

Vergaderjaar 2012–2013

27 879

Versterking van de positie van de consument

A

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 maart 2013

Recentelijk heeft de Consumentenautoriteit (CA) haar terugblik 2012 en hebben de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) hun jaarverslag 2012 gepubliceerd.¹ Hierin verantwoordden zij zich over de uitvoering van hun wettelijke taken in 2012. Het jaar 2012 is het laatste waarover zij afzonderlijk verantwoording afleggen. Op 1 april 2013 gaan zij op in de Autoriteit Consument en Markt (ACM).

In deze brief geef ik, conform de artikelen 10.1 van de Wet handhaving consumentenbescherming en 5g van de Mededingingswet, mijn bevindingen op de terugblik van de CA en het jaarverslag van de NMa.² Tevens blik ik kort vooruit op volgend jaar. Vanaf dan zend ik ieder jaar, net zoals nu voor de NMa en CA, mijn bevindingen op het ACM-jaarverslag aan beide Kamers der Staten-Generaal. Tot slot ga ik, conform mijn toezeggingen tijdens de voortzetting van het plenaire debat in de Eerste Kamer over de Instellingswet ACM (Handelingen EK 2012/13, nr. 17, item 3), in op de evaluatie van de ACM in 2015.

Algemene terugblik 2012

Het jaar 2012 stond voor de autoriteiten in het teken van voorbereiding op de fusie tot de ACM, die aanvankelijk op 1 januari 2013 gepland was. Om op die dag echt van start te kunnen gaan, moesten de formele en praktische voorbereidingen getroffen zijn. Die hebben de autoriteiten na het kabinetsbesluit in maart 2011 voortvarend opgepakt, wat heeft geresulteerd in het Organisatiebesluit van juni 2012. Daarin is uitgewerkt hoe de ACM-organisatie eruit komt te zien, onder meer welke directies de

¹ De terugblik en jaarverslagen staan op de websites van de autoriteiten, zie: <http://www.consumentenautoriteit.nl/over-ons/publicaties/jaarverslagen>, <http://jaarverslag2012.nma.nl> en <http://jaarverslag2012.opta.nl/>.

² Een dergelijke bepaling ten aanzien van het jaarverslag van OPTA is er niet. De OPTA-jaarrekening heb ik op grond van artikel 34 van de Kaderwet zbo's goedgekeurd.

ACM heeft en welke taken die directies uitvoeren. Ook is de plaatsing van alle medewerkers voltooid. Tot slot zijn de voorbereidingen voor de integratie van de bedrijfsvoering en ICT in 2012 afgerond.

Ik ben de medewerkers van de CA, NMa en OPTA zeer erkentelijk voor de wijze waarop zij uitvoering hebben gegeven aan het kabinetsbesluit tot samenvoeging. Niet alleen hebben zij de ACM tijdig startklaar gemaakt, ook hebben zij – ondanks het zware beslag dat de voorbereiding op de autoriteiten heeft gelegd – de winkel tijdens de verbouwing op effectieve wijze open gehouden, zoals blijkt uit de resultaten in 2012 die ik hierna bespreek. Daar heb ik veel waardering voor.

Ik ben trots dat ConsuWijzer (het informatieloket van de CA, OPTA en de NMa) voor het derde jaar op rij door het publiek tot beste overheidswebsite is gekozen. ConsuWijzer licht consumenten voor over hun rechten en plichten en bevordert zoveel mogelijk de zelfredzaamheid van mensen. Ter illustratie: in 2012 werden 460.000 voorbeeldbrieven gedownload die consumenten kunnen gebruiken in hun communicatie met een leverancier. Ook voerde zij twee voorlichtingscampagnes. De eerste betrof de campagne «Een beleefd nee is ook oké». Hierbij is gepoogd met name ouderen weerbaarder te maken tegen telefonische verkopers. Daarnaast was er de campagne «Webshop onbekend? Zorg dat je hem scant». Hier konden mensen gebruik maken van de vernieuwde online shopscan waarmee zij kunnen achterhalen welk bedrijf er achter een webwinkel schuil gaat. Het aantal bezoeken aan de website bedroeg 2.200.000.³ Sinds november 2012 mag ConsuWijzer het Waarmerk Drempelvrij Webrichtlijnen hanteren. Dit betekent dat de website voor iedereen, ook blinden en doven, toegankelijk is.

Bevindingen terugblik 2012 van de CA

De prioriteiten van de CA staan in de tweejarige agenda 2012–2013 die op 1 februari 2012 aan uw Kamer is verzonden (Kamerstukken II, 2011/12, 27 879, nr. 40). De prioriteiten zijn:

- misleidende en agressieve telemarketing;
- webwinkels: leverings- en betalingsproblemen;
- ondoorzichtige prijzen in de reisbranche.

Daarnaast heeft de CA ruimte vrij gemaakt voor een tweetal vooronderzoeken:

- garantie en conformiteit bij de aanschaf van mobiele telefoons;
- online games.

In 2012 heeft de CA een boete van € 105.000 aan een bedrijf opgelegd.

Het bedrag aan geïnde boetes is in 2012 beduidend lager dan in 2011.

Echter naast dit formele handhavingsinstrument zijn door middel van de inzet van informele instrumenten de nodige overtredingen en problemen opgelost. Omdat de agenda doorloopt tot in 2013, worden resultaten van interventies op de genoemde prioriteiten ook dan nog zichtbaar.

Hieronder ga ik in op enkele opvallende zaken.

Misleidende en agressieve telemarketing

Met het verkopen van producten of diensten via de telefoon is niets mis, zolang er geen sprake is van misleidende of agressieve telemarketingpraktijken waardoor consumenten verkeerd of onvolledig worden geïnformeerd. In 2012 heeft de CA verschillende keren geïntervenieerd, eenmaal met een boete. Hoewel het aantal meldingen van consumenten licht is afgenomen, voert de CA momenteel een analyse uit waarbij de rol van

³ Dit aantal is gebaseerd op metingen tot en met oktober 2012. Na het van kracht worden van de cookiewetgeving kon er minder goed gemeten worden.

zowel de opdrachtgevende bedrijven als de uitvoerende bedrijven (call centers) onder de loop wordt genomen.

Webwinkels: leverings- en betalingsproblemen

Bij ConsuWijzer melden zich steeds vaker consumenten met problemen met webwinkels. Dit heeft ongetwijfeld te maken met de groei van de verkopen via internet. Sommige van deze winkels zijn slecht bereikbaar voor vragen of klachten, soms is de levering onbetrouwbaar of wordt een drempel opgeworpen om gebruik te maken van het herroepingsrecht. De CA heeft in 2012 snel informeel geïntervenieerd bij webwinkels die leverings- en betalingsproblemen veroorzaakten. Daarnaast heeft zij webwinkels voorgelicht over de regels en consumenten geïnformeerd hoe ze veilig online kunnen winkelen (Shopscaan). Ook heeft de CA gebruik gemaakt van de openbare waarschuwing. Voor het vertrouwen van consumenten in e-commerce juich ik deze activiteiten van de CA toe. Ik onderschrijf daarbij de aanpak zowel consumenten als ondernemers te informeren over hun rechten en verplichtingen.

Ondoorzichtige prijzen in de reisbranche

De CA heeft geconstateerd dat er nogal eens onduidelijkheden zijn in het boekingsproces van de reisbranche. Vaak worden bijkomende, onvermijdbare, kosten niet tijdig vermeld of wordt door het vooraf aanvinken van keuzemogelijkheden onduidelijkheid gecreëerd. Wat betreft dit laatste zijn in 2012 drie buitenlandse aanbieders van vliegtickets door de CA tot de orde geroepen. Net als bij de webwinkels heeft de CA de belangrijkste regels voor de branche op papier gezet. Door op deze manier guidance aan bedrijven te geven is de verwachting dat in de loop van 2013 de regels beter worden nageleefd.

Sms-diensten

Van 2008 tot en met 2011 waren sms-diensten prioritair aandachtsgebied van de CA. In 2012 is bezien of er sprake is van een structurele gedragsverandering van de aanbieders van deze diensten. Op grond van een sterk verminderd aantal klachten en het feit dat er geen nieuwe overtredingen zijn geconstateerd, lijkt dit het geval te zijn. Wel wordt geconstateerd dat Nederlandse aanbieders hun activiteiten nu op het buitenland richten. Ook treedt een verschuiving op naar meldingen over mobiele internetdiensten waarbij de consument op zijn telefoon informatie of diensten ontvangt, voor eenmalig gebruik of in de vorm van een abonnement. Hierover informeert ConsuWijzer consumenten om zo te voorkomen dat consumenten onbewust en ongewenst een betaalde dienst afnemen.

Internationaal

De CA heeft twaalf informatieverzoeken van buitenlandse collega's ontvangen. Ook waren er negen handhavingsverzoeken. Vier hadden betrekking op aanbieders van sms-diensten, drie op intransparante prijzen op internet, één over een aanbieder van online games en één over een handelaar. In alle gevallen is de CA opgetreden.

Bevindingen jaarverslag 2012 van de NMa

Met het oog op de fusie tot de ACM heeft de NMa voor 2012 geen nieuwe Agenda opgesteld, maar heeft zij de prioriteiten uit de Agenda 2010–2011⁴ als basis genomen. Ook in 2012 had de NMa bijzondere aandacht voor de

⁴ Zie: www.nma.nl/images/NMa_agenda_201022-156688.pdf

sectoren verwerkende industrie, financiële en zakelijke dienstverlening, zorg, energie en vervoer. De NMa heeft in een aantal zaken handhavend opgetreden. Op het gebied van mededinging heeft de NMa in 2012 bijvoorbeeld diverse kartelboetes opgelegd (in totaal ca. € 32 miljoen). Een toezeggingsbesluit heeft zij genomen ten aanzien van kunstveilingen; toegezegd is de concurrentie op kunstveilingen te verbeteren. Tot slot heeft de NMa in 2012 in 99 fusiezaken een besluit genomen. Op het gebied van energie en vervoer heeft zij boetes opgelegd (in totaal ca. € 4,5 miljoen) voor het onvoldoende beschermen van klantgegevens door netbeheerders en voor het laat of niet sturen van eindafrekeningen aan consumenten die hun overeenkomst hadden beëindigd en nog geld tegoed hadden. Ook heeft zij de tariefstijging van loodsen beperkt.

Duurzaamheid

Een terugkerend vraagstuk in mededingingszaken is in hoeverre er ruimte bestaat voor duurzaamheidsinitiatieven. In 2012 heeft de NMa veel aandacht besteed aan het geven van meer inzicht in dit vraagstuk. Ten eerste heeft zij over concrete initiatieven duidelijkheid gegeven aan initiatiefnemers. Ten tweede heeft zij aan een kennisbank over duurzaamheid gewerkt waarin zij meer in het algemeen de ruimte inzichtelijk maakt die ondernemers hebben initiatieven op het gebied van duurzaamheid te ontplooiën, zonder daarbij de mededingingsregels te overtreden. Het verheugt mij dat de kennisbank inmiddels op de NMa-website staat.

Wet Markt en Overheid

Op 1 juli 2012 is de Wet Markt en Overheid in werking getreden. Deze wet stelt gedragsregels voor overheden ter voorkoming van oneerlijke concurrentie met ondernemingen als zij zelf of via haar overheidsbedrijven economische activiteiten uitoefenen. De NMa heeft het toezicht op de naleving van deze wet voortvarend opgepakt en heeft een team opgericht dat voorlichting geeft aan overheden en ondernemers over de nieuwe regels. Tevens heeft zij in 2012 een nulmeting uitgevoerd naar de mate van naleving van de gedragsregels.

Economische effecten

De NMa publiceert jaarlijks een schatting van de directe effecten van haar optreden voor de consumentenwelvaart. Deze effecten worden voor 2012 geschat op € 250 miljoen, vergelijkbaar met het geschatte bedrag in 2010 en 2011. Net als vorig jaar heeft het Centraal Planbureau (CPB) de berekening getoetst. In deze toets beoordeelt het CPB op hoofdlijnen de zorgvuldigheid en de redelijkheid van de orde van grootte van de effecten. Het CPB concludeert dat de berekening zorgvuldig is uitgevoerd, met voldoende mate van onderbouwing vanuit de economische literatuur. Daarom geeft de toets mij het vertrouwen dat de berekening van de NMa een betrouwbare schatting geeft van de effecten van haar optreden. Met de CPB ben ik wel van mening dat de toets geen exactheid pretendeert. De berekening dient daarom voorzichtig te worden geïnterpreteerd.

Doorlooptijden

De lengte van de doorlooptijden is mede bepalend voor de slagkracht en effectiviteit van het toezicht en de mate van rechtsbescherming voor partijen. Ik hecht daarom aan afronding van zaken binnen redelijke termijnen, niet alleen bij de NMa, maar ook in rechterlijke procedures. In concentratiezaken en geschillen heeft de NMa haar normtijden in 2012 gehaald. Ook in mededingingsrechtelijke onderzoeken die niet leidden tot

handhavend optreden, haalde zij haar interne norm. In zaken die leidden tot een sanctie en bezwaarzaken haalde zij haar norm echter vaak niet, enerzijds omdat in zaken met (hoge) boetes diepgaand onderzoek nodig is, anderzijds door samenloop met andere procedures.

De doorlooptijd van zaken blijft voor mij een belangrijk punt van aandacht. Ik doe daarom een beroep op de ACM al het mogelijke te blijven doen de doorlooptijden te verkorten. Daarnaast tracht ik zelf bij te dragen aan een doorlooptijdverkorting door procedures binnen de ACM waar mogelijk en wenselijk te vereenvoudigen en te harmoniseren via het wetsvoorstel Stroomlijningswet ACM.

Vooruitblik komende jaren

Op 26 februari jl. is de parlementaire besluitvorming afgerond over de Instellingswet ACM, die zorgt voor de oprichting van de ACM en gelijktijdige opheffing van de drie autoriteiten. De wet en de bijbehorende onderliggende regelgeving zullen op 1 april 2013 in werking treden. De ACM zal een driehoofdig bestuur hebben. De heer Fonteijn wordt voorzitter, de heer Don en mevrouw Vegter leden van de ACM. Op dit moment vormen zij samen al de raad van bestuur van de NMa.

De ACM heeft aangekondigd dat zij op korte termijn haar strategie voor de komende jaren openbaar zal consulteren. Daarin zal zij uiteenzetten op welke wijze zij van plan is uitvoering te geven aan haar wettelijke taken. Eerder heb ik tijdens de parlementaire behandeling van de Instellingswet ACM laten weten dat de ACM, meer dan voorheen, zal gaan werken met directieoverstijgende teams, uiteraard binnen haar wettelijke taken en bevoegdheden. Op die manier verwacht ik dat de ACM in staat zal zijn beschikbare kennis en kunde daar in te zetten waar die het hoogste rendement kunnen halen.

Het wetsvoorstel Stroomlijningswet ACM zal ik op zeer korte termijn aan de Tweede Kamer aanbieden. Deze wet – waarin ik voorstellen doe ter harmonisering en vereenvoudiging van bevoegdheden, instrumenten en procedures van de ACM – zal de efficiëntie en effectiviteit van de ACM verder vergroten zonder daarbij de rechtswaarborgen voor onder toezicht vallende bedrijven uit het oog te verliezen.

Evaluatie ACM 2015

In het plenaire debat in de Eerste Kamer over de Instellingswet ACM (Handelingen EK, 2012/13, 17) heb ik toegezegd om de instelling van de ACM na twee jaar, in 2015, extern te laten evalueren en daarbij te bezien of de Algemene Rekenkamer daarbij een rol kan spelen. Tevens heb ik toegezegd het parlement te informeren over de indicatoren die ik voornemens ben te hanteren.

Inmiddels ben ik in overleg getreden met de Algemene Rekenkamer over een mogelijke rol in de evaluatie, bijvoorbeeld vergelijkbaar met het eerdere onderzoek uit 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 31 055, nrs. 1 en 2). Vooropgesteld zij dat ik – anders dan de beide Kamers der Staten-Generaal – niet beschik over een wettelijke grondslag op grond van de Comptabiliteitswet om de Algemene Rekenkamer te verzoeken onderzoek uit te voeren; aan een dergelijk onderzoek zullen daarom mogelijk, net als aan een onderzoek door een extern onderzoeksbureau, kosten verbonden zijn. Op basis van dit gegeven en de uitkomsten van mijn overleg met de Algemene Rekenkamer zal ik bij het uitzetten van het evaluatieonderzoek in 2015 bezien of een rol voor de Algemene Rekenkamer opportuun is en of deze daartoe in dat geval bereid is.

Belangrijk aandachtspunt bij het beoordelen van het functioneren van een markttoezichthouder als de ACM, is dat dit functioneren slechts tot op zekere hoogte meetbaar is. Dit wordt geïllustreerd door het traject van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) om te komen tot een meetbare en tussen lidstaten vergelijkbare «competition policy indicator». Dit traject toont aan dat het niet mogelijk is om de effectiviteit van het mededingingsbeleid van verschillende lidstaten op een eenduidige wijze te meten en onderling vergelijkbaar te maken.

De reden daarvoor is dat het causale verband tussen het optreden van een markttoezichthouder en het uiteindelijk gerealiseerde effect daarvan niet eenduidig en rechtstreeks is. Een markttoezichthouder is geen fabriek waarvan input en output gemakkelijk te meten zijn. Zo is de output van een markttoezichthouder, bijvoorbeeld het aantal sanctiebesluiten, lastig te beoordelen. Enerzijds kan een hoog aantal besluiten duiden op effectief toezicht, maar het kan ook betekenen dat bijvoorbeeld alleen maar kleine, gemakkelijke zaken zijn opgepakt. Vervolgens is het ook lastig te beoordelen in hoeverre een waargenomen effect het gevolg is van het optreden van de markttoezichthouder. De situatie waarin het effect wordt waargenomen kan immers niet worden vergeleken met de situatie die zich zou hebben voorgedaan indien de markttoezichthouder niet had opgetreden (de zogenoemde «counterfactual»). Tot slot is het zo dat een markttoezichthouder, door zijn enkele bestaan, een preventieve werking heeft, waardoor deze ook zonder op te treden effect sorteert. Dit aandachtspunt maakt dat bij de evaluatie van de ACM niet volstaan kan worden met het meenemen van alleen meetbare indicatoren.

Uiteraard zal ik waar mogelijk meetbare indicatoren in de evaluatie betrekken. Voorbeelden zijn de mate waarin de voorspelde fusiebesparingen en doelstellingen ten aanzien van de formatieplaatsen zijn gehaald, de positie van de ACM op ranglijsten van internationale toezichthouders (zoals de «Global Competition Review» en de «European Competitive Telecommunication Association») en een berekening van de economische effecten zoals de NMa die al jaarlijks uitvoert. Nulmetingen voor die indicatoren zijn beschikbaar.

Daarnaast denk ik aan meetbare kengetallen, die op zichzelf staand niet op eenduidige wijze iets zeggen over het functioneren van de ACM, maar in samenhang bezien wel een indicatie kunnen geven. Te denken valt aan aantallen sancties en andere besluiten, de hoogte van de opgelegde boetes, het percentage sanctiebesluiten en andere besluiten dat stand houdt in bezwaar en beroep, de verhouding tussen directe en indirecte kosten en de lengte van doorlooptijden van zaken. Dergelijke kengetallen zijn in het verleden ook bij de evaluaties van de OPTA (2009), NMa (2010) en CA (2011) gebruikt.

Deze meetbare indicatoren en kengetallen dienen mijn inziens te worden aangevuld met een meer kwalitatief beoordelingskader, net als in de eerdere evaluaties. Elementen die daarin aan de orde dienen te komen zijn in ieder geval de mate van responsiviteit, transparantie, consistentie, voorspelbaarheid, zorgvuldigheid, onafhankelijkheid, synergie, kennispooling en -management, samenwerking, prioriterings- en detectiestrategie. Al deze elementen dragen bij aan het goede functioneren van de ACM. Hoewel deze elementen niet objectief meetbaar zijn, kan daarover – bijvoorbeeld op basis van interviews, jaarverslagen en documentenonderzoek – wel een kwalitatief oordeel worden gevormd. Tevens zal ik bezien of het onderzoek naar criteria voor goed toezicht dat het Markttoezichthoudersberaad (een regulier overleg tussen de verschillende Nederlandse markttoezichthouders) op korte termijn zal publiceren,

aanknopingspunten geeft voor het in de evaluatie te gebruiken beoordelingskader.

Op basis van het totaal van de meetbare indicatoren en kengetallen en de kwalitatieve elementen kan een goed onderbouwd oordeel worden gegeven over de effectiviteit en efficiëntie van het optreden van de ACM vanaf haar oprichting.

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