

Vergaderjaar 2006–2007

**30 411**

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

**B**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN<sup>1</sup>**

Vastgesteld 3 oktober 2006

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de navolgende opmerkingen en het stellen van de navolgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling en waardering kennisgenomen van de wijze waarop de regering bij dit wetsvoorstel uitvoering heeft gegeven aan Verordening 2006/2004 en daarbij van de gelegenheid heeft gebruik gemaakt om de Consumentenautoriteit (CA) ook bevoegdheden te geven op te treden bij niet-intracommunautaire inbreuken, zodat wordt voorkomen, dat een buitenlandse consument beter beschermd is dan een Nederlandse consument die goederen of diensten in eigen land afneemt. Terecht wordt discriminatie tussen nationale en intracommunautaire inbreuken hierdoor vermeden.

De regering heeft hier een «kop» op Europese verplichtingen gezet, die de leden van de CDA-fractie in dit geval kunnen billijken. Er zijn bij de leden van de CDA-fractie alleen nog enige vragen gerezen.

De regering heeft in dit wetsvoorstel gekozen voor het toepassen van een duaal stelsel, d.w.z. dat er bestuursrechtelijk toezicht wordt geïntroduceerd op privaatrechtelijke consumentenregels. Het moge duidelijk zijn, dat het uitgangspunt volgens de leden van de CDA-fractie moet zijn en blijven, dat daar waar consumenten zelf met een oplossing kunnen komen met bedrijven, publiekrechtelijke handhaving vanuit een oogpunt van subsidiariteit niet is aangewezen. De CA wordt geacht alleen in te grijpen bij inbreuken op het consumentenrecht met een collectief karakter wanneer de markt niet voldoende in staat is door middel van zelfregulering of civielrechtelijke procedures schadelijke praktijken te stoppen.

In de lijn van het voorgaande hechten de leden van de CDA-fractie eraan, dat – zoals in de toelichting ook is aangegeven – de bestaande zelfregulering in stand blijft. Het wetsvoorstel geeft in art. 6.2 de mogelijkheid om bij AMvB instanties aan te wijzen, die een rechtmatig belang hebben bij het beëindigen of verbieden van intracommunautaire inbreuken als bedoeld in art. 4, tweede lid, van Verordening 2006/2004. De aan het woord zijnde leden willen graag een indicatie van de organisaties,

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van den Berg (SGP), Ketting (VVD), Luijten (VVD), (voorzitter), Maas-de Brouwer (PvdA), Terpstra (CDA), (plv. voorzitter), Ten Hoeve (OSF), Doek (CDA), Kox (SP), Essers (CDA), Sylvester (PvdA), Schouw (D66), Thissen (GL).

Plv. leden: Van Middelkoop (CU), Van den Oosten (VVD), Biermans (VVD), Doesburg (PvdA), Klink (CDA), Franken (CDA), Van Raak (SP), Lemstra (CDA), Noten (PvdA), Schuyter (D66), Van der Lans (GL).

waarvan wordt beoogd, dat aan hen op dit terrein een rol zal worden toebedeeld en van de wijze waarop de samenwerking met deze organisaties gestalte zal krijgen.

De aan het woord zijnde leden juichen het – zoals eerder aangegeven – toe, dat de bevoegdheid van de nieuwe toezichthouder niet alleen op grensoverschrijdende maar ook op strikt nationale consumenten aangelegenheden ziet. Zij vragen zich evenwel af waarom de bevoegdheid beperkt blijft tot zaken, die in Europese Richtlijnen zijn geregeld. Sommige «gewone» consumentenproblemen blijven daardoor aan de kennisneming van de nieuwe functionaris onttrokken.

Het wetsvoorstel bevat geen definitie van «consument». Deze keuze is gemaakt ondanks dat in het Nederlandse recht het begrip «consument» in diverse varianten wordt gehanteerd (o.a. bij consumentenkoop en de algemene voorwaarden wetgeving) en de omschrijving ervan in de diverse lidstaten veel verschillen te zien geeft. Duidelijkheid in deze kwestie is echter van belang omdat veel van de regels beperkt zijn tot consumententransacties, terwijl er inmiddels een breed scala aan jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG bestaat, waar een gemiddeld geïnformeerde, omzichtige en oplettende deelnemer aan het rechtsverkeer niet direct zijn plaats weet te vinden. Ook is het buitengewoon gemakkelijk bij met name transacties op internet de rollen van consument en ondernemer te verwisselen.

Verduidelijking ontvangen de leden van de CDA-fractie ook graag met betrekking tot de aanduiding, dat de CA bevoegd is ten aanzien van inbreuken op bepalingen van het consumentenrecht, waarbij schade wordt toegebracht, of kan worden toegebracht, «aan de collectieve belangen van consumenten». Volgens Richtlijn 98/27/EG moet hier niet aan een zuiver kwantitatief criterium worden gedacht, hoewel de Memorie van Toelichting p.2 wel aanleiding geeft te vermoeden, dat de regering een zodanig standpunt tot uitgangspunt neemt. Welke criteria spelen nu een rol? De CA zal hieromtrent ongetwijfeld «jurisprudentie» vormen, maar het zou toch goed zijn hiertoe een richting te krijgen aangeduid door de wetgever.

De CA krijgt op de voet van het beoogde art. 2.6 van de wet de bevoegdheid om met haar medecontractanten de rechter te verzoeken een overeenkomst tot collectieve afwikkeling van massaschade verbindend te verklaren. Deze taak valt – naar de mening van de leden van de CDA-fractie – buiten de toezichthoudende taak van de CA. Hoe dient de CA met deze bevoegdheid om te gaan? Is er voornamelijk gedacht aan een bemiddelende rol voor de CA? Kan de CA zich ook mengen in een door andere partijen aanhangig gemaakte procedure tot collectieve afwikkeling van massaschade? Is er voldoende samenhang met de recente wet collectieve afhandeling massaschade?

Ten behoeve van de civielrechtelijke handhaving is gekozen voor een verzoekschriftprocedure bij het Gerechtshof in Den Haag. De motivering van de keuze voor een verzoekschriftprocedure in plaats van een dagvaardingsprocedure komt de leden van de CDA-fractie niet overtuigend voor. Met name de stelling, dat met een «normale dagvaardingsprocedure» niet aan de in de Verordening gestelde eis van het «onverwijld beëindigen of verbieden van een inbreuk» kan worden voldaan, zien deze leden gaarne nader onderbouwd.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling, maar ook met enige verbazing kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel.

Uit berichtgeving in de Staatscourant van september maakten de leden op dat deze autoriteit reeds was ingesteld en werkzaam is vanaf 1 januari 2007, terwijl zij toch in de veronderstelling verkeerden dat de Eerste Kamer het voorstel nog diende te behandelen. Bovendien lazen zij in de media van de benoeming van een directeur van de Consumentenautoriteit. Kan de regering meedelen waarom de behandeling van het voorstel in de Eerste Kamer niet is afgewacht alvorens deze stappen te nemen?

De VVD-fractie kan zich vinden in het uitgangspunt dat de CA enkel mag optreden indien collectieve belangen van consumenten worden geschonden; er moet zoveel mogelijk ruimte worden gelaten om geschillen tussen een consument en een bedrijf of organisatie zelf op te lossen, zonder inmenging van de overheid. Hierbij stelt de VVD-fractie echter wel de vraag wanneer een belang collectief is? Welke criteria gelden hiervoor? Artikel 3, onderdeel k geeft een definitie van de collectieve belangen, maar de wet geeft hier geen uitwerking aan. Waarom heeft de staatssecretaris ervoor gekozen dit niet in het wetsvoorstel vast te leggen? Tevens wordt verwezen naar groepen consumenten. Hoeveel individuele consumenten zijn nodig om als groep naar de voorgestelde CA te stappen?

De minister wijst een onder hem ressorterende ambtenaar aan als consumentenautoriteit. Voor deze constructie is gekozen, omdat er geen ervaring is met het publiek toezicht houden op private consumentenregels. Hierbij geldt de volle ministeriële verantwoordelijkheid. De staatssecretaris geeft in het wetsvoorstel aan dat er eventueel een mogelijkheid is dat op termijn de CA een zbo wordt. Wat zijn hierbij de overwegingen? Waarom zou de staatssecretaris in de toekomst richting een structuur van verzelfstandiging willen?

Artikel 10.2 vraagt om een evaluatie naar doeltreffendheid en doelmatigheid 4 jaar na implementatie van de wet. Wordt er na die 4 jaar ook gekeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de bestuurlijke constructie en of er voor een andere constructie zal worden gekozen? De financiële gevolgen en administratieve lasten zijn gebaseerd op een jaarlijkse verwachting van 100 klachten. Tevens wordt gesproken over een eventuele stijging van behandelende zaken van 33%. De VVD-fractie vraagt zich af of dit een plafond is, ingesteld voor het aantal klachten dat mogelijk behandeld kan worden? Wat gebeurt er met de overige klachten, wanneer de 133 zaken worden overschreden?

Het wetsvoorstel zou moeten voorzien in een introductie van een stelsel van bestuursrechterlijke handhaving, waar privaatrechterlijke handhaving tekortschiet. Hoe wordt bepaald dat het systeem van civielrechtelijke handhaving in concrete gevallen tekortschiet? Treedt de CA pas op wanneer civielrechtelijke procedures zijn doorlopen? Wat is de toegevoegde waarde voor de burger na instelling van de CA en op welke terreinen is deze toegevoegde waarde te vinden?

De CA zal de rechter kunnen verzoeken een overeenkomst verbindend te verklaren voor de afhandeling van massaschade van consumenten, die het gevolg is van inbreuk op de regels waarop de CA toezicht houdt. De regering stelt dat de CA terughoudend met deze bevoegdheid zal omgaan en dat private consumentenorganisaties het initiatief hebben. Hoe kan de regering dat garanderen, zo vragen de leden van de VVD-fractie en hoe is dat geregeld?

Tenslotte vragen de leden van de VVD-fractie of bij de voorgestelde Autoriteit gebruik wordt gemaakt van één loket waar burgers heen kunnen met hun vragen en klachten.

De **SP**-fractie heeft met instemming kennis genomen van dit wetsvoorstel, waarmee een oude wens van de SP, een publieke toezichthouder ten bescherming van de consument, in vervulling gaat. Zeker na een periode waarin er steeds meer markt is gekomen – en de burger dus ook steeds meer consument is geworden, of het nu gaat om telefonie, gas, elektriciteit of tal van andere inmiddels «vermarkte» goederen en diensten – is het absoluut noodzakelijk om de consumentenbescherming ingrijpend te verbeteren. Nederland loopt op dit terrein achter in vergelijking met andere landen, dus een inhaalslag is dringend gewenst. De vele klachten die o.a. bij de Consumentenbond binnenkomen, maar ook bij populaire consumentenprogramma's op radio en tv, laten zien dat er veel onrecht op dit vlak is. Met de staatssecretaris denken deze leden dat de bekende klachten nog slechts het topje van een ijsberg zijn. Zij hopen dat de instelling van de nieuwe toezichthouder een wezenlijke bijdrage zal gaan leveren aan de versterking van de positie van de consument. Zij hebben nog de navolgende vragen:

Met de staatssecretaris vinden deze leden dat de nieuwe publiekrechtelijke toezichthouder grote delen van het consumentenrecht tot zijn competentie moet gaan rekenen. Vraag is echter of de toezichthouder daarvoor ook feitelijk voldoende mogelijkheden krijgt. Is het voorziene budget voldoende en is de gedachte formatiesterkte in overeenstemming met het vele werk dat de toezichthouder wacht? Hoe verhoudt de Nederlandse toezichthouder zich qua budget en formatie met min of meer vergelijkbare toezichthouders in bijvoorbeeld België en Frankrijk? Bestaat er de mogelijkheid om bij tekortschietende middelen snel en adequaat meer middelen en mensen toe te voegen?

De maximale boetes die de toezichthouder kan opleggen aan bedrijven bedraagt 67 000 euro. Denkt de staatssecretaris dat dit voldoende is om effectief te kunnen zijn? Momenteel komt volgens de staatssecretaris slecht 4,5 procent van alle consumentenklachten uiteindelijk voor de rechter of voor een klachtencommissie. Denkt de staatssecretaris dat met instelling van deze toezichthouder daar drastisch verandering in zal komen? Of zijn daar nog meer maatregelen voor nodig, zoals het vereenvoudigen van juridische procedures en het makkelijker en meer betaalbaar maken van de gang naar de rechter?

De voorzitter van de commissie,  
Luijten

De griffier van de commissie,  
Nieuwenhuizen