

Vergaderjaar 2016–2017

27 879

Versterking van de positie van de consument

F

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 13 juni 2017

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken¹ hebben kennisgenomen van het jaarverslag 2016 van de Autoriteit Consument en Markt (ACM)², het Signaal 2017³ van de ACM en de brief⁴ van de Minister van Economische Zaken van 29 maart 2017 met een reactie op deze stukken. Naar aanleiding hiervan is op 12 mei 2017 een brief gestuurd aan de Minister.

De Minister heeft op 13 juni 2017 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,
De Boer

¹ Samenstelling:

Nagel (50PLUS) Ten Hoeve (OSF), Huijbregts-Schiedon (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Flierman (CDA), Barth (PvdA), Ester (CU), Postema (PvdA), Vos (GL), Kok (PVV) (*vice-voorzitter*), P. van Dijk (PVV), Gerkens (SP) (*voorzitter*), Van Beek (PVV), Atsma (CDA), N.J.J. van Kesteren (CDA), Meijer (SP), Pijlman (D66), Prast (D66), Van Rij (CDA), Schalk (SGP), Schnabel (D66), Verheijen (PvdA), Klip-Martin (VVD), Overbeek (SP)

² Raadpleegbaar via <https://jaarverslag.acm.nl/>.

³ Raadpleegbaar via <https://www.acm.nl/nl/download/publicatie?id=17092>.

⁴ *Kamerstukken I*, 2016–2017, 27 879, E.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Minister van Economische Zaken

Den Haag, 12 mei 2017

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken hebben met belangstelling kennisgenomen van het jaarverslag 2016 van de Autoriteit Consument en Markt (ACM)⁵, het Signaal 2017⁶ van de ACM en uw brief⁷ van 29 maart 2017 met uw reactie op deze stukken. De leden van de **D66**-fractie hebben naar aanleiding hiervan de volgende vragen en opmerkingen. De leden van de **SP**-fractie sluiten zich hierbij aan.

De ACM legt als het gaat om de energieconsument de nadruk op begrijpelijkheid en juistheid van informatie in het belang van bewuste keuzes door consumenten. Hoe verhoudt dit zich volgens u tot het feit dat het rationele model van gedrag (inzicht-overzicht-actie) en de rol van bewustzijn inmiddels als achterhaald worden beschouwd door (gedrags-)wetenschappers, en de nadruk die het ministerie wil leggen op toepassing van gedragsinzichten in beleid? De ACM spreekt ook over het belang van reduceren van onnodige complexiteit. Welke invulling geeft u in dit verband aan het begrip complexiteit?

Bent u van mening dat de consument er recht op heeft om erover geïnformeerd te worden als er bij de productie van voedsel onbedwelmde slacht heeft plaatsgevonden? Bent u van mening dat de ACM hieraan aandacht zou moeten gaan besteden?

Als het gaat om de digitale consument noemt de ACM de mogelijkheid dat bedrijven hun machtspositie op internet vergroten door het gebruik van persoonlijke gegevens. Bent u van mening dat bedrijven hun prijzen voor de individuele digitale consument mogen aanpassen op basis van diens zoekgegevens? Maken bedrijven hiervan volgens u gebruik? Zo ja, ziet u een rol voor de ACM in het voorkomen hiervan? Klopt het dat gebruikers van mobiele telefoons de aanbieder een bedrag van enkele duizenden euro's per jaar opleveren? Hoe kijkt u hier tegenaan?

Bij duidelijke tarieven en voorwaarden maakt de ACM terecht melding van sluipkosten. Zij ziet de oplossing in het geven van informatie. Hoe verhoudt zich dit volgens u tot het inzicht uit de gedragseconomie dat informatie hier geen panacee is omdat consumenten hun toekomstige gebruik onder- of overschatten, en dat bedrijven hier met hun prijs- en contractstructuur doelbewust op inspelen om consumenten meer te laten betalen dan ze van plan zijn?

De ACM meldt wat zij met publiekscampagnes heeft bereikt in termen van bekendheid van de campagne, niet in termen van gedragsverandering. De AFM deed indertijd hetzelfde met het meten van de effectiviteit van de verplichte waarschuwing «geld lenen kost geld», maar heeft inmiddels geconcludeerd dat die geen (of zelfs een averechts) effect op leengedrag heeft gesorteerd. Bent u van mening dat de bekendheid van een campagne een geschikte maatstaf is voor succes?

Zijn de veronderstellingen van de ACM dat de consument zelf het beste weet hoe hij zijn belangen kan behartigen, en dat concurrentie en

⁵ Raadpleegbaar via <https://jaarverslag.acm.nl/>.

⁶ Raadpleegbaar via <https://www.acm.nl/nl/download/publicatie?id=17092>.

⁷ *Kamerstukken I*, 2016–2017, 27 879, E.

voldoende keuzes optimaal zijn voor de consument, volgens u in overeenstemming met de beschikbare wetenschappelijke kennis over gedrag?

De ACM besteedt geen aandacht aan de mogelijkheid van prijsdiscriminatie op basis van geslacht. Wetenschappelijke studies elders in enkele sectoren – waaronder financiële dienstverlening – hebben echter aangetoond dat bedrijven bij vrouwen hogere tarieven en prijzen in rekening brengen dan bij mannen. Acht u het van belang dat de ACM hier aandacht aan gaat besteden?

Er zijn banken die een hypotheekrentekorting en een hogere hypotheek geven bij investering in een duurzaam huis. Hoe verhoudt dit zich volgens u tot een eerlijke markt?

De vaste commissie voor Economische Zaken ziet met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangt deze graag uiterlijk 9 juni 2017.

Voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
A.M.V. Gerkens

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 13 juni 2017

Hierbij beantwoord ik de vragen (kenmerk161108u) naar aanleiding van mijn brief van 29 maart 2017 met het jaarverslag 2016 van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en het Signaal 2017 van de ACM.⁸

De leden van de D66-fractie stellen dat het rationele model van gedrag (inzicht-overzicht-actie) en de rol van bewustzijn inmiddels als achterhaald worden beschouwd door (gedrags)wetenschappers. Zij vragen vervolgens hoe dit zich verhoudt tot de nadruk die de ACM legt op de begrijpelijkheid en juistheid van informatie in het belang van bewuste keuzes door de energieconsument.

Heldere, juiste en transparante informatieverstrekking aan de energieconsument is relevant voor consumenten om zich op de energiemarkt te kunnen manifesteren en bijvoorbeeld kosten te besparen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om factureringsinformatie of tussentijdse overzichten van het energieverbruik en teruglevering. Het verstrekken van informatie alleen leidt echter vaak niet automatisch tot het gewenste gedrag, zoals het overstappen naar een andere energieleverancier, wanneer dit een kostenbesparing oplevert. Voor effectief beleid blijkt het vanuit de gedragswetenschap ook relevant om te kijken naar de wijze waarop de informatie gebracht wordt. Uit de gedragswetenschappen blijkt verder dat mensen niet altijd bewust beslissingen nemen of zich rationeel gedragen, maar dat het gedrag wel deels voorspelbaar is. Een voorbeeld van hoe de ACM rekening houdt met inzichten uit de gedragswetenschappen, is de inzet van de ACM op duidelijke en begrijpelijke tarieven en voorwaarden, zodat het makkelijker wordt voor consumenten om de voor hen juiste keuzes te maken. Andere voorbeelden zijn de voorlichtingscampagne van de ACM «Niets doen kost je poen», waarin werd geappelleerd aan de eventuele verliesaversie bij consumenten. Ook is er met de introductie van het «Aanbod op Maat» voor gezorgd dat energieaanbieders consumenten een aanbod doen op basis van hun daadwerkelijke eigen gebruik, om te voorkomen dat over- of onderschattingen van het eigen verbruik resulteren in grote kostenverschillen achteraf.

De leden van de D66-fractie vragen hoe invulling wordt gegeven aan het begrip complexiteit in het kader van het reduceren van onnodige complexiteit.

Een product of dienst kan om verschillende redenen complex zijn voor consumenten. Bijvoorbeeld wanneer het product inschattingen vergt van consumenten over hun toekomstige gebruik of inschatting van een risico (zoals bij verzekeringen). Wanneer de ACM spreekt over het reduceren van onnodige complexiteit lees ik dit in de context van de wijze waarop de informatie wordt gebracht. Energie is een product waarbij de consument pas achteraf weet wat hij precies moet gaan betalen. Dat maakt het voor de gemiddelde consument soms lastig om te controleren of hij ook daadwerkelijk heeft gekregen wat hem is aangeboden en waarvoor hij heeft getekend in het contract. Het is daarom van belang dat deze informatie helder, juist en transparant wordt gebracht en bijvoorbeeld vergeleken kan worden met andere aanbieders of met de tarieven zoals afgesproken in het contract. Recente initiatieven van de ACM, zoals het hierboven genoemde «Aanbod op Maat» en het sturen op vergelijkbare facturen, contracten en eindafrekeningen dragen daaraan bij.

⁸ Kamerstuk 27 879, E.

De leden van de D66-fractie vragen of ik vind dat de consument recht heeft om erover geïnformeerd te worden als er bij de productie van voedsel onbedwelmdde slacht heeft plaatsgevonden en of de ACM hier aandacht aan zou moeten besteden.

De Staatssecretaris van Economische Zaken heeft in zijn brief van 17 februari 2016 (Kamerstuk31 571, X) aan uw Kamer laten weten dat hij van mening is dat consumenten ervan uit moeten kunnen gaan dat regulier vlees op de reguliere wijze, na bedwelming, geslacht is. De Staatssecretaris is in overleg met de sector over de opzet van een privaat systeem dat deze waarborg, of vlees afkomstig is van bedwelmd of onbedwelmd geslachte dieren, moet bieden, en stuurt uw Kamer op zeer korte termijn een brief over dit onderwerp. Toezicht op dit terrein hoort binnen de huidige wettelijke kaders niet bij de taken van de ACM.

De leden van de D66-fractie vragen of bedrijven hun prijzen voor de individuele consument mogen aanpassen op basis van diens zoekgegevens, of bedrijven deze praktijk momenteel toepassen en of een rol voor de ACM is weggelegd in het voorkomen hiervan.

Het aanpassen van prijzen voor de individuele consument op basis van diens zoekgegevens komt neer op gepersonaliseerde prijzen. De Europese Commissie heeft eerder geconcludeerd dat gepersonaliseerde prijzen niet veel voor lijken te komen.⁹ Ook bij mij zijn geen andere signalen bekend. Dit neemt niet weg dat het technologisch gezien in de digitale economie mogelijk is om prijzen aan te passen op basis van persoonlijke zoekgegevens. In generieke zin kan niet worden gezegd of dit positief of negatief voor de consumentenwelvaart is. Voor bepaalde consumenten kan de gepersonaliseerde prijs lager zijn dan wanneer de prijs voor iedere consument gelijk is. Hierdoor zullen consumenten die een product eerst niet kochten, dit nu wel doen. Voor andere consumenten kan de prijs daarentegen hoger zijn. Bij voldoende concurrentie kunnen deze consumenten echter overstappen naar andere aanbieders. Als de overstapmogelijkheden beperkt zijn, kunnen gepersonaliseerde prijzen mogelijk nadelig zijn. In dit geval kan het mededingingsrecht relevant worden. De Mededingingswet verbiedt ondernemingen om misbruik te maken van hun economische machtspositie, bijvoorbeeld door consumenten uit te buiten. Het is aan de ACM als toezichthouder op de Mededingingswet om te bepalen of hier in concrete gevallen zoals bij gepersonaliseerde prijzen sprake van is. Naast de Mededingingswet kan bij aanpassing van prijzen op basis van zoekgegevens het consumentenrecht relevant zijn. Volgens het geldende consumentenrecht (in het bijzonder de Europese Richtsnoeren voor de tenuitvoerlegging/toepassing van richtlijn 2005/29/EG betreffende oneerlijke handelspraktijken) mogen handelaren gepersonaliseerde prijzen toepassen als zij de consument naar behoren informeren over deze prijzen en de wijze waarop ze worden berekend. De ACM houdt toezicht op de richtlijn oneerlijke handelspraktijken. Gepersonaliseerde prijzen zonder dat maatregelen getroffen zijn ter bescherming van de privacy van de individuele consument, kunnen tevens leiden tot een schending van diens recht op privacy. De Autoriteit Persoonsgegevens houdt toezicht op de naleving van de privacyreggeving en zal in een concreet geval beoordelen of een schending van het recht op privacy van de individuele consument heeft plaatsgevonden.

De leden van de D66-fractie vragen of het klopt dat gebruikers van mobiele telefoons de aanbieder een bedrag van enkele duizenden euro's per jaar opleveren en vragen naar mijn zienswijze hierop.

Op basis van de cijfers van de ACM heb ik bovenstaande uitspraak dat gebruikers van mobiele telefoons de aanbieder een bedrag van enkele duizenden euro's per jaar opleveren niet kunnen verifiëren. Uit de

⁹ http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/ucp_guidance_en.pdf

Telecommonitor derde kwartaal 2016 van de ACM komt naar voren dat de totale retailmarkt voor mobiele telefonie en internet tussen de vier en vijf miljard euro bedraagt. De gemiddelde omzet per gebruiker van de mobiele netwerkkoperatoren met een eigen mobiele netwerk (MNO's) uit bellen, sms-en, en data per gebruiker per jaar is ongeveer 290 euro. Bij dit cijfer gelden wel enkele kanttekeningen. Zo zijn bijvoorbeeld ook de pre-paid aansluitingen meegenomen en is de omzet van de mobiele virtuele netwerkkoperatoren (MVNO's) niet meegenomen. Verder zien deze cijfers alleen op het telecommunicatieabonnement.

De leden van de D66-fractie vragen in het kader van sluipkosten hoe de inzet van de ACM op informatieverschaffing zich verhoudt tot het inzicht uit de gedragseconomie dat informatieverschaffing geen panacee is. Hoewel informatieverschaffing geen oplossing biedt voor elk consumentenprobleem, zie ik informatie wel als een minimumvoorwaarde in het keuzeproces van consumenten. Om deze reden is heldere, juiste en transparante informatieverstrekking aan consumenten ook van belang. In het geval van sluipkosten doelt de ACM op situaties waarbij tijdens het aankoopproces van een product pas blijkt dat er steeds meer kosten bijkomen boven op de geadverteerde aanschafsprijs. Bedrijven moeten consumenten vóór de koop duidelijk informeren over de totale prijs inclusief alle bijkomende kosten. In het geval van de sluipkosten vormt de oplossing van de ACM naar mijn mening een belangrijke minimumvoorwaarde, namelijk er voor zorgen dat consumenten in ieder geval de juiste informatie krijgen over de totale kosten van hetgeen zij willen aanschaffen.

De leden van de D66-fractie vragen of ik van mening ben dat de bekendheid van een campagne een maatstaf is voor succes. Bekendheid geeft wel enige indicatie maar zegt niet direct iets over gedrag. Onderzoek naar de gedragseffecten is niet altijd mogelijk en bovendien niet altijd doelmatig. Om deze reden vormt de ACM zich een beeld van het succes van haar campagnes door een combinatie van tussenuitkomsten, zoals cijfers omtrent bereik, cijfers inzake meldingen en bezoeken van relevante ConsuWijzer-pagina's (hetgeen laat zien dat consumenten in actie komen), feedback van experts zowel op inhoud als op proces van de campagne en media-aandacht.

De leden van de D66-fractie vragen of de veronderstellingen van de ACM dat de consument zelf het beste weet hoe hij zijn belangen kan behartigen, en dat concurrentie en voldoende keuzes optimaal zijn voor de consument in overeenstemming zijn met de beschikbare wetenschappelijke kennis over gedrag.

De positieve effecten van concurrentie op economische groei en welvaart blijken uit uitgebreid empirisch onderzoek. Voor een overzicht verwijs ik naar de OECD Factsheet on How Competition Policy Affects Macroeconomic Outcomes (2014).¹⁰ Gedragswetenschappelijke inzichten doen hier in essentie niet aan af. De ACM gaat ervan uit dat consumenten doorgaans in staat zijn hun eigen keuzes te maken, maar heeft tegelijkertijd oog voor veelvoorkomende gedragsvalkuilen en «begrensde rationaliteit» van consumenten. Daarom zet zij onder andere in op duidelijke en begrijpelijke tarieven en voorwaarden en strijdt zij bijvoorbeeld tegen vooraf aangevinkte keuze-opties in de reisbranche, omdat de kracht van *default*-effecten bekend is. Ook onderzoekt de ACM samen met de Nederlandse Zorgautoriteit in hoeverre de vele aangeboden basiszorgverzekeringen (nagenoeg) gelijk zijn en wat dit betekent voor consumenten, omdat een daadwerkelijk gevarieerd aanbod bijdraagt aan de consumentenwelvaart, maar onnodige keuzestress niet.

¹⁰ <https://www.oecd.org/daf/competition/2014-competition-factsheet-iv-en.pdf>

De leden van de D66-fractie vragen of de ACM aandacht zou moeten besteden aan prijsdiscriminatie op basis van geslacht.

Toezicht op discriminatie op basis van geslacht valt buiten de reikwijdte van de toezichtstaken van de ACM, die toezicht houdt op markten. De Algemene Wet Gelijke Behandeling biedt waarborgen om ongewenste discriminatie op basis van geslacht tegen te gaan. Ik zie daarom geen taak voor de ACM voor toezicht op prijsdiscriminatie op basis van geslacht.

Ten slotte vragen de leden van de D66-fractie hoe het gegeven dat er banken zijn die een hypotheekrentekorting en een hogere hypotheek geven bij investering in een duurzaam huis zich verhoudt tot een eerlijke markt.

Het verlenen van een hypotheekrentekorting of een hogere hypotheek op basis van een investering in een duurzaam huis is in mijn optiek geen belemmering voor een eerlijke markt. Deze investering kan leiden tot een hogere waarde van het huis of lagere maandelijkse lasten, hetgeen gevolgen kan hebben voor de kredietwaardigheid en door de bank verdisconteerd kan worden in de hypotheekrente of hoogte van de hypotheek. Dit is vergelijkbaar met het bouwdepot dat meegefinancierd kan worden in een hypotheek en aangewend dient te worden voor investeringen in (de waarde van) het huis.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp