

Vergaderjaar 2024–2025

27 879

Versterking van de positie van de consument

H

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 mei 2025

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de stand van zaken van diverse onderwerpen op het gebied van consumentenbescherming. Goede consumentenbescherming stelt consumenten in staat om geïnformeerde keuzes te maken en geeft hen het vertrouwen om aankopen te doen. Deze bescherming draagt bij aan de beschikbaarheid van kwalitatief goede producten en diensten en zorgt ervoor dat goedwillende bedrijven niet te leiden hebben onder kwaadwillende ondernemingen. De regels voor consumentenbescherming moeten uitvoerbaar zijn voor ondernemers en handhaafbaar door toezichthouders om effectief te zijn.

In deze brief ga ik in op de nationale maatregelen op het terrein van telemarketing en colportage en de resultaten van mijn verkenning naar de «50%-regel bij aanbetalings» voor consumentenkoop.¹ Daarnaast informeer ik u over mijn inzet in Europa in aanloop naar de *Digital Fairness Act* en de stand van zaken rondom het eenvoudig opzeggen van abonnementen.

Met deze brief geef ik tevens invulling aan een viertal toezeggingen door uw Kamer te informeren over: i) de uitzondering op de nieuwe telemarketingregels voor loterijen die bijdragen aan goede doelen², ii) het contact met INretail over het Nederlandse systeem van de «wettelijke garantie»³, iii) de resultaten van de *fitness check on digital fairness*⁴ en iv) de Nederlandse inzet voor de *Digital Fairness Act*⁵.

¹ Kamerstukken II 2024/25, 27 879, nr. 108.

² Handelingen I 2024/25, 36 378, nr. 10, item 5, p. 10.

³ Toezegging om met branchevereniging INretail te overleggen over de wettelijke garantietermijn in Nederland (TZ202408-014).

⁴ Toezegging om uw Kamer te informeren over de resultaten van de *fitness check* en ook in te gaan op *loot boxes* (TZ202408-010).

⁵ Toezegging om uw Kamer te informeren over de Europese inzet ten aanzien van de *Digital Fairness Act* (TZ202501-015).

Deze brief stuur ik mede namens de Staatssecretaris Rechtsbescherming en de Staatssecretaris Koninkrijkrelaties en Digitalisering.

Telemarketing en colportage

Voor telemarketing (telefonische verkoop) en colportage (verkoop buiten de verkoopruimte, zoals deur- en straatverkoop) zijn in de Kamerbrief over de Nederlandse consumentenagenda in juni 2023 maatregelen aangekondigd.⁶ De toezichthouder Autoriteit Consument en Markt (ACM) ontvangt veel klachten van consumenten over deze verkoopmethodes. Ik vind het belangrijk om de oorzaak van deze klachten aan te pakken.⁷

Telemarketing

Uw Kamer heeft bij de behandeling van de nieuwe Energiewet een amendement aangenomen dat telemarketing op grond van de klantrelatie verbiedt.⁸ Op dit moment mogen mensen worden gebeld als zij de beller daarvoor toestemming hebben gegeven of als zij klant zijn (geweest). Deze regels worden aangescherpt: mensen mogen straks alleen worden gebeld als zij de beller daar vooraf toestemming voor hebben gegeven, en dus niet meer op basis van een klantrelatie. Goede doelen, goededoelen-loterijen, uitgevers van kranten, weekbladen en tijdschriften zijn van deze nieuwe regel uitgezonderd en mogen nog wel contact opnemen op basis van een klantrelatie.

Het is belangrijk dat bedrijven voldoende tijd hebben om hun bedrijfsvoering in te richten op de nieuwe situatie. In dat kader wordt een overgangstermijn van minimaal een jaar na publicatie van de Energiewet in het Staatsblad gehanteerd.⁹ Hiermee wordt invulling gegeven aan de toelichting bij het amendement waarin is aangegeven dat gedacht wordt aan een redelijke, maar wel zo kort mogelijke invoeringstermijn. De Energiewet is op 25 januari 2025 gepubliceerd. De aanscherping zal daarom in werking treden op 1 juli 2026.¹⁰

Tijdens de behandeling van de Energiewet in de Eerste Kamer op 3 december 2024¹¹ is door de Minister van Klimaat en Groene Groei toegezegd dat beide Kamers nader geïnformeerd zouden worden over de uitzondering voor loterijen die geld afdragen aan goede doelen. De toelichting van het betreffende amendement¹² geeft aan dat loterijen die een grote afdracht doen aan goede doelen, cultuur, welzijn of sport worden uitgezonderd van de aanscherping van de telemarketingregels. Door een omissie in de wetstekst is nu maar één type loterij uitgezonderd.

Ik zal wetgeving voorbereiden om deze omissie te corrigeren. Concreet zal ik voorstellen, in lijn met de toelichting van het amendement, dat straks niet alleen de houder van een vergunning als bedoeld in artikel 3 van de Wet op de kansspelen is uitgezonderd, maar ook de houder van een

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 27 879, nr. 90.

⁷ Zie onder meer <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-gaat-strenger-toezien-op-naleving-regels-telemarketing>.

⁸ Kamerstukken II 2023/24, 36 378, nr. 85.

⁹ Kamerstukken I 2024/25, 36 378, nr. E.

¹⁰ Stb 2025, 89.

¹¹ Handelingen I 2024/25, 36 378, nr. 10, item 5, p. 10.

¹² Kamerstukken II, 2023/24, 36 378, nr. 86.

vergunning als bedoeld in artikel 9 en artikel 27b van de Wet op de kansspelen.¹³

Colportage

Bij deur- en straatverkoop (colportage) worden consumenten overvallen met een aanbod. Uit onderzoek van de ACM blijkt dat consumenten colportage onprettig, onbetrouwbaar en niet nuttig vinden.¹⁴ Consumenten hebben nu al de mogelijkheid om een contract, dat aan de deur of op straat is afgesloten, binnen veertien dagen te ontbinden (ontbindingsrecht). Ik vind dat dit onvoldoende bescherming biedt. Consumenten voelen zich vaak onder druk gezet om ter plekke zo'n contract te tekenen en moeten dan zelf actie ondernemen om van het contract af te komen, indien ze dat willen. Het is belangrijk dat consumenten in alle rust een bewuste, weloverwogen keuze kunnen maken als zij een overeenkomst sluiten.

Daarom bereid ik, mede namens de Staatssecretaris Rechtsbescherming, wetgeving voor die een «afkoelperiode» van ten minste drie werkdagen regelt bij colportage.¹⁵ De internetconsultatie voor dit wetsvoorstel is voorzien in het tweede kwartaal van 2025.

De afkoelperiode houdt in dat als een aanbod aan de consument buiten de verkoopprijs wordt gedaan, de overeenkomst pas na drie werkdagen tot stand mag komen als de consument dat wil. Dit stelt de consument in de gelegenheid om het aanbod in alle rust te lezen, te begrijpen en eventueel ook te vergelijken met andere aanbiedingen voordat de overeenkomst kan worden gesloten. Deze afkoelperiode doet geen afbreuk aan het recht van consumenten om een overeenkomst binnen 14 dagen na sluiting zonder opgave van redenen te ontbinden.

Deze regels gaan gelden voor alle overeenkomsten die worden gesloten tussen een handelaar en een consument buiten de verkoopprijs. Overeenkomsten met ideële of charitatieve instellingen, kerken, uitgevers van kranten, weekbladen en tijdschriften en goededoelenloterijen worden uitgezonderd.¹⁶

Verkenning 50%-regel bij aanbetalen

In de Kamerbrief van 21 januari 2025 over Buy Now, Pay Later (BNPL)¹⁷ is een verkenning aangekondigd naar de werking van de «50%-regel bij aanbetalen». Artikel 7:26, lid 2, tweede zin, van het Burgerlijk Wetboek (BW) regelt dat bij een consumentenkoop de consument tot vooruitbetaling van ten hoogste de helft van de koopprijs kan worden verplicht. Dit artikel bepaalt dus dat verkopers consumenten niet mogen verplichten om meer dan 50% vooruit te betalen als consumenten het product niet meteen geleverd krijgen (als er geen sprake is van «gelijk oversteken»¹⁸). Veel webwinkels geven hieraan invulling door BNPL aan te bieden als één van de betaalmogelijkheden. Het gebruik van BNPL brengt risico's met

¹³ Onder artikel 3 van de Wet op de kansspelen vallen de zogenaamde goededoelenloterijen (zoals de Postcode Loterij, VriendenLoterij en Stichting Samenwerkende Non-profit Loterijen, inclusief de Grote Clubactie en KWF). Onder artikel 9 valt de Staatsloterij. Onder artikel 27b van de Wet op de kansspelen vallen de lotto's.

¹⁴ <https://www.acm.nl/system/files/documents/rapport-publiekspercepties-colportage.pdf>.

¹⁵ Zie ook Kamerbrief van 22 april 2024 over de voortgang van de uitvoering van de Consumentenagenda, Kamerstukken II 2023/24, 27 879, nr. 94.

¹⁶ Zie ook Kamerstukken II 2023/24, 27 879, nr. 102.

¹⁷ Kamerstukken II 2024/25, 27 879, nr. 108.

¹⁸ In onderling overleg kunnen de verkoper en de consument hiervan afwijken. Bij onlineverkoop is overleg echter lastig omdat er geen fysiek contact plaatsvindt.

zich mee voor kwetsbare groepen, met name jongeren, doordat zij daardoor eerder en meer in de schulden kunnen komen.

In dit kader heb ik de afgelopen periode verkennende gesprekken gevoerd met onder meer Consumentenbond, Thuiswinkel.org, de Raad Nederlandse Detailhandel en BNPL-aanbieders (hierna: de stakeholders). Hieruit komt een aantal aandachtspunten naar voren. Over het algemeen wordt erkend dat artikel 7:26, lid, 2 BW ervoor zorgt dat de financiële schade voor consumenten wordt beperkt, bijvoorbeeld in geval van faillissement van de verkoper tussen het moment van de betaling en de levering van het product, of wanneer een product om een andere reden niet wordt geleverd.

Tegelijkertijd wijzen sommige stakeholders erop dat er inmiddels ook andere vormen van consumentenbescherming zijn, zoals garantiebepalingen via keurmerken of een aankoopverzekering bij betaling met een creditcard. In de tijd van het ontstaan van artikel 7:26, lid 2, BW was de bescherming voor later geleverde producten met name gericht op grote aankopen, zoals keukens en meubilair. In dat verband wordt door sommige stakeholders opgemerkt dat de opkomst van online winkelen ervoor heeft gezorgd dat het gemiddelde aankoopbedrag waarbij producten later worden geleverd, veel lager is komen te liggen. Sommige stakeholders geven daarom aan dat de gemiddelde orderbedragen niet in verhouding staan tot de ervaren extra lasten voor het bedrijfsleven om betaallopties voor achteraf betalen aan te bieden. Zij wensen een wijziging van artikel 7:26, lid 2, BW. Andere stakeholders zijn voorstander om artikel 7:26 lid 2 BW ongewijzigd in stand te laten.

Ook wordt door sommige stakeholders aangevoerd dat BNPL de meest werkbare mogelijkheid zou zijn voor webwinkels om aan artikel 7:26, lid 2, BW invulling te geven. Het aanpassen of schrappen van artikel 7:26, lid 2, BW voorkomt echter niet dat verkopers een BNPL-dienst (blijven) aanbieden, bijvoorbeeld vanuit een commercieel of concurrentie oogpunt.

Ik heb nog te weinig informatie om een definitief besluit te nemen of ik een aanpassing van artikel 7:26, lid 2, tweede zin, BW wenselijk acht in het licht van lasten voor het bedrijfsleven en het belang van consumentenbescherming. Er is daarom nog een nadere (juridische) analyse vereist. Ik ben voornemens zo spoedig mogelijk na het zomerreces samen met de Staatssecretaris Rechtsbescherming een besluit te nemen en ik zal de Tweede Kamer hier nader over informeren.

Contact met INretail over wettelijke garantie¹⁹

Naar aanleiding van de toezegging aan Kamerlid Van Meetelen (PVV) van de Tweede Kamer heeft mijn voorganger een gesprek gevoerd met branchevereniging INretail over het systeem van wettelijke garantie in Nederland.²⁰

In Nederland geldt voor de wettelijke garantie een open norm, wat betekent dat een product zolang mee moet gaan als een consument redelijkerwijs mag verwachten. Als het product sneller kapotgaat, en het betreft geen normale slijtage of verkeerd gebruik, moet de verkoper het product kosteloos repareren of vervangen. De open norm zorgt voor

¹⁹ Met wettelijke garantie wordt bedoeld op de non-conformiteitstermijn. Dit is de termijn dat consumenten recht hebben op gratis herstel of vervanging, als een product vanaf de levering niet aan de overeenkomst voldoet, omdat het eerder stuk gaat dan verwacht mag worden.

²⁰ Toezegging om met branchevereniging INretail te overleggen over de wettelijke garantietermijn in Nederland (TZ202408-014).

maatwerk. Van sommige producten mag een consument immers verwachten dat die langer probleemloos meegaan, bijvoorbeeld een smart-tv of auto, in vergelijking met bijvoorbeeld een telefoonoplader. De verkoper kan afspraken maken met de fabrikant over het herstel bij non-conformiteit en zo nodig de kosten van dergelijke reparaties op de fabrikant verhalen via het zogenaamde regresrecht.

De Nederlandse open norm voor wettelijke garantie zorgt ervoor dat consumenten een eerlijke bescherming krijgen bij aankoop van producten. Deze norm biedt flexibiliteit om deze toe te passen op de specifieke omstandigheden van het geval. Bovendien is de open norm toekomstbestendig, omdat het makkelijker toegepast kan worden bij veranderende maatschappelijke en technologische ontwikkelingen.

Uit het gesprek met INretail komt naar voren dat in de praktijk verkopers geregeld moeten opdraaien voor de reparatiekosten omdat het regresrecht lastig te gebruiken is richting fabrikanten. Volgens INretail gaan fabrikanten veelal uit van de Europese minimumtermijn van twee jaar uit de Richtlijn verkoop goederen.²¹ De door INretail geschetste problematiek ligt dus niet zo zeer in de Nederlandse open norm zelf, maar in de doorvertaling daarvan in de relatie tussen fabrikanten en verkopers. De wettelijke garantie vastleggen op twee jaar zou afbreuk doen aan het doel dat producten zo lang mogelijk mee moeten gaan en aan het beschermen van consumenten.

De *fitness check* en de Digital Fairness Act

De Europese Commissie (hierna: Commissie) heeft onderzocht of consumenten voldoende beschermd zijn in een online omgeving. De Commissie concludeert in haar rapport van 3 oktober 2024 dat het huidige wetgevend kader de consument een hoog niveau van bescherming biedt, maar onvoldoende is in een online omgeving.²² De Commissie plaatst daarbij wel de kanttekening dat er recent veel nieuwe wetgeving is geïntroduceerd in de digitale economie (waaronder de Digital Services Act²³) en dat het effect daarvan vooralsnog lastig is in te schatten.

Meer specifiek concludeert de Commissie dat consumenten onvoldoende beschermd zijn tegen een aantal schadelijke praktijken zoals *dark patterns*²⁴, verslavend ontwerp van digitale diensten, gepersonaliseerde praktijken (zoals gepersonaliseerde prijzen), *influencer-marketing* en *in-app- en in-game*-aankopen (bijvoorbeeld *loot boxes*²⁵).

Om bovengenoemde problemen aan te pakken heeft de Commissie aangekondigd een *Digital Fairness Act* (hierna: DFA) op te stellen. Het voorstel van de Commissie voor de DFA is aangekondigd voor de tweede helft van 2026. De publieke consultatie wordt later dit jaar verwacht.

²¹ Richtlijn (EU) 2019/771 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de verkoop van goederen (Richtlijn consumentenrechten).

²² Fitness check on EU consumer law on digital fairness, rapport van 3 oktober 2024. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13413-Digital-fairness-fitness-check-on-EU-consumer-law_en.

²³ Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (digitaledienstenverordening).

²⁴ *Dark patterns* zijn manipulatieve of misleidende technieken die consumenten ertoe aan kunnen zetten om keuzes te maken die niet in hun belang zijn.

²⁵ Virtuele objecten waarbij het op voorhand niet duidelijk is wat de gamer krijgt.

In aanloop naar het voorstel draag ik in algemene zin uit dat handhaving van bestaande regelgeving in de digitale economie – en ondersteuning van ondernemers bij de toepassing hiervan – belangrijk is. In dit kader heb ik de Commissie gevraagd om spoedig met een voorstel te komen om ook op Europees niveau handhavende bevoegdheden voor consumentenwetgeving te organiseren (herziening van de Verordening Samenwerking Consumentenbescherming). Ook heb ik de Commissie gevraagd om terughoudendheid bij het introduceren van nieuwe informatieverplichtingen om «informatie-overload» bij consumenten en administratieve lasten voor ondernemers beperkt te houden.²⁶

Daarnaast is het belangrijk om fragmentatie op de Europese interne markt te voorkomen. De DFA kan hierin ondersteuning bieden als geharmoniseerde Europese oplossing voor specifieke consumentenproblemen. Mede op basis van de moties Kathmann/Ceder (PvdA-GL/CU)²⁷, Kathmann²⁸, Kathmann²⁹, en Bontenbal (CDA)³⁰ wil ik dat de DFA wordt ingezet als gerichte maatregel om de hieronder genoemde online handelspraktijken aan te pakken en daarmee duidelijkheid te creëren voor consumenten en ondernemers.

Handelspraktijken in games

Ik pleit in Europees verband voor een verbod op *loot boxes* en extra regulering voor *pay-to-win*-mechanismen en het gebruik van digitale munten. Er is wat mij betreft alleen ruimte voor dergelijke handelspraktijken als consumenten in staat worden gesteld om weloverwogen aankoopbeslissingen te nemen. Dit vraagt in ieder geval om meer transparantie. Bij het gebruik van digitale valuta moet altijd duidelijk zijn wat de prijs in echt geld (euro's) is. In dit kader hebben Europese consumententoezichthouders via het CPC-netwerk op 21 maart 2025 uitgangspunten geformuleerd waar aanbieders van games zich aan moeten houden.³¹

Toegankelijke gebruikersvoorwaarden voor digitale diensten

Algemene gebruiksvoorwaarden van digitale diensten worden vaak niet goed gelezen, omdat deze doorgaans te lang en/of te ingewikkeld zijn. Hierdoor is het voor consumenten niet altijd duidelijk welke rechten ze hebben, en welke data (waaronder persoonsgegevens) ze weggeven aan bedrijven. Ik vind het van belang dat gebruiksvoorwaarden van online diensten toegankelijk zijn, al dan niet via een uniforme lijst van gebruiksvoorwaarden die generiek gelden. Dit kan consumenten helpen bij het maken van een goed geïnformeerde keuze voordat zij zich aanmelden voor een digitale dienst.

Verslavend ontwerp van digitale diensten

Ook zet ik mij, samen met de Staatssecretaris Koninkrijkrelaties en Digitalisering, in voor een verdere Europese aanpak van verslavende algoritmen en ontwerptechnieken. Dergelijke technieken vallen (deels) onder de huidige Europese wetgeving (zowel onder de Digital Services Act als onder consumentenwetgeving), maar er bestaat nog onduide-

²⁶ Onder andere via «Non-paper on digital fitness check consumer protection» uit 2023: <https://www.netherlandsandyou.nl/web/pr-eu-brussels/documents>

²⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 531, nr. 22.

²⁸ Kamerstukken II 2023/24, 36 495, nr. 8.

²⁹ Kamerstukken II 2024/25, 26 643, nr. 1302.

³⁰ Kamerstukken II 2021/22, 26 643, nr. 890.

³¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_831.

lijkheid over de reikwijdte en effectiviteit van dit juridisch kader. Dit dient zich verder uit te kristalliseren nu de Digital Services Act nog niet heel lang van toepassing is. De Staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering heeft onderzoek laten verrichten naar het huidige juridische kader op verslavende ontwerptechnieken. De uitkomsten van dit onderzoek en de appreciatie hiervan zal voor deze zomer met de Tweede Kamer worden gedeeld.

Online opzeggen van abonnementen

Ten slotte is het van belang dat consumenten een abonnement online net zo eenvoudig kunnen opzeggen als aangaan. Dit onderwerp staat duidelijk op het netvlies van de Commissie in relatie tot de DFA. Ik wil daarom graag dat op Europees niveau een opzegfunctie voor abonnementen wordt geïntroduceerd. Om te voorkomen dat ik nationale regelgeving introduceer die overlapt of mogelijk op gespannen voet staat met toekomstige Europese wetgeving, heb ik besloten om het nationaal regelen van een opzegfunctie, zoals eerder aangekondigd in de Kamerbrief over de Nederlandse consumentenagenda³², niet voort te zetten.

In aanloop naar het voorstel voor een DFA zet ik mij in Brussel in voor het agenderen van de bovengenoemde onderwerpen en samen met de Staatssecretaris Digitalisering en Koninkrijksrelaties voor het onderwerp verslavend ontwerp. Waar mogelijk trek ik hierin op met andere lidstaten. Een formeel kabinetsstandpunt volgt via het daartoe gebruikelijke BNC-proces nadat een officieel voorstel van de Commissie is gepubliceerd.

Tot slot

In deze Kamerbrief heb ik u geïnformeerd over de stand van zaken van verschillende trajecten en maatregelen, die ervoor zorgen dat de positie van de Nederlandse consument effectief wordt beschermd en de regeldruk zo beperkt mogelijk blijft. Ik zal er steeds voor waken dat deze regels duidelijk, uitvoerbaar en handhaafbaar zijn.

De Minister van Economische Zaken,
D.S. Beljaarts

³² Kamerstukken II 2022/23, 27 879, nr. 90.