

Vergaderjaar 2003–2004

**27 879**

## **Versterking van de positie van de consument**

**Nr. 9**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2004

Het Kabinet is verheugd uw Kamer zijn voornemens op het gebied van consumentenbeleid te presenteren in de vorm van een strategisch actie programma<sup>1</sup>. Tijdens overleg met uw Kamer d.d. 28 november 2003 en in brieven aan uw Kamer<sup>2</sup> heb ik toegezegd om een onderzoek uit te voeren naar de «witte vlekken in het nationale stelsel van consumentenbescherming» om een stevige, toekomstgerichte visie op het consumentenbeleid neer te zetten.

Ik ben vervolgens met de relevante betrokkenen<sup>3</sup> in gesprek gegaan en heb meerdere onderzoeken gedaan om boven water te krijgen welke problemen consumenten en aanbieders in hun onderlinge relatie onder vinden<sup>4</sup>.

Voor een herijking van het consumentenbeleid bestaan er drie aanleidingen. Ten eerste, is het de visie van het Kabinet dat een sterke markt een sterke overheid verdient. Ten tweede, worden in de onderzoeken naar de witte vlekken op het gebied van consumentenbescherming vele problemen gesignaleerd die nu een oplossing behoeven. Ten derde, behoeft het nationale handhavingstelsel aanpassing naar aanleiding van recente Europese ontwikkelingen.

Met dit strategisch actieprogramma wordt op sommige punten de rol van de overheid actiever ingevuld en wordt verder gegaan dan de voorstellen die de Europese Commissie recentelijk heeft gedaan.

Ik zal een consumenten toezichthouder oprichten. Deze toezichthouder zal door middel van een informatieloket consumenten en aanbieders informatie verstrekken over hun rechten en plichten. Tevens verwijst dit loket, als onderdeel van de toezichthouder, consumenten met een geschil door naar de juiste instantie ter afdoening van het verschil. Daarnaast zal deze toezichthouder optreden op basis van inbreuken op het consumentenrecht met een collectief karakter. In paragraaf 3 wordt nader ingegaan op deze toezichthouder.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, 2003–2004, 27 879, nr. 5; Tweede Kamer, 2003–2004, 21 501-31, nr. 33; Tweede Kamer, 2003–2004, 27 879, nr. 6; Tweede Kamer, 27 879, 2004, nr. 8.

<sup>3</sup> Zoals de Consumentenbond, VNO-NCW, MKB Nederland, Stichting de Ombudsman, de ANWB en meerdere departementen en toezichthouders.

<sup>4</sup> De uitgevoerde onderzoeken die in de bijlage bij het Strategisch Actieprogramma voor de Consument opgenomen zijn betreffen: Klachtenafhandeling in de detailhandel en autobranche, NIPO, april 2004, Onderzoek naar afhandeling van individuele consumentenklachten, Twijnstra Gudde, april 2004, Consumentenklachten en collectieve acties, EIM, april 2004 en Consument en informatie: zoekt en gij zult vinden?, Intomart, mei 2004.

Reden hiervoor zijn de resultaten van de onderzoeken die in het kader van het strategisch actieprogramma zijn uitgevoerd. De meest in het oog springende conclusies zijn:

- 22% van de consument gaat niet terug met klacht naar leverancier.
- 43% van de consument is ontevreden over klachtafhandeling.
- Slechts 4,5% van de ontevreden consument ging met geschil naar geschillencommissie of rechter.
- In de periode van 2001–2003 bij de Consumentenbond en Stichting de Ombudsman 9 916 klachten over misleidende reclame, 498 agressieve verkoop en 1 351 over oplichting en bedrog.

Dit strategisch actieprogramma richt zich op meer kennis bij consumenten en aanbieders, vergroting van toegang tot individuele geschiloplossingen en vermindering van het aantal inbreuken met een collectief karakter op het consumentenrecht door publieke handhaving.

De acties om deze doelen te bereiken zullen disciplinerend werken op de markt, waardoor er naar verwachting minder geschillen ontstaan en een mentaliteitswijziging optreedt bij zowel de aanbieder als consument («versterkte consumententaliteit»). Dit doel is bereikt wanneer consumenten over voldoende en juiste informatie beschikken, de regelgeving inhoudelijk effectief is en de regels op de markt gehandhaafd worden.

Dit strategisch actieprogramma doet recht aan de rol van de overheid en de eigen verantwoordelijkheid van de consument en de aanbieder. Uitgangspunt hierbij is dat consumenten in staat dienen te zijn goed gefundeerde keuzes te maken en voor hun eigen belangen op kunnen komen. In het kader van dit strategisch actieprogramma betekent dit dat ingezet wordt op:

- 1) *Kennis: De consument en aanbieder moet goed op de hoogte kunnen zijn van hun rechten en plichten en de mogelijkheden om hun recht te halen.*

Uit de gesprekken met de relevante betrokkenen en de onderzoeken werd duidelijk dat de materiële consumentenbeschermingsbepalingen geen aanpassing behoeven. Onderzoek heeft evenwel aangetoond dat de basis-kennis van de consument en de aanbieder onvoldoende is ten aanzien van hun rechten en plichten en de mogelijkheden om hun recht te krijgen<sup>1</sup>. Het is voor consumenten met een geschil niet eenvoudig om de juiste instantie te vinden, omdat er vele verschillende wegen open staan.

Voldoende kennis bij de consument en de aanbieder over rechten en plichten heeft een disciplinerende werking op de markt. Aanbieders worden zo geprikkeld hun verplichtingen na te komen en de consument weet wat hij moet vragen. De aanbieder kan zich onderscheiden door het verstrekken van de juiste informatie aan de consument. Een versterkte consumententaliteit bij consumenten en aanbieders is het resultaat. Hierdoor ontstaat meer vertrouwen van de consument in de markt.

Om dit te bereiken zal de overheid zowel voor de consument als aanbieder informatie laagdrempelig beschikbaar stellen. Het is vervolgens aan de consument en de aanbieder zelf om deze informatie over rechten en plichten te gebruiken en hun gedrag tijdens het koopproces daarop aan te passen.

Om de kennis van consumenten en aanbieders te vergroten, richt ik een centraal informatieloket op dat informatie verstrekt over rechten en plichten en consumenten en aanbieders met een individueel geschil doorverwijst naar de juiste instantie. Daarnaast wordt de website *www.Stalk-*

---

<sup>1</sup> Kennen consumenten en aanbieders hun rechten en plichten?, EIM, 2000.

*Sterk.nl inhoudelijk geactualiseerd, uitgebreid met informatie voor bedrijven en wordt de website beter bekend gemaakt.* De website zal onderdeel uitmaken van het informatieloket. In geval sprake is van markten in transitie en markten waarop de nog op te richten toezichthouder (zie punt 3) signaleert dat zich problemen voordoen (probleemmarkten) zal het informatieloket actiever, gerichte informatie verstrekken aan consumenten en aanbieders, dan op markten waarop normale concurrentie verhoudingen gelden.

Het centrale informatieloket zal onderdeel zijn van de publiekrechtelijke toezichthouder. Redenen hiervoor zijn dat het informatieloket de toezichthouder zal voeden met informatie en dat de toezichthouder sowieso vragen krijgt van consumenten en aanbieders. Voorkomen moet worden dat naast de bestaande instanties nóg een loket voor consumenten ontstaat. Ik zal bezien hoe dit loket efficiënt en effectief vormgegeven kan worden, al dan niet gebruikmakend van bestaande (private) initiatieven. Mijn streven hierbij is dat binnen 2 jaar na oprichting van het informatieloket minimaal 30% van de aanbieders en de consumenten het informatieloket weet te vinden zodat geschillen zo veel mogelijk voorkomen kunnen worden.

## *2) Individuele klachtafhandeling en geschillen: Goede klachtafhandelingen makkelijke toegang tot individuele geschiloplossingen*

Hoewel veel bedrijven klachten serieus nemen, zijn verschillende punten voor verbetering vatbaar. Het is de verantwoordelijkheid van de consument om met een klacht terug te gaan naar de aanbieder. Het is vervolgens de taak van de aanbieder om te zorgen voor eerlijke en transparante afhandeling van klachten. Adequate klachtafhandeling gaat het ontstaan van geschillen tegen. De overheid kan bij deze vorm van zelfregulering een faciliterende rol vervullen.

Indien de consument er samen met de aanbieder niet uitkomt, ontstaat een geschil. Slechts 4,5% van de ontevreden consumenten gaat tot op heden uiteindelijk naar een geschillencommissie of de rechter met zijn geschil<sup>1</sup>.

Consumenten blijken belemmeringen te ervaren bij het vragen van genoegdoening. Laagdrempelige geschiloplossingen zijn in het publieke belang. Slechte ervaringen met het vragen van genoegdoening ondermijnen het vertrouwen van consumenten in de markt. Door informatie-asymmetrie en het ontbreken van voldoende waarborg tegen het overtreden van de regels zal de consument vanwege de vrees een kat in de zak te kopen, terughoudend zijn met kopen<sup>2</sup>. Daardoor zal de markt voor hoge kwaliteit van producten en diensten kunnen wegvallen (door afnemende vraag krijgen aanbieders er geen goede prijs meer voor, vragers kunnen niet op de kwaliteit vertrouwen). Deze averechtse selectie kan zorgen voor het niet tot stand komen van een goede markt, omdat goede producten niet meer worden aangeboden. Dit is inefficiënt en gaat ten koste van de welvaart<sup>3</sup>.

Het is een taak van de overheid om te zorgen dat voor consumenten met een geschil de toegang tot het recht gewaarborgd is. Daarbij is het uitgangspunt van het Kabinet dat in geval van latent marktfalen de markt eerst zelf aan zet is. De direct betrokkenen zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor de oplossing van hun onderlinge conflicten. Buitengerechtigde vormen van geschiloplossing, zoals bijvoorbeeld geschillencommissies voor consumentenzaken onder de Stichting Geschillencommissies Consumentenzaken (SGC), bieden de consument een relatief snelle, eenvoudige en goedkope manier om zijn recht te halen. Deze

<sup>1</sup> Onderzoek naar afhandeling van individuele consumentenklachten, Twijnstra Gudde, april 2004.

<sup>2</sup> Akerlof signaleerde dit probleem in Akerlof, G.A. 1970, the market for lemons: Quality uncertainty and the market mechanism, Quarterly Journal of Economics, 84: 488–500.

<sup>3</sup> De calculus van het publiek belang, Bovenberg en Teulings, juni 2003.

vormen van geschiloplossing door zelfregulering zijn in die zin te verkiezen boven een gang naar de rechter.

Om het ontstaan van geschillen zoveel mogelijk te voorkomen, zal ik samen met het VNO-NCW, MKB en de SER het belang van adequate klachtafhandeling verder onder de aandacht brengen en de bekendheid omtrent het aangesloten zijn bij een geschillencommissie stimuleren. Daarnaast zullen de geschillencommissies door de overheid extra worden gestimuleerd en zal een effectieve toegang tot het recht worden gewaarborgd. Het Kabinet zal bij markten in transitie, die in ontwikkeling zijn van geen of weinig naar volledige mededinging, een adequate en passende geschillenregeling wettelijk verplicht stellen.

Het beleid is gericht op voorkomen van geschillen en op vergroting van het aandeel in de geschillenbeslechting van de geschillencommissies. Het Kabinet streeft ernaar, dat het aantal consumentengeschillen dat door de rechter wordt behandeld afneemt en dat de geschillen die overblijven zoveel mogelijk door geschillencommissies worden afgehandeld. Ik zal tweejaarlijks een meting uitvoeren naar de resultaten van het nieuwe consumentenbeleid en de Tweede Kamer hierover informeren.

### *3) Collectieve klachten: Efficiënte en effectieve handhaving van consumentenwetgeving.*

Gebrek aan handhaving werkt concurrentievervalsing in de hand. In Nederland is de inhoud van het consumentenrecht voldoende, maar er ontbreekt, als één van de weinige Europese landen, publiekrechtelijke handhaving voor een aantal wetten ter bescherming van de economische belangen van de consument.<sup>1</sup> Dit geldt met name voor handhaving van inbreuken op het consumentenrecht met een collectief karakter, zoals bijvoorbeeld misleidende reclame en onredelijk bezwarende bedingen in algemene voorwaarden. Een inbreuk met een collectief karakter is een inbreuk op het consumentenrecht door een aanbieder waardoor meerdere consumenten gedupeerd worden of kunnen worden. Oneerlijke handelspraktijken, waarbij de wet niet wordt nageleefd, ontregelen de markt doordat ze de consument verhinderen een geïnformeerde en efficiënte keuze te maken. De oneerlijke handelspraktijk leidt ook tot concurrentievervalsing, doordat aanbieders, die oneerlijk te werk gaan, omzet weghalen bij concurrenten die de regels wel naleven. Voor de bonafide aanbieder en de consument is het zeer moeilijk zich te beschermen tegen aanbieders die zich niet aan de regels houden.

Belemmeringen bij grensoverschrijdende aankopen verhinderen dat aanbieders en consumenten ten volle de voordelen van de Europese interne markt kunnen benutten. Om deze reden heeft de Europese Commissie een voorstel voor een Verordening ontwikkeld ter bevordering van de samenwerking tussen nationale publiekrechtelijke autoriteiten.<sup>2</sup> De lidstaten dienen te voorzien in een effectieve handhaving van inbreuken met een collectief karakter op het consumentenrecht ter voorkoming van marktfalen. Samenwerking tussen de Europese publiekrechtelijke autoriteiten is van belang omdat de kans op grensoverschrijdende inbreuken wordt vergroot door de toename van grensoverschrijdende aankopen, de ontwikkeling van e-commerce, de komst van de euro, het veralgemeend gebruik van dezelfde talen en de uitbreiding van de Europese Unie. Huidige handhavingssystemen zijn niet op deze ontwikkelingen gebouwd.

Het Kabinet zal conform de voorschriften uit de Verordening zorgdragen voor publiekrechtelijke handhaving van voorschriften inzake grensoverschrijdende Europese wetgeving ter bescherming van de collectieve economische belangen van de consument. Het Kabinet is van mening dat

<sup>1</sup> Afhandeling van collectieve consumentenklachten, EIM, april 2004.

<sup>2</sup> Verordening betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming. In de Raad voor het Concurrentievermogen van 18 mei 2004 is een politiek akkoord bereikt over dit voorstel. Naar verwachting zal binnen enkele weken het voorstel aangenomen worden.

handelingen van consumenten binnen de landsgrenzen dezelfde rechtsbescherming moeten hebben als grensoverschrijdend handelen. Het Kabinet is van mening dat deze keuze de meest aangewezen wijze van handhaving is. De nieuw op te richten toezichthouder zal dan ook actief optreden tegen nationale en grensoverschrijdende inbreuken op het consumentenrecht. De overheid (de toezichthouder) grijpt, in geval van mogelijke inbreuken met een collectief karakter op het consumentenrecht, in met publiekrechtelijke handhaving, daar waar de markt niet voldoende in staat is door middel van zelfregulering of het collectieve actierecht de malafide aanbieders te stoppen.

De nieuwe Europese Verordening inzake samenwerking handhaving consumentenbescherming schrijft enkele minimum bevoegdheden voor, zoals het toegang verkrijgen tot elk document, het uitvoeren van inspecties ter plaatse en het eisen van een bindende toezegging van de verkoper tot het staken van de inbreuk en het publiceren van een toezegging. Het Kabinet maakt de keuze om deze bevoegdheden bestuursrechtelijk in te vullen indachtig het advies van de SER-CCA.<sup>1</sup> Om de effectiviteit van het consumententoezicht te verhogen, zou de toezichthouder bestuursdwang toe moeten kunnen passen en aan overtreders een last onder dwangsom moeten kunnen opleggen. Een goede aanvulling op deze bestuursrechtelijke bevoegdheden is aan de toezichthouder tevens de rechtsbevoegdheid toekennen van een collectief actierecht bij de civiele rechter. Om de individuele consument tegemoet te komen en een efficiënte afwikkeling van het schaderegelingproces mogelijk te maken, overweegt het Kabinet om de toezichthouder de bevoegdheid te geven om een overeenkomst met de aanbieder die inbreuk heeft gemaakt op het consumentenrecht met een collectief karakter voor te leggen aan de rechter met het verzoek deze verbindend te verklaren voor individuele consumenten aan wie de schade door het handelen van de aanbieder is veroorzaakt. Een voorstel voor een dergelijke collectieve afwikkeling van massaschades ligt momenteel in de Tweede Kamer.<sup>2</sup>

De sectorspecifieke taken die voortvloeien uit de Europese Verordening blijven bij de sectorspecifieke toezichthouders (bijvoorbeeld handhaving regelgeving consumentenkrediet blijft bij de AFM). Alle marktoverschrijdende taken worden gehandhaafd door de nieuw op te richten toezichthouder. Ik kies ervoor om geen taken te geven naast de taken genoemd in de Verordening omdat ik een effectieve en efficiënte toezichthouder met beperkte omvang voor sta.

De toezichthouder zal conform de Verordening de volgende taken hebben:

- Het optreden tegen inbreuken op consumentenrecht (aanpak collectieve klachten);
- Het verbindingskantoor («liaison») voor buitenlandse publiekrechtelijke toezichthouders voor grensoverschrijdende collectieve klachten;
- Coördinatiepunt voor de binnenlandse toezichthouders met betrekking tot handhaving overtredingen consumentenrecht (aanpak collectieve klachten);

Het Kabinet geeft derhalve met dit actieprogramma nadere invulling aan de implementatie van de Verordening en verschaft bij het optreden tegen klachten met een collectief karakter aan consumenten binnen de landsgrenzen dezelfde rechtsbescherming als wanneer consumenten grensoverschrijdend handelen. Verder worden er geen extra taken aan de toezichthouder toebedeeld dan de verplichte taken op grond van de Europese regelgeving. Afhankelijk van de Europese processen zal de toezichthouder waarschijnlijk in de nazomer van 2006 in werking treden.

<sup>1</sup> Advies van de SER-CCA van 13 april 2004 aan de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Minister van Justitie. Desbetreffende opmerkingen staan op pagina 25.

<sup>2</sup> Wetvoorstel Wet collectieve afwikkeling massaschade – Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 414, nrs. 1–2 en verder.

Gelet op deze nieuwe overheidstaak en de nieuwe wetgeving (instellingswet), kiest het Kabinet er voor de volle ministeriële verantwoordelijkheid te laten gelden voor de nieuwe consumententoezichthouder. De toezichthouder zal geen «klassieke» ambtelijke dienst zijn, maar de directeur van de toezichthouder zal als bestuursorgaan in de instellingswet worden aangewezen. De directeur van de toezichthouder kan op eigen gezag besluiten nemen, maar blijft aldus hiërarchisch ondergeschikt aan de Minister van Economische Zaken zodat een efficiënte en effectieve toezichthouder wordt opgericht van een beperkte omvang. Ik ben van plan de werking van deze nieuwe toezichthouder te evalueren na een periode van vijf jaar.

*Dialogo over de versterkte consumentaliteit*

Deze beoogde consumentaliteit kan de overheid niet alleen creëren. Naast de genoemde overheidsacties is een open en voortgaande dialoog tussen alle betrokken partijen (consumenten, aanbieders en de overheid) en met uw Kamer wenselijk. Mede op basis van een tweejaarlijkse consumentenmonitor die het ministerie van Economische Zaken zal presenteren, kan deze dialoog gevoerd worden opdat de consument in de toekomst beter voor zijn economische belangen op kan komen en de disciplinerende werking op de markt vergroot wordt.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,  
C. E. G. van Gennip