meerdere aspecten van dit consumentenbelang.

Ten aanzien van klacht- en verhaalmogelijkheden

Alle onderzochte toezichthouders zijn ook betrokken bij de wettelijke basisbescherming, de functionele betrouwbaarheid en/of de klachtafhandeling met betrekking tot de goederen en diensten in hun sectoren. Bij de functionele betrouwbaarheid gaat het er meestal om, of de producten en/of diensten ook werkelijk doen wat ze moeten doen. Vier toezichthouders (OFT, OFTEL, OFGEN en de Financial Services Authority) doen zelf aanklachtbehandeling of helpen de consument hierbij.

Conclusie: Alle onderzochte toezichthouders zijn ook betrokken bij de klacht- en verhaalmogelijkheden van consumenten.

7.4 Instrumenten en consumentenbelangen

Ter bescherming van de consumentenbelangen staan de toezichthouders in het Verenigd Koninkrijk diverse instrumenten ter beschikking. Een overzicht van het instrumentarium van de onderzochte toezichthouders wordt gegeven in tabel 12.

tabel 12 Instrumenten die de toezichthouders ter beschikking staan om de consumentenbelangen te beschermen

Instrument	*OFT*	*OFTEL*	*OFGEM*	*FSA fin*	*BoE*	*FSA food*	*PCO*	*OFSTED*
Directe versterking van de positie van de consument								
– Bijhouden openbare registers	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑
– Consumentenvoorlichting (telefoonlijn, website of informatiebladen)	☒	☒	❑	☒	❑	☒	❑	☒
– Publicatie van onderzoeken, evaluatierapporten en vergelijkende informatie (bijv. prijsinformatie of voorwaarden)	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑	☒
– Klachtenlijn / klachtafhandeling	☒	☒	☒	☒	❑	❑	❑	❑
– Waarschuwen tegen oneerlijke praktijken	☒	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
– Goedkeuren prijsvergelijking (op website)	❑	☒	❑	❑	❑	❑	❑	❑
Regulering aanbiedersgedrag								
– Opstellen van richtlijnen	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑
– Afgeven van vergunningen en het stellen van voorwaarden in die vergunningen	☒	☒	☒	☒	❑	❑	☒	☒
– Beoordelen, goedkeuren en/of opleggen van eindgebruikersprijzen	❑	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑
– Supplier of last resort	❑	❑	☒	❑	☒	❑	❑	❑
– Grenzen stellen aan een markt	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑

Instrument	*OFT*	*OFTEL*	*OFGEM*	*FSA fin*	*BoE*	*FSA food*	*PCO*	*OFSTED*
Handhaving aanbiedersgedrag								
– Weigeren en intrekken van vergunningen	☒	☒	❑	☒	❑	❑	☒	☒
– Geven van een bindende aanwijzing (Orders)	☒	❑	☒	❑	❑	❑	❑	❑
– Boetes	☒	☒	☒	❑	❑	❑	❑	❑
– Waarschuwing	☒	❑	❑	☒	❑	❑	☒	❑
– Rechtbank vragen om een verbod	☒	☒	☒	☒	❑	❑	❑	❑
– Rechtbank vragen om een 'Stop Now Order'	☒	❑	☒	❑	❑	❑	❑	❑
– Bedrijf vragen om een 'undertaking' plus handhaving van die undertaking door de rechter	☒	❑	☒	❑	❑	❑	❑	❑
– Interimmaatregelen uitvaardigen	☒	☒	❑	❑	❑	❑	❑	❑
– Advertentiecampagnes stoppen	☒	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
– Vervolgen van criminele overtredingen	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑
– Restitutie eisen voor consumenten	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑
– Rechtbank vragen om manager te verwijderen	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑
– Diskwalificeren van accountants en actuarissen	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑
Beïnvloeding aanbiedersgedrag								
– Promoten van 'good practices'	☒	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
– Overtuiging	☒	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
– Publiciteit	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑

Instrumenten gericht op directe versterking van de positie van de consument

Consumentenvoorlichting en klachtafhandeling (inclusief geschillenbeslechting) zijn de twee belangrijkste methoden om de positie van de consument ten opzichte van aanbieders te versterken. Informatievoorziening door de toezichthouders zelf kan bijvoorbeeld betrekking hebben op het verstrekken van vergelijkende prijsinformatie (OFGEM) of voorlichting over de manieren waarop consumenten beter kunnen profiteren van de marktwerking (OFT, OFTEL). De Food Standards Agency voert campagne om het bewustzijn van consumenten met betrekking tot hygiëne te vergroten.
Een interessant instrument is de Price Assurance Standard van OFTEL, een keurmerk voor prijsvergelijkingswebsites. In de tabel is deze opgenomen onder accreditatie omdat OFTEL als het ware de prijsvergelijkingssites certificeert met de 'Oftel PASS'. Websites krijgen een 'Oftel PASS' indien zij voldoen aan de voorwaarden die zijn gesteld ten aanzien van kwaliteit, gebruikersvriendelijkheid, en niveau van het informatieaanbod.

Conclusie: Britse toezichthouders zijn erg actief bezig met het versterken van de positie van de consument door het geven van consumentgericht informatie.

Regulering van het gedrag van aanbieders

Vergunningen zijn het belangrijkste instrument waarmee de Britse toezichthouders het aanbiedersgedrag kunnen reguleren. Enerzijds betreft dat de procedure van vergunningverlening. In deze procedure moeten aanbieders aantonen dat hun gedrag voldoet aan de gestelde eisen. Anderzijds kunnen diverse toezichthouders ook autonoom de vergunningvoorwaarden wijzigen (bijv. OFTEL), waarmee het gedrag van aanbieders direct kan worden beïnvloed, onder dreiging van het kwijtraken van de vergunning (= handhavingsinstrument). Een opvallend verschil met de Nederlandse situatie is dat alleen de Financial Services Authority richtlijnen mag opstellen. Voor alle andere toezichthouders geldt dat zij moeten toezien op de naleving van regels die door andere instanties zijn opgesteld.

Conclusie: Vergunningen vormen een belangrijk kerninstrument, het opstellen van richtlijnen gebeurt in de regel door andere autoriteiten dan de toezichthouders.

Handhavingsinstrumenten

In het Verenigd Koninkrijk is een uitgebreid handhavingsinstrumentarium ontwikkeld. OFT heeft de beschikking over de meeste handhavingsinstrumenten.
Interessant is de *undertaking*. Een undertaking is een verklaring die vrijwillig door een bedrijf wordt afgegeven. In deze verklaring geeft het bedrijf aan dat het bepaalde acties zal ondernemen, of dat het juist bepaalde activiteiten in de toekomst zal nalaten. Deze udertakings worden op vrijwillige basis afgesloten, maar dat gebeurt natuurlijk alleen omdat OFT kan dreigen met andere (vervelender) machtsmiddelen. De undertaking is rechtsgeldig en naleving van de undertaking kan via de rechtbank worden afgedwongen.
Een relatief nieuw instrument om de naleving van de wet te verhogen - waarvan veel effect wordt verwacht - is de SNOR (Stop Now Order). Feitelijk geschiedt de handhaving niet door OFT zelf, want OFT kan zelf geen SNOR's uitvaardigen. Wel kan OFT de rechtbank vragen om een SNOR uit te vaardigen tegen een bedrijf dat de regels overtreedt. De procedure is als volgt: Een vermeende overtreder wordt door OFT aangeschreven dat hij twee weken de tijd krijgt om de geconstateerde overtreding te repareren. Als dat niet gebeurt wordt een SNOR aan de rechtbank gevraagd. Het negeren van de SNOR is een misdrijf waarvoor het bedrijf direct via strafrecht kan worden vervolgd. De sancties voor het niet naleven van een SNOR zijn hoog. Een zeer wezenlijk verschil in deze procedure met de orders die door de toezichthouders zelf worden uitgevaardigd, is dat de rechterlijke toetsing bij een SNOR *voorafgaand* plaatsvindt, terwijl bij orders van een toezichthouder de rechterlijke toetsing pas achteraf kan worden uitgevoerd (op aanvraag van de aanbieder op wie de aanwijzing van toepassing is).
Ook opvallend is dat OFT een bedrijf kan dwingen om een bepaalde advertentie of reclamecampagne te stoppen. OFT heeft - anders dan de NMa - het toezicht op (misleidende) reclame toebedeeld gekregen.

Conclusie: Het instrumentarium van OFT geeft interessante mogelijkheden wanneer men op zoek is naar ideeën voor uitbreiding van het Nederlandse instrumentarium. OFT, en ook de andere toezichthouders die hiervan gebruik kunnen maken, verwachten dat de SNOR veel effect zal sorteren op een efficiënte manier. De SNOR kent een rechterlijke toets vooraf, terwijl andere instrumenten juist achteraf door de rechter kunnen worden getoetst.

Beïnvloeding van het gedrag van aanbieders

Beïnvloeding van aanbieders komt veelvuldig voor, maar dan wel binnen handhavingstrajecten. Bijvoorbeeld zoals vermeld bij de SNOR's. Hierbij wordt getracht aanbieders naar naleving van de wet- en regelgeving te bewegen, onder dreiging van sancties en dwangmiddelen.

Conclusie: Beïnvloeding komt voor, maar de effectiviteit van beïnvloedingsinstrumenten is afhankelijk van de dreiging van zwaardere handhavingsinstrumenten.

7.5 Effectiviteit

Met name over de effectiviteit van de nieuwste instrumenten is nog niets te zeggen, aangezien deze pas recent zijn ingevoerd. Over de volgende instrumenten is wel iets bekend:

In het algemeen wordt informele overtuiging (bij de OFT) beschouwd als een van de meest efficiënte en effectieve manieren van toezicht (verhoging van de naleving van de wet- en regelgeving). Uiteraard kan overtuiging alleen werken indien de toezichthouder ook dwangmiddelen ter beschikking staan.

OFGEM en OFTEL hebben onder de nieuwe Competition Act ook diverse handhavende bevoegdheden gekregen (bindende aanwijzingen, voorlopige aanwijzingen, straffen opleggen, rechtbank verzoeken aanwijzing te geven). De instrumenten die zij op basis van deze wet toebedeeld hebben gekregen blijken een nuttige aanvulling te zijn op de bestaande. (Quote uit het onderzoek naar OFGEM: "Review of domestic gas and electricity competition and supply regulations concluded in February 2002 that the use of competition and consumer law powers were the most effective way to protect consumer interests rather than the use of specific supply price controls".)

De Britse Rekenkamer (National Audit Office) heeft in 1998 OFTEL onderzocht. Zij concludeerde dat: "under conditions, OFTEL functions well, but that additional competences are required in order to regulate an oligopolistic market with dominant firms." Als gevolg van dit rapport heeft OFTEL extra bevoegdheden gekregen, onder meer op grond van de herziene Competition Act.

OFTEL mag boetes alleen opleggen in bepaalde gevallen. Het mag bijvoorbeeld geen boetes opleggen wanneer de licentievoorwaarden worden overtreden. Dit kan worden beschouwd als een tekortkoming in de wetgeving.

Ouders zoeken een kinderopvang of school uit voor hun kinderen, (mede) aan de hand van de openbare inspectierapporten van OFSTED. Hiermee blijkt het publiceren van inspectierapporten (het liefst op een wijze waarbij vergelijking van instellingen mogelijk is) een effectief middel om de marktwerking in het onderwijs te bevorderen.

8 Verenigde Staten

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal allereerst worden ingegaan op de functie en de positie van de toezichthouders in Verenigde Staten. Daarna zal worden gekeken naar hun aandacht voor consumentenbelangen en het instrumentarium dat de toezichthouders daartoe ter beschikking staat. Voorts zullen we kijken naar de effectiviteit waarmee de instrumenten worden toegepast.

8.2 Functie en positie van de toezichthouders

Toezichthouders in de Verenigde Staten

In dit onderzoek zijn voor de Verenigde Staten de volgende toezichthouders geselecteerd (tussen haakjes staan de gehanteerde afkortingen en daarachter staan de Nederlandse equivalenten vermeld):

– Federal Trade Commission; Bureau of Consumer Protection (FTC)	NMa
– Federal Energy Regulatory Commission (FERC)	DTe
– Federal Communications Commission (FCC)	OPTA
– Federal Reserve Bank (FRB)	DNB
– Federal Securities and Exchange Commission (SEC)	Autoriteit-FM
– New York State Insurance Department (NYS ins)	Autoriteit-FM
– Food and Drug Administration (FDA)	KvW
– Federal Department of Transportation; National Highway Traffic Safety Administration (DoT)	IVW
– Federal Department of Education (DoE)	Onderwijsinspectie

Net als in Australië zijn in de verschillende wetgevings- en toezichtcompetenties in de Verenigde Staten (VS) verdeeld tussen de federale overheid en de 50 staten. Grofweg kan worden gezegd dat de federale overheid alle staatsgrensoverschrijdende handhaving voor haar rekening neemt, alsmede een aantal activiteiten op het gebied van de veiligheid. De staten zijn onder meer verantwoordelijk voor de regulering en handhaving van energie, (tele)communicatie, onderwijs, verzekeringen en een boel andere zaken die binnen de grenzen van die staat geschieden. Taxivervoer wordt zelfs door de gemeentelijke overheden geregeld. In het kader van dit onderzoek is voor de VS uitgeweken naar de consumentenbeschermingsactiviteiten van de Federal Department of Transportation; National Highway Traffic Safety Administration.

Vergelijking met Nederland

Ook in de VS wordt de uitvoering en handhaving van wetgeving opgedragen aan één of meer instellingen. Dat kunnen onderdelen van de overheid zelf zijn, of toezichthouders die op enige afstand van de overheid staan. In tegenstelling tot de Nederlandse situatie, zijn ontwerp, uitvoering en handhaving van wetgeving, alsmede de rechtspraak in de VS in extreme mate gepolitiseerd. Dit komt tot uitdrukking in het feit dat de bazen van de federale toezichthouders worden benoemd door de President van de Verenigde Staten (met goedkeuring van de Senaat). Toezicht heeft hierdoor in de VS een veel politiekere lading dan in de andere onderzochte landen.

Een ander verschil is dat individuele burgers en belangengroepen te allen tijde toegang hebben tot de gehele keten van wetgeving, implementatie, toezicht en rechtspraak. Individuele burgers zijn in de VS bijna per definitie belanghebbend, in tegenstelling tot de Nederlandse situatie waar individuele consumenten door sommige toezichthouders niet ontvankelijk worden verklaard. ("The principle of individual access to *all things political* is a central tenet in the U.S. governance system - and in the U.S. all things *are* considered political.")

Een merkwaardige vorm van toezicht, die alleen bij de Federal Communications Commission (FCC) is aangetroffen, bestaat eruit dat een college van rechters (het 'Office of Administrative Law Judges') deel uitmaakt van de toezichthouder. Het Office of Administrative Law Judges behandelt de processen die zijn aangespannen en doet initiële uitspraken in deze zaken. De processen bestaan onder meer uit het in ontvangst nemen van bewijsmateriaal, het onder ede afnemen van getuigenissen, etc. De uitspraken van het Office of Administrative Law Judges zijn aanvechtbaar voor de FCC.

8.3 Toezichthouders en consumentenbelangen

In tabel 13 wordt een overzicht gegeven van de verschillende geïdentificeerde aspecten van consumentenbelang waarop de onderzochte instanties zich in meer of mindere mate richten. Het valt op dat alle onderzochte toezichthouders focussen op vrijwel alle aspecten van het consumentenbelang. De enige uitzondering hierop is de Federal Department of Education. In dit geval zijn de activiteiten die direct ingrijpen op het consumentenbelang gedelegeerd aan de individuele staten. De federale toezichthouder houdt zich met name bezig met een aantal federale antidiscriminatiebepalingen.

tabel 13 Overzicht van aspecten van consumentenbelangen, waarop de onderzochte toezichthouders in meer of mindere mate zijn gericht

Aspect van het consumenten-belang	*FTC*	*FERC*	*FCC*	*FRB*	*SEC*	*NYS ins*	*FDA*	*DoT*	*DoE*
Ten aanzien van transparantie									
– Toegankelijkheid van informatie	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
– Begrijpelijkheid van informatie	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
– Vergelijkbaarheid van informatie	☒	☒	☒	❑	☒	☒	☒	☒	☒
– Juistheid van informatie	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
– Volledigheid van informatie	☒	☒	☒	❑	☒	☒	☒	☒	☒
Ten aanzien van keuzevrijheid									
– Aanwezigheid van (reële) keuze-mogelijkheden	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	❑
– Overstapmogelijkheden	☒	☒	☒	☒	☒	❑	❑	☒	☒
Ten aanzien van eerlijke handel									
– Wettelijke contractbescherming	☒	❑	☒	☒	☒	☒	❑	☒	☒
– Toegankelijkheid van producten en diensten	☒	❑	☒	☒	☒	☒	☒	☒	❑
– Gelijkwaardige transactiepartijen	☒	❑	☒	❑	☒	❑	❑	☒	❑
– Redelijke prijzen	❑	☒	❑	❑	❑	☒	☒	❑	❑
– Redelijke leveringsvoorwaarden	☒	❑	☒	☒	☒	☒	☒	☒	❑
– Geen koppelverkoop	☒	❑	❑	❑	☒	❑	❑	☒	❑
– Gelijke voorwaarden voor alle afnemers	☒	☒	☒	☒	☒	☒	❑	☒	❑
Ten aanzien van klachten en verhaal-mogelijkheden									
– Wettelijke basisbescherming	☒	❑	❑	☒	☒	❑	❑	❑	❑
– Functionele betrouwbaarheid	☒	❑	☒	☒	☒	☒	❑	☒	❑
– Klachtbehandeling	☒	☒	☒	☒	☒	☒	❑	☒	☒

Ten aanzien van transparantie

Alle onderzochte toezichthouders houden zich bezig met de juistheid, begrijpelijkheid, volledigheid, toegankelijkheid en/of vergelijkbaarheid van consumenteninformatie over aanbieders en/of over de diensten en producten die zij aanbieden. Een van de sterkste Amerikaanse principes is de *freedom of choice*. Een duidelijke en betrouwbare informatievoorziening is een voorwaarde om deze keuzes te kunnen maken. Deze voorwaarde is vertaald in het takenpakket van veel toezichthouders. Hoewel het inspecteren van de juistheid van informatie of het zelf geven van informatie zelden in de officiële taken en doelstellingen van de inspecties staat (uitzondering: Federal Trade Commission en de Fed. Reserve Bank), zien de toezichthouders het wel als belangrijke afgeleiden en vaak als voorwaarde voor het goed kunnen laten functioneren van de markt.

Conclusie: Transparantie is een belangrijk aspect waar alle onderzochte Amerikaanse toezichthouders aandacht voor hebben.

Ten aanzien van keuzevrijheid

Ook de keuzevrijheid wordt door veel toezichthouders beïnvloed. Bijvoorbeeld doordat de toegang tot de markt wordt gereguleerd door vergunningen, of doordat een be-

paalde toezichthouder (i.c. Federal Energy Regulatory Commission) zich erop richt om de sector van een gereguleerde markt te veranderen in een competitieve markt, waarop meerdere aanbieders met elkaar concurreren om de gunst van de consument. Overigens staan voor het uitoefenen van deze taken niet altijd directe consumentgerichte instrumenten ter beschikking.

Conclusie: Ook in de VS is men bezig keuzevrijheid te vergroten, onder meer door concurrentie te introduceren in de energiemarkt. Toezicht door middel van vergunningen pakt *de facto* uit als regulering van de markttoegang.

Ten aanzien van eerlijke handel

Eerlijke handel is bijvoorbeeld een 'hot issue' waar het gaat om ondoorzichtige producten zoals financiële diensten en bemiddeling bij de aan- en verkoop van aandelen en opties. Het is dan de taak van de toezichthouder (SEC) om te voorkomen dat belangenverstrengeling ontstaat waarbij de handelaar zijn eigen belangen zou kunnen laten prevaleren boven de belangen van zijn cliënt. Ander voorbeeld is het tegengaan van verzekeringsfraude, waardoor de verzekerden hogere premies voorgeschoteld zouden krijgen.
Ook andere toezichthouders, zoals de Federal Trade Commission, Federal Energy Regulatory Commission, etc. houden de eerlijke handel in de gaten. Mat name in de energiesector blijft het toezicht op de prijsniveaus van belang.

Conclusie: Op de eerlijke handel wordt vooral toezicht gehouden met betrekking tot contractbescherming. Andere aspecten spelen ook mee, maar in mindere mate.

Ten aanzien van klacht- en verhaalmogelijkheden

Ten aanzien van privacy (wettelijke basisbescherming) heeft met name de Federal Trade Commission een zware taak opgelegd gekregen. Zij coördineert de taken ten aanzien van *identity theft* (diefstal en misbruik van de identiteit van individuele consumenten, met name in verband met internet) en stuurt een landelijke database aan met gegevens over overtredingen van de privacywetgeving.
Veel van de toezichthouders staan open voor klachten van individuele consumenten, maar daarnaast kunnen consumenten ook via de rechter een civiele procedure aanspannen, in welk geval zij ook een schadevergoeding kunnen claimen. Dat laatste is ook in Nederland mogelijk, maar in de VS zijn de toegewezen schadevergoedingen regelmatig zeer hoog. De achterliggende reden is vaak de signaalwerking die van hoge schadevergoedingen zou uitgaan. De schadevergoeding is dan tevens een soort van boete.
Ook een product recall draagt bij aan de wettelijke bescherming, doordat ondeugdelijke en gevaarlijke producten uit de handel kunnen worden gehaald.

Conclusie: Amerikaanse consumenten kunnen zelf veelal rechtstreeks bij de toezichthouders klagen over aanbieders, terwijl dat in Nederland in veel mindere mate het geval is. Amerikaanse burgers worden - indien zij dat willen - sowieso veel meer betrokken bij de cyclus van wetgeving, uitvoering, toezicht, handhaving en rechtspraak.

8.4 Instrumenten en consumentenbelangen

Een overzicht van het instrumentarium van de onderzochte toezichthouders wordt gegeven in tabel 14. Vanwege de relatief grote invloed van de politiek op de werkzaam-

heden en bevoegdheden van de toezichthouders ontstaan voor sommige toezichthouders vreemde situaties. Bijvoorbeeld: de federale U.S. Department of Education kan vergunningen intrekken die door de staten zijn afgegeven. De SEC heeft geen handhavingsinstrumenten, maar zal de vermeende overtreders voor de rechter moeten dagen. De SEC kan dus wel op grond van burgerlijke wetgeving actie ondernemen als de wetten die zij handhaaft worden overtreden, maar de strafrechtelijke vervolging is opgedragen aan de FBI. Ook mag de SEC uitsluitend zaken oppakken die de staatsgrenzen overschrijden, aangezien zaken die binnen de staatsgrenzen blijven door de staten zelf worden aangepakt.
Het U.S. Congress heeft de Federal Reserve Bank wel de bevoegdheid gegeven om richtlijnen op te stellen met betrekking tot consumentenbescherming bij financiële transacties, Maar de Federal Reserve Bank heeft slechts beperkte bevoegdheden om deze richtlijnen te handhaven c.q. naleving af te dwingen. Bij geconstateerde (vermeende) overtredingen van de richtlijnen dient de Fed. (zoals de Federal Reserve Bank meestal wordt aangeduid) de zaak over te dragen aan het openbaar ministerie. Dat kan zijn het OM van een individuele staat, of de U.S. Department of Justice in geval van staatsgrensoverschrijdende zaken.

tabel 14 Instrumenten die de toezichthouders ter beschikking staan om de consumentenbelangen te beschermen

Instrument	*FTC*	*FERC*	*FCC*	*FRB*	*SEC*	*NYS ins*	*FDA*	*DoT*	*DoE*
Directe versterking van de positie van de consument									
– Bijhouden openbare registers (bijv. van vergunninghouders of van personen/ instellingen wie de vergunning is ontnomen)	❑	❑	❑	❑	❑	☒	☒	❑	❑
– Consumentenvoorlichting (telefoonlijn, congressen, website of informatiebladen)	☒	❑	☒	☒	☒	☒	☒	❑	❑
– Publicatie van onderzoeken, evaluatierapporten	❑	❑	☒	❑	❑	☒	☒	❑	❑
– Vergelijkende tariefinformatie	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑
– Klachtenonderzoek en -afhandeling	☒	☒	☒	☒	☒	☒	❑	❑	❑
– Doorverwijzen van klachten	☒	❑	☒	❑	❑	❑	❑	❑	❑
Regulering aanbiedersgedrag									
– Opstellen van richtlijnen	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑	☒	❑
– Afgeven van vergunningen en het stellen van voorwaarden in die vergunningen	❑	❑	☒	❑	❑	☒	❑	❑	❑
– Reguleren van premies	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑
– Goed- of afkeuren van financiële informatievoorziening aan consumenten	❑	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑

Instrument	*FTC*	*FERC*	*FCC*	*FRB*	*SEC*	*NYS ins*	*FDA*	*DoT*	*DoE*
Handhaving aanbiedersgedrag									
– Intrekken van vergunningen	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑	❑	☒[1]
– Bedrijven verplichten producten terug te halen of aan te passen aan de veiligheidseisen	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	☒	❑
– Inbeslagname van ondeugdelijke producten	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑	❑
– Schorsen van functionarissen	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒
– Sluiten van een bedrijf	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑	❑
– Geven van een bindende aanwijzing	☒	☒[2]	☒	❑	❑	❑	☒	☒	❑
– Bestuursdwang	☒[3]	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
– Boetes en/of schikking[4]	☒	☒	☒	❑	❑	☒	☒	☒	❑
– Inhouden van subsidies	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒
– Arresteren van verdachten	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑
– Vervolging voor de rechtbank	❑	❑	☒	❑	☒	☒	☒	❑	❑
– Doorverwijzen van zaken naar Department of Justice voor strafrechtelijk onderzoek	❑	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑
Beïnvloeding aanbiedersgedrag									
– Informeren over de wet- en regelgeving	☒	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑
– Waarschuwingen	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑	❑
– Publiciteit	☒	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒

1 *Vergunningen worden afgegeven door de staten, maar de federale DoE kan de vergunning intrekken ingeval van overtreding.*

2 *FERC kan aanbieders opleggen om consumenten geld terug te geven als zij van oordeel is dat de in rekening gebrachte prijzen te hoog zijn.*

3 *Corrective advertising.*

4 *Consent decree.*

Instrumenten gericht op directe versterking van de positie van de consument

Het instrumentarium van de Amerikaanse toezichthouders is hoofdzakelijk verdeeld over de categorieën 'versterking positie consument' en 'handhaving aanbiedersgedrag'. Het reguleren en beïnvloeden van de aanbieders wordt veel minder gedaan door de Amerikaanse toezichthouders. Veel diensten (waaronder de Federal Trade Commission, Federal Communications Commission, Federal Reserve Bank, SEC, Food and Drug Administration en de New York State Insurance Department) verstrekken zelf consumenteninformatie, handelen zelf klachten van consumenten af en/of verwijzen consumenten met klachten door naar andere instanties. Ook kunnen inspectierapporten worden gepubliceerd. Alleen de Food and Drug Administration en de New Yorkse toezichthouder op de verzekeringsbranche publiceren registers met de namen van personen en instellingen van wie de vergunningen zijn ingetrokken omdat zij de (consumenten)wetgeving hebben overtreden.

Conclusie: Zeven van de negen Amerikaanse toezichthouders leveren een bijdragen aan de versterking van de positie van consumenten. Dit doen zij hoofdzakelijk door middel van voorlichting.

Regulering van het gedrag van aanbieders

Toezichthouders hebben slechts weinig regulerende taken. Deze regulerende taken zijn hoofdzakelijk ondergebracht bij de wetgevende instanties, die directe democratische verantwoording verschuldigd zijn. Vergunningen zijn in het algemeen een belangrijk regulerend instrument. In de VS zijn twee instanties (te weten de Federal Communications Commission en New York State Insurance Department) die vergunningen af kunnen geven. Interessant in het kader van de Nederlandse discussie is dat de Federal Communications Commission vergunningen voor het gebruik van radio- en tv-frequenties, smal- en breedbandcommunicatie etc. verstrekt op basis van veilingen.

Conclusie: Amerikaanse toezichthouders reguleren nauwelijks.

Handhavingsinstrumenten

Alle onderzochte Amerikaanse toezichthouders hebben enkele handhavingsinstrumenten. Per toezichthouder zijn meestal twee of drie verschillende handhavingsinstrumenten beschikbaar, maar omdat de Amerikaanse toezichthouders allemaal andere instrumenten hebben, is de lijst van handhavingsinstrumenten zeer uitgebreid. Het handhavnngsinstrumentarium strekt zich uit van het inhouden van subsidies (Department of Education) tot het intrekken van een vergunning en daarmee dus het weren van een bedrijf of instelling uit de sector. Daartussen is een uitgebalanceerd palet van instrumenten beschikbaar, dat per toezichthouder sterk verschilt. Het intrekken van een vergunning wordt beschouwd als een sterk handhavingsmechanisme (ultimum remedium instrument) en de dreiging van het intrekken van een vergunning is meestal al genoeg om medewerking van de overtreder te verkrijgen (naleving te vorderen).

Conclusie: Alle Amerikaanse toezichthouders hebben ook handhavingsinstrumenten ter beschikking, maar het aantal handhavingsinstrumenten per toezichthouder is beperkt.

Beïnvloeding van het gedrag van aanbieders

Net als regulering komt beïnvloeding van het gedrag van aanbieders relatief weinig voor onder Amerikaanse toezichthouders. Publiciteit wordt wel aangewend als instrument om de naleving door aanbieders te bevorderen. Dat kan bijvoorbeeld door publiciteit strategisch in te zetten, bijvoorbeeld als dreigmiddel of om de gepercipieerde pakkans van overtreders te vergroten.

Conclusie: Net als regulering is ook beïnvloeding van aanbieders een veel minder belangrijk gebied in het Amerikaanse toezicht. Toezicht in de VS is hoofdzakelijk *repressief*.

8.5 Effectiviteit

Omdat alle federale toezichthouders in sterke mate politieke instellingen zijn, zijn al hun uitspraken politiek gevoelig. Dit leidt ertoe dat de medewerkers van deze instellingen nooit negatieve uitspraken zullen doen over de effectiviteit van de instelling. Volgens het Amerikaanse partnerbureau is de boodschap van alle officiële mededelingen over de toezichthouders en over hun instrumenten, dat deze uitermate effectief zijn. Dit klinkt ook door in de officiële publicaties en persberichten. Ook zijn indirect nauwelijks inschattingen te maken over de effectiviteit.

Eén toelichting op de werking van een instrument is de product recall / product seizures door de Food and Drug Administration (FDA). De FDA kan bedrijven verplichten om producten terug te halen, en als deze bedrijven niet meewerken kan zij (met behulp van de lokale politieambtenaren) de producten zelf uit de schappen van winkels halen. Dit laatste middel is een belangrijk instrument, bijvoorbeeld wanneer een bepaald product een acuut gevaar oplevert voor de volksgezondheid. De formele vereisten aan deze procedure zijn echter zwaar en omslachtig waardoor veel tijd verloren kan gaan. In één geval heeft dit ertoe geleid dat er een kind is gestikt in een snoepje terwijl de FDA een procedure had lopen om het bewuste snoepje uit de handel te nemen. Naar de overtuiging van de FDA heeft het uit de handel nemen van het snoepje echter ook vele levens gered.

Een tweede uitlating die op dit vlak is gedaan is dat de Federal Energy Regulatory Commission (FERC) het boete-instrument slechts beperkt effectief vindt. FERC heeft namelijk geen dwangmiddelen om bedrijven die weigeren een boete te betalen, toch te laten betalen. Hiervoor moet zij de wanbetaler eerst voor de rechtbank dagen en dat is erg inefficiënt en tast ook de positie van de FERC aan.

9 Australië

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal allereerst worden ingegaan op de functie en de positie van de toezichthouders in Australië. Daarna zal worden gekeken naar hun aandacht voor consumentenbelangen en het instrumentarium dat de toezichthouders daartoe ter beschikking staat. Voorts zullen we kijken naar de effectiviteit waarmee de instrumenten worden toegepast.

9.2 Functie en positie van de toezichthouders

Toezichthouders in Australië

In dit onderzoek zijn voor Australië de volgende toezichthouders geselecteerd (tussen haakjes staan de gehanteerde afkortingen en daarachter staan de Nederlandse equivalenten vermeld):

– Australian Competition and Consumer Commission (ACCC)	NMa
– Australian Communications Authority (ACA)	OPTA
– Victoria Essential Services Commission (ESC)*	DTe
– Australian Securities and Investment Commission (ASIC)	Autoriteit-FM
– Reserve Bank of Australia (RBA)	DNB
– Department of Education and Training (DET)*	Onderwijsinspectie
– New South Wales Department of Health and Food Safe (FoodSafe)*	Keuringsdienst van Waren
– New South Wales Department of Transport, Taxi and Hire car Bureau (DoT)*	IVW

* Deze toezichthouders zijn op het niveau van de staten en territories omdat de toezichttaken onder de jurisdictie van de staten en territories vallen.

Vergelijking met Nederland

Het Australische systeem van rechtshandhaving verschilt sterk van het Nederlandse. Australië is een federatie van staten en territories en om het nog ingewikkelder te maken zijn sommige consumentenzaken samen met Nieuw-Zeeland geregeld in gezamenlijke wet- en regelgeving met gezamenlijke toezichthouders (bijvoorbeeld Food Standards Australia and New Zealand)[1]. Er is echter een sterke neiging om bepaalde competenties te delegeren naar lagere niveaus. Zo is bijvoorbeeld het toezicht op de telecomsector, energiesector, transportsector en het toezicht op de voedselveiligheid gedelegeerd aan de *staten* en de '*territories'*. Bij het opsporen en sanctioneren van overtredingen van de voedselveiligheidseisen leunen de toezichthouders van de staten ook nog eens zwaar op de medewerking van de gemeentelijke overheden.

[1] Ons Australisch partnerbureau omschrijft het als volgt: "I suppose our Commonwealth - State relationship is similar to EU Commission - Netherlands relationship, as you modify your systems to accommodate EU rulings. When I was doing the food safety material, I realised that there must be some EU food standard that you must incorporate into Netherlands practice. So the situation for the Netherlands may be closer to the situation of an Australian State when the EU has active consumer protection measures in place."

Een tweede aspect waarop het Australische systeem van het Nederlandse verschilt, is de inzet van zelfregulering. Het reguleringskader in Australië is de afgelopen 6 à 7 jaar aan sterke veranderingen onderhevig geweest en de uitkomst van deze veranderingen is dat in de meeste sectoren een belangrijke rol is weggelegd voor sectorale zelfregulering. (Deze omwenteling heeft parallel gelopen aan het invoeren van concurrentie in bepaalde (netwerk)sectoren.) De zelfregulering vindt in belangrijke mate plaats door het verplichten en afdwingen van sectorale gedragscodes (zogenaamde '*codes of conduct*') en via geschillencommissies ('*industry complaints boards*') die de eerlijke concurrentie tussen verschillende aanbieders moeten waarborgen.
Het beleid van de Australische overheden is erop gericht dat effectieve concurrentie en sectorale zelfregulering op termijn een alternatief moeten bieden voor het toepassen van regulerende instrumenten door de overheid. Zelfregulering moet het toezicht deels gaan vervangen. Voor de meeste sectoren houdt dat in dat de sectorale toezichthouder slechts een beperkte rol heeft en dat deregulering plaatsvindt wanneer het beoogde concurrentieniveau bereikt is. Bijvoorbeeld in de telecomsector, waar de ACA een instrumentarium toebedeeld heeft gekregen dat erop is toegesneden om de zelfregulering aan te vullen waar dat nodig blijkt. Als gevolg hiervan zijn de rollen van de overheid en de toezichthouders de afgelopen jaren sterk veranderd. Van *sturend* zijn zij veranderd in *voorwaardenscheppend* en *corrigerend*[1].

Een derde aspect waarop het Australische systeem afwijkt van het Nederlandse, is de positie van de Australian Competition and Consumer Commission (ACCC). De ACCC is het equivalent van de NMa, maar heeft - in tegenstelling tot de NMa - wel specifieke consumententaken. De ACCC handhaaft de Trade Practices Act 1974[2] en de Price Surveillance Act 1983[3] en heeft aanvullende verantwoordelijkheden, onder andere wetgeving. Sectorspecifieke toezichthouders hebben alleen aanvullende (meestal technische) verantwoordelijkheden, zij het wel vaak in het kader van de consumentenbescherming. Er is *geen* overlap tussen de verantwoordelijkheden van ACCC en de sectorale toezichthouders.

Het veranderde reguleringskader is momenteel onderwerp van veel discussie. Het nieuwe systeem blijkt niet altíjd goed te functioneren. (Zo is er begin november 2002 een rel ontstaan omtrent de vermeende incompetentie van de Australian Prudential Regulation Authority, APRA.) Vandaar dat er momenteel voorbereidingen worden getroffen voor een grootschalige evaluatie van diverse toezichthouders, waaronder veel van de toezichthouders die in dit onderzoek betrokken zijn (ACCC, Reserve Bank of Australia, Australian Prudential Regulation Authority, Health Insurance Commission, etc.). Parallel

[1] Ons Australisch partnerbureau omschrijft het als volgt: "Consumer protection in Australia has undergone significant reform in recent years following a major inquiry in 1995. Some consumer protection arrangements are still in transition. (…) Our consumer protection system was operating well before these reforms but we have now addressed the need for the Commonwealth and the Australian States governments to divest their infrastructure and other business assets, and improve opportunities for competition when they retain ownership of businesses. At the same time, a comprehensive report on Self Regulation has also been implemented removing the regulators one step from direct supervision."

[2] The objective of the Trade Practices Act, as set out in the legislation, is to enhance the welfare of Australians through the promotion of competition and fair trading and provision for consumer protection.

[3] Under the Prices Surveillance Act the Commission has the functions to vet the proposed price rises of any business organisation placed under prices surveillance; to hold inquiries into pricing practices and related matters and to report the findings to the responsible Commonwealth Minister; and to monitor prices, costs and profits of an industry or business and to report the results to the Minister.

daaraan zijn in november en december 2002 diverse voorstellen gedaan voor veranderingen van de taken en verantwoordelijkheden van onder meer de toezichthouders op de concurrentie, de voedselveiligheid, de energiesector en het particulier onderwijs. Kortom: het Australische systeem is continu in verandering en onderwerp van veel discussie.

Een interessant detail met betrekking tot het Australische systeem is dat er momenteel een schadeclaim is ingediend tegen de APRA, omdat het toezicht zou hebben gefaald. Hierdoor is een van de grootste verzekeringsmaatschappijen ter wereld (HIH Insurance Company) in surseance van betaling terechtgekomen. De schuldeisers verwijten de toezichthouder dat zijn beleid heeft gefaald en dat zij daardoor nu financiële problemen tegemoetzien. Een andere ontwikkeling die niet onopgemerkt mag blijven is dat er recent een voorstel is ingediend om het toezicht op de energiesector - dat nu grotendeels berust bij de staten en territories - te centraliseren en onder te brengen in een nieuw op te richten National Energy Regulator, welke ook een deel van de taken van ACCC zou moeten overnemen.

9.3 Toezichthouders en consumentenbelangen

Zoals gezegd is een deel van de consumentenbescherming ondergebracht bij de ACCC. Het betreft onder meer informatieaspecten, eerlijke prijsniveaus en eerlijke handel, productveiligheid en -aansprakelijkheid. (Daarnaast heeft ACCC ook andere, niet-consumentgerichte, taken zoals toezicht op fusies en overnames, en het voorkomen van misbruik machtspositie tussen bedrijven onderling.) Binnen de ACCC zijn gespecialiseerde units actief die toezicht uitoefenen op de spoorwegen, verzekeringen, benzinemarkt, energie of telecom. Dit alles uiteraard wel op grond van de genoemde wetgeving.

Sectorspecifieke regulering (bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid, kwaliteit, specifieke informatievoorziening, het vaststellen van retailprijzen, vergunningverlening en het terughalen van gevaarlijke producten) zijn grotendeels ondergebracht bij sectorspecifieke toezichthouders. De meeste van de genoemde toezichthouders zien in bepaalde mate toe op de informatievoorziening door aanbieders, de leveringsvoorwaarden (vaak vastgelegd in vergunningsvoorwaarden), de functionele betrouwbaarheid van de producten en diensten en vaak ook op het prijsniveau. Overstapmogelijkheden, keuzemogelijkheden en koppelverkoop zijn voorbeelden van aspecten waarop in veel mindere mate wordt toegezien. In tabel 15 wordt een overzicht gegeven van de aspecten waarop de genoemde toezichthouders zich richten.

tabel 15 Overzicht van aspecten van consumentenbelangen, waarop de onderzochte toezichthouders in meer of mindere mate zijn gericht

Aspect van het consumentenbelang	*ACCC*	*ACA*	*ESC*	*ASIC*	*RBA*	*DET*	*Food-Safe*	*DoT*
Ten aanzien van transparantie								
– Toegankelijkheid van informatie	☒	☒	☒	☒	☒	❑	☒	☒
– Begrijpelijkheid van informatie	☒	☒	☒	☒	☒	❑	☒	☒
– Vergelijkbaarheid van informatie	☒	☒	☒	☒	☒	❑	☒	❑
– Juistheid van informatie	☒	☒	☒	☒	❑	❑	☒	☒
– Volledigheid van informatie	☒	☒	☒	☒	❑	❑	☒	☒
Ten aanzien van keuzevrijheid								
– Aanwezigheid van (reële) keuze-mogelijkheden	❑	☒	☒	❑	☒	☒	❑	❑
– Overstapmogelijkheden	❑	☒	☒	❑	☒	❑	❑	❑
Ten aanzien van eerlijke handel								
– Wettelijke contractbescherming	☒	❑	☒	☒	❑	❑	❑	❑
– Toegankelijkheid van producten en diensten	☒	☒	☒	☒	❑	❑	❑	❑
– Gelijkwaardige transactiepartijen	☒	☒	☒	☒	❑	❑	❑	☒
– Redelijke prijzen	☒	☒	☒	❑	☒	❑	❑	☒
– Redelijke leveringsvoorwaarden	☒	☒	☒	☒	☒	☒	❑	☒
– Geen koppelverkoop	☒	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
– Gelijke voorwaarden voor alle afne-mers	☒	☒	☒	☒	☒	☒	❑	☒
Ten aanzien van klachten en verhaal-mogelijkheden								
– Wettelijke basisbescherming	❑	❑	❑	☒	❑	☒	☒	❑
– Functionele betrouwbaarheid	❑	☒	☒	☒	❑	☒	☒	☒
– Klachtbehandeling	❑	☒	☒	☒	❑	☒	❑	☒

Ten aanzien van transparantie

De ACCC, ACA, Essential Services Commission, ASIC, Reserve Bank of Australia, Food-safe en deNSW Department of Transport zien toe op de diverse aspecten van transparantie. Veelal heeft het te maken met informatievoorziening door aanbieders aan de consument. ACCC informeert daarnaast ook zelf consumenten, evenals de ASIC en de ACA. FoodSafe communiceert naar de consument door middel van stickers (vergelijk de smilies in Denemarken). Alleen goedgekeurde bedrijven mogen de sticker op hun ruit of deur plakken[1].

Conclusie: Op de transparantie en consumentinformatie wordt door de Australische autoriteiten intensief toegezien.

[1] Zie http://www.nt.gov.au/health/healthdev/environ_health/environmental/foodsafe.shtml

Ten aanzien van keuzevrijheid

In de tabel is te zien dat vier van de Australische toezichthouders zich bezighouden met keuzevrijheid: de ACA, Essectial Services Regulator, Reserve Bank of Australia en de Department of Education and Training. De ACA bewaakt het aanbod van realistische alternatieven en de overstapmogelijkheden in de telecomsector door middel van een vergunningstelsel en intensieve consumentenvoorlichting. Door consumenten voor te lichten over de alternatieve aanbieders zijn zij in staat om een betere keuze te maken en via de vergunningsvoorwaarden handhaaft de ACA de overstapmogelijkheden (de Consumer Service Guarantee[1] en de Universal Service Obligation[2]).

De Essential Services Commission reguleert de overstapmogelijkheden voor de consument met betrekking tot de elektriciteitsmarkt en de gasmarkt. Door middel van vergunningen (waarvan de voorwaarden kunnen worden aangepast) wordt dit gehandhaafd.

Conclusie: Ook het garanderen van keuzemogelijkheden voor de consument vormt een belangrijk onderdeel van de taken van Australische toezichthouders.

Ten aanzien van eerlijke handel

Op FoodSafe na houden alle onderzochte toezichthouders zich bezig met eerlijke handel. Voor drie toezichthouders (de ACCC, de Essential Services Commission en de ACA) is dit toezicht mede gericht op de naleving van gedragscodes die door of in samenwerking met de industrie zijn opgesteld. Deze gedragscodes worden eenzijdig opgesteld door de aanbieders in de sector, maar bij het vaststellen van de inhoud van de codes wordt ook gebruikgemaakt van inhoudelijke bijdragen van consumentenorganisaties. De toezichthouders (bijv. de ACCC of de State Fair Trading Agencies) zullen alleen ingrijpen wanneer blijkt dat de toepassing van de gedragscode op een oneerlijke of onjuiste manier geschiedt. De toezichthouders nemen zelden klachten van consumenten in behandeling die al eerder door de aanbieders via een gedragscode zijn behandeld. Alleen indien blijkt dat een code oneerlijk is zal een toezichthouder overwegen om correcties in de code aan te brengen. De ACA betrekt ook de consument regelmatig in onderzoek naar deze gedragscodes[3].

Conclusie: Gedragscodes spelen een centrale rol bij het toezicht op eerlijke handel in diverse sectoren.

Ten aanzien van klacht- en verhaalmogelijkheden

De Essential Services Commission, de Department of Transport en de ASIC handelen consumentenklachten ten aanzien van taxi's, financiële instellingen, etc. zelf af. Deze klachten worden bijvoorbeeld meegenomen in het toezicht, bij de vergunningverlenging of worden per stuk onderzocht. Daarnaast verwijzen de ACA en de Department of Education and Training consumenten met klachten door naar andere instanties. FoodSafe, de Department of Education and Training en de ASIC zien toe op de wettelijke basisbescherming (veiligheid, privacy, etc.) en ook de functionele betrouwbaarheid van

[1] Zie http://www.aca.gov.au/consumer/csg/index.htm

[2] Zie http://www.aca.gov.au/consumer/uso/index.htm

[3] Zie http://www.aca.gov.au/committee/national/ccf/ccf.htm

diensten en producten heeft de aandacht van toezichthouders. Opvallend is dat ACCC zich met geen van deze zaken bemoeit.

Conclusie: Toezicht op klachten en verhaalmogelijkheden zijn in Australië het exclusieve terrein van de sectorale toezichthouders.

9.4 Instrumenten en consumentenbelangen

Een overzicht van het instrumentarium van de onderzochte toezichthouders wordt gegeven in tabel 16.

tabel 16 Instrumenten die de toezichthouders ter beschikking staan om de consumentenbelangen te beschermen

Instrument	*ACCC*	*ACA*	*ESC*	*ASIC*	*RBA*	*DET*	*Food-Safe*	*DoT*
Directe versterking van de positie van de consument								
– Consumentenvoorlichting (telefoonlijn, website of informatiebladen)	☒	☒	❑	☒	❑	❑	❑	❑
– FoodSafe stickers	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑
– Klachtenlijn / klachtafhandeling	❑	❑	☒	☒	❑	❑	❑	☒
Regulering aanbiedersgedrag								
– Opstellen van richtlijnen (codes)	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑	❑
– Afgeven van vergunningen en het stellen van voorwaarden in die vergunningen / registratie	❑	☒	☒	☒	❑	☒	☒	☒
– Beoordelen, goedkeuren en/of opleggen van eindgebruikersprijzen, -tarieven, -tariefwijzigingen en/of -kortingsregelingen	❑	☒	☒	❑	❑	❑	❑	☒
– Goedkeuren van klachtenregelingen die afwijken van de sectorale regeling	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑
– Co-regulering, in samenspraak met de sector	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒
Handhaving aanbiedersgedrag								
– Weigeren en intrekken van vergunningen / registratie	❑	☒	☒	☒	❑	☒	☒	☒
– Bedrijven verplichten producten terug te halen	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑
– Boetes	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑	☒
– Informeel overleg / advies / waarschuwing	❑	❑	❑	☒	❑	❑	☒	❑
– Undertakings verkrijgen	☒	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑
– Strafrechtelijke vervolging	☒	❑	❑	☒	❑	❑	☒	☒
– Waarschuwing en nacontrole	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑
Beïnvloeding aanbiedersgedrag								
– Overtuiging	❑	❑	❑	☒	❑	❑	❑	❑
– Inspectie / onderzoek	❑	❑	❑	❑	❑	❑	☒	❑

Instrumenten gericht op directe versterking van de positie van de consument

De ACCC, ACA en de ASIC geven zelf consumentenvoorlichting op hun websites. Zo publiceert ACCC sinds 20 november 2002 informatie over benzinetarieven op haar

website. Sommige toezichthouders (De Essential Services Commission, ASIC en NSW Department of Transport) behandelen individuele klachten (mits die niet door de sectorale geschillencommissies of door de verplichte klachtenafhandeling van de bedrijven zelf kunnen worden afgedaan). FoodSafe communiceert zelf (door middel van stickers) naar de consument over welke bedrijven zijn goedgekeurd, bijvoorbeeld restaurants.

Conclusie: Belangrijke verschillen met de Nederlandse situatie zijn er. Australische toezichthouders houden vrijwel geen openbare registers bij (bijvoorbeeld met aanbieders van wie de vergunning is ingetrokken). Daarentegen beoordelen de Australische toezichthouders of de klachtenprocedures van individuele bedrijven of van sectoren als geheel, aan de gestelde eisen voldoen en vindt in beperkte mate co-regulering plaats in samenspraak met de onder toezicht staande sectoren zelf.

Regulering van het gedrag van aanbieders

Het instrumentarium van Australische toezichthouders is in het algemeen beperkt. Uitdrukkelijk wordt vertrouwd op het systeem van sectorale zelfregulering. Deze zelfregulering is vormgegeven in (verplichte) gedragscodes die ook door de toezichthouder kunnen worden afgedwongen. Daarnaast kunnen sommige toezichthouders ook zelfstandig richtlijnen opstellen. Ook hebben diverse toezichthouders (ACA, Essential Services Commission enNSW Department of Transport) de mogelijkheid om retailprijzen vast te stellen of goed te keuren.

Conclusie: Australische toezichthouders maken relatief veel gebruik van vergunningen om de kwaliteit van aanbieders te reguleren, en kennen geen last onder dwangsom.

Handhavingsinstrumenten

Van de acht onderzochte toezichthouders kunnen er zeven (zie de tabel) sancties opleggen voor het niet-naleven van wet- en regelgeving, gedragscodes of richtlijnen. Sommigen kunnen zelf boetes opleggen, terwijl andere toezichthouders zich hiervoor tot de rechter moeten wenden. Beide systemen komen ook in de Nederlandse situatie voor. Als ultiem sanctiemiddel geldt vaak het intrekken van een vergunning, waarmee de toegang tot de markt voor de overtreder kan worden geblokkeerd. Toezichthouders die zelf geen sancties kunnen opleggen, kunnen naleving afdwingen via het strafrecht. Nadrukkelijk is echter door de Australische toezichthouders gezegd dat de dreiging die uitgaat van sanctiemaatregelen en de negatieve publiciteit die met handhaving gemoeid gaat, vaak al voldoende zijn om medewerking van de vermeende overtreder te verkrijgen. (Bijvoorbeeld: bedrijven halen liever zelf vrijwillig hun producten terug dan dat hun producten door de overheid uit de schappen worden gehaald met alle negatieve publiciteit die daarmee gepaard gaat.)

Ook kunnen Australische toezichthouders zogenaamde *undertakings* van bedrijven vragen. Dat zijn vrijwillige verklaringen waarin de bedrijven toezeggen bepaalde acties te ondernemen of juist om bepaalde handelingen achterwege te laten. Deze undertakings zijn juridisch bindend en kunnen eventueel via de rechter worden afgedwongen. Deze undertakings worden gezien als efficiënt en effectief omdat ze de noodzaak van een zware formele juridische procedure van bindende aanwijzing of handhaving in principe overbodig maken.

Conclusie: Australische toezichthouders handhaven niet alleen de wet- en regelgeving, maar hebben ook een taak bij de handhaving van gedragscodes die op basis van zelfregulering tot stand zijn gekomen.

Beïnvloeding van het gedrag van aanbieders
Australische toezichthouders hebben nauwelijks mogelijkheden om het aanbiedersgedrag te beïnvloeden.

9.5 Effectiviteit

In het algemeen kan worden gezegd dat de geïntroduceerde concurrentie in bepaalde strategische sectoren, die samen gaat met zelfregulering, deregulering en een op redelijke afstand staande toezichthouder, goed lijkt te werken. Hoewel er vrijwel geen officiële studies naar de effectiviteit van individuele instrumenten zijn verricht, beoordelen de toezichthouders hun instrumentarium meestal als effectief. Een belangrijke opmerking die meerdere keren is genoteerd, is dat de impliciete dreiging die uitgaat van het beschikbaar hebben van bepaalde sancties (zoals het intrekken van een vergunning, het opleggen van een boete, of het terughalen van producten met alle bijkomende negatieve publiciteit van dien) de naleving en medewerking door aanbieders bevordert. De instrumenten hoeven hierdoor niet te worden ingezet, maar zijn wel onmisbaar vanwege hun dreigende werking.

Specifieke aandacht is er voor de verplichte naleving van reeds genoemde sectorbrede gedragscodes. Deze codes zijn door de sector zelf opgesteld, waarna de onafhankelijke toezichthouder erop toeziet dat de code ook door alle partijen wordt nageleefd. Dit systeem - dat op het raakvlak ligt van zelfregulering en toezicht - wordt zowel door de betrokken toezichthouders als door de bedrijven die onder toezicht staan als zeer positief ervaren.

Een specifieke situatie doet zich voor met betrekking tot FoodSafe. De handhaving van de wet- en regelgeving met betrekking tot de voedselveiligheid wordt in de praktijk uitgevoerd door de lokale overheden. FoodSafe en de NSW Department of Health kunnen deze lokale overheden niet direct aansturen. Er ligt momenteel een (besloten) rapport bij de minister waarin aanbevelingen worden gedaan om deze situatie te verbeteren. Dat rapport is op 18 december 2002 in het parlement besproken. Een vergelijkbare situatie doet zich voor op het gebied van het onderwijs.

Er is echter ook melding gemaakt van mogelijke knelpunten. Het intrekken van licenties van aanbieders in markten met een gering aantal aanbieders zou bijvoorbeeld wel een handhavingsinstrument kunnen zijn, maar de vraag is of het consumentenbelang niet meer wordt geschaad wanneer de vergunning van een van de weinige, of wellicht zelfs de enige aanbieder wordt ingetrokken. Dit knelpunt komt bijvoorbeeld voor in de telecomsector (enkele aanbieders in een gehele staat) en in de taxibranche (in plattelandsgemeenten vaak maar één enkele aanbieder). Het intrekken van de vergunning zou het voorzieningenniveau wel eens kunnen *terugdringen*, in plaats van de beoogde verbetering van het voorzieningenniveau te realiseren.

Het vaststellen van maximumtarieven in de taxisector heeft ertoe geleid dat alle aanbieders deze maximumtarieven ook zijn gaan hanteren. Onbedoeld is dus een tarief voorgeschreven waarbij de beoogde prijsconcurrentie in de taxisector ontbreekt. De taxiondernemers klagen dat de maximumtarieven niet hoog genoeg zijn om ruimte over te

laten voor concurrentie op prijsverschillen. Hierdoor kan geen van de aanbieders zich veroorloven om lagere prijzen in rekening te brengen.

Met betrekking tot het verlenen van vergunningen (registratie en toelating van onderwijsinstellingen) is geargumenteerd dat te veel wordt gekeken naar de voorwaarden in plaats van naar de effectiviteit en de kwaliteit van een school. Deze valkuil dient te worden vermeden.

Bijlage I Toelichting op de taken van het Office of Fair Trading (OFT)

Organisatie van OFT

De missie van het *Office of Fair Trading* (OFT) is om markten goed te laten functioneren voor de consument. Volgens OFT werken markten goed wanneer de aanbieders op die markt in open, eerlijke en krachtige concurrentie met elkaar strijden om de klandizie van de consument. Het doel van OFT is om zeker te stellen dat consumenten zo veel mogelijk keuze hebben, in alle verschillende marktsectoren. Als zelfstandige en professionele organisatie speelt OFT een leidende rol wanneer het gaat om het promoten en beschermen van consumentenbelangen binnen het Verenigd Koninkrijk, en tegelijkertijd ziet het erop toe dat bedrijven eerlijk en concurrerend zijn. Daarnaast heeft OFT de functie om het publiek op de hoogte te brengen van welke voordelen ze kunnen behalen uit concurrentie. OFT heeft drie operationele hoofdactiviteiten: *Competition Enforcement*, *Consumer Regulation Enforcement*, en *Markets and policies initiatives*. De instrumenten die OFT hiervoor heeft, worden ontleend aan de consumenten- en mededingingswetgeving.

Competition enforcement

OFT vindt dat sterke concurrentie de beste garantie vormt voor keuze en waarde voor de consument. De *Competition Enforcement Division* van OFT speelt een belangrijke rol bij:

- het handhaven van de relevante actuele wetgeving, waaronder The Competition Act 1998
- het aanpakken van kartels en andere mededingingsbedreigende overeenkomsten
- het tegengaan van misbruik van economische machtsposities
- het bevorderen van een sterke '*competitive culture'* in een breed spectrum van markten
- het informeren van ondernemingen over veranderingen in de wet- en regelgeving, door een wijd opgezet educatieprogramma
- het aanpakken van zaken die in strijd zijn met de Europese mededingingsregels.

Consumer Regulation Enforcement

De *Consumer Regulation Enforcement Division* beschermt de belangen van consumenten door het handhaven van bestaande wet- en regelgeving op dit gebied. De divisie:

- zorgt ervoor dat consumentenwet- en -regelgeving op de juiste manier wordt nageleefd
- onderneemt stappen tegen oneerlijke handelspraktijken
- bevordert 'codes of practice' (gedragscodes) in het bedrijfsleven
- verzorgt een breed aanbod van consumentgerichte informatie, bedoeld om consumenten inzicht te geven in wat hun rechten zijn zodat zij goede keuzes kunnen maken
- werkt samen met andere instanties die eveneens handhavende taken hebben.

Markets and policies initiatives

De onderzoeksafdeling van OFT heet *Markets and Policy Initiatives Division*. Deze afdeling doet onderzoek naar concurrentie en geeft op basis van dit onderzoek advies over eventuele handhaving.

Wetten in beheer

OFT ziet toe op de naleving van de volgende wetten:

- Enterprise Bill 2002
- EC Competition Law (Articles 84 and 85) Enforcement Regulations 2001
- Stop Now Orders Regulations 2001
- Financial Services and Markets Act 2000
- Distance Selling Regulations 2000
- Unfair Terms in Consumer Contracts Regulations 1999
- Competition Act 1998
- Broadcasting Act 1990
- Courts and legal services act 1990
- Control of Misleading Advertisements Regulations (CMARs) 1988
- Consumer Credit Act 1974
- Fair Trading Act 1973

Enterprise Bill 2002

De *Enterprise Bill*, die in werking is getreden op 26 maart 2002, heeft zowel de institutionele setting als de inhoud van het concurrentietoezicht in het Verenigd Koninkrijk flink gewijzigd. Op grond van de *Enterprise Bill* is OFT getransformeerd tot een onafhankelijke toezichthouder, met verantwoordelijkheid voor onderzoek naar en handhaving van de mededinging in de marktsector in het Verenigd Koninkrijk. De *Competition Commission* heeft verantwoordelijkheid gekregen voor het nemen van beslissingen over handhaving en sancties. Voordien lag deze bevoegdheid bij diverse ministers. Daarnaast is bij de *Competition Commission* een beroepsinstantie ondergebracht (het Competition Appeal Tribunal) waar partijen in beroep kunnen gaan tegen beslissingen van de *Director General of Fair Trade* (de baas van OFT).
Ook is in de Enterprise Bill een nieuw regime gecreëerd voor het beoordelen van fusies en kartels. 'Hard core cartels activities by individuals are criminalised.' Daarnaast zijn specifieke regels opgenomen omtrent 'public interest cases'. Andere belangrijke wijzigingen zijn procedures die betrekking hebben op het handhaven van bepaalde consumentenwetgeving. (Meer informatie over de veranderingen ten opzichte van het oude regime zijn te vinden in de *explanatory notes*, te vinden op http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200102/cmbills/115/en/02115x--.htm).

EC Competition Law (Articles 84 and 85) Enforcement Regulations 2001

De EC Competition Law Enforement Regulations zijn gericht op de implementatie van de Europese concurrentiewetgeving. De procedures komen globaal overeen met de procedures in de Competition Act 1998. De Director General of Fair Trading heeft de uiteindlijke beslissingsbevoegdheid. Ingevolge deze regulering kunnen zijn beslissingen worden aangevochten voor het Competition Commission Appeals Tribunal.

Stop Now Orders Regulations 2001

De Stop Now Orders Regulations hebben een nieuw handhavingssysteem in het leven geroepen, waaronder OFT en andere instanties een sterkere macht hebben om bedrijven die nationale consumentenwetgeving overtreden, aan te pakken. De twee meest voor de hand liggende wegen die uit deze regulations voortvloeien zijn: het zoeken naar wegen om bedrijven ertoe te bewegen hun illegale activiteiten vrijwillig op te geven; en (als ultiem sanctiemiddel) bedrijven die hieraan niet meewerken voor de rechtbank te dagen en een Stop Now Order van de rechter te verkrijgen.

Distance Selling Regulations 2000

Bedrijven die op afstand verkopen (bijvoorbeeld per telefoon, per postordercatalogus, per televisie of per internet) moeten voldoen aan bepaalde regels. Zij moeten consumenten bijvoorbeeld een bedenktijd van ten minste 7 dagen gunnen, moeten duidelijke informatie verschaffen over de producten en over de aan te gane overeenkomst, en moeten deze informatie ook op papier zetten. OFT ziet toe op de naleving van deze regels.

Unfair Terms in Consumer Contracts Regulations 1999

Deze regels dienen om de consument te beschermen tegen oneerlijke leveringsvoorwaarden die zijn opgenomen in standaardovereenkomsten. OFT kan juridische stappen ondernemen om oneerlijke voorwaarden uit de standaardovereenkomsten geschrapt te krijgen. Het criterium hierbij is dat een voorwaarde oneerlijk is als het een significante onbalans veroorzaakt tussen de rechten en plichten van de consument en de leverancier, ten koste van de positie van de consument.

Competition Act 1998

De Competition Act is erop gericht om concurrentieverstorende gedragingen van bedrijven uit te bannen. OFT heeft ingevolge deze wet zware bevoegdheden om bedrijven te onderzoeken en om hoge sancties op te leggen aan bedrijven die de regels overtreden. Het gaat hierbij om concurrentieverstorende afspraken tussen ondernemingen en om misbruik van een economische machtspositie. In het kader van deze studie is alleen de laatste van belang.

Broadcasting Act 1990

Volgens deze wet controleert OFT of de BBC voldoet aan het criterium dat ten minste 25% van de ‘gekwalificeerde programma’s’ die door BBC worden uitgezonden, uit onafhankelijke producties bestaat.

Control of Misleading Advertisements Regulations (CMARs) 1988

Deze regulering is erop gericht consumenten en bedrijven te beschermen tegen misleidende reclames. OFT heeft met name een functie op de gebieden waar specifieke (reclame)toezichthouders geen mogelijkheden bezitten om bestaande misleidende reclame op een effective wijze te bestrijden.

Consumer Credit Act 1974

Op basis van deze wet geeft OFT licenties uit aan instanties en bedrijven die kredieten verschaffen aan consumenten, geld aan consumenten lenen, zaken verhuren, schulden innen (incasso etc.), schulden saneren en hulp verlenen/adviseren bij schulden. Uiteraard kan OFT instellingen ook een licentie onthouden, of kan OFT bestaande licenties intrekken. Zo wordt geen licentie afgegeven als sprake is van fraude, geweld of als de aanvrager ooit in contact is geweest met justitie. Het uitlenen van geld of het verstrekken van krediet zonder te beschikken over een licentie is een misdrijf.

Fair Trading Act 1973

De bevoegdheden van OFT onder de Fair Trading Act omvatten diverse terreinen, waaronder malafide handelaars, gedragscodes, monopolies en fusies.

Relatie OFT - Competition Commission

OFT doet onderzoek, handhaaft de wetgeving en verschaft informatie aan burgers, bedrijven en overheid. Op basis van de eerste inventarisatie lijkt het er echter op dat zij voor een aantal typen kwesties zelf niet mag beslissen over de handhaving van de wet. In die gevallen heeft OFT de functie om zaken door te verwijzen (*to refer to*) naar een (hogere) rechter (court) of de *Competition Commission*. De rechter of de Competition Commission neemt dan de beslissingen omtrent handhaving, die veelal door OFT worden uitgevoerd. Hiermee is dus in beperkte mate een scheiding aangebracht tussen uitvoerende en rechtsprekende macht. (OFT is dus met name uitvoerend, terwijl de rechter of de CC veel meer de rechtsprekende macht is)[1]. Nader onderzoek door het onderzoeksbureau ter plaatse is noodzakelijk om hierover definitieve uitspraken te kunnen doen.

Toelichting op undertakings en orders

Twee instrumenten van OFT die een nadere toelichting vereisen zijn: *undertakings* en *orders*.

- Undertakings zijn vrijwillige acties van bedrijven die zijn betrokken bij een 'relevante situatie' (monopolie, fusie, machtsmisbruik, etc.). Het bedrijf kan zelf of op initiatief van OFT of de *Secretary of State for Trade and Industry* een voorstel doen voor aanpassingen van de huidige (markt)situatie. Indien deze voorstellen worden geaccepteerd, worden ze geacht een rechtsgeldig besluit te zijn.
- Orders zijn echter aanwijzingen die door OFT worden opgelegd aan bedrijven in de sector, om een eind te maken aan de situatie die in strijd is met de regels betreffende fusie, monopolie en misbruik van een machtspositie.

[1] Bron: Competition Commission (2002) Annual review and accounts 2001/02.

Bijlage II Toelichting op de taken van Forbrugerstyrelsen (FS)

Organisatie van Forbrugerstyrelsen

De Deense consumententoezichthouder *Forbrugerstyrelsen* (FS) is een agentschap (agency) van het Deense Ministerie van Economie en Bedrijfsleven. FS voert tevens het secretariaat van de Consumenten Klachtenraad en de Consumenten Ombudsman. FS is de Deense autoriteit voor productveiligheid en coördineert als zodanig de werkzaamheden van verschillende andere publieke organen op het gebied van productveiligheid. Hieronder bevindt zich bijvoorbeeld het Deense Consumenteninformatiecentrum. Dit centrum is onafhankelijk van FS, maar wel gelieerd. Het Consumenteninformatiecentrum voert bijvoorbeeld tests uit op het gebied van productveiligheid en biedt consumenten (o.a. via een website, tijdschrift, folders en lezingen) informatie over diverse producten en diensten.

Een van de belangrijke onderdelen van de dagelijkse werkzaamheden van FS is het bijhouden van een internetsite (www.fs.dk). Op deze site vinden ondernemers en consumenten een breed aanbod van informatie over consumentgerelateerde onderwerpen, waaronder informatie over consumentenwetgeving, een klachtenmogelijkheid, de consumentenombudsman en vergelijkende artikelen over productveiligheid.

Wetten in beheer

FS ziet toe op de naleving van:

- Wet op de Bescherming van Consumentenbelangen (Lov om Beskyttelse af forbrugernes interesser)
- Wet op Consumenteninformatie (Lov om Forbrugerinformationen)
- Wet op de Consumenten Klachtenraad (forbrugerklagenævnsloven)
- Prijs Display Wet (prismærkningsloven)
- Wet op de Betaalmiddelen (Lov om visse betalingsmidler)
- Wet op de Productveiligheid (produktsikkerhedsloven)
- Marketingwet (markedsføringsloven)

Op grond van deze wetten heeft FS diverse instrumenten:

Wet op de Bescherming van Consumentenbelangen (Lov om Beskyttelse af forbrugernes interesser)

Deze wet geeft een nationale implementatie van diverse EU-richtlijnen. Volgens deze wet worden de collectieve belangen van de consument beschermd en kunnen organisaties die inbreuk maken op de in de Richtlijnen genoemde belangen, worden aangepakt.

Wet op Consumenteninformatie (Lov om Forbrugerinformationen)

Op grond van deze wet is de Consumenten Informatie Organisatie opgericht. Deze organisatie heeft tot doel het testen en verspreiden van testinformatie van consumentenproducten. FS voert een groot deel van het secretariaat en de taken van deze organisatie uit en daarmee heeft FS ook een deel van deze taken overgenomen.

Wet op de Consumenten Klachtenraad (forbrugerklagenævnsloven)

De consumentenklachtenraad behandelt klachten van consumenten over consumentengoederen en -diensten. De raad beslecht geschillen op het gebied van textiel, meubels, radio- en televisieapparatuur, keukenuitrustingen en tweedehands auto's. Deze manier van geschillenbeslechting is minder kostbaar dan een juridische rechtsgang. Uitspraken van de raad in specifieke gevallen hebben vaak invloed op de gehele branche. Er geldt echter wel een aantal restricties:

- klachten moeten een schadevergoeding betreffen van tussen 500 Deense Kronen (€ 65) en 24.000 Deense Kronen (€ 3.129);
- klachten worden alleen in behandeling genomen als de klager eerder al bij het bedrijf zelf heeft geklaagd;
- klachten kunnen alleen schriftelijk worden ingediend, mondelinge toelichting is niet toegestaan;
- de kosten voor de klachtbehandeling bedragen 80 Deense Kronen (€ 10) voor gewone klachten en 400 Deense Kronen (€ 50) voor klachten over motorvoertuigen.

De uitspraken van de Consumentenklachtenraad zijn niet bindend en ook niet afdwingbaar. Echter, als de partijen zich niet aan de uitspraak houden zal het secretariaat van de Consumentenklachtenraad het geschil op verzoek van en namens de consument voor de rechtbank brengen. Meer uitgebreide informatie over de Consumentenklachtenraad is weergegeven op de volgende website: www.fs.dk/uk/fknuk.htm.

Prijs Display Wet (prismærkningsloven)

Volgens deze wet worden diverse eisen gesteld aan het 'prijzen' van artikelen. Belangrijkste voorwaarden zijn: duidelijke vermelding van de consumentenprijs (incl. BTW), eventuele kredietkosten vermeld als bedrag én het jaarlijkse interestpercentage. De meeste artikelen vallen onder deze wet (uitzonderingen: antiek, kunst etc.).

Wet op de Productveiligheid (produktsikkerhedsloven)

Op grond van deze wet monitort FS de veiligheid van artikelen volgens de in de wet vastgelegde maatstaven en met de in de wet gedefinieerde toezichtinstrumenten.

Marketingwet (markedsføringsloven) en de Wet op de Betaalmiddelen (Lov om visse betalingsmidler)

Volgens deze wetten ziet de Consumentenombudsman erop toe, dat bedrijven geen misleidende informatie verstrekken, dat vergelijkende reclame-uitingen niet misleidend zijn, objectief zijn, geen replica's aanbieden, etc., consumenten worden voorzien van goede informatie, garanties werkelijk de positie van de consument verbeteren, dat handelsmerken worden beschermd, dat de privacy van consumenten wordt gerespecteerd, dat alle bij wet toegestane betalingsmiddelen op de juiste wijze worden geaccepteerd en dat contante betaling overal gelijk is etc. FS voert de organisatie van de Consumentenombudsman uit en daarmee is FS ook verantwoordelijk voor deze activiteiten.