

Vergaderjaar 2018–2019

27 879

Versterking van de positie van de consument

Nr. 65

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 oktober 2018

In januari 2017 publiceerde de Algemene Rekenkamer (ARK) het rapport «Producten op de Europese markt: CE-markering ontrafeld» (Kamerstuk 27 879, nr. 56). In dit rapport doet de ARK een aantal aanbevelingen aan het kabinet. Over de uitvoering van één van de aanbevelingen is uw kamer bij brief van 22 februari 2017 geïnformeerd (Kamerstuk 27 879, nr. 58). Met deze brief informeer ik u over de uitvoering van twee andere aanbevelingen die de ARK aan de toenmalige Minister van Economische Zaken (EZ) heeft gedaan.

De eerste aanbeveling betreft het op samenhangende wijze informeren van de Tweede Kamer over wat Nederland doet binnen het systeem van CE-markering (CE-systeem) en hoe dat bijdraagt aan de productveiligheid. Ten tweede beveelt de ARK de Minister van EZ aan om na te gaan in hoeverre in Nederland belanghebbenden op passende wijze bij het normalisatieproces zijn betrokken en hoe belemmeringen voor betrokkenheid kunnen worden weggenomen.

Inzet van Nederland binnen het CE-systeem

Voor veel producten zijn de eisen waaraan zij moeten voldoen vastgelegd in Europese richtlijnen en verordeningen. Dit zorgt voor een gelijk speelveld voor ondernemers die producten willen verkopen binnen de Europese Unie (EU) en zorgt ervoor dat publieke belangen zoals veiligheid, gezondheid en het milieu binnen de EU beschermd worden. Voor bepaalde «non-food» producten, zoals speelgoed en gastoestellen, geldt het CE-systeem. Met het aanbrengen van CE-markering op een product geeft een producent aan dat het product voldoet aan de toepasselijke Europese eisen op het gebied van onder andere veiligheid,

gezondheid en milieu.^{1 2} De ARK heeft de voormalige Minister van EZ aanbevolen om het parlement eens in de vier jaar op samenhangende wijze te informeren over de manier waarop Nederland de taken op het terrein van CE-markering uitvoert en hoe dit bijdraagt aan het terughoudingen van producten op de markt die niet aan de eisen voldoen. Daarbij adviseerde de ARK deze verantwoording te combineren met de vierjaarlijkse evaluatie van het functioneren van het Nederlandse markttoezicht.

Het parlement wordt regelmatig geïnformeerd over de wijze waarop Nederland zijn taken op het gebied van CE-markering uitvoert. Deze informatievoorziening is vooral sectoraal en dus gekoppeld aan bepaalde productgroep(en). Samenhangende informatie over het systeem als geheel is daarom van toegevoegde waarde en ik geef om deze reden graag uitvoering aan de aanbeveling van de ARK. Met deze brief stuur ik u tevens de vierjaarlijkse evaluatie over de uitvoering van het markttoezicht op producten in Nederland. Deze evaluatie wordt ook aan de Europese Commissie verzonden.

Het CE-systeem is een Europees geharmoniseerd systeem en kent de volgende taken voor de lidstaten:

- Informatievoorziening aan marktdeelnemers
- Aanwijzing van en toezicht op instanties die keuren en certificeren
- Uitvoering van het markttoezicht op producten

Omdat in het CE-systeem een grote verantwoordelijkheid ligt bij de producenten en importeurs van producten, is goede informatievoorziening belangrijk. In Nederland kunnen ondernemers met vragen over CE-markering terecht bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl). RVO.nl biedt op zijn website veel informatie over CE-markering en er is ook een speciaal contactpunt waar ondernemers met vragen terecht kunnen. De Nederlandse overheid heeft ook een taak wat betreft het aanwijzen van en toezicht houden op instanties die keuren en certificeren. Binnen het CE-systeem spelen deze instanties een belangrijke rol omdat zij helpen voorkomen dat er producten op de markt komen die niet aan de eisen voldoen. Bewindslieden die verantwoordelijk zijn voor individuele productregelgeving hebben de bevoegdheid deze instanties aan te wijzen. Daarbij worden de kandidaten door de aanwijzende Minister getoetst op onder meer deskundigheid en integriteit, hiervoor wordt doorgaans vereist dat een dergelijke instantie is geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie (RvA).

Uitvoeren van het markttoezicht op producten

Het markttoezicht op producten wordt in Nederland door vijf Rijksinspecties uitgevoerd³. Deze markttoezichthouders doen dit in opdracht van de Minister die verantwoordelijk is voor de betreffende productregelgeving. De Europese regelgeving schrijft voor dat lidstaten elke vier jaar rapporteren over de uitvoering van het markttoezicht op producten in hun eigen lidstaat in een door de Europese Commissie vastgesteld format. Het doel van deze rapportage is om op Europees niveau een beeld te krijgen van de uitvoering van het toezicht op producten op de Europese interne markt.

¹ Nadere informatie over het CE-systeem kunt u vinden in het rapport van de ARK, zie: Kamerstuk 27 879, nr. 56.

² Voor specifieke productgroepen bestaan er eisen die afwijken van het basis CE-systeem.

³ Dit zijn: Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, Agentschap Telecom, Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Inspectie Leefomgeving en Transport.

De meest recente rapportage die is ingevuld door de Nederlandse markttoezichthouders gaat over de jaren 2014–2017 en is als bijlage toegevoegd bij deze brief.⁴De rapportage geeft een goede indruk van de werkzaamheden van de markttoezichthouders, de vormen van nationale en Europese samenwerking en de maatregelen die zijn genomen tegen overtreders. Ook geeft het rapport een indruk hoe het toezicht zich ontwikkeld qua aanpak en methoden. De rapportage laat zien dat de verschillende toezichthouders verantwoordelijk zijn voor hun eigen productgroepen en het toezicht risicogericht uitvoeren. De toezichthouders hadden in de periode van 2014 tot en met 2017 gemiddeld 127 fte beschikbaar voor markttoezicht op producten per jaar. In 2017 was het totale budget voor markttoezicht op producten € 15.125.040 (€ 14.404.605 in 2014).

In het geval toezichthouders een product tegenkomen dat niet aan de eisen voldoet nemen ze passende maatregelen om te zorgen dat de situatie wordt hersteld. In 2017 werden er 1476 non-conforme producten gevonden door toezichthouders (1899 in 2014). Er kunnen geen directe conclusies worden verbonden aan deze cijfers. Bij de relatie tussen het aantal producten dat geïnspecteerd is en het aantal producten dat niet aan de eisen voldoet, moet bijvoorbeeld rekening gehouden worden met het feit dat de toezichthouders risicogericht toezicht houden en de kans op het vinden van producten die niet aan de eisen voldoen dus hoger is.

In aanvulling op de rapportage, wil ik de samenwerking tussen de verschillende markttoezichthouders in Nederland belichten. Intensieve samenwerking tussen toezichthouders is erg belangrijk voor goed markttoezicht. Deze samenwerking vindt plaats op meerdere niveaus. Zo zijn alle inspecteurs-generaal verenigd in de Inspectieraad en zijn alle markttoezichthouders en de douane vertegenwoordigd in de alliantie van markttoezichthouders. Ook de Autoriteit Consument en Markt maakt deel uit van deze alliantie met het oog op online handel in producten. In deze alliantie worden kennis en ervaring uitgewisseld zowel op strategisch als op operationeel niveau. Een voorbeeld hiervan is het zoeken naar manieren om eindgebruikers beter bij het toezicht te betrekken. Ook worden er afspraken gemaakt over samenwerking in geval meer toezichthouders op dezelfde producten toezicht houden, zoals het geval is bij ledlampen⁵. Daarnaast zoeken de Nederlandse markttoezichthouders ook op Europees niveau samenwerking met hun Europese collega's. Dit gebeurt voornamelijk in de zogenaamde Administrative Cooperation Groups (AdCos). Binnen deze groepen worden bijvoorbeeld gezamenlijke acties ondernomen, zoals een groot gezamenlijk onderzoek naar cosmetische producten.

Ten slotte is productregelgeving en het Europese kader voor markttoezicht niet statisch. Zo heeft de Europese Commissie in december 2017 het zogenaamde Goederenpakket gepresenteerd. Hierover heb ik uw Kamer in februari geïnformeerd in een BNC-fiche (Kamerstuk 22 112, nr. 2482). Het Goederenpakket bestaat uit twee voorstellen voor nieuwe verordeningen. Eén van de twee voorstellen gaat over markttoezicht op producten waarvoor Europees geharmoniseerde productregelgeving geldt. Dit zijn minimaal alle producten die onder het CE-systeem vallen. Er wordt momenteel onderhandeld over het voorstel in de Europese Raad. Het voorstel moet onder andere een beter antwoord geven op de uitdagingen die de toenemende rol van internetverkoop met zich meebrengt voor

⁴ De rapportage gaat over alle producten waarvoor geharmoniseerde Europese productregelgeving bestaat en is daarmee breder dan alleen producten met CE-markering. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Dit betreft Agentschap Telecom en Nvwa

markttoezicht. Een belangrijke uitdaging hierin is de directe verkoop van producten uit derde landen door consumenten, vaak via platforms. Het is de inzet van Nederland om het Europese kader voor markttoezicht te versterken en toekomstbestendiger te maken. Ik zal uw Kamer op de hoogte houden van belangrijke ontwikkelingen in dit dossier.

Aanbeveling over betrokkenheid van belanghebbenden bij het normalisatieproces

Een norm is in beginsel een vrijwillige afspraak tussen partijen over de specificatie van een product, dienst of proces. De Europese Commissie kan private normen, indien die een goede invulling zijn van de wettelijke eisen aan producten, aanwijzen als geharmoniseerde norm. Die geharmoniseerde normen spelen dus een belangrijke rol in het stel van CE-markering omdat fabrikanten die normen kunnen gebruiken om aan te tonen dat de producten die ze maken voldoen aan de wettelijke eisen en op de interne markt gebracht mogen worden. Zo zijn bijvoorbeeld in de Europese speelgoedrichtlijn generieke veiligheidseisen vastgelegd waar speelgoed aan moet voldoen en is in geharmoniseerde normen technisch uitgewerkt hoe aan die eisen voldaan kan worden. Voor de kwaliteit en het draagvlak voor normen is het van belang dat bij de ontwikkeling van een bepaalde norm alle belanghebbenden betrokken zijn. Daarom heeft de ARK de aanbeveling gedaan om na te gaan in hoeverre in Nederland alle relevante belanghebbenden op passende wijze bij het normalisatieproces zijn betrokken en hoe belemmeringen kunnen worden weggenomen.

In Nederland is NEN het aangewezen normalisatie-instituut dat partijen bij elkaar brengt om zowel op nationaal, Europees en mondiaal niveau normen te ontwikkelen. Hierbij gaat het niet alleen om de ontwikkeling van de hiervoor genoemde geharmoniseerde normen, maar ook om allerlei andere normen die relevant zijn voor de maatschappij en het bedrijfsleven, bijvoorbeeld voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. In de reactie op deze aanbeveling heeft mijn ambtsvoorganger reeds verwezen naar het feit dat er op Europees niveau gewerkt wordt aan het beter betrekken van alle belanghebbenden bij het normalisatieproces. Om een beter beeld te krijgen van de huidige situatie heb ik, aanvullend op de Europese activiteiten, een onderzoek laten uitvoeren door het onderzoeksbureau Technopolis. Het onderzoeksrapport is als bijlage bij deze brief gevoegd⁶.

Vraagstelling en werkwijze van het onderzoek

De centrale onderzoeksvraag van het onderzoek was: «In hoeverre worden alle belanghebbenden optimaal betrokken bij het normalisatieproces, en wat hebben belanghebbenden die niet deelnemen nodig om dat alsnog te gaan doen?». Het onderzoeksbureau heeft voor de beantwoording van deze vraag informatie verzameld door middel van «deskresearch», een enquête, interviews en acht casestudies van verschillende normcommissies, om een antwoord op deze vraag te kunnen geven. Bij het onderzoek was ook een klankbordgroep met vertegenwoordiging van belanghebbende organisaties betrokken.

Samenvatting van de resultaten van het onderzoek

Het blijkt binnen het kader van dit onderzoek niet goed mogelijk om volledig in beeld te brengen of alle belanghebbenden die betrokken moeten zijn ook daadwerkelijk in alle van de ongeveer 1.400 normcommissies betrokken zijn. Wel komt uit het onderzoek naar voren dat

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

bepaalde typen belanghebbenden in sommige normcommissies worden gemist. Directe gebruikers, overheden, controlerende instanties en maatschappelijke organisaties worden in dit verband het meest genoemd. Ook komt naar voren dat men de samenstelling van een commissie soms niet in balans vindt omdat sommige stakeholdercategorieën relatief over- of ondervertegenwoordigd zijn.

Het rapport stelt vragen bij de geschiktheid van de methodiek voor de stakeholderanalyse van NEN om echt een goed beeld te krijgen van welke belanghebbenden betrokken moeten zijn bij de desbetreffende normontwikkeling. Deze huidige methode bestaat uit een stakeholdertabel en een waardeketenstructuur. Het gebruik van deze methode wordt door NEN gefaseerd ingevoerd waardoor deze methode nog niet bij alle normcommissies is toegepast en de diepgang van deze stakeholderanalyse varieert. In de methodiek wordt volgens de onderzoekers bijvoorbeeld niet voldoende rekening gehouden met het feit dat een normcommissie over een heel breed werkgebied kan gaan terwijl er concreet gewerkt wordt aan normen met een veel smallere toepassing. Daardoor kan het lijken dat niet alle relevante belanghebbenden in de normcommissie zitten terwijl dat voor de specifieke norm wel het geval is.

Ten aanzien van belemmeringen voor belanghebbende partijen om niet deel te nemen aan het normalisatieproces laat het onderzoek zien dat hier veel uiteenlopende redenen voor kunnen zijn. Relatief vaak worden redenen genoemd die terug te brengen zijn tot de factoren geld en tijd. Tegelijkertijd zijn deze factoren wel vaker beperkend voor organisaties om aan externe activiteiten deel te nemen en niet uniek voor normalisatie. Uit het onderzoek komt ook een aantal ideeën naar voren om belemmeringen weg te nemen. Naast het verlagen van financiële drempels worden ook suggesties gedaan om de werkwijze van normalisatie te flexibiliseren en om potentiële belanghebbenden actiever te benaderen. Het onderzoek laat zien dat er bijzonder belang wordt gehecht aan betrokkenheid van het mkb en consumentenorganisaties terwijl het juist deze partijen kunnen zijn die last hebben van belemmeringen om deel te nemen.

Beleidsreactie

Normalisatie is primair een privaat proces. De overheid maakt echter in beleid en regelgeving veel gebruik van private normen. Dit gebeurt zowel op nationaal als op Europees niveau, dit kan zijn door naar een norm te verwijzen als hulpmiddel om aan wettelijke eisen te voldoen en soms door in een wet dwingend naar een norm te verwijzen. Om als overheid gebruik te kunnen maken van normalisatie is het van belang dat relevante belanghebbenden voldoende betrokken zijn bij de ontwikkelingen van de normen die in het publieke domein een rol spelen. Indien een bepaalde norm niet ontwikkeld is met betrokkenheid van alle belanghebbenden, of niet aansluit bij het beleid van de overheid, kan de overheid er ook voor kiezen die norm niet te gebruiken in beleid of regelgeving. Echter, zoals ook in het rapport staat beschreven, is het gelukkig niet zo dat een norm per definitie niet goed is als niet alle belanghebbenden betrokken zijn bij de totstandkoming. Desalniettemin moet er wel naar gestreefd blijven worden om alle belanghebbenden zo veel mogelijk bij het normalisatieproces te betrekken. Het rapport laat ook zien dat er op dat vlak nog verbetering nodig en mogelijk is.

NEN is in eerste instantie verantwoordelijk voor het normalisatieproces in Nederland. Zorgen voor optimale betrokkenheid van belanghebbenden is een kerntaak van NEN en een doel waar NEN de afgelopen jaren al de nodige inzet op heeft gepleegd. Zo heeft NEN een aantal jaren geleden de mogelijkheid geïntroduceerd om online te reageren op conceptnormen en

een mkb-helppesdesk ingericht. Recent heeft NEN een «innovatiemakelaar» in het leven geroepen om de betrokkenheid van innovatief mkb in de circulaire economie te verbeteren (Kamerstukken 32 852 en 33 043, nr. 52). Het is daarom in eerste instantie aan NEN om verdere verbeteringen door te voeren.

Ik heb het rapport met NEN besproken en NEN ziet in het rapport goede aanknopingspunten om in aanvulling op de bestaande inzet stappen te zetten om betrokkenheid van belanghebbenden verder te verbeteren. NEN herkent de vragen die in het rapport gesteld worden bij de methode voor stakeholderanalyse. Daarom wil NEN op korte termijn kijken of het mogelijk is om de bestaande methode verder door te ontwikkelen zodat deze beter bijdraagt aan het effectief betrekken van de juiste belanghebbenden. NEN herkent ook de constatering dat bepaalde groepen belanghebbenden financiële drempels kunnen ervaren. Op dit moment bepalen normcommissies zelf hoe de kosten van de normcommissie gedeeld worden door de leden. NEN wil daarom onderzoeken of er mogelijkheden zijn om hier meer gelijkheid in te brengen en tegelijkertijd financiële drempels voor bepaalde partijen te verminderen. Tevens wil NEN het concept van de innovatiemakelaar uitbreiden naar andere onderwerpen als dit voor circulaire economie goed blijkt te werken.

De overheid heeft een stimulerende en ondersteunde rol bij vergroten van de betrokkenheid van belanghebbenden bij normalisatie. Zo krijgt NEN jaarlijks een subsidie om belanghebbenden te informeren over nieuwe Europese en internationale normalisatie-initiatieven (Kamerstuk 34 000 XIII, nr. 148). Uit het rapport blijkt dat ook de overheid zelf soms gemist wordt als deelnemer aan het normalisatieproces; daarom zet ik mij ervoor in om de kennis over normalisatie binnen de overheid te vergroten⁷.

Tot slot

Zoals gezegd is het Europese CE-systeem niet statisch en wordt er continu gewerkt aan verbetering ervan. Nederland zet zich daarbij ervoor in dat nieuwe ontwikkelingen zorgen voor zowel verbetering van de interne markt als vermindering van de kans dat producten niet aan de eisen voldoen. Ik wil daarbij onder andere inzetten op meer samenwerking tussen toezichthouders op nationaal en Europees niveau, het efficiënt en effectief van de markt halen van risicovolle producten, het nemen van maatregelen tegen producten die niet aan de eisen voldoen door de (Europese) markttoezichthouders en ervoor zorgen dat het stelsel rekening houdt met relevante maatschappelijke ontwikkelingen zoals de toename van online aankopen.

Specifiek ten aanzien van normalisatie roep ik vertegenwoordigers van belanghebbenden, zoals brancheorganisaties, op om het rapport te bestuderen en te onderzoeken hoe ze zelf ook een bijdrage kunnen leveren aan verbetering van betrokkenheid van belanghebbenden bij het normalisatie proces. Normalisatie is tenslotte een vrijwillig proces voor en door belanghebbenden waardoor NEN verbetering van betrokkenheid van belanghebbenden niet alleen kan realiseren. Ik zal hiertoe samen met NEN in overleg treden met vertegenwoordigers van de relevante belanghebbenden.

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

⁷ Dit is ook een van de acties opgenomen in het Europese gemeenschappelijke initiatief voor normalisatie (Kamerstuk 22 112, nr. 2173)