

WEET WAT JE KOOPT

Wet openbaarheid van productie en ketens

Wet van 10 december 2002, houdende regelen betreffende de openbaarheid van productie en ketens

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben,

Algemene maatschappelijke ontwikkelingen, zowel nationaal als internationaal, met name

- De veranderende verhouding tussen markt en staat en daarmee tussen overheid, consument en onderneming
- De noodzaak tot een openbaar debat over maatschappelijke aspecten van productie en consumptie
- De verantwoordelijkheid van de overheid voor het instellen van marktmechanismen die tot maatschappelijk wenselijke uitkomsten leiden.

Meer in het bijzonder:

- Het belang van informatie die consumenten in staat moet stellen verantwoorde keuzen te maken
- De grote invloed van productie- en consumptiepatronen op een duurzame ontwikkeling, op de verdeling van welvaart in de wereld en op de bestaansmogelijkheden van toekomstige generaties
- De huidige informatie-asymmetrie tussen producenten en consumenten en tussen partijen in de productieketen onderling
- De ontwikkeling in informatie en communicatie-technologie die het mogelijk maakt actuele en individuele informatie op afroep te bieden, terwijl consumenten beschermd worden tegen ongewilde en overdadige informatie en die uitgebreid etiketteren overbodig maakt.

Komende tot:

- De instelling van een 'horizontaal werkend' informatierecht voor de consument
- Dat recht geeft op informatie over de maatschappelijke aspecten van producten en diensten, productieprocessen en de gehele keten
- Producenten verplicht in de keten en in de branche deze informatie te achterhalen
- Met het doel consumenten in staat te stellen om verantwoorde keuzen te maken
- Producenten stimuleert verantwoord en transparant te produceren, en tot zelfregulering te komen in de productieketen en in de branches.

HOOFDSTUK I INFORMATIEPLICHT

Artikel 1

Een bedrijf verstrekt informatie over de maatschappelijke aspecten van producten en diensten, productieprocessen en de gehele keten, onverminderd het elders bij wet bepaalde, overeenkomstig deze wet.

HOOFDSTUK II INFORMATIE OP VERZOEK

Artikel 2

Iedere consument of zijn vertegenwoordiger kan een verzoek om informatie over de maatschappelijke aspecten van producten en diensten, productieprocessen en de gehele keten richten tot een bedrijf.

Artikel 3

1 De verzoeker richt zijn informatieverzoek tot de eindleverancier van het product of de dienst.

2 De eindleverancier is het contactpunt voor de consument.

3 De eindleverancier dient het verzoek in te willigen ongeacht het feit of er een koop tot stand komt of is gekomen.

4 De eindleverancier heeft de verantwoordelijkheid het verzoek in te willigen ook indien het informatie betreft over de maatschappelijke aspecten van producten en diensten, productieprocessen en de gehele keten die niet onder zijn verantwoordelijkheid zijn geschied.

5 Deze verplichting geldt niet indien een van de beperkingsgronden van toepassing is.

Artikel 4

1 Indien het verzoek informatie in de keten betreft, richt de eindleverancier zijn vraag tot de voorliggende schakel in de productieketen.

2 Ook maatschappelijke organisaties kunnen hun verzoek richten tot voorliggende schakels in de productieketen.

3 Bedrijven in de keten hebben de plicht informatie te leveren aan de eindleverancier indien deze een informatieverzoek tot hen richt.

4 De toeleverancier heeft de verantwoordelijkheid het verzoek in te willigen ook indien het informatie betreft over de maatschappelijke aspecten van producten en diensten, productieprocessen en de gehele keten die niet onder zijn verantwoordelijkheid zijn geschied.

5 Deze verplichting geldt niet indien een van de beperkingsgronden van toepassing is.

Artikel 5

1 Het bedrijf stelt verzoeker in de gelegenheid zijn verzoek toe te lichten in een hoorprocedure.

2 In een nadere regeling worden procedureafspraken gemaakt over afhandelingstermijnen, de wijze van ter beschikking stellen van informatie, de hoorprocedure en de in rekening te brengen kopieer- en verzendkosten.

HOOFDSTUK III INFORMATIE UIT EIGEN BEWEGING

Artikel 6

1 Bedrijven verschaffen uit eigen beweging informatie aan consumenten over de maatschappelijke aspecten van producten en diensten, productieprocessen en de gehele keten waarover zij op basis van bestaande wet- en regelgeving behoren te rapporteren aan de autoriteiten.

2 Daarnaast verstrekken zij informatie aan consumenten uit eigen beweging ook indien daartoe geen wettelijke informatievereisten bestaan, maar wanneer de openbaarheid van deze informatie noodzakelijk is ten behoeve van het debat over de maatschappelijke aspecten van producten en diensten, productieprocessen en de gehele keten.

Artikel 7

1 Bedrijven leggen productdossiers aan met informatie over de maatschappelijke aspecten van producten en diensten, productieprocessen en de gehele keten, die voor een ieder toegankelijk zijn.

2 Bij ontvangst van een individueel informatieverzoek dient het bedrijf een afweging te maken of deze informatie ook algemeen toegankelijk gemaakt moet worden via bovengenoemde (elektronische) productdossiers.

Artikel 8

1 Toeleveranciers verschaffen op hun beurt uit eigen beweging informatie aan hun afnemers over de maatschappelijke aspecten van productie van hun producten en diensten waarover zij op basis van bestaande wet- en regelgeving behoren te rapporteren aan de autoriteiten.

2 Daarnaast verstrekken zij informatie aan afnemers uit eigen beweging op basis van voortschrijdend inzicht ten behoeve van maatschappelijk debat.

3 Toeleveranciers leggen productdossiers aan met informatie over de maatschappelijke aspecten van producten en diensten, productieprocessen en de gehele keten, die voor een ieder toegankelijk zijn.

4 Bij ontvangst van een individueel informatieverzoek dient het bedrijf een afweging te maken of deze informatie ook algemeen toegankelijk gemaakt

moet worden via bovengenoemde (elektronische) productdossiers.

HOOFDSTUK IV TOEGANKELIJKHEID VAN INFORMATIE

Artikel 9

1 Bedrijven dragen er zorg voor dat de informatie wordt verschaft in begrijpelijke vorm en dat deze volledig en actueel is.

2 Tevens dragen bedrijven er zorg voor dat deze informatie op zodanige wijze wordt verspreid dat belanghebbenden zoveel mogelijk worden bereikt en op zodanige tijdstippen dat deze op hun beurt hun inzichten tijdig ter kennis van het bedrijf kunnen brengen.

HOOFDSTUK V BEPERKINGSGRONDEN

Artikel 10

Het verstrekken van informatie over de maatschappelijke aspecten van producten en diensten, productieprocessen en de gehele keten ingevolge deze wet blijft achterwege indien het bedrijf kan aantonen dat er geen maatschappelijk belang mee gemoeid is.

Artikel 11

Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- Het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden
- De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer
- Staatsveiligheidsbelangen.

Gegeven te 's-Gravenhage,
10 december 2002

Aan de Staatssecretaris van
Economische Zaken

Uitgegeven de tiende december
2002
De Consumentenbond

Toelichting

De Wet openbaarheid van productie en ketens stelt de consument in staat binnen de huidige maatschappelijke verhoudingen invulling te geven aan zijn wensen en verantwoordelijkheden ten aanzien van productie en consumptie van goederen en diensten. De wet garandeert de consument toegang tot correcte en volledige informatie, die hij nodig heeft om zijn keuze voor een product of dienst te bepalen. Deze informatie maakt het daarnaast mogelijk dat consumenten een mening vormen en deelnemen aan het debat over duurzame productie en consumptie. Een dergelijk debat is noodzakelijk gezien de grote invloed van productie- en consumptiepatronen op duurzame ontwikkeling, op de verdeling van welvaart in de wereld en op de bestaansmogelijkheden van toekomstige generaties. De wet komt tegemoet aan de wens van de consument om op zijn verzoek geïnformeerd te worden over de maatschappelijke aspecten van producten.

Waarom een wet

De op dit moment beschikbare informatie, zowel vanuit bedrijven als vanuit maatschappelijke organisaties, is voornamelijk anekdotisch van aard en geeft geen volledig beeld van de relatieve (on)duurzaamheid van producten. Door de grote mate van uitbesteding is deze informatie versnipperd of niet aanwezig. Bedrijven blijven het antwoord op de vraag naar de wijze waarop een product tot stand komt vaak schuldig. Vragen als onder welke arbeidsomstandigheden een product is gemaakt, uit welke landen de grondstoffen zijn betrokken en wat de milieueffecten in de productie-landen waren, worden dan niet beantwoord.

De instelling van een Wet openbaarheid van productie en ketens hangt onlosmakelijk samen met een aantal maatschappelijke ontwikkelingen die ook de positie van consumenten fundamenteel veranderen. Consumenten krijgen steeds meer verantwoordelijkheden toebedeeld binnen het maatschappelijk speelveld. Zij zijn medeverantwoordelijk voor het maatschappelijk verantwoord handelen van ondernemingen. Globalisering en liberalisering van de wereldeconomie, en voortsnellende technologische ontwikkelingen (zoals gentechnologie en ICT) hebben de mogelijkheden van nationale overheden om in te grijpen in de samenleving door van bovenaf regelgeving op te leggen sterk beperkt. Ook zijn er politieke keuzen gemaakt waarbij de overheid zich steeds terughoudender opstelt en er een verschuiving plaatsvindt naar marktwerking als sturingsmechanisme. In de marktordeningsfilosofie wordt ervan uitgegaan dat bedrijven uit welbegepen eigenbelang en door belanghebbenden die via de markt hun invloed uitoefenen, maatschappelijk verantwoord gedrag zullen vertonen. Maatschappelijk verantwoord ondernemen draait er aldus om dat bedrijven zich in hun bedrijfsvoering laten leiden door principes die verder reiken dan de letter van de wet vereist. Ze worden geacht te handelen in de geest van de wet en daarover verantwoording af te leggen.

'Stake holder model'

Dit zogenoemd 'stake holder model' wordt ook uitgewerkt in het SER-rapport de winst van waarden.¹ Dit model leidt alleen tot uitkomsten die maatschappelijk aanvaardbaar zijn, indien er sprake is van 'checks and balances'. Deze bestaan er uit dat belanghebbenden (de 'stake holders') verantwoording aan el-

kaar afleggen over hun gedrag. Er vindt zo een horizontalisering van de verantwoording plaats, die in plaats komt van verticale verantwoording aan de overheid. Anders dan bij ethisch ondernemen en 'corporate governance' zit de essentie van maatschappelijk verantwoord ondernemen niet in het afleggen van verantwoording aan jezelf en binnen het bedrijf, maar naar partijen buiten het bedrijf. Bedrijven verschaffen aan 'stake holders' inzicht in hun productieprocessen en kunnen hierop aangesproken worden: 'show me, don't tell me'. Een opmerking als 'er is niets nieuws onder de zon, we zijn al jaren verantwoord', is wellicht waar, maar de essentie van de huidige discussie is dat anderen zich daarvan ook kunnen overtuigen.

De consument kan zijn rol als 'stake holder' en zijn verantwoordelijkheid alleen vervullen indien hij instrumenten in handen krijgt om via de markt bedrijven ter verantwoording te roepen. Op dit moment staat de ongelijkheid tussen partijen en een goed functionerende marktwerking in de weg. Groepen ondernemers zeggen op dit moment geen belang te hebben bij transparantie in de markt. Zonder een gelijk speelveld durven de goeden zich onvoldoende transparant op te stellen. Zonder dat consumenten gegarandeerde toegang hebben tot informatie over producten en productiewijze zal maatschappelijk verantwoord ondernemen en consumeren niet bereikt worden.

Informatieverstrekking

Het belang van informatieverstrekking in verticale verhoudingen wordt in toenemende mate erkend. Verwezen wordt naar het voorstel van de Commissie Doc- ters Van Leeuwen, het rapport van de Commissie Franken en het voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie.² Ook de SER erkent in haar advies 'De winst van waarden' het belang van transparantie: 'Maatschappelijk ondernemerschap houdt ook in een open communicatie, als basis voor een dialoog met de belangrijkste belanghebbenden. Het is belangrijk dat ondernemingshandelen transparant is.'³ Het kabinet noemt informatie in haar reactie op het SER advies 'de sleutel tot maatschappelijk verantwoord ondernemen'.⁴

Voor een deel vindt openbaarmaking van bepaalde bedrijfsinformatie op dit moment al plaats op vrijwillige basis. Zo publiceren steeds meer bedrijven een soci-

aal jaarverslag, stellen een gedragscode op en geven daarover informatie op hun internetsite. Deze initiatieven zijn behulpzaam, maar blijven fundamenteel achter bij de informatiebehoefte van de consument die informatie wenst op productniveau. De OESO-richtlijnen en het Nationaal Contactpunt voor deze richtlijnen, als ook het initiatiefwetsvoorstel voor de maatschappelijk verslaglegging van Nederlandse bedrijven⁵ zijn gezien hun beperking tot bedrijven die internationale activiteiten ontplooiën te mager voor de consument. Informatie van het MKB of over activiteiten in de productieketen die niet plaatsvinden onder merknaam blijven alsnog buiten bereik van de consument. Het grootste bezwaar is dat geen van de genoemde initiatieven betrekking heeft op informatie in de productieketen.

De consument zal in het algemeen slechts beperkt geholpen zijn met etikettering. Door de vele aanduidingen op verpakkingen ziet de consument inmiddels door de bomen het bos niet meer. Keurmerken kunnen een beperkte rol spelen als informatie-instrument. Consumenten blijken vooral behoefte te hebben aan informatie op afroep. Hierbij vertrouwen ze op anderen zoals consumentenorganisaties om voor hen deze informatie inzichtelijk te maken en actie te ondernemen wanneer het consumentenbelang dan wel het maatschappelijk belang in het geding komt.

Recht op antwoord

Vanwege het fundamenteel belang dat ermee gemoeid is dient het recht van de consument op informatie over producten en productieprocessen wettelijk vastgelegd te worden, in een vergelijkbare wet als de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), de Amerikaanse Freedom of Information Act (FOIA) en de 'Right To Know Act'.⁶ Naar analogie van de Wob is de naam Wet openbaarheid van productie en ketens (Wok) bedacht. Deze garandeert toegang tot informatie, verhaal en sanctionering, door middel van openbaarheid en toegang tot de rechter. Met de Wok geeft de overheid invulling aan haar taak als marktmeester. De Wok eeft het speelveld tussen aanbieders onderling en tussen aanbieder en consument. De Wok vormt een noodzakelijke voorwaarde voor het functioneren van een 'stake holder society'.

De Wok legt zowel het vraagrecht⁷ van de consument vast, als de verplichting aan bedrijven ook uit eigen beweging⁸ relevante productinformatie te verstrekken. Om te garanderen dat de consument die informatie krijgt die hij nodig heeft, staat in de Wok het vraagrecht van de consument voorop, met als uitgangspunt dat alle bedrijfsinformatie die raakt aan het maatschappelijk belang openbaar moet worden gemaakt. Het vraagrecht wordt uitsluitend beperkt op grond van een aantal gespecificeerde wettelijk beschermde belangen van bedrijven. De verplichting aan bedrijven pro-actief informatie te verstrekken wordt, net als in de Wob, als algemeen beginsel vastgelegd en dient daarmee als aanvulling op het vraagrecht van de consument. Het algemeen informatiebeginsel laat overigens bestaande wetgeving op dit terrein, zoals bijvoorbeeld op het gebied van etikettering en jaarverslaglegging, onverlet. Deels wordt deze actie-

ve informatieverplichting van bedrijven ingevuld met het aanleggen van zogenaamde productdossiers, die informatie over de keten bevatten en algemeen toegankelijk zijn bijvoorbeeld via internet. Gekeken zou kunnen worden naar de 'electronic reading rooms' zoals die functioneren ingevolge de Amerikaanse FOIA⁹, welke veel informatieverzoeken blijken te kunnen ondervangen.

Behoorlijk ondernemen

Heeft de consument met de Wok een instrument in handen om relevante product- en procesinformatie te achterhalen, hiermee kan hij bedrijven nog niet aanspreken op hun gedrag. Een wettelijk (afdwingbaar) toetsingskader voor maatschappelijk verantwoord ondernemen bestaat niet. Wel zijn in internationaal verband (o.a. door de OESO en de VN¹⁰) gedragsnormen opgesteld die algemeen als leidend worden beschouwd maar waarvan het vrijwillige karakter voorop staat. Aangezien de toets aan het gedrag van ondernemingen niet puur juridisch van aard is, maar ook ethische aspecten kent is het maatschappelijk debat over maatschappelijk verantwoord ondernemen het forum waarin in onderlinge dialoog met de diverse 'stake holders' algemene beginselen van behoorlijk ondernemen ontwikkeld kunnen worden. Deze beginselen zouden als referentiekader moeten dienen voor bedrijven zonder dat daarmee hun handelen met handen en voeten gebonden wordt door te strakke wettelijke bepalingen. Deze discussie kan echter alleen plaatsvinden als belanghebbenden gegarandeerde toegang hebben tot informatie.

Vorm van de wet

De Wok biedt een kaderstellende wet waarin een algemeen informatierecht voor de consument wordt vastgelegd. De structuur van en de ervaringen met de bestuursrechtelijke Wob dienen hierbij als voorbeeld. De kaderstellende wet neemt de vorm aan van een privaatrechtelijke wet: Het informatierecht wordt vastgelegd als een horizontaal werkend recht dat geldt tussen consument en bedrijf. Deze bevat uitsluitend de verplichting aan bedrijven om product- en procesinformatie te verstrekken aan consumenten en het recht van de consument zich rechtstreeks tot het bedrijf te richten met zijn informatieverzoeken.

Een kaderstellende wet biedt eenduidigheid, flexibiliteit en juridische afdwingbaarheid. Door de ongelijke positie en belangen van ketenpartijen en aanbieders zal zelfregulering niet werken. Zelfregulering heeft daarnaast als duidelijke beperking dat alleen bedrijven en branches die zich aan de code committeren eraan gehouden kunnen worden. Ook de sanctiemogelijkheden zijn beperkt in vergelijking met de rechtsbescherming door een rechterlijke instantie. Een in de wet verankerd recht bindt ieder bedrijf en kan voor de rechter afgedwongen worden.

Een algemeen geformuleerde, open norm heeft als voordeel boven gedetailleerde, specifieke normen dat het makkelijker mee kan evolueren met de maatschappelijke ontwikkelingen. Bovendien is het onmogelijk bij voorbaat exact aan te geven in welke situaties welke informatie openbaar gemaakt moet worden. De invulling van het informatierecht

¹ Dit 'stake holder model' wordt als theoretisch kader gebruikt door de SER in het advies 'De winst van waarden' en vormt ook het uitgangspunt voor het regeringsbeleid op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen.

² Rapport van de Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk, mei 2000; Informatie van de website van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Brondatum: 27 december 2001; Voorstel door de Commissie ingediend, Brussel 29.06.2000, COM(2000)402 definitief.

³ SER advies, p. 97.

⁴ Maatschappelijk verantwoord ondernemen; Nota naar aanleiding van het advies van de SER 'De winst van waarden', 14 december 2000, TK, vergaderjaar 2000-2001, 26 485, nr. 14.

⁵ Voorstel van wet tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met het verschaffen van informatie omtrent maatschappelijk relevante activiteiten, TK, vergaderingjaar 2000-2001, 27 905, nr. 2.

⁶ Wet van 18 juni 1998 tot wijziging van de Wet nationale ombudsman en de Wob; US code 42 Emergency planning and community right to know act.

⁷ In de literatuur en in het kader van de Wob wordt dit 'informatie op verzoek' genoemd. Daarnaast komen we ook de benaming 'passieve informatieverstrekking' tegen.

⁸ De informatieverstrekking uit eigen beweging wordt ook wel 'actieve informatieverstrekking' genoemd.

⁹ De FOIA is het Amerikaanse equivalent van de Wob.

¹⁰ Gerefereerd wordt hier aan de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen en de VN-richtlijnen voor mensenrechten en de verantwoordelijkheden bedrijven.

moet in de praktijk kunnen groeien. De ervaringen met de Wob tonen aan dat dit functioneert.

Overigens staat de Wok verdere sector-specifieke wetgeving noch nadere uitwerking in softlaw in de weg. Integendeel, de als generieke wet te karakteriseren Wok zou een stimulans kunnen vormen om op branche- of concernniveau nadere afspraken te maken om actief tot informatieverstrekking over te gaan. In de toekomst bestaat ook de optie om gedetailleerde specifieke sectorale wetgeving te treffen, waarbij voor deelgebieden wettelijk wordt vastgelegd welke informatie verstrekt moet worden. Een goed voorbeeld vormt het wetsvoorstel tot wijziging van de Elektriciteitswet om een informatieplicht over de herkomst van en de energiebron waarmee elektriciteit is opgewekt.¹¹

Een privaatrechtelijke variant van de Wok verdient de voorkeur boven een publiekrechtelijke variant. In het laatste geval zou het gaan om een verticaal werkend informatierecht tussen consument en overheid, vergelijkbaar met de constructie zoals die zich in het milieurecht ontwikkelt (zie onder andere het Aarhus Verdrag). De consument zou zich met zijn vragen tot de overheid moeten richten, die voor dit doel een specifieke productautoriteit opricht. Via regelgeving of afspraken zou de overheid deze informatie van de bedrijven moeten verkrijgen. In deze constructie wordt de overheid verantwoordelijk gemaakt voor de informatieverstrekking. Het voordeel is daarentegen de toegankelijkheid voor de consument tot de productautoriteit. De overheid is het enige aanspreekpunt. Aan een procedure bij de productautoriteit zouden in principe geen kosten zijn verbonden. Daarnaast zou een productautoriteit in zijn rol als bemiddelaar ook andere middelen kunnen aanwenden om aan informatie te komen, doordat hij zelf onderzoek zou kunnen (laten) verrichten.

Hiertegenover staat dat de overheid op het gebied van product- en procesinformatie een kennisachterstand heeft verlegd met het bedrijfsleven en om die reden minder competent moet worden geacht alle relevante informatie te verzamelen. Bovendien brengt een productautoriteit een grote administratie met zich mee. Het informatierecht is meer dan een enorme kennisbank op het gebied van product- en procesinformatie. Maatschappelijk verantwoord ondernemen vereist actualiteit en maatwerk, ook wat betreft de informatieverstrekking, en daarvoor voldoet een databank niet.

Het grootste bezwaar tegen de publiekrechtelijke optie is van meer principiële aard. Binnen het 'stake holdermodel' past het niet om de verantwoordelijkheid voor de informatieverschaffing bij de overheid te leggen. Maatschappelijk verantwoord ondernemen is een zaak van de markt en de verantwoordelijkheid voor het verzamelen en verschaffen van informatie dient derhalve ook daar, dat wil zeggen bij de bedrijven, te liggen. Om deze redenen wordt gekozen voor een privaatrechtelijke kaderstellende wet, waarbij nauw wordt aangesloten bij de structuur van de Wob.¹² Eventueel zou het recht ook vastgelegd kunnen worden in het Burgerlijk Wetboek zelf, zoals de bepalingen over openbaarmaking van financiële bedrijfsgegevens door middel van de jaarrekening en het jaarverslag (Boek 2, Titel 9).

Voortvloeiende uit internationale verplichtingen dient ook de overheid zich actiever op te stellen in het openbaar maken van relevante product- en proces-

informatie. De overheid beschikt uit hoofde van de uitoefening van haar handhavingstaken over informatie die relevant is voor de veiligheid, volksgezondheid, en het milieu, bijvoorbeeld informatie die is verzameld door de Keuringsdienst van Waren. Veel meer dan nu het geval is, zou deze informatie, mogelijk ontdaan van privacy of concurrentie gevoelige aspecten, openbaar en toegankelijk gemaakt moeten worden voor consumenten.

Hoofdstuk I Informatieplicht

Een bedrijf verstrekt informatie over de maatschappelijke aspecten van producten en diensten, productieprocessen en de gehele keten. Het doel van de wet is consumenten en maatschappelijke organisaties die hun vertegenwoordigen toegang te verschaffen tot informatie over de productie, transport, gebruik en verwerking van hun producten en diensten. Dit om een objectief oordeel te kunnen vormen over de gevolgen van de totale levenscyclus van deze producten en diensten op sociaal gebied en voor het milieu. Het draait dus niet alleen om de prijs en de kwaliteit van het product of dienst, maar ook en vooral om de wijze van productie in de hele keten. Het is van belang toegang te hebben tot deze informatie op productniveau (waar komt een product of dienst vandaan) en bedrijfsniveau (welke invloed hebben bedrijven in de keten op hun omgeving, bijvoorbeeld ten aanzien van milieu). Welke aspecten van productie voor een consument van belang zijn kan verschillen in de tijd en per plaats. De Verenigde Naties hebben een achttal consumentenbasiswaarden erkend. Deze zijn, het recht op toegang tot noodzakelijke goederen en diensten, keuzevrijheid, kwaliteit, een eerlijke prijs, gezondheid en veiligheid, informatie, de mogelijkheid tot bezwaar en beroep en duurzaamheid. Deze vormen voor consumentenorganisaties het uitgangspunt van hun werk.

De eisen die aan de gevraagde informatie worden gesteld zijn dezelfde als aan gegevens van financiële verslaglegging. De informatie dient relevant, begrijpelijk, juist, volledig en gebalanceerd te zijn in haar weergave. Verder zijn van belang: toereikende toelichting, vergelijkbaarheid in de tijd, vergelijkbaarheid tussen bedrijven, actualiteit en tijdigheid. De informatie dient zowel intern als door onafhankelijke externe partij geverifieerd te worden, idealiter met betrokkenheid van 'stake holders'.

De informatieplicht strekt zich niet uit over het hele bedrijfshandelen, maar alleen tot die aspecten van producten en diensten die raken aan het maatschappelijk belang. Indien er geen overeenstemming bestaat tussen het bedrijf en de verzoeker over de vraag of bepaalde informatie van maatschappelijk belang is, zal de rechter een uitspraak kunnen doen.

Hoofdstuk II Informatie op verzoek

Belanghebbende

Iedere consument of zijn vertegenwoordiger kan een verzoek om informatie over de maatschappelijke aspecten van producten en diensten, productieprocessen en de gehele keten richten tot een bedrijf. Bij de definiëring van het subject ofwel de personele werkingssfeer van de Wok dient rekening te worden gehouden met de volgende aspecten: Het informatierecht is een recht van iedere consu-

ment met een tweeledig doel, namelijk hem in staat te stellen op weloverwogen gronden zijn keuze voor een product of dienst te bepalen en zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen binnen de 'stake holder society'. Gelijke toegang dient er te bestaan voor maatschappelijke organisaties die de consument vertegenwoordigen.

Het recht op informatie wordt toegekend aan maatschappelijk organisaties, omdat zij optreden als deskundigen en belangenbehartiger van de consument. Zij kunnen technische informatie voor consumenten toegankelijk maken via vergelijkend warenonderzoek, collectieve actie voeren en consumentenzorgen en wensen ten aanzien van ontwikkelingen kenbaar maken. In de praktijk zullen het vaak consumentenorganisaties zijn die een beroep doen op deze wet. Ook maatschappelijk organisaties die zich bezighouden met gezondheid, milieu, mensenrechten en arbeidsrechten zullen consumenten willen informeren over de maatschappelijke aspecten van producten, diensten, productieprocessen en ketens.

In het kader van de Wob wordt er bij de beoordeling van een verzoek om informatie van uit gegaan dat het belang dat de verzoeker bij de informatie heeft in beginsel geen rol speelt.¹³ Het belang mag niet in zijn nadeel werken, maar het kennis hebben van het belang kan wel nodig zijn indien er een afweging moet plaatsvinden tussen de door de overheid ingeroepen beperkingsgrond en het belang van de burger bij kennisneming van de gevraagde informatie. Bij een toetsing door de bestuursrechter speelt het belang van verzoeker een marginale rol. In het kader van de Wok ligt het belang van de verzoeker besloten in zijn hoedanigheid als consument. Het verdient aanbeveling de systematiek van de Wob te volgen door een algemeen vraagrecht voor de consument op te nemen, en een belangenafweging uitsluitend te laten plaatsvinden in het kader van de beperkingsgronden.

Aanspreekpunt voor de consument

Voor de consument zou uitsluitend de eindleverancier aanspreekpunt moeten zijn voor vragen over de producten en de totstandkoming ervan. Een consument heeft uitsluitend contact met de eindleverancier en het zou een onmogelijke opgave zijn uit te zoeken welke tussenleverancier of producent hij moet benaderen. Ook voor de verder terug in de keten gelegen bedrijven zelf zou het om praktische redenen onwenselijk zijn indien elke consument zich tot hen zou kunnen (blijven) richten met vragen. De informatieverplichting over de totstandkoming van producten ligt aldus in het verlengde van de algemene mededelingsverplichting die op de verkoper rust ingevolge de wettelijke bepalingen over consumentenkoop (artikel 7:17 BW). Bij de beoordeling van de vraag welke eigenschappen de koper op grond van de overeenkomst mocht verwachten is de verkoper zelf verantwoordelijk voor mededelingen die gedaan zijn door vorige schakels in de verkoopketen, zoals een reclamefolder die bijgevoegd is door een tussenleverancier of producent.¹⁴ Omdat het informatierecht van de consument is ingegeven door de overweging dat de consument in staat moet zijn op afgewogen gronden en met inachtneming van zijn verantwoordelijkheid als 'stake holder' zijn keuze voor een bepaald product of dienst te bepalen, kan het informatierecht zowel ingeroepen worden als er een koop tot stand is gekomen als wanneer dit (nog) niet het geval is.

Inwilligingsplicht

De eindleverancier heeft de verantwoordelijkheid het verzoek in te willigen ook indien het informatie betreft over de maatschappelijke aspecten van producten en diensten, productieprocessen en de gehele keten die niet onder zijn verantwoordelijkheid zijn geschied. De eindleverancier heeft een zogenaamde inwilligingsplicht. De milieu- en sociale aspecten van productie strekken zich uit over de gehele productieketen. Om een afweging te kunnen maken over de mate van (on)duurzaamheid van producten volstaat het niet informatie te hebben van een enkele of de laatste schakel uit die keten. Consumentenvragen en zorgen zullen vaak betrekking hebben op aspecten van productie die ver weg plaatsgevonden hebben. Hoe heeft het dier geleefd, waarvan ik het vlees nu koop? Waar is deze kleding gemaakt en onder welke arbeidsomstandigheden? Ten slotte gaat het er bij maatschappelijk verantwoord ondernemen juist om dat bedrijven hun verantwoordelijkheid nemen voor de gehele productieketen. Dit kunnen zij doen door eisen te stellen aan hun toeleveranciers. Bedrijven kunnen zich daarom niet aan hun informatieplicht onttrekken door zich erop te beroepen dat het achterhalen van bepaalde informatie een te grote inspanning of teveel kosten met zich mee zou brengen. Het oogmerk van de Wok is juist dat informatie die niet direct voorhanden is en zelfs verder terug in de keten gezocht moet worden, beschikbaar komt voor de consument. De Wok impliceert per definitie een onderzoeksplicht voor ondernemingen. Hiermee wordt ook aangesloten bij ontwikkelingen in het recht en de literatuur om verdergaande verantwoordelijkheden bij bedrijven neer te leggen ter bescherming van de consument. Dit geldt voornamelijk waar gezondheids-, veiligheids- en milieubelangen in het geding zijn.^{15 16}

Verantwoordelijkheid in de keten

De Wok verleent de eindleverancier het recht op informatie bij zijn toeleveranciers. Om hun rol als 'stake holder' mogelijk te maken kunnen ook maatschappelijke organisaties hun verzoek richten tot voorliggende schakels in de productieketen. Bedrijven in de keten hebben de plicht informatie te leveren aan de eindleverancier indien deze een informatieverzoek tot hun richt.

Voor kleine of middelgrote bedrijven zal het een stuk moeilijker zijn te beantwoorden aan de informatieverplichting dan voor internationaal opererende bedrijven die de gehele keten beheren. Toch mag de grootte van het bedrijf geen criterium zijn voor het al dan niet bestaan van een informatieverplichting. Duidelijk is dat de sigarenboer op de hoek niet dezelfde financiële en technische faciliteiten tot zijn beschikking heeft als een multinational, maar de tabaksindustrie als branche heeft die daarentegen weer wel. Als het zo is dat reclamemateriaal op een gericht en goed georganiseerde manier wordt verspreid tot in elke uithoek van de planeet en op elke bushalte, dan kan het niet onmogelijk zijn om consumenteninformatie via deze zelfde kanalen te verspreiden. Informatievoorziening, ketenbeheer en -certificering kan binnen de branche tot stand komen, hetgeen overigens in de praktijk ook al gebeurt.

Ook de Europese Commissie stelt zich in het recent uitgebrachte Groenboek over maatschappelijk verantwoord ondernemen op het standpunt dat grote bedrijven de verantwoordelijkheid hebben om branches te ondersteunen in het vormgeven van maatschappelijk verantwoord

¹¹ Voorstel van het lid Marijke Vos van Groen Links tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 ter invoering van een etikettering van elektriciteit, TK, vergaderjaar 2001-2002, 28 178, nr. 1. Dit voorstel wil een informatieplicht invoeren voor producenten, leveranciers en handelaren over de herkomst van en de energiebron waarmee elektriciteit is opgewekt.

¹² Een vergelijkbare structuur zien we bij de Amerikaanse FOIA, het Verdrag van Aarhus en het voorstel van de Commissie voor een richtlijn inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie.

¹³ Ook in de Aarhus Conventie wordt expliciet bepaald dat bij verzoeken om informatie geen bepaald belang hoeft te worden gesteld (artikel 4, lid 1 sub a).

¹⁴ Artikel 7:18 BW.

¹⁵ Europese Commissie, Witboek, Strategie voor een toekomstig beleid voor chemische stoffen, COM(2001) 688 definitief.

¹⁶ Witboek betreffende milieuaansprakelijkheid, COM (2000)66 def. van 9.2.2000.

ondernemen.¹⁷ Het door het Ministerie van Economische Zaken op te richten Kenniscentrum kan een ondersteunende rol hierin vervullen.

De Wok dwingt de eindleverancier op de hoogte te zijn van het product- en procesbeheer in de hele keten en geen zaken te doen met partijen die deze informatie niet kunnen leveren. Dit zou een eerste, noodzakelijke, stap kunnen zijn om te komen tot al dan niet wettelijk geregelde ketenverantwoordelijkheid, waarbij elk bedrijf in de keten verantwoordelijk is voor product- en procesbeheer.

De invulling van de vraag wat een redelijke inspanning is om informatie te achterhalen, zou niet ter beoordeling aan de bedrijven zelf overgelaten moeten worden, maar aan de rechter die daarbij tevens aan kan geven hoe en waar de relevante informatie achterhaald kan worden.

Wijze van indiening

Aan de wijze waarop het verzoek ingediend moet worden, mondeling dan wel schriftelijk, dienen niet al te veel eisen gesteld te worden. Ook in de Wob worden daaraan geen eisen gesteld. Wel moet duidelijk zijn welke informatie betrokkene wenst. Van belang is dat verzoeker zo snel mogelijk een beslissing op zijn verzoek krijgt. Ook zou een hoorprocedure ingebouwd moeten worden waarin verzoeker in de gelegenheid wordt gesteld zijn verzoek toe te lichten. Vastgelegd moet worden in welke situaties mondeling en in welke schriftelijk geantwoord moet worden op een informatieverzoek. Duidelijke procedures zijn noodzakelijk om te garanderen dat bedrijven op een zelfde wijze met het informatierecht omgaan. De consument moet gelijke toegang hebben, ongeacht het bedrijf waarmee hij te maken heeft.

Hoofdstuk III Informatie uit eigen beweging

Naast het vraagrecht van de consument bevat de Wok de algemene verplichting aan bedrijven een pro-actieve houding aan te nemen ten aanzien van het verstrekken van product- en procesinformatie (informatie uit eigen beweging). Voor een deel is deze verplichting al vastgelegd in diverse wetgeving, bijvoorbeeld op het terrein van etikettering, medische bijsluiters en milieuverslagen. De Wok verankert deze al bestaande verplichtingen tot het verstrekken van informatie als algemeen beginsel. Het gaat hierbij met name over informatie waarover bedrijven beschikken op grond van hun kennis en invloed, dan wel voortvloeiend uit hun verantwoordelijkheid voor de veiligheid en gezondheid van hun producten, hun werknemers, consumenten en hun omgeving.

De bepaling informatie uit eigen beweging te verstrekken impliceert de verplichting aan bedrijven om hun kennis te delen met het publiek, zelfs indien deze kennis nog niet geheel uitgekristalliseerd is. Een voorbeeld is de mobiele telefonie waarvan de schadelijkheid aangetoond noch uitgesloten is. Doel van de Wok is dat bedrijven de dialoog aangaan met het publiek, onder meer bij de ontwikkeling van nieuwe technologie, zodat er daadwerkelijk sprake kan zijn van maatschappelijk wenselijke uitkomsten. Het belang van een pro-actieve houding bij de informatieverstrekking aan de consument wordt ook genoemd door de Commissie Winsemius. In zijn rapport 'Naar een nieuwe maatschap' is de aanbeveling opgenomen om in een aantal gevallen de bewijslast om te keren ten gunste van de consument.¹⁸ Het zou hier dan gevallen moeten betreffen waar de

veiligheid en de gezondheid van de gebruiker in het geding is, er een sterk vermoeden bestaat van een verband tussen de geleden schade en het product of dienst maar het aantonen van het causaal verband voor de consument te moeilijk is, terwijl het bewijs makkelijk verzameld kan worden door de leverancier en de leverancier bij kan dragen aan de oplossing.

Productdossiers

De actieve informatieverplichting wordt niet nader ingevuld in de Wok, maar zal in de praktijk gestalte moeten krijgen. Wel wordt het aanleggen van productdossier als verplichting in de Wok opgenomen.¹⁹ De verzoeken die in het kader van de passieve informatieverstrekking plaatsvinden kunnen hierbij als leidraad fungeren. Dit zou kunnen naar analogie van de 'electronic reading room' zoals die bestaat in het kader van de FOIA. De 'electronic reading rooms' vormen in de VS een interessante aanvulling op de informatieverplichting door de brede publieke toegang die het verschaft tot elektronische bestanden. Ook bevat de 'electronic reading room' bestanden waarvoor drie maal een informatieverzoek is gedaan, waarmee veel informatieverzoeken van burgers ondervangen worden. Ook in het kader van de Wok zouden elektronische productdossiers functioneel kunnen zijn om informatieverzoeken van consumenten te ondervangen. Een bedrijf kan bij ontvangst van een verzoek om passieve verstrekking nagaan of er aanleiding is om tot actieve openbaarmaking over te gaan. Hoewel de Wok zich richt tot het individueel bedrijf is er bij de actieve informatieverstrekking ook een rol weggelegd voor de sectoren.

Hoofdstuk IV Toegankelijkheid

Het spreekt voor zich dat informatieverstrekking zo gericht mogelijk moet geschieden waarbij betekenis en status aangegeven wordt. Het communicatiemiddel dient zorgvuldig gekozen te worden. Immers, rechtens toegang hebben tot informatie garandeert nog niet dat ook steeds een effectieve toegang is gevestigd. Het gemak waarmee men zich ook in fysiek, financieel en intellectueel opzicht toegang kan verschaffen is in veel gevallen van doorslaggevende belang.

Hoofdstuk V Uitzonderingsgronden

Beperking van het informatierecht

Het informatierecht van de consument kan op gespannen voet staan met bepaalde al dan niet wettelijk beschermde belangen van het bedrijf. In de Wok wordt rekening gehouden met deze belangen door bepaalde beperkingen van het informatierecht toe te staan. Zowel in de Wob, de FOIA als in het Verdrag van Aarhus kan het informatierecht opzij geschoven worden door een limitatieve lijst van door de Staat te beschermen belangen. Deze variëren van essentiële belangen van de Staat en Kroon op het terrein van veiligheid, internationale betrekkingen en strafvervolgning, tot privacygegevens en bedrijfs- en fabricagegegevens voor zover die door natuurlijke of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld. Het Verdrag van Aarhus noemt daarnaast de bescherming van de vertrouwelijkheid van commerciële en industriële informatie, wanneer deze informatie bij wet beschermd wordt om een legitiem economisch be-

lang te beschermen en de bescherming van intellectuele eigendomsrechten.

Bij het formuleren van de beperkingsgronden in de Wok dient hoe dan ook het uitgangspunt te zijn dat informatie die aan het maatschappelijke belang raakt altijd openbaar moet zijn. In het kader van de Wok kunnen de volgende belangen een rol spelen:

- Het mededingingsrecht, het intellectuele eigendomsrecht, zoals octrooien, licenties, know how, handelsnamen, merken, software, auteurs-, uitgever- model- en kwekersrechten die eigendom van een goed, denkwerk of artistieke beschermen. Het vrijgeven van bepaalde product- of procesinformatie zou een inbreuk kunnen betekenen op dit recht.
- Privacy. Waar de privacy van personen in het geding is, zal in veel gevallen anonimiseren uitkomst bieden.
- Kosten. Zoals eerder uiteengezet zal het kostenaspect geen overwegende rol mogen spelen bij de belangenafweging omdat verantwoord ondernemen veronderstelt dat deze informatie reeds bij de eindleverancier aanwezig is.
- Ontwikkelingsproces. Het kan zo zijn dat een product nog in het ontwikkelingsproces zit en het bedrijf om die reden geen volledige informatie kan verstrekken. Daar de Wok tot doel heeft kennis te delen met het publiek om een maatschappelijk debat op gang te brengen, kan dit betekenen dat bepaalde informatie toch beschikbaar gesteld wordt en dat consumenten betrokken worden bij een deel van het ontwikkelproces.
- Belangen van derden. Ook de belangen van derden kunnen in het geding zijn. Om hun handelsbelangen te beschermen zullen bedrijven geen informatie willen verstrekken van een derde (bedrijf of particulier) zonder zijn expliciete toestemming.

Er zal een grondige discussie moeten worden gevoerd in welke mate deze bedrijfsbelangen als beperkingsgrond erkend moeten worden in de Wok. Voor zover beroep wordt gedaan op een beperkingsgrond zal een belangenafweging moeten plaatsvinden tussen het belang van het bedrijf bij geheimhouding en het maatschappelijke belang bij openbaarmaking. Besloten kan worden tot publicatie van die delen die niet onder de uitzonderingsgrond vallen of tot publicatie in zogenaamd geanonimiseerde of samengevatte vorm. Zo kan een bedrijf zich met succes beroepen op geheimhouding van het recept van zijn drank, maar zou het wel gedwongen kunnen worden de wijze van vergaren en verwerken van de grondstoffen vrij te geven. Ook is het mogelijk om binnen een bepaalde beperkingsgrond situaties van beperkt (redelijk) gebruik te definiëren waarin de toestemming van de belanghebbende niet nodig is. Binnen de FOIA wordt dit de 'fair use exemption' genoemd. In elk geval mogen de uitzonderingen nooit gebruikt worden als recht (van een derde) op niet-openbaarmaking.²⁰ Om recht te doen aan het principe van openbaarheid dat de Wok behelst, ligt de bewijslast bij de onderneming.

Rol van de rechter

De uiteindelijke toets of een beperkingsgrond van toepassing is, ligt bij de rechter. Deze moet waken voor een extensieve interpretatie. Het spreekt voor zich dat de beperkingsgronden niet voor de rechter kunnen gelden want dat zou de rechtsgang illusoir maken. Hij zal dan ook de bevoegdheid moeten

hebben in vertrouwelijkheid van de gevraagde informatie kennis te nemen. Indien een bedrijf een informatieverzoek van een consument afwijst, dan kan de rechter eventueel de toegang dwingendrechtelijk opleggen. Gezien het civielrechtelijke karakter van het informatierecht ligt een beroepsgang in het kader van de Wok bij de civiele rechter, eventueel de Ondernemingskamer, voor de hand. De rechter formuleert normen waaraan informatieverstrekking moet voldoen, zoals zorgvuldigheid en voldoende onderzoek.

Consumenten kunnen een klacht indienen tegen bedrijven die hun algemene informatieplicht verzaken. De rechter kan zich uitspreken over bedrijven die nalatig zijn in het uit eigen beweging verschaffen van informatie. In de toekomst kan deze taak ook toegekend worden aan een onafhankelijke toezichthouder, die op basis van klachten of uit eigen beweging onderzoek kan verrichten en bedrijven kan aanspreken op het feit dat zij hun informatieplicht verzaken. Deze toezichthoudende taak zou heel goed passen bij een Fair Trading NMa, zoals deze bestaat in het VK en in de VS. Deze Fair Trading NMa vormt het complement van de huidige Nederlandse mededingingsautoriteit die zich als toezichthouder op mededinging voornamelijk bezighoudt met de spelregels die tussen aanbieders onderling gelden. Een Fair Trading NMa ziet erop toe dat bedrijven zich eerlijk gedragen ten opzichte van de vraagzijde. Een van de normen waaraan bedrijven zich hebben te houden ten opzichte van de consument is transparantie. Informatieverstrekking is in die zin een voorwaarde voor eerlijke handel. Daarnaast kan bemiddeling een oplossing bieden voor structurele informatie-vraagstukken bij het verzamelen van informatie uit de keten of ten aanzien van de wijze van presentatie (d.w.z. op consumentvriendelijke wijze). Het door het Ministerie van Economische Zaken nog op te richten Kenniscentrum zou bedrijven behulpzaam kunnen zijn in het achterhalen en structureren van product- en keteninformatie.

Bemiddeling

Uiteindelijk zal de consument een oordeel willen vormen over de maatschappelijke aspecten van producten, diensten en productieprocessen in de gehele keten. Hier ligt ook een taak voor maatschappelijke organisaties. Indien blijkt dat informatie die nodig is om tot dit oordeel te komen veelvuldig niet openbaar gemaakt kan worden op terechte gronden, ook niet aan maatschappelijke organisaties, zal de bemiddeling gezocht moeten worden van een derde partij. Hier kan in de toekomst een rol zijn weggelegd voor een ombudsman die in vertrouwelijkheid kennis kan nemen van gegevens die onder de uitzonderingsgronden van de Wok vallen en zijn conclusies openbaar kan maken. Omdat de eisen en verwachtingen ten aanzien van maatschappelijk verantwoord ondernemen zullen evolueren en daarom altijd boven de inhoud van de wet uitgaan, is een (straf- of civiel-) rechterlijke toetsing van het gedrag van ondernemingen (in tegenstelling tot de informatievoorziening) niet wenselijk. Vergelijkbaar met het werk van de Nationale ombudsman zou de openbaarheid van zijn uitspraken en rapporten tot goede praktijken leiden. Doordat de Ombudsman zijn bevindingen ook terugkoppelt aan het parlement en de ministers kan indien structurele problemen zich (blijven) voordoen passende regelgeving getroffen worden.

¹⁷ Europese Commissie, Groenboek, De bevordering van een Europees kader voor de sociale verantwoordelijkheid van bedrijven.

¹⁸ P. Winsemius, L. van Driel, F. Leijnse, K. Vuursteen, Naar een nieuwe maatschap, 18 juni 2001, p. 136.

¹⁹ Hierbij zou aangesloten kunnen worden bij het Verdrag van Aarhus dat de verplichting tot verzamelen van informatie in artikel 5, lid 1 bevat.

²⁰ Aldus besliste een Amerikaanse rechter in het kader van de FOIA, in Chrysler Corp. v. Brown. Zie noot 29, p. 21.