

Vergaderjaar 2018–2019

27 879

Versterking van de positie van de consument

Nr. 69

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 april 2019

Op 3 april heeft de Autoriteit Consument en Markt (ACM) haar jaarverslag 2018 gepubliceerd¹ en aan mij en beide Kamers der Staten-Generaal gezonden. In dit jaarverslag verantwoordt de ACM zich over de uitvoering van haar wettelijke taken. De ACM heeft naast het jaarverslag ook het Signaal 2019 opgesteld, waarin ze aandacht vraagt voor beleidsvraagstukken die van belang zijn voor haar toezicht. In deze brief reageer ik op het jaarverslag en het Signaal. Tevens doe ik uw Kamer hierbij het Signaal 2019 toekomen².

Jaarverslag 2018

Op 1 april 2013 is de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt inwerking-getreden en de ACM formeel opgericht. In de ACM zijn verschillende onderdelen van het markttoezicht samengebracht: consumentenbescherming, mededingings-toezicht en regulering van markten op het gebied van energie, telecom, vervoer en post. De ACM bestaat in april zes jaar en is uitgegroeid tot een toezichthouder die in de breedte van haar toezicht de consument centraal stelt.

Jaarverslag

De ACM heeft haar jaarverslag 2018 gemoderniseerd. De toezichthouder maakt meer gebruik van figuren en grafieken om te laten zien wat zij doet. Het jaarverslag is mede daarom ook compacter dan voorgaande jaren. Ik juich dit toe. Het jaarverslag is in de nieuwe vorm toegankelijker voor geïnteresseerden.

Uit het jaarverslag blijkt dat de ACM zich met veel verschillende onderwerpen bezighoudt. In 2018 was digitale economie daarbij een belangrijk

¹ <http://jaarverslag.acm.nl>

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

aandachtspunt. Naast het Signaal over dit onderwerp dat ik begin 2018 ontving en met uw Kamer heb besproken, heeft de ACM vanuit haar toezichtsverantwoordelijkheid enkele specifieke onderzoeken opgestart en fors geïnvesteerd in datagerelateerd toezicht. Verder faciliteerde de ACM onder andere de energietransitie, keek ze vanuit haar verantwoordelijkheid naar de prijzen van geneesmiddelen, is ze de campagne «Webshop of Nepshop» gestart, heeft ze besloten dat, naast KPN, ook Vodafone/Ziggo concurrenten moet toelaten op hun netwerk en heeft ze boetes en waarschuwingen aan de incassobranche uitgedeeld. Uit het jaarverslag blijkt ook dat het aantal boetes in 2018 beperkt was: drie. Het is van belang dat het toezicht van de ACM voldoende afschrikwekkend is. De voorzitter van de ACM kondigde in dat kader publiekelijk aan dat hij verwacht dat de ACM meer boetes uit zal gaan delen. Ik heb de ACM laten weten het te waarderen dat zij continu op zoek is naar mogelijkheden haar effectiviteit te verhogen. De effectiviteit van het toezicht van de ACM zal ook onderwerp zijn van de evaluatie van de ACM die voor 2020 gepland staat.

Signaal 2019

Het Signaal van de ACM is dit jaar getiteld «Consumentenbescherming in een veranderende maatschappij». De kern is dat de ontwikkeling van de digitale economie en toename van het aantal zzp'ers vragen om uitbreiding van de bescherming die zzp'ers en consumenten genieten.

Ik herken de vraagstukken waar de ACM aandacht voor vraagt. De positie van kleine ondernemers en zzp'ers gaat mij aan het hart. Om het mkb te ondersteunen bij de uitdagingen waar het de komende jaren voor staat, heb ik vorig jaar het MKB-actieplan gelanceerd.³ Daarbij merk ook ik dat het ondernemerslandschap aan het veranderen is. Zo telde Nederland in 2018 bijna 1,1 miljoen zzp'ers, een aantal dat al jaren toeneemt. Ik ben het met de ACM eens dat zij met vertrouwen aankopen moeten kunnen doen. Gezien de soms vergelijkbare positie van consumenten en kleine ondernemers in een kwetsbare positie bij het afsluiten van contracten, begrijp ik de roep om bescherming. Omdat er een grote verscheidenheid aan kleine ondernemers bestaat en omdat er op een aantal punten al bescherming wordt geboden, zal ik in overleg met de ACM en belanghebbenden verkennen waar die bescherming mogelijk ontoereikend is. Daarbij verwelkom ik het voornemen van de ACM om intensiever te gaan handhaven en extra voorlichting te gaan geven aan ondernemers.

In het vervolg van deze brief ga ik afzonderlijk in op de thema's van het Signaal.

Uitbreiding consumentenbescherming naar zzp'ers

De ACM opent het Signaal met een praktijkvoorbeeld van een zzp'er die onbedoeld aan een contract vast komt te zitten. Omdat dit een zakelijk contract is, kan de zzp'er er in dit voorbeeld niet onderuit zonder een afkoopsom te betalen, of naar de rechter te gaan. De ACM geeft aan steeds meer van dit soort signalen te ontvangen die duiden op een onbalans in de relatie tussen de kleine ondernemer en de professionele aanbieder van een product of dienst. Op basis hiervan roept de ACM op tot generieke wettelijke bescherming voor zzp'ers. Eenzelfde oproep deed MKB-Nederland recentelijk.⁴ In het bijzonder in sectoren als energie en telecom, waar vaak meerjarige contracten verkocht worden, wordt een kleine ondernemer als een interessante potentiële klant gezien.

³ Kamerstuk 32 637, nr. 316

⁴ <https://www.mkb.nl/nieuws/geef-kleinzakelijke-gebruiker-bescherming-als-consument>

In algemene zin is het beginsel van contractsvrijheid het uitgangspunt bij een relatie tussen partijen. Vanuit de gedachte dat de consument zich tegenover de handelaar in een zwakkere onderhandelingspositie bevindt en over minder informatie beschikt, worden consumenten beschermd. Verschillende regels (zoals over onredelijke bedingen in algemene voorwaarden, precontractuele informatie, het herroepingsrecht, de non-conformiteit, bepalingen over reparatie, vervanging en ontbinding en het schriftelijkheidsvereiste) zorgen voor meer evenwicht in de contractuele relatie. In bepaalde gevallen hebben kleinere ondernemers een zwakkere positie ten opzichte van professionele wederpartijen die vergeleken kan worden met consumenten. Om deze reden genieten ook zij bescherming op een aantal terreinen. Ik ga hieronder kort in op het verbod op acquisitiefraude, specifieke bescherming van de energie- en telecomsector en de toepassing van de normen voor consumentenbescherming.

Wettelijke maatregelen ter bestrijding van acquisitiefraude

Op 1 juli 2016 is het Burgerlijk Wetboek gewijzigd om acquisitiefraude tegen te gaan.⁵ Met acquisitiefraude worden misleidende handelspraktijken *tussen organisaties* bedoeld, waarbij verkooptechnieken worden gebruikt die puur als doel hebben de ander ertoe te bewegen een contract af te sluiten, terwijl de tegendienst niet of nauwelijks wordt geleverd.

Als gevolg van deze wetwijziging zijn ondernemers tegen dergelijke misleidende praktijken beschermd. Dit verbod betekent ook dat overeenkomsten die aan de hand van dergelijke praktijken tot stand zijn gekomen, onrechtmatig zijn. De rechter kan hierdoor een gedupeerde ondernemer van zijn verplichtingen ontheffen en schadeloos stellen. Hierbij geldt omkering van de bewijslast: het is aan de handelaar om de juistheid of volledigheid van de informatie te bewijzen, niet de gedupeerde ondernemer. Om oplichters hard aan te kunnen pakken, regelt de wet ook dat fraudeurs strafrechtelijk kunnen worden vervolgd.

Bescherming bij energie- en telecomcontracten

In de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet worden afnemers onderverdeeld in klein- en grootverbruikers. Onder kleinverbruikers vallen zowel consumenten als mkb'ers, omdat de onderverdeling plaatsvindt op basis van technische vereisten aan de aansluiting. Beide wetten bieden kleinverbruikers extra bescherming, bijvoorbeeld als het gaat om transparantie van contractvoorwaarden zoals de opzegtermijn en einddatum van het contract. Kleine ondernemers kunnen in geval van problemen bovendien naar de zakelijke geschillencommissie energie gaan.

Ook de Telecommunicatiewet biedt aanvullende bescherming voor eindgebruikers (hieronder vallen zowel consumenten als zakelijke gebruikers). Denk bijvoorbeeld aan het kosteloos kunnen opzeggen van een stilzwijgend verlengde overeenkomst met een opzegtermijn van ten hoogste een maand. Verder heb ik recent een wetsvoorstel geconsulteerd waarin een schriftelijkheidsvereiste voor zakelijke telecomovereenkomsten is opgenomen om kleine ondernemers ook te beschermen tegen «slamming».^{6, 7} Tot slot geeft de nieuwe telecomrichtlijn aanvullende bescherming aan micro- en kleine ondernemers, bijvoorbeeld rond contractinformatie, de maximale contractduur en gebundelde diensten.⁸

⁵ Stb. 2016, nr. 228

⁶ Motie van de leden Weverling en Paternotte met Kamerstuk 24 095, nr. 429.

⁷ www.internetconsultatie.nl/overstappen

⁸ Richtlijn (EU) 2018/1972 van 11 december 2018

Als een kleine ondernemer producten of diensten afneemt die geheel of overwegend voor privédoeleinden worden gebruikt, kan die kleine ondernemer gekwalificeerd worden als consument en zich voor die transactie beroepen op de normen van consumentenbescherming. Dit betekent eveneens dat de ACM hierop kan handhaven. Daarnaast geldt dat, indien een kleine ondernemer niet als consument kan worden aangemerkt, de rechter onder omstandigheden betekenis kan toekennen aan de normen van consumentenbescherming bij de beoordeling van de rechtsverhouding tussen twee ondernemers (zogenaamde reflexwerking).

In recente berichtgeving komt in het bijzonder naar voren dat kleine ondernemers voor hun woonhuis zakelijke energiecontracten aangeboden krijgen. Ik vind het positief dat de ACM aangeeft meer prioriteit te geven aan deze handhaving en voorlichting gaat geven om kleine ondernemers duidelijk te maken wanneer het consumentenrecht op hen van toepassing is.

De ACM pleit voor uitbreiding van de wettelijke bescherming voor consumenten tegen oneerlijke handelspraktijken naar zzp'ers. Ik ben het met de ACM en MKB-Nederland eens dat kleine ondernemers zich net als consumenten in een kwetsbare positie kunnen bevinden bij de aankoop van producten of diensten. Zowel consumenten als deze kleine ondernemers moeten met vertrouwen kunnen handelen, zonder misleid te worden. Ik heb de ACM daarom gevraagd mij nader inzicht te geven in de problemen die zij constateert, om meer zicht te krijgen op de aard en omvang van het probleem. Omdat het pakket aan consumentenbeschermingsregels omvangrijk is, en er een verscheidenheid aan kleine ondernemers bestaat, is dit inzicht nodig om te voorkomen dat er onvoorziene gevolgen optreden. Tot slot verwelkom ik het voornemen van de ACM om intensiever te gaan handhaven en extra voorlichting te geven aan ondernemers. Waar de bestaande bescherming ontoereikend blijkt, ga ik in overleg met de ACM en belanghebbenden over mogelijke aanvullende maatregelen.

Versterking bescherming consumenten bij online aankopen

Het tweede thema waar de ACM in haar Signaal aandacht voor vraagt, is de positie van de consument in de digitale economie. Dit is begrijpelijk, want e-commerce heeft in Nederland en in Europa een enorme vlucht genomen. In 2018 winkelde 80% van de Nederlanders tussen de 16 en 75 jaar wel eens online, tegenover een gemiddelde in de EU van 60%.⁹ Alleen in Denemarken (84%) en het Verenigd Koninkrijk (83%) deden consumenten vaker aankopen online.

De ACM focust in het Signaal op het gedrag van consumenten en hoe dat kan worden beïnvloed. Het is bekend dat consumenten niet altijd rationele afwegingen maken bij het doen van online en offline aankopen. De ACM wijst er op dat online aanbieders misbruik kunnen maken van deze «gedragsvalkuilen». Dit kan bijvoorbeeld door websites zo vorm te geven dat ze consumenten veelvuldig vragen om over te gaan tot een aankoop of door te suggereren dat er sprake is van schaarste. Een sprekend voorbeeld hiervan is de melding «er is nog één kamer beschikbaar» tijdens het boeken van een overnachting. Wanneer dergelijke claims onwaar zijn, is er sprake van misleiding en kan de ACM hier tegen optreden. De ACM waarschuwt echter dat niet alle problemen die

⁹ Eurostat, *Individuals using the internet for ordering goods or services* (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/product?code=tin00096>)

consumenten online ervaren, kunnen worden aangepakt. Om dit op te lossen pleit ze voor het verhogen van de eisen die aan aanbieders worden gesteld door middel van een gedragscode.

Eén van de belangrijkste boodschappen in mijn Consumentenagenda is dat consumenten met vertrouwen online aankopen moeten kunnen doen.¹⁰ Dat betekent niet alleen dat ze weten met wie ze handelen, bij wie ze terecht kunnen in geval van problemen en dat ze recht hebben op bedenktijd. Dat betekent ook dat consumenten niet misleid mogen worden. Ik onderschrijf dat er door toenemende digitalisering nieuwe valkuilen kunnen ontstaan voor consumenten.

Het is echter onduidelijk of ondernemers hier op grote schaal gebruik van maken, en zo ja, in hoeverre dit tot problemen leidt. Inspelen op gedrag is immers niet verboden, en ook online worden consumenten beschermd, bijvoorbeeld met de bedenktijd van veertien dagen. Mocht blijken dat de problematiek aanzienlijk is, dan kan een gedragscode een goede eerste stap zijn op weg naar de oplossing.

Tot slot vind ik het positief dat de ACM aandacht vraagt voor het gebruik van gedragswetenschappelijke inzichten bij beleid. Bijna al het overheidsbeleid is immers gericht op gedragsverandering. Door gedragsinzichten toe te passen kan effectiever beleid gemaakt worden. Het kabinet is hier actief mee bezig. Zo is eind 2017 een rapportage naar uw Kamer gestuurd over het toepassen van gedragsinzichten in beleid.¹¹ Bovendien vond eind 2018 de tweede editie van de «Dag van het gedrag» plaats, een conferentie over de toepassing van gedrags-kennis binnen de overheid. Ik ondersteun de oproep van de ACM om gedragsinzichten mee te nemen bij de ontwikkeling van beleid daarom van harte.

Afsluiting

Ik verwelkom de modernisering van het jaarverslag van de ACM. Hierdoor is het toegankelijker geworden voor alle geïnteresseerden. Uit het jaarverslag blijkt dat de ACM afgelopen jaar onder meer veel aandacht heeft gehad voor de digitale economie. Ik vind het belangrijk dat dit onderwerp hoog op de agenda blijft staan. Ik ben dan ook tevreden dat dit thema in het Signaal weer aan bod komt.

Ten slotte vind ik het belangrijk dat kleine ondernemers die zich net als consumenten in een kwetsbare positie bevinden, met vertrouwen overeenkomsten kunnen aangaan. Ik ben dan ook blij met het voornemen van de ACM om meer gebruik te maken van haar mogelijkheden om te handhaven, en sta open voor het gesprek waar extra bescherming nodig is.

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

¹⁰ Kamerstuk 27 879, nr. 64

¹¹ Kamerstuk 34 775 XIII, nr. 10