

Vergaderjaar 1999–2000

**21 501-15**

**Consumentenraad**

**23 162**

**Consumentenbeleid**

**Nr. 45**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 28 oktober 1999

## **1 Inleiding**

Tijdens het Algemeen Overleg over de Consumentenraad op 8 april jl. (21 501-15/22 112/23 162, nr. 41), heb ik kort melding gemaakt van drie initiatieven in het kader van het consumentenbeleid. Deze hadden betrekking op een mogelijke kwantificering van de effecten van het marktwerkingsbeleid voor de consument, de consequenties voor de consument van de opkomst van het elektronisch handelsverkeer en de nationale dimensie van «consumer concerns». Eén en ander houdt verband met mijn streven om het consumentenperspectief van verschillende markten uitdrukkelijker, systematischer en in een vroeg stadium bij marktontwikkelingen en overheidsinitiatieven te betrekken. Daarbij wil ik mij met name richten op specifieke terreinen waar ontwikkelingen nog volop aan de gang zijn of waar het risico bestaat dat de positie van de consument niet als vanzelfsprekend aan de orde komt. Met deze brief geef ik invulling aan mijn toezegging u later dit jaar nader te informeren.

## **2 Algemeen**

Het consumentenbeleid richt zich in algemene zin op het functioneren van de markt vanuit het perspectief van de consument als eindgebruiker en als actor in het economisch proces. Bezien wordt in hoeverre zich bij dat functioneren van de markt knelpunten voordoen die aanleiding geven tot overheidsoptreden. Dit kan zijn in de vorm van het stellen van randvoorwaarden, door het stimuleren van zelfregulering of door regelgevend optreden. Daarnaast stel ik op projectmatige basis financiële middelen beschikbaar aan consumentenorganisaties.

Het consumentenbeleid is steeds duidelijker een geïntegreerd onderdeel van het marktwerkingsbeleid. Ook heeft het consumentenbeleid als zodanig een horizontaal karakter, dat wil zeggen dat op andere beleids-terreinen steeds het belang van de consument moet worden meegewogen. Het horizontale karakter van het consumentenbeleid komt inmiddels ook op Europees niveau tot uitdrukking in het nieuwe artikel

153, tweede lid, van het EG-verdrag. Dit artikellid verplicht de instellingen van de Europese Unie om rekening te houden met de consumentenbelangen bij het bepalen en uitvoeren van het beleid en het optreden van de Gemeenschap op andere gebieden.

De uitgangspunten van dit beleid, zoals in 1996 door mijn ambtsvoorganger uiteengezet in de notitie «De consument op nieuwe markten»<sup>1</sup>, zijn wat mij betreft nog steeds van toepassing.

In het kader van het consumentenbeleid zijn reeds veel wettelijke voorzieningen tot stand gebracht. In genoemde notitie zijn hiervan de nodige voorbeelden vermeld. De conclusie blijft gerechtvaardigd dat het wettelijk stelsel gericht op de basisbescherming van de consument goeddeels voltooid is. Daarnaast bestaat in Nederland een goed functionerende aanpak via zelfregulering, bijvoorbeeld op het gebied van algemene voorwaarden, buitengerechtelijke geschillenbeslechting, reclame-uitingen en informatievoorziening en voorlichting aan consumenten zoals ten aanzien van financiële diensten. Dat wil overigens niet zeggen dat er geen aanleiding kan zijn om dit stelsel verder te verbeteren of aan te vullen. Daarbij moet het dan wel gaan om gerichte oplossingen ter verbetering van concreet gebleken knelpunten of problemen. Het merendeel van de bedoelde wettelijke voorzieningen is tot stand gekomen op basis van Europese regelgeving. Eventuele aanpassing of aanvulling zal dan ook meestal op EU-niveau moeten plaatsvinden; het verdragsrechtelijk kader van de Europese Unie bepaalt in toenemende mate de ruimte voor nationale consumentenwetgeving.

Verder zijn er belangrijke veranderingen in het gedrag van de consument. In het algemeen kan worden gesteld dat de consument tegenwoordig een kritische, actieve marktdeelnemer is. Naast de prijs en kwaliteit van producten lijkt de consument in toenemende mate waarde te hechten aan de wijze waarop en de omstandigheden waaronder consumptiegoederen worden geproduceerd of diensten worden verleend, zogeheten «consumer concerns». In reactie daarop hebben ondernemers ook steeds meer oog voor de maatschappelijke consequenties van hun handelen en de wensen en opvattingen van hun afnemers.

### **3 Consumentmarkttoets**

In het eerdergenoemde algemeen overleg heb ik gesproken over de ontwikkeling van een instrument waarmee de werking van de markt vanuit consumentenperspectief in beeld kan worden gebracht. Zo kunnen markten op systematische wijze worden doorgelicht op aspecten als prijsontwikkeling, kwaliteit, betrouwbaarheid, klantgerichtheid, prijs-, product- en merkdifferentiatie, ontwikkeling van het aantal verkooppunten en transparantie (informatieoverdracht). Indien de werking van de markt te wensen overlaat zal naar de oorzaken worden gezocht. Vervolgens zal worden bezien of de overheid een taak heeft bij het wegnemen van die oorzaken. Daarbij moet wel bedacht worden dat niet alle oorzaken door de overheid zijn te beïnvloeden en sommige dan ook als exogeen moeten worden beschouwd. De toepassing van resultaten zou onder meer in het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit II (MDW-II) kunnen worden meegenomen.

Een extern onderzoeksbureau zal dit instrument concreet uitwerken. Het streven is dat dit instrument in het voorjaar van 2000 beschikbaar is.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken 1996–1997, 23 162, nrs. 7,8 en 31.

#### 4 Elektronisch handelsverkeer

Een van de belangrijkste ontwikkelingen voor de consument is ongetwijfeld de opkomst en verdere ontwikkeling van de elektronische handel. De nieuwe informatie- en communicatietechnologieën (ICT) bieden onder meer vérgaande mogelijkheden om de consument te informeren over producten en diensten en aanbiedingen te doen. Via de nieuwe media krijgt de consument toegang tot de hele wereldmarkt. De nieuwe technologie biedt voorts mogelijkheden tot productinnovatie en -differentiatie en het aanpassen van goederen en diensten aan de individuele wensen van de consument, waardoor diens keuze-mogelijkheden verder worden verruimd.

De regering voert een actief beleid om de toepassing van elektronisch handel in Nederland te stimuleren. Op het belang van ICT is recentelijk uitgebreid ingegaan in de beleidsnota «De digitale delta»<sup>1</sup>

Een belangrijke voorwaarde voor de ontwikkeling van elektronische handel is vertrouwen; gebruikers moeten erop kunnen vertrouwen dat zakendoen via Internet veilig en betrouwbaar verloopt.

Naast de evidente voordelen voor de consument die de opkomst van de elektronische handel oplevert, realiseer ik mij terdege dat vraagstukken rond veiligheid en betrouwbaarheid (bijvoorbeeld ten aanzien van elektronisch betalen), privacy en toepasselijk recht en de consequenties voor reeds bestaande wetgeving ter bescherming van consumenten oplossing behoeven.

In de nota «Wetgeving voor de elektronische snelweg»<sup>2</sup> zijn reeds initiatieven met betrekking tot de noodzakelijke aanpassing van de Nederlandse wetgeving aangegeven. Ook de Commissie Consumenten-aangelegenheden van de SER gaat in haar advies «ICT en de Consument»<sup>3</sup> in op een aantal aspecten die vanuit consumentenoptiek belangrijk zijn. De komende tijd worden over dit soort aspecten op nationaal en internationaal niveau belangrijke basisafspraken gemaakt.

Op Europees en internationaal niveau wordt al geruime tijd het belang van deze ontwikkelingen voor de consument onderkend. De Richtlijn betreffende verkoop op afstand (97/7/EG), die op 4 juni 2000 in de Nederlandse wetgeving moet zijn geïmplementeerd is daar een voorbeeld van. Verder heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan voor een Richtlijn betreffende enkele juridische aspecten van de elektronische handel in de Interne Markt. Deze richtlijn heeft ten doel bij te dragen aan het goed functioneren van de Interne Markt door het verzekeren van het vrije verkeer van diensten van de informatiemaatschappij tussen de lidstaten.

In het kader van de OESO vindt momenteel besluitvorming plaats over *consumer protection guidelines for electronic commerce*. Het gaat daarbij om richtsnoeren voor het handelen van ondernemers en overheden die erop gericht zijn aan consumenten vertrouwen en zekerheden te bieden indien zij via elektronische weg zaken doen.

Op nationaal niveau worden inmiddels ook instrumenten ontwikkeld om de consumenten vertrouwen te geven in het elektronische handelsverkeer. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van een gedragscode voor elektronische handel. Begin 1998 is, in opdracht van Economische Zaken, een proces gestart om een gedragscode op te stellen. Het Electronic Commerce Platform Nederland (ECP.nl) voert dit uit in overleg met vele marktpartijen, inclusief de Consumentenbond.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1998–1999, 26 643, nrs. 1–2.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 1997–1998, 25 880, nrs. 1–2.

<sup>3</sup> Advies van 26 mei 1998, publicatienummer 9.

Gestreefd wordt naar:

1. Een generieke code, die alle relevante aspecten en actoren van elektronische handel dekt;
2. Een consensusmodel, dat wil zeggen een groot nationaal en internationaal draagvlak.

Gaandeweg blijken sommige marktpartijen behoefte te hebben aan eigen uitwerkingen. Een voorbeeld in dit verband is de Consumentenbond, die een «Webtrader», heeft ontwikkeld. Ondernemers die aan een aantal door de Consumentenbond opgestelde eisen voldoen, mogen dat door middel van een speciaal logo op hun website aangeven. De consument krijgt daarmee de zekerheid dat de betrokken ondernemer de vastgestelde spelregels volgt, met name wat betreft de aan de consument te verstrekken informatie en de afwikkeling van gesloten contracten. Het is duidelijk dat het fenomeen elektronische handel veel verschillende facetten kent. Gezien de voordelen die elektronische handel voor consumenten kan meebrengen acht ik het met het oog op een voorspoedige en dynamische ontwikkeling van belang dat de overheid niet voor de muziek uitloopt door te snel maatregelen te treffen om de consument te beschermen tegen negatieve effecten die mogelijk kunnen optreden. Uitgangspunt moet wel zijn dat de consument op de elektronische snelweg een zelfde bescherming krijgt als thans in het reguliere handelsverkeer geldt. Met andere woorden: wat *off-line* geldt, moet ook *on-line* gelden.

Ik vind het ook van groot belang dat consumenten en consumentenorganisaties bij deze ontwikkelingen een wezenlijke inbreng kunnen leveren. Het consumentenperspectief moet in een vroeg stadium van de ontwikkeling van de elektronische handel worden betrokken. Dit veronderstelt onder meer de nodige deskundigheid bij die organisaties.

Ik heb daarom inmiddels ten behoeve van de Consumentenbond een bedrag van f 1 mln. gereserveerd voor de komende drie jaar voor de uitvoering van een programma van activiteiten dat in samenwerking tussen Economische Zaken en de Consumentenbond tot stand is gekomen. Het mes snijdt daarbij aan twee kanten: enerzijds verzekert EZ zich van een bijdrage vanuit de optiek van de consument bij de beleidsontwikkeling op het gebied van elektronische handel en anderzijds draagt het bij aan de invulling van de door de Consumentenbond gestelde beleidsprioriteiten.

Tot de bedoelde activiteiten behoren onder meer:

- kennisopbouw en onderzoek;
- beleidsbeïnvloeding;
- informatie en advies.

## **5 Consumer concerns (maatschappelijk verantwoord consumenten)**

Met het begrip «consumer concerns» wordt geduid op de toenemende bezorgdheid die bij (groepen van) consumenten leeft over de manier waarop (onderdelen van) producten en diensten tot stand komen. Het gaat daarbij om maatschappelijke thema's als arbeidsnormen, milieu en mensenrechten die de laatste jaren hoog op de politieke agenda staan. Met deze thema's zijn ook belangrijke handelspolitieke aspecten gemeoid. Daarover heb ik u reeds geïnformeerd met mijn brief van 28 mei jl.<sup>1</sup>

Voor de toenemende «consumer concerns» is een aantal oorzaken aanwijsbaar. Een belangrijke verklaring is de toenemende mondialisering van de handel. Het wereldwijd openen van (handels)grenzen heeft de consument niet alleen meer keuzevrijheid en lagere prijzen gebracht maar hem ook geconfronteerd met productiemethoden waarmee hij niet bekend is. In het land van productie kunnen andere normen gelden,

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1998–1999, 26 575, nrs. 1 en 2.

bijvoorbeeld ten aanzien van milieubelasting of de inzet van kinderarbeid. De berichtgeving daarover leidt ertoe dat consumenten zich meer bewust gaan opstellen en ook andere aspecten in hun koopgedrag laten meewegen. Daarbij geeft de groeiende welvaart in West-Europa hier bovendien ruimte voor.

In dit proces spelen maatschappelijke organisaties een rol als aanjager. Diverse groeperingen proberen zowel producenten als consumenten aan te sporen, op een meer maatschappelijk verantwoorde wijze te opereren. Dat deze toenemende aandacht gehoor vindt bij de consument blijkt ook uit een recent onderzoek van de Consumentenbond: een aanzienlijk deel van de consumenten in Nederland (9 tot 17%) geeft aan bereid te zijn meer te betalen voor producten die op een maatschappelijk verantwoorde wijze zijn vervaardigd.

Bij de nationale benadering van «consumer concerns» gaat, om te beginnen, om de vraag of de markt de consument al voldoende in staat stelt, aan die zorgen uiting te geven via zijn economisch gedrag. De kern bij de beantwoording van die vraag is de vaststelling of de consument kan beschikken over voldoende en betrouwbare informatie over de wijze waarop producten zijn vervaardigd, om daarop zijn afwegingen en keuzes te baseren. Het gaat dan niet alleen om informatie over de wijze van produceren door de producent, maar ook over het handelen van andere ondernemingen in de productie- en distributieketen. Transparantie over de wijze waarop alle onderdelen van de productie- en distributieketen in een bepaalde markt opereren is een noodzakelijke randvoorwaarde om de consument op het punt van «consumer concerns» te kunnen bedienen. Hoewel «consumer concerns» ook in Nederland steeds meer aandacht krijgen, is niet duidelijk of de consument op dit moment voldoende in staat is om aan zijn eigen «concerns» optimaal uitdrukking te geven in zijn consumptief gedrag. Er bestaan weliswaar initiatieven op uiteenlopende terreinen, maar het ontbreekt aan een gestructureerd en voldoende representatief beeld voor heel Nederland. Ik heb daarom inmiddels aan bureau KPMG opdracht verleend om zowel een kwalitatief als een kwantitatief beeld te verschaffen van welke «consumer concerns» voor de Nederlandse consument daadwerkelijk van belang zijn. Het onderzoek omvat ook de vraag welke typen van informatie in Nederland thans beschikbaar zijn over de wijze waarop producten worden geproduceerd en diensten worden aangeboden en welke kanalen worden gebruikt om deze informatie te verschaffen. Ook wordt onderzocht welke vormen van informatie bij consumenten bekend zijn, bijvoorbeeld bepaalde keurmerken zoals Max Havelaar, en of consumenten tekortkomingen ervaren in de aard en de betrouwbaarheid van die informatie. Tenslotte zal het onderzoek inzicht verschaffen in de oorzaken van eventueel gesignaleerde tekortkomingen. Aan de hand van de resultaten van dit onderzoek zal ik bezien in hoeverre overheidsinitiatieven wenselijk en mogelijk zijn.

Het vraagstuk van «consumer concerns» heeft directe raakvlakken met het thema van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het als consument maatschappelijk verantwoord kunnen kiezen veronderstelt dat ondernemers ook producten en diensten aanbieden die op een maatschappelijk verantwoorde wijze zijn voortgebracht. In de discussie daarover doet zich de vraag voor op welke wijze ondernemers kunnen worden gestimuleerd om daartoe over te gaan. In mijn brief van 16 april jl.<sup>1</sup>, waar ik inga op het gedrag van ondernemingen buiten onze grenzen, heb ik aangegeven dat de verantwoordelijkheid daarvoor primair bij het bedrijfsleven zelf ligt. Dit kan daaraan invulling geven, bijvoorbeeld door het opstellen en naleven van bepaalde gedragscodes. In de praktijk gaan steeds meer ondernemingen daar ook toe over. Overigens maak ik u attent op mijn tussenrapportage van 6 oktober jl. over maatschappelijk verantwoord ondernemen in het buitenland.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1998/99, 26 458, nrs. 1 en 2.

## 6 Europese aspecten

Wat betreft Europese ontwikkelingen moet in de eerste plaats gewezen worden op een aantal richtlijnen die inmiddels tot stand zijn gekomen en nog in de Nederlandse wetgeving moeten worden geïmplementeerd. Dit betreft allereerst de onder het Nederlandse Voorzitterschap tot stand gekomen Richtlijn «Toegang tot de rechter». Verder zijn dat de Richtlijn over vergelijkende reclame, de Richtlijn over verkoop op afstand en de Richtlijn over garanties voor consumptiegoederen.

Op 18 maart 2000 zal de Richtlijn betreffende prijsaanduidingen in de Nederlandse regelgeving moeten zijn geïmplementeerd. Een daartoe strekkend voorstel tot aanpassing van het op de Prijzenwet gebaseerde Besluit prijsaanduiding goederen 1980 ligt thans voor advisering bij de Raad van State.

Daarnaast zijn richtlijnen in voorbereiding voor de verkoop op afstand van financiële diensten en, zoals eerder aangegeven, voor elektronische handel.

In dit verband moet ook het Actieplan Consumentenbeleid van de Europese Commissie voor de jaren 1999–2002 worden genoemd. Daaruit blijkt dat de komende jaren verschillende voorstellen van de Commissie zijn te verwachten op het terrein van consumentenbeleid. Deze liggen overigens niet allemaal op het terrein van wetgeving. De Europese Commissie heeft aangegeven de bevordering van de dialoog tussen consumentenorganisaties en bedrijfsleven, de integratie van consumentenbeleid in andere beleidsterreinen en de ontwikkeling van alternatieve instrumenten ten opzichte van wetgeving – zoals zelfregulering – uitdrukkelijker voor het voetlicht te willen brengen.

De Nederlandse inzet met betrekking tot het Europese consumentenbeleid zal wat mij betreft ook in de komende periode gekenmerkt worden door een positiefkritische houding. Discussies over de invulling van het consumentenbeleid zullen in toenemende mate, zeker nu de effecten van de interne markt ook steeds meer voor de consument merkbaar worden, op Europees niveau gevoerd moeten worden. Daarbij onderken ik dat bij een aantal lidstaten de neiging bestaat om alle mogelijke problemen die de consument ondervindt op te lossen door hem daartegen met wettelijke maatregelen te beschermen. Ik ben echter van mening dat primair de consument zelf verantwoordelijk is voor het oplossen van eventuele problemen. Overheidsinterventies zijn alleen opportuun waar de noodzaak daartoe onderbouwd kan worden aangetoond of waar de *countervailing power* van de consument tekortschiet. Voorts meen ik dat eventuele interventies niet louter in de context van het consumentenbeleid moeten worden gezien, maar dat ook moet worden afgewogen welke andere effecten deze hebben, bijvoorbeeld administratieve lasten voor het betrokken bedrijfsleven of problemen bij de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Ook moet steeds bezien worden in hoeverre gebruik gemaakt kan worden van het probleemoplossend vermogen van de markt zelf. Mijns inziens dienen Europese regelgevingsvoorstellen dan ook zo veel mogelijk ruimte te laten voor alternatieve instrumenten als zelfregulering. In dat verband acht ik het een goede zaak dat dit ook in het eerder genoemde Actieplan van de Europese Commissie doorklinkt. Ik acht het van belang dat de Europese instellingen de nodige aandacht geven aan de kwaliteit van de door hen geproduceerde wetgevingsproducten. Dit bevordert niet alleen een effectieve en snelle implementatie in de nationale wetgeving maar ook de toegankelijkheid van die wetgeving voor de consument.

## **7 Overig**

Ten slotte wijs ik op een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het Consumentenkrediet (WCK), dat op korte termijn ter advisering aan de Raad van State wordt gezonden. De wijziging beoogt de voorschriften uit het op de WCK gebaseerde Besluit Kredietaanbiedingen omtrent de in kredietaanbiedingen aan consumenten te verschaffen informatie voortaan ook te laten gelden voor kredietaanbiedingen boven de in de WCK opgenomen grens van f 50 000. Hierdoor kunnen consumenten een goede vergelijking maken tussen verschillende kredietaanbiedingen en verkrijgen zij een beter inzicht in de daaruit voor hen voortvloeiende financiële consequenties.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,  
G. Ybema