

Vergaderjaar 2020–2021

27 879

Versterking van de positie van de consument

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Nr. 78

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2020

Op 5 november 2019 heeft heb ik een adviesaanvraag ingediend bij de Commissie voor Consumentenaangelegenheden (CCA) van de Sociaal-Economische Raad (SER) met betrekking tot directe import. Ik heb uw Kamer per brief over deze adviesaanvraag geïnformeerd.¹

Bijna driekwart van de Nederlandse consumenten zoekt, vindt, koopt, verkoopt of deelt producten en diensten via online platforms.² Tegelijkertijd neemt de omvang van de hoeveelheid producten die consumenten zelf kopen van handelaren uit landen buiten de Europese Unie (EU) (hierna: derde landen) toe. Deze «directe import», die vaak plaatsvindt via online platforms, betekent meer keuze voor consumenten, maar brengt ook risico's mee wat betreft de naleving van de consumentenbeschermings- en productveiligheidsregels. Ook stuit de controle van pakketjes die onze grenzen passeren uit derde landen op praktische beperkingen. Directe import heeft daarnaast gevolgen voor het gelijke speelveld tussen in de Europese Economische Ruimte (EER) gevestigde ondernemers die de regels naleven en buiten de EER gevestigde ondernemers.

De sterke groei van directe import en de bijbehorende gevolgen zijn aanleiding geweest om een adviesvraag in te dienen bij de CCA, die als bijlage bij deze brief is gevoegd³. De vragen die ik aan de CCA heb gesteld, zijn:

1. Welke concrete mogelijkheden ziet de CCA, aanvullend op de inzet van de overheid, voor het bedrijfsleven en consumentenorganisaties om het gelijke speelveld, de consumentenrechten en de productveiligheid te bevorderen, naast het beter informeren van consumenten over de gevolgen van directe import?

¹ Kamerstuk 27 879, nr. 73.

² Flitspeiling vertrouwen online platforms, Kantar (18 maart 2020), p. 4. Bijlage bij Kamerstukken 27 879 en 26 643, nr. 76.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

2. Wat zijn volgens de CCA noodzakelijke en/of wenselijke ontwikkelingen in het Nederlandse en Europese beleid en toezicht op productveiligheid en consumentenrechten in het licht van het groeiend aantal producten dat door directe import de Europese Unie binnenkomt?
3. Welke (juridisch bindende) verantwoordelijkheden in Europees verband voor platforms komen volgens de CCA in aanmerking ten aanzien van het bevorderen van de productveiligheid en consumentenrechten, als deze platforms rechtstreekse verkoop uit derde landen aan consumenten faciliteren?

Op 22 juni 2020 heeft de CCA het advies »Directe import van buiten de EU: Gelijke bescherming én gelijk speelveld!« vastgesteld.⁴ Uw Kamer heeft het advies ontvangen als bijlage bij de brief «Groeiende verantwoordelijkheden van online platforms ten opzichte van consumenten».⁵ In deze brief heb ik ook de huidige inzet en beleidsvoornemens op het gebied van directe import geschetst, die ik hieronder kort benoem.

- Op 16 juli 2021 treedt de nieuwe Markttoezichtsverordening⁶ in werking. Deze verordening regelt onder andere dat voor een groot aantal producten een aanspreekpunt in de EU moet zijn waar toezichthouders terecht kunnen. Daarnaast faciliteert deze verordening betere nationale en Europese samenwerking tussen productveiligheidstoezichthouders in de EU. Dit gebeurt onder andere door de oprichting van zogeheten verbindingsbureaus. Ook Nederland werkt aan de oprichting van zo'n bureau.
- Een soortgelijke verordening (kortgezegd: de CPC-verordening) is begin 2020 in werking getreden voor consumententoezichthouders.⁷
- De Richtlijn betere handhaving en modernisering consumentenbescherming⁸ regelt daarnaast diverse nieuwe informatieverplichtingen voor online platforms en zoekmachines ten opzichte van consumenten.
- Er zijn zelfreguleringsafspraken tussen webwinkels / online platforms en overheden zoals de Product Safety Pledge (PSP)⁹. Ook op nationaal niveau maakt de NVWA afspraken met platforms over productveiligheid.
- In Europa zet ik in op een raamwerk van verantwoordelijkheden, passend bij de rol die het platform ten opzichte van de consument speelt¹⁰. De invulling daarvan is in overleg met marktpartijen, toezichthouders en consumentenorganisaties nog nader vorm te geven en is onderdeel van Europese onderhandelingen.

Ik spreek mijn waardering en dank uit voor het uitvoerige en constructieve advies van de CCA. Het advies bevat veel nuttige informatie en aanbevelingen, die mij ondersteunen bij mijn streven om de rechten van consumenten, de productveiligheid én het gelijke speelveld bij directe import te versterken. Ik vind het ook belangrijk dat dit een gedragen advies is, dat zowel gesteund wordt door de consumentenvertegenwoordiging en ondernemersvertegenwoordiging van de CCA. In deze brief zal ik aangeven hoe ik de adviezen van de CCA zal meenemen in mijn beleid. Ik ga in deze brief in op de zes onderdelen waar de CCA haar aanbevelingen in heeft verdeeld.

⁴ Zie: <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2020/direct-import-buiten-eu.pdf>.

⁵ Kamerstuk 27 879, nr. 76.

⁶ Verordening (EU) 2019/1020.

⁷ Verordening (EU) 2017/2394.

⁸ Richtlijn (EU) 2019/2161.

⁹ https://ec.europa.eu/info/files/product-safety-pledge_en.

¹⁰ Zie noot 4.

Inhoudelijke reactie

De CCA verdeelt haar aanbevelingen in de volgende onderdelen:

1. Informatie en voorlichting aan ondernemers en consumenten
2. Online platforms: productveiligheid bij directe import
3. Toezicht op de productveiligheid en consumentenrechten
4. Gelijk speelveld tussen ondernemers binnen en buiten de EU
5. Samenwerking tussen toezichthouders
6. CE-markering en het Chinese CE-logo

1. Aanbeveling ten aanzien van informatie en voorlichting aan ondernemers

Aanbeveling CCA

De CCA beveelt aan om de informatievoorziening aan ondernemers in landen buiten de EU te verbeteren.

Huidige inzet en reactie op aanbeveling

Ik onderschrijf deze aanbeveling en zie deze als ondersteuning van het huidige beleid. Bij directe import gaat het om de verkoop van producten (al dan niet via platforms) van aanbieders die niet in de EER zijn gevestigd. Dat brengt extra uitdagingen met zich mee. Over informatievoorziening aan ondernemers die niet in de EER zijn gevestigd zijn dan ook afspraken gemaakt met de deelnemende platforms aan de PSP. Er is ook een rol voor overheden weggelegd. Zo werkt de Europese Commissie (EC) in het kader van de vernieuwing van de Single Digital Gateway aan het makkelijker toegankelijk maken van productveiligheidsregels. Ik ondersteun dit van harte. Het Ondernemersplein en de Kamer van Koophandel bieden nu al aanvullende informatie.

2. Aanbevelingen ten aanzien van online platforms: productveiligheid bij directe import

Aanbevelingen CCA

De CCA doet verschillende aanbevelingen ten aanzien van online platforms om de positie van de consument te versterken, ook bij producten die zij online buiten de EER kopen. Zo adviseert de CCA andere om bij de herziening van de Markttoezichtsverordening¹¹ online platforms in bepaalde gevallen als verantwoordelijke en aansprakelijke marktspeler aan te merken. Ook adviseert de CCA om het «gat» in de e-Commercerichtlijn te dichten op grond waarvan platforms nu vaak geen verantwoordelijkheid dragen voor de producten die via het platform worden verkocht. Ook doet de CCA de concrete aanbeveling om wettelijke maatregelen te treffen om op verzoek van een markttoezichthouder onveilige producten binnen 24 uur uit hun online aanbod te verwijderen. Daarnaast doet de CCA aanbevelingen ten aanzien van de PSP.

Huidige inzet

Mijn huidige inzet is gericht op het implementeren en optimaal benutten van de huidige wet- en regelgeving, zoals de eerdergenoemde CPC-verordening en de Markttoezichtverordening. Dit neemt niet weg dat, zoals aangekondigd in mijn brief over de groeiende verantwoordelijkheden van online platforms ten opzichte van consumenten¹², ik ook inzet

¹¹ Verordening (EU) 2019/1020.

¹² Zie noot 4.

op nieuwe Europese regelgeving. Dergelijke maatregelen moeten idealiter ook gelden voor platforms van buiten de EU die zich richten op de Nederlandse of Europese markt en waar consumenten (ook) via directe import producten of diensten kunnen kopen. Vanwege het internationale karakter van de platformeconomie en de noodzaak van een gelijk speelveld is het belangrijk dat dergelijke verantwoordelijkheden op Europees en zo mogelijk mondiaal niveau verder worden geregeld. In haar nieuwe Consumentenagenda kondigt de EC aan om in te zetten op een actieplan met China om de samenwerking op het terrein van de productveiligheid van online verkochte producten te versterken.¹³ Ik juich dit toe.

Reactie op aanbevelingen

Ik beschouw de aanbevelingen van de CCA ten aanzien van het «gat» in de e-Commercerichtlijn en ten aanzien van de Markttoezichtsverordening als ondersteuning van mijn Europese inzet voor meer verantwoordelijkheden voor online platforms. Een ander belangrijk traject dat ik in dit kader wil noemen is de aanstaande herziening van de Richtlijn Algemene Productveiligheid.¹⁴ Zoals aangegeven is de invulling van onze inzet in overleg met marktpartijen, toezichthouders en consumentenorganisaties nog nader vorm te geven. De aanbeveling van de CCA om online marktplaatsen te verplichten onveilige producten binnen 24 uur te verwijderen is een mooie, concrete invulling van verantwoordelijkheden waarvoor ik mij ga inzetten in het kader van de herziening van de Richtlijn Algemene Productveiligheid.¹⁵ Ik ben op dit moment in gesprek met platforms over wat in dit kader werkbare termijnen zijn.

De CCA beveelt mijns inziens terecht aan om voor alle online platforms de transparantie- en informatieverplichtingen te versterken. Op dit vlak is het afgelopen jaar veel gebeurd in Europese regelgeving, die daarmee voor een groot deel tegemoet komt aan deze aanbeveling. De recent aangenomen Europese richtlijn die ziet op betere handhaving en modernisering van de regels voor consumentenbescherming verduidelijkt een aantal bestaande informatieverplichtingen, specifiek voor online platforms. Zo moeten platforms onder meer aan consumenten laten weten of diegene die de goederen, diensten of digitale inhoud op het platform aanbiedt, al dan niet een professionele handelaar is, op grond van een door het platform van de handelaar gevraagde verklaring.¹⁶ Daarnaast moeten platforms consumenten informeren over de manier waarop de verplichtingen met betrekking tot de overeenkomst worden verdeeld tussen de handelaar die de goederen, diensten of digitale inhoud aanbiedt en het platform zelf.¹⁷ De bepalingen uit deze richtlijn moeten op 28 mei 2022 geïmplementeerd zijn.

De CCA doet ook aanbevelingen over communicatie richting de Europese Commissie betreffende de PSP. De huidige PSP is in 2018 getekend door verschillende grote webwinkels / online platforms.¹⁸ Ik vind de PSP een goed initiatief en waardeer het dat deze platforms zich hieraan verbonden hebben. Ik ben het met de CCA eens dat zo'n afspraak pas zin heeft als die wordt nageleefd. De naleving wordt dan ook gemonitord door de EC.¹⁹ In

¹³ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consumer_agenda_-_factsheet_-_en.pdf, p. 3.

¹⁴ Richtlijn 2001/95/EC.

¹⁵ Zie noot 13.

¹⁶ Richtlijn 2019/2161 (EU), artikel 3 lid 4 sub a.

¹⁷ Idem, artikel 4 lid 5.

¹⁸ Allegro, Cdiscount, Alibaba Group, Amazon, eBay GmbH, Rakuten France.

¹⁹ De rapportages zijn te vinden via de website van de Europese Commissie:

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/product-safety-and-requirements/product-safety/product-safety-rules_en.

mijn inzet voor de herziening van de Richtlijn Algemene Productveiligheid pleit ik ervoor om een gedeelte van de afspraken uit de PSP op te nemen in Europese regelgeving, zodat deze bindend zijn en voor alle bedrijven gelden. Wat betreft consumentenrechten, zoals bedenktijd en garantie, geldt dat momenteel al veel in dwingende wet- en regelgeving is vastgelegd. Op gebieden waar de huidige consumentenregelgeving nog niet voldoende bescherming biedt, zet ik in op passende, bindende Europese regelgeving.

3. Toezicht op de productveiligheid en consumentenrechten

Aanbevelingen CCA

De CCA beveelt aan om toezichthouders op productveiligheid, met name de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), te voorzien van meer financiële middelen. Ook adviseert de CCA om deze middelen specifiek in te zetten voor het opsporen van onveilige producten van buiten de EU, door middel van onderzoek naar het aanbod van producten op onze markt die afkomstig zijn van buiten Europa en door het toezicht en nalevingscontroles hierop te intensiveren. Ook beveelt de CCA aan om een meldpunt voor consumenten in te stellen waar zij onveilige producten die via directe import zijn verkregen kunnen melden.

Huidige inzet

Bij directe import gaat het meestal om individuele postpakketjes. Elke dag komen er alleen al in de Nederlandse (lucht)havens circa 135.000 pakketjes ons land binnen.²⁰ Deze kunnen onmogelijk allemaal gecontroleerd worden, zoals de CCA zelf ook opmerkt in haar advies. Ik hecht er waarde aan te benadrukken dat voorkomen in dit geval beter is dan genezen. De meest effectieve aanpak is dan ook om ervoor te zorgen dat onveilige producten überhaupt niet worden aangeboden aan Nederlandse consumenten of dat consumenten zelf besluiten deze producten niet te kopen.

Toezicht blijft echter altijd nodig en vormt het sluitstuk van het voorkomen dat ondeugdelijke producten bij consumenten terechtkomen. Het is belangrijk dat de toezichthouders de juiste instrumenten hiervoor hebben. Daarom bereid ik in het kader van de eerder genoemde Markttoezichtsverordening wetgeving voor die toezichthouders meer mogelijkheden geeft voor handhaving, onder andere door anoniem aankopen (op internet) te doen.

Reactie op aanbevelingen

De aanbeveling ten aanzien van de capaciteit en financiële middelen van toezichthouders wordt meegenomen bij de uitwerking van de wetgeving ten aanzien van de Markttoezichtsverordening door de verschillende departementen die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op productveiligheid.

De aanbeveling van de CCA over één centraal meldpunt voor klachten over productveiligheid bij directe import neem ik over. Momenteel kunnen consumenten al terecht bij de individuele toezichthouders²¹ als het gaat

²⁰ ACM Post- en pakketmonitor 2018.

²¹ Iedere markttoezichthouder is verantwoordelijk voor zijn eigen deel, deze bevoegdheden zijn in Nederland neergelegd bij de volgende toezichthouders voor productveiligheid: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie Leefomgeving en Transport, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, Agentschap Telecom.

om klachten over productveiligheid en bij ACM Consuwijzer als het gaat om klachten over consumentenrechten als garantie en bedenktijd. Met betrekking tot klachten over de veiligheid van producten ga ik me ervoor inzetten om, zoals de CCA voorstelt, één centraal meldpunt in te richten waar consumenten en bedrijven terecht kunnen met een klacht of vraag over productveiligheid, inclusief productveiligheid bij directe import.

Ik onderschrijf de wens van de CCA om sneller en robuuster op te kunnen treden tegen ondernemingen buiten de EER die zich niet houden aan de geldende wet- en regelgeving. De Europese consumententoezichthouders hebben op grond van de recent herziene CPC-verordening, die begin 2020 van kracht is geworden, vergaande handhavingsbevoegdheden gekregen, zoals het uit de lucht (laten) halen van de website van een verkoper of het daarop (doen) plaatsen van een waarschuwing aan consumenten. De CCA adviseert daarnaast de mogelijkheid tot het invoeren van hulp door de ACM van intermediaire partijen zoals banken, als ook een wettelijke mogelijkheid om een onderneming tijdelijk te verbieden om bepaalde handelsactiviteiten uit te voeren. Mocht de komende tijd op basis van de ervaringen van de ACM blijken dat de nieuwe bevoegdheden op grond van de CPC-verordening nog onvoldoende zijn, dan zal in dat geval bezien worden welke aanvullende maatregelen nodig zijn.

4. Gelijk speelveld tussen ondernemers binnen en buiten de EU

Aanbevelingen CCA

Naast de belangen van consumenten schenkt de CCA in haar advies aandacht aan een gelijk speelveld voor ondernemers. De hierboven besproken maatregelen voor betere naleving en handhaving van de consumenten- en productveiligheidsregels, waaronder door online platforms binnen en buiten de EU, dragen tevens bij aan een gelijk speelveld voor producenten, winkeliers en andere marktdeelnemers die zich netjes aan deze regels houden. De CCA noemt daarnaast nog twee andere onderwerpen die aandacht behoeven, namelijk de btw-vrijstelling en regels rondom recycling (Waste Electrical and Electronic Equipment» afgekort: WEEE).

Reactie op aanbevelingen

Ik ben het eens met de CCA dat de afschaffing van de btw-vrijstelling voor invoer van zendingen van buiten de EU met een waarde van minder dan 22 euro een belangrijke stap is richting een gelijk speelveld. Belangrijk is dat een dergelijke maatregel zorgvuldig en effectief uitgevoerd kan worden door de Belastingdienst en post- en pakketbedrijven, zodat deze afschaffing ook direct effectief zal zijn.²² Ik heb de aanbeveling over de erkenning tussen WEEE-systemen overgebracht aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), dat inhoudelijk verantwoordelijk is voor de WEEE-regelgeving waarin bepalingen omtrent online verkoop zijn opgenomen. Het Ministerie van IenW onderschrijft de aanbeveling van de CCA.

5. Samenwerking tussen toezichthouders

Aanbevelingen CCA

De CCA benadrukt het belang van samenwerking tussen de nationale markttoezichtautoriteiten en buitenlandse toezichthouders, zowel op het gebied van consumentenbescherming als productveiligheid. Daarnaast

²² Zie ook Kamerstuk 35 527, nr. 5.

doet de CCA een aantal aanbevelingen ten aanzien van de CPC-verordening en samenwerking tussen toezichthouders en consumentenorganisaties. Ook doet de CCA aanbevelingen ten aanzien van *Safety Gate*, het Europese meldingssysteem voor gevaarlijke non-food producten (voorheen Rapex). Hier kan volgens de CCA beter gebruik van worden gemaakt en de zoekfilters zouden kunnen worden aangepast.

Huidige inzet en reactie op aanbevelingen

Samenwerking tussen toezichthouders is van groot belang, zowel nationaal als Europees. De Markttoezichtsverordening en CPC-verordening bieden hiervoor ruime mogelijkheden. De aanbeveling van de CCA past binnen mijn huidige inzet en zie ik daarom als een aanmoediging om deze inzet voort te zetten. In Nederland zijn er vijf toezichthouders die toezien op de veiligheid van producten.²³ Deze toezichthouders werken nauw samen, onder meer in een periodiek overleg, aangevuld met de Douane en de Inspectieraad. Ook komt er op grond van de eerder genoemde Markttoezichtverordening een Europees netwerk van toezichthouders. Elke lidstaat richt hiervoor een verbindingsbureau op, dat de nationale positie coördineert. Ook in Nederland is zo'n coördinatiepunt in oprichting. Ik zal uw Kamer in het tweede kwartaal van 2021 informeren hoe Nederland hieraan invulling geeft.

Ik ben het met de CCA eens dat alle betrokken markttoezichthouders die non-conforme producten signaleren dit zouden moeten melden in het eerder genoemde *Safety Gate*. Het delen van informatie op Europees niveau draagt namelijk bij aan eerdere signalering van onveilige producten. De EC heeft in het voorjaar alle lidstaten hier ook toe opgeroepen middels een brief. Ik heb er zorg voor gedragen dat de Nederlandse toezichthouders dit signaal hebben ontvangen. De concrete suggesties van de CCA met betrekking tot de structuur van *Safety Gate* (zoals de zoekfilters) zal ik overbrengen aan de EC.

De CCA benoemt in haar advies het belang van samenwerking tussen de Europese consumententoezichthouders op basis van de CPC-Verordening. Dit is het centrale uitgangspunt, zo niet het bestaansrecht van deze verordening. Met de CPC-verordening heeft de EU de beschikking over een robuust stelsel van handhavingsbevoegdheden en samenwerking tussen toezichthouders. Daar heb ik mij tijdens de onderhandelingen ook sterk voor gemaakt en vormt onderdeel van staand beleid.

De CPC-verordening maakt onder meer expliciet dat effectieve opsporing van inbreuken onder meer moet worden ondersteund met het uitwisselen van informatie tussen bevoegde autoriteiten en de EC over handhavingsacties en klachten van consumenten. De CPC-verordening erkent daarnaast dat de bestaande uitdagingen op het gebied van handhaving de grenzen van de EU overstijgen en dat de consumentenbelangen moeten worden beschermd tegen malafide handelaren die zijn gevestigd in derde landen. De vaststelling in de verordening dat moet worden onderhandeld over internationale overeenkomsten met derde landen op het gebied van wederzijdse bijstand («soepele samenwerking») bij de handhaving van het consumentenrecht onderschrijf ik van harte.

De CCA adviseert daarnaast om de lijst van geharmoniseerde wetgeving van de EU als bedoeld in Bijlage 1 van de CPC-Verordening uit te breiden. De eerstvolgende mogelijkheid voor herziening van deze verordening is in 2023. De adviezen van de CCA op dit punt zal ik bij deze herziening meenemen.

²³ Zie noot 19.

6. Aanbeveling ten aanzien van CE-markering en het Chinese CE-logo

Aanbeveling CCA

De CCA adviseert om een kleine aanpassing aan de CE-markering te doen zodat deze minder lijkt op het «China Export» logo.

Huidige inzet en reactie op aanbeveling

CE-markering op producten is herkenbaar voor consumenten en handelaren en draagt bij aan het vertrouwen in producten. Het is de bedoeling dat consumenten altijd kunnen vertrouwen op de CE-markering. De CCA wijst erop dat de CE-markering in sommige gevallen ten onrechte gebruikt wordt of verward wordt met valse logo's of een logo dat voor «China Export» zou staan. De Europese Commissie is verantwoordelijk voor de CE-markering. Mijn ministerie zal de zorg over de verwarring over de verschillende beeldmerken onder de aandacht brengen in Brussel via het unienetwerk voor productconformiteit dat per januari 2021 zal starten in het kader van de Marktoezichtsverordening²⁴.

Slotopmerkingen

Ik ben de CCA erkentelijk voor haar advies over directe import en de constructieve suggesties en oplossingsrichtingen die daarin zijn aangedragen.

Uiteraard houd ik uw Kamer op de hoogte van de voortgang van de eerder genoemde Europese trajecten die raken aan directe import, zoals de Digital Services Act package en de herziening van de Richtlijn Algemene Productveiligheid.

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

²⁴ Artikelen 29 t/m 33 van Verordening (EU) 2019/1020.