

Vergaderjaar 2019–2020

27 879

Versterking van de positie van de consument

Nr. 75

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2020

In deze verzamelbrief informeer ik uw Kamer graag over de voortgang op zes thema's op het gebied van consumentenbeleid en marktordening. Het gaat hierbij om de deur-tot-deurverkoop van energiecontracten, de geldigheid van cadeaubonnen, de implementatie van de Europese New Deal voor de consument, waarborgtarieven en -kosten, eerlijkere concurrentie met buitenlandse webwinkels gelet op btw, invoerheffingen en het Postverdrag; en over softwareleveranciers. Hiermee geef ik invulling aan diverse moties en toezeggingen.

1. Deur-tot-deurverkoop van energiecontracten

In lijn met de motie van het lid Beckerman c.s. vind ik het onacceptabel als verkopers van energiecontracten consumenten bij hun voorkeur misleiden of agressieve handelspraktijken hanteren.¹ De motie verzoekt ten eerste om het toezicht aan de deur te verscherpen en ten tweede de mogelijkheden van een verbod van deur-tot-deurverkoop of de instelling van zogenaamde colportagevrije zones te onderzoeken.

Verscherpt toezicht aan de deur

Nederland beschermt consumenten wettelijk goed bij deur-tot-deurverkoop (colportage). Zo heeft een consument bijvoorbeeld een bedenktijd van veertien dagen en is de verkoper verplicht om de consument hierover duidelijk te informeren voor het sluiten van de overeenkomst. Doet de verkoper dit niet, dan wordt de bedenktijd verlengd met maximaal twaalf maanden. Daarnaast kan de consument een overeenkomst die onder invloed van een oneerlijke handelspraktijk tot stand is gekomen vernietigen.

¹ Kamerstuk 35 300 XIII, nr. 46

Dit wettelijk kader wordt aangevuld met zelfregulering, in de vorm van de Code Fieldmarketing die onder de vlag van de Reclame Code Commissie is opgesteld. De sector heeft hierin afgesproken dat consumenten die geen prijs stellen op colportage dit kunnen aangeven via een sticker aan de deur. Verkopers moeten dergelijke stickers en andere ondubbelzinnige mededelingen respecteren. Wanneer deze code wordt overtreden of wanneer een consument een klacht heeft over colportage kan hij of zij zich melden bij de Autoriteit Consument & Markt (ACM). De ACM kan dan handhavend optreden. Als een consument een geschil heeft met een energieleverancier, dan kan de consument ook terecht bij de Geschillencommissie Energie.

Ik constateer dat er sprake is van een stevig wettelijk kader, aangevuld met zelfregulering en mogelijkheden voor maatwerk op gemeentelijk niveau. Ik onderschrijf het belang van toezicht en handhaving van deze regels.

Ik heb de motie van het lid Beckerman c.s. afgelopen december onder de aandacht van de ACM gebracht. De ACM heeft ook signalen van consumenten ontvangen over agressieve en misleidende werving bij de verkoop van energiecontracten en heeft naar aanleiding hiervan in de zomer van 2019 al aangekondigd dat zij een onderzoek is gestart.² De ACM is een onafhankelijk toezichthouder die het publiek eigenstandig informeert over haar onderzoeken en mogelijke uitkomsten daarvan.

Verbod tot deur-tot-deurverkoop en colportagevrije zones

Ik zie geen mogelijkheden om een landelijk verbod van deur-tot-deurverkoop voor energie in te stellen. Europese regelgeving staat een algeheel verbod op colportage niet toe.³ Lidstaten hebben de mogelijkheid om extra maatregelen te nemen tegen oneerlijke handelspraktijken bij verkoop aan de deur, maar die maatregelen mogen niet leiden tot een verbod op het gebruik van het verkoopkanaal als zodanig.

Gemeentes hebben wel verschillende mogelijkheden om energieleveranciers die overlast veroorzaken te beperken. Ik constateer dat 205 gemeentes verkopen aan de deur verbieden op bepaalde plaatsen (colportagevrije zones) en/of tijdstippen, 17 gemeentes een meldingsplicht of toestemmingseis instellen en 47 gemeentes op dit moment een vergunningstelsel hanteren. Zo verbiedt de gemeente Amersfoort bijvoorbeeld deurverkoop in onder andere de binnenstad en heeft de gemeente Veenendaal een meldingsplicht ingesteld. De meeste gemeentes hebben iets geregeld voor deurverkoop. In het geval dat energieleveranciers in een specifieke gemeente overlast veroorzaken, kunnen gemeentes besluiten om de vergunning van deze partijen in te trekken of niet (opnieuw) te verlenen. Gemeentes hebben op deze manier effectieve instrumenten tot hun beschikking om op lokaal niveau maatwerk te leveren. Ik zal contact zoeken met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) om te bezien of gemeentes voldoende bekend zijn met hun bevoegdheden op het gebied van colportage.

² <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-pakt-agressieve-en-misleidende-werving-energiecontracten-aan>.

³ Richtlijn (EU) 2019/2161 van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en Richtlijnen 98/6/EG, 2005/29/EG en 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad wat betreft betere handhaving en modernisering van de regels voor consumentenbescherming in de Unie (PbEU L 328).

Aanvullend op de motie heb ik afgelopen december richting bestuurders van energieleveranciers benadrukt dat de geconstateerde misstanden zo snel mogelijk de wereld uit moeten. De energieleveranciers hebben mij laten weten dit onderwerp serieus te nemen en hebben toegezegd om ook zelf met deze problematiek verder aan de slag te gaan. Ik heb na de zomer weer overleg met de bestuurders van de energieleveranciers om te bespreken welke stappen zij hebben ondernomen en hoe de situatie aan de deur in de tussentijd is verbeterd.

2. Cadeaubonnen minimaal 2 jaar geldig

Samen met de Minister voor Rechtsbescherming werk ik aan de uitvoering van de motie van het lid Van den Berg, die de regering verzoekt de wettelijke geldigheidsduur van cadeaubonnen op minimaal twee jaar te stellen.⁴ Deze motie beoogt een ergernis van consumenten te adresseren, die door een korte geldigheidsduur met verlopen cadeaubonnen blijven zitten.⁵ Daarvoor is een wetswijziging nodig. De consultatie van het wetsvoorstel zal deze zomer plaatsvinden.

Een aanzienlijk deel van de markt bestaat op dit moment uit cadeaubonnen met een geldigheidsduur van één jaar (het huidige wettelijke minimum). Door de minimale geldigheidsduur op twee jaar te stellen, krijgen consumenten langer de tijd om hun cadeaubon te gelde te maken. Hiermee kan ik aan de wens van veel consumenten tegemoetkomen. Het blijft uiteraard toegestaan dat aanbieders een langere termijn hanteren.

3. Implementatie van de New Deal voor de consument

Ook op Europees niveau werk ik samen met de Minister voor Rechtsbescherming aan de versterking van de positie van consumenten. Op 27 november 2019 is de Richtlijn betere handhaving en modernisering van de regels voor consumenten-bescherming aangenomen door het Europees Parlement, onderdeel van het pakket «de New Deal voor de consument».⁶

Inhoud van de New Deal

Belangrijk doel van de New Deal is om de regels van consumentenbescherming aan te passen aan de huidige digitale ontwikkelingen, waaronder de opkomst van online platforms en betaling met persoonsgegevens. Daarnaast verbetert de richtlijn de handhaving van de consumentenregels door criteria te geven op basis waarvan de sanctie kan worden bepaald en wordt in sommige gevallen een minimale maximumboete vastgesteld.

De richtlijn regelt onder andere ook dat online platforms consumenten over een aantal belangrijke zaken moeten informeren. Bijvoorbeeld of de aanbieder van het product een consument of een professionele handelaar is; wie verantwoordelijk is voor nakoming van contractuele verplichtingen

⁴ Kamerstuk 24 036, nr. 430

⁵ Consumentenbond, «Een bon cadeau: leuker dan geld?» in: Consumentengids december 2017, p. 20–21 en Consumentenbond, «Geef mij maar geld: ergernissen over cadeaubonnen» in: Consumentengids december 2018, p. 12–15.

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0183&from=EN>. De new deal bestaat uit een richtlijn wat betreft betere handhaving en modernisering van de regels voor consumentenbescherming in de EU en een voorstel voor een richtlijn betreffende representatieve vorderingen ter bescherming van de collectieve belangen van consumenten.

zoals de levering of het afhandelen van retourzendingen, en hoe de volgorde van het aanbod dat de consument te zien krijgt, wordt vastgesteld.

Verder gaan voor het »betalen« met persoonsgegevens om toegang te krijgen tot digitale diensten (zoals bijvoorbeeld sociale media) dezelfde consumentenregels van de richtlijn consumentenrechten gelden als bij een betaling in geld. Consumenten krijgen daarmee onder andere het recht om binnen veertien dagen de overeenkomst zonder reden te ontbinden. Ook verplicht de richtlijn om de consument te informeren wanneer handelaren de consument een gepersonaliseerd aanbod doen, bijvoorbeeld door gebruik te maken van een algoritme dat bijhoudt wat de consument heeft gekocht en welke websites hij heeft bekeken.

Tot slot regelt de richtlijn dat bij een aanbieding de referentieprijis die wordt vermeld de laagste prijs moet zijn waarvoor het product minimaal 30 dagen geleden is aangeboden. Voor beperkt houdbare goederen en nieuwe producten die minder dan dertig dagen op de markt zijn kunnen lidstaten aangepaste regels vaststellen. Lidstaten mogen toestaan dat, als een aanbieder de prijs blijft verlagen, steeds dezelfde referentieprijis wordt aangehouden.

Deze richtlijn moet uiterlijk 28 november 2021 geïmplementeerd zijn en vanaf 22 mei 2022 worden toegepast door de EU-lidstaten. Ik verwacht het wetsvoorstel in de eerste helft van 2021 naar de Tweede Kamer te sturen.

4. Waarborgwet 2019 en de waarborgtarieven

Waarborgwet 2019

De waarborgverplichting is de oudste vorm van consumentenbescherming in Nederland en verplicht ondernemers om edelmetalen (gouden, zilveren en platina) voorwerpen te laten controleren door een onafhankelijke waarborginstelling die het voorwerp voorziet van een gehaltemerk. Consumenten en ondernemers kunnen zo erop vertrouwen dat het gehalte edelmetaal klopt. De nieuwe Waarborgwet 2019 treedt in werking per 1 juli 2020 en betreft een modernisering en actualisatie van het waarborgstelsel.⁷

Aanleiding onderzoek naar de tariefopbouw bij waarborginstellingen

Ook hier geldt dat het werk nooit af is. Voordat een edelmetalen voorwerp wordt verkocht, brengt een waarborgstelling een gehaltemerk aan. Volgens de Waarborgwet mogen de waarborginstellingen de kosten hiervoor doorbereken.

Ik heb uw Kamer toegezegd scherp toezicht te houden op de vastgestelde waarborgtarieven.⁸ Daarom heb ik een extern onderzoeksbureau de relatie tussen de waarborgtarieven en -kosten laten onderzoeken. Mijn toezicht op de tariefopbouw komt hierbij ook aanbod. Ik bied uw Kamer in de bijlage een samenvatting van de uitkomsten aan⁹, omdat het onderzoek bedrijfsgevoelige informatie bevat. Daarnaast zijn er slechts twee waarborginstellingen, waardoor bepaalde informatie mogelijk zelfs te herleiden is naar een individuele waarborginstelling.

⁷ Kamerstuk 27 879, nr. 66

⁸ Kamerstuk 27 879, nr. 70

⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Naar aanleiding van het onderzoek is het aannemelijk dat de huidige waarborgtarieven gerelateerd zijn aan de kosten. De beperkte omvang van de waarborginstellingen maakte het volgens de onderzoekers niet mogelijk om de kosten op productniveau vast te stellen. Het onderzoeksbureau heeft daarom de mogelijkheid van kruissubsidiëring tussen wettelijke en niet-wettelijke diensten onderzocht. De opbrengsten van de ene dienst zouden de andere dienst kunnen subsidiëren. Op deze manier zouden de tarieven niet langer gerelateerd zijn aan de kosten. Het onderzoek acht echter kruissubsidiëring alleen aannemelijk binnen wettelijke diensten van waarborginstellingen.

Toezichtmogelijkheden op de tarieven

Met veel interesse heb ik kennisgenomen van drie mogelijkheden om het toezicht in te richten gepresenteerd door de onderzoekers.

In de eerste plaats stellen de onderzoekers een controleverklaring voor, want dit biedt meer zekerheid over de cijfers van de waarborginstellingen. Bepaalde onderdelen van een accountantsverklaring hebben inderdaad een meerwaarde en acht ik proportioneel, zoals een verklaring omtrent de getrouwheid van rechtmatige inning en besteding van de middelen voor de wettelijke taken. Omdat het vragen van een volledige controleverklaring in dit geval niet proportioneel is, volg ik deze aanbeveling deels op. De twee waarborginstellingen zijn relatief kleine organisaties. In de Waarborgwet 2019 is ook bewust gekozen om geen volledige controleverklaring te vragen van de waarborginstellingen, maar bepaalde onderdelen daarvan.¹⁰

In de tweede plaats stellen de onderzoekers een allocatieprotocol tussen wettelijke en niet-wettelijke productie voor. De waarborginstellingen maken sinds 2018 in hun jaarrekening onderscheid tussen wettelijke en niet-wettelijke omzet. De waarborginstellingen hanteren hiervoor volgens de onderzoekers min of meer dezelfde definitie. Dit geldt niet voor de kosten. Hierover ga ik graag in gesprek met de waarborginstellingen.

In de derde plaats stellen de onderzoekers een volwaardige kostenallocatie op productniveau voor. Hiermee worden de kosten per individueel product helder. De onderzoekers erkennen dat dit een zware administratieve last betekent voor de waarborginstellingen. De onderzoekers zien deze mogelijkheid ook niet als een minimaal vereiste voor het toezicht. Hierin volg ik de onderzoekers en neem ik deze suggestie niet over.

5. Eerlijkere concurrentie met buitenlandse webwinkels gelet op btw, invoerheffingen en het Postverdrag

De motie van de leden Van Haga en Aartsen verzoekt de regering om te onderzoeken hoe de concurrentie met buitenlandse onlinewinkels eerlijker gemaakt kan worden.¹¹ De motie noemt in dit verband specifiek de btw op invoer, invoerheffingen en de afspraken in het kader van het internationale Postverdrag. In mijn brief van 26 november 2019 aan uw Kamer over de uitkomst van het buitengewone congres van de Wereldpostunie¹² en mijn beantwoording van diverse Kamervragen over Alibaba heb ik u geïnformeerd over de maatregelen die op verschillende terreinen zijn en

¹⁰ Kamerstuk 35 075, nr. 3, p. 24–25.

¹¹ Kamerstuk 35 300 XIII, nr. 85

¹² Kamerstuk 29 502, nr. 175

worden genomen om een gelijk internationaal speelveld te bewerkstelligen bij het verzenden van pakketjes op de e-commerce markt.

Ten aanzien van het Postverdrag stel ik vast dat de recent gewijzigde afspraken over onderlinge verrekentarieven binnen de Wereldpostunie zorgen voor een eerlijker speelveld voor Nederlandse webshops en verbeterde kostendekkendheid voor de nationale postvervoerder. In 2021 wordt de reeds eerder ingezette herziening van het tariefsysteem versneld waardoor o.a. een land als China veel hogere tarieven moet betalen voor de afhandeling van Chinese pakketjes. Verder veranderen de Europese btw-regels voor afstandsverkopen van goederen van buiten de EU. De btw-vrijstelling bij de invoer van kleine zendingen met een waarde van niet meer dan € 22, die worden geleverd door ondernemers van buiten de EU aan consumenten binnen de EU, wordt naar verwachting per 1 juli 2021 afgeschaft. Hierdoor worden gelijke concurrentievoorwaarden voor ondernemers binnen en buiten de Unie gecreëerd en wordt de concurrentievervalsing voor ondernemers binnen de EU beëindigd. Tenslotte het punt van invoerheffingen. De huidige regels inzake de vrijstelling van douanerechten bij invoer van zendingen met een intrinsieke waarde van niet meer dan € 150 die vanuit een derde land rechtstreeks aan een geadresseerde in de EU worden gestuurd, blijven ongewijzigd. Voor goederen met een intrinsieke waarde hoger dan € 150 moet in alle gevallen douanerechten worden betaald. Dit draagt bij aan de bescherming van EU-ondernemers tegen oneerlijke concurrentie uit het buitenland.

6. Softwareleveranciers

Naar aanleiding van het verzoek van het lid Aartsen over afhankelijkheid van leveranciers ga ik in op de markt voor software.¹³

Gedrag van grote softwareleveranciers

Het CIO Platform Nederland, een vereniging van ruim 125 bedrijven, trad in oktober 2019 naar buiten over het gedrag van grote softwareleveranciers richting hun klanten middels een artikel in het FD¹⁴ en door naar de mededingingstoezichthouders te stappen. De klachten gaan over het eisen van nabetalingen op basis van *audits* die de softwareleveranciers uitvoeren. Zulke audits zijn bedoeld om intellectueel eigendom te beschermen tegen ongeoorloofd gebruik. De CIO's stellen dat de audits in dit geval echter worden misbruikt om klanten onder druk onwenselijke of onnodige aankopen of betalingen te laten doen. Bedrijven wijzen erop dat ze zich in een afhankelijke positie bevinden tegenover de leveranciers. Door angst voor tijdelijke uitval van hun IT-systemen zeggen veel CIO's niet af te durven stappen van de producten van grote softwareleveranciers. Belangrijke bedrijfs- en productieprocessen draaien namelijk vaak op deze software.

Verhoudingen in balans

Met het digitaliseren van de economie en samenleving, worden er steeds meer eisen aan de informatiehuishouding van bedrijven gesteld. IT-systemen spelen daar een belangrijke rol in. Daarom vind ik het extra belangrijk dat de verhoudingen tussen aanbieders en afnemers van zulke systemen voldoende gelijkwaardig zijn en contracten onder redelijke voorwaarden kunnen worden afgesloten. Ik ben over de klachten in gesprek getreden met het CIO Platform Nederland en enkele van hun

¹³ Handelingen II 2019/20, nr. 10, item 20

¹⁴ <https://fd.nl/weekend/1318745/de-wurggreep-van-de-softwarereuzen>

leden, en ook met softwareleveranciers. In eerste instantie ligt hier een rol voor de sector zelf. Het is de verantwoordelijkheid van bedrijven om hun contractmanagement op orde te hebben. Dat betekent dat afnemers kritisch dienen te zijn bij het tekenen van een contract en moeten zorgen dat hiervoor voldoende expertise in huis is. Zo kan eventueel geïnfomeerd worden besloten of akkoord kan worden gegaan met gewijzigde voorwaarden en kan de afnemer als dat nodig is zijn recht halen. Ik vind het positief dat de sector hierin stappen zet en er aandacht voor vraagt zoals in het FD-artikel. Het kabinet draagt hieraan ook bij vanuit zijn rol als afnemer van software. Tot slot wijs ik er op dat de vereniging contact heeft gelegd met de Europese mededingingsautoriteit en de ACM. Zij bepalen op basis van inhoudelijke analyses of er aanleiding is voor nader onderzoek.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer