

Vergaderjaar 2019–2020

27 879

Versterking van de positie van de consument

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Nr. 76

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2020

Online platforms zijn cruciale spelers in de wereldwijde, Europese en Nederlandse economie geworden. Net zoals supermarktketens halverwege de vorige eeuw een onmisbare schakel tussen consumenten en voedselproducenten werden en daarmee een unieke positie ten opzichte van de consument verwierven. Uit onderzoek dat ik recent heb laten uitvoeren¹, blijkt dat bijna driekwart van de Nederlandse consumenten producten en diensten zoekt, vindt, koopt, verkoopt, ruilt of deelt via online platforms.² De invloed van platforms groeit nog steeds hard. De klassieke relatie tussen consument en bedrijf (offline en online) is daarmee steeds vaker verworden tot een driehoeksrelatie tussen een bedrijf (B), een online platform (P) en een consument (C). Sommige platforms verkopen aan de ene kant hun eigen aanbod en bieden aan de andere kant derden de mogelijkheid om producten en diensten aan te bieden.

Consumenten profiteren op die platforms van een groot aanbod van vele handelaren, dat op één plek samenkomt. Maar deze ontwikkeling heeft ook een keerzijde. Bijna één op de acht consumenten heeft in het afgelopen jaar problemen of onduidelijkheden ervaren bij een aankoop via een online platform.³ Deze onduidelijkheid zit bijvoorbeeld in welke partij verantwoordelijk is voor de verstrekte informatie, voor een goede uitvoering van de overeenkomst, voor het oplossen van problemen en welke partij aan te spreken is op de veiligheid van producten. De helft van de consumenten spreekt dan het platform aan, de andere helft benadert de verkoper.⁴ Maar als de verkoper niet thuis geeft, blijkt het platform vaak

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² «Vertrouwen online platforms», Kantar (18 maart 2020), p. 4.

³ Ibidem, p. 5.

⁴ Ibidem, p. 5.

maar zeer beperkte verantwoordelijkheden richting de consument te hebben, zelfs al heeft het een grote rol gespeeld bij de transactie.⁵

Ook krijg ik signalen van uw Kamer⁶, van ondernemers, van consumentenorganisaties⁷ en van onze toezichthouders, dat producten die via directe import uit landen buiten de Europese Unie (EU) ons land binnenkomen vaak niet aan onze veiligheidseisen voldoen. Hierdoor kunnen onveilige situaties ontstaan, bijvoorbeeld door verhoogd brandgevaar.

Dat de platformeconomie de consument veel voordelen heeft gebracht, staat als een paal boven water. Maar daar hoort wat mij betreft bij dat consumenten in alle gevallen een aanspreekpunt hebben, dat producten veilig zijn en dat zij ervan verzekerd zijn dat zij bij problemen hun recht kunnen halen. Consumenten verwachten, wat mij betreft terecht, dat zij in dergelijke gevallen het platform kunnen aanspreken op hun verantwoordelijkheid. Daarom vind ik meer verantwoordelijkheid voor platforms op zijn plaats.

Daarbij geldt wel dat het ene platform het andere niet is. In relatief korte tijd is een grote diversiteit aan platforms ontstaan. Waar sommige de rol vervullen van een virtuele «etalageruit», spelen andere juist een actieve rol bij de totstandkoming en uitvoering van de overeenkomst tussen consument en handelaar. Sommige platforms brengen twee particulieren bij elkaar, andere een consument en een professionele handelaar. De verschillen tussen platforms vergen een raamwerk van bijbehorende verantwoordelijkheden, passend bij de rol die het platform ten opzichte van de consument speelt.

Zoals toegezegd aan uw Kamer⁸ ga ik in deze brief uitgebreider in op mijn aanpak rondom platforms en directe import. Allereerst ga ik in op de verschillende stappen die al zijn gezet en vervolgens ga ik in op mijn Europese inzet komende periode. Tevens geef ik invulling aan een aantal moties die door uw Kamer op deze thema's zijn aangenomen.

1. Nederlandse platforms werken aan consumentenvertrouwen

Nederlandse consumenten weten online platforms goed te vinden en hun vertrouwen in Nederlandse platforms is relatief hoog. Onderzoek van Kantar laat zien dat 50 procent van de Nederlandse consumenten aangeeft (zeer) veel vertrouwen te hebben in Nederlandse platforms, tegen 31 procent uit de rest van Europa, 19 procent uit Westerse landen buiten Europa en 9 procent uit Azië.⁹ Het is belangrijk dat Nederlandse consumenten van de voordelen van de digitale economie kunnen blijven profiteren. Zoals aangekondigd in mijn brief van 7 november 2019¹⁰ heb ik de afgelopen tijd geïnvesteerd in het verder verstevigen van het consumentenvertrouwen in Nederlandse platforms.

⁵ Het Europees Consumenten Centrum (ECC) meldt problemen van consumenten bij platforms onder meer bij het boeken van vliegtickets. Bij vragen over bijvoorbeeld extra bagage bijboeken, verwijzen luchtvaartmaatschappij en platform naar elkaar. Ook klagen consumenten bij ECC en ACM ConsuWijzer onder meer dat de contactgegevens van een platform niet of moeilijk te vinden zijn. Soms zijn ze alleen beschikbaar nadat een account is aangemaakt en de consument dus persoonsgegevens moet opgeven.

⁶ Onder andere: Kamerstuk 35 251, nr. 8 en Kamerstuk 35 134, nr. 6; Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 209; Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nrs. 2958 en 2484.

⁷ «Goedkoop shoppen buiten de EU: veel gevaarlijk spul», Consumentenbond, Consumentengids maart 2020, p. 10–13.

⁸ Kamerstuk 21 501-33, nr. 814.

⁹ «Vertrouwen online platforms», Kantar (18 maart 2020), p. 8.

¹⁰ Kamerstuk 27 879, nr. 73.

Ik heb het initiatief genomen om met negen grote en kleinere Nederlandse platforms¹¹ goede en concrete praktijkvoorbeelden te inventariseren, die consumentenvertrouwen in een online omgeving bevorderen. De resultaten hiervan heb ik als bijlage meegestuurd bij deze brief¹². De voorbeelden zien op het bieden van een veilige omgeving, duidelijke informatievoorziening, een actieve rol als de consument problemen ervaart en duurzaamheid.¹³ In het kader van de motie van de leden Aartsen en Palland¹⁴, die het kabinet oproept zich in te spannen voor consument- en gebruiksvriendelijke voorwaarden voor digitale platforms, zijn ook voorbeelden opgenomen over het gebruik van begrijpelijke en consumentvriendelijke voorwaarden. Het is overigens goed om te vermelden dat het document niet bedoeld is en niet gebruikt moet worden om na te gaan of een platform zich aan de wet houdt. Die beoordeling is aan de betreffende toezichthouder, zoals de Autoriteit Consument en Markt (ACM, zie verder in paragraaf 3) en/of de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en uiteindelijk aan de rechter.

Andere (startende) platforms kunnen zich door de verzamelde voorbeelden in het document laten inspireren, maar wellicht hebben zij zelf ook goede voorbeelden. Ik zal het document over een jaar met de betrokken platforms evalueren, om de actualiteit en toegevoegde waarde van de voorbeelden te waarborgen.

2. Voorlichtingscampagne

Het is belangrijk dat consumenten zich goed bewust zijn van de risico's van onveilige producten die gekocht zijn via webwinkels of platforms van buiten de EU. Uit onderzoek blijkt echter dat slechts één op de vijf Nederlanders zijn of haar consumentenrechten denkt te kennen bij aanschaf via een online platform.¹⁵ Ik ben daarom in november 2019 de online campagne «Laat je niet inpakken» gestart.¹⁶ De video's, van onder meer vloggers, zijn op sociale media ruim 17,5 miljoen keer weergegeven. Hiermee hebben we met name de doelgroep 16- tot 24-jarigen bereikt, waarin zij geïnformeerd zijn over de risico's van directe import. Ik bezie nog hoe deze campagne een vervolg kan krijgen.

3. Verbeterde regelgeving voor toezichthouders

Stevig en effectief toezicht is essentieel voor het vertrouwen van consumenten in het doen van online aankopen. Sinds januari 2020 is de herziene Europese verordening van toepassing die de samenwerking tussen consumententoezichthouders versterkt en hen extra onderzoeks- en handhavingsbevoegdheden toekent.¹⁷ Daarnaast is vanaf de zomer van 2021 een Europese verordening van toepassing die de samenwerking tussen toezichthouders die toezien op productveiligheid verbetert.¹⁸ Deze

¹¹ Bol.com, Booking.com, Marktplaats, Peerby, Primephonic, Snappcar, Takeaway.com, Ticketswap, Whoppah.

¹² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹³ De veiligheid van de betaalomgeving is de belangrijkste factor die van invloed is op consumentenvertrouwen bij platforms. 73% geeft aan dit (zeer) belangrijk te vinden. «Vertrouwen online platforms», Kantar (18 maart 2020), p. 9.

¹⁴ Kamerstuk 35 134, nr. 10.

¹⁵ «Vertrouwen online platforms», Kantar (18 maart 2020), p. 3.

¹⁶ www.laatjenietinpakken.nl.

¹⁷ Verordening (EU) 2017/2394 van het Europees parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende samenwerking tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2006/2004.

¹⁸ Verordening (EU) 2019/1020 van het Europees parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende markttoezicht en conformiteit van producten en tot wijziging van Richtlijn 2004/42/EG en de Verordeningen (EG) nr. 765/2008 en (EU) nr. 305/2011.

verordening verplicht onder andere een aanspreekpunt in de EU voor producenten van buiten de EU, in diverse productcategorieën.

4. Directe import uit landen van buiten de EU

Specifieke aandacht is er vanuit uw Kamer voor platforms van buiten de EU, met name waar sprake is van directe import. Dit is een aanzienlijke en groeiende markt. Onderzoek toont aan dat Nederlandse consumenten in de afgelopen twaalf maanden voor circa 972 miljoen euro hebben besteed aan non-food producten die zij online buiten de EU hebben gekocht.¹⁹ Helaas is hierbij nog te vaak sprake van onveilige producten en diensten.²⁰ Overigens nemen sommige platforms hun verantwoordelijkheid met betrekking tot onveilige producten al vrijwillig (gedeeltelijk) op zich, zoals de platforms die deelnemen aan de Product Safety Pledge van de Europese Commissie.²¹ In Nederland heeft een aantal platforms afspraken gemaakt met de NVWA over productveiligheid.²² Nederlandse toezichthouders kunnen handhavend optreden door bijvoorbeeld boetes op te leggen, maar voor de tenuitvoerlegging daarvan is de medewerking nodig van de autoriteiten in het land waarin het platform of de webwinkel is gevestigd.

Vorig jaar heb ik verschillende acties aangekondigd ten aanzien van het onderwerp directe import.²³ Deze acties zijn afgerond of in een gevorderd stadium. In paragraaf 2 van deze brief ben ik al ingegaan op voorlichting. Daarnaast heeft de SER op mijn verzoek advies uitgebracht over directe import. Hierover meer in paragraaf 7 van deze brief. In paragraaf 7 zal ik ook ingaan op meer verantwoordelijkheden voor platforms, die een belangrijke rol spelen bij directe import.

5. Gesprek Alibaba

Naar aanleiding van de motie van de leden Aartsen en Van Haga²⁴ heeft er inmiddels een gesprek plaatsgevonden met Alibaba om hen te verzoeken om voor hun producten de veiligheidseisen te hanteren zoals die in Nederland gelden. In dit gesprek heeft mijn ministerie de zorgen van uw Kamer overgebracht door Alibaba aan te spreken op het gegeven dat er via het platform producten die niet aan de veiligheidsregelgeving voldoen de Nederlandse markt opkomen. Alibaba heeft te kennen gegeven te werken aan monitoring van hun platform en op verzoek van toezichthouders aanbod te verwijderen. Dit laatste is ook onderdeel van de eerdergenoemde Product Safety Pledge, waar Alibaba aan deelneemt. Afsproken is om in dialoog te blijven over dit onderwerp.

6. Leidraad «Bescherming van de online consument»

Ook de ACM zet zich in voor een betrouwbare online omgeving voor consumenten. Daarbij heeft zij geconstateerd dat er veel tactieken worden gebruikt om het online koopgedrag van consumenten te beïnvloeden. Om duidelijk te maken waar toegestane verleiding overgaat in verboden misleiding, heeft de ACM op 11 februari 2020 haar leidraad «Bescherming van de online consument» gepubliceerd. In deze leidraad toetst de ACM bestaande online praktijken aan de consumentenregels.

¹⁹ «Online aankopen non-food producten buiten de EU», Kantar (7 mei 2020), p. 15.

²⁰ Zie noot 6.

²¹ Zie: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/voluntary_commitment_document_4signatures3-web.pdf.

²² Zie: <https://www.nvwa.nl/nieuws-en-media/nieuws/2019/05/01/nvwa-en-bol.com-pakken-verkoop-verboden-artikelen-samen-aan>.

²³ Kamerstuk 27 879, nr. 73.

²⁴ Kamerstuk 35 300 XIII, nr. 28.

Met haar leidraad maakt de ACM door middel van praktische voorbeelden en uitleg aan bedrijven duidelijk hoe zij in haar toezicht de consumentenregels toepast op veel voorkomende beïnvloedingstechnieken in online beslisomgevingen. Op deze manier weten bedrijven welke grenzen consumentenregelgeving stelt aan online handelspraktijken en kunnen zij hun praktijken hierop aanpassen. De ACM draagt de regels uit de leidraad actief uit richting de relevante delen van het bedrijfsleven, zoals online marketingbedrijven, via optredens in de media en op (online) congressen. Ook gaat de ACM in gesprek met verschillende bedrijven en brancheverenigingen om hen op de normen en hun verantwoordelijkheden te wijzen en om te bekijken tegen welke problemen bedrijven aanlopen bij naleving. Ook informeert de ACM via het loket ACM ConsuWijzer consumenten over hun rechten. Consumenten kunnen daar hun klachten melden, die de ACM weer gebruikt als signalen voor haar toezicht.

7. Productveiligheid en consumentenbescherming op platforms

Advies SER-CCA

Op mijn verzoek heeft de Commissie voor Consumentenaangelegenheden (CCA) van de Sociaal-Economische Raad (SER) advies uitgebracht²⁵ over directe import. Ik dank de CCA voor haar uitgebreide en praktische advies, dat ik als bijlage bij deze brief aan uw Kamer stuur²⁶. Ik heb de CCA onder meer gevraagd om te adviseren over welke rol en welke (wettelijke) verantwoordelijkheid platforms (zouden moeten) hebben als zij rechtstreekse verkoop door handelaren aan consumenten faciliteren. Ook heb ik de CCA gevraagd om te onderzoeken op welke manier consumentenorganisaties en het bedrijfsleven kunnen bijdragen om de consumentenrechten, de productveiligheid en het gelijke speelveld tussen ondernemers te bevorderen als het gaat om directe import, naast het informeren van consumenten hierover.

In haar advies gaat de CCA diepgravend in op de problematiek en doet zij een reeks aanbevelingen aan het kabinet, die deels nationaal, maar voor een groot deel op Europees of wereldwijd niveau hun beslag moeten krijgen. Ik vind het goed om te merken dat de partijen in de CCA expliciet daarbij aangeven ook zelf bereid te zijn om zich hiervoor in te zetten. In haar advies gaat de CCA onder meer in op:

- De wenselijkheid van (extra) verantwoordelijkheden voor platforms voor de naleving van de regels rond productveiligheid en consumentenbescherming, onder meer op het gebied van informatievoorziening en transparantie en het verwijderen van en waarschuwen voor onveilige producten;
- Het bevorderen van een gelijk speelveld voor Nederlandse ondernemers, bijvoorbeeld door de vrijstelling van invoerrechten voor online gekochte producten tot een waarde van € 150 af te schaffen;
- Het uitbreiden van toezichts- en handhavingsmogelijkheden van onze nationale toezichthouders en het inzetten op verbeterde samenwerking in Europa en wereldwijd, bijvoorbeeld door het uitwisselen van data en inspectieresultaten;
- Meer voorlichting aan ondernemers uit derde landen, bijvoorbeeld door de website Ondernemersplein.nl (het Product Contact Point in Nederland) en de Europese website Your Europe (de online praktische gids voor zakendoen in Europa) onder de aandacht te brengen;
- Een meldpunt waar consumenten non-conforme, via directe import gekochte producten kunnen melden, zodat toezichthouders gerichter

²⁵ «Directe import van buiten de EU: gelijke bescherming en gelijk speelveld», SER-CCA (22 juni 2020).

²⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

kunnen onderzoeken bij welke producten de veiligheidsrisico's het grootst zijn en wat de herkomst van de onveilige producten is.

Meer verantwoordelijkheid voor online platforms

Ik voel mij in mijn inzet voor meer verantwoordelijkheid voor online platforms gesteund door de aanbevelingen van de CCA. Dat het advies gedragen wordt door zowel de Consumentenbond als VNO-NCW en MKB-Nederland, laat zien dat er onderling begrip en maatschappelijk draagvlak is voor het nemen van maatregelen op dit vlak. Ook uw Kamer heeft mij in de motie van de leden Aartsen en Palland²⁷ gevraagd om in Brussel te pleiten om webwinkelplatforms zoals AliBaba ook zelf verantwoordelijk en aansprakelijk te maken voor de producten die zij aanbieden, zodat zij voldoen aan de consumentenregels voor productveiligheid. Het CCA-advies is voor mij belangrijke input voor de verdere vormgeving van die verantwoordelijkheden op het gebied van productveiligheid en consumentenbescherming.

De komende periode ga ik mij hier dan ook verder hard voor maken. Mijn uitgangspunt daarbij is dat consumenten in een online omgeving erop moeten kunnen vertrouwen dat ze een partij kunnen aanspreken zoals ze in fysieke winkel of bijvoorbeeld de supermarkt kunnen, dat zij hun rechten kunnen effectueren en dat er waarborgen zijn dat partijen zich ook aan de regels en gemaakte afspraken houden. Vanwege het internationale karakter van de platformeconomie en de noodzaak van een gelijk speelveld is het belangrijk dat dergelijke verantwoordelijkheden van online platforms op Europees en zo mogelijk internationaal niveau verder worden geregeld en gelden ongeacht waar het platform is gevestigd en ongeacht waar het product of de dienst vandaan komt (gelijk speelveld). Dat houdt in dat eventuele maatregelen moeten gaan gelden voor Nederlandse platforms, voor platforms in de EU én voor platforms van buiten de EU die zich richten op de Nederlandse of Europese markt en waar consumenten vaak ook rechtstreeks van de fabrikant producten kunnen kopen (directe import).

Ik pleit er daarbij voor om onderscheid te maken tussen verantwoordelijkheden van platforms, naar gelang de rol die ze spelen in het verkoopproces. Daarbij denk ik onder meer aan het onderscheid tussen enerzijds platforms waar de consument producten of diensten van meerdere aanbieders kan vergelijken, maar voor de aankoop alleen wordt doorgestuurd naar de website van de aanbieder (vergelijkingswebsites) en anderzijds platforms die een grotere rol in de transactie vervullen, als de plek waar de overeenkomst wordt gesloten en waarbij zij eventueel ook diensten aanbieden om de overeenkomst tussen consument en handelaar te faciliteren, zoals een betaalmogelijkheid, de bezorging of het innemen van retourzendingen.

Met betrekking tot vergelijkingswebsites zijn consumenten geholpen als deze platforms verantwoordelijk zijn voor de informatie over de producten, diensten en handelaren die op dit platform te vinden zijn en hoe de consument eenvoudig contact op kan nemen met de betreffende handelaar. Voor platforms die een grotere rol hebben bij de overeenkomst denk ik daar bovenop aan een verantwoordelijkheid voor het platform zelf, naast die van de aanbieder op het platform. De invulling daarvan is in overleg met marktpartijen, toezichthouders en consumentenorganisaties nog nader vorm te geven en is onderdeel van Europese onderhandelingen. Ik stel mij daarbij voor dat de consument, net als in de offline

²⁷ Kamerstuk 35 251, nr. 8.

wereld, het platform zo nodig kan aanspreken. In de uitwerking kijk ik naar consumentenrechten en productveiligheid.

Europees kader

Ik ben blij dat ook de Europese Commissie pleit voor specifieke verantwoordelijkheden en regels voor online platforms.²⁸ De Commissie vindt ook dat consumenten zouden moeten kunnen vertrouwen op de regels met betrekking tot consumentenbescherming en productveiligheid als zij producten kopen via directe import (via platforms) uit derde landen, zo blijkt uit de recent verschenen Digitaliseringstrategie.²⁹

Er zijn verschillende Europese trajecten die mogelijkheden bieden om het vraagstuk rond de verantwoordelijkheid van platforms te adresseren. Eén mogelijkheid is om de verantwoordelijkheid van platforms EU-breed te regelen, bijvoorbeeld in de context van de Digital Services Act Package³⁰ en de herziening van de richtlijn Algemene Productveiligheid³¹. Op deze manier zal de verantwoordelijkheid van platforms in alle lidstaten op eenzelfde wijze gelden. Een andere optie zou kunnen zijn om de rechtsbescherming van consumenten in de platformeconomie te borgen via een specifiek daarop gericht horizontaal instrument «Platform-to-Consumer (P2C)», waarin de relatie tussen platforms en consumenten specifiek wordt gereguleerd, parallel aan de reeds bestaande «platform-to-business» verordening.³²

8. Conclusie

Online platforms zijn niet meer weg te denken uit onze economie. Consumenten plukken daar dagelijks de vruchten van. Maar om daadwerkelijk een volwassen rol in de economie te spelen, moeten platforms de verantwoordelijkheid dragen die daarbij hoort, zowel wat betreft het naleven van de consumentenrechten als het waarborgen van de productveiligheid. Consumenten verwachten dat en uw Kamer verwacht dat. Er is op dat vlak al veel in gang gezet, maar er moet nog meer gebeuren. Daar ga ik mij voor inzetten. Uiteraard zal ik uw Kamer op de hoogte houden van de voortgang.

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

²⁸ Mededeling (EU) COM/2020/67 van de Commissie aan het Europees parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: De digitale toekomst van Europa vormgeven, p.6. Te benaderen via: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf.

²⁹ Ibidem, p. 5.

³⁰ Ibidem.

³¹ Annex 1 bij Mededeling (EU) COM/2020/440 van de Commissie aan het Europees parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Aangepaste Werkprogramma van de Europese Commissie voor 2020. Te benaderen via: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3Af1ebd6bf-a0d3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_2&format=PDF.

³² Verordening (EU) 2019/1150 van het Europees parlement en de Raad van 20 juni 2019 ter bevordering van billijkheid en transparantie voor zakelijke gebruikers van onlinetussenhandelsdiensten.