

Vergaderjaar 2011–2012

27 879

Versterking van de positie van de consument

Nr. 41

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 maart 2012

Inleiding

Achtergrond

In de afgelopen jaren is er een stevig consumentenbeleid gevoerd waarbij er veelal langs drie pijlers is gewerkt, te weten: kennisontwikkeling van consumenten, verbreding van de laagdrempelige geschilbeslechting en de oprichting van een publieke toezichthouder in combinatie met de verdere ontwikkeling van wet- en regelgeving ter bescherming van consumenten. Op alle drie de terreinen zijn successen geboekt die bijdragen aan het vertrouwen van consumenten. Ik wil er enkele uitlichten. Het informatieloket ConsuWijzer heeft consumenten in staat gesteld om als goed geïnformeerde contractpartij op te treden en zelf hun recht te halen. Het aantal geschillencommissies is uitgebreid tot maar liefst 50. Ik ben blij dat de overheid daar via een faciliterende rol een bijdrage aan heeft kunnen leveren. De oprichting en het functioneren van de Consumentenautoriteit (CA) mag ook een succes worden genoemd. Uit de in 2011 uitgevoerde evaluatie van de Wet Handhaving Consumentenbescherming (Whc) blijkt dat de toezichts- en handhavingspraktijk van de CA effectief en efficiënt is (Kamerstukken II, 2011–2012, 33 070, nr. 1).

Daarnaast noem ik ook graag het positieve effect op de consumentenbescherming van het wettelijke «bel-me-niet-register». De evaluatie van dit register zal ik u spoedig doen toekomen.

Ik heb uw Kamer op verschillende momenten over de uitgevoerde acties geïnformeerd, onder meer in de consumentenmonitor, het aanbieden van de evaluatie van de CA en de voortgangsrapportage van de Agenda Telecomconsument (zie Kamerstukken II 2009/2010, 27 879, nr. 25, kamerstukken II, 2005–2006, 27 879, nr. 14 en Kamerstukken II, 2008–2009, 27 879, nr. 22). Kortom, de inspanningen van de afgelopen jaren hebben er voor gezorgd dat er een stevig fundament is gelegd en het niveau van consumentenbescherming in Nederland hoog genoemd mag worden. Nu is het tijd gericht verder te bouwen. Ik wil u via deze agenda graag informeren over mijn voornemens daartoe. Deze agenda geeft daarmee

ook invulling aan de motie van de leden Braakhuis en Dijkma (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 XIII, nr. 116).

Raadpleging marktpartijen

Voorafgaand aan het opstellen van deze agenda heeft een raadpleging plaatsgevonden. Partijen is gevraagd naar welke consumententerreinen de aandacht van de overheid uit zou moeten gaan. Een tiental partijen heeft van die mogelijkheid gebruik gemaakt. Uit de reacties leid ik af dat men met mij van mening is dat we de goede weg zijn ingeslagen. Er zijn de afgelopen jaren mooie resultaten behaald. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat een aantal deeltherreinen nog om nadere actie vraagt. Belangrijk vind ik ook om op te merken dat nut en noodzaak van het zogenoemde private fundament door veel partijen onderschreven wordt en dat men in het algemeen voorstander is van een terughoudende overheid. Ik heb de reacties bij het opstellen van deze agenda zoveel mogelijk betrokken. Daarbij heb ik ervoor gekozen een agenda op te stellen die «lean and mean» is. Niet alle onderwerpen uit het consultatiedocument zijn daarom één op één overgenomen in de consumentagenda», en daar waar de uitgangspunten niet veranderen, zijn geen uitgebreide verhandelingen geformuleerd. Op 18 januari jl. heb ik met de leden van de SER Commissie Consumentenaangelegenheden over het consumentenbeleid gesproken. De belangrijkste uitgangspunten in deze agenda worden door de leden gedeeld. Ten aanzien van de gewenste acties bleken de meningen soms uiteen te lopen. Ik kom daar bij de betreffende acties op terug.

Reikwijdte van deze agenda

Het beleid dat zich richt op de belangen van consumenten kent vele facetten en strekt zich uit over de verantwoordelijkheid van diverse departementen. Ik richt mij in deze agenda op het generieke consumentenbeleid en op consumentenbescherming in die specifieke sectoren waar ik een bijzondere verantwoordelijkheid heb, te weten: energie, telecom en voedsel. Uiteraard werk ik actief samen met andere departementen ten aanzien van consumentenzaken die op hun terrein liggen. Dat komt ten goede aan een coherent consumentenbeleid. In de raadpleging hebben enkele partijen aangegeven nog verbeterpunten te zien op het terrein van bijvoorbeeld verzekeringen en luchtvaart. De desbetreffende departementen zijn op de hoogte gesteld van deze suggesties.

Uitgangspunten en acties

1. De gemiddelde consument is de standaard

Bij het begrip consument gaat het om een particulier die een product of dienst afneemt van een partij die handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf. Ondernemers, waaronder ook ZZP-ers en mkb-ers, worden dus niet aangemerkt als consumenten. In deze agenda wordt uitgegaan van de gemiddelde consument; dat is een redelijk geïnformeerde, omzichtige en oplettende consument.¹ Uit deze in Europa gangbare definitie kan worden afgeleid dat de consument een eigen verantwoordelijkheid heeft wanneer hij een product of dienst afneemt. Verder is er ook oog voor (groepen van) consumenten die van het gemiddelde afwijken. Zo regelt het Burgerlijk Wetboek extra bescherming voor burgers die minder goed in staat zijn hun eigen belangen te behartigen, zoals minderjarigen. Daarnaast is vastgelegd in de regelgeving inzake oneerlijke handelspraktijken dat een ondernemer, als hij zich op een specifieke groep richt, moet uitgaan van het kennisniveau van het gemiddelde lid van die groep. Deze breed geformuleerde regels zorgen voor een adequate bescherming zonder dat bepaalde groepen bij voorbaat als kwetsbaar aangemerkt worden. Deze flexibiliteit acht ik van

¹ Arrest HvJ EG, zaak C-210/96, 16-07-1998, Gut Springenheide.

belang omdat iedereen kwetsbaar kan zijn, afhankelijk van de situatie. Wanneer er sprake is van evident kwetsbare, duidelijk te definiëren, consumenten die niet of onvoldoende beschermd worden door bestaande wet- of regelgeving kan overheidsingrijpen noodzakelijk zijn.

2. Goed werkende markten als basis

De kern van het beleid is dat de overheid adequate randvoorwaarden schept om markten goed te laten werken. Ondernemers moeten zonder onevenredige lasten goederen en diensten kunnen aanbieden en nieuwe aanbieders moeten kunnen toetreden tot de markt. Consumenten moeten de vrijheid hebben om te bepalen of en wat ze consumeren en bij wie ze het goed of de dienst afnemen. Beide partijen hebben hier nadrukkelijk een eigen verantwoordelijkheid om er voor te zorgen dat transacties goed verlopen. De overheid schept randvoorwaarden door onder andere mededingingsregels en regels ter bescherming van de consumenten te stellen en deze vervolgens adequaat te handhaven. Een toezichthouder die over voldoende bevoegdheden beschikt en die effectief kan optreden bij collectieve inbreuken op de rechten van consumenten, is een belangrijk onderdeel van het consumentenbeleid. Verder is het van groot belang dat individuele consumenten voldoende toegang tot laagdrempelige geschilbeslechting of de rechter hebben wanneer zij niet rechtstreeks tot de oplossing van een geschil met een aanbieder komen. Deze randvoorwaarden dragen bij aan het consumentenvertrouwen.

3. Vrije prijsvorming

Het uitgangspunt is dat de overheid op concurrerende markten geen prijsbeleid voert. Vrije prijsvorming is een essentiële functie in onze economie. In beginsel bepaalt de markt de prijs. Van belang hierbij is wel dat de consument van tevoren weet welke prijs er in rekening gebracht gaat worden of, indien de prijs niet van tevoren vaststaat, op welke manier de prijs berekend wordt. Transparantie op dit vlak is noodzakelijk om als consument een weloverwogen keuze te kunnen maken. Als er sprake is van helderheid over de prijs(berekening) en de andere essentiële kenmerken van het product of dienst kan de consument van tevoren afwegen of hij het product of de dienst wil afnemen of dat hij voor een ander product of een andere aanbieder kiest. Op deze manier wordt via vraag en aanbod de prijs bepaald. Alleen bij zwaarwegende publieke belangen kan overheidsbemoeienis met de prijsvorming gewenst zijn.

4. Terughoudende rol overheid

Indien de markt binnen de hiervoor genoemde kaders goed functioneert, is er in beginsel geen reden voor de overheid om verder in te grijpen. Tegelijkertijd kan er toch behoefte zijn om binnen de algemene kaders zaken nader te regelen. Meestal is de markt daar zelf goed toe in staat. Er bestaat in Nederland een veelheid aan private arrangementen van ondernemers en consumenten. Vaak is die zelfregulering toegespitst op de specifieke situatie van een bepaalde markt. Daarbij kan het efficiënt zijn om als collectief op te treden, zowel aan de zijde van ondernemers als consumenten. Brancheorganisaties en consumentenorganisaties hebben de afgelopen veertig jaar op die manier al in belangrijke mate samengewerkt, rekeninghoudend met beider belangen. Een voorbeeld van zelfregulering is het overleg dat ik voer met de telecommunicatiesector om te komen tot de uitvoering van de motie van Aasted-Madsen-Van Stiphout over transparantie omtrent internetsnelheden (Kamerstukken II, 27 879, 30). Ik ben in overleg met de telecommunicatiesector omdat ik wil dat Internet Service Providers transparanter worden over de realistisch te bereiken internetsnelheden.

Alleen indien marktpartijen er onderling niet uitkomen en zelfregulering en private arrangementen tekort schieten, kunnen maatregelen van overheidswege nodig zijn. De OESO¹ heeft een afwegingskader

¹ http://www.oecd.org/document/1/0,3746,en_2649_34267_44074466_1_1_1_1,00.html en <http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?sf1=identifiers&st1=9789264079656>

ontwikkeld dat ik in dit verband zeer bruikbaar acht en dat helpt om tot betere regelgeving te komen (de zogenoemde OESO toolkit). Omvang van eventuele schade, impact op de markt en het consumentenvertrouwen zijn de aspecten die in dit afwegingskader naar voren komen bij de vraag of overheidsingrijpen wenselijk is en welke vorm dat overheidsingrijpen kan krijgen. De positieve reacties in de raadpleging op dit afwegingskader sterken mij in mijn voornemen nadrukkelijk hiervan gebruik te maken.

5. Beperken regeldruk

Beperken van regeldruk is een van de prioriteiten van dit kabinet. Regels moeten er toe doen en niet voor onnodige regeldruk zorgen. Ik ben dan ook terughoudend bij het opstellen van nieuwe regels en wil niet voor ieder incident naar nieuwe regelgeving grijpen. In die gevallen waarin wel gekozen wordt voor overheidsoptreden, gaat mijn voorkeur uit naar algemene maatregelen boven (sector)specifieke.

Verder hecht ik aan stroomlijning van wet- en regelgeving en harmonisatie binnen Europa, als subsidiariteit en evenredigheid daartoe aanleiding geven. Harmonisatie is geen doel op zich. Er zal voldaan moeten worden aan bepaalde randvoorwaarden, zoals een hoog niveau van consumentenbescherming en beperking van regeldruk. Stroomlijning biedt de mogelijkheid om regels duidelijker en onderling consistent te maken. Harmonisatie van normen op Europees niveau draagt ook bij aan de uniformiteit, transparantie en helderheid van regels en maakt grensoverschrijdende handel makkelijker. Harmonisatie draagt bij aan het vertrouwen van de consument en ondernemer in de interne markt. Harmonisatie heeft daarnaast als voordeel dat het de regeldruk verlaagt voor bedrijven die grensoverschrijdend opereren. Harmonisatie was een belangrijk uitgangspunt bij de nieuwe richtlijn consumentenrechten die onlangs is aanvaard en zal ook het uitgangspunt zijn bij de onderhandelingen over specifieke Europese regels, zoals de in 2012 verwachte Richtlijn pakketreizen. Ten slotte kan harmonisatie bijdragen aan effectiever (grensoverschrijdende) toezicht en betere samenwerking tussen toezichthouders. Daarmee wordt het niveau van consumentenbescherming verhoogd.

Ten aanzien van dit uitgangspunt zie ik een drietal nieuwe actiepunten waar ik de komende periode aandacht aan zal besteden:

– *Actie: stroomlijning.*

Mijn streven is alles wat generiek geregeld kan worden in het Burgerlijk Wetboek een plaats te geven. Zo zal ik voorstellen de Colportagewet en de Pandhuiswet in te trekken zodat deze deel gaan uitmaken van het Burgerlijk Wetboek. In het kader van de aangekondigde samenvoeging van de NMa, OPTA en de CA tot de Autoriteit Consument en Markt (ACM), (Kamerstukken II, 31 490, nr. 55 en 69) wordt in het materiële wetstraject bezien of stroomlijning van procedures en bevoegdheden van de genoemde toezichthouders mogelijk is. Een onderdeel van dit wetstraject is het stroomlijnen van consumentenregels waarop de verschillende toezichthouders toezien. Stroomlijning is ook onderdeel van de evaluatie van de Elektricitetswet 1998 en de Gaswet (E- en G-wet), naast de focus op deregulering en verminderen van de regeldruk. De uitkomsten van de evaluatie zullen betrokken worden in een wetgevingsagenda die STROOM heet en tot een herziening van de E- en G-wet zal leiden. Een belangrijk onderdeel van STROOM is ook het enten van de E- en G-wet op de Europese regelgeving.

– *Actie: garantiestelsel vereenvoudigen.*

Het Nederlandse consumentenbeleid kent een open termijn voor het recht op conformiteit (wettelijke garantie) afhankelijk van de gebruikelijke levensduur van een product en de verwachtingen die een

consument daaromtrent in redelijkheid mag hebben. Hoewel een open termijn voordelen kent, roept deze norm tegelijk ook vragen op bij ondernemers en consumenten. Meldingen over garanties en non-conformiteit staan stevast in de top drie van ConsuWijzer. In het unanieme SER/CCA advies inzake de Richtlijn consumentenrechten (Kamerstukken II, 2009–2010, bijlage bij 22 112, 992, advies consumentenrechten in de interne markt) wordt voorgesteld, mede gelet op discussies hierover in de praktijk, dit stelsel te herzien. Uiteindelijk is de reikwijdte van de betreffende richtlijn ingeperkt en ziet deze niet op wettelijke garanties. Daarmee kon er in de context van de richtlijn geen vervolg gegeven worden aan dit onderdeel van het advies. Gelet op het verschil in opvatting tussen marktpartijen over dit onderdeel, heb ik de partijen uit de SER/CCA opgeroepen na te gaan of het eertijds bereikte SER compromis alsnog kan worden uitgewerkt. VNO-NCW en Consumentenbond hebben te kennen gegeven als eerste stap een gezamenlijk onderzoek naar de jurisprudentie en de ervaringen van ondernemers en consumenten te zullen doen omtrent de werking van de garantieregeling in de praktijk. Na ommekomst van dit onderzoek zal ik met partijen in overleg treden over mogelijke vervolgstappen. Daarbij geldt dat bij eventuele vervolgstappen naast aanpassing van wetgeving ook nadrukkelijk de optie van zelfregulering kan worden overwogen.

– *Actie: versterken digitale interne markt.*

Binnen Europa zie ik kansen om de digitale interne markt verder te versterken. De ontwikkelingen op dit terrein staan niet stil. Dit brengt nieuwe vragen met zich aangaande de privacy van consumenten maar ook ten aanzien van auteursrechten, eigendom en non-conformiteit. Ik werk in Europees verband samen met gelijkgestemde lidstaten om de Europese Commissie te overtuigen van het belang van de digitale interne markt en de kansen en uitdagingen te benoemen. Op 11 januari jl. heeft de Europese Commissie een mededeling uitgebracht aangaande de digitale Interne Markt voor e-commerce en online diensten. Hieruit vloeien specifieke actiepunten voort om de interne markt te verbeteren. De acties zijn gegroepeerd in vijf oplossingsrichtingen, waaronder het verbeteren van informatie over aanbieders en consumentenbescherming en het bestrijden van misbruik en effectiever beslechten van geschillen (COM(2011) 942). De Commissie zal op ieder actiepunt met voorstellen komen, zoals het hieronder toegelichte voorstel voor een Richtlijn betreffende Alternatieve Geschilbeslechting. Mijn inzet in Brussel blijft gericht op het bereiken van een balans tussen een hoog niveau van consumentenbescherming en het concurrentievermogen van het bedrijfsleven.

6. Bevorderen van transparantie

Om consumenten als volwaardige spelers op de markt hun rol als afnemers te kunnen laten spelen, is en blijft het van groot belang dat er voldoende, juiste en transparante informatie beschikbaar is. Dit geldt zowel voorafgaand, tijdens als na de aanschaf van een product of dienst. Het gaat hierbij om informatie over de belangrijkste kenmerken van het product of dienst zelf, en om informatie over de geldende rechten en plichten. In mijn ogen hebben zowel de overheid als de ondernemer hier een rol te vervullen. De overheid heeft de verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat consumenten op een makkelijke manier achter hun rechten en plichten kunnen komen. Dit wordt onder meer via ConsuWijzer, Rechtwijzer en het Juridisch Loket gedaan. Het loket ConsuWijzer draagt door het informeren van consumenten over hun rechten en plichten bij aan de *empowerment* van consumenten doordat zij zelf hun recht kunnen halen. De ondernemer dient er op zijn beurt voor te zorgen dat hij relevante informatie over zijn product of dienst tijdig en op transparante wijze aan de consument kenbaar maakt. Die algemene plicht is ook vastgelegd in de

wet. Daarnaast zijn er ten aanzien van informatieverplichtingen op diverse terreinen ook specifieke regels gesteld.

Het laatste geldt onder meer voor sms-diensten, waar bij ConsuWijzer veel klachten over binnenkwamen. Op 1 april 2011 is de aangepaste Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (RUDE) in werking getreden en kan een telecomaandbieder alleen onder voorwaarden de betaling van een SMS-dienst afdwingen. Zo moet alle relevante informatie over de betreffende SMS-dienst tijdig en op transparante wijze aan de consument kenbaar zijn gemaakt en moet de consument zijn gewezen op de mogelijkheid om de afname van SMS-diensten te laten blokkeren. Bij een «dure» SMS-dienst moet de consument bovendien hebben verklaard de sms-dienst via de telefoonrekening te zullen betalen. Indien niet aan deze voorwaarden is voldaan, kan de consument niet worden afgesloten van de telefoondienst als hij (ongewild) tóch een premium SMS-dienst heeft afgenomen die via de telefoonrekening in rekening is gebracht en hij weigert de sms-kosten te betalen. Naast de mogelijkheid om ten allen tijde de afname van SMS-diensten te laten blokkeren, moeten de telecomproviders vanaf 1 januari 2012 ook abonnementen aanbieden waarbij het van meet af aan niet mogelijk is om SMS-diensten af te nemen. Dit biedt (bijvoorbeeld) ouders de keuze om een abonnement af te sluiten waarmee hun kinderen helemaal geen premium SMS-diensten kunnen afnemen. De OPTA houdt toezicht op de naleving van de RUDE. Met deze nieuwe regels wordt zeer nauw aangesloten bij hetgeen de motie Gesthuizen (Kamerstukken II, 2010/2011, 31 412, nr. 37) beoogt.

Ten aanzien van voedsel geldt dat het verstrekken van informatie over de samenstelling en voedingswaarde van voedingsmiddelen via Europese wetgeving (Verordening voedselinformatie aan consumenten) is geregeld. Daarbij heeft de overheid een toezichthoudende rol (de NVWA) en geldt voor ondernemers zowel een informatieplicht voor een aantal vermeldingen als de mogelijkheid om op vrijwillige basis informatie over hun producten te geven.

Het is aan marktpartijen te bepalen of zij nog extra informatie willen verstrekken. Informatie die vanzelfsprekend juist moet zijn en niet mag misleiden. Steeds meer bedrijven bieden consumenten naast de verplichte informatie ook de mogelijkheid om bijvoorbeeld via hun website of via (gratis) informatienummers aanvullende informatie over een product en de totstandkoming daarvan te krijgen. Deze partijen spelen handig in op de mondige en kritische consument. Ik juich dit toe. Marktpartijen kunnen zich op deze manier ook onderscheiden van hun concurrenten.

De consument wordt in staat gesteld om op basis van informatie die door de ondernemers en de overheid wordt verstrekt, keuzes te maken. Over het algemeen past de overheid niet de rol de consument te dwingen te kiezen voor bepaalde producten, maar draagt zij wel mede de verantwoordelijkheid de consument bewust te maken van de gevolgen van zijn consumptie voor bijvoorbeeld het milieu (waaronder planten en dieren).

Ook in de energiesector kan de transparantie worden verbeterd. Binnen die sector is daarom bijvoorbeeld gekozen voor een modelcontract. Doel van het modelcontract is de transparantie en de vergelijkbaarheid tussen contracten van verschillende aanbieders voor consumenten te vergroten. Energiebedrijven werken momenteel aan het opstellen van zo'n modelcontract, dat wordt voorgelegd aan de NMa. De planning is dat per 1 juli 2012 het modelcontract door alle energieleveranciers wordt aangeboden.

Tot slot wil ik er op wijzen dat de consument zelf verantwoordelijk is voor de keuzes die hij maakt. Hij kan niet gedwongen worden om de economisch meest rationele keuze te maken. De gedragseconomie leert ook dat de prijs c.q. prijs/kwaliteitverhouding niet per se doorslaggevend is. Er zijn vele factoren die een rol spelen bij een aankoopbeslissing. Ondernemers dienen de ruimte te hebben om hier op in te spelen via bijvoorbeeld marketingstrategieën. Wel is het van belang kaders te stellen waarbinnen deze strategieën en verkooptactieken zich afspelen. Deze kaders liggen grotendeels vast in het Burgerlijk Wetboek, en meer in het bijzonder in de daarin geïmplementeerde richtlijn oneerlijke handelspraktijken. Kern daarvan is dat misleiding en agressieve bejegening van consumenten niet zijn toegestaan.

Om de transparantie verder te vergroten zet ik in op een aantal maatregelen.

- *Actie: het vergroten van de naamsbekendheid van ConsuWijzer onder consumenten.*

De focus zal daarbij in eerste instantie liggen op het informeren en equiperen van de consument via de website www.consuwijzer.nl en de mobiele website. Daarnaast zal vooral worden ingezet op het verkrijgen van free publicity in dag- en weekbladen, radio en tv programma's. Ook worden kortlopende thema-activiteiten ontplooid waarbij de consument wordt opgezocht.

- *Actie: guidance geven aan bedrijven.*

Ondernemers hebben behoefte aan toelichting op wet- en regelgeving en guidance ten aanzien van normen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de vragen die bij Antwoord voor Bedrijven binnen komen en uit de evaluatie van de CA (TK-stukken 2011–2012, 33 070, nr. 1 en bijlage). Ik wil tegemoet komen aan die wens van ondernemers om meer uitleg te krijgen over het consumentenrecht. Antwoord voor Bedrijven zal meer informatie ontsluiten over de specifieke regelgeving. Daarnaast zal de CA samen met brancheorganisaties bekijken waar aanvullende guidance mogelijk is.

- *Actie: inzicht in de kwaliteit van klantenservice en klachtafhandeling.*

Er worden twee onderzoeken gepubliceerd naar de kwaliteit van de telefonische helpdesks vanuit het perspectief van de consument. Het eerste onderzoek is u reeds toegezonden, de tweede rapportage verwacht ik in het voorjaar van 2012 te presenteren. Daarnaast is, om de transparantie rond de service van telefonische helpdesks te vergroten, met de brancheorganisatie Klantenservicefederatie (KSF) gesproken. Deze brancheorganisatie heeft toegezegd door middel van zelfregulering consumenten te gaan informeren over de prestaties van de verschillende helpdesks in verschillende sectoren.

- *Actie: schriftelijke bevestiging van telefonisch gesloten overeenkomsten.*

Wanneer de consument gebeld wordt door een aanbieder en zelf niet om het gesprek heeft gevraagd, is er sprake van *cold calling*. Ik wil dat een contract dat telefonisch door middel van *cold calling* wordt gesloten pas geldig is als de consument de daaropvolgende offerte schriftelijk of digitaal van een handtekening heeft voorzien. Op die manier houd ik rekening met de problemen die telemarketing voor bepaalde groepen burgers kan veroorzaken. In de nieuwe Europese richtlijn consumentenrechten is eenzelfde mogelijkheid opgenomen. De implementatie van de Richtlijn consumentenrechten biedt daarom een goede gelegenheid deze voorwaarde in de wet te regelen. Door deze regeling geef ik tevens uitvoering aan de motie Aasted-Madsen van Stiphout (Kamerstukken II, vergaderjaar 2009–2010, 27 879, nr. 29).

- *Actie: invoering leveranciersmodel voor energie.*

Onderdeel van de Wet marktmodel is het zogenaamde leveranciersmodel. Hiermee wordt geregeld dat de leverancier eerste aanspreekpunt

is voor de consument voor alle zaken met betrekking tot energie. Het leveranciersmodel treedt per 1 april 2013 in werking. Vanaf dat moment ontvangt iedereen één gecombineerde rekening voor zowel energielevering als – transport. Alleen voor vragen over storingen aan of onderhoud van de meter moet de klant nog aankloppen bij de netbeheerder.

- Actie: informatie over duurzaam voedsel.
Consumenten moeten kunnen beschikken over juiste en volledige informatie over de manier waarop hun voedsel geproduceerd is. Op deze manier hebben ze de mogelijkheid een afgewogen keuze te maken. Producenten en winkeliers kunnen zich op de markt profileren door te laten zien welke producten met extra zorg voor mens, dier, natuur of milieu zijn geproduceerd. Het kabinet zal samen met bedrijfsleven en productschappen een informatieve website «duurzaam voedsel» laten opzetten. Deze wordt medio 2012 operationeel. Daarnaast zal het Voedingscentrum in de periode 2011–2014 de levensmiddelenbank verder ontwikkelen en ontsluiten voor consumenten (inclusief informatie over keurmerken) en onderwijsondersteuning bieden voor toekomstige professionals in de voedingsbranche.

7. Goed werkende toezicht- en handhavingsmechanisme

Om te zorgen dat een consument zijn rechten ook kan effectueren, is een goed werkend toezicht- en handhavingsmechanisme onmisbaar. Er kan sprake zijn van een individueel geschil of een collectieve inbreuk. In geval van een individueel geschil kan een consument kiezen dit aan de rechter voor te leggen of kiezen voor buitengerechtelijke geschilbeslechting. Een goed voorbeeld van buitengerechtelijke geschiloplossing is via geschillencommissies die onder de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC) ressorteren. De SGC heeft op dit moment vijftig geschillencommissies die geschillen over verschillende onderwerpen behandelen. Dit is een vorm van zelfregulering waarbij consumenten op een laagdrempelige en relatief goedkope manier hun geschil aan een derde kunnen voorleggen. Voorwaarde is wel dat het betrokken bedrijf aangesloten is bij één van de geschillencommissies. Gezien de voordelen die buitengerechtelijke geschilbeslechting biedt, hecht ik sterk aan deze wijze van geschiloplossing. De inzet van de collega van Veiligheid en Justitie en mijzelf is om in de onderhandelingen rond de Richtlijn Alternatieve beslechting van consumentengeschillen (ADR), dit unieke Nederlandse systeem overeind te houden en een voorbeeld voor andere lidstaten te laten zijn.

Een andere vorm van buitengerechtelijke geschilbeslechting is de collectieve afwikkeling van massaschade. De Wet collectieve afwikkeling massaschade (Wcam) is gericht op een vrijwillige schikking tussen het schadeveroorzakende bedrijf en consumenten. De Wcam is onlangs geëvalueerd. Op basis van deze evaluatie zal de minister van Veiligheid en Justitie mogelijkheden creëren om de rechter ook tijdens het schikkingsproces in te schakelen. Hiermee kan de effectiviteit van de Wcam verder worden verhoogd, zodat meer consumenten hiervan gebruik kunnen maken.

Verder kunnen consumenten door middel van een collectieve actie de rechter een oordeel laten vellen over vermoedelijke onrechtmatigheid van het handelen van een ondernemer. De motie Dijkema c.s. (Kamerstukken II, 2011–2012, 33 000 XIII, nr. 14) verzoekt de regering om een brief te sturen met daarin een stappenplan om te komen tot de toekenning van het recht voor representatieve belangenorganisaties om schade collectief te verhalen door de Wcam en het BW op dit punt aan te passen. De minister van Veiligheid en Justitie bereidt momenteel, in samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, een

uitgebreide inhoudelijke reactie op deze motie voor. Deze zal 1 mei a.s. aan uw Kamer worden gezonden.

Bij collectieve inbreuken kan daarnaast de publieke toezichthouder optreden. De CA houdt toezicht op de naleving van consumentenregels genoemd in de onderdelen a en b van de bijlage bij de Wet handhaving consumentenbescherming. De CA heeft een palet aan bevoegdheden die zij kan gebruiken wanneer zij een overtreding vaststelt. Zo kan zij bijvoorbeeld een bestuurlijke boete en last onder dwangsom opleggen. Het verder uitbouwen van een sterke toezichthouder is voor de komende periode een belangrijk speerpunt. In dit kader wil ik wijzen op de aangekondigde samenvoeging van de NMa, OPTA en de CA tot de Autoriteit Consument en Markt (ACM), waarbij de consumentenbescherming en het gedragstoezicht een belangrijke plaats binnen de nieuwe organisatie krijgen. Zeker daar waar de markt door slechts een paar aanbieders wordt bepaald (oligopolie), zal de toezichthouder de belangen van consumenten scherp dienen te bewaken. De samenvoeging van de drie toezichthouders vergroot de effectiviteit en efficiëntie van het markttoezicht, omdat flexibel en integraal kan worden ingespeeld op marktontwikkelingen en beter gebruik kan worden gemaakt van beschikbare kennis en kunde. Ook ConsuWijzer krijgt een prominente plek in deze organisatie. Daarmee krijgt consumentenbescherming en -voorlichting een zichtbare positie binnen de nieuwe toezichthouder. Een aantal concrete acties om het toezicht te versterken zijn:

– *Actie: strooischade*

Bij strooischade is de schade per individu te klein om een rechterlijke procedure lonend te maken. Strooischade kan opgeteld echter tot een aanzienlijk collectief nadeel voor consumenten leiden en daarmee tot een groot maatschappelijk verlies. In het onderzoek strooischade (Kamerstukken II, 2010–2011, 27 879, nr. 34) zijn oplossingsrichtingen geïnventariseerd. Publiekrechtelijke mogelijkheden richten zich op het wegnemen van onrechtmatig verkregen voordeel bij schadeveroorzakers en preventie voor alle consumenten. Daarom is in de bovengenoemde Kamerbrief aangekondigd nader te onderzoeken of de bestaande toezichthouders, binnen hun publiekrechtelijke verantwoordelijkheid, een rol zouden kunnen spelen bij het aanpakken van strooischade, en zo ja, welke rol. De verkenning van de mogelijkheden zal meelopen in het materiële wetstraject in het kader van de samenvoeging van de NMa, OPTA en CA tot de ACM.

– *Actie: uitbreiden instrumentarium toezichthouder*

Ik vind dat daar waar collectieve inbreuken zich voor doen een toezichthouder over adequate bevoegdheden dient te beschikken, zodat hij in staat wordt gesteld snel en daadkrachtig op te treden. Zoals eerder aangekondigd (Kamerstukken II, vergaderjaar 2009–2010, 27 879, nr. 26) zal ik daartoe het bestaande toezichtsinstrumentarium uitbreiden. Het gaat om het creëren van de mogelijkheid tot het geven van een bindende aanwijzingsbevoegdheid en de bevoegdheid om aanvullende eisen aan een last onder dwangsom te stellen. Ook wordt het boeteregime geüniformeerd zodat er één maximale boete kan worden opgelegd voor overtredingen van de bestuursrechtelijk te handhaven bepalingen. Deze nieuwe bevoegdheden en de uniformering van het boeteregime maken onderdeel uit van de Instellingswet ten behoeve van de ACM.

– *Actie: afschaffen duale stelsel*

Op dit moment kan de CA regels waarop zij toezicht houdt bestuursrechtelijk of civielrechtelijk handhaven. Dit wordt het duale stelsel genoemd. Uit de evaluatie van de CA (Kamerstukken II, 2011–2012, 33 070, nr. 1 en bijlage) blijkt dat dit stelsel soms tot onbegrip bij ondernemingen leidt en als onrechtvaardig wordt ervaren. Dit heeft vooral te maken met de aanzienlijke verschillen in de gevolgen van

civiele en bestuursrechtelijke handhaving in termen van boetehoogte. Met de vorming van de nieuwe toezichthouder is het daarom mijn voornemen het duale stelsel te beëindigen en alleen nog bestuursrechtelijk handhaving mogelijk te maken. Deze stelselwijziging zal worden verankerd in de materiële wet ten behoeve van de ACM.

Slot

Terugkijkend concludeer ik dat de afgelopen jaren veel successen zijn geboekt en het consumentenbeleid stevig op te kaart is gezet. In het verlengde daarvan ligt mijn focus op het voortbouwen op deze successen aan de hand van een aantal heldere uitgangspunten. Op een aantal gebieden zie ik concrete mogelijkheden tot verbetering. Daarmee wil ik ook via het consumentenbeleid bijdragen aan het versterken van het vertrouwen van consumenten.

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen