

Vergaderjaar 1999–2000

23 162

Consumentenbeleid

Nr. 10

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 28 december 1999

De vaste commissie voor Economische Zaken¹ heeft op 7 december 1999 overleg gevoerd met staatssecretaris Ybema van Economische Zaken over **de brief van 28 oktober 1999 inzake initiatieven in het kader van het consumentenbeleid** (23 162, nr. 45).

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA) concludeerde uit de voorliggende brief dat het belang van de consument lager scoort dan het belang van het bedrijfsleven. De basisbescherming van de consument wordt namelijk als voltooid gezien. Verder wordt gezegd dat het verdragsrechtelijk kader van de Europese Unie (EU) de ruimte voor nationale consumentenwetgeving bepaalt. Zij vond echter dat dat niet hoeft te betekenen dat Nederland altijd op de minimumvariant gaat zitten.

In de brief worden twee externe onderzoeken aangekondigd. Via een van die onderzoeken moet de werking van de markt vanuit het consumentenperspectief in kaart worden gebracht. Op basis van welke criteria gebeurt dat? Hoe wordt het consumentenperspectief gedefinieerd? Wat is de inbreng van de consumentenorganisaties? Het tweede onderzoek, dat door de KPMG wordt verricht moet een kwalitatief en kwantitatief beeld verschaffen van de consumer concerns die voor de Nederlandse consument van belang zijn. Er kan maar één ding worden gemeten, namelijk wat de consument koopt. Dat kan worden gemeten, vastgelegd en eventueel beïnvloed. De vraag is dan hoe dat wordt beïnvloed. Verder moet een gedragscode voor elektronische handel worden ontwikkeld. De Consumentenbond is daarbij betrokken.

De vraag is of de consument wel voldoende informatie heeft om te kiezen. In de notitie staat dat niet duidelijk is of de consument voldoende in staat is om zijn eigen concerns optimaal tot uitdrukking te brengen in zijn consumptief gedrag. Het thema consumer concerns heeft overigens een directe relatie met maatschappelijk verantwoord ondernemen. Verder dan het stimuleren van ondernemers en producenten in Nederland kan de staatssecretaris echter niet gaan.

De consument is volgens de staatssecretaris zelf verantwoordelijk voor het oplossen van problemen. De individuele consument heeft daar echter

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), Biesheuvel (CDA), voorzitter, Witteveen-Hevinga (PvdA), Leers (CDA), Voûte-Droste (VVD), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Hessing (VVD), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF), M.B. Vos (GroenLinks), Van Zuijlen (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Hofstra (VVD), Van Walsem (D66), Wagenaar (PvdA), Stroeken (CDA), De Boer (PvdA), Van den Akker (CDA), Geluk (VVD), Verburg (CDA), Bos (PvdA), Blok (VVD), Hindriks (PvdA).
Plv. leden: Verbugt (VVD), Atsma (CDA), Kalsbeek (PvdA), Wijn (CDA), Klein Molekamp (VVD), Vendrik (GroenLinks), Kamp (VVD), Van den Berg (SGP), Poppe (SP), Kuijper (PvdA), Van Middelkoop (GPV), Van der Steenhoven (GroenLinks), Schoenmakers (PvdA), Bakker (D66), Van Baalen (VVD), Schimmel (D66), Herrebrugh (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Smits (PvdA), De Haan (CDA), Van Beek (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Koenders (PvdA), Udo (VVD), Hamer (PvdA).

een organisatie voor nodig. Mevrouw Van der Hoeven vond subsidiëring van bijvoorbeeld geschillencommissies dan ook verantwoord. De staatssecretaris wil ook gebruik maken van het probleemoplossend vermogen van de markt. Kan hij uitleggen hoe de markt er bijvoorbeeld voor kan zorgen dat internet clean blijft en hoe de consument kan voorkomen dat hij atoomstroom krijgt? Hoe komt het probleemoplossend vermogen van de markt ten dienste van de consument?

Er komt een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het consumentenkrediet. Ook kredietaanbiedingen boven de in de wet opgenomen grens van f 50 000 behoren te vallen onder de informatievoorschriften.

Misleidende, onvolledige of te klein geschreven informatie is geen informatie en behoort te worden tegengegaan. Kan de staatssecretaris verder iets zeggen over de afspraken op nationaal niveau over de elektronische handel en de basisafspraken?

Mevrouw **Wagenaar** (PvdA) was teleurgesteld over de brief, aangezien er niets nieuws in staat. Bovendien wordt in de brief niet uitgegaan van de rechten van de consument. De consument moet in de gelegenheid worden gesteld om verantwoord te consumeren. Dat wordt geregeld via zelfregulering, wetgeving of regelgeving. Is het ministerie van Economische Zaken echter niet te veel een ministerie voor het bedrijfsleven en te weinig voor de consumenten?

Mevrouw Wagenaar vond het goed dat onderzoek wordt gedaan naar de consumentenzorgen. Wat zal er echter worden gedaan met de uitkomsten van het onderzoek? Zij wilde die uitkomsten graag vergezeld zien van een beleidsbrief, waarin het belang van de consumenten duidelijk naar voren komt. Kan de staatssecretaris iets zeggen over de wijze waarop in Seattle met consumentenzorgen is omgegaan? Zij had tot haar verbazing gelezen dat de Europese Commissie bij de WTO genetisch gemanipuleerd voedsel als wisselgeld heeft gebruikt om de landbouwsubsidies te kunnen behouden. Zo mag toch niet met zorgen en rechten van consumenten worden omgesprongen?

Mevrouw Wagenaar vond de ontwikkeling van de consumentenmarkttoets positief, maar welk gewicht wordt daar in het beleid van EZ aan gegeven?

Zij was van mening dat moet worden getoetst op prijs, kwaliteit en diversiteit van aanbod. Hoe zal dat worden afgezet tegen andere zaken? Veilige elektronische handel is belangrijk. Op dit moment zijn er veel keurmerken in omloop. EZ zou moeten bevorderen dat er één Nederlands keurmerk komt. Bovendien zou het goed zijn als Nederland op Europees niveau initiatieven neemt. Er moeten verder snel afspraken worden gemaakt over de elektronische handtekening. Het departement geeft nu een paar miljoen aan de Consumentenbond en gaat ervan uit dat het dan allemaal wel goed zal komen. Dat is echter iets te gemakkelijk.

De staatssecretaris constateert verder geen knelpunten als het om consumentenzaken gaat. Mevrouw Wagenaar vond drie punten echter wel belangrijk. De eerste is voedselveiligheid. Op de etiketten moet komen te staan hoe voedsel is geproduceerd, wat eraan is toegevoegd en of het genetisch is gemanipuleerd. Het tweede punt betreft de nieuwe winkelcentra. Die hebben een eenvormige uitstraling. Vaak wordt alleen aan de grote winkelketens verhuurd. Dat betekent dat de keuze van de consument beperkt wordt en dat de plaatselijke middenstand niet aan bod komt. Het derde punt betreft het consumentenbouwrecht. Het eigenwoningbezit neemt fors toe, maar kopers hebben weinig inzicht in de werkelijke kosten en hebben geen onafhankelijke begeleiding bij de koop van hun huis. Bovendien is de GIW-garantieregeling niet toegesneden op de huidige overspannen markt. Het realiseren van eigen wensen van kopers komt door dit alles in de knel.

De heer **Blok** (VVD) was van mening dat het belang van de consument is gediend bij voldoende keuzevrijheid, een ruim en kwalitatief goed aanbod

tegen een redelijke prijs. Deze belangen worden vooral gediend met voldoende concurrentie en internationale vrije handel. Daarnaast moet er sprake zijn van een specifiek consumentenbeleid. De staatssecretaris wil op drie onderwerpen verdere actie ondernemen. Het eerste is het kwantificeren van de effecten van marktwerking voor consumenten. Dat is een goede gedachte, maar in de brief wordt niet aangegeven aan welke sectoren wordt gedacht. Worden daarin ook de nutsbedrijven, het openbaar vervoer, de gezondheidszorg meegenomen? Een aparte sector is verder de overheid zelf.

Het tweede actiepunt betreft de e-commerce. De e-commerce verkeert in een heel pril stadium en stelt nog niet veel voor, zeker niet op de consumentenmarkt. Het totstandkomen van een goed werkende elektronische handelsmarkt voor de consument is echter van groot belang. Om die markt te ontwikkelen is het van belang dat de consumenten er vertrouwen in hebben. Een deel van dat vertrouwen zal gebaseerd moeten zijn op regelgeving. Excessen moeten strafrechtelijk kunnen worden aangepakt, maar gewone handelstransacties mogen niet belemmerd worden door een stapeling van wetgeving.

Het derde actiepunt betreft de consumer concerns. De heer Blok vreesde dat de staatssecretaris verwachtingen wekt die nauwelijks zijn waar te maken. Hoe moet bijvoorbeeld een afweging worden gemaakt tussen de huidige tariefmuren in de EU, die schadelijk zijn voor de boeren in de derde wereld, maar die ertoe kunnen leiden dat er milieunormen kunnen worden gesteld? Zo'n afweging is nauwelijks in een onderzoek te vervatten. Hij preekt de staatssecretaris overigens voor zijn aandacht voor de administratieve lasten. Er moet iedere keer een balans worden gevonden tussen een voldoende mate van consumentenbescherming en het niet dicht reguleren van dit land.

Het antwoord van de staatssecretaris

De **staatssecretaris** had met deze brief geprobeerd de positie van de consument beter in beeld te krijgen. Hij wilde het consumentenperspectief van verschillende markten systematischer en in een vroeger stadium bij het beleid betrekken. De belangen van de consument raken overigens veel van zijn collega's. De consument is namelijk soms reiziger, soms klant bij een winkel. In die zin is consumentenbeleid facetbeleid. De ontwikkelingen in Europees verband zijn ook belangrijk voor het verbeteren van de positie van de consument. Zo is in het Verdrag van Amsterdam artikel 153 opgenomen, waarin staat dat rekening moet worden gehouden met de consumentenbelangen. Dat moet ook een vertaling krijgen in het nationale beleid.

Het nationale beleid richt zich op specifieke terreinen. De invalshoek van EZ is via marktwerking te proberen de kwaliteit, de prijs en de prijs-kwaliteitverhouding te verbeteren. Verder is de ontwikkeling van de elektronische handel belangrijk, want die heeft een geweldige impact op de mogelijkheden en de kwetsbaarheden van de consument. Op dit moment blijkt dat van alle transacties via internet, er maar 20% van consumenten zijn. Alles wijst er echter op dat dat aandeel zal toenemen. Een consument die zich op die markt begeeft, is een actieve consument. Het is essentieel dat die actieve consument goede en betrouwbare informatie krijgt. Verder moet hij weten wat zijn rechten en plichten zijn. Er wordt geprobeerd om in Europees verband een richtlijn op dit punt op te stellen. Nationaal wordt gewerkt met gedragscodes. Zo is er de Webtrader van de Consumentenbond. Die is bedoeld om de consument een zekere bescherming te bieden. Het consumentenbeleid is in toenemende mate Europees beleid. Het draagvlak van de EU is ook nodig om internationale afspraken te kunnen maken.

Een ander belangrijk onderwerp betreft consumer concerns. KPMG heeft opdracht gekregen om de ervaringen van de consument op dat punt te

onderzoeken, kwantitatief en kwalitatief. Dat onderzoek is bijna afgerond. Uit de bevindingen van het onderzoek van KPMG blijkt dat meer dan de helft van de consumenten dit een belangrijk onderwerp vindt. Het gaat dan met name om de onderwerpen die te maken hebben met het milieu, arbeidsomstandigheden, in het bijzonder kinderarbeid en de voedselveiligheid ofte wel de gezondheidsrisico's. Nu moet worden bekeken hoe de consument de informatie kan verkrijgen die hij mist, maar die hij essentieel vindt om een keuze te kunnen maken.

Bij consumer concerns gaat het om zorgen van de consumenten over de manier waarop producten zijn geproduceerd. De staatssecretaris wilde er nu achter komen over welke markten en welke groepen producten de consumenten vragen hebben. Vervolgens is de vraag hoe daarmee om te gaan. Uit het onderzoek van KPMG blijkt dat het consumentengedrag nog niet is afgestemd op de consumer concerns. Daar zijn een aantal oorzaken voor. De belangrijkste is dat de informatie die de consument nodig heeft, niet altijd beschikbaar, eenduidig of betrouwbaar is. Het rapport van de KPMG kan met de opvattingen van de staatssecretaris begin volgend jaar aan de Kamer worden gestuurd. Aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek kan deze discussie dan worden vervolgd.

Het onderwerp consumer concerns stond op de agenda van de WTO in Seattle. Daar is echter alleen marginaal over gesproken. Dat heeft alles te maken met het verloop van die conferentie. Het punt voedselveiligheid is aan de orde geweest bij het onderdeel landbouw. Gebleken is dat ontwikkelingslanden en Amerika veel weerstand bieden om het onderwerp voedselveiligheid te agenderen. De EU probeert dat punt echter wel op de agenda te krijgen. Er is geen eindresultaat te melden, omdat de besprekingen niet zijn afgerond. De staatssecretaris was echter niet ontevreden over het tussenresultaat.

Met de consumentenmarkttoets zal worden geprobeerd erachter te komen of de consument in een bepaalde markt tevreden of ontevreden is. Het Economische instituut voor het midden- en kleinbedrijf zal het instrument ontwikkelen en toepassen in de praktijk. Het CBS heeft de binnenlandse consumptieve bestedingen uiteengegafeld in 120 productmarkten. De consumentenmarkttoets zal zich richten op de markten met een verhoogd risico voor de consument. Er worden een aantal indicatoren ontwikkeld die zullen worden gebruikt om erachter te komen of er inderdaad sprake is van een verhoogd risico en of de consument kwetsbaar is in een bepaalde markt. Een belangrijk deel van die consumentenmarkttoets bestaat uit zaken als de klanttevredenheid, de tevredenheid over de aankoop en de klachtenregelingen. Dat zijn allemaal zaken die kwantitatief kunnen worden vastgesteld. Het instrument is wellicht tegen de zomer van volgend jaar gereed. Dan zijn ook de resultaten bekend van de eerst testen van vier of vijf markten. De Consumentenbond wordt bij de toets betrokken.

De staatssecretaris gaf aan bezig te zijn om het consumentenbeleid in algemene zin helderder in kaart te brengen. Hij merkte namelijk steeds dat er onvoldoende duidelijkheid is over de inhoud van het consumentenbeleid en over de vraag wie waar verantwoordelijk voor is.

Liberalisering moet leiden tot een goede marktwerking, waarbij de dienstverlening goed is geregeld, er een goed en gevarieerd aanbod is en de consument tegen een redelijke prijs een product kan kopen. Liberalisering van de markt vraagt dan ook om een goede regulering. Het is de bedoeling dat de Kamer voor de kerst van de minister van Economische Zaken een notitie op dit punt krijgt. Het is echter een onderwerp dat veel departementen raakt en dat kost meestal extra tijd, dus het is niet zeker dat dat ook zal lukken.

De staatssecretaris nam het punt van de voedselveiligheid buitengewoon serieus. Door de affaires, zoals de dioxinekippen, is gebleken hoe kwetsbaar die voedselveiligheid is. De consument moet daarom worden geïnformeerd over mogelijke risico's of over bestanddelen in producten

die hij niet verantwoord vindt. Zo zijn er groepen consumenten die geen producten willen waar GMO's in zitten, terwijl er toch geen sprake is van een risico voor de volksgezondheid. In Europees verband wordt nu geprobeerd daar wetenschappelijk zekerheid over te krijgen. Ook als er geen sprake is van onverantwoorde risico's voor de volksgezondheid, moeten er GMO-vrije ketens komen, zodat de consumenten GMO-vrije producten kunnen kopen. Ook op dit punt is de marktwerking belangrijk. Bij bepaalde deelmarkten blijkt dat de opvattingen van de consumenten over producten zoveel invloed hebben dat producenten of leveranciers die producten uit de schappen halen.

In het overleg in Seattle over het onderdeel landbouw heeft de Europese Commissie de suggestie ingebracht om een biotechnologiewerkgroep onder de paraplu van de WTO te brengen. Dat was een voorstel dat op geen enkele steun van de Europese handelsministers kon rekenen. In VN-verband is namelijk afgesproken dat er een internationaal bio-safety protocol moet komen. De Amerikanen werken daar schoorvoetend aan mee. Als in WTO-verband een andere werkgroep wordt ingesteld, zullen zij helemaal niet meer meewerken.

Er is gesproken over de eenvormigheid van winkellocaties. De minister van EZ heeft bij de begrotingsbehandeling gezegd dat nog niet kan worden gesproken van een te ver doorgevoerde uniformiteit in het winkelbestand. Er is voor het Rijk dan ook geen reden om op dat punt handelend op te treden. Voorzover er sturend opgetreden zou moeten of kunnen worden, ligt dat in handen van de gemeenten.

Het consumentenbouwrecht is vooral de verantwoordelijkheid van de bewindslieden van Volkshuisvesting. De staatssecretaris wilde de vraag op dat punt wel doorspelen.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA) was er nog niet van overtuigd dat de staatssecretaris op de goede weg is. Zij was overigens van mening dat duidelijk moet zijn dat er maar één coördinerend staatssecretaris van consumentenbeleid is. Dat betekent dat als er zaken zijn die op andere ministeries niet goed uit de verf komen, deze staatssecretaris aan de bel moet trekken en de Kamer daarover moet rapporteren.

Mevrouw Van der Hoeven was er niet van overtuigd dat de bedoeling rond onder andere het probleemoplossend vermogen van de markt niet te pretentius is. Zij wachtte af waar de staatssecretaris volgend jaar mee komt. Daarna kan dan worden beoordeeld of het al dan niet te pretentius is. De vraag zal echter toch zijn wat er daadwerkelijk gaat gebeuren om de zaken die de staatssecretaris graag wil verbeteren, ook inderdaad te verbeteren.

Mevrouw **Wagenaar** (PvdA) beschouwde dit overleg als een tussenstand. Zij was benieuwd wat er gaat gebeuren met het onderzoek naar de consumentenzorgen en de ontwikkeling van de consumentenmarkttoets. Zij was van mening dat er één iemand in het kabinet moet zijn die dat aanstuurt, ook richting andere departementen en die voortdurend hamert op het belang van de consument.

De burgers willen veel actiever dingen kopen, op het internet, maar ook in de winkel. Zij willen daarom een duidelijk etiket. De politiek moet op de wens van de consumenten meegaan en daar handvatten voor bieden.

De heer **Blok** (VVD) had wat betreft de elektronische handel het gevoel dat de staatssecretaris en hij het met elkaar eens zijn dat het in het belang van de consument is dat die totstandkomt, zodat die ruime keuze tegen een redelijke prijs voor handen is. Hij had echter niet uit het antwoord van de staatssecretaris af kunnen leiden welke consequenties hij daaruit trekt voor het hele traject van regelgeving. De strafrechtelijke kant moet

uiteraard zijn afgedekt, maar er moeten geen regels worden gestapeld, want dan komt de handel niet tot stand.

De **staatssecretaris** merkte op dat het doel van de brief was om een tussenstand te geven. Hij hoopte dat hij ook mevrouw Van der Hoeven ervan kon overtuigen dat hij echt op de goede weg zit. Hij gaf verder aan dat hij geen coördinerende rol heeft als het gaat om alles wat met consumenten te maken heeft. Er zijn namelijk verschillende soorten consumenten, waarvan velen onder de verantwoordelijkheid van andere bewindspersonen vallen. Als er sprake zou zijn van een echte coördinerende verantwoordelijkheid, zou er ook een onderraad binnen het kabinet zijn. Die is er wel voor het grotestedenbeleid, maar niet voor het consumentenbeleid. Als er echter zaken spelen die de consumenten raken en als zijn collega's daar volgens hem te weinig aandacht aan besteden, kan hij zijn collega's daar wel op aanspreken.

Er zijn zaken die voor de burgers belangrijk zijn, maar die niet allemaal onder het consumentenbeleid en de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris vallen. EZ is een interventie ministerie. Dat betekent dat EZ voortdurend bezig is te letten op ontwikkelingen die primair bij andere ministeries spelen, maar die consequenties kunnen hebben voor de ontwikkeling van de economie, waar EZ uiteraard wel primair verantwoordelijk voor is.

De staatssecretaris was niet van mening dat het belang van consumenten lager scoort dan het belang van het bedrijfsleven en dat de belangstelling voor consumenten minimaal is in Nederland. Nederland loopt internationaal voorop bij de ontwikkeling van gedragscodes. Een voorbeeld daarvan is de algemene gedragscode van ECP.nl (Commerce platform Nederland). Verder is er de Webtrader van de Consumentenbond. Afgewacht zal moeten worden of de consumentenmarkttoets te pretentius is. Als het slaagt, is het een mooi instrument, waarmee heel gericht antwoord kan worden gegeven op de vraag waar de wezenlijke vragen liggen voor de consumenten. Met dat gegeven kan er vervolgens wat aan worden gedaan. De resultaten van deze toets zouden meegenomen kunnen in het MDW-traject. De staatssecretaris hoopte dat de consumentenmarkttoets straks dezelfde hardheid zal krijgen als de MDW-operaties. Het gaat dan namelijk niet meer om algemene kwalitatieve beleidsuitspraken, maar om de vraag waar de problemen liggen en wat daaraan kan worden gedaan. Dat speelt ook in het MDW-traject. Als het een succes wordt, zal het dus zeker een instrument zijn dat bij andere sectoren de nodige weerstand zal opleveren, want er spelen altijd verschillende belangen een rol. Voor EZ staat de positie van de consument echter centraal.

De wetgeving speelt een belangrijke rol bij e-commerce, maar er moet niet al te lichtvaardig naar wetgeving worden gegrepen als het niet echt nodig is. Dan kan er namelijk sprake zijn van het stapelen van wetgeving op wetgeving en dat is niet de bedoeling.

De voorzitter van de commissie,
Biesheuvel

De griffier van de commissie,
Tielens-Tripels