

Vergaderjaar 2006–2007

**30 411**

## **Regels omtrent instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming (Wet handhaving consumentenbescherming)**

**C**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 13 oktober 2006

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken. Ik ben de leden van de fracties van het CDA, de VVD en de SP erkentelijk voor de voortvarende aanpak van de behandeling van het wetsvoorstel. Hieronder zal ik op hun vragen ingaan. Bij de beantwoording is de volgorde van de vragen uit het verslag gevolgd. Ik hoop dat de beantwoording mag bijdragen aan een spoedige afronding van het wetsvoorstel, mede gelet op de implementatietermijn van verordening 2006/2004 die afloopt op 29 december 2006.

#### **1. De vragen van de leden van de fractie van het CDA**

De leden van de fractie van het CDA gaven aan het belangrijk te vinden dat waar consumenten zelf tot een oplossing kunnen komen met bedrijven, publiekrechtelijke handhaving vanuit een oogpunt van subsidiariteit niet is aangewezen.

De regering onderschrijft het standpunt dat de Consumentenautoriteit alleen wordt geacht in te grijpen bij inbreuken op het consumentenrecht met een collectief karakter, wanneer de markt onvoldoende in staat is om die inbreuken effectief te beëindigen. Consumenten hebben samen met het bedrijfsleven verschillende vormen van zelfregulering opgezet zoals bijvoorbeeld de Stichting Geschillencommissies voor consumentenzaken en de Stichting Reclame Code. Daarnaast bestaan er in het civiele recht mogelijkheden voor consumentenorganisaties om hun recht te halen. De Consumentenautoriteit bouwt voort op dit private fundament.

De leden van de fractie van het CDA verzochten een indicatie te geven van de organisaties die op grond van artikel 6.2 van de Wet handhaving consumentenbescherming zullen worden aangewezen als een instantie met een rechtmatig belang bij de beëindiging van of het verbieden van intracommunautaire inbreuken.

Het ligt in de bedoeling dat de Stichting Reclame Code (SRC) zal worden aangewezen als een «instantie met een rechtmatig belang» in de zin van de Wet handhaving consumentenbescherming. Momenteel is hiertoe een algemene maatregel van bestuur in voorbereiding. De SRC zal voornamelijk de enige organisatie zijn die als «instantie met een rechtmatig belang» wordt aangewezen.

De inschakeling van de SRC als «instantie met een rechtmatig belang» in het kader van de Wet handhaving consumentenbescherming zal met name aan de orde zijn bij de Richtlijn «TV zonder grenzen»<sup>1</sup>, bij de handhaving van de richtlijnbevestigingen omtrent misleidende reclame<sup>2</sup> en in de loop van de tweede helft van 2007 bij de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken<sup>3</sup>.

Over de inschakeling van de SRC als «instantie met een rechtmatig belang» zullen afspraken worden gemaakt tussen de Consumentenautoriteit en de SRC. Deze zullen worden vastgelegd in een samenwerkingsprotocol als bedoeld in artikel 6.1 van de Wet handhaving consumentenbescherming. Dit protocol is tijdig gereed bij inwerkingtreding van de Wet handhaving consumentenbescherming. Het wordt bekend gemaakt in de Staatscourant. Ook zullen afspraken worden gemaakt over de samenwerking tussen het Commissariaat van de Media en de SRC.

De leden van de fractie van het CDA vroegen waarom de bevoegdheden van de Consumentenautoriteit beperkt blijven tot zaken die in de Europese richtlijnen zijn geregeld.

Ik ben het met de leden van de fractie van het CDA eens dat het op zich denkbaar zou zijn het aantal bepalingen waarop de Consumentenautoriteit toezicht houdt uit te breiden met bepalingen die niet voortvloeien uit Europese richtlijnen en verordeningen op het gebied van consumentenbescherming. Hierbij moet echter het volgende worden bedacht. Grote delen van het Nederlandse consumentenrecht zijn gebaseerd op Europese richtlijnen en verordeningen. Het vermeende gat dat overblijft is daarom beperkt, zeker nu in de loop van 2007 voorzien wordt dat de Consumentenautoriteit ook belast zal worden met de handhaving van de bepalingen die voortvloeien uit de richtlijn oneerlijke handelspraktijken (richtlijn nr. 2005/29/EG, PbEU L 149).

Voorts streeft de regering ernaar om zo min mogelijk Nederlandse «koppen» te zetten op regelgeving die strekt tot implementatie van Europese verplichtingen. Het onderhavige wetsvoorstel strekt primair tot implementatie van verordening 2006/2004 (Pb EU L 364). Om te voorkomen dat buitenlandse consumenten een betere bescherming van overheidswege zouden krijgen dan Nederlandse consumenten, is er voor gekozen om een beperkte Nederlandse «kop» op de implementatie te zetten door de Consumentenautoriteit ook bevoegd te maken voor inbreuken op de bepalingen die verordening 2006/2004 2004/2006 beoogt te beschermen maar waarbij geen intracommunautaire effecten aanwezig zijn.

Ten slotte is er voor gekozen om de nieuwe toezichthouder in de aanvangsfase beperkt van omvang te doen zijn en geen andere taken toe te kennen naast de taken uit verordening 2006/2004 (met uitzondering van een bepaalde rol bij de mogelijke afwikkeling van massaschade, zie artikel 2.6 en onder). Op dit punt kan worden verwezen naar de brief van 21 juni 2004 met betrekking tot de «Versterking van de positie van de consument» (Handelingen II, 2003–2004, 27 879, nr. 9, blz. 5). Hierdoor kan de Consumentenautoriteit efficiënt en effectief opereren. Door het werkkterrein van de Consumentenautoriteit verder uit te breiden zou de omvang – en daarmee de kosten – sterk kunnen toenemen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen zich af waarom in het wetsvoorstel geen definitie van consument is opgenomen.

In het wetsvoorstel is – anders dan de leden van de fractie van het CDA menen – wel een definitie van consument opgenomen. Artikel 8.1, eerste lid, onderdeel a, definieert het begrip «consument» als een natuurlijk persoon die niet handelt in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf. De definitie van consument in het wetsvoorstel is relevant wanneer de Consumentenautoriteit of de Stichting Autoriteit Financiële Markten toezicht houdt op de naleving van consumentenwetgeving die is opge-

<sup>1</sup> Richtlijn 89/552/EEG van de Raad betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten (PbEU L 298), laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 97/36/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEG L 202).

<sup>2</sup> Richtlijn 84/450/EEG van de Raad van 10 september 1984 betreffende het nader tot elkaar brengen van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake misleidende reclame (PbEG L 250), laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 97/55/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEG L 290).

<sup>3</sup> Richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt en tot wijziging van Richtlijn 84/450/EEG van de Raad, Richtlijnen 97/7/EG, 98/27/EG en 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad («Richtlijn oneerlijke handelspraktijken») (PbEG L 149).

nomen in hoofdstuk 8 van het wetsvoorstel. Met andere woorden: de definitie is alleen van toepassing wanneer toezicht wordt gehouden op een materiële norm die is opgenomen in het wetsvoorstel zelf. Het grootste deel van het consumentenrecht dat gehandhaafd wordt krachtens dit wetsvoorstel, is niet opgenomen in hoofdstuk 8 van het wetsvoorstel maar in bestaande wetgeving, zoals het Burgerlijk Wetboek waarin het begrip consument als zodanig niet wordt gehanteerd, maar wel de omschrijving «een natuurlijke persoon die niet handelt in de uitoefening van een beroep op bedrijf». Wanneer bijvoorbeeld bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek worden gehandhaafd door de Consumentenautoriteit zijn de in die wet opgenomen definities van toepassing. Zo is bij handhaving van artikel 48c van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (koop van rechten van gebruik in deeltijd van onroerende zaken) de in artikel 48a van datzelfde boek opgenomen definitie van koper van toepassing. Voor die situaties is het niet nodig om in het wetsvoorstel een definitie van consument op te nemen.

Tot slot is relevant dat verordening 2006/2004 zelf geen definitie bevat van consument, zodat teruggevallen kan worden op de bestaande definities van consument in de richtlijnen die door de Consumentenautoriteit of een andere bevoegde autoriteit gehandhaafd zullen worden.

De leden van de fractie van het CDA vroegen zich af welke criteria een rol spelen bij de definitie van collectieve belangen van consumenten. Verordening 2006/2004, die de aanleiding was voor dit wetsvoorstel, definieert «collectieve consumentenbelangen» als: «de belangen van een aantal consumenten die door een inbreuk zijn of kunnen worden geschaad.» In verordening 2006/2004 wordt verder niet verduidelijkt wat onder «een aantal» consumenten moet worden verstaan.

Met de leden van de fractie van het CDA ben ik het eens dat de Consumentenautoriteit handvatten dient mee te krijgen over de uitleg van de definitie van collectieve consumentenbelangen. Voordat ik hierop nader inga, schets ik eerst de juridisch context.

Zoals ik reeds aangaf, is de algemene definitie van collectieve consumentenbelangen opgenomen in verordening 2006/2004. Net als iedere andere verordening werkt die verordening rechtstreeks door in de rechtsorden van alle 25 lidstaten van de Europese Unie. Elke toezichthouder in de Europese Unie zal derhalve de definitie van collectieve consumentenbelangen moeten toepassen. Voor zowel het bedrijfsleven als de consument is belangrijk dat de toezichthouders in de verschillende lidstaten de definitie van collectieve consumentenbelangen uniform uitleggen. Het zou immers onwenselijk zijn indien het toezicht op de Europese markt wordt verbrokkeld doordat iedere toezichthouder verordening 2006/2004 anders uitlegt. Het belang van een uniforme uitleg van verordening 2006/2004 heeft ook de aandacht van de Europese wetgever gehad. Zij heeft in artikel 9, eerste lid, van verordening 2006/2004 bepaald dat de bevoegde autoriteiten (toezichthouders) hun toezicht- en handhavingsactiviteiten moeten coördineren. Om de samenwerking tussen de verschillende toezichthouders te vergemakkelijken richt verordening 2006/2004 een comité op van vertegenwoordigers van de verschillende lidstaten. In dit comité zullen onder meer afspraken kunnen worden gemaakt over de wijze waarop definities in verordening 2006/2004 worden uitgelegd door de verschillende toezichthouders.

Een Europese uitleg van de definitie van collectieve consumentenbelangen valt voorlopig nog niet te verwachten: de toezichthouders in de verschillende lidstaten hebben nog weinig ervaring opgedaan met verordening 2006/2004 én door nationale rechters zijn nog géén prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen over de uitleg van verordening 2006/2004. Om de Consumentenautoriteit, consumenten én het bedrijfsleven bij de start meer duidelijk-

heid te geven, geef ik hierna enkele handvatten voor de uitleg van de definitie van collectieve consumentenbelangen.

Allereerst is duidelijk, dat de definitie uitsluit dat de Consumentenautoriteit treedt in een individueel geschil tussen een aanbieder en een consument. Het moet bij een inbreuk op de collectieve belangen van consumenten derhalve gaan om een gedraging van een aanbieder die potentieel of daadwerkelijk het effect heeft dat een groep van consumenten op dezelfde manier wordt geraakt. Deze groep kan ongedefinieerd zijn (het «algemeen publiek»), maar ook op een bepaalde manier afgebakend zijn. Deze afbakening kan bijvoorbeeld geografisch zijn (bijvoorbeeld indien een aanbieder uitsluitend lokaal of regionaal actief is), maar kan ook afhangen van de doelgroep van een aanbieder (bijvoorbeeld alleen 65+-ers of alleen hoger opgeleiden). In beide gevallen kan sprake zijn van een «aantal consumenten die door een inbreuk zijn of kunnen worden geschaad». Overigens kan in een individueel geschil dat bij de Consumentenautoriteit bekend is wel aanleiding gevonden worden om onderzoek te doen naar de vraag of al dan niet de collectieve belangen van consumenten in het geding zijn.

Het is duidelijk dat er veel uiteenlopende situaties denkbaar zijn. Misleidende reclame door – bijvoorbeeld – een landelijke elektronicaketen zal potentieel een grotere groep consumenten raken dan misleidende reclame door een lokale supermarkt. Niettemin is er in beide gevallen sprake van «een aantal consumenten die door een inbreuk zijn of kunnen worden geraakt».

De Consumentenautoriteit zal niet in alle gevallen waarin (mogelijk) sprake is van een inbreuk op de collectieve consumentenbelangen optreden. De begrensde capaciteit van de organisatie noodzaakt tot het maken van keuzes. Op basis van prioriteringscriteria zal de Consumentenautoriteit een aantal aandachtsgebieden selecteren. De belangrijkste criteria daarbij zijn: de omvang van de schade voor consumenten, de invloed op het consumentenvertrouwen en de verstoring van de markt. Deze criteria zijn dus niet zozeer er op gericht om de «ondergrens» (hoe groot moet de groep consumenten die geraakt is minimaal zijn om te kunnen spreken van een «collectief consumentenbelang») van het begrip «collectieve consumentenbelangen» te verkennen, maar bedoeld om juist de probleemgebieden te selecteren die vanuit consumentenbeschermingsperspectief de meeste aandacht behoeven, onder meer omdat ze potentieel de meeste consumenten raken. Over de voorgenomen aandachtsgebieden voor 2007 consulteert de Consumentenautoriteit onder mijn verantwoordelijkheid momenteel stakeholders.

Het aantal klachten dat de Consumentenautoriteit over een bepaalde aanbieder ontvangt, is op zichzelf niet bepalend voor het antwoord op de vraag of sprake is van een collectief consumentenbelang. Het kan immers best zijn dat al deze klachten op zichzelf staande, andersoortige, gevallen betreffen die niet wijzen op een collectieve inbreuk door de desbetreffende aanbieder. Evengoed kan een enkele klacht voldoende reden zijn voor de Consumentenautoriteit om een onderzoek te starten, indien het vermoeden bestaat dat sprake is van een gedraging van een aanbieder die het kenmerk heeft dat een groep consumenten op dezelfde manier is of kan worden geraakt. Bij onredelijke algemene voorwaarden of misleidende reclame bijvoorbeeld, ligt het, ook al ontvangt de Consumentenautoriteit slechts één klacht, voor de hand dat een grotere groep consumenten is of kan worden geschaad. Immers, algemene voorwaarden en reclame worden per definitie gemaakt voor een grotere groep consumenten.

Een voorbeeld van het tegenovergestelde geval is niet nakoming van garantieverplichtingen. Het kan zijn dat een bepaalde aanbieder in een relatie met een individuele consument zijn verplichtingen, voortvloeiende uit de regels inzake garanties, niet is nagekomen. Dit wijst er op zichzelf echter nog niet op dat deze aanbieder zich structureel aan niet-nakoming

van garantiebepalingen schuldig maakt, en derhalve de belangen van een grotere groep consumenten schaadt.

Het is aan de Consumentenautoriteit om aan te tonen dat sprake is van een collectieve inbreuk. Daarvoor is niet noodzakelijk dat een (groot) aantal consumenten reeds is geschaad door een bepaalde gedraging; voldoende is dat aannemelijk wordt gemaakt dat een grotere groep van consumenten in de toekomst kan worden geraakt door een bepaalde gedraging van een aanbieder, indien deze zijn praktijk niet aanpast. Het voorafgaande betekent dat, zoals de leden van de fractie van het CDA ook aangaven, niet alleen op basis van een kwantitatieve onderbouwing kan worden vastgesteld dat er sprake is van een collectieve inbreuk, maar ook op basis van een kwalitatieve analyse.

Idealiter krijgt het begrip collectieve consumentenbelangen in Europese context meer houvast, door gezamenlijk optreden van de toezichthouders in de verschillende lidstaten of door rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen voorts naar de rol van de Consumentenautoriteit bij verzoeken tot het verbindend verklaren van overeenkomsten inzake collectieve afwikkeling van massaschade en of er voldoende samenhang is met de Wet collectieve afwikkeling van massaschade.

Er is vooral een rol voor de Consumentenautoriteit weggelegd bij massaschades wanneer marktpartijen er niet zelf kunnen uitkomen. Voor wat betreft de rol van de Consumentenautoriteit in concrete zaken is het bij amendement ingevoerde derde lid van artikel 2.6 relevant (Kamerstukken II, 2005–2006, 30 411, nr. 14). Op basis van dat artikel zal de Minister van Economische Zaken de Consumentenautoriteit een aanwijzing geven over de wijze waarop zij overeenkomsten met betrekking tot massaschades tot stand moet brengen. In de aanwijzing zal worden opgenomen dat in overleg met de betrokken partijen een voor allen aanvaardbare derde wordt aangewezen die de onderhandelingen zal begeleiden die moeten leiden tot een overeenkomst over de afwikkeling van de massaschade. Indien de overeenkomst daadwerkelijk tot stand komt, moeten de Consumentenautoriteit en de schadeveroorzakende partij de rechter verzoeken die overeenkomst algemeen verbindend te laten verklaren. De samenhang met de Wet collectieve afwikkeling van massaschade is afdoende geregeld door de gekozen vorm. In het tweede lid van artikel 2.6 van dit wetsvoorstel worden de artikelen 907, tweede tot en met zesde lid, en 908 tot en met 910 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en titel 14 van het derde boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van overeenkomstige toepassing verklaard. Door het onderhavige wetsvoorstel wordt derhalve alleen de kring van organisaties die een verzoek kunnen doen tot het verbindend verklaren van een overeenkomst tot afwikkeling van massaschades uitgebreid, namelijk met de Consumentenautoriteit. De overige voorwaarden en procedures van de Wet collectieve afwikkeling van massaschade blijven hetzelfde.

De leden van de fractie van het CDA vroegen om een nadere onderbouwing van de stelling dat een «normale dagvaardingsprocedure» niet aan de in verordening 2006/2004 gestelde eis van het «onverwijld beëindigen of verbieden van een inbreuk» kan voldoen.

De zinsnede in de memorie van toelichting waarop de leden van de fractie van het CDA doelen, behoeft enige nuancering. Artikel 8, eerste lid, van verordening 2006/2004 bepaalt dat een bevoegde autoriteit (bijvoorbeeld de Consumentenautoriteit) op verzoek van een andere bevoegde autoriteit «onverwijld» moet optreden om een intracommunautaire inbreuk te beëindigen of te verbieden. Dit vereiste is omgezet in artikel 305d van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek (verder: 3:305d BW). Op grond van dat wetsartikel moet het gerechtshof een handhavingsverzoek van de

Consumentenautoriteit of de Stichting Autoriteit Financiële Markten – onverwijld – behandelen. Wanneer dit vereiste niet zou zijn opgenomen in het wetsvoorstel was niet zeker gesteld dat Nederland in alle gevallen zou voldoen aan het onverwijldheidsvereiste in verordening 2006/2004. Artikel 305a van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek (verder: 3:305a BW) bevat een dagvaardingsprocedure. In dat artikel is in tegenstelling tot artikel 3:305d BW niet het onverwijldheidsvereiste opgenomen. Het overkort toepassen van de in artikel 3:305a BW opgenomen dagvaardingsprocedure zou derhalve kunnen leiden tot een schending van het in verordening 2006/2004 opgenomen onverwijldheidsvereiste. Om aan het onverwijldheidsvereiste te voldoen had er ook voor gekozen kunnen worden om dat vereiste op te nemen in de dagvaardingsprocedure. Daarvoor is echter niet gekozen, omdat een verzoekschriftprocedure over het algemeen sneller en doelmatiger is dan een «gewone dagvaardingsprocedure». Hierdoor is een verzoekschriftprocedure naar haar aard beter geschikt om aan het onverwijldheidsvereiste van verordening 2006/2004 te voldoen. Daarbij moet worden opgemerkt dat de kort geding procedure – als bijzondere procedure van de dagvaardingsprocedure – niet met zich brengt dat in alle gevallen onverwijld een einde zal kunnen worden gemaakt aan een intracommunautaire inbreuk. Een rechter zal in kort geding alleen bevoegd zijn om een bevel tot staking van een intracommunautaire inbreuk te geven indien er sprake is van een spoedeisende zaak waarin gelet op de belangen van partijen een onmiddellijke voorziening is vereist. Bij een intracommunautaire inbreuk zal hiervan niet per definitie steeds sprake zijn.

## **2. De vragen van de leden van de fractie van de VVD**

De leden van de fractie van de VVD vroegen zich af waarom de regering niet heeft gewacht met het instellen van de Consumentenautoriteit en het benoemen van haar directeur.

De regering maakte deze keuze omdat de rechtstreeks werkende verordening 2006/2004 het voor iedere lidstaat verplicht stelt uiterlijk per 29 december 2005 een toezichthouder in te stellen en uiterlijk per 29 december 2006 te zorgen dat de toezichthouder bevoegdheden heeft om daadwerkelijk wederzijdse bijstand te kunnen leveren door inzet van haar bevoegdheden. Vanwege deze verplichtingen is de Consumentenautoriteit per 1 december 2005 ingesteld (Besluit van 15 november 2005, EP/MW 5714784, Staatscourant 2005, nr. 231), zonder overigens bevoegdheden aan de Consumentenautoriteit toe te kennen<sup>1</sup>. Gezien de noodzaak om de Consumentenautoriteit de tijd te geven zich als organisatie op te bouwen zodat zij straks volledig kan voldoen aan de verplichtingen die verordening 2006/2004 stelt is onlangs een directeur aangesteld. Pas als de Eerste Kamer instemt met het Wetsvoorstel handhaving consumentenbescherming krijgt de Consumentenautoriteit daadwerkelijk bevoegdheden om op te treden.

De leden van de fractie van de VVD vroegen zich af wanneer er sprake is van collectieve consumentenbelangen. Daarnaast vroegen deze leden waarom dit wetsvoorstel de in artikel 3, onderdeel k, van verordening 2006/2004 opgenomen definitie van collectieve consumentenbelangen niet verder uitwerkt. Tenslotte vroegen deze leden hoeveel individuele consumenten nodig zijn om als groep naar de Consumentenautoriteit te stappen.

Voor de beantwoording van de eerste vraag verwijs ik naar de beantwoording van de vraag van de leden van de fractie van het CDA over het begrip collectieve consumentenbelangen.

Bij het opstellen van dit wetsvoorstel is er bewust voor gekozen om in dit wetsvoorstel geen nadere definitie op te nemen van het begrip collectieve

<sup>1</sup> Bij brief van 1 december 2005 is de Tweede Kamer geïnformeerd over het instellingsbesluit van de Consumentenautoriteit (Kamerstukken II, 2005–06, 27 879, nr. 13).

consumentenbelangen, zoals gedefinieerd artikel 3, onderdeel k, van verordening 2006/2004. De reden hiervoor is dat iedere verordening juridisch bindend is en rechtstreeks doorwerkt in de Nederlandse rechtsorde. Wanneer een lidstaat een engere invulling geeft aan een definitie in een verordening, perkt zij de reikwijdte van die verordening in. Dit is op grond van het Europese recht niet toegestaan. Daarnaast geldt dat het begrip collectieve consumentenbelangen idealiter in de Europese context nader wordt ingevuld: verordening 2006/2004 geldt immers in alle lidstaten. Met name voor ondernemingen die pan-Europese diensten aanbieden, is het van belang dat alle toezichthouders het begrip collectieve consumentenbelangen gelijkloidend uitleggen. Het opnemen van een definitie in het voorliggende wetsvoorstel heeft ook het gevaar in zich, dat deze uiteen zou kunnen lopen met een toekomstige nadere invulling op Europees niveau.

Iedereen kan collectieve inbreuken onder de aandacht brengen van de Consumentenautoriteit. Een inbreuk kan dus individueel of in groepsverband gemeld worden. Indien een consument een collectieve inbreuk constateert kan zij zich dus rechtstreeks wenden tot de Consumentenautoriteit. De Consumentenautoriteit zal op basis van haar prioriteringsbeleid beoordelen of zij haar toezichts- of handhavingsbevoegdheden zal inzetten.

Tot slot wijs ik er op dat in artikel 7.2 van het wetsvoorstel consumentenorganisaties worden aangemerkt als belanghebbenden in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Deze organisaties kunnen bezwaar maken en beroep instellen tegen besluiten van de Consumentenautoriteit. Het begrip consumentenorganisatie is gedefinieerd in artikel 1.1, onderdeel d, van het wetsvoorstel en omvat, kort gezegd, stichtingen en verenigingen die krachtens hun statuten opkomen voor de collectieve belangen van consumenten.

De leden van de fractie van de VVD vroegen naar de overwegingen bij de mogelijkheid dat de Consumentenautoriteit op termijn een ZBO zou worden en waarom in de toekomst een verzelfstandiging wenselijk zou kunnen zijn.

Naar aanleiding van deze vraag kan het volgende worden gesteld. In de evaluatiebepaling van het wetsvoorstel (artikel 10.2) staat aangegeven dat de minister binnen vier jaar na inwerkingtreding van de wet een verslag over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de Consumentenautoriteit aan de beide Kamers der Staten-Generaal zendt. In het tweede lid van artikel 10.2 van het wetsvoorstel is aangegeven dat het bedoelde verslag mede omvat een rapportage betreffende de bestuurlijke vormgeving van de Consumentenautoriteit. Onderdeel van de evaluatie van de bestuurlijke vormgeving zal zijn de vraag in hoeverre verzelfstandiging van de Consumentenautoriteit wenselijk is. Op de afwegingen die daarbij moeten worden gemaakt kan thans niet worden vooruitgelopen. Deze afwegingen zullen mede worden bepaald door de ontwikkelingen in het denken over toezicht in het algemeen en over markttoezichthouders in het bijzonder. In dit verband kan bijvoorbeeld worden verwezen naar het kabinetsstandpunt over het rapport «Een herkenbare staat: investeren in de overheid» (Kamerstukken II, 2004–2005, 25 268, nr. 20) waarbij wordt aangegeven dat in de huidige context het onafhankelijkheidsmotief zwaar weegt bij markttoezichthouders (blz. 6). Andere afwegingen waaraan kan worden gedacht zijn de mate waarin de Consumentenautoriteit zich heeft kunnen positioneren als gezaghebbende toezichthouder voor de bescherming van consumentenbelangen, de mate waarin bijsturing van de Consumentenautoriteit nodig is gebleken, de ervaringen met het duale handhavingssysteem, de samenwerking met andere markttoezichthouders en eventuele Europese ontwikkelingen. Aan de hand van de uitkomsten van de in artikel 10.2 bedoelde evaluatie na vier jaar en in het licht van de dan bestaande inzichten met betrekking tot (markt)toezichthouders zal

worden gezien of en zo ja in welke mate verzelfstandiging van de Consumentenautoriteit voor de hand ligt om de effectiviteit en de doelmatigheid van de Consumentenautoriteit te versterken.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of bij de voorziene evaluatie na vier jaar krachtens artikel 9.2 van dit wetsvoorstel ook wordt gekeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de bestuurlijke constructie en of er voor een andere constructie zal worden gekozen.

Het eerste deel van deze vraag van de leden van de fractie van de VVD kan bevestigend worden beantwoord. Op de vraag of dit ertoe zal leiden dat een andere constructie wordt gekozen is thans geen antwoord te geven. Indien uit de evaluatie zou blijken dat de gekozen bestuurlijke vormgeving heeft geleid tot ineffektieve of ondoelmatige handhaving van de wet, dan kan een verandering van de bestuurlijke constructie zeker worden overwogen.

De leden van de fractie van de VVD vroegen zich af of er een plafond is ingesteld voor het aantal klachten dat mogelijk behandeld kan worden, dit naar aanleiding van de verwachtingen over de aantallen klachten zoals opgenomen in de raming van de financiële gevolgen en de administratieve lasten. Tevens is hierbij de vraag wat er gebeurt met klachten wanneer het aantal van 133 is overschreden.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat er naar verwachting jaarlijks ongeveer 100 zaken zijn waarbij in meer of mindere mate om informatie zal worden gevraagd in het kader van het toezicht. Eveneens is in de toelichting aangegeven dat een mogelijke toename van 33% van het geschatte aantal onderzoeken (het totaal is dan 133), leidt tot een stijging van de administratieve lasten met 40%.

Naar aanleiding van deze vraag kan worden opgemerkt dat de in de memorie van toelichting genoemde aantallen van 100 respectievelijk 133 klachten gezien moeten worden als een indicatie van de administratieve lasten die uit het wetsvoorstel kunnen voortvloeien. Deze administratieve lasten ontstaan als de Consumentenautoriteit haar toezichtsbevoegdheden moet inzetten voor nationale zaken en voor verzoeken om wederzijdse bijstand uit het Europese netwerk. Bij deze indicatie is rekening gehouden met de ervaringen van nationale en buitenlandse toezichthouders die aangaven dat het merendeel van de taken zonder of slechts met een zeer beperkte inzet van toezichtsbevoegdheden kan worden afgehandeld. De raming van 100 respectievelijk 133 klachten waarbij onderzoeksbevoegdheden worden ingezet kan derhalve niet worden gelezen als het aantal klachten dat de Consumentenautoriteit maximaal kan behandelen. Een stijging van het aantal klachten waarbij onderzoeksbevoegdheden moeten worden ingezet boven het genoemde aantal van 133 zal dan ook niet betekenen dat er geen klachten meer kunnen worden behandeld, maar dat de administratieve lasten voor het bedrijfsleven iets hoger zullen uitvallen dan in de memorie van toelichting is geraamd. Overigens zal de Consumentenautoriteit naar verwachting ook een deel van de klachten zonder inzet van de toezichtsbevoegdheden kunnen behandelen.

De leden van de fractie van de VVD vroegen hoe in concrete gevallen wordt bepaald dat het systeem van privaatrechtelijke handhaving tekortschiet. Daarnaast vroegen zij of de Consumentenautoriteit pas optreedt als de civielrechtelijke procedures zijn doorlopen.

Het consumentenrecht wordt in Nederland voornamelijk via de privaatrechtelijke weg gehandhaafd. Daarbij geldt als uitgangspunt dat consumenten en ondernemers in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor het oplossen van hun onderlinge geschillen. De Wet handhaving consumentenbescherming brengt hierin geen verandering. Dit betekent dat de Consumentenautoriteit alleen zal optreden wanneer het systeem van privaatrechtelijke handhaving door individuele consumenten onvol-



doende effectief is om op te treden tegen een inbreuk op het consumentenrecht. De Consumentenautoriteit zal zich bij een collectieve inbreuk steeds afvragen of consumenten of consumentenorganisaties reeds in onderhandeling zijn met de onderneming die consumentenregels overtreedt. Wanneer onderhandelingen plaatsvinden, ligt het in de rede dat de Consumentenautoriteit zich terughoudend opstelt.

De Consumentenautoriteit zal afhankelijk van de wettelijke bepaling die overtreden wordt, kunnen optreden via de privaatrechtelijke weg door middel van een snelle verzoekschriftprocedure (artikel 2.5) of via de bestuursrechtelijke weg (artikel 2.7). Indien sprake is van een consumentenregel die de Consumentenautoriteit bestuursrechtelijk kan handhaven kan de Consumentenautoriteit een bestuurlijke boete opleggen. Overigens kan de Consumentenautoriteit niet alleen optreden indien alle rechtsmiddelen van de consumenten zijn uitgeput. Een dergelijke voorwaarde zou immers impliceren dat de Consumentenautoriteit lang zal moeten wachten voordat zij kan optreden tegen een inbreuk. De bevoegdheden van de Consumentenautoriteit zouden daarmee een dode letter worden en de communautaire verplichting om een intracommunautaire inbreuk onverwijld te beëindigen of te verbieden zou niet worden nageleefd.

De leden van de fractie van de VVD stelden de vraag wat de toegevoegde waarde is van de Consumentenautoriteit voor de burger en op welke terreinen deze toegevoegde waarde is te vinden.

Uit onderzoeken die zijn uitgevoerd naar mogelijke «witte vlekken» in het bestaande stelsel van consumentenbescherming in Nederland, bleek dat het huidige stelsel op een paar punten lacunes vertoonde. Met de komst van de Consumentenautoriteit wordt in twee van deze «witte vlekken» voorzien: toezicht op naleving van regels van consumentenbescherming enerzijds en anderzijds in laagdrempelige informatievoorziening aan consumenten over hun rechten en plichten. Hier ligt dan ook de toegevoegde waarde van de Consumentenautoriteit, die hieronder nog nader zal worden toegelicht.

De Consumentenautoriteit zal bevoegd zijn om toezicht te houden en naleving af te dwingen in die gevallen waarin aanbieders zich schuldig maken aan een inbreuk op de regels van consumentenbescherming waardoor een groep van consumenten wordt geraakt. In het huidige stelsel zien consumenten om verschillende redenen vaak af van het zoeken van een mogelijkheid om hun recht te halen, bijvoorbeeld omdat een gang naar de rechter relatief kostbaar is vergeleken bij de geleden schade. Ook voor consumentenorganisaties is het een kostbare en tijdrovende aangelegenheid om namens een groep consumenten een actie in te stellen bij de rechter. Collectieve inbreuken van aanbieders jegens consumenten blijven hierdoor vaak «onbestraft». Hier ligt een taak voor de Consumentenautoriteit, die als toezichthouder immers beschikt over onderzoeks- en handhavingsbevoegdheden waarmee naleving kan worden afgedwongen.

Een tweede punt waarop de Consumentenautoriteit van toegevoegde waarde is, betreft laagdrempelige informatievoorziening aan consumenten. Uit onderzoek is immers gebleken dat consumenten (en ook aanbieders) onvoldoende op de hoogte zijn van hun rechten en plichten. Daartoe is het informatieloket ConsuWijzer, waarin de Consumentenautoriteit samenwerkt met de NMa en de OPTA, opgericht. De informatie die een consument verkrijgt via ConsuWijzer zou hem in staat moeten stellen het geschil zelf met de aanbieder op te lossen. Ook wordt hem gewezen op mogelijkheden van geschilbeslechting. Tegelijkertijd is de informatie die wordt verzameld in ConsuWijzer belangrijke «signaleringsinformatie» voor de toezichtsactiviteiten van de Consumentenautoriteit. Bij de uitvoering van haar bovengenoemde taken zal de Consumentenautoriteit overigens nauw aansluiting zoeken met bestaande initiatieven in de markt. Zo worden samenwerkingsprotocollen gesloten met maatschap-

pelijke organisaties als de Consumentenbond, Stichting de Ombudsman, de Stichting Juridisch Loket, de Stichting Geschillencommissies, de Stichting Reclamecode, en dergelijke. Deze samenwerkingsprotocollen zien bijvoorbeeld op het doorverwijzen van consumenten, het afhandelen van klachten en het uitwisselen van informatie. De samenwerkingsprotocollen zijn tijdig gereed bij inwerkingtreding van de Wet handhaving consumentenbescherming. Zij worden bekend gemaakt in de Staatscourant.

De leden van de fractie van de VVD vroegen hoe bij massaschades gegarandeerd wordt dat de Consumentenautoriteit terughoudend zal omgaan met de bevoegdheid om massaschade-overeenkomsten te sluiten. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar een vergelijkbare vraag van de leden van de fractie van het CDA.

De leden van de fractie van de VVD vroegen ten slotte in hoeverre bij de Consumentenautoriteit gebruik zal worden gemaakt van één loket waar burgers en bedrijven terecht kunnen met hun vragen en klachten. De Consumentenautoriteit heeft samen met de andere markttoezichthouders van het Ministerie van Economische Zaken, de OPTA en de NMa/DTe, een loket opgericht waar consumenten terecht kunnen voor praktisch advies over hun rechten en plichten. Hierdoor hoeven consumenten zo min mogelijk gebruik te maken van verschillende overheidsloketten. Bovendien verwacht ik dat het kwaliteitsniveau van de dienstverlening hierdoor meer constant zal zijn en dat één loket de efficiëntie ten goede zal komen. Het loket, ConsuWijzer geheten, is op 4 oktober jl. officieel van start gegaan. Het moet een centraal communicatiekanaal worden waar consumenten informatie kunnen krijgen over hun rechten en plichten op de taakgebieden van de bovengenoemde toezichthouders en over de manieren om hun recht te halen en de hulpmiddelen hierbij.

### **3. De vragen van de leden van de fractie van de SP**

De leden van de fractie van de SP vroegen zich af of de Consumentenautoriteit feitelijk voldoende mogelijkheden krijgt om toezicht te houden op grote delen van het consumentenrecht. Tevens stelden deze leden de vraag of er een mogelijkheid bestaat om snel en adequaat mensen en middelen toe te voegen als de middelen tekort zouden schieten. Naar aanleiding van deze vragen kan worden opgemerkt dat bij de inschatting van de benodigde middelen rekening is gehouden met de verwachte activiteiten in verband met het verlenen van wederzijdse bijstand, het houden van toezicht op inbreuken in Nederland en het informatieloket dat gericht is op klachten en vragen van Nederlandse consumenten. De inschatting voor de benodigde capaciteit voor toezicht-taken, inclusief toezicht bij het verlenen van wederzijdse bijstand, is gebaseerd op een vergelijking met andere nationale en buitenlandse toezicht-houders en met relevante organisaties zoals de Stichting Reclame Code en de Consumentenbond. Bij deze inschatting is rekening gehouden met de ervaringen van nationale en buitenlandse toezichthouders die aangaven dat het merendeel van de taken zonder of slechts met een zeer beperkte inzet van toezichtsbevoegdheden kan worden afgehandeld. Op basis van het voorgaande wordt de huidige formatie en begroting voldoende geacht. Zoals toegezegd bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer<sup>1</sup> kan jaarlijks worden bekeken of de begroting en daarmee het aantal fte's voldoende is. Gelet op de fase waarin de organisatie nu verkeert, worden de ontwikkelingen rond de Consumentenautoriteit scherp bewaakt en zal op onvoorziene omstandigheden snel en slagvaardig ingespeeld worden.

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, 2005–2006, Handelingen, nr. 85, 85–5194.

De leden van de fractie van de SP vroegen hoe de Consumentenautoriteit zich qua omvang (25 fte) verhoudt met min of meer vergelijkbare toezichthouders, bijvoorbeeld in België en Frankrijk.

De vraag hoe de (voorgenomen) personele omvang van de Consumentenautoriteit (25 fte) zich verhoudt met die in andere landen kan niet in zijn algemeenheid worden beantwoord. Een aantal factoren is hierop van invloed: veel toezichthouders in andere lidstaten hebben ook taken die los staan van verordening 2006/2004, zoals taken op het gebied van mededingingstoezicht of productveiligheid of hebben meer het karakter van een inspectie dan van een (markt)toezichthouder. Ook heeft niet elke toezichthouder taken op het gebied van informatieverschaffing aan consumenten, zoals de Consumentenautoriteit. En ook bij de implementatie van verordening 2006/2004 vertoont het takenpakket van toezichthouders in de diverse lidstaten verschillen. Sommige toezichthouders zijn bijvoorbeeld aangewezen als bevoegde autoriteit voor alle richtlijnen (Verenigd Koninkrijk, Zweden). Tenslotte zijn er lidstaten (veelal de grotere, zoals Spanje, Italië en Verenigd Koninkrijk) waarbij taken zijn toegekend aan lokale of regionale kantoren. Een onderlinge vergelijking van (voorgenomen) personele omvang is daarom lastig.

Niettemin geeft onderstaand overzicht enig inzicht in de personele omvang van consumententoezichthouders in andere lidstaten van de Europese Unie.

---

België:	ca. 130 personen;
Denemarken:	18 personen (getal omvat alleen juristen)
Estland:	ca. 62 personen
Finland:	ca. 91 personen
Frankrijk:	ca. 1200 personen;
Hongarije:	ca. 30 personen;
Ierland:	ca. 50 personen;
Letland:	61 personen
Litouwen:	ca. 12 personen;
Noorwegen:	ca. 30 personen
Oostenrijk:	ca. 10 personen (schatting);
Polen:	ca. 35 personen
Slovenië	ca. 8 personen
Tsjechië	ca. 165 personen
Verenigd Koninkrijk:	ca. 220 personen
Zweden:	ca. 180 personen

---

De leden van de fractie van de SP vroegen zich af of de maximale boetes die de Consumentenautoriteit kan opleggen voldoende effectief zijn. Naar het oordeel van de regering zijn de boetes die kunnen worden opgelegd voldoende voor een effectieve handhaving van de bestuursrechtelijk gesanctioneerde bepalingen.

Het maximum van de bestuurlijke boete van € 67 000 is ontleend aan artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht (boetes van de vijfde categorie) en geldt per overtreding. De regering meent dat met dit maximum de boete op een zodanig niveau is gesteld dat daarvan enerzijds een voldoende afschrikkende werking uitgaat en anderzijds er ruimte is voor voldoende maatwerk in het concrete geval waar een boete wordt opgelegd. Hierbij dient bedacht te worden dat naast deze bestuurlijke boete, die als een bestraffende sanctie moet worden gezien, de effectiviteit van de handhaving ook wordt bepaald door de mogelijkheid van zogenaamde herstelsancties. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet er in dat naast of in plaats van de bestuurlijke boete de Consumentenautoriteit een last onder dwangsom kan opleggen om een einde te maken aan een bestaande of een dreigende inbreuk op de bepalingen die worden beschermd door deze wet. Door middel van beide sancties heeft de

Consumentenautoriteit voldoende instrumenten om zorg te dragen voor een evenwichtige handhaving van deze wet. Mocht – onverhoopt – blijken dat het voorgestelde sanctiesysteem, inclusief het maximum van de bestuurlijke boete, toch problemen geeft voor een effectieve handhaving, dan zal dat blijken uit de evaluatie van de wet. Zo nodig kan dan overwogen worden het maximum van de bestuurlijke boete te verhogen.

De leden van de fractie van de SP vroegen of de Staatssecretaris denkt dat met de instelling van de Consumentenautoriteit meer consumentenklachten voor de rechter of voor een klachtencommissie zullen komen. Daarnaast vroegen zij of er nog meer maatregelen nodig zijn om dit te bereiken, zoals het vereenvoudigen van juridische procedures en het gemakkelijker en meer betaalbaar maken van de gang naar de rechter. Uit de onderzoeken die in het kader van het strategisch actieprogramma «een versterkte Consumentaliteit» zijn uitgevoerd, is gebleken dat slechts een klein percentage van de consumentenklachten uiteindelijk ter beoordeling wordt voorgelegd aan de rechter of een klachtencommissie. Daarbij moet echter opgemerkt worden dat ook gebleken is dat een deel van de consumentengeschillen buitengerechtelijk door consumenten en ondernemers wordt afgewikkeld. Desalniettemin blijft een aanzienlijk deel van de consumentenklachten onopgelost. Dit komt enerzijds doordat consumenten nog onvoldoende op de hoogte zijn van hun rechten en plichten en van de mogelijkheden om hun recht te halen. Anderzijds blijkt voor de consument de drempel om naar de rechter te stappen vaak nog erg hoog.

Ik verwacht dat de Wet handhaving consumentenbescherming en de instelling van de Consumentenautoriteit een aanzienlijke bijdrage zal leveren aan de afhandeling van consumentenklachten. In de eerste plaats krijgen de Consumentenautoriteit en de Stichting Autoriteit Financiële Markten op basis van de Wet handhaving consumentenbescherming de bevoegdheid om op te treden tegen collectieve inbreuken op het consumentenrecht. De Consumentenautoriteit zal kunnen optreden tegen inbreuken die geen betrekking hebben op een financiële dienst of activiteit. Bij inbreuken op het consumentenrecht die wel betrekking hebben op een financiële dienst of activiteit komt die bevoegdheid toe aan de Stichting Autoriteit Financiële Markten. De Consumentenautoriteit en de Stichting Autoriteit Financiële Markten zullen daartoe afhankelijk van de wettelijke bepaling die overtreden wordt, gebruik kunnen maken van de privaatrechtelijke weg of van de bestuursrechtelijke weg. Ten behoeve van een snelle en effectieve handhaving van het consumentenrecht via de privaatrechtelijke weg is een snelle verzoekschriftprocedure gecreëerd bij het gerechtshof Den Haag, waarvan niet alleen de Consumentenautoriteit en de Stichting Autoriteit Financiële Markten gebruik kunnen maken, maar ook de maatschappelijke organisaties die opkomen voor de belangen van consumenten, zoals de Consumentenbond. De toekenning aan de Consumentenautoriteit en de Stichting Autoriteit Financiële Markten van de bevoegdheid om zelf op te treden tegen collectieve inbreuken op het consumentenrecht, alsmede de introductie van de snelle verzoekschriftprocedure bij het gerechtshof Den Haag, zullen ertoe kunnen leiden dat consumentenklachten vaker zullen worden voorgelegd aan de rechter. Daarnaast krijgt de Consumentenautoriteit op basis van de Wet handhaving consumentenbescherming tot taak om in samenwerking met de Stichting Juridisch Loket te zorgen voor een verbeterde informatievoorziening aan consumenten. De Consumentenautoriteit zal daartoe een informatieloket «Consuwijzer» inrichten. De verwachting is dat als consumenten beter geïnformeerd worden over hun rechten en plichten en over de mogelijkheden om hun recht te halen, dit ertoe zal leiden dat consumenten minder belemmeringen zullen ervaren bij het opkomen voor hun rechten. Dit hoeft echter niet tot gevolg te hebben dat het beroep dat gedaan wordt op geschillencommissies of de rechter drastisch zal

toenemen. Het is heel goed mogelijk dat de consument doordat hij beter geïnformeerd is, ook beter in staat is om geschillen buitengerechtelijk met de ondernemer op te lossen. De verbeterde informatievoorziening zal de drempel om naar de rechter te stappen niet volledig wegnemen. Deze drempel wordt immers niet alleen opgeworpen door een gebrek aan informatie, maar ook doordat de kosten van de procedure in veel consumentengeschillen op voorhand hoger zijn dan de potentiële baten. Dit probleem is echter niet uniek voor consumentengeschillen. Dit probleem wordt ook ervaren bij andere eenvoudige handelszaken, zoals bijvoorbeeld kleine geldvorderingen. Momenteel worden er verschillende initiatieven genomen om hiervoor een oplossing te vinden. Zo wordt er in de Europese Unie gesproken over een Europese «small claims» procedure voor grensoverschrijdende eenvoudige handelszaken. En wordt er ook binnen Nederland nagedacht over een eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele geschillen. Een ambtelijke werkgroep van het Ministerie van Justitie heeft deze zomer een rapport opgesteld met aanbevelingen voor een eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken. Tot slot merk ik op dat ook de verbetering van de klachtafwikkeling door geschillencommissies de aandacht heeft. Dit jaar wordt in samenwerking met het Ministerie van Justitie een project ondersteund, dat tot doel heeft het aantal geschillencommissies voor consumentenzaken vallend onder de Stichting Geschillencommissies Consumentenzaken met tenminste tien commissies uit te breiden. Dit project heeft tot doel om de toegang tot geschillencommissies voor de consument te vergroten.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,  
C. E. G. van Gennip