

Vergaderjaar 2018–2019

35 046

Wijziging van de Wet handhaving consumentenbescherming (implementatie Verordening (EU) 2018/302)

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

1. Doel en aanleiding

Totstandkoming Verordening (EU) 2018/302

Op 28 februari 2018 is Verordening (EU) 2018/302 van het Europees Parlement en de Raad inzake de aanpak van ongerechtvaardigde geoblocking en andere vormen van discriminatie van klanten op grond van nationaliteit, verblijfplaats of plaats van vestiging in de interne markt, en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 2006/2004 en (EU) 2017/2394 en Richtlijn 2009/22/EG (PbEU 2018, L 60) tot stand gebracht. Deze verordening voorziet in de aanpak van ongerechtvaardigde geoblocking (handelspraktijk waarbij de toegang tot online-interfaces en tot goederen en diensten wordt beperkt of aangepast om met de nationaliteit, verblijfplaats of plaats van vestiging van de klant verband houdende redenen). Het verbod op geoblocking is een belangrijk onderdeel van de strategie voor de digitale eengemaakte markt. Hiermee is invulling gegeven aan de voorstellen die de Europese Commissie heeft aangekondigd in haar mededeling van 6 mei 2015 (COM (2015) 192) aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's «Strategie voor een digitale eengemaakte markt voor Europa». Zoals in het zogenoemde BNC-fiche over die mededeling van de Commissie en het naar aanleiding daarvan schriftelijk gevoerde overleg in de Eerste Kamer aan de orde is geweest, heeft de Europese Commissie daarbij onderzoek verricht om barrières te identificeren die door bedrijven worden opgeworpen om cross-border online handel in goederen en diensten in de e-commerce sector te beperken (Kamerstukken I 2014/15, 22 112, GZ en 34 211, A).

De verordening is op 23 maart 2018 in werking getreden, maar bedrijven hebben tot 3 december 2018 de tijd om hun bedrijfsvoering aan te passen aan de verordening. De in de verordening opgenomen verplichtingen voor bedrijven hebben rechtstreekse werking en behoeven geen

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

omzetting in het recht van de lidstaten. Wel verplicht de verordening lidstaten tot het in het nationale recht voorzien van maatregelen waarmee niet-naleving van de verplichtingen uit de verordening kan worden aangepakt en tot het aanwijzen van een of meer instanties voor praktische bijstand aan consumenten.

Wijze van uitvoering van Verordening (EU) 2018/302 in Nederlandse wetgeving

Op grond van de verordening dient een handelaar die op hem rustende verplichtingen zowel jegens consumenten als jegens ondernemingen in de hoedanigheid van eindgebruiker in acht te nemen. Deze verplichtingen werken rechtstreeks door in het Nederlandse recht. Het Nederlandse overeenkomstenrecht en de handhaving daarvan via de burgerlijke rechter bieden daarmee voor een consument of onderneming mogelijkheden om een handelaar die zich niet aan die verplichtingen houdt daarop aan te spreken. De consument of onderneming kan een vordering op grond van wanprestatie (artikelen 74 en volgende van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek) of onrechtmatige daad (artikelen 162 en volgende van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek) tegen de betrokken handelaar instellen en zich daarmee tot de civiele rechter wenden (artikel 296 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek).

Verder kent het Nederlandse rechtsbestel met de Wet handhaving consumentenrechten (hierna: Whc) een effectief systeem van handhaven van bepalingen van consumentenbescherming. De Whc dient mede ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 2006/2004, die ook voor Verordening (EU) 2018/302 het toepasselijke handhavingskader biedt wanneer het om consumenten gaat (artikel 10, eerste lid, van Verordening (EU) 2018/302).

Voor consumenten geldt daarmee, gelet op hun kwetsbare positie, in veel gevallen een verdergaande bescherming dan voor ondernemingen. Gelet hierop wordt voorgesteld om in het kader van de implementatie van de bepalingen uit de verordening ook bij de Whc aan te sluiten. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt hieraan invulling gegeven.

Anders dan ten aanzien van consumenten ziet de regering geen reden om in dit wetsvoorstel ook ten aanzien van ondernemingen te voorzien in bestuursrechtelijke handhaving van de verplichtingen op grond van Verordening (EU) 2018/302 en aparte regels te stellen voor die situaties. Dit past bij het uitgangspunt van de contractvrijheid in het privaatrecht en de terughoudendheid die de overheid dientengevolge in het algemeen op dat terrein aan de dag legt. Naar het oordeel van de regering biedt het bestaande kader ondernemingen voldoende waarborgen voor een effectieve handhaving van Verordening (EU) 2018/302, ook gelet op hetgeen daarover wordt opgemerkt in overweging 35 van die verordening.

Hieronder wordt nader ingegaan op het wetsvoorstel. De transponeringstabel is opgenomen aan het einde van deze memorie van toelichting (paragraaf 7).

2. Inhoud wetsvoorstel

Met het wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de artikelen 7 en 8 van Verordening (EU) 2018/302. Ingevolge artikel 7, eerste lid, van die verordening zijn lidstaten verplicht een of meer instanties aan te wijzen die verantwoordelijk zijn voor de adequate en doeltreffende handhaving van die verordening. Deze taak wordt met dit wetsvoorstel belegd bij de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) en de Stichting Autoriteit

Financiële Markten (hierna: AFM) (artikel I, onderdeel D, van het wetsvoorstel (bijlage a bij de Whc)). De ACM is thans al belast met het toezicht en de handhaving op het terrein van consumentenbescherming en het gedrag van marktorganisaties, voor zover dat geen betrekking heeft op financiële diensten of activiteiten. In dat laatste geval is de AFM de bevoegde autoriteit. De handhaving waarin ingevolge Verordening (EU) 2018/302 moet worden voorzien sluit aan bij het toezicht en de handhaving waarmee de ACM en de AFM thans al ingevolge de Whc zijn belast.

Aan artikel 7, tweede lid, van Verordening (EU) 2018/302 wordt ten aanzien van consumenten invulling gegeven door Verordening (EU) 2018/302 op te nemen in bijlage a bij de Whc (artikel I, onderdeel D, van het wetsvoorstel) in samenhang met de artikelen 2.2, 2.9, 2.15, 3.1 en 3.4 van de Whc. Hiermee wordt aangesloten bij de bestaande systematiek van de Whc.

Op grond van artikel 8 van Verordening (EU) 2018/302 ten slotte moet worden voorzien in de aanwijzing van een of meer instanties die verantwoordelijk zijn voor het verlenen van praktische bijstand aan consumenten in geval van een geschil tussen een consument en een handelaar dat voortvloeit uit de toepassing van die verordening. Voorgesteld wordt om als dergelijke instantie het Europees Consumenten Centrum (hierna: ECC) aan te wijzen. Het ECC is onderdeel van de Stichting Het Juridisch Loket en is thans al belast met algemene taken met betrekking tot bijstand aan consumenten, zoals onder meer blijkt uit de aanwijzing als ODR-contactpunt op grond van artikel 7 lid 1 van Verordening (EU) 524/2013 (zie Stcrt. 2015, nr. 8933) en de taken die het ECC zijn opgedragen bij de Implementatiewet buitengerechtelijke geschillenbeslechting consumenten. Die wet strekte tot implementatie van Richtlijn 2013/11/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG alsmede tot uitvoering van Verordening (EU) nr. 524/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende onlinebeslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG. Dit sluit aan bij hetgeen over artikel 8 is opgemerkt in overweging 36 van Verordening (EU) 2018/302.

3. Uitvoering en handhaving

Op grond van artikel 6 van de Regeling gegevensuitwisseling ACM en Ministers is een concept van het wetsvoorstel voorgelegd aan de ACM. De ACM heeft op 24 mei 2018 een uitvoerings- en handhavingstoets uitgebracht (kenmerk ACM/UIT/494397)². De ACM acht het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar. Daarbij maakt de ACM een aantal opmerkingen.

De ACM vraagt aandacht voor de complexiteit van Verordening (EU) 2018/302. De regering begrijpt dit, maar merkt op dat er geen ruimte is om nadere regels te stellen in dit geval. De bepalingen uit Verordening (EU) 2018/302 werken voor het merendeel namelijk rechtstreeks door in het nationale recht van de lidstaten. Voor de implementatie van de handhabingsbepalingen (artikel 7 van Verordening (EU) 2018/302) heeft de regering gekozen voor een zo eenvoudig mogelijke variant door aansluiting te zoeken bij de bestaande systematiek van handhaving van het consumentenrecht. Die kenmerkt zich ook thans al voor een groot deel door open normen, bijvoorbeeld ten aanzien van het begrip oneerlijke

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

handelspraktijken. Gelet hierop verwacht de regering dat deze systematiek ook in het onderhavige geval werkbaar zal zijn. De ACM wijst ook op de gevolgen voor haar takenpakket. Dergelijke zaken worden in regulier overleg tussen EZK en ACM besproken.

Verder heeft de ACM in overweging gegeven om artikel 26 lid 2 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek aan te passen, omdat dit artikel niet in overeenstemming met artikel 5 lid 2 van Verordening (EU) 2018/302 lijkt te zijn. Naar het oordeel van de regering is de voorgestelde aanpassing niet nodig, gelet op de strekking van de beide artikelen. Artikel 26 lid 2, tweede volzin, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek regelt namelijk dat bij een consumentenkoop de koper tot vooruitbetaling van ten hoogste de helft van de koopprijs kan worden verplicht. Het is geen dwingendrechtelijke bepaling. Op grond van artikel 6 lid 2 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek kunnen consument en handelaar bij individueel beding afwijken van de regel dat de consument slechts tot vooruitbetaling van niet meer dan de helft van de koopprijs kan worden verplicht. In artikel 5 lid 2 van Verordening (EU) 2018/302 gaat het om de bevestiging dat de betalings-transactie correct is ingeleid. Met een betalingstransactie wordt in de verordening bedoeld op een door of voor rekening van de betaler of door de begunstigde geïnitieerde handeling waarbij geldmiddelen worden gedeponneerd, overgemaakt of opgenomen, ongeacht of er onderliggende verplichtingen tussen de betaler en de begunstigde zijn (zie artikel 2 punt 5 van Verordening (EU) 2018/302 in samenhang met artikel 4 punt 5 van Richtlijn 2015/2366/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de Richtlijnen 2002/65/EG, 2009/110/EG, 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 en houdende intrekking van Richtlijn 2007/64/EG (PbEG 2015, L 337)). Dit is dus iets anders dan vooruitbetaling. In Verordening (EU) 2018/302 wordt niet ingegaan op de hoogte van het bedrag waarop de betalingstransactie betrekking heeft.

De suggestie van de ACM om de verhouding tussen de ACM en het ECC nader te regelen is niet overgenomen. Op grond van artikel 5.1, tweede lid, onderdeel e, van de Whc heeft de ACM de mogelijkheid om samenwerkingsprotocollen op te stellen met de Stichting Het Juridisch Loket. Omdat het ECC deel uitmaakt van de Stichting Het Juridisch Loket vallen hieronder ook afspraken ten aanzien van het ECC. Gelet hierop en gelet op de in het derde lid van dat artikel genoemde reikwijdte van die afspraken, is de regering van mening dat in het wetsvoorstel geen aparte voorziening hoeft te worden opgenomen met betrekking tot afspraken tussen de ACM en het ECC in het kader van Verordening (EU) 2018/302. Naar aanleiding van de bovengenoemde suggestie is in het wetsvoorstel en in paragraaf 2 van deze memorie van toelichting ook vermeld dat het ECC onderdeel is van de Stichting Het Juridisch Loket.

Ook de AFM en het ECC achten de aan hen opgedragen taken uitvoerbaar. Zij hebben geen formele uitvoerings- en handhavingstoets uitgebracht.

4. Regeldruk

Het wetsvoorstel bevat enkel regels over de handhaving van Verordening (EU) 2018/302 (aanwijzing bevoegde autoriteit en vaststelling sanctiekader), die passen binnen het bestaande kader voor handhaving. Het wetsvoorstel heeft daarmee geen gevolgen voor de regeldruk van burgers en het bedrijfsleven. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk heeft het wetsvoorstel daarom niet voor een toets geselecteerd.

5. Notificatie

Het wetsvoorstel strekt uitsluitend tot uitvoering van een tweetal bepalingen van Verordening (EU) 2018/302. Notificatie van het wetsvoorstel op grond van de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEG 2006, L 376) en de Richtlijn 2015/1535/EU van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEU 2015, L 241), is derhalve niet vereist.

6. Vaste verandermomenten

Gelet op de termijn waarop Verordening (EU) 2018/302 van toepassing is, kan het beleid inzake vaste verandermomenten niet worden gevolgd. Dit geldt voor zowel het moment van inwerkingtreding als het moment van publicatie.

7. Transponeringstabel

Bepaling van Verordening (EU) 2018/302 (verbod op geoblocking)	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regelgeving: toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting van keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
Artikel 1 , eerste tot en met zesde lid	Bevat oogmerk van de verordening: behoeft geen implementatie	n.v.t.	
Artikel 1 , zevende lid	Artikel 1 van de Grondwet en de artikelen 1, eerste lid, 2, eerste lid, 7, eerste lid, 9 en 10 van de Algemene wet gelijke behandeling	geen	
Artikel 2	Bevat definities: sluit aan bij bestaande begrippen in Nederlandse wetgeving	geen	
Artikelen 3, 4, 5 en 6	Behoeven geen implementatie: hebben rechtstreekse werking	n.v.t.	
Artikel 7 , eerste lid	Artikelen 2 en 3.1 van de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc), artikel 2 van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt en artikel I, onderdeel, D van het wetsvoorstel (nieuwe rij in onderdeel a van de bijlage bij de Whc), artikel 296 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek	geen	
tweede lid	Artikel I, onderdeel, D van het wetsvoorstel (nieuwe rij in onderdeel a van de bijlage bij de Whc) in samenhang met de artikelen 2.2, 2.9, 2.15, 3.1 en 3.4 van de Whc en de artikelen 74 en volgende en 162 en volgende van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek	geen	
derde lid	Behoeft geen implementatie: betreft feitelijke handeling	n.v.t.	

Bepaling van Verordening (EU) 2018/302 (verbod op geoblocking)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving: toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting van keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
Artikel 8	Artikel I, onderdeel B, van het wetsvoorstel (nieuw hoofdstuk 6a in de Whc)	geen	
Artikel 9	Behoeft geen implementatie: gericht tot de Commissie	n.v.t.	
Artikel 10	Behoeft geen implementatie: heeft rechtstreekse werking	n.v.t.	
Artikel 11	Behoeft geen implementatie: betreft inwerkingtreding en toepassing van de verordening	n.v.t.	

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