

Huishoudkundigen hebben van oudsher een grote belangstelling voor het onderwerp 'konsument'. Het konsument-zijn is één van de aspecten van het huishoudelijk handelen.

Ook bij anderen komt meer en meer belangstelling voor dit onderwerp. Het konsumentenrecht is een specialisatie binnen de rechtswetenschap die zich – ook in Nederland – meer en meer ontwikkelt.

Mr. Antoni Brack, wetenschappelijk medewerker van de Afdeling der Bedrijfskunde van de Technische Hogeschool Twente, publiceerde vorig jaar zijn proefschrift 'Consument, recht en koopkracht'. Daarin werkt hij onder meer de relatie tussen het konsumentenrecht en het sociaal-economisch beleid uit. Reden voor de redactie van het Vakblad voor Huishoudkunde hem te vragen de lezers een overzicht te geven van het konsumentenrecht in ontwikkeling.

Konsumentenrecht: het recht met betrekking tot de inkomensbesteding

A. BRACK

Toen

Beoefenaren van de rechtswetenschap zijn zich sinds enkele decennia in toenemende mate gaan bedienen van functionele *specialisatie*.

De vanouds gehanteerde indelingen van het recht, waarvan die in de gebieden privaatrecht en publiekrecht het bekendste en globaalste is, hebben wellicht een zekere didactische bruikbaarheid behouden, maar voor onderzoek naar eigentijdse en complexe maatschappelijke verschijnselen en processen zijn deze klassieke indelingen onbruikbaar geworden.

Funktionele specialisatie brengt het hele juridische normencomplex in kaart dat betrekking heeft op een bepaald verschijnsel of proces. In de loop der jaren zijn er aldus juridische subdisciplines ontstaan met het oog op bijvoorbeeld wonen, werken, ondernemen, arbeidsongeschikt zijn en beter worden.

Evenals onder meer sommige levensmiddelen-technologen, biochemici, psycho- en sociologen, is ook een aantal juridische theoretici en praktici besmet geraakt door het *konsumentismevirus*. Volgens het beproefde recept van de functionele specialisatie startten zij een studie naar de rechtspositie van de konsument in theorie en praktijk.

De eerste publikaties over dit onderwerp verschenen in de tweede helft zestiger jaren, begin zeventiger jaren, veelal onder de titel 'Konsument en recht'. Dat dit opschrift tegenwoordig

zonder haperen als één woord over de tong gaat, is tekenend voor de snelle ontwikkeling die het vakgebied konsumentenrecht heeft doorgemaakt.

De ledenservice en klachtenbehandeling door de konsumentenorganisaties brachten niet alleen misbruiken en misstanden aan het licht, maar hebben ook wetenschappers en wetgevers de ogen geopend voor bijvoorbeeld het feit dat het kooprecht in het Burgerlijk Wetboek – historisch verklaarbaar, maar naar de huidige opvattingen en verhoudingen onaanvaardbaar – nagenoeg uitsluitend geïntendeerd is op de handelskoop met voorbijgaan aan de huistuin- en keukentransactie bij uitstek: de *konsumentenkoop*. Destijds ongeveer in de woorden van een wetenschapsjournalist: een perfecte regeling voor de aankoop van honderd ton steenkool, maar volstrekt ongeschikt voor de aanschaf van een eenvoudige wasmachine.

Juridische studie- en beroepsverenigingen hebben de laatste jaren op congressen en in pre-adviezen aandacht besteed aan konsumentenrechtelijke onderwerpen. Naast tijdschriftartikelen is een aantal boeken, waaronder dissertaties, verschenen en recentelijk is er zelfs een losbladig boekwerk op de markt gekomen dat een handleiding voor de praktijk beoogt te zijn. Het Nederlandse konsumentenrecht is hierdoor in kaart gebracht: anno 1982 is de juridische positie van de konsument

niet bepaald indrukwekkend; de praktijk leert dat papieren rechten lang niet altijd kunnen worden omgezet in afdwingbare aanspraken. Dit beeld, uiteraard met nuances, gaat op voor alle lidstaten van de Europese Gemeenschap. Een vergelijkende studie naar de vraag of en in welke mate in de wetgevingen van de EG-landen rekening is gehouden met de belangen van consumenten, geeft globaal te zien dat de Deense konsument, evenals zijn Scandinavische broeders en zusters, naar verhouding nog het sterkst in zijn juridische schoenen staat, terwijl de positie van onze Italiaanse en Griekse lotgenoten mythologische trekken vertoont: ze zijn zo ongeveer aan de goden (en de ondernemers) overgeleverd.

De eerste ontwikkelingsfase is dus achter de rug: die van inventarisatie van rechten en plichten en de systematische ordening ervan. In de afgelopen jaren heeft nieuwe wetgeving de positie van consumenten op een hoger plan gebracht: enkele verkoopbevorderende ondernemingspraktijken zijn in regels ingekaderd. Zoals bekend is de *Colportagewet* overwegend effectief gebleken; misstanden in de praktijk van het leurrendelwezen komen min of meer sporadisch voor, terwijl bovendien de indruk bestaat dat het verschijnsel op zichzelf aanzienlijk is afgenomen. Een herziene *Ca-deaustelwet* heeft 'het recht op keuze' voor de konsument gestalte gegeven doordat voortaan kon worden gekozen tussen het geschenk-artikel of een korting op het hoofdartikel.

Hierbij moet wel worden aangetekend dat de huidige wet alleen nog maar bestrijkt het kado geven van goederen bij de aankoop van goederen en twee andere marketing-activiteiten (vooralsnog?) ongemoeid laat: het kado geven van goederen bij diensten (bij voorbeeld het inmiddels legendarische radiospaarvarken) en het ter beschikking stellen van diensten bij de aankoop van goederen of diensten (bij voorbeeld gratis service of onderhoud). Tenslotte verdient vermelding de totstandkoming van de *Wet Misleidende Reclame*, op grond waarvan onder meer aan de Konsumentenorganisaties een zelfstandige bevoegdheid is toegekend om in een gerechtelijke procedure een rektifikatie te eisen op kosten van de adverteerder en op straffe van een aan deze op te leggen dwangsom.

Nu

Het konsumentenrecht ontwikkelt zich verder. Een drietal zeer belangrijke wettelijke regelingen bevindt zich in het stadium van parlementaire behandeling: de ontwerpen *Consumentenkoop*, *Algemene voorwaarden* en *Warenwet*. Over deze ontwerpen zijn afzonderlijke verhandelingen gepubliceerd of zullen ongetwijfeld nog verschijnen. In het kader van deze publikatie moet worden volstaan met een enkele aanduiding over het belang van deze regelingen.

Aan de lezers van dit tijdschrift behoeft het belang van een gemoderniseerde *Warenwet* wel niet te worden uitgelegd. Zoals wellicht bekend voorziet het ontwerp in een verbreding van de werkingssfeer: voorgesteld wordt onder meer dat bij nadere regeling ook milieutechnische eisen aan produkten kunnen worden gesteld. De *Warenwet-nieuwe-stijl* zal veel meer een algemene produktenwet worden en minder een voornamelijk eet- en drinkwarenregeling. Voorzien is ook dat verordeningen van bedrijfslichamen, met name van produktschappen, niet langer het terrein van een *Warenwetbesluit* kunnen doorkruisen. Hoewel uitzonderingen mogelijk blijven, bevordert een dergelijke centrale bepaling de overzichtelijkheid van het terrein aanzienlijk. Met het ontwerp *Algemene Voorwaarden* wordt beoogd het misbruik maken van 'kleine lettertjes' tegen te gaan. Door het eenzijdig opstellen en hanteren van leverings- en betalingsvoorwaarden manouvreren ondernemers hun afnemers, waaronder konsumenten, vaak in een volstrekt afhankelijke kontraktuele positie met als uiterste dat de ondernemer slechts rechten en de klant alleen nog maar verplichtingen heeft. Met een beroep op de kontraktvrijheid wordt bij voorbeeld misbruik gemaakt van het goede vertrouwen van het publiek, dat niet zelden gerust gesteld wordt met de mededeling dat 'er garantie op zit', terwijl onder het opschrift garantie slechts aansprakelijkheidsbeperkingen in plaats van -uitbreidingen zijn opgenomen. Deze en soortgelijke verschijnselen komen op een zo grote schaal voor dat gerust van volksverlakterij kan worden gesproken. Het wetsontwerp doet een aantal kwalijke klausules in de ban. Er komt een zogenaamde *zwarte lijst* met bepalingen

die voor wederpartijen (in termen van het ontwerp) 'onredelijk bezwarend' zijn; deze bepalingen zijn in de toekomst altijd ongeldig. Daarnaast komen bepalingen die 'vermoed worden onredelijk bezwarend te zijn' op een zogenaamde *grijze* lijst. Wil een ondernemer in een bepaalde konfliktituatie op zo'n standaardklausule een geldig beroep kunnen doen, dan moet hij eerst aannemelijk maken dat in dit geval de klausule door de beugel kan. Aldus wordt getracht de scherpe kantjes van het misbruik van kleine lettertjes wat botter te maken.

Het ontwerp *Consumentenkoop* raakt de kern van de juridische consumentenbescherming. Het is de vrucht van het door jaren gerijpt inzicht dat de handelskoop een geheel andere transactie is dan de consumentenkoop en dat men dus niet met één regeling voor beide kontrakten toe kan. Economisch doel van een handelstransactie is de verwerving van inkomsten (winst), waarbij mag worden verondersteld dat de partijen tegen elkaar opgewassen zijn. De kontraktsvrijheid geeft tussen gelijken veelal een bevredigend onderhandelingsresultaat. Bij de consumentenkoop daarentegen gaat het om inkomstenbesteding, waarbij ondeskundige en onvolledig geïnformeerde eindgebruikers van goederen een ongelijke partij zijn voor de professionele ondernemer. Kontraktsvrijheid kan hier niet tot een evenwichtige onderhandelingsuitkomst leiden. Onderhandeld wordt er trouwens meestal niet; de prijs en de overige voorwaarden liggen vaak al vast, het is: *take it or leave it*. In het ontwerp consumentenkoop komen daarom veel bepalingen voor, die de kontraktuele positie van consumenten verstevigen. Deze zijn van dwingend recht: er mag niet ten nadele van konsumenten van worden afgeweken. De parlementaire behandeling van het ontwerp *Consumentenkoop* is nog om een andere reden, althans voor juristen, interessant. Omdat de kans groot is dat menig wetenschappelijk andersdenkende deze kwestie als stoffig juridisch detail zal aanmerken, ga ik er niet diep op in, maar signaleer slechts de kern van de zaak. Omdat in vele consumentenbeschermende regelingen door het formuleren van voorwaarden of het opleggen van verplichtingen de vrijheid van ondernemers verder wordt ingeperkt, behoeft de wetgever zich niet recht-

streeks tot konsumenten te richten. Het begrip *konsument* hoeft in deze gevallen niet wettelijk te worden omschreven en kan slechts negatief worden aangeduid, zoals: een niet in de uitoefening van een bedrijf of beroep handelende wederpartij. De vraag is nog open of in een voor het consumentenrecht zo centrale regeling als die van de particuliere koop de konsument als het te beschermen subjeet niet beter *positief* kan worden gedefinieerd, in plaats van hem/haar te laten figureren als de van een detailhandelaar *afgeleide* wederpartij. Het onderscheid tussen konsumenten en niet-konsumenten is echter niet van juridische, maar van feitelijk-ekonomische aard (inkomstenbesteding versus inkomstenverwerving). Het aanbrengen van een juridisch onderscheid is niet onmogelijk, maar wel lastig omdat het niet gaat om een specifiek te beschermen groep belanghebbenden. In het konsumentenrecht gaat het om de te beschermen belangen van alle burgers in hun kwaliteit van inkomstenbesteder. Het in het kader van een wettelijke regeling definiëren van de konsument komt dus neer op het trefzeker formuleren van die bepaalde kwaliteit.

En straks?

Al het wetgevende en ambtelijke werk van toen en nu en de rechtspositionele verbeteringen, die nog op stapel staan, bewerkstelligen slechts dat konsumenten op papier sterker komen te staan. Natuurlijk kan hiervan op zichzelf een preventieve werking uitgaan, maar – om van de toenemende mogelijkheden om verhaal te halen ook daadwerkelijk gebruik te kunnen maken – zijn in de nabije toekomst tenminste twee extra-voorzieningen dringend noodzakelijk: enerzijds een adequate *toegang tot de rechter* en anderzijds *voorlichting, scholing en vorming*.

Dit laatste zelfs in dubbel opzicht: konsumenten moeten om zich als mondig inkomstenbesteders te kunnen weren kennis hebben van, en inzicht hebben in hun rechten en verplichtingen én een zekere vaardigheid hebben (krijgen) in het benutten van de mogelijkheden die rechten geldend te maken. Iemand die zijn rechten niet kent of er niet mee uit de voeten kan is gedoemd te berusten in zijn lot. Het aantal konsumentenrechten is op papier toegenomen.

men en zal nog verder toenemen. Konsumentenbescherming is schijnbescherming, althans half werk, als het hierbij blijft. De toegang tot de rechter is nog steeds duur, ingewikkeld en een kwestie van lange adem. Veel konsumentenrechten werken in de praktijk niet. Klachteninstanties zijn er vele, maar er is veel kaf onder het koren. Eigenlijk bieden alleen de door de overheid erkende geschillencommissies – zoals die ressorterend onder de *Stichting Consumentenklachten* te Den Haag – een min of meer redelijk alternatief. Deze commissies zijn als tijdelijke voorzieningen door konsumenten- en branche-organisaties opgericht om voor een aantal sectoren te voorzien in de leemte, die de overheid nog altijd niet heeft opgevuld. De oplossing is een eenvoudige *kantongerechtsprocedure* voor alle konsumentenzaken.

Zolang die er niet is delven veel konsumenten het onderspit: klagen helpt niet en procederen is te duur. De wederpartij weet dat en anticipeert er op. Bovendien zijn bezuinigingen aangekondigd op door de overheid gesubsidieerde rechtshulp. Men ontkomt niet aan de indruk dat de overheid haar verantwoordelijkheid voor een goede rechtsbedeling in konsumentenzaken afkoopt door de erkende geschillencommissies financieel overeind te houden. Totdat ook hier de bezuinigingsbijl valt... En ondertussen blijft en passant een andere *rechtsongelijkheid* bestaan: ondernemers beschikken reeds lang over een eenvoudige procedure om geldschulden te innen. En de meeste konsumenten zijn er onkundig van hoe zich te verweren tegen zo'n 'verzoek om een gerechtelijk bevel tot betaling'. En zonder voorlichting en scholing zullen ze er onkundig van blijven.

Nu het oog verlangend op de toekomst is gericht, mag er ook in dit verband de nadruk op worden gelegd dat het konsumentenbeleid (inclusief de juridische component) twee belangrijke doeleinden heeft: een *ekonomische*, n.l. het bevorderen van de overzichtelijkheid en de doorzichtigheid van de consumptiegoederenmarkt en daarmee een verbeterde werking van die markt zelf en een niet minder belangrijke *sociale* doelstelling: ondersteuning en versterking van de koopkracht van het inkomen. Over dit laatste een aan de aktualiteit ontleen-

de ontboezeming. Het tij lijkt tegen te zitten voor een verbetering van de juridische positie van konsumenten; in een stagnerende konjunctuur is het met betrekking tot het konsumentenbeleid vechten tegen de bierkaai. Een nogal eens verkondigde opvatting luidt dan ook, dat konsumentenkwesties min of meer luxe toeters en bellen zijn voor als het goed gaat, maar de komende jaren is die welvaartsfranje alleen maar lastig. In ondernemerskringen wil men er het liefst van af, laat staan dat men ervoor te porren is mee te werken aan een voortvarend overheidsbeleid op dit punt. Er zijn in het konsumentenbeleid van de overheid prioriteiten, zeker, maar het konsumentenbeleid op zich zelf, heeft dat nog prioriteit? Er is voor politici alle reden werk te gaan maken van het derde onderwerp in de trits *inkomensvererving, inkomensverdeling, inkomstenbesteding*. Anno 1982 maken wij het ten tweede male mee dat de 'echte minima' een 'uitkering ineens' van enige honderden guldens in het vooruitzicht is gesteld als tegemoetkoming in koopkrachtverlies. Het is de echte minima van harte gegund, wat mij betreft, maar het is wel kurieus, dit kortzichtigte ad-hoc beleid. Het illustreert hoe de beleidsmakers zijn gefixeerd op de koopkracht als functie van de inkomensvererving. Inkomens- en loonnivo's zijn politieke eindstations, waar de sociaal-ekonomische deskundigen wel warm voor lopen. Wie oppert dat inkomen slechts middelen zijn om in het levensonderhoud te voorzien en koopkracht vooral ook koopkunde (inclusief de juridische aspecten) is, krijgt al snel het (niet erg informatieve) etiket 'konsumentist' opgeplakt en is daarmee uit het blikveld van de sociaal-ekonomische specialisten verdwenen. De koopkracht van de mensen (in het land) moet op peil blijven, punt uit. Of de mensen (in het land) voldoende gereedschappen en vaardigheden aangereikt hebben gekregen om hun koopkracht doelmatig en doeltreffend aan te wenden interesseert de politici in het algemeen veel minder. Ten onrechte, want berekeningen over koopkrachthandhaving kunnen geen rekening houden met wat onze oosterburen noemen '*einkaufsbedingte Kaufkraftverluste*': het noodgedwongen suboptimaal bestedingsgedrag van konsumenten. Ik bedoel maar: een beetje miskoop en weg is de uitkering ineens!

Min of meer het richtsnoer voor het door overheden te voeren konsumentenbeleid is nog steeds het viertal fundamentele rechten op *veiligheid*, op *informatie*, op *keuze* en *inspraak* (tegenwoordig medezeggenschap). Tot slot van dit artikel zou ik er nog eens de nadruk op willen leggen dat het *recht op informatie* ('the right to be informed') in dit rijtje wel een heel bijzondere plaats inneemt. Dit brengt *konsekwenties met zich mee voor de prioriteitenkeuze* in het huidige en toekomstige konsumentenbeleid. Een zo groot mogelijk aantal goed geïnformeerde konsumenten is van grote betekenis voor de sociale en economische doeleinden van het overheidsbeleid. Zonder behoorlijke produktinformatie kunnen inkomens niet doelmatig en doeltreffend worden besteed, hetgeen – zo kan rustig worden aangenomen – een aanzienlijk koopkrachtverlies betekent. Vergelijkbare en vergelijkende informatie over aangeboden goederen en diensten is bovendien onontbeerlijk voor een behoorlijke werking van de konsumentengoederenmarkt. Zeker op dit gebied kan een klemmend beroep op industrie en handel worden gedaan. Men is in het bedrijfsleven om begrijpelijke redenen van eigen belang lang niet altijd bereid volledig mee te werken aan het bevorderen van konsumentenbelangen, maar te-

gen maatregelen die de konsumentenmarkt overzichtelijker en doorzichtiger maken zijn moeilijker bezwaren in te brengen. Immers het kunnen opereren in een betrekkelijk vrije marktconomie als de Nederlandse en de Westeuropese schept voor ondernemers verplichtingen. In positieve zin: een bijdrage te leveren en te blijven leveren aan het behoorlijk functioneren van de markt. Negatief geformuleerd: zich te onthouden van praktijken die de werking van de markt frustreren. Het *recht* heeft hier een functie te vervullen: het tegengaan van onordelijk economisch verkeer. Dit economisch of marktrecht vormt, tezamen met het recht met betrekking tot de inkomstenverwerving en -verdeling (het sociaal of arbeidsrecht) en het recht met betrekking tot de inkomstenbesteding, een nog in belang toenemende ijzeren juridische driehoek.

Noot

1. Van dit proefschrift verscheen een handelseditie bij Kluwer te Deventer. Een bespreking ervan vindt u in *Vakblad voor Huishoudkunde* 3(2) 60 (1982). Daarnaast publiceerde Brack het boekje 'Niet goed, geld terug' (Tjeek Willink, Alphen aan de Rijn), dat naast een overzicht van het konsumentenrecht een overzicht van andere literatuur op dit gebied bevat.