



SPECIAL EDITION

ISSN No 1560-263X

Consumer Voice

PUBLICATION OF THE
HEALTH AND CONSUMER
PROTECTION DG

Special edition – 2000

PUBLICATION DE LA DG
SANTÉ ET PROTECTION
DES CONSOMMATEURS

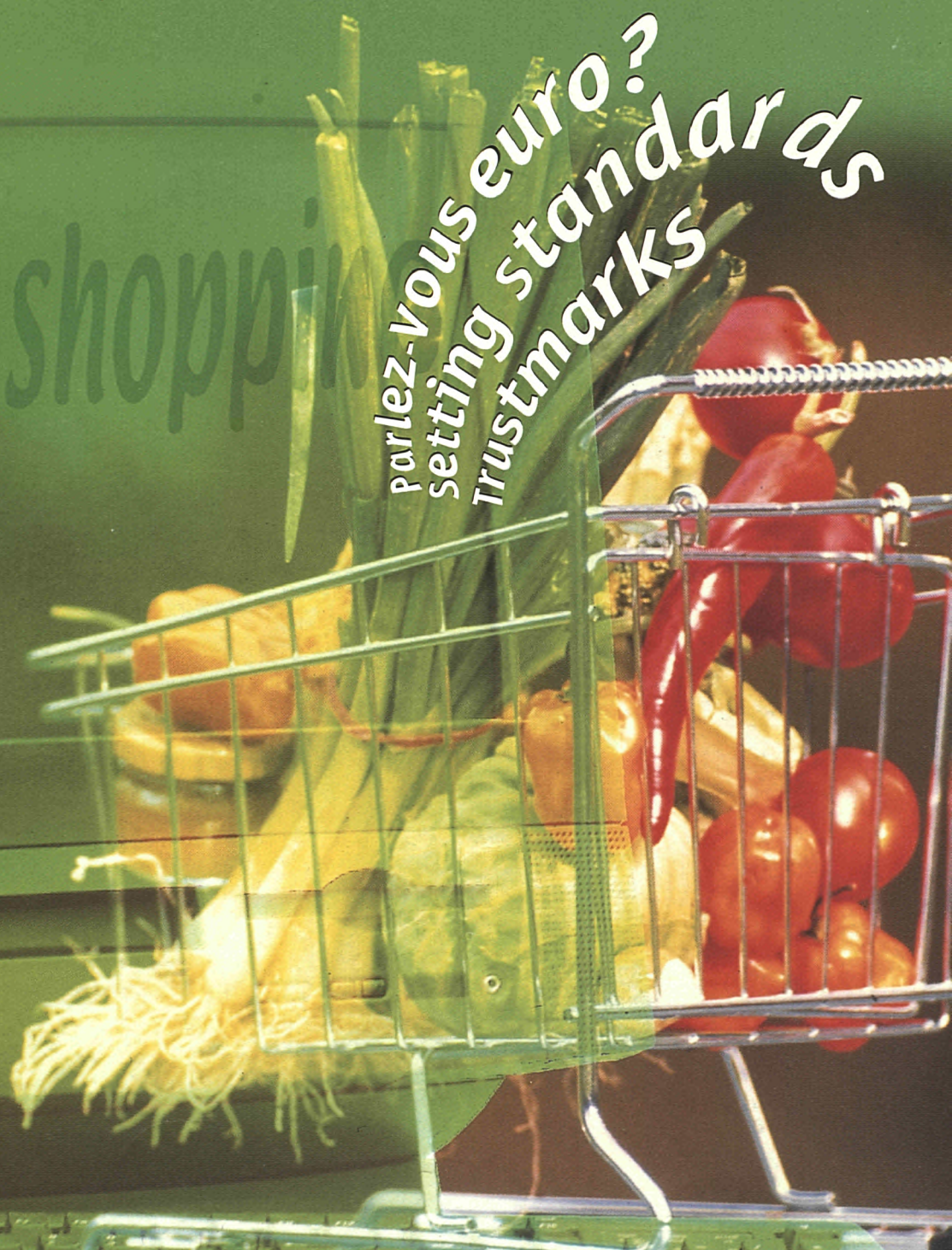
Édition spéciale – 2000

VERÖFFENTLICHUNG DER GD
GESUNDHEIT UND
VERBRAUCHERSCHUTZ

Sonderausgabe – 2000

www.shopping

Parlez-vous euro?
setting standards
Trustmarks





PUBLICATION OF ARTICLES ON THE INTERNET

In view of further improving transparency and the potential of information for an even wider public, the main articles will be available in English, French, German, Spanish and Italian on the Internet site of DG Health and Consumer Protection. Reproduction of articles is authorised, except for commercial purposes, provided that the source is mentioned.

PUBLICATION DES ARTICLES SUR INTERNET

Pour une plus grande transparence et pour qu'un public plus large encore ait accès à nos informations, les principaux articles seront disponibles en allemand, en anglais, en espagnol, en français et en italien sur le site Internet de la DG Santé et protection des consommateurs. Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

VERÖFFENTLICHUNG VON ARTIKELN IM INTERNET

Im Hinblick auf eine verstärkte Transparenz und breitere Information für noch zahlreichere Leser werden die wichtigsten Artikel in Deutsch, Englisch, Französisch, Italienisch und Spanisch auch auf der Internet-Site der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz veröffentlicht. Die Wiedergabe von Artikeln ist – außer zu gewerblichen Zwecken – unter Angabe der Quelle gestattet.

The views expressed in 'Consumer Voice' do not necessarily reflect the opinions of the European Commission.

Les points de vue exprimés dans «Consumer Voice» ne sont pas nécessairement ceux de la Commission européenne.

Die in Consumer Voice geäußerten Ansichten geben nicht notwendigerweise die Meinung der Europäischen Kommission wieder.

Editor-in-chief — Rédactrice responsable — Verantwortliche Redakteurin

Brigitte Reichle

Assistant Editor — Rédactrice adjointe — Stellvertretende Redakteurin:

Helen Kinghan

Editorial board — Comité éditorial — Die Redaktion

C. O'Cionnaith, C. O'Conaill, M. Cambas, E. Hamelinck, J. Savio, I. Thijn, G. Wellhoff

Secretariat — Secrétariat — Sekretariat

Deborah MacRate

Foreword by Commissioner David Byrne	1
Préface du commissaire David Byrne	2
Vorwort von Kommissar David Byrne	3
In the spotlight	4
Sur la sellette	4
Nachgefragt	4
■ Cybershop or cornershop	4
■ A framework for trust	7
Ear to the ground	8
Conseils pour consommateurs	8
Verbraucherberatung	8
■ European Consumer Centres	8
■ At your service	9
The legal challenge	10
Le défi réglementaire	10
Regelwerk	10
■ US 'Unfairness doctrine'	10
■ Unlautere Werbung	12
Centre section EURO	15
■ Parlez-vous euro? — Il est temps d'y penser...	15
Standardisation	19
Normalisation	19
Normalisierung	19
■ Sichere Dienstleistungen	19
■ Finding the balance	21
■ Normalisation	23
■ Toys and noise	25
Food safety	27
Sécurité alimentaire	27
Lebensmittelsicherheit	27
■ Back to the future	27
■ Active or radioactive?	29
■ Organigramme — Health and Consumer Protection DG	33
European Consumer Centres	34
Centres européens des consommateurs	34
Europäische Verbraucherzentren	34

FOOD SAFETY, PRODUCT SAFETY, E-COMMERCE: Consumer confidence is the key

Source: European Commission - Audiovisual Library



This second special edition of Consumer Voice, published on the occasion of the Annual Assembly for consumer associations, provides interesting food for thought and debate. When you read the articles in this issue you may find, as I did, that the underlying question is most often one of consumer confidence. Whether we are discussing measures to enhance food safety, or ways of making the e-economy work for consumers, the confidence consumers may or may not have in the products or services provided is at the heart of the matter.

Consumer confidence, especially on issues such as food safety, is very fragile. Recent crises have undermined public confidence in the capacity of the food industry and of public authorities to ensure that food is safe. Policy-makers must therefore take decisive action to put things right. As announced, we have brought forward our proposal for a European food safety authority. The implementation of the White Paper is now in full swing. It will put into place

a pro-active new food policy: modernising legislation into a coherent and transparent set of rules, reinforcing controls from the farm to the table and increasing the capability of our scientific advice system. I have also announced with my colleague M Wallström, a strategy on GMOs in order to build a credible regulatory framework which can provide legal certainty and address public concerns. Traceability and labelling are key to rebuilding consumers' confidence. I am also determined to push through new rules on tobacco labelling to provide better information to consumers and eliminate misleading terms.

Beyond the food domain, the Commission has proposed substantial improvements in the rules governing product safety. This revision introduces new and more straightforward rules designed to ensure that only safe products are put on the market and that market surveillance is increased.

In the new area of e-commerce the potential benefits for consumers are enormous, in terms of greater choice, better service and lower prices. But consumer confidence is a necessary pre-condition for business-to-consumer trade to develop and realise its full potential. I therefore consider it a priority for European consumer policy to take actions to make sure consumer interests are adequately protected and to overcome the e-confidence barrier. For example, by putting in place systems for secure payments; by setting up trustmarks or quality labels for internet suppliers; by allowing the consumer to make full use of alternative dispute settlement mechanisms such as the European extra-judicial network, the EEJ-net, and ultimately, by making sure the consumer can go to court in his own country.

Implementing these strategies, so that they result in an effective improvement in the daily life of a consumer, will require considerable effort. Representatives of consumer organisations will need to act as 'consumer advocates' in the various fora and advisory bodies involved in policy-making. The consumer's voice must speak loud and clear, and be heard on an equal footing with those of other stakeholders. The consumer associations I have had a chance to meet so far have assured me they are willing to pursue this.

This second Annual Assembly is an opportunity to enhance the consumer voice, to debate policy and discuss strategy. This year the Commission has also encouraged the participation of business representatives in the Assembly's workshops. This will give you a chance to promote the consumer view effectively and directly to other stakeholders, to confront divergent views and work towards mutually satisfactory solutions. I am looking forward to the outcome.

This first year, as Commissioner responsible for consumer policy and public health, has been challenging, but also very rewarding. For the future, it is my intention to make full use of Article 153 of the Treaty to ensure the integration of consumer policy into other policies. The question of enforcement of legislation is also a priority, as there is no good law if it is not enforced. Finally, I am convinced of the vital importance, to us all as consumers, of clear and accurate information. I intend to do my utmost to promote informed debate on issues so that we can all, as citizens, make informed choices and decisions. A lot of work remains to be done and I am counting on our continued dialogue and cooperation to make progress on this agenda for consumer policy in Europe.

David Byrne
Commissioner for Health and Consumer Protection

SÉCURITÉ ALIMENTAIRE, SÉCURITÉ DES PRODUITS, COMMERCE EN LIGNE: la confiance des consommateurs est cruciale

Ce deuxième numéro spécial de Consumer Voice, publié à l'occasion de l'assemblée annuelle des associations de consommateurs, apporte une intéressante matière à réflexion et à discussion. À la lecture des articles contenus dans ce numéro, vous constaterez, comme moi, que la question qui revient le plus souvent est celle de la confiance du consommateur. Qu'il s'agisse de mesures visant à renforcer la sécurité alimentaire ou de solutions destinées à faciliter l'accès des consommateurs à l'économie électronique, la confiance que le consommateur peut avoir ou non dans les produits ou les services fournis est au cœur du problème.

La confiance du consommateur, surtout dans des questions touchant à la sécurité alimentaire, est très fragile. La crise récente a ébranlé la confiance du public dans la capacité de l'industrie alimentaire et des pouvoirs publics à assurer la sécurité des aliments. Les décideurs doivent donc prendre des mesures radicales pour redresser la barre. Comme nous l'avions annoncé, nous avons déposé notre proposition de création d'une autorité alimentaire européenne. La mise en œuvre du livre blanc a maintenant atteint sa vitesse de croisière. Il sera mis en place une nouvelle politique alimentaire anticipative qui consistera à moderniser la législation pour en faire un ensemble de règles cohérentes et transparentes, à renforcer les contrôles de l'étable à la table et à améliorer l'efficacité de notre système scientifique de consultation. Ma collègue, M. Wallström, et moi-même avons également annoncé une stratégie relative aux OGM afin d'élaborer un cadre réglementaire crédible pouvant constituer une garantie juridique et répondre aux inquiétudes du public. La traçabilité et l'étiquetage sont deux aspects fondamentaux au regard de la restauration de la confiance du consommateur. Je suis également résolu à obtenir l'adoption de nouvelles règles en matière d'étiquetage des produits du tabac afin de mieux informer les consommateurs et d'éliminer toute terminologie trompeuse.

Au-delà du domaine de l'alimentation, la Commission a proposé de substantielles améliorations dans les règles régissant la sécurité des produits. Cette révision introduit de nouvelles règles plus simples destinées à garantir que seuls des produits sains sont mis sur le marché et que la surveillance du marché est accrue.

Le nouveau commerce en ligne est source d'énormes avantages pour les consommateurs en termes de choix plus grands, de services meilleurs et de prix moins élevés. Mais la confiance du consommateur est une condition préalable indispensable pour que les échanges commerciaux entre entreprises et consommateurs se développent et atteignent leur pleine capacité. C'est la raison pour laquelle j'estime prioritaire pour la politique européenne de la consommation de prendre des mesures pour s'assurer que les intérêts du consommateur sont correctement protégés et pour surmonter l'obstacle de la cyberconfiance, par exemple en mettant en place des modalités de paiement sécurisées, des dispositifs de certification ou des labels de qualité pour les fournisseurs sur Internet, en permettant aux consommateurs de recourir sans réserve à d'autres mécanismes de règlement des litiges tels que le réseau extrajudiciaire européen, le réseau EJE, et, enfin, en garantissant au consommateur la possibilité d'ester en justice dans son propre pays.

Pour que ces stratégies se traduisent par une amélioration réelle dans la vie de tous les jours du consommateur, des efforts considérables devront être déployés pour mettre ces stratégies en œuvre. Les représentants d'associations de consommateurs vont devoir se comporter en «avocats des consommateurs» dans les diverses plates-formes de discussion et au sein d'organismes consultatifs participant au processus décisionnel. La voix des consommateurs doit s'exprimer avec force et clarté et elle doit être écoutée sur un pied d'égalité avec celles d'autres parties prenantes. Les associations de consommateurs que j'ai eu la chance de rencontrer jusqu'à présent m'ont assuré de leur volonté d'agir dans ce sens.

La présente deuxième assemblée annuelle est une occasion d'accentuer la voix du consommateur, de renforcer le débat politique et d'améliorer la stratégie de discussion. Cette année, la Commission a également encouragé la participation de représentants des entreprises dans les ateliers de l'assemblée. Cette participation sera une occasion de plus pour le consommateur de faire entendre réellement et directement son point de vue à côté de celui d'autres parties prenantes, de comparer des positions divergentes et d'œuvrer à la recherche de solutions satisfaisantes pour tous. J'ai hâte d'en voir le résultat.

Cette première année en ma qualité de commissaire chargé de la politique des consommateurs et de la santé publique a été éprouvante, mais aussi très gratifiante. Pour l'avenir, j'ai l'intention de recourir pleinement à l'article 153 du traité pour garantir l'intégration de la politique des consommateurs dans toutes les autres politiques. La question de l'application de la législation est également prioritaire parce qu'il n'y a pas de bonne loi qui ne soit pas appliquée. Enfin, je suis convaincu de l'importance fondamentale, pour tous les consommateurs que nous sommes, de disposer d'une information claire et précise. J'entends faire tout ce qui est en mon pouvoir pour encourager un débat éclairé afin que nous puissions tous, en tant que citoyens, opérer des choix et prendre des décisions en connaissance de cause. Il reste encore beaucoup de travail à accomplir et je compte sur notre dialogue et notre coopération continuelle pour progresser dans cette orientation de la politique des consommateurs en Europe.

LEBENSMITTELSICHERHEIT, PRODUKTSICHERHEIT, ELEKTRONISCHER GESCHÄFTSVERKEHR

Das Vertrauen der Verbraucher ist entscheidend

Diese zweite Sonderausgabe von Consumer Voice, die anlässlich der Jahresversammlung der Verbraucherverbände erscheint, enthält interessante Denk- und Diskussionsanstöße. Ebenso wie ich werden Sie bei der Lektüre der Artikel vielleicht feststellen, dass es darin fast immer um die Frage des Verbrauchervertrauens geht. Ob wir Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensmittelsicherheit oder des elektronischen Handels erörtern, letztlich dreht es sich stets um die Frage, ob die Verbraucher den angebotenen Produkten oder Dienstleistungen vertrauen können.

Das Vertrauen der Verbraucher ist gerade im Bereich der Lebensmittelsicherheit leicht zu erschüttern. Aufgrund der jüngsten Vorfälle zweifeln sie daran, dass die Lebensmittelindustrie und die Behörden in der Lage sind, die Unbedenklichkeit von Lebensmitteln zu garantieren. Die politisch Verantwortlichen müssen hier energisch vorgehen, um für Abhilfe zu sorgen. Wie angekündigt haben wir einen Vorschlag zur Einrichtung einer europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit vorgelegt. Außerdem wird zurzeit mit voller Kraft an der Umsetzung des Weißbuchs und damit an einer neuen, proaktiven Lebensmittelpolitik gearbeitet: Schaffung eines zeitgemäßen, in sich schlüssigen und transparenten Regelwerks, bessere Kontrollen auf dem Weg vom Erzeuger zum Verbraucher, Stärkung der Rolle wissenschaftlicher Gutachten. Gemeinsam mit meiner Kollegin Margot Wallström habe ich eine Strategie im Bereich der gentechnisch veränderten Organismen angekündigt, damit vertrauenswürdige Vorschriften entstehen, die Rechtssicherheit schaffen und den Sorgen der Öffentlichkeit Rechnung tragen. Die Rückverfolgbarkeit und die Etikettierung der Produkte sind Schlüsselemente, um das Vertrauen der Verbraucher wiederzugewinnen. Im Übrigen bin ich entschlossen, neue Vorschriften zur Etikettierung von Tabakwaren durchzusetzen, damit die Verbraucher besser informiert sind und irreführende Kennzeichnungen verschwinden.

Daneben hat die Kommission substanzielle Verbesserungen bei den Vorschriften zur Produktsicherheit vorgeschlagen. Die Novellierung soll klarere Normen bringen, so dass nur sichere Produkte auf den Markt kommen und die Markt-aufsicht verschärft wird.

Der neue Bereich des elektronischen Geschäftsverkehrs (e-Commerce) bietet ein riesiges Potenzial: größere Auswahl, bessere Leistungen, niedrigere Preise. Auch hier ist das Vertrauen der Verbraucher allerdings eine notwendige Voraussetzung dafür, dass das Volumen der Geschäfte zwischen Anbietern und Verbrauchern zunimmt und der elektronische Geschäftsverkehr sein ganzes Potenzial entfaltet. Der angemessene Schutz der Verbraucherinteressen und der Abbau von Vertrauensdefiziten im elektronischen Handel müssen daher in meinen Augen Prioritäten europäischer Verbraucherpolitik werden. Hierbei denke ich beispielsweise an sichere Zahlungsmethoden und an Vertrauens- oder Gütesiegel für Anbieter im Internet; darüber hinaus müssen die Verbraucher ungehinderten Zugang zu alternativen, außergerichtlichen Streitbeilegungsverfahren wie dem europäischen EEJ-Netz erhalten und in ihrem eigenen Land vor Gericht gehen können.

Bis diese Strategien umgesetzt sind und im Alltag eine tatsächliche Verbesserung für den Verbraucher mit sich bringen, werden indes noch erhebliche Anstrengungen erforderlich sein. Die Vertreter der Verbraucherverbände werden in den zahlreichen am politischen Entscheidungsprozess beteiligten Foren und Beratungsgremien als „Fürsprecher“ der Verbraucherinteressen auftreten müssen. Die Verbraucher müssen laut und deutlich ihre Stimme erheben und ebenso wie die übrigen Beteiligten auch Gehör finden. Die Verbraucherorganisationen, mit denen ich bisher Gelegenheit hatte zu sprechen, haben mir das nötige Engagement zugesagt.

Diese zweite Jahresversammlung bietet die Chance, der Stimme der Verbraucher mehr Gehör zu verschaffen sowie politische Vorgehensweisen und Strategien zu erörtern. Auf Einladung der Kommission nehmen dieses Jahr auch Vertreter der Wirtschaft an den Workshops teil. Die Anliegen der Verbraucher können dort unmittelbar vorgetragen, unterschiedliche Sichtweisen einander gegenübergestellt und für beide Seiten zufriedenstellende Lösungen erarbeitet werden. Ich freue mich schon auf die Ergebnisse.

Dieses erste Jahr als Kommissar für Verbraucherpolitik und Gesundheit war für mich Herausforderung und Bereicherung zugleich. Für die Zukunft habe ich mir vorgenommen, die Möglichkeiten des Artikels 153 EG-Vertrag voll auszuschöpfen, um die Einbeziehung der Verbraucherpolitik in die übrigen Bereiche der Gemeinschaftspolitik sicherzustellen. Eine weitere Priorität ist die Durchsetzung der bestehenden Rechtsvorschriften, denn ein Gesetz taugt erst dann etwas, wenn es auch tatsächlich angewandt wird. Zentrale Bedeutung hat für mich ferner die klare und präzise Verbraucherinformation. Ich werde mein Möglichstes tun, um eine fundierte Debatte zu fördern, damit wir alle als gut informierte Bürger unsere Entscheidungen und unsere Auswahl treffen können. Es bleibt noch viel zu tun, und ich zähle auf die Fortsetzung unseres Dialogs und unserer Zusammenarbeit, um in der europäischen Verbraucherpolitik Fortschritte zu erzielen.

CYBERSHOP OR CORNERSHOP: If it sounds too good to be true — it is!

Le commerce électronique et le commerce traditionnel possèdent de nombreux points communs, l'un d'entre eux — et non le moindre — étant le fait que les consommateurs ont les mêmes attentes lorsqu'ils achètent en ligne. Cependant, l'absence de repères familiers empêche ces consommateurs de transposer leur expérience. Les codes de conduite, les nouvelles procédures de résolution des litiges et les mécanismes de sécurité technologiques peuvent constituer une aide. En attendant, les consommateurs ont la possibilité de prendre certaines mesures pratiques.

In vielem gleicht der e-Commerce dem normalen Einkaufen — nicht zuletzt darin, dass die Verbraucher die gleichen Erwartungen beim Online-Shopping haben. Da jedoch vertraute Orientierungen fehlen, ist es für Verbraucher schwierig, ihre Erfahrungen zu übertragen. Verhaltensregeln, alternative Diskussionslösungen und technologische Sicherheitsmechanismen können dabei eine Hilfe sein. Indessen gibt es einige praktische Maßnahmen für Verbraucher.

Although I am an Internet security technologist, I am going to explain why security technology is just one of the many issues affecting the confidence of e-commerce consumers. The dominant issues affecting consumer confidence are mainly social, commercial, and legal, such as 'who am I really dealing with?', 'how likely is it that things will go wrong?', and 'what will I do if it does go wrong?'. There are some technical issues too, such as 'will my payment card details be safe once they reach the merchant?', and I intend to show how these different kinds of issues all fit together.

Whether or not you agree with the solutions I tentatively propose, I hope this discussion will put you in a good position to join in the debate, whether you attend the consumer assembly in person, take part in the online forum (at <http://econfidence.jrc.it/>), or as you think and talk about e-commerce with your friends and colleagues. I hope also that you will find the more practical suggestions for buying safely over the Internet useful.

It is just like normal shopping

Before we look at why e-commerce is strange, different and potentially difficult, it is worth reminding ourselves of the many ways in which it is just the same as everyday shopping on the high street. It is still about trading: we pay money in exchange for goods and services, and we expect those goods and services to be a fair reflection of the price we pay for them. We learn, as individual consumers, which shops and manufacturers provide the level of service and quality we are willing to pay for. We expect some minimal legal standards to discourage rogue traders from ripping us off. We rely on our consumer associations and our local, regional, and national governments to spot wider-scale abuses of the market. We do not expect every purchase we make to be vetted for us by some central authority. Instead, we rely on the legal framework, combined with the trader's desire to



Stefek Zaba

maintain a good reputation and stay in business, to allow us to sensibly choose the quality and price we are willing to pay. We know that there are some rogue traders, and that offers which sound too good to be true, almost certainly are! And, as policy-makers and voters, we expect businesses to bear more of the burden of understanding the legal framework and making good any reasonable losses to consumers, while understanding that detailed regulation is often of less benefit to consumers than is establishing a framework in which businesses can compete effectively on price and service.

It is totally different from normal shopping

All of these familiar points apply just as much to e-commerce. But the absence of familiar landmarks



Source: Eureka Slide

makes it hard for us as consumers to immediately carry over our experience from ordinary shopping. The lack of a physical presence for the shopkeeper's site means we cannot tell whether we are in the main shopping area of town, down a back street, or at a car boot sale. We cannot recognise the person serving us as being the same one who was so helpful — or unhelpful — last week. It is less obvious how

to keep records — we cannot rely on the till receipt and the credit-card slip being handed to us. We might be dealing with a trader in another country without at first realising it. And the way so much information is provided free on the Internet, makes commercial organisations look for other, less obvious ways of turning our 'browsing' into profit. They mix information with advertising, they profile

our browsing habits and may sell that information on to other merchants, and they pass on our contact details to other businesses and organisations. The dividing line between genuinely helpful and legitimate commercial practice on one side, and deceptive marketing and abuse of privacy on the other, is far from clear at the moment. Companies are experimenting with different ways of making their websites pay, and with so much experimentation it is difficult for the consumer to keep up-to-date both on general trends, and on what a particular company they have done business with a few months ago might now be up to.

Let us not forget that the novelty and confusion extends to the traders too. Anyone who sets up a commercial website can expect to receive a whole new flood of junk e-mail. On top of all the 'make money fast' pyramid-selling scams, business website owners receive a regular stream of too-good-to-be-true offers to run the website for you; to handle your customers' credit card payments; to submit your site's details to web search engines and propel your site to the top of their search results; and to send 'bulk e-mail' which advertises your site to millions of allegedly interested potential customers. (As a responsible website owner you cannot just delete your incoming e-mail without reading it. Buried in there might be a complaint or request from one of your customers.) Small enterprises in particular can fall for these offers and end up blackening their online reputation through inexperience rather than malice.

Improvements on the way

Consumer organisations, governments, and businesses are working together to tackle many of these issues. Anything which requires a change in the law takes time to bring about, but there is increasing clarity that contracts are just as binding when conducted over the Internet as by telephone or face-to-face. While the principle of consumer protection — the consumer being in a generally less favourable position than the trader — is widely accepted, the search for effective, fair, accessible and low-cost mechanisms to make those protections effective is still in progress. Codes of conduct for Internet trading already exist, and much work is under way to recognise those which meet minimum acceptable standards. 'Alternative dispute resolution' procedures, where consumers have ready access to a third party which can quickly and fairly judge whether a merchant has lived up to its obligations under such a code of conduct, provide an effective first forum for consumers and traders in which it ought to be possible to resolve most disputes without formal legal proceedings. Technical security mechanisms already exist to

secure information as it flows across the Internet and — more importantly — once it reaches the merchant's web server. It is becoming clear to merchants and the companies which run their web servers that they have a financial responsibility to keep such customer details secure, and that they will only be covered by business insurance if they make use of available mechanisms. This method of encouraging the use of appropriate privacy-enhancing technologies is at least as effective as formal regulation.

Meanwhile, what can you do?

These improvements are for the medium term. But there are useful practices which every one of us can adopt when we shop on the Internet to increase our own confidence:

- Read the merchant's 'small print' about refunds, returns, privacy, and so on. Ask yourself if the practices seem reasonable.
- If it sounds too good to be true, it almost certainly is.
- Print off copies of the order and confirmation pages, and of e-mail confirmations you receive from the merchant. Whether or not it is 'digitally signed', it will still help in any dispute. And it might just remind you of how much you have already spent on online shopping this month!
- Examine — and print off — the 'certificate' information available when you make a 'secure' connection to a website. If merchants do not use a secure connection to take your payment details, ask them why, and do not shop there unless you are satisfied with the answer.
- Look for merchants who subscribe to codes of conduct backed by organisations you have heard of, and encourage the merchants you already deal with to join those schemes.

*Stefek Zaba, Hewlett-Packard Laboratories,
Bristol, England*

E-mail: stefek_zaba@hp.com

A FRAMEWORK FOR TRUST

Defeating the flaws in e-commerce

Le commerce électronique occupera une place centrale dans l'utilisation d'Internet. Cependant, des lacunes considérables ont été révélées dans les pratiques des entreprises de commerce électronique. Les prescriptions juridiques et l'utilisation de dispositifs de certification aideront à donner confiance aux utilisateurs. Ces dispositifs eux-mêmes doivent satisfaire à un certain nombre d'exigences de qualité. Une coopération intensive, nationale et internationale, est nécessaire.

Der e-Commerce wird im Mittelpunkt des Internet stehen. Bei e-Commerce-Geschäften wurden jedoch erhebliche Mängel aufgedeckt. Rechtsvorschriften und die Verwendung von Gütezeichen sollen das Vertrauen der Verbraucher heben. Gütezeichen müssen ihrerseits bestimmte Qualitätsanforderungen erfüllen. Es bedarf intensiver nationaler und internationaler Zusammenarbeit.



Alfred Töpper

E-commerce as a growth market

As one of the key applications of new information technologies, e-commerce has considerable importance and many advantages. Experts assume that together with information retrieval, e-commerce will be firmly at the centre of future Internet use. However, certain hurdles must be overcome before the many benefits of e-commerce can be fully realised.

E-commerce as a risk

Stiftung Warentest carried out several investigations that exposed considerable flaws in Internet trading. These ranged from offers that were not consumer-friendly to misleading and unfair business practices. Problems were found with delivery services; there was a lack of transparency with regard to supplier performance and price and payment conditions were not favourable to consumers. Further, considerable problems came to light concerning security, from collection of customer information and security risks at the supplier end, to risks in data transmission and risks for customer PCs.

Quality assurance for e-commerce is essential!

The 'Distance selling' directive has been instrumental in laying down particularly important requirements for consumer protection. However, these guidelines are often ignored. A helpful addition to statutory regulation could be to investigate online shops and award a 'trustmark'. This kind of measure could make it possible to gain greater consumer confidence and support quality assurance in e-commerce. At present, although a large number of enterprises offer trustmarks, there are many differences in the criteria they apply and in their approval procedures. Because of these differences, there is a danger that trustmarks, instead of promoting a better orientation, could on the contrary lead to an even greater lack of confidence among consumers.

Framework of conditions for quality in e-commerce

So that trustmarks can indeed become a sign of quality and consumer-friendliness, the trustmarks themselves must fulfil certain requirements with regard to quality. Stiftung Warentest held a seminar that aimed to achieve increased clarity and, through that, acceptance of the existing and planned trustmarks. The seminar worked on conditions which would, in the opinion of the consumer organisations, also lead to a greater acceptance. In addition to the necessary intensive national cooperation, the importance of cooperation in the international sphere was also emphasised and possible steps discussed.

The necessary drive forward towards creating transparency and quality in e-commerce should be discussed within the framework of the consumer assembly.

Alfred Töpper

Stiftung Warentest, Berlin

E-mail: A.Toeppe@Stiftung-Warentest.de



Source: Eureka Slide

EUROPÄISCHE VERBRAUCHERZENTREN

Die europäischen Verbraucherzentren („Euroguichets“) sind ein Netzwerk von Informations- und Beratungseinrichtungen, das die Europäische Kommission gemeinsam mit Trägerorganisationen in den Mitgliedsstaaten finanziert. Ziel ist, in jedem Mitgliedsstaat ein oder gegebenenfalls zwei derartige Verbraucherzentren einzurichten. Mit ihren Erfahrungen aus der Informations- und Beratungsarbeit unterstützen die „Euroguichets“ auch die Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz im Interesse der europäischen Verbraucher.

Derzeit stehen den europäischen Verbrauchern elf dieser Zentren (*) in neun Mitgliedsstaaten zur Verfügung. Das zwölfte in Stockholm (Schweden) steht vor seiner Eröffnung, andere sollen im nächsten Jahr folgen.

Aufgabenschwerpunkte der „Euroguichets“ sind die

- Information über verbraucherrelevante Gesetzgebung und Ergebnisse von Musterprozessen auf europäischer und nationaler Ebene, vergleichende Warentests, grenzübergreifende Preisvergleiche und Verbraucherstudien usw.
- Individuelle Beratung und Unterstützung der Verbraucher bei der Lösung von verbraucherrechtlichen Problemen auf dem gemeinsamen europäischen Markt. Die „Euroguichets“ arbeiten sowohl untereinander als auch mit nationalen Verbraucherorganisationen, Behörden und Schlichtungsstellen zusammen.

(*) Adressen siehe Rückseite.

CENTRES EUROPÉENS DES CONSOMMATEURS

Le réseau des centres européens des consommateurs (euroguichets) informe et conseille le consommateur. Ces centres sont financés conjointement par la Commission européenne et les structures dont ils dépendent dans les États membres. L'idée est d'établir un euroguichet dans chaque État membre. L'expérience des euroguichets enrichit le travail de la Commission dans l'intérêt des consommateurs.

À ce jour, il existe onze centres répartis dans neuf États membres (voir adresses figurant au dos de la couverture), un douzième centre devrait être prochainement ouvert à Stockholm (Suède).

Les euroguichets sont une source précieuse en ce qui concerne les éléments mentionnés ci-après.

- L'information en matière de législation tant au niveau communautaire qu'au niveau national.
- L'assistance et le conseil au consommateur lorsqu'il rencontre des difficultés liées au marché unique. Les euroguichets coopèrent entre eux aussi bien avec les organisations locales de consommateurs, les autorités nationales et les centres de médiation.

EUROPEAN CONSUMER CENTRES

The European consumer centres (Euroguichets) network gives information and advice to consumers. The centres are jointly financed by the European Commission and host structures in the Member States. The Commission's idea is to have one centre in every Member State. Euroguichets share their experience with the Commission's Health and Consumer Protection DG in a way that also helps to further the interest of consumers.

At the moment, there are 11 centres in nine Member States (see addresses on the back cover). Stockholm will be the next Euroguichet to open its doors later this year and others will follow next year.

Euroguichets provide:

- Information on legislation and on case law, both at European level and that of the Member State concerned. They also organise comparative testing and develop cross-border studies.
- Advice and support to the individual consumer on consumer problems within the common market. The Euroguichets cooperate within their network as well as with local consumer organisations, national authorities and alternative-dispute-resolution bodies.

Elisabeth Schwarzenbrunner
Health and Consumer Protection DG
E-mail: Elisabeth.Schwarzenbrunner@cec.eu.int



AT YOUR SERVICE

European Consumer Centre — Dublin

Le centre européen des consommateurs (CEC) de Dublin a pour objet de développer la prise de conscience des droits des consommateurs et de donner au citoyen le moyen d'exercer ces droits au-delà de ses frontières nationales. Grâce à sa connexion au réseau des CEC à travers les États membres, le CEC de Dublin peut réagir et travailler de façon «proactive» dans tous les domaines d'intérêt des consommateurs. Ce bref article souligne deux domaines spécifiques sur lesquels le CEC de Dublin se concentre actuellement: l'e-commerce et l'euro.

Ziel des Europäischen Verbraucherzentrums in Dublin ist es, das Bewußtsein der Verbraucher zu stärken und die Verwirklichung ihrer Rechte über die Grenzen hinaus zu ermöglichen. Im Rahmen des Netzwerks der Verbraucherzentren in allen Mitgliedstaaten wird reaktive und proaktive Arbeit in allen Bereichen der Verbraucherinteressen geleistet. Der nachfolgende Artikel hebt zwei spezifische Aspekte hervor, auf die wir uns derzeit konzentrieren: dies sind der elektronische Handel (e-Commerce) und der Euro.



'This is an amazing service.' These are the words we often hear at the European Consumer Centre (ECC) in Dublin from consumers on hearing that we can help them solve their cross-border queries through our network of centres across the EU.

Raising awareness about consumer rights and enabling consumers to exercise those rights across borders creates confidence in living in a single market — and our service is free. If you buy into a timeshare scheme that goes wrong, want to know how you can buy a car in another Member State, are worried about food safety, are hesitant about buying online, confused about cross-border bank charges, or are a tourist visiting Ireland and simply want to know what consumer protection you have when buying goods and services, then we are here for you.

Two key areas for us are e-commerce and the euro.

E-commerce

An Irish woman booked a hotel in Paris and paid a deposit through an approved website. On arrival at the hotel she found that the hotel was not habitable. Complaining to the manager proved fruitless and so this unhappy tourist had no choice but to book into another hotel and continue her holiday. On her return home, a letter of complaint was written — again to no avail. Time to call the ECC. We contacted our colleagues in the ECC in Lille for further assistance. By the time you read this, our tourist will have most likely received her deposit back and both the approval body and the website hosts will have been informed of the situation so that this should not happen to other visitors.

This example shows how our 'Euroguichet' network can facilitate a consumer in need, but it is also crucial that consumers be aware of any protection they have and any precautions they should take **before** shopping online. Keeping in touch with our Government's Department of Enterprise, Trade and Employment, we aim to keep consumers aware of developments such as the Irish Electronic Commerce Act 2000 and the impending transposition distance selling directive, while also advising on precautions and best practice. We achieve this through the media, our website, periodic online banner advertisements and we also plan to produce a guide to

e-commerce for consumers in 2001. The majority of Irish citizens are not shopping online yet, but when they are we want them to be informed, aware and confident.

Euro

The importance of informing and reassuring consumers about the changeover to the euro is becoming a priority. Since 1999 with support from the Euro Changeover Board of Ireland, we have conducted euro awareness campaigns on the radio and in the print media. To date we have received 1 513 information requests on the euro and have distributed 10 000 copies of our successful publication *The Euro and you: a consumers' guide* and 25 000 copies of our euro reference leaflet. In conjunction with this we conduct an ongoing outreach programme targeting schools and community groups. Our website is another great vehicle for disseminating information and ours includes a euro section which is fully accessible for people with visual disabilities. All of this work will continue apace in 2001 with disadvantaged areas being specifically targeted as well as areas on the border with Northern Ireland. With only 13 months to go to the introduction of euro notes and coins we look forward to playing our important role in this event.

This article has described only two of the areas with which the ECC Dublin concerns itself. We react to all questions brought to us by consumers, and engage in proactive work related to this and the priority areas of the Health and Consumer Protection DG, yet each centre's national situation is, at the same time, unique. For example, in Ireland 65.5 % of all visitors come from Great Britain and Northern Ireland, so for us cooperation with our colleagues in Great Britain is crucial. To this end, we are currently publishing a joint brochure on consumer rights in the Republic of Ireland, Northern Ireland and Great Britain which will be distributed throughout these areas in conjunction with a media campaign in time for the Christmas shopping market. This pan-European service provided by our network relies on cooperation with national bodies and with each other, in order to facilitate our aim of raising awareness and boosting consumer confidence in the Single Market. Cooperate with us too and let everybody know that we are here.

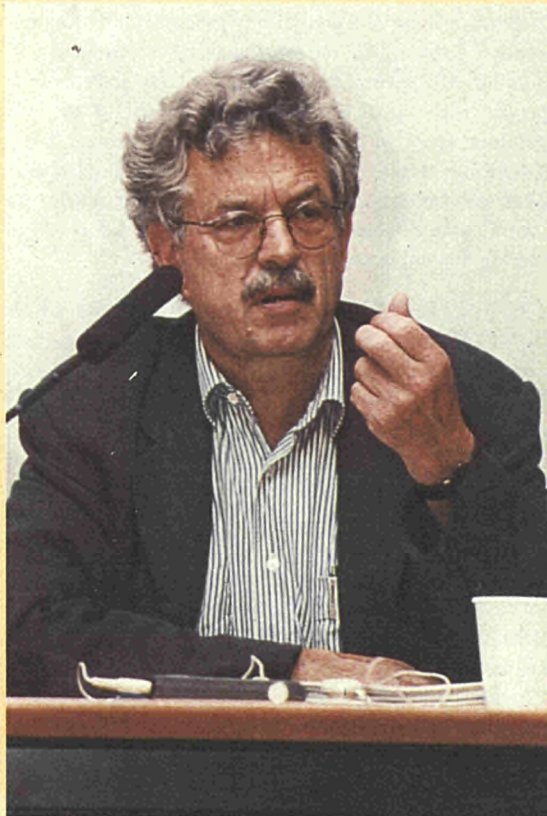
Tina Leonard
European Consumer Centre
Dublin, Ireland
E-mail: ecic@indigo.ie

US 'UNFAIRNESS DOCTRINE' A model for Europe?

En vertu de la loi de 1914 modifiée qui régit ses activités, la FTC (commission fédérale américaine du commerce) possède de vastes pouvoirs pour agir contre «les méthodes concurrentielles déloyales mises en œuvre dans les échanges commerciaux ou touchant à ceux-ci ainsi que les actes ou pratiques abusifs ou trompeurs mis en œuvre dans les échanges commerciaux ou touchant à ceux-ci». L'Europe peut-elle s'inspirer de l'expérience de la FTC? Deux affaires récentes engagées par la FTC — «Joe Camel», campagne de publicité pour le tabac ciblée sur les adolescents, et «Beck's Beer North America», publicité qui, de l'avis de la FTC, minimisait le danger de boire de l'alcool sur un bateau naviguant en haute mer — démontrent l'approche de la FTC à l'égard des pratiques et des actes commerciaux abusifs qui ne sont pas, à proprement parler, trompeurs ou mensongers. L'introduction, dans la législation régissant les pratiques commerciales européennes, d'une véritable doctrine de l'«équité», telle que celle en vigueur aux États-Unis, complétant la directive sur la publicité trompeuse (JO L 250 du 19.9.1984, p. 17), améliorerait le fonctionnement général du marché intérieur et protégerait mieux le consommateur.

Die FTC hat gemäß dem FTC Act von 1914 in der geänderten Fassung weitgehende Befugnisse, um gegen „unlautere Methoden des Wettbewerbs im Geschäftsverkehr und unfaire und irreführende Handlungen oder Praktiken im Geschäftsverkehr“ vorzugehen. Kann Europa aus der Erfahrung der FTC etwas lernen? Zwei Fälle, mit denen sich die FTC in jüngerer Zeit beschäftigte, „Joe Camel“, Jugendliche als Zielgruppe von Werbung für Tabakwaren, und „Beck's Beer North America“, betreffend eine Werbung, in der nach Auffassung der FTC die Gefahren des Alkoholkonsums beim Segeln auf hoher See heruntergespielt wurden, zeigen, wie die FTC gegen unfaire Handlungen und Praktiken im Geschäftsverkehr vorgeht, die nicht im engeren Sinn irreführend oder täuschend sind. Eine der amerikanischen entsprechende echte „Fairness“-Doktrin des europäischen Handelsrechts, die die Richtlinie über irreführende Werbung (ABl. L 250 vom 19.9.1984, S. 17) ergänzt, würde die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes insgesamt verbessern und den Verbraucher besser schützen.

It is perhaps no accident that the Federal Bureau of Investigation (FBI) and the American Federal Trade Commission (FTC)⁽¹⁾ have their main offices on Pennsylvania Avenue in Washington, almost opposite each



Prof. Dr. Dr. h.c. Norbert Reich

other. While the well-known FBI investigates crimes impacting on the entire US territory, the FTC investigates and prosecutes 'unfair methods of competition in, or affecting commerce, and unfair or deceptive acts or practices in, or affecting commerce' according to Section 5 of the FTC Act 1914 as amended.

Both institutions are highly visible in the United States' fight against crime and market fraud, but there is nothing similar in the European Union. We have Europol, but many may bemoan its limited competences, and we may have heard of the 'International Marketing Surveillance Network' (IMSN), but both are almost unknown to the public and have no real cross-border investigative functions.

We do not want to discuss institutional questions as they are subject to the well-known subsidiarity principle unknown in the American federal system. However, we do want to draw the attention of the European reader to the broad powers of the FTC expressed in three general terms: 'Unfair methods of competition' — relating to competition law where we have a genuine EU competence; 'Deceptive acts or practices' — this concept is similar to the concept of 'misleading advertising' in EC law, particularly in Directives 79/112/EEC on food labelling⁽²⁾ and 84/450/EEC on misleading advertising⁽³⁾; and 'Unfair acts or practices' — a concept still little developed in Community law (though not unknown).

Can EC law and policy learn from FTC practice? I think it can. To demonstrate this, let me refer to two recent cases which the FTC had considered⁽⁴⁾:

The so-called 'Joe Camel' case of 1997⁽⁵⁾ concerned a complaint by the FTC against the R. J. Reynolds Tobacco Co., the owner of the 'Camel' trademark. When sales were slowing down in the late 1980s, the company started adverts and promotions having as their central theme a cartoon camel sometimes referred to as 'Old Joe', 'Smooth

Character' or as 'Joe Camel'. The purpose of the Joe Camel campaign was to reposition the Camel brand in the market to make it attractive to younger smokers. At least one of the targets of the campaign was 'first usual brand smokers'. The FTC charged the company with having induced many children and adolescents under 18 to smoke Camel cigarettes or increased the risk that they would do so. Since many children and adolescents do not adequately comprehend the nature of the risk, the seriousness of nicotine addiction, or the other dangerous health effects of smoking cigarettes, the company was charged with an unfair



Source: Everett Slide

(though not a deceptive) act or practice in commerce contrary to Section 5 (a) of the FTC Act. The unfairness test in this case could be based on the vulnerability of the targeted group, namely children and adolescents not aware of the risks of smoking.

In 1999, the FTC charged Beck's Beer North America⁽¹⁾ subsidiary with disseminating advertisements which downplayed the risks connected with drinking alcohol while sailing on high sea. The advertisements depicted a number of passengers in various places on a sailing boat at sea. On the deck of the boat was a large bucket of ice, filled with bottles of Beck's beer. Almost all of the passengers were holding bottles of beer, with one passenger standing precariously on the bowsprit, and others sitting on the edge of the bow; no one was wearing a life jacket. The Commission charged Beck with greatly dismissing the risks associated with such activities while sailing which are substantially increased by the consumption of alcohol. The depiction of this activity in its advertisements was likely to cause substantial injury to consumers and was not reasonably avoidable by them. Therefore, the advertisements by Beck were regarded by the FTC as being an unfair act or practice. Unfairness can be found in the deliberate downplaying of the risks in an activity such as described in the advertisements.

Both cases concern not just ethical issues or issues of taste which indeed should not be judged on an unfairness standard. On the other hand, the advertisements are probably not misleading, or deceptive, in the sense of the 'misleading advertising directive' 84/450/EEC since they do not contain explicit or implied 'representations'. Nevertheless the advertisements may be still unfair. In the Joe Camel case, the unfairness results from exploiting children's and adolescents' unawareness of the risks of smoking. In the Beck's Beer case, certain risks associated with drinking beer on the high seas are deliberately not disclosed or, at least, downplayed.

It could be argued whether, in a permissive society such as ours, these advertisements should be subject to legal scrutiny at all. In any case, the concept of fairness would allow for a more subtle handling of modern methods of marketing which go beyond making representations about

specific qualities of products, and trying to create a particular aura around a product. There is no objection to that, if adult consumers are targeted who fulfil the criteria of European case law as being reasonably informed and circumspect. Children and adolescents cannot meet these criteria with regard to smoking, and that is what makes one think twice about the Joe Camel adverts. Advertising for soft drinks in the setting of the Beck adverts may not be open to criticism, but if alcoholic beverages are displayed, some caution should prevail, and risks of such activity should be disclosed, or at least not downplayed.

A genuine fairness doctrine in European trade practices law, supplementing the ban on misleading advertising, should and could improve the overall performance of the internal market and better protect the consumer.

*Prof. Dr. Dr. h.c. Norbert Reich, University of Bremen
Germany*

E-mail: nreich@uni-bremen.de

⁽¹⁾ This article is based on a study of the FTC undertaken by the author in Washington DC — Summer 2000.

⁽²⁾ OJ L 33, 8.2.1979, p. 1.

⁽³⁾ OJ L 250, 19.9.1984, p. 17.

⁽⁴⁾ Earlier FTC decisions include: *Pfizer* (81 FTC 23, 64, 1973), which was the first opportunity for the FTC to base its administrative action exclusively on a 'fairness' test. The case concerned the non-disclosure that the pain-relieving representations about its product 'UN-BURN' had not been tested scientifically — a practice which was regarded as unfair rather than deceptive. Also worth mentioning are *International Harvester Co.* (104 FTC 949, 1984), where the element of deception lay not in a written or oral representation as such but rather in omissions, by not disclosing the safety risks of 'fuel geysering', and *Budget Rent-a-Car* (113 FTC 1109, 1990), where the unfairness consisted in renting cars without informing consumers about prior recall actions. In all these cases, the common element of unfairness consists in consumers not being adequately informed about the risks involved in the transaction and therefore being unable to avoid it.

⁽⁵⁾ Settled by the FTC in the context of the comprehensive agreement in 1999 with the tobacco industry in the US on compensation for the effects of smoking.

⁽⁶⁾ Not yet decided by the FTC.

UNLAUTERE WERBUNG — Wettbewerb contra Verbraucherschutz

La Commission avait déjà tenté, au début des années 60, d'harmoniser le droit de la concurrence déloyale. Cette tentative a abouti à la directive sur la publicité trompeuse. L'intensification du processus de mondialisation et Internet ont donné un nouvel élan à ce projet. Aujourd'hui, plus que jamais, la protection des consommateurs ne peut être garantie que par un principe général, coiffant la multitude de règles déjà édictées et faisant office de garde-fou, afin d'englober les pratiques publicitaires non couvertes par les règles du droit dérivé actuel. Le libellé exact du principe général importe moins que l'approche juridique sous-jacente. La protection des consommateurs doit être définie comme un objectif du droit de la concurrence déloyale, au même titre que la protection des concurrents.

Le principe général devrait être complété par une obligation d'information et une liste de pratiques commerciales interdites en tout état de cause. Outre ce cadre juridique contraignant, il faudrait envisager l'élaboration de normes publicitaires (marketing standard) concrétisant le principe général. Ces normes pourraient être élaborées à l'échelle européenne, mais aussi, à l'échelle nationale, en faisant appel aux milieux concernés, y compris les associations de consommateurs. Le contrôle du bon déroulement du processus et du respect des règles contraignantes du droit communautaire devrait être assigné aux autorités de contrôle nationales. Les organismes de normalisation pourraient être associés à cette entreprise. La nouvelle approche en matière de normalisation et d'harmonisation techniques pourrait servir de modèle à l'élaboration de normes de commercialisation, à condition toutefois d'adapter un tel modèle aux nécessités et aux exigences du droit de la concurrence déloyale. Le cas échéant, il conviendrait d'entériner le droit de participation des associations de consommateurs et de vérifier les possibilités de protection juridique. Moyennant ces aménagements, les normes commerciales pourraient être considérées comme l'équivalent d'une harmonisation totale du droit de la concurrence déloyale.

It was in the early 1960s that the Commission made a start on harmonising legislation on fair trading, leading eventually to the directive on misleading advertising. Increasing liberalisation and development of the Internet have given new impetus to this type of work. More than ever before, consumer protection can be achieved only through a blanket provision serving as an umbrella for the many rules already adopted and as a safety net for all those advertising practices not covered by existing secondary legislation. The precise wording of the blanket provision is less important than the thinking behind it. Consumer protection must be established as a specific goal of legislation on fair trading, in addition to protection for competitors.

The blanket provision needs to be supplemented by information requirements and a list of market practices which are prohibited per se. In addition to this binding legal framework, thought should be given to developing marketing standards giving concrete form to the blanket provision. This could be done at Community level or, where appropriate, in the national context, involving the relevant groups, especially consumer organisations. It should be the task of the State supervisory authorities to ensure that the procedure makes the necessary progresses, and that the binding provisions of Community law are complied with. Standardisation organisations could also be involved. The new approach to technical standardisation and harmonisation could serve as a model for the development of marketing standards, although the model would have to be tailored to the needs and requirements of legislation on fair trading. It would be essential to firmly establish the right of consumer organisations to participate and also to verify the scope for legal protection. Thought through in this way, marketing standards could constitute an equivalent to complete harmonisation of the legislation on fair trading.



Prof. Dr. Hans-W. Micklitz

I. Ein neuer Anlauf

Die Überlegungen zu einer Richtlinie über unlautere Werbung sind fast 40 Jahre alt. Schon zu Beginn der 60er Jahre hatte die Kommission beim Max-Planck-Institut in München eine Studie in Auftrag gegeben, die seiner Zeit den

Abschluss einer Konvention favorisierte. Nach jahrelangen Vorarbeiten fand die Initiative ihren vorläufigen Abschluss in der Verabschiedung der Richtlinie 84/450/EWG (1) über irreführende Werbung. In der Folgezeit beschränkte sich die

Gemeinschaft auf die Regelungen von einzelnen Aspekten der Werbung. Spätestens mit der Einbeziehung der vergleichenden Werbung in die Richtlinie 84/450/EWG im Jahr 1997 wurde deutlich, dass die gemeinschaftsweite Regelung der Werbung wieder stärker in den Vordergrund rückt. Die über das Internet beschleunigte Globalisierung hat das ihrige getan, um den Boden für einen neuen Vorstoß der Kommission zu bereiten.

II. Unlautere Werbung und Verbraucherschutz in Europa

Die Kommission kann sich der Regelungen der unlauteren Werbung nur annehmen, wenn ein Regelungsbedarf vorliegt. Die fehlende innere Kohärenz gemeinschaftsrechtlicher Werberegeln reicht hierfür nicht aus. Den entscheidenden

Ansatzpunkt liefert der Verbraucherschutz. Werbetreibende machen sich die bestehenden Unterschiede in den Mitgliedstaaten zunutze, um den Freiheitspielraum nicht zuletzt mit Hilfe des Internets zu vergrößern. Solange ein einheitlicher Rechtsrahmen fehlt, der für alle Mitgliedstaaten einheitliche Maßstäbe bereithält, besteht die Gefahr, dass sich in der Gemeinschaft die Werberegeln durchsetzen, die Verbrauchern den geringsten Schutz bieten. Die Richtlinie 2000/31⁽²⁾ über den elektronischen Handel hat mit der Verankerung des Herkunftslandsprinzips diesen Befürchtungen neue Nahrung verschafft. Ein markantes Beispiel für die Unzulänglichkeit des bestehenden Gemeinschaftsrechts sind die grenzüberschreitend organisierten Gewinnspiele. Die Richtlinie 84/450/EWG greift nur, wenn der Verbraucher über seine Chancen in die Irre geleitet wird. Man sollte meinen, dass so ein ausreichender gemeinschaftsweiter Standard gesetzt wurde. Der zu Beginn der 90er Jahre von deutschen und französischen Verbraucherorganisationen durchgeführte Musterprozess gegen eine deutsche Firma, die französische Verbraucher zur Teilnahme an Gewinnspielen aufforderte, hat die Notwendigkeit einer Generalklausel für das Werberecht verdeutlicht, damit unterschiedliche Auffassungen in den Mitgliedstaaten über den Maßstab der Irreführung nicht dazu führen, dass der Verbraucherschutz ins Leere läuft. Noch problematischer sieht es aus, wenn die Gewinnspiele mit dem Erwerb von meist minderwertigen Gütern verkoppelt werden. Hier versagt die Richtlinie 84/450/EWG völlig.

III. Elemente eines denkbaren Rechtsrahmens

Die überwiegende Mehrzahl der Mitgliedstaaten verfügt über eine Generalklausel, auch wenn die Formulierungen und das dahinterstehende Wettbewerbskonzept differieren. Die Common-Law-Länder gehen von einem Rechtskonzept aus, in das sich Generalklauseln mit unbestimmten Rechtsbegriffen und ausfüllungsbedürftigen Klauseln nur schwer vereinbaren lassen. Da das Vereinigte Königreich zumindest die Bereitschaft erkennen lässt, in eine Diskussion über die Notwendigkeit eines geeigneten Regelwerks für Europa



einzutreten, stehen die Chancen für eine Realisierung des Projekts nicht schlecht. Wie genau die Generalklausel formuliert wird – Verbot der unlauteren oder unfairen Werbung, Verbot der sittenwidrigen Werbung oder der Werbung, die gegen Treu und Glauben verstößt –, ist weniger entscheidend als die Frage, welches Wettbewerbskonzept hinter der geplanten Regelung steht – Schutz der Wettbewerber, Schutz der Verbraucher oder Schutz aller Marktbeteiligten. Ansatzpunkt für eine europäische Regelung sollte die Richtlinie 84/450/EWG sein, die sich nicht auf den Verbraucherschutz beschränkt, jedoch muss nach den Erfahrungen in der Umsetzung der Richtlinie 84/450/EWG der Verbraucherschutz als explizites Ziel in dem Vorhaben deutlich und nachdrücklich verankert werden.

Werbung und Information stehen in einem Wechselverhältnis. Für den Verbraucher bildet die Werbung eine wichtige Informationsquelle, deren Bedeutung sich mit der Globalisierung der Wirtschaft weiter erhöht. Nach dem amerikanischen und skandinavischen Vorbild sollte in das Konzept die Verpflichtung aufgenommen werden, dass die Werbung die Information bereithält, deren Übermittlung der Verbraucher legitimerweise erwarten kann. Tut sie das nicht, ist sie als unlauter oder unfair im Sinne der Generalklausel zu behandeln. Nach dem Vorbild der Richtlinie 93/13/EWG⁽³⁾ sollte die Generalklausel außerdem um eine Liste mit Werbemaßnahmen ergänzt werden, die per se als verboten einzustufen sind. Dabei sollten folgende Themenfelder in eine

Regelung einbezogen werden: das unlautere Eindringen in die Privatsphäre – die unaufgeforderte Zusendung von Waren oder Dienstleistungen –, intransparente Preisangaben – Verbot von Rabatten oder Preisreduzierungen, bei denen der Werbetreibende nicht beweisen kann, dass er den ursprünglichen Preis nicht mindestens vier Wochen lang verlangt hat (Beweislast trägt der Werbetreibende) –, grundsätzliches Verbot von Gesamtpreisen, Zugaben oder Geschenken, sofern nicht der Wert der Teilleistungen ausgewiesen ist, Verbot von unlauteren Gewinnspielen, Regelung des Verkaufs unter Einstandspreis, Verbot von verbraucherbezogenen Werbemaßnahmen, die gegen das Allgemeininteresse verstoßen, Einführung eines Rechtsbruchtatbestandes.

Hinsichtlich der Rechtsdurchsetzung ist auf die einschlägige Regelung in den Richtlinien 84/450/EWG, 93/13/EWG, 97/7/EG⁽⁴⁾ und 98/27/EG⁽⁵⁾ Bezug zu nehmen. Jedoch sollte das Klagerecht von Verbraucherorganisationen explizit festgeschrieben werden. Darüber hinausgehend ist über die Möglichkeit einer verstärkten Kooperation zwischen den mit der Durchsetzung betrauten Organen nachzudenken. Denkbar wäre die Errichtung eines Ausschusses, in dem Informationen ausgetauscht und Entscheidung von Relevanz für den Binnenmarkt koordiniert werden. Um eine solide Informationsgrundlage zu haben, sollte eine Datenbank nach dem Modell von „Clab“ aufgebaut werden, in die die wesentlichen gerichtlichen oder administrativen Entscheidungen der Mitgliedstaaten aufgenommen werden.

IV. Koregulierung im Bereich der unlauteren Werbung

Die Gemeinschaft sucht nach neuen Techniken der Regulierung, in der sich zwingende gesetzliche Standards und freiwillige Selbstregulierung miteinander verbinden lassen. Im Bereich der technischen Harmonisierung und Normung wird diese Form der Zusammenarbeit seit Verabschiedung des Neuen Ansatzes mit einigem Erfolg praktiziert. Die Frage ist deshalb, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen sich die Regelungsmechanismen des Neuen Ansatzes für die Regulierung von Werbemaßnahmen nutzbar machen lassen. Dabei kann auch ein modifizierter Neuer Ansatz nur dazu dienen, den zwingenden Vorgaben einer Richtlinie über unlautere Werbung Konturen zu verleihen. Die avisierte Koregulierung stellt keine Alternative zu einer Richtlinie dar. Erst auf der Basis der Richtlinie und der dort verankerten Generalklausel bieten sich Möglichkeiten der Ausarbeitung von Werbestandards, soweit notwendig und geboten auch für den nationalen Markt.

Im Unterschied zu bisherigen Formen der Selbstregulierung sollen die Werbestandards unter Beteiligung der Verbraucher erarbeitet werden. Die Aufsicht liegt dabei in den Händen der nationalen Aufsichtsbehörden. Ein solcher Regelungsansatz existiert in den skandinavischen Ländern und ist im Vereinigten Königreich avisiert. Denkbar erscheint, die Normungsorganisationen in die Ausarbeitung von Werbestandards einzubeziehen, weil sie über die notwendige Erfahrung verfügen, um die betroffenen Kreise zusammenzubringen und ein Forum für die Erarbeitung freiwilliger Regelungen bereit zu stellen. Die Möglichkeiten und Grenzen einer Koregulierung nach dem Modell eines modifizierten Neuen Ansatzes sollten in einer Testphase ausgelotet werden.

V. Totalharmonisierung oder Minimalharmonisierung?

Schon die bisherigen gemeinschaftsrechtlichen Werberegeln zeigen ein inkohärentes Bild. Die Richtlinien 97/55/EG⁽⁶⁾ über vergleichende Werbung, 92/28/EWG über medizinische Produkte⁽⁷⁾, 95/46/EG über Datenschutz, 2000/13/EG⁽⁸⁾ über Werbung für Lebensmittel und 2000/31/EG über elektronischen Handel zielen auf Vollharmonisierung; die Richtlinien 84/450/EWG über irreführende Werbung, 85/577/EWG⁽⁹⁾ über Haustürgeschäfte, 87/102/EWG⁽¹⁰⁾ über Verbraucherkredite, 97/7/EG über Fernabsatz und 98/43/EG⁽¹¹⁾ über Tabakwerbung dagegen auf Teilharmonisierung. Es ist an der Zeit, jedenfalls für den Bereich des Werberechts, über das Für und Wider einer Vollharmonisierung unter Verbraucherschutzgesichtspunkten zu diskutieren. In Verbindung mit einer von den nationalen Aufsichtsorganen betreuten Koregulierung lassen sich die bisherigen Gegensätze auffangen. Umso wichtiger ist es deshalb, Koregulierung als sinnvolles Instrument des Verbraucherschutzes auszubauen.

*Prof. Dr. Hans-W. Micklitz, Universität Bamberg
E-Mail: Hans-W.Micklitz@sowi.uni-bamberg.de*

⁽¹⁾ ABl. L 250 vom 19.9.1984, S. 17.

⁽²⁾ ABl. L 178 vom 17.7.2000, S. 1.

⁽³⁾ ABl. L 95 vom 21.4.1993, S. 29.

⁽⁴⁾ ABl. L 144 vom 4.6.1997, S. 19.

⁽⁵⁾ ABl. L 166 vom 11.6.1998, S. 51.

⁽⁶⁾ ABl. L 290 vom 23.10.1997, S. 18.

⁽⁷⁾ ABl. L 113 vom 30.4.1992, S. 13.

⁽⁸⁾ ABl. L 109 vom 6.5.2000, S. 29.

⁽⁹⁾ ABl. L 372 vom 31.12.1985, S. 31.

⁽¹⁰⁾ ABl. L 42 vom 12.2.1987, S. 48.

⁽¹¹⁾ ABl. L 213 vom 30.7.1998, S. 9.



PARLEZ-VOUS EURO? IL EST TEMPS D'Y PENSER...

Between 1 and 15 January 2002, the bulk of euro notes and coins will be introduced in the 12 countries of the 'euro-zone'. Notes and coins in the old national currencies of these Member States will be completely withdrawn from circulation between the end of January and February. This very limited double circulation period, by introducing the notes and coins in such a short, sharp way, will help avoid confusion in general, particularly for shopkeepers. It will permit to limit the parallel circulation of two different kinds of monetary instruments with very different values.

Changing monetary instruments, prices and values, the way to count and to pay are not easy changes to make. Although a large part of the population will be able to manage without too much stress, many others could have difficulties understanding the new prices, values, coins and notes. This is because money is a very complex instrument with psychological, social and political dimensions. Moreover, money is also a form of language, with its own functioning rules. There is a need to learn how to speak euro, well before the introduction of the notes and coins. If this is done, then the changeover to understanding and acceptance of the euro, could be as successful as the technical and financial one was on 1 January 1999.

Vom 1. bis 15. Januar 2002 wird der Großteil der Euronoten und -münzen in den zwölf Ländern der Eurozone eingeführt werden. Je nach Mitgliedstaat werden Scheine und Münzen, die auf die alten nationalen Währungen lauten, zwischen Ende Januar und Ende Februar komplett aus dem Verkehr gezogen worden sein. Diese Verkürzung der Doppelwährungsperiode wird für die meisten Leute die Einführung der Euronoten und -münzen beinahe zu einem „Big-bang“ werden lassen. Dies wird auf jeden Fall die Verwirrung vermeiden helfen, die durch den gleichzeitigen Umlauf von zwei verschiedenen Sorten Bargeld für alle Beteiligten, insbesondere für Einzelhändler, entstanden wäre.

Dennoch ist die Umstellung auf neue Zahlungsmittel, neue Preise und Werte und eine neue Art zu zählen und zu zahlen nicht einfach. Selbst wenn ein großer Teil der Bevölkerung, unabhängig von ihrer Lage, diesen Wechsel mit einem Mindestmaß an Stress bewältigen kann, könnten viele andere Schwierigkeiten damit haben, die neuen Preise und Werte zu verstehen und die Münzen und Noten zu erkennen: dies deshalb, weil Geld ein sehr komplexes Instrument mit psychologischen, sozialen und politischen Dimensionen ist. Außerdem ist Geld eine Sprache mit bestimmten Funktionsregeln. Es ist notwendig zu lernen, in Euro zu sprechen, und zwar rechtzeitig vor der Einführung der Scheine und Münzen. Wenn dies erfolgt, dann kann die Umstellung des Bargelds so erfolgreich werden wie die technische Umstellung, die am 1. Januar 1999 erfolgt ist.

Les derniers sondages effectués par la Commission montrent que bien peu de consommateurs (environ 10 %) profitent du double affichage pour mémoriser les prix en euros. Bien au contraire, la grande majorité dit attendre l'introduction des pièces et des billets en euros (le 1^{er} janvier 2002) pour commencer à s'y intéresser. Ils comptent, pour effectuer leur apprentissage à l'euro, sur une période de double circulation monétaire, qu'ils estiment, faussement, devoir durer, en moyenne, huit mois.

Or, d'une part, la durée de la période de double circulation sera comprise entre quinze jours (!) pour la grande majorité des gens et, légalement, un ou deux mois selon les États membres. D'autre part, l'acquisition de ce qui est un véritable langage — le langage monétaire —, à savoir la capacité de comprendre et d'utiliser des prix et des valeurs, nécessite non seulement du temps, mais aussi de la pratique.

C'est pour cette raison que la Commission, dans ses récentes communications et recommandations aux États membres, insiste sur la nécessité pour ceux-ci de prendre au plus tôt — dès maintenant — les mesures nécessaires afin d'inciter leurs citoyens à se préparer, à apprendre le «langage euro». De même, en engageant le programme «Euro facile», la Commission a souhaité qu'une action spécifique soit menée auprès des populations qui risquent d'avoir le plus de difficultés à accéder à l'information nécessaire et à se mouvoir dans ce nouvel environnement monétaire.

LE PASSAGE À L'EURO... N'EST PAS COMPARABLE À UN VOYAGE TOURISTIQUE À L'ÉTRANGER...

Certains minimisent les difficultés d'apprentissage des nouveaux prix, valeurs et signes monétaires en euros en comparant le passage à l'euro à un voyage touristique à l'étranger, où, en peu de temps, l'heureux vacancier s'accommode approximativement de la monnaie du pays dans lequel il se trouve. Cependant, le passage à l'euro ne sera guère comparable, ni psychologiquement, ni pratiquement, ni financièrement, à l'exercice de conversion pratiqué lors d'un séjour à l'étranger. En effet:

- le passage à l'euro n'est pas forcément souhaité par les individus;
- beaucoup craignent d'être trompés et de ne pouvoir s'y retrouver;
- la période de double circulation effective sera très courte (quinze jours au plus pour ceux qui n'ont que peu ou pas d'épargne liquide);
- aucun retour en arrière ne sera possible;
- les personnes ayant un revenu modeste doivent gérer leur budget au plus près et

non à plus ou moins 10 %, comme c'est souvent le cas en vacances, où on arrondit les taux de change pour faciliter les conversions, sans véritable conséquence.



LES CONSÉQUENCES D'UNE CONVERSION APPROXIMATIVE

En Europe, 50 % des ménages et 59 % des personnes de plus de 69 ans vivent avec un revenu net égal ou inférieur au revenu médian de 880 euros par mois. Ils consacrent, en moyenne, environ 6 euros par jour à la nourriture. Prenons l'exemple français. Supposant que, pour faciliter le calcul, le taux de conversion officiel (1 euro = 6,55957 francs) soit arrondi à 7 francs (+ 6,8 %) ou à 6 francs (- 9,3 %), une pratique de conversion que les personnes interrogées sur leurs intentions de procéder disent vouloir utiliser. De telles pratiques de conversion approximative, sur la base du revenu mensuel, conduiraient ainsi à des erreurs comprises entre 64 et 82 euros. L'importance de celles-ci ne serait pas sans conséquence.

Pour près de 20 % de la population, dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu européen médian, la situation sera encore plus difficile. Non seulement leur revenu net est encore plus bas, en médiane, 380 euros par mois, mais la nourriture, essentielle, est un sujet de préoccupation permanent. Le centime d'euro ne sera pas indifférent à une gestion tendue du budget.

Source: Eurostat, European Community Household Panel (ECHP), OPEC 1999.



... MAIS PLUTÔT À LA DÉCOUVERTE D'UN NOUVEAU MONDE

Le passage à l'euro doit être apprécié dans sa nouveauté et dans sa complexité. C'est, historiquement, la première fois qu'en dehors de tout contexte de crise (hyperinflation, guerre...) l'unité monétaire, sa valeur et ses signes (pièces et billets) seront modifiés en même temps et en si peu de temps. Rompant avec une pratique multimillénaire, leur émetteur ne sera plus une autorité nationale, mais européenne, déconnectée, par le traité, du pouvoir politique.

Le 1^{er} janvier 2002, toutes les entreprises, banques et administrations seront entièrement passées à l'euro. Salaires, allocations sociales et familiales et toute autre forme de revenu seront, dès lors, versés et payés en euros. Les banques délivreront uniquement des pièces et des billets en euros. Durant quatre à huit semaines, selon les pays, il sera encore possible d'effectuer des achats en utilisant les pièces et les billets en unités monétaires nationales (pour ceux qui en disposeront encore). Les commerçants seront incités, dès le 1^{er} janvier, à rendre la monnaie

en euros, y compris pour les paiements effectués en monnaies nationales. Ainsi, à la fin de février 2002, au plus tard, le retrait des pièces et des billets en unités monétaires nationales sera achevé, et la seule monnaie circulante, sonnante et rébuchante sera l'euro dans les douze États de la zone euro. Prix et valeurs seront indiqués en euros. Aucune disposition de double affichage des prix n'est prévue, à ce jour, après le 31 décembre 2001. Or:

- les pièces et les billets en euros seront physiquement différents avec sept billets et huit pièces, dont plusieurs dizaines de faces «nationales» différentes. Leurs valeurs faciales ne correspondent à aucune de celles des pièces et des billets en unités monétaires nationales existantes. En revanche, dans certains pays, les pièces en euros ressembleront à des pièces en unités monétaires nationales (*) mais avec des différences de valeur notables;
- les citoyens ne découvriront, physiquement, les billets en euros que lors de leur introduction. Seules les pièces

seront disponibles, dans certains pays, pour ceux qui auront les moyens de les payer (sauf aux Pays-Bas, où une séquence sera distribuée gratuitement), à partir de mi-décembre 2001;

- le centime retrouvera une importance perdue en monnaie nationale. Les prix en euros avec deux décimales seront courants (*);
- les repères habituels de prix en monnaies nationales ne serviront plus, puisque:
 - les unités monétaires nationales n'existeront plus,
 - les éventuelles conversions devront se faire de l'euro vers les unités monétaires nationales et non plus de la monnaie nationale vers l'euro, telles qu'elles se pratiquent depuis 1999 (*);
- enfin, les prix psychologiques seront fixés en euros, rendant les comparaisons avec les prix d'avant 2002 très difficiles.

... ET À L'APPRENTISSAGE D'UN NOUVEAU LANGAGE

Peu de gens se rendent compte qu'ils opèrent, dans tout acte d'achat, un véritable langage monétaire. Nous sommes tous au moins bilingue: nous parlons notre langue et nous parlons notre monnaie. Le passage à l'euro implique d'oublier le «parler notre monnaie» et d'acquiescer le «langage euro».

Acquis dès l'enfance, le langage monétaire repose sur des mécanismes automatiques et inconscients et des adaptations individuelles que chacun construit en fonction de ses capacités, de son revenu et de sa psychologie. Sa parfaite possession est indispensable, à tout individu, pour assurer l'autonomie de son comportement économique, la maîtrise de son budget et, donc, un certain confort journalier et futur. La maîtrise de ce langage joue aussi un rôle psychologique et social important. C'est sur la base des revenus, des structures et des comportements de consommation que se définit — en grande partie — le statut social, convention à laquelle chacun ajuste sa personnalité.

LES TROIS MÉCANISMES DU LANGAGE MONÉTAIRE

Le langage monétaire peut être décomposé en trois mécanismes utilisés simultanément:

- la manipulation **d'échelles de valeur**: sachant quels sont ses revenus ou ce dont il dispose pour tel ou tel type de dépense, chacun est amené à y confronter le prix de ce qu'il souhaite acheter. Face à l'achat d'une paire de chaussures, par exemple, il saura immédiatement si un prix affiché est, pour lui, acceptable ou non;
- la **mémoire de prix de référence**. Chacun, en fonction de ses goûts, de ses revenus, de ses habitudes, a en mémoire entre trente et cinquante prix de référence, en moyenne (le pain, le café, les cigarettes, le journal, le ticket de loto...). Cette mémoire peut évoluer. Ainsi, faisant le tour de plusieurs magasins pour acquiescer un bien particulier, gardera-t-on en mémoire, pour un certain temps, le prix le plus intéressant ou le premier prix exposé de ce bien? Cette mémoire aide à juger, parfois inconsciemment, un magasin comme cher ou non en comparant le prix de référence en mémoire avec le prix exposé;
- la **capacité de comprendre la valeur d'un prix ou de juger d'un écart de prix**. C'est le mécanisme le plus fin et le plus utile pour une gestion précise du budget. N'importe quel Allemand, par exemple, comprend instantanément ce que veut dire 15 marks. En fonction de son échelle de valeur, il est en mesure d'apprécier si une différence de 50 pfennig sur deux types de saucisses est significative ou non.

LE LANGAGE MONÉTAIRE, INSTRUMENT INDISPENSABLE D'INTÉGRATION SOCIALE

Une personne ne sera à l'aise dans le monde euro que dans la mesure où elle en aura maîtrisé le langage. En effet, la conversion, nécessaire au départ comme garantie de compréhension, peut ensuite constituer un obstacle à l'autonomie individuelle et à la tranquillité psychologique (*). Comme lors de l'apprentissage d'une langue étrangère, celle-ci n'est possédée que dans la mesure où l'on est capable d'éviter la «traduction» et de penser directement dans cette langue.

Chacun devra donc, aussi rapidement que possible, être en mesure de reconstituer ses échelles de valeur, sa mémoire de prix de référence exprimés en euros et d'apprécier ce qu'il est possible d'acheter avec 2,17 euros ou 69 cents, de savoir si 2,17 euros ou 69 cents d'écart sur le prix d'un même produit constituent un écart qui devrait ou non empêcher l'achat. L'objectif devrait donc être d'arriver à comprendre les prix en euros — tels quels, sans manipulation —, c'est-à-dire de reconstruire des automatismes pour les

trois types de mécanismes du langage monétaire.

La durée d'un tel apprentissage est extrêmement variable selon les individus. Elle est fonction de multiples éléments tant psychologiques que de capacité cognitive et de manipulation des chiffres. Cependant, même pour les plus doués, les plus ouverts au changement, les mieux disposés vis-à-vis de l'euro et de l'Europe, la reconstitution des automatismes se comptera en mois.



L'EXPÉRIENCE DE LA DÉCIMALISATION AU ROYAUME-UNI

Les Britanniques prirent la décision de décimaliser leur système monétaire en 1967. Dès 1968, le Decimal Currency Board a commencé la préparation technique de ce changement ainsi que l'information des populations et des enfants. Ce passage était relativement simple comparé à l'introduction de l'euro. En effet, l'unité de base, la livre sterling, restait la même, et les billets demeuraient inchangés (sauf celui de 10 shillings, remplacé par une pièce de 50 new pence, introduite dès 1969). Seules les valeurs inférieures à la livre sterling et les pièces de monnaie ont été modifiées.

Expérience de la décimalisation britannique (15 février 1971)

Compréhension des prix (à la fin de mars 1971)	Janvier	Février	Mars
1. Capacité de juger de la valeur d'un prix	61,6 %	47,9 %	47,3 %
2. Proportion des personnes n'ayant aucune idée du prix payé	14,4 %	24,2 %	36,0 %
3. Proportion des personnes incapables de convertir	68,0 %	50,0 %	45,0 %

Source: UK Decimal Currency Board.

Par ailleurs, trois des six nouvelles pièces de monnaie qui ont été introduites, non seulement le furent dès 1968 et 1969, mais elles avaient la même valeur que les anciennes (10 shillings = 50 new pence, 2 shillings = 20 new pence, 1 shilling = 10 new pence). Seules trois pièces, introduites le 15 février 1971, jour du basculement, avaient des valeurs différentes. Il s'agissait des plus petites valeurs (1/2, 1 et 2 new pence). En moins de quinze jours, la quasi-totalité du changement fut effectuée.

Malgré ces facilités et l'important travail de préparation de la population, les consommateurs anglais eurent des difficultés notables d'adaptation. Une enquête à large échelle fut effectuée auprès des consommateurs mi-janvier, mi-février et mi-mars 1971, afin d'étudier les réactions au changement. Elle montre (voir tableau figurant ci-dessus) à quel point celui-ci a bouleversé le langage monétaire duodécimal auquel était habituée la population. Un mois après l'introduction du système décimal, près de la moitié des personnes interrogées ne comprenaient toujours pas les nouveaux prix.

Sources: *Social Science Research Council Newsletter*, n° 13, novembre 1971; Moore, N. E. A. (ex-secrétaire général du Decimal Currency Board), «The Introduction of Decimal Currency in the UK in 1971. Comparisons with the introduction of a single European Currency», *Economic papers*, n° 111, juin 1995, DG II, Commission européenne.

COMMENT IDENTIFIER LES PERSONNES EN DIFFICULTÉ MONÉTAIRE?

Les développements précédents donnent une idée de la complexité des mécanismes qui seront à l'œuvre dans les mentalités des populations lors du passage à l'euro et des difficultés de toute nature, sociale, technique

et psychologique, qui devront être surmontées.

Bien entendu, une grande partie — impossible à évaluer — de la population s'adaptera, avec plus ou moins de facilité, mais

sans problème majeur. Une autre partie de la population pourrait, elle, connaître des difficultés plus importantes, à l'instar des consommateurs anglais lors de la décimalisation de 1971 (voir encadré).

QUELQUES CONSEILS POUR L'APPRENTISSAGE DE L'EURO

La meilleure façon de se préparer consiste à suivre trois règles, en considérant que cet apprentissage, pour devenir un automatisme, nécessite plusieurs mois de pratique:

- 1) commencer tout de suite;
- 2) suivre la logique de fonctionnement du langage monétaire;
- 3) pratiquer l'euro autant que possible.

En pratique

- La première chose à faire consiste à demander à sa banque de transformer son compte bancaire en euros (c'est gratuit) ainsi qu'un carnet de chèque en euros, dans les pays où les eurochèques n'existent pas. Le contrôle des extraits de compte constitue un bon exercice.
- Évaluer et retenir la valeur en euros de son revenu ainsi que des principaux postes de dépense (loyer, mensualités de crédit, factures habituelles de téléphone, de chauffage, etc.). Au besoin, l'inscrire sur une fiche — uniquement en euros — à conserver dans son portefeuille et à consulter lorsque l'on fait des achats importants (vêtements, électrodomestiques) pour comparer ces repères aux prix en euros affichés.
- Essayer de retenir la valeur en euros des principaux produits de consommation répétitive (journal, café, billet de loterie, valeur du Caddie au supermarché, etc.). Au besoin, les noter. Regarder aussi souvent que possible les prix affichés en euros, sans essayer de les convertir.
- Évaluer la contre-valeur en euros des sommes habituellement prélevées à la banque ou dans les distributeurs automatiques de billets et imaginer la somme similaire qu'il sera possible de prélever, lorsque les billets seront de 20, de 50 ou de 100 euros.
- Payer aussi souvent que possible, par chèque, carte de crédit ou virement en euros.

Au début, l'utilisation d'une calculatrice peut être utile pour les opérations effectuées sur les montants importants ou la vérification des comptes. De même, des cartes de conversion simples, comme celles conçues dans le cadre du projet «Euro facile», peuvent jouer le rôle utile de «dictionnaire». Cependant, il est recommandé d'essayer autant que possible de s'en passer.



L'INADÉQUATION DES CATÉGORIES EN TERMES DE STATUT, D'ÉDUCATION OU DE REVENUS

Comme cela a pu transparaître de ce qui précède, la monnaie est un «fait social» total, qui a une forte dimension individuelle. Chacun a un rapport à la monnaie différent qui est fonction de ses capacités individuelles, de sa culture, de son état d'esprit, de sa psychologie (un avaré ne réagit pas de la même façon qu'un prodigue), de ses options politiques voire religieuses, de sa capacité d'adaptation, etc.

En d'autres termes, les risques de malaise, d'incompréhension, de perte plus ou moins longue de repères existent dans toutes les couches de la société, quels que soient le revenu et le niveau d'éducation. De façon corollaire, dans toutes les couches de la population, indifféremment aux critères habituels de catégories socioprofessionnelles (CSP), une partie de celles-ci, tout aussi difficile à quantifier que la précédente,

maîtrisera plus ou moins facilement le changement.

L'hypothèse peut être émise que les couches sociales les mieux éduquées, les plus avantagées socialement et financièrement pourront pleinement bénéficier tant des flux d'information existants que de leur capacité de mobiliser leur savoir et leurs ressources pour s'adapter et surmonter leurs difficultés. Évidemment, cela ne veut pas dire que ces populations ne doivent pas, elles aussi, anticiper le changement et se préparer par l'apprentissage du langage euro, bien au contraire (voir encadré intitulé «Quelques conseils pour l'apprentissage de l'euro»).

En revanche, il existe des populations qui se trouvent en marge ou exclues des circuits d'information. Il est possible de citer: les populations en situation économique ou sociale difficile, les personnes isolées

géographiquement ou socialement, en particulier les personnes âgées, les personnes porteuses de handicaps sensoriels ou mentaux, les illétrés (*). Cependant, il convient de se garder de toute généralisation hâtive. Beaucoup de personnes âgées sont tout à fait intégrées. Ce n'est pas parce qu'une personne est pauvre qu'elle ne sait ni lire, ni calculer et refuse tout changement, etc. Ainsi, il est probable que les travailleurs migrants, qui ont l'habitude d'aller régulièrement dans leur pays d'origine et donc de manipuler plusieurs monnaies, rencontreront moins de difficultés qu'une personne âgée isolée, voire impotente, à s'habituer aux conversions et à acquérir le nouveau langage monétaire. Néanmoins, ceux qui dans cette catégorie de personnes rencontreront des difficultés risquent de n'avoir que peu ou pas de moyens pour y faire front.

LES TROIS AXES PRIORITAIRES DE L'INFORMATION

Depuis 1997, la Commission européenne (direction générale de la santé et de la protection des consommateurs) a lancé le programme «Euro facile». Son objectif était d'élaborer, avec les populations concernées et le soutien d'experts, une méthodologie, des produits d'information et des outils de formation adaptés à tous les publics, particulièrement ceux qui risquent d'être exclus des flux d'information (*). Des travaux similaires s'inspirant de l'approche et de la méthodologie «Euro facile» ont été menés parallèlement par d'autres institutions ou associations telles que la Poste française ou les fondations des caisses d'épargne espagnole, française, et portugaise.

Soutenue par le Parlement européen (**), la Commission a, par ailleurs, insisté pour que les États membres mettent en œuvre une politique d'information spécifique sur le modèle du programme «Euro facile». Et, d'ores et déjà, plusieurs pays ont décidé de le faire, voire commencé leurs actions, en particulier la Belgique, l'Espagne, la France, l'Irlande et l'Italie. D'autres étudient les moyens de le faire: la Grèce et le Portugal. D'autres, enfin, ont mis en place des actions de cette nature, comme la Finlande et les Pays-Bas. La Commission, de son côté, grâce aux ressources du programme Prince, aide au développement d'actions «Euro facile» menées par les associations et les ONG européennes spécialisées. Elle contribue à la formation de leurs formateurs ainsi qu'à la production d'outils d'information.

Tous ceux qui ont été à l'écoute des populations et ont décidé de mettre en place des programmes spécifiques d'information de proximité sont convaincus de leur utilité pour l'ensemble des citoyens. Les milliers de formateurs et de volontaires qui seront au contact du public ont un fort pouvoir multiplicateur et ne réserveront pas leurs efforts aux seules populations qui risquent d'être exclues des flux d'information. Leur action jouera aussi un rôle de sensibilisation pour tous. Les outils d'information conçus pour les aider dans ce travail, par leur langage simple, leur forme ludique, ont une valeur universelle.

Il serait souhaitable que tous ceux qui désirent contribuer à cet effort d'information et de formation des citoyens s'engagent dès maintenant dans des actions répétitives. Il ne s'agit pas de «vendre» l'euro quelques semaines avant son introduction, mais bien de préparer l'ensemble de la population à un événement inéluctable qui bouleversera leurs habitudes et leurs repères. Pour ce faire, il peut être suggéré que ces efforts d'information et de formation, en se basant sur les résultats de nombreux travaux et enquêtes (**), soient axés sur trois grands thèmes:

1) l'existence d'un environnement juridique précis assurant continuité, transparence et loyauté des pratiques, d'appareils, d'organismes ou d'administrations de contrôle, de suivi et de punition des comportements fautifs [observatoires locaux du passage à l'euro, organismes de contrôle comme la

DGCCR (direction générale de la concurrence, de la consommation et de la repression des fraudes) en France et la Guardia di finanza en Italie, etc.];

- 2) les raisons (de la construction d'une zone de paix et de prospérité en Europe au contrôle de l'inflation) et les conséquences en termes pratiques et individuels du passage à l'euro (effet sur les salaires, les prix, les impôts, les allocations, le travail, l'avenir des enfants, etc.);
- 3) l'apprentissage des prix et des valeurs en euros et son corollaire, la connaissance des pièces et des billets en euros.

Il appartient, dès lors, à l'ensemble des forces vives en contact avec le public, en particulier les associations de consommateurs, d'associer leurs efforts avec ceux des États membres et des institutions européennes. Il importe, dès maintenant, de contribuer à faire prendre conscience à tous les consommateurs de la nécessité de se préparer bien avant le 31 décembre 2001 et de les y aider en profitant du matériel et des moyens existants. Nul doute que, si ce travail est effectué, le basculement définitif à l'euro de janvier 2002 connaîtra le même succès que l'introduction de l'euro sur les marchés monétaires et financiers le 1^{er} janvier 1999.

Thierry Vissol, DG Santé et protection des consommateurs

E-mail: thierry.vissol@cec.eu.int

(*) La Banque centrale européenne et les ministres des finances ont organisé l'introduction des pièces et des billets en euros de façon que près de 90 % des pièces et des billets en euros soient introduits dans les quinze premiers jours de janvier.

(**) En France, par exemple, les pièces de 1 et de 2 euros ressemblent aux pièces de 10 et de 20 francs et en Italie, aux pièces de 500 et de 1 000 lire.

(*) La Belgique, l'Espagne, l'Italie, le Luxembourg et le Portugal n'ont pas de centimes.

(*) C'est la raison pour laquelle la Commission recommande de «renverser» le double affichage plusieurs mois avant le 1^{er} janvier 2002.

(*) L'expérience française du passage au franc «lourd» en 1958 en est le bon (mauvais) exemple: quarante-deux

ans après, de nombreuses personnes, y compris des jeunes, parlent en «anciens francs» et ne comprennent toujours pas les «nouveaux francs»!

(*) Selon les enquêtes effectuées par l'OCDE en 1995 et en 1997, «Littératie et société du savoir», entre 30 et 50 % de la population européenne éprouve de sérieuses difficultés de lecture.

(*) Voir la brochure éditée par la DG Santé et protection des consommateurs, disponible en trois langues (DE, EN, FR), intitulée «Euro facile», février 2000.

(*) «2002: l'euro, rien que l'euro», stratégie de communication à adopter durant les dernières phases de mise en place de l'UEM, février 2000 [COM(2000) 57]; recommandation de la Commission, octobre 2000, rapport du Parlement européen (rapporteur M. Karras)

sur la communication de la Commission (PE 285.490), juillet 2000, pour ne citer que les textes adoptés durant l'année 2000.

(*) Voir Servet, J. M., «Synthèse des expertises sur les aspects psychologiques du passage à l'euro, réalisées pour le groupe de travail «Euro» de la Commission européenne, DG XXIV», Cahiers Euro, n° 29, 1999, Commission européenne; Vissol, Thierry, «The euro: Consequences for the Consumer and the Citizen», Kluwer Academic Publishers, 1999; «Étude qualitative sur l'euro et les populations sensibles, des personnes âgées et des personnes en situation de précarité économique», Optem, pour la Commission européenne, juillet 1999.

SICHERE DIENSTLEISTUNGEN — genügen freiwillige Vereinbarungen?

La réalisation d'un niveau élevé de protection des consommateurs implique également les services. S'ils sont défectueux, certains services peuvent porter atteinte à la santé et à la sécurité des consommateurs. À l'exception du domaine des transports, peu de choses existent jusqu'ici au niveau communautaire en matière de sécurité des services. La sécurité des services a donc été considérée comme une priorité pour la politique des consommateurs dans le plan d'action 1999-2001. Des réflexions devront être menées quant aux différentes approches et aux différents domaines possibles pour des actions communautaires en matière de sécurité des services. La possibilité de la mise en place d'un système de gestion de la sécurité des services sera examinée.

When services are not up to standard, it can affect the health and safety of consumers. Service safety was therefore considered to be a priority for consumer policy in the action plan for 1999-2001. However, little has been done up to now at Community level in terms of service safety, except in the field of transport. To achieve a high level of consumer protection, there are many possible approaches and fields for Community action to ensure service safety and they need to be discussed in depth. Another line of investigation could be to examine the possibility of setting up a management system for service safety.

Einleitung

Die in Artikel 153 EG-Vertrag zitierte „Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus“ gilt auch für Dienstleistungen.

Manche Dienstleistungen gefährden nämlich, wenn sie Mängel aufweisen, u. U. die Sicherheit und die Gesundheit der Verbraucher. Dies ist z. B. der Fall im Gesundheits- und im Verkehrswesen, bei Montagearbeiten in Wohnungen oder bei Dienstleistungen von Gemeinschaftseinrichtungen wie Spielplätze, Freizeitzentren oder Hotels.

Bei den bislang auf Gemeinschaftsebene verwirklichten Maßnahmen zur Verbrauchersicherheit ging es im Wesentlichen um Produktsicherheit. Erwähnt seien – neben den vielen sektoralen Richtlinien – u. a. die Richtlinie 92/59/EWG des Rates über die allgemeine Produktsicherheit und die Richtlinie 85/374/EWG des Rates, mit der eine gemeinschaftsweite Regelung einer objektiven Haftung für fehlerhafte Produkte getroffen wurde.

In Sachen Sicherheit bei Dienstleistungen ist, abgesehen vom Bereich Verkehr, kaum etwas durch Gemeinschaftsvorschriften geregelt worden. Allerdings wirkt sich so manche Richtlinie, in der es primär gar nicht um sicherere Dienstleistungen geht, auch indirekt auf die Sicherheit bei Dienstleistungen aus.

Deshalb hatte die Kommission bereits 1990 einen Vorschlag für eine Richtlinie über die Haftung bei Dienstleistungen vorgelegt. Dieser Vorschlag, der u. a. eine Beweislastumkehr zugunsten der Verbraucher vorsah, wurde aber 1994 zurückgezogen, so dass die Kommission beschloss, einen anderen Ansatz zu verfolgen, der vor allem auf freiwillige Verhaltensregeln setzte.

Das heutige Interesse für Sicherheit bei Dienstleistungen

Sicherere Dienstleistungen gehören mit zu den Prioritäten im „Verbraucherpolitischen Aktionsplan 1999-2001“.

In der Mitteilung der Kommission zu diesem Aktionsplan heißt es nämlich wörtlich:

„Als Folgemaßnahme zu ihrer Mitteilung aus dem Jahr 1994 über einen neuen Ansatz in Bezug auf Dienstleistungen beabsichtigt die Kommission zu prüfen, inwiefern bei Dienstleistungen Bedarf für erhöhte Sicherheit besteht. Die Kommission wird die praktischen Probleme ausmachen, die sich den Verbrauchern in verschiedenen Dienstleistungsbereichen – insbesondere solchen, die transnational operieren – stellen. Ausgehend von einer Analyse der Ergebnisse wird die Kommission EU-Initiativen zur Sicherheit von Dienstleistungen und zur Haftung der Dienstleister in Vorschlag bringen. Eine eingehende Konsultierung der Wirtschaft und der Verbraucher wird zeigen, wie die Kommission anschließend vorgehen sollte.“

In einer Entschließung zu diesem Aktionsplan hat das Europäische Parlament die Kommission aufgefordert, die Haftung der Dienstleister in den Bereichen Montagearbeiten im Wohnungsbau, Gesundheitswesen und Informatik durch Rechtsvorschriften zu regeln.

Perspektiven und Ausrichtungen

Für ein gemeinschaftliches Vorgehen in Sachen Sicherheit bei Dienstleistungen sind unterschiedliche Ansätze und Aktionsbereiche denkbar. Geprüft werden müssten diese unter Berücksich-

tigung nicht nur der in einzelnen Wirtschaftszweigen mitspielenden grenzübergreifenden Aspekte von Angebot und Nachfrage, sondern auch des potenziellen Nutzens, den die Verbraucher in Europa aus Regelungsinitiativen oder anderen Maßnahmen ziehen können, die darauf abstellen, die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu konsolidieren und zu vervollständigen bzw. deren Anwendung durchzusetzen.

Welcher zusätzliche Nutzen sich aus Initiativen ergibt, die auf Gemeinschaftsebene durchgeführt werden könnten, wird sich auch danach richten, wie groß die mit der jeweiligen Dienstleistung verbundenen Risiken sind und inwiefern ein gemeinschaftliches Vorgehen zu einem Mehr an Sicherheit beitragen kann.

In die Überlegungen einzubeziehen sein wird auch die Frage der Zweckmäßigkeit von Initiativen für

horizontale bzw. sektorale Regelungen zur Sicherheit bei Dienstleistungen und der Haftung der Dienstleister.

Da freiwillige Maßnahmen durchaus effizient sein können und einem systematischen Sicherheitsmanagement besondere Bedeutung beizumessen wäre, soll ferner geprüft werden, wie effizient derartige Maßnahmen wären, wenn sie auf sektoraler Ebene ergriffen würden bzw. stärker horizontal ausgerichtet wären, und die Schaffung eines freiwilligen Pilotsystems für Sicherheitsmanagement ins Auge gefasst werden.

Bislang sind zwei Studien über Sicherheit bei Dienstleistungen ausgeschrieben worden, darunter zuletzt eine Untersuchung über die Sicherheit bei Gesundheitsleistungen. Erste Kontakte zur Frage eines auf freiwilliger Basis einzurichtenden Sicherheitsmanagement-Pilotsystems wurden auch mit der Tourismusbranche geknüpft. Einem solchen System beitreten könnten beispielsweise jene Dienstleister, die sich besonders um optimale Sicherheit ihrer Service-Leistungen bemühen und deshalb bereit wären, sich zur Einhaltung allgemeingültiger Leitlinien zu verpflichten. Vorzusehen wären im Rahmen eines solchen Systems interne wie auch externe Kontrollen der tatsächlichen Einhaltung der eingegangenen Selbstverpflichtung. Die entsprechenden Kontrollergebnisse könnten im System erfasst und damit zur Beweisführung herangezogen werden. Inwiefern ein solches System von Interesse wäre und wie es ggf. konzipiert sein müsste, wäre gründlich zu überlegen.

Monique Bernard, GD Gesundheit und Verbraucherschutz

E-Mail : Monique.Bernard@cec.eu.int



Source: Eureka Slide

CONSUMER REPRESENTATION IN STANDARDISATION

Finding the right balance

La représentation des consommateurs dans le processus de normalisation a parcouru bien du chemin depuis quelques années, en particulier depuis la création de l'ANEC (the European Organisation for Consumer Participation in Standardisation). Cependant, la situation pourrait et devrait encore être améliorée. C'est ce qui justifie le large soutien continu des pouvoirs publics européens et la priorité accordée par la Commission européenne à la représentation des consommateurs dans le processus de normalisation. Il faut permettre aux représentants des consommateurs de relever les défis qui les attendent encore. Au niveau européen, il doit y avoir une continuité des niveaux de financement importants. Il faut également soutenir les experts nationaux dans leur travail, qui est crucial pour les efforts réalisés aux niveaux tant européen que national. Les études de l'ANEC nous ont montré que les niveaux de soutien peuvent varier considérablement d'un État membre à l'autre et qu'il n'y a pas de soutien du tout dans certains États membres. Il faut mettre à disposition davantage de ressources au niveau national. Les administrations publiques et les organismes nationaux de normalisation doivent prendre leurs responsabilités et faire tout ce qui est en leur pouvoir pour assurer la présence d'une représentation active des consommateurs à tous les niveaux et à toutes les étapes du travail de ces organismes nationaux de normalisation.

Die Verbrauchervertretung bei der Normungsarbeit hat in den letzten Jahren große Fortschritte gemacht, insbesondere seit der Einrichtung der ANEC. Neuerdings gibt es weitere Verbesserungen, die durchgeführt werden könnten und sollten. Dies zeigt sich in der fortgesetzten großzügigen Unterstützung der staatlichen Behörden in Europa und in der von der Europäischen Kommission der Verbrauchervertretung bei der Normungsarbeit eingeräumten Priorität. Die Verbrauchervertreter müssen in die Lage versetzt werden, die nach wie vor bestehenden Herausforderungen zu meistern. Auf europäischer Ebene bedarf es einer Kontinuität erheblicher Finanzierungsmittel. Die Arbeiten nationaler Sachverständiger, die sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene von entscheidender Bedeutung sind, müssen ebenfalls unterstützt werden. Wir wissen aus ANEC-Studien, dass die Unterstützungen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich variieren können; es gibt sogar einige Mitgliedstaaten, in denen es keinerlei Unterstützung gibt. Auf nationaler Ebene müssten umfangreichere Mittel zur Verfügung gestellt werden. Die öffentlichen Verwaltungen und die nationalen Normenstellen müssen ihre Verantwortung wahrnehmen und alles in ihrer Kraft Stehende unternehmen, damit eine aktivere Verbrauchervertretung auf jeder Ebene und in jeder Phase der Arbeiten der nationalen Normenstellen gewährleistet ist.



Bruce J. Farquhar

There has been a tremendous improvement in consumer representation in standardisation in the past six years since the establishment of ANEC, the European Organisation for Consumer Participation in Standardisation. Two elements have been crucial to providing the platform for ANEC's success. They are the generous financial support from the Commission and the EFTA secretariat and the voluntary contribution of so many national experts. I think that in any reflection on the future of consumer representation in standardisation, consideration has to be given to strengthening these two elements of the foundations supporting ANEC's work.

It is absolutely essential to have an active and effective consumer representation in standardisation. If European public authorities are to continue to rely upon standardisation in public policy, there is no other option, except the wholesale rejection of the use of standardisation or a much-increased participation by public authorities in the standardisation process. This latter course of action would probably cost far more than funding even much-improved levels of consumer representation than those which exist today.

National consumer organisations make an enormous voluntary contribution to ANEC

through the provision of experts to participate in ANEC's work. These experts only receive reimbursement for their travelling and overnight costs and not for their time. It is unreasonable to ask the national consumer organisations to contribute twice by imposing any financial contribution. It must be recalled time and time again that an effective and efficient consumer representation in standardisation serves not only the interests of the national consumer organisations but also the interests of the European public authorities.

There needs to be both direct representation through ANEC and coordination at the European level of national representation. The quantity of standardisation work of interest to the consumer currently being undertaken is so vast that no one country can hope to have sufficient resources to follow it all. National consumer representatives must prioritise their efforts and European level coordination is a key element in allowing decisions to be taken in an informed manner.

There should also be no doubt about the continuing need for active consumer representation at the national level. ANEC cannot assume the responsibilities of national consumer representatives. ANEC can and does ensure that the voice of the consumer is heard at European level.

However the decision-making process in European standardisation continues to be based on national consensus building. This is a process that ANEC cannot directly intervene in.

What would help both to detract from the criticism sometimes aimed at the funding ANEC receives, and at the same time to ensure that ANEC has the funding it needs, would be to negotiate a new form of funding arrangement. Under the present arrangement, ANEC is treated as a European consumer organisation. As a result of this, it is seen in some quarters to be in competition with the other European consumer organisations. I would submit however, that these organisations perform a very different function from ANEC. This function is no less necessary, but I believe that the unique role that ANEC performs, merits a different funding model. Funding from the Commission is not without its problems. The annual nature of the subventions awarded by the Commission make it very difficult to manage the association's budget requiring it to balance its books to almost the last euro. The association has, in addition, experienced difficulty in funding much needed research and testing in support of its representation work. Some solution needs to be found that allows ANEC to embark upon a multi-annual programme of work with a degree of financial security that it does not enjoy at the moment.

The second element I believe crucial to ANEC's success is access to relevant expertise; above all, the expertise given by national experts from consumer organisations or other like-minded groups such as consumer safety institutes, or groups defending the interests of specific groups such as the elderly and people with disabilities. National administrations and national standards bodies have to assume their responsibilities to ensure that there is a supply of expertise at national level. Furthermore there must be avenues open for these experts to participate in the work of the national standards bodies and contribute to the national consensus building.

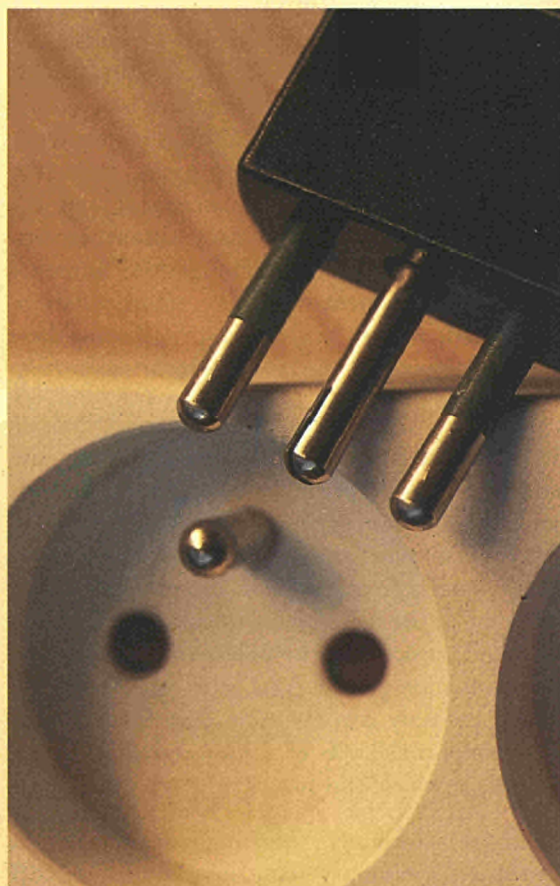
There has to be a stronger incentive for national administrations and national standards bodies alike to respect the requirements for openness and transparency. These requirements have been laid down time and time again as essential prerequisites for the continued political acceptability of the results of the European standardisation process. The Council resolution on standardisation of 28 October 1999 points the way ahead in its call for benchmarking. Consumer representation in national standards bodies should be the subject of an extensive benchmarking exercise. Current best practice needs to be identified and applied throughout Europe.

Consideration also has to be given to better access to the results of research and testing. This is vital to support the positions taken by consumer representatives in standardisation committees and can all too often mean the difference between success and failure. There also needs to be better access to more targeted Ehllass (European home and leisure accident surveillance system) data to allow for efficient priority setting.

Many other challenges lie ahead for ANEC and I regret not having been able to address some of these in this article. I would in particular liked to have addressed the need for better consumer representation in international standardisation and the implications of the growing use of standards and similar documents in sectors of consumer policy where they have never been applied before.

I am however convinced that ANEC will be better placed to tackle these challenges if it is provided with the tools it needs — access to relevant expertise and adequate levels of sustainable financial support.

Bruce J. Farquhar, Consultant
E-mail: bruce.farquhar@bigfoot.com



Source: Eureka Slide

NORMALISATION —

La parole aux consommateurs!

Am Anfang des Normungswesens stand die Industrie. Normung sollte den Handel fördern. Erarbeitet werden Normen nach bestimmten Grundsätzen, die insbesondere sicherstellen sollen, dass die Interessen aller betroffenen Kreise berücksichtigt werden. Aufgrund des Erfolgs der Normung ist die öffentliche Hand inzwischen dazu übergegangen, Normen für ordnungspolitische Zwecke zu nutzen. Durch Normen geregelt sind heute Bereiche, die den Verbraucher unmittelbar angehen, wie z.B. die Sicherheit von Konsum-erzeugnissen. Deshalb ist eine effiziente Mitwirkung der Verbrauchervertreter an der Normungsarbeit wichtig.

Standardisation was initially developed in the industrial sector as a means of facilitating trade. The specific principles underpinning standards are intended mainly to ensure that all the interests concerned are represented. The success of standardisation persuaded public authorities to incorporate it into public policies. Standards nowadays deal with matters of direct concern to consumers, such as the safety of products. It is therefore important that consumer representatives be able to participate effectively in the standardisation process.

La normalisation est une activité ancienne à forte connotation industrielle...

La normalisation est une activité ancienne qui s'est développée initialement pour assurer l'interchangeabilité des produits industriels et faciliter les échanges commerciaux. Les normes déterminent des spécifications techniques communes pour certains produits (par exemple, il existe de très nombreuses normes concernant les vis et les écrous pour garantir les indispensables correspondances entre les unes et les autres). Les normes sont élaborées par des organismes spécialisés selon des règles précises qui visent, en particulier, à permettre la prise en compte de tous les intérêts représentés. Les normes ne sont habituellement pas obligatoires.

La normalisation s'est d'abord développée au niveau des États dans certains secteurs industriels, en particulier le secteur de l'industrie électrique. Puis, des organismes de normalisation sont apparus au niveau international et au niveau européen. En plus des organismes nationaux de normalisation, il existe trois organismes européens de normalisation que sont le Comité européen de normalisation (CEN), le Comité européen de normalisation électrotechnique (Cenelec) et l'Institut européen de normalisation des télécommunications (ETSI). Les organismes internationaux de normalisation sont également au nombre de trois avec des compétences sectorielles identiques à celles des organismes européens. Tous ces organismes sont liés entre eux par divers rapports institutionnels et par des procédures de travail communes. Avec le développement du commerce international, les normes internationales et les normes européennes ont aujourd'hui largement supplanté les normes exclusivement nationales.

qui s'est fortement développée récemment à la suite des initiatives réglementaires

des pouvoirs publics nationaux et communautaires...

Globalement, cette organisation de la normalisation a rencontré un grand succès en produisant des normes techniques de bonne qualité facilement acceptées par les industriels.

Ce succès a incité les pouvoirs publics nationaux, internationaux et surtout communautaires à utiliser certaines normes techniques dans des documents réglementaires et dans les marchés publics. Cela a changé d'une manière fondamentale la nature même de la normalisation. En effet, les normes ne sont plus élaborées uniquement pour faciliter les échanges commerciaux mais pour répondre à des objectifs de politique publique parmi lesquels on trouve la protection de la santé et de la sécurité des personnes, des animaux et des biens. Ainsi, certaines réglementations peuvent rendre les normes d'application obligatoires. C'est le cas, sous certaines conditions, des directives communautaires sur les marchés publics. Également, de nombreuses directives communautaires d'harmonisation technique font explicitement référence aux normes européennes et prévoient que les produits qui les respectent bénéficient de procédures de contrôle de sécurité assouplies pour accéder au marché unique.

et qui traite de sujets qui concernent de plus en plus directement les consommateurs

Ces nouvelles politiques des pouvoirs publics ont donné à la normalisation un formidable coup de fouet. Le nombre de normes nationales mais surtout européennes et internationales a augmenté de manière exponentielle à partir des années 80, y compris en ce qui concerne les normes non utilisées dans le cadre des politiques publiques. Aux normes traditionnelles visant à assurer l'interchangeabilité des produits sont venues s'ajouter des normes de qualité, de sécurité, d'environnement, etc. Par

ailleurs, la normalisation s'est développée hors de son champ traditionnel concernant les produits industriels pour toucher les produits agroalimentaires et les services.

Les enjeux de la normalisation ne se limitent alors plus aux seuls industriels, et de nouveaux acteurs socio-économiques, dont les associations de consommateurs, sont maintenant directement concernés.

Il faut maintenant améliorer la participation des consommateurs aux travaux de normalisation...

Ce changement de nature de la normalisation, issu de la volonté des pouvoirs publics, a obligé les organismes de normalisation à des adaptations importantes. En particulier, ils ont dû veiller à ce que le principe fondamental du consensus selon lequel tous les intérêts concernés doivent être représentés et pris en compte continue de s'appliquer de façon satisfaisante.

Les règles de travail des organismes permettent théoriquement la participation de tous les intérêts concernés, mais la réalité est différente. En effet, la participation aux travaux de normalisation n'est pas gratuite. Elle demande des ressources importantes en termes de compétences, de personnels et de moyens financiers. L'élaboration d'une norme exige souvent du temps (six années en moyenne en 1997). Dès lors, les plus riches dominent et les associations de consommateurs peinent à trouver leur place.

La Commission européenne considère que les systèmes nationaux, européens et internationaux de normalisation doivent encore améliorer la prise en

compte des préoccupations exprimées par les consommateurs. Certes, beaucoup a déjà été fait. Par exemple, le CEN a ouvert ses instances dirigeantes aux représentants des consommateurs. L'Organisation internationale de normalisation (ISO) a mis en place une structure spécifique (Copolco) pour permettre aux consommateurs d'exprimer leurs priorités. Dans certains États membres, des structures ont été mises en place pour associer les consommateurs aux travaux de normalisation, mais on note aussi que la participation des consommateurs est beaucoup mieux assurée dans les pays du nord de l'Europe que dans ceux du sud.

Ces initiatives sont essentielles mais elles ne permettent pas toujours aux représentants des consommateurs d'agir véritablement sur le contenu des normes. En effet, c'est en participant directement aux travaux de normalisation, en étant associé à la rédaction des projets de normes que les consommateurs pourront vraiment influencer la normalisation. Ainsi, une association européenne pour la coordination de la représentation des consommateurs pour la normalisation (ANEC) a été fondée en 1995. Cette association, qui est largement subventionnée par la Commission européenne, développe des actions très positives.

et les questions financières sont les premières à devoir être réglées

Toutefois, les représentants des consommateurs doivent encore améliorer leur participation dans les groupes de travail des organismes de normalisation. En outre, certains travaux de normalisation, particulièrement dans le domaine des technologies de l'information, se développent en dehors des cadres institutionnels classiques. Les améliorations structurelles ou les corrections des règlements intérieurs ne peuvent donc pas cacher que la question principale reste le manque de ressources financières des organisations de défense des consommateurs pour participer aux travaux de normalisation. Ces ressources doivent aussi permettre de satisfaire les besoins de formation des experts pour qu'ils assurent efficacement la défense des intérêts des consommateurs.

Les réunions annuelles des associations de consommateurs au niveau européen, dont celles de cette année, offriront certainement de bonnes opportunités pour examiner ces sujets délicats.

Olivier Aubourg, DG Santé et protection des consommateurs

E-mail: olivier.aubourg@cec.eu.int



Source: Eureka Slide

TOYS AND NOISE

Standardisation committee still refuses adequate limits

La simple détonation d'un pistolet à amorces peut entraîner une altération durable de l'audition. Toutes les tentatives faites au sein du Comité européen de normalisation (CEN) en vue de fixer des valeurs limites adéquates pour ce type de bruit ont échoué après quelque dix années de débat. Les intérêts commerciaux des industriels concernés sont considérés comme plus importants que la protection de l'ouïe des enfants. La valeur fixée par l'organisme compétent est largement supérieure à la norme applicable aux postes de travail. Les mises en garde des experts ont été ignorées, ainsi que le rejet par la Commission et les États Membres de la valeur limite actuelle trop élevée. Un bel exemple de normalisation défailante!

Bereits ein Knall einer Spielzeugpistole kann das Gehör nachhaltig schädigen. Alle Bemühungen innerhalb der europäischen Normungsorganisation CEN, adäquate Grenzwerte für Lärm dieser Art festzulegen, sind nach etwa 10-jähriger Diskussion gescheitert. Die kommerziellen Interessen der einschlägigen Industrie werden als wichtiger erachtet, als das Gehör von Kindern zu schützen. Der vom zuständigen Komitee festgelegte Wert übersteigt den am Arbeitsplatz zulässigen beträchtlich. Warnende Expertenstimmen wurden genauso ignoriert wie die Nichtanerkennung des zu hohen Grenzwertes durch die Kommission und die Mitgliedsstaaten. Ein Beispiel, wie Normung nicht funktionieren soll.



Franz Fiala

Discussions around the possible adverse health effects of sound emitting toys began more than a decade ago. Following the adoption of Council Directive 88/378/EEC concerning the safety of toys, the Commission made a report for the Council titled: 'The risk of damage to hearing resulting from noise emitted by toys'. It was finalised in 1990. While at that time, no scientific evidence could be found that noise exposure from toys actually led to hearing loss, it was also concluded that the lack of such evidence 'is not in itself a sufficient basis for assuming that noise emitted by toys is essentially harmless'. The more so as some Swedish measurement results were already available, indicating that the noise levels were of a high intensity. As a consequence of the report the Commission requested the introduction of noise limits — including the corresponding test methods

and warnings — during the revision of the European standard EN 71-1 (1988) dealing with mechanical and physical properties of toys. This could become one of the most controversial debates which have ever taken place within the CEN (European Committee for Standardisation).

Impulsive sounds, for example sounds produced by toys using percussion caps, are of particular concern. Exposure to just one impulse can lead to an irreversible damage of the hearing capacity or to tinnitus (buzzing in the ears). In a recent German study, 20 cases of acute acoustic trauma caused by toy pistols were presented (G. Fleischer, E. Hoffmann, R. Lang and R. Müller: *Dokumentation der Auswirkungen von Kinderknallpistolen*, HNO 47, 535-540 (1999)). Several cases were also reported from other countries. It is very likely that these cases are just the tip of the iceberg as such injuries will often remain undetected. Children will only notice the damage and inform their parents if it is severe. And even if so, it cannot be taken for granted that medical advice will be sought or the case registered.

For this type of noise a limit of 140 decibels (dB) is generally accepted by the scientific community and applies according to a European Directive (86/188/EEC) to noise exposure at the workplace. Hence, a number of reputable acoustics experts advised that children deserve at least the same amount of protection as adults at work and that this limit must not be exceeded. For instance, Prof. Alf Axelsson; Dr Paschier Vermeer and Prof. Smoorenburg provided a paper containing the statement: 'The toy should be manufactured in such a way that it is under no circumstances possible that the toy exposes the child (or a third party) to a more than 140 dB peak.' Also the WHO criteria document on community noise contains a similar recommendation. Some experts even held the view

that the limit for toys should be somewhat lower given the uncertainties in the risk assessment (the sensitivity of children to noise is not known).

All of the concerned voices were ignored by the technical committee in charge of toys within CEN (TC52) and finally, the revised standard was published in 1998. The peak emission sound pressure level produced by a toy using percussion caps at a measuring distance of 50 cm, was set at 140 dB for a transitional period of three years. This value corresponds to about 150–160 dB when the toy weapon is fired close to the ear of a child. After that period, a limit of 125 dB at a measuring distance of 50 cm was foreseen.

The first limit raised considerable concern because it can be reasonably expected that a toy arm will be used in the immediate vicinity of a child's ear (e.g. when a child frightens his playmate). Hence, an important provision of the toys directive, which requires that toys must be safe 'when they are used as intended or in a foreseeable way, bearing in mind the normal behaviour of children', was neglected.

Consequently Austria and Germany triggered the safeguard clause in accordance with Article 6(1) of the toys directive and claimed that the provision regarding impulse noise in the standard did not comply with the essential requirements of the directive. A large majority of the Member States and also ANEC, the European Organisation for Consumer Participation in Standardisation supported this point of view. The reference to EN 71-1 (98) was published in the Official Journal in 1999 (OJ C 215, 28.7.1999, p. 4), but it was stated that the clause dealing with the limits for toys using percussion caps does not give a presumption of conformity to the provisions of the toys directive. The rationale for this decision was provided in a communication from the Commission (OJ C 259, 11.9.1999, p. 5), in which it was also stated that in the absence of a harmonised standard an EC type examination was required. It would have to be shown in this type examination, 'that the peak sound levels do not exceed the 140 decibel level, while account is also to be taken of the least

favourable conditions under which the toy is used by a child'.

CEN was then advised in a letter by Mr Vardakas that the relevant clause of EN 71-1 was considered to be inappropriate and that the limits need to be fixed, 'which are deemed to be safe during normal or foreseeable abusive use of sound-emitting toys'. Indeed, CEN's toys committee came up with a new draft standard (pr EN 71-1/A2). The limit was reduced to 120 dB at a measuring distance of 50 cm which was perfectly in line with the clear direction given by the Commission and the Member States. In addition, the transitional period was deleted. One could have thought that CEN had learned its lesson. The pleasure was of short duration. Six of CEN's member bodies (including the major ones) indicated that they were not willing to accept the low limit. Nevertheless the CEN TC (technical committee) decided, in its meeting in Athens in September 1999, to send the draft unchanged to the final formal vote. But the resolution was later revised. The delegations of the German standards body (DIN) and the British standards body (BSI) took the lead in preventing the adoption of safe limits. At the next meeting in Copenhagen in May 2000, the majority (Belgium, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, the Netherlands, Spain and the UK) increased the limit again to 134 dB (at 50 cm), corresponding to 145–155 dB close to the ear. This is just a small and insufficient reduction compared to the original disputed value and again clearly above the limits applicable to the workplace. It must even be considered as a partial step back. As stated above there was a provision in EN 71-1 that a value of 125 dB should enter into force three years after the date of availability of the standard (31 July 1998). This was not a very good limit, but it was still acceptable. In other words: with the proposed amendment, the relatively safe value which should enter into force in about one year will be removed.

If this last draft is approved CEN will, for a second time, deliver a standard which is not in compliance with the essential requirements of the toy safety directive. Meanwhile the CEN consultant for safety of toys has confirmed that the limit is too high and therefore not acceptable. It is to be hoped that CEN's top level management follows his advice and stops the further processing of the document in its present form. The protection of children must be given a higher priority than the commercial interests of some manufacturers who produce dangerous toys.

Franz Fiala
Austrian Standards Institute, Vienna
E-mail: franz.fiala@on-norm.at



Marco Villard

BACK TO THE FUTURE

From sci-fi food scares to a culture of food safety

La confiance des consommateurs dans la sécurité alimentaire et les autorités de contrôle des denrées alimentaires est au plus bas. Cette perte de confiance est imputable à des paniques alimentaires qui semblent relever davantage du domaine de la science fiction que de la vie réelle, mais qui constituent néanmoins de vrais problèmes. Les consommateurs avaient raison de s'inquiéter. Pour répondre à leurs préoccupations, les gouvernements ont institué, en Europe et ailleurs, de nouvelles agences alimentaires chargées de s'attaquer aux causes de ces grandes paniques alimentaires.

Cependant, les consommateurs sont exposés à une menace moins spectaculaire mais bien réelle dont la source est très simple: la baisse de l'hygiène, à l'origine de contaminations des denrées alimentaires. Ces contaminations alimentaires peuvent se produire aussi bien à la maison que dans le commerce de détail ou le secteur des services. Il s'agit d'un problème auquel il faut s'attaquer chaque jour. Une certaine part de responsabilité incombe aux consommateurs eux-mêmes qui doivent manipuler et cuisiner les aliments de manière sûre, mais pour mieux comprendre les dangers qui les guettent, il leur faut une bonne information et une bonne éducation. Les agences alimentaires ne doivent pas se contenter de faire appliquer la législation alimentaire, elles doivent aussi «vendre» la sécurité alimentaire aux milieux industriels et aux consommateurs. L'un des principaux objectifs des agences de contrôle des denrées alimentaires en Europe devrait être de développer une culture de la sécurité alimentaire.

Das Vertrauen der Verbraucher in die Sicherheit von Lebensmitteln und in die Lebensmittelkontrollbehörden ist auf einem Tiefstand. Dieses Vertrauen ging infolge der Lebensmittelkandale verloren, die mehr in den Bereich des Science Fiction als in die Realität zu scheinen passen, aber dennoch ging es um reale Probleme. Die Verbraucher waren zu Recht beunruhigt. Die Regierungen haben als Reaktion auf diese Beunruhigung neue Lebensmittelagenturen innerhalb und außerhalb Europas gegründet, deren Aufgabe die Ermittlung der Ursachen der größten Lebensmittelkandale ist.

Allerdings besteht für die Verbraucher eine weit undramatischere aber echte Bedrohung, die eine ganz einfache Ursache hat: mangelnde Hygiene, die zu Lebensmittelvergiftungen führt. Lebensmittelvergiftungen können zu Hause ebenso leicht auftreten wie im Einzelhandel und im Gaststättengewerbe. Dieses Problem muss jeden Tag neu angegangen werden. Die Verbraucher selbst haben eine gewisse Verantwortung für die sichere Behandlung und das Abkochen von Lebensmitteln, müssen aber auch umfassend über die Gefahren aufgeklärt und entsprechend unterwiesen werden. Lebensmittelagenturen müssen mehr tun als nur die Lebensmittelgesetze durchsetzen. Sie müssen die Lebensmittelsicherheit der Industrie und den Verbrauchern gleichermaßen nahebringen. Die Schaffung einer Kultur der Lebensmittelsicherheit könnte eines der wichtigsten Ziele der Überwachungsagenturen in Europa sein.

Do you know what you are eating?

The past few years have seen a big dip in consumer confidence in the safety of the food supply and, as a consequence, in Member State authorities tasked with the job of overseeing the food industry in all its guises from multinational manufacturer to the local grocer. At the same time, people are becoming more and more removed from the primary sources of their food. If, as the saying goes, we are what we eat, then do we really know what we are eating? When your food comes packed and parcelled from the supermarket shelf — a source personally unknown to you — it is easy to cause a scare about it. There seems to be an endless supply of them. These scare stories have plots the average science fiction writer would be proud of: BSE causing brains to turn to sponge, genetic modifications creating the so-called Frankenstein foods, widespread dioxins with their carcinogenic effects. The question might reasonably be asked: is our food production system out of control?



Raymond Ellard

An outbreak of agencies

In countries all across Europe and beyond, the official reaction has been similar. Governments have precipitated an outbreak of new agencies. The official control agencies have regrouped in the battle to regain public confidence. Food inspectors and food scientists have been re-examining and redefining their roles. Even within the European Union, a European food authority has been proposed. Protecting the consumer is now the main focus. The major scares are being tackled. What is emerging is a greater understanding of how any new scares should be tackled and an appreciation of the separate tasks of risk analysis, risk management and equally important risk communication. Clearly however, risk communication to consumers must be clear and succinct and must distinguish between the scientific basis for any action and any management actions taken on the basis of factors other than science. Any successful communication strategy must address consumer fears and beliefs as well as actual food safety issues.

Risk and reality

As food control agencies tackle the major food scares, they need to be mindful that the greatest threat to consumer health, lies not in distant production units, but in consumer homes and in the service and retail sector. If we search for evidence of food related illness, the cause — more often than not — is a simple breakdown in food hygiene. The usual suspects, such as salmonella, campylobacter, E.coli and listeria are still the main culprits. 'Food safety', we often proclaim, 'is not rocket science. Yet however simple the principles of hygiene may be, clearly a lot of ignorance still surrounds their application. If tangible and real improvement in consumer health is to be achieved then, just like food products themselves, food safety must not only be sold, but must be marketed to industry and consumers alike. Consumers need to know how to protect themselves.

Ignorance is bliss

Much time and effort is expended by food control agencies on carrying out inspections of retail establishments. As consumers, we have great expectations of such inspections. Unhygienic conditions and practices should

be identified and rectified. The shoddy operator must be removed from the market place. The inspections are a public service, but the public is often left to wonder at the conditions found and the

actions taken. If the results of inspections were made known to consumers, would the industry provide a safer service? Would control authorities standardise inspection frequencies and techniques? A keystone of consumer rights in Europe is consumer choice. Just as food labels were designed to give consumers information and choice, so perhaps should consumers be fully informed about the results of the control activities carried out on their behalf. On the other hand, maybe consumers have enough worries and ignorance is bliss.

Teach your children well

No matter how good the safeguards put in place throughout the food chain, the consumer still bears some responsibility to handle food and cook food properly and safely. Food is not a zero-risk commodity. Just as ignorance is no defence when it comes to compliance with the law, ignorance of simple hygiene and safe food practices is no defence against the potentially deadly food poisoning micro-organisms present in our raw foods. Food control authorities need to help consumers to help themselves by providing authoritative education and information. Consumers are entitled to equal protection from poisonous food and poisonous information about food.

Children are even more vulnerable to the effects of food poisoning. Education about hygiene and food safety should begin at school. Such education is a necessary life skill now. Educated consumers will demand higher standards and create a climate that will force both industry and regulatory agencies to meet that demand.

Changing cultures

With their sights firmly set on consumer protection, the future role of food agencies must be to create a culture of food safety. They must work with every segment of the food chain. They must develop awareness of the importance of good practices, the controls to be applied and the risks to be managed. If Europe is to succeed as a food production region with consumers at home and abroad confident in the safety and wholesomeness of their food, then our industry must move from a control and compliance paradigm to one of commitment to the production of safe food. Nurturing this change in attitude should be one of the most important goals of the control agencies in Europe.

Raymond Ellard
Food Safety Authority of Ireland
E-mail: rellard@fsai.ie



Source: Enreka Slide

ACTIVE OR RADIOACTIVE?

Friend or foe?

L'irradiation des aliments, appliquée dans le cadre de bonnes pratiques de fabrication, est un procédé sûr et efficace qui élimine les micro-organismes nuisibles et réduit ainsi l'incidence des maladies alimentaires. Elle conserve les aliments en assurant leur innocuité, avec un effet minimal sur leurs qualités nutritionnelles. Cependant, en Europe, l'accueil des consommateurs est hésitant, en partie à cause de malentendus, par exemple celui qui voudrait que les aliments irradiés deviennent radioactifs et toxiques. Il est grand temps d'informer les consommateurs des avantages et des limites de l'irradiation des aliments afin qu'ils puissent décider en toute connaissance de cause s'ils veulent ou non acheter et consommer des aliments irradiés.

Die Bestrahlung von Lebensmitteln im Rahmen einer guten Herstellungspraxis ist ein sehr wirksames Verfahren zur Abtötung schädlicher Mikroorganismen und somit zur Verringerung der Häufigkeit der durch Lebensmittel verursachten Krankheiten. Dadurch werden Lebensmittel konserviert, so dass sie von einer minimalen Beeinträchtigung der Nährwertqualität für den Verzehr sicher sind. Allerdings ist die Akzeptanz durch die Verbraucher in Europa gering, teilweise infolge von Missverständnissen, wie der Behauptung, bestrahlte Lebensmittel seien radioaktiv und toxisch. Es ist höchste Zeit, die Verbraucher über die Vorteile und Grenzen der Lebensmittelbestrahlung aufzuklären, so dass sie eine fundierte Kaufentscheidung treffen können und bestrahlte Lebensmittel konsumieren oder nicht.

The fight against bacteria seems to have been going on forever. Parasites and insects infest our food, causing, not only spoilage but an increasing number of diseases. As a result, attention has returned to a technology which seems to have simply been ignored for the past few decades by food industry and health professionals: food irradiation. Food irradiation is a process of exposing food to ionising radiation such as gamma rays from radioactive cobalt sources or electron beams and x-rays generated from machine sources. This radiation penetrates deeply into food, killing insect pests and micro-organisms without raising the temperature of the food significantly and without inducing radioactivity in the food. It rids food of harmful micro-organisms and was enthusiastically welcomed in the 1950s and 1960s, but with the increasing criticism of anything 'nuclear', it was turned down in the following decades. Apart from a few applications in a few countries it has been practically neglected.

Advantages and limitations

However, in view of the increasing incidence of food-borne diseases in the last few decades, and of most recent reports indicating that up to 10 % of the population in industrial countries suffer from infections or intoxication caused by food, attention is again concentrating on remedies to stop this development. In its White Paper on Food Safety, the Commission has identified a wide range of measures to improve food safety standards. Among these is food irradiation.

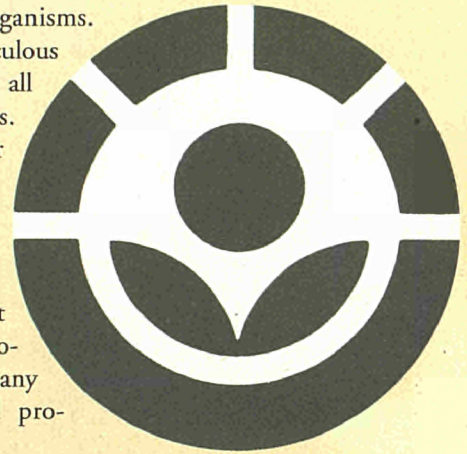
Many pathogenic bacteria such as certain strains of salmonella, campylobacter, E. coli, listeria, shigella, yersinia, vibrio, etc. are sensitive to irradiation. Similar to liquid pasteurisation, radiation processing of solid food (spices, seafood, poultry, meat) is capable of reducing, if not eliminating, disease-causing organisms and of extending shelf-life by

destruction of spoilage organisms.

Irradiation is neither a miraculous technique nor a panacea for all food-processing problems. Rather, it is an alternative or supplement to conventional treatments with both advantages and limitations. It is no substitute for good manufacturing practice. It does not improve poor quality food products, neither does it reverse any physiological and chemical processes involved in decay.

Irradiation is not suitable for all kinds of produce. Some food such as high-fat or high-protein, may develop off-odours at high doses. In some fruit and vegetables, the texture is softened by irradiation. Enzymes, viruses or toxins are not inactivated by practical dosages. However, the advantages of the treatment are considerable. According to a joint Food and Agriculture Organisation of the United Nations (FAO)/International Atomic Energy Agency (IAEA)/World Health Organisation (WHO) study group, which met in Geneva in 1997 and reviewed data relating to the toxicological, nutritional, radiation chemical and physical aspects of irradiated food, the process of food irradiation is safe and effective and the treated products can be considered to be safe and nutritionally adequate when produced according to good manufacturing practice (GMP).

The study group recommended that the WHO should take the lead in advising international agencies and national ministries of health on the implementation of integrated strategies — including food irradiation — to prevent the international spread of pathogens in human food and animal feed, to control illnesses and to enhance the availability of safe and nutritious food.



The 'Radura' symbol, created in 1971, is used in some countries to label irradiated foodstuffs. It denotes a packaged irradiated vegetable product.

European regulations

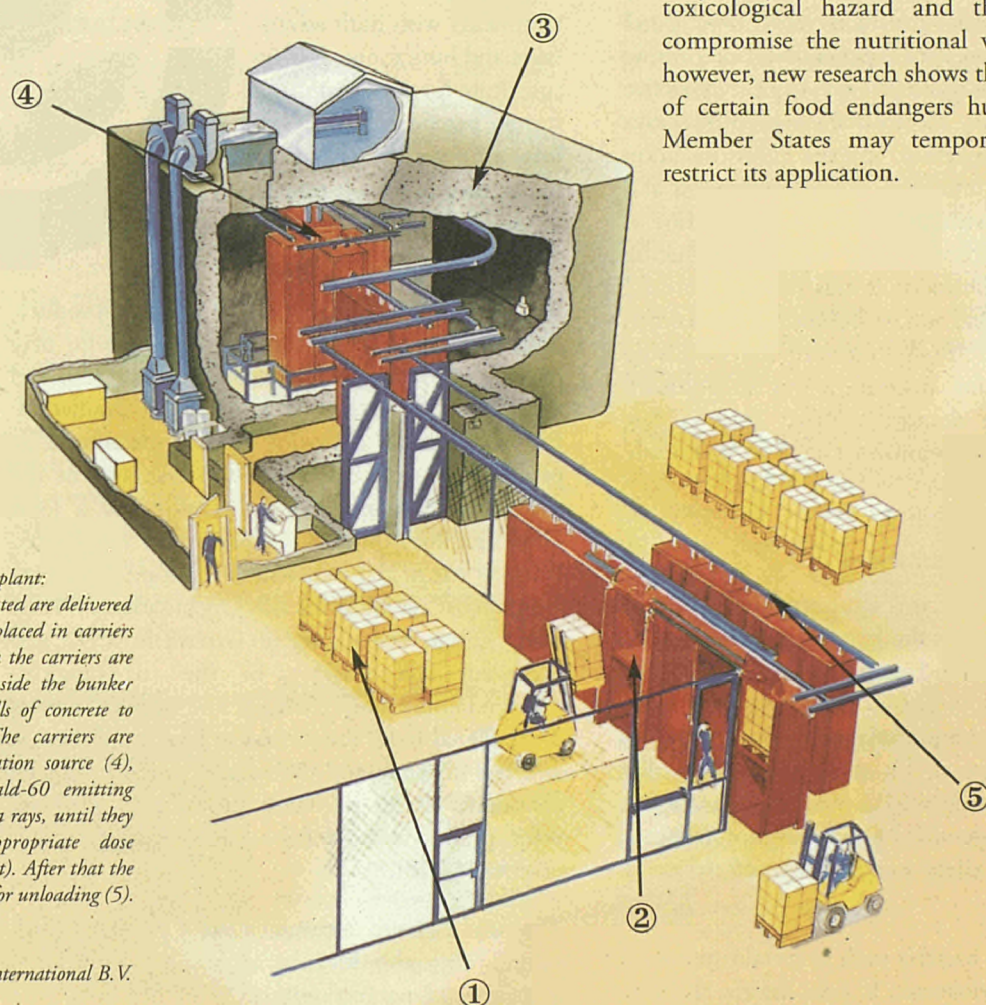
European legislation has now paved the way for the application of food irradiation. The Framework Directive 1999/2/EC (which came into force on 20 March 1999) sets forth the conditions for authorising food irradiation (see Table 1).

Table 1. Conditions for authorising food irradiation

Food irradiation may be authorised only if:

- there is a reasonable technological need;
- it presents no health hazard and is carried out under conditions proposed in Directive 1999/2/EC;
- it is of benefit to the consumer;
- it is not used as a substitute for hygiene and health practice for good manufacturing or agricultural practice.

- ✓ The technological need for eliminating pathogenic micro-organisms which are the main cause of food-borne disease seems obvious, particularly in view of the increasing number of food-borne illnesses even in Europe.
- ✓ Consumer fears of this 'radioactive' process are unfounded. As in the case of microwave processing, the radiant energy is well-controlled. Irradiation facilities today successfully treat many medical and pharmaceutical supplies, cosmetics and other non-food items (wire and cable, piping and tubing, labware, packaging material, etc.). The material does not come into contact with the radiation source, and it does not become radioactive after processing. Today, nearly everyone comes into daily contact with material which has been radiation processed. With regard to irradiated food products, the wholesomeness of these was investigated more thoroughly than food processed by any other technology. Numerous experiments have shown that irradiation does not result in any toxicological hazard and that it does not compromise the nutritional value of food. If, however, new research shows that the irradiation of certain food endangers human health, the Member States may temporarily suspend or restrict its application.



*Scheme of an irradiation plant:
The products to be irradiated are delivered on pallets (1) which are placed in carriers (2). By a conveyor system the carriers are automatically brought inside the bunker (3) which has thick walls of concrete to shield the radiation. The carriers are turned around the radiation source (4), normally poles of Cobalt-60 emitting highly penetrating gamma rays, until they have received the appropriate dose (depending on the product). After that the carriers leave the bunker for unloading (5).*

Courtesy of Gammaster International B.V.

✓ Benefits to consumers seem obvious. The process eliminates harmful organisms thereby reducing the transfer of food-borne diseases. In rendering food safer, it contributes to a better food quality in the market and ensures the availability of perishable food. It may be interesting to have a look at the present situation in the USA. Irradiation of meat and meat products was authorised this year (effective date: 22 February 2000). The Food Safety and Inspection Service (FSIS) reports that if 25 % of all ground beef is irradiated, the health and economic benefits from the reduction of diseases could range from USD 56.5 million to 138 million. This is a conservative estimate, as even higher benefits could be anticipated according to FSIS.

✓ Irradiation is unlikely to be used as a substitute for GMP, as it does not reverse decay processes. It may be compared to milk pasteurisation, introduced at the beginning of the last century. The main arguments against it were based on the apprehension that hygiene would become negligible to farmers. We know that this has not been true. Today, Hazard Analysis Critical Control Point (HACCP) (a system for the improvement of food safety) rules demand that industry adheres strictly to good hygiene practices. Irradiation can help within HACCP, to produce safer food products. It is unavoidable that under certain circumstances, some food may contain pathogenic micro-organisms, although they were manufactured according to GMP. In this case irradiation makes the product safe, just as milk pasteurisation makes milk safe.

Food to be irradiated?

What kinds of product present these problems? Herbs and spices which may be irradiated according to the implementing Directive 1999/3/EC (the so-called 'positive list'), obviously are among these food items. The directive expressly states that the irradiation treatment of herbs and spices is in the interest of public health protection. Various Member States identify other foodstuffs, which in their opinion would benefit from an irradiation treatment, for example shrimps, chicken meat, egg products, frogs' legs, dried vegetables, cereal flakes for milk products, gum arabic.

According to 'the framework directive', the Commission will propose a list of food in completion of the 'positive list' to the Council and European Parliament by 31 December 2000 at the latest. Until the final 'positive list' comes into force and is adopted by a co-decision procedure, Member States may maintain existing authorisations — provided that (i) a positive opinion of the Scientific

Committee for Food (SCF) exists; (ii) the applied dose does not exceed the limits recommended by the SCF; and (iii) treatment and marketing are in compliance with 'the framework directive'. This means that irradiation facilities need to be approved and inspected, records kept for each batch of food treated, and that irradiated food is labelled. Food



Corinna Willhöf

which does not comply with these regulations should be prohibited by 20 March 2001. Member States restricting or prohibiting irradiated food may continue to do so until the final 'positive list' comes into force. All Member States should permit the marketing of irradiated herbs and spices by 20 September 2000.

Labelling

To produce more transparency for consumers, any irradiated food and food ingredient must be labelled irrespective of its quantity. Member States are to report the results of checks carried out in the irradiation facilities, for example the categories and quantities of products treated, and of checks made in the market, for example by standardised analytical detection methods. The Commission will publish this information in the *Official Journal of the European Communities*.

On a European level, great efforts have already been made to develop and standardise suitable detection methods. Consumers can be convinced that food



Henry Delincée

inspection laboratories are able to check a great variety of irradiated food. Those who want irradiated food may make their choice and those who do not can avoid the food labelled 'irradiated'.

Consumer acceptance

Many surveys and market trials were carried out to learn about consumer attitudes towards food irradiation. While in the United States irradiated food is increasingly accepted due to a growing public awareness of food-borne diseases, public authorities, consumer organisations and consumers in many European countries take a rather negative attitude towards food irradiation.

The main arguments expressed in consumer surveys are fears such as that the food could become radioactive, the loss of nutrients, health risks including cancer, fear of side-effects, environmental pollution and health risks to the staff of the irradiation plants. Consumer groups who oppose the technology are critical of nuclear technology and highly afraid of 'chemicals in food'. They prefer an ecologically balanced way of living and to eat unprocessed or 'natural' food. Various studies have shown that women who are usually more involved in nutrition are more concerned about all issues that may affect food safety, including irradiated food. People of higher formal education are more likely to purchase irradiated food.

It has been shown that consumers who reject irradiated food are not, or only insufficiently, informed about the advantages and disadvantages of

the irradiation process. Acceptance has been found to increase in those consumers who had been informed about the benefits of the method for themselves (e.g. elimination of microbial pathogens) and who had been given the chance of trying irradiated food. Among American people accepting the process, irradiation of meat, poultry and seafood is considered to be more necessary than irradiation of fruits and vegetables.

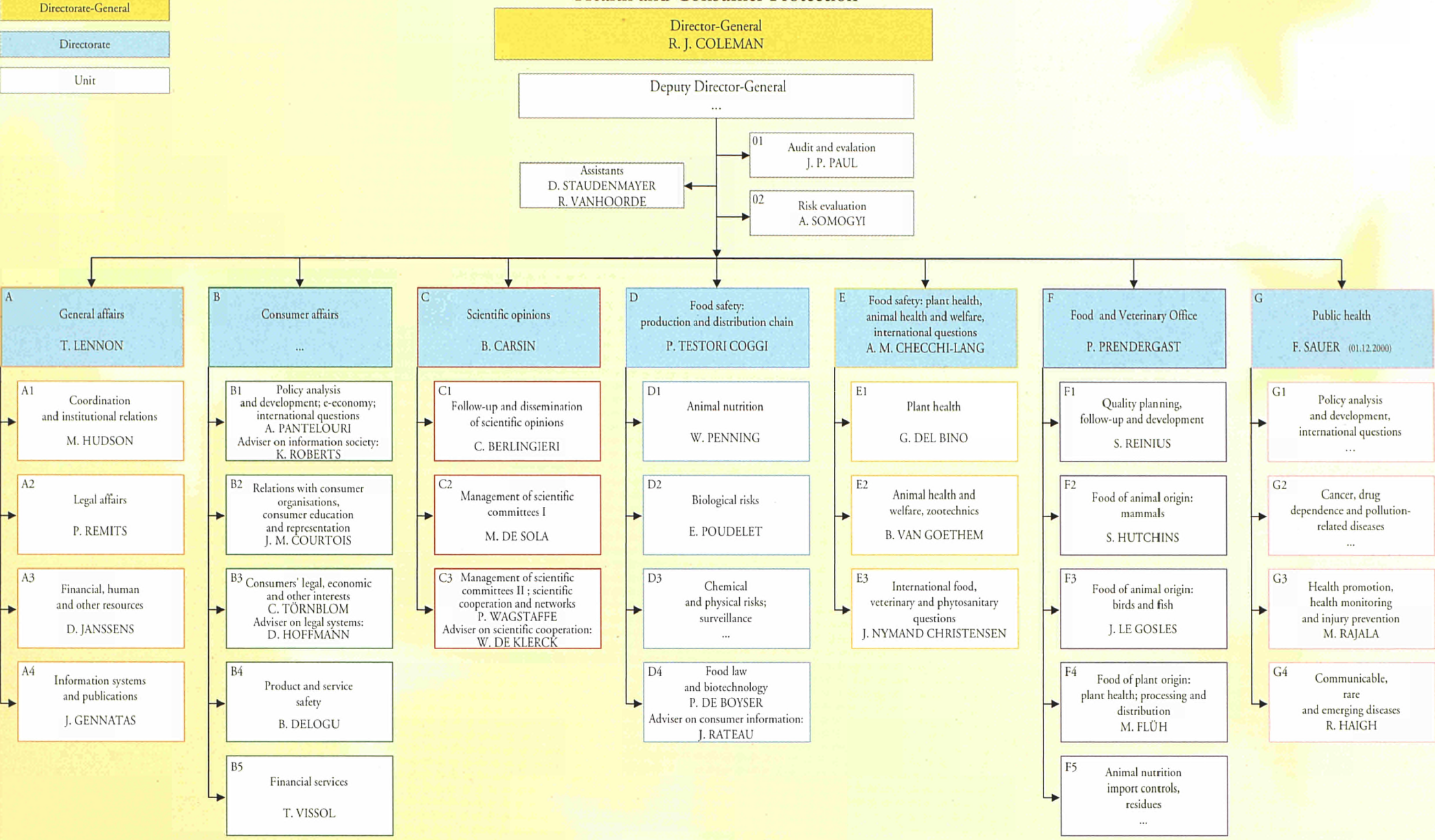
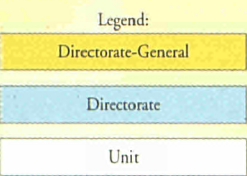
Other fears that have been expressed are associated with a general loss of confidence in the sector of food manufacture. Several food scandals — stemming from increasingly complex processes of food production and treatment into which consumers have no insight, contradictory and insufficient information from the scientific world and from food industry about the wholesomeness of food — have, in the last decades, given rise to a feeling of insecurity regarding food safety from the consumer point of view.

In order to strengthen consumer confidence, food manufacturers should ensure more transparency about the methods of food production and processing. In addition, the dialogue among scientists, public health officials, food industry, consumer organisations, and the media should be intensified in order to make sure consumers receive balanced information.

*Henry Delincée and Corinna Willhöft
Federal Research Centre for Nutrition
Karlsruhe, Germany
E-mail: henry.delincee@bfe.uni-karlsruhe.de*



Directorate-General for Health and Consumer Protection



European Consumer Centres

Barcelona (E)

Centro Europeo del Consumidor
Tel. (34) 933 30 98 12
Fax (34) 933 30 93 11
E-mail: cec@icconsum.org
Internet: <http://www.icconsum.org/cec>

Dublin (IRL)

European Consumer Centre
Tel. (353-1) 809 06 00
Fax (353-1) 809 06 01
E-mail: ecic@indigo.ie
Internet: <http://www.ecic.ie>

Gronau (D)

Euregio Europäisches Verbraucherzentrum
Tel. (49-2562) 702-0
Fax (49-2562) 702-59
E-Mail: consumenten@euregio.nl
Internet: <http://www.euregionet.de>

Helsinki (FIN)

EU-kuluttajaneuvonta
Tel. (358-9) 73 12 29 20
Fax (358-9) 73 12 27 27
E-mail: eu-kuluttajaneuvonta@ymk.hel.fi
Internet: <http://www.hel.fi/ymk/eu-kuluttajaneuvonta>

Kiel (D)

Europäisches Verbraucherzentrum der Verbraucherzentrale
Schleswig-Holstein e.V.
Tel. (49-431) 971 93 50
Fax (49-431) 971 93 60
E-Mail: evz@evz.de
Internet: <http://www.evz.de>

Lille (F)

Centre européen des consommateurs
Tél. (33) 328 82 89 18
Fax (33) 328 82 89 05
E-mail: aeic@crc-conso.com
Internet: <http://www.euro-conso.org>

Lisbonne (P)

Centro Europeu do Consumidor
Tel. (351-21) 356 46 60
Fax (351-21) 356 47 22
E-mail: ic@ic.pt
Internet: <http://www.ic.pt>

London (UK)

European Consumer Centre
Tel. (44-207) 833 21 81
Fax (44-207) 833 43 71/833 70 37
E-mail: nicola.simpson@nacab.org.uk
Internet: <http://www.nacab.org.uk>

Luxembourg (L)

Centre européen des consommateurs
Tél. (352) 49 60 22-1
Fax (352) 49 49 57
E-mail: info@euroguichet.lu
Internet: <http://www.euroguichet.lu>

Vitoria (E)

Centro Europeo del Consumidor
Tel. (34) 945 01 99 48
Fax (34) 945 01 99 47
E-mail: cec@ej-gv.es
Internet: <http://www.euskadi.net/consumoinfo>

Wien (AT)

Europäisches Verbraucherzentrum
Tel. (43-1) 58 87 73 42
Fax (43-1) 588 77 71
E-Mail: europainfo@vki.or.at
Internet: <http://www.europakonsument.at>



SUBSCRIPTION — ABONNEMENTS — ABONNEMENTS

To obtain your (free) subscription to *Consumer Voice* simply fill in the reply coupon and return it to the following address:

Pour recevoir votre abonnement (gratuit) à *Consumer Voice*, il suffit de remplir le coupon-réponse figurant ci-contre et de l'envoyer à l'adresse suivante:

Wenn Sie *Consumer Voice* im (Gratis-)Abonnement beziehen möchten, senden Sie bitte den ausgefüllten Antwortcoupon an folgende Adresse:

European Commission
Commission européenne
Europäische Kommission

Rue de la Loi/Wetstraat 200
B232 4/65
B-1049 Brussels
Fax (32-2) 295 02 85

E-mail: SANCO-CONSUMER-VOICE@cec.eu.int

Name/Nom: _____

Forename/Prénom/Vorname: _____

Organisation/Organization: _____

Profession/Beruf: _____

Street/Rue/Straße: _____

Town/Ville/Ort: _____

Postcode/Code postal/Postleitzahl: _____

Country/Pays/Land: _____

Telephone/Téléphone/Telefon: _____

Fax: _____

E-mail: _____

Wishes to receive/Désire recevoir/Ich

NB: Don't forget to inform us of any change of address!

NB: N'oubliez pas de nous communiquer tout changement d'adresse!

NB: Bitte vergessen Sie nicht, uns zu benachrichtigen, wenn sich Ihre Anschrift geändert hat!

ND-BQ-00-S01-3A-C