

Kox

is buitengewoon overhaast genomen en wordt nergens anders fatsoenlijk gevonden. Deze minister heeft misschien nog een frisse kijk op deze materie, want hij heeft het immers niet allemaal zelf bedacht. Kan hij ons dit uitleggen?

In de Tweede Kamer heeft mijn collega Jan de Wit geprobeerd in samenwerking met andere partijen om in ieder geval dat verbod van rechtswege eraf te krijgen. Het Burgerlijk Wetboek is uitstekend geschikt om een organisatie te verbieden, als die niet deugt en als wij allemaal vinden dat er iets aan gedaan moet worden. Dat is goed en dat moeten wij vooral zo houden. Mijn fractie vindt niet dat je organisaties met terroristische doelen zomaar hun gang moet laten gaan. Nee, je moet daartegen kunnen optreden. Het Burgerlijk Wetboek was daarvoor geschreven. Waarom halen wij dan dit soort fratsen uit? Ik vraag de minister te overwegen om de Kamer op een inventieve manier tegemoet te komen. Het goedkeuren van het verdrag zal waarschijnlijk op weinig bezwaren stuiten, maar voor het tweede deel zou hij met iets anders terug kunnen komen. Dat "iets anders" hoeft niets anders te zijn dan dat het van rechtswege verbieden eraf wordt gehaald, want dan zijn wij al een heel stuk verder. Als dat niet kan, dan kan mijn fractie niet anders dan concluderen dat dit onze naam en faam dusdanig aantast dat wij niet hiervoor kunnen stemmen.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Regels omtrent instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming (Wet handhaving consumentenbescherming) (30411).**

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Franken** (CDA): Voorzitter. Graag maak ik namens de CDA-fractie de staatssecretaris een compliment voor de voortvarende wijze waarop zij de implementatie van Verordening 2006/2004, de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming, heeft aangepakt. Dit betreft niet alleen de procedure. De Europese Commissie kwam in juli 2003 met een voorstel. In november van dat jaar, toen de onderhandelingen in Brussel nog in volle gang waren, vroeg de staatssecretaris al een advies van de SER, dat uitkwam in april 2004. Daarmee waren direct de subsidiariteits- en de proportionaliteitsvraag afdoende beantwoord; daarom was dat tactisch gezien zo'n goede zet. Het advies was verder nogal terughoudend, maar tijdens het overleg en daarna is er bij de betrokkenen sprake geweest van voortschrijdend inzicht. Het wetsvoorstel is ingediend op 19 december 2005 en vandaag kunnen wij de behandeling afronden. Daarmee is de implementatiedatum van 29 december 2006 mooi gehaald.

Ook voor de wijze waarop door de staatssecretaris invulling is gegeven aan de Verordening 2006/2004 door middel van het voorliggende wetsvoorstel heeft de fractie van het CDA waardering, die al is geuit in het

voorlopig verslag van de Kamer. Inhoudelijk betekent het wetsvoorstel een belangrijke versterking van de positie van de consument en wordt duidelijk uitvoering gegeven aan het Strategisch actieprogramma voor de consument, in de volksmond ook wel genaamd SAP-C. Ondanks de gedragslijn om geen of slechts in zeer beperkte mate nationale "koppen" te zetten op Europese verplichtingen acht de CDA-fractie het in dit geval gewenst om dat wel te doen teneinde de Consumentenautoriteit niet alleen grensoverschrijdende inbreuken op het consumentenrecht te laten bestrijden, maar ook in staat te stellen nationale inbreuken met een collectief karakter aan te pakken. Hierdoor wordt voorkomen dat een buitenlandse consument in Nederland beter wordt beschermd dan een Nederlandse consument die goederen of diensten in eigen land afneemt.

Er resten na de uitgesproken waardering alleen nog enige vragen. Uitgangspunt van SAP-C en van de Wet handhaving consumentenbescherming is "een sterk privaat fundament". "De Consumentenautoriteit als toezichthouder is gebouwd op het fundament van zelfregulering en zal alleen dan ingrijpen als marktpartijen niet in staat blijken het consumentenrecht goed na te leven", volgens een brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer. Met respect voor dit uitgangspunt is bij de Wet handhaving consumentenbescherming een bijzonder duaal stelsel geïntroduceerd. Dit omvat enerzijds het instrument van het privaatrechtelijke toezicht, met daarnaast als geheel nieuwe loot een bestuurlijk toezicht met de mogelijkheid tot het toepassen van sancties, bestaande uit het opleggen van een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete.

De privaatrechtelijke tak bestaat dan weer uit meerdere onderdelen. In de eerste plaats zal de Consumentenautoriteit, als Staat der Nederlanden, gebruik kunnen maken van het collectieve actierecht, dat krachtens art. 3:305b BW ook aan publieke rechtspersonen is toegekend. Deze bevoegdheid kan ertoe leiden, dat bepaalde bedingen in algemene voorwaarden als onredelijk bezwarend worden beschouwd, met de veroordeling van de gedaagde tot het (laten) openbaar maken van de uitspraak. Een stelsel van "naming and shaming", naast de civielrechtelijke mogelijkheid voor de consument tot vernietiging van de individueel gesloten overeenkomsten. Dat is een heel harde sanctie.

Verder krijgt de Consumentenautoriteit bij deze wet de bevoegdheid het Haagse Gerechtshof te verzoeken om inbreuken op een aantal van de meest belangrijke wettelijke bepalingen die de consument beschermen, zoals betreffende misleidende reclame, oneerlijke bedingen, op afstand gesloten overeenkomsten, onverwijld te doen staken met de mogelijkheid van het openbaar maken van dat bevel en de oplegging van een dwangsom om de uitvoering van dat bevel te effectueren.

Daar is nog een derde procedure aan toegevoegd, een extra Nederlandse kop op de EG-Verordening. Artikel 2.6 van het wetsvoorstel maakt de Consumentenautoriteit bevoegd om zelf met overtreders overeenkomsten te sluiten tot vergoeding van schade, die consumenten ten gevolge van het gedrag van deze overtreders hebben geleden. De Consumentenautoriteit kan een dergelijke overeenkomst ook aan de rechter voorleggen, ditmaal aan het Gerechtshof te Amsterdam, teneinde die overeenkomst tot schadevergoeding algemeen verbindend te verklaren. Hier heeft mijn fractie wel een

Franken

probleem mee. De Consumentenautoriteit als publiek-rechtelijk toezichhoudend orgaan, ondergeschikt aan de minister van EZ, gaat nu een actieve rol als procespartij spelen om ten behoeve van de slachtoffers schadevergoeding te verkrijgen en deze vervolgens algemeen verbindend te laten verklaren. En dit gebeurt, terwijl de Consumentenautoriteit met zijn/haar bestuursrechtelijke pet op ook nog eens een bestuurlijke boete kan opleggen. Dit zet een eventuele overtreder wel zodanig onder druk, dat er voor hem weinig contractsvrijheid bestaat bij het onderhandelen over het sluiten van een overeenkomst met deze Consumentenautoriteit tot schadevergoeding.

De staatssecretaris heeft op onze vragen in het voorlopig verslag geantwoord dat de minister van EZ, in navolging van het bij amendement toegevoegde lid 3 van artikel 2.6 van het wetsvoorstel, aan de Consumentenautoriteit de aanwijzing zal geven dat een voor de betrokken partijen aanvaardbare derde de onderhandelingen zal begeleiden. Dit zal er in de praktijk toe leiden dat de Consumentenautoriteit een derde zal aanwijzen, die de onderhandelingen voorziet. Dat is op zich geen slecht idee, maar de druk van de boete blijft op de achtergrond. Bovendien is de Wet collectieve afhandeling massaschade (WCAM) nog maar net ingevoerd. Het is een wet met in ieder geval een aantal procedurele haken en ogen. Ik ga daar niet dieper op in, maar er is een heel college over te geven! Ik zou bijna zeggen: het is een lawyers delight! Wij zijn daarom met de algemeen-verbindendverklaring van artikel 2.6 niet gelukkig. Misschien weet de staatssecretaris toch een min of meer bevredigende uitweg uit het dilemma, dat de dubbele petten in dit geval oplevert.

In de gewisselde stukken hebben wij enigszins langs elkaar heen gepraat toen het ging over het begrip "consument". Het wetsvoorstel bevat inderdaad een definitie in artikel 8.1 waar als consument wordt aangeduid: een natuurlijk persoon die niet handelt in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf. Deze definitie is van toepassing wanneer toezicht wordt gehouden op een materiële norm die is opgenomen in het wetsvoorstel zelf. Daarnaast hanteert het BW eenzelfde definitie. Maar er is meer aan de hand. Wij gaan werken met een Europese verordening en zullen in de nabije toekomst de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken gaan implementeren. Dan moeten wij kunnen aangeven welk gedrag wij van die natuurlijke persoon die niet handelt in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf mogen verwachten. In de Europese jurisprudentie gaat men thans bij het begrip "consument" uit van een gemiddeld geïnformeerde, omzichtige en oplettende consument. Ik hoop dat eenieder zich in die beeldvorming herkent. De vraag is wat voor consument de Consumentenautoriteit gaat beschermen. Is dat ieder natuurlijk persoon die geen beroep of bedrijf uitoefent, of wordt ook gelet op een consument die moet nadenken, voorzichtig zijn, en een zekere onderzoeksplicht heeft? Een consument van wie toch mag worden verwacht dat hij zijn gezonde verstand gebruikt. Een relativering van een zwart/wit denken zal met name bij kleine ondernemers met betrekking tot deze wet veel kou uit de lucht kunnen halen.

Ten slotte nog een vraag over het begrip collectieve belangen van consumenten. Wij hebben – dit geldt ook voor de VVD-fractie – gevraagd wanneer hiervan sprake is. De staatssecretaris heeft uitvoerig geantwoord, waarvoor dank, maar ook zij vindt noch in de verorde-

ning, noch in nationale en Europese jurisprudentie een antwoord op deze vraag. Dat is een vraag die, daar zijn wij het over eens, van groot belang is voor de bepaling van de bevoegdheid van de Consumentenautoriteit. Het zal doorgaans het belang van een groep of een aantal consumenten betreffen, maar het kan ook het belang van een enkeling zijn die voor het eerst wordt geconfronteerd met een oneerlijke handelspraktijk. De staatssecretaris heeft geantwoord dat de Consumentenautoriteit prioriteringscriteria zal vaststellen en dat die voorlopig als criterium van collectieve belangen van consumenten zullen worden gehanteerd. Hierbij wordt gedacht aan: de omvang van de schade voor consumenten, de invloed op het consumentenvertrouwen en de verstoring van de markt. Wij vragen de staatssecretaris deze criteria nog wat nader te bepalen, want zij blijven vooralsnog tamelijk vaag.

Wij zien graag de beantwoording van deze vragen tegemoet.

□

De heer **Luijten** (VVD): Voorzitter. Na het grondige betoog van de heer Franken kan ik in ieder geval een paar passages uit mijn tekst schrappen; dus dat scheelt ook weer in de tijd.

De consumentenbescherming is in ons land redelijk tot goed geregeld. Dit wetsvoorstel is naar onze opvatting een verdere verbetering. Er is in ons land reeds veel wettelijk geregeld maar vergeleken met het buitenland ook veel via zelfregulering. Het consumentenrecht wordt in Nederland vooral via privaatrechtelijke weg gehandhaafd. En dat willen wij als VVD graag zo houden. In onze wijze van zien zijn consumenten, individueel of in groepsverband, en ondernemers in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor het oplossen van onderlinge geschillen. Als zij er zelf uit kunnen komen, is dat altijd het beste.

Het betreft hier echter een implementatie van een Europese verordening die ongetwijfeld is voortgekomen uit het feit dat het niet in alle lidstaten goed is geregeld. Bovendien is zelfregulering ook niet overal zo goed ingevoerd als in ons land. In de Tweede Kamer had de staatssecretaris er nog een discussie over dat het andersom was en dat er in Nederland ook veel witte plekken waren. Dat wittevlekkenplan ken ik – dat is van een paar jaar geleden – maar als je zelfregulering met wetgeving vergelijkt is het eigenlijk appels met peren vergelijken, ook als je kijkt hoe het bij ons is geregeld en hoe het in andere landen is geregeld. Wij vonden dat het tot nu toe redelijk tot goed is geregeld. Hetgeen nu voorligt zien wij, zoals gezegd, als een verdere verbetering.

Na aanneming van dit wetsvoorstel krijgen wij er weer een autoriteit bij in dit land van de autoriteiten. Wij constateren met genoegen dat de staatssecretaris in de memorie van antwoord nogmaals bevestigt dat de Consumentenautoriteit alleen zal optreden als het systeem via privaatrechtelijke handhaving voor individuele consumenten onvoldoende effectief is om op te treden tegen een inbreuk op het consumentenrecht. Wij leven dus in de veronderstelling dat het niet al te vaak het geval zal zijn in ons land. De vraag is dan ook of er derhalve meteen een instituut van 25 man in de markt moet worden gezet. Dit geldt te meer daar de staatssecretaris een half jaar geleden in de Tweede Kamer nog

Luijten

sprak over tien personen, waarbij zij heeft aangegeven onverwijld naar de Tweede Kamer terug te zullen gaan als het er meer zouden worden. Uit de stukken in het kader van onze schriftelijke voorbereiding maak ik op dat het er inmiddels 25 zijn. Dus het aantal groeit al ras. Bovendien is de voorzitter al benoemd voordat wij hier het wetsvoorstel hebben aangenomen.

De VVD kan zich vinden in een één-op-éénimplementatie van deze Europese richtlijn in onze wetgeving. Volledig tegen zijn eigen richtlijnen in, zet het kabinet er evenwel een extra kopje op. En daar zit precies de aarzeling die wij hebben ten aanzien van dit voorstel. Die aarzeling komt ook volstrekt overeen met wat de heer Franken hier heeft ingebracht. Natuurlijk begrijpen wij dat het een scheve situatie zou worden als Nederlandse burgers alleen naar de Consumentenautoriteit kunnen stappen in een conflict met een producent uit het buitenland. Dus dat dit geregeld wordt, is volstrekt logisch. Maar het voorkomen dat buitenlandse consumenten een betere bescherming van overheidswege zouden krijgen dan Nederlandse consumenten is niet het enige wat extra wordt geregeld. Waar wij moeite mee hebben, is het feit dat er een consumentenautoriteit met een dubbele pet komt. De Consumentenautoriteit kan de rechter verzoeken namens gedupeerde consumenten een overeenkomst verbindend te verklaren voor de afhandeling van massaschade die het gevolg is van een inbreuk op regels waarop de publiekrechtelijke toezichthouder, de Consumentenautoriteit zelf toezicht houdt en zelf boetes kan opleggen. Deze vermenging van publiek recht en privaatrecht roept ook bij ons vraagtekens op. Wij vragen de staatssecretaris aan te geven waarom zij hiervoor kiest en waarom zij er niet voor kiest om eerst ervaring op te doen met hetgeen de richtlijn nu vraagt en om in een later stadium te bepalen, op basis van die ervaring, of uitbreiding van de taak van de autoriteit wel noodzakelijk is. Dit geldt zeker aangezien er in andere wetgeving sprake is van een uitgebreid collectief actierecht. Bovendien is de Wet collectieve massaschade er pas sinds kort, zodat wij daar ook nog ervaring mee moeten opdoen. Natuurlijk zal de staatssecretaris zeggen dat zij er terughoudend gebruik van zal laten maken, maar "terughoudend" is zo'n slecht meetbare term.

In de schriftelijke voorbereiding hebben wij gevraagd naar de overweging van het kabinet om van de Consumentenautoriteit op termijn een zbo te maken. De staatssecretaris geeft in haar beantwoording aan dat het onafhankelijkheidsmotief daarbij zwaar weegt. Nu wil het toeval dat wij hier de vorige week de Kaderwet zbo's bespraken. Wanneer wij deze autoriteit langs de instellingsmotieven leggen, zien wij geen enkele reden om er een zbo van te maken. Het onafhankelijkheidsmotief is niet ingericht om de toezichthouder te verzelfstandigen. Dat motief stelt dat er behoefte is aan een onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid. Wij zien dus geen enkele reden waarom die in gevaar zou komen als wij het gewoon bij het ministerie van Economische Zaken laten. Of ziet de staatssecretaris die reden wel?

De heer **Kox** (SP): Mevrouw de voorzitter. Het voorliggende wetsvoorstel betreft de implementatie van een verordening van het Europees Parlement en de Raad over samenwerking van nationale instanties bij consu-

mentenbescherming. Eén van de concrete gevolgen van het wetsvoorstel is de komst van een consumentenautoriteit met bevoegdheden om collectieve consumentenbelangen te behartigen door het geven van informatie aan consumenten en het aanpakken van inbreuk op consumentenbelangen voor zover er sprake is van een collectief belang dat geschonden wordt. De nieuwe Consumentenautoriteit krijgt zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke bevoegdheden om schade voor consumenten te voorkomen of te stoppen.

Met de bijzondere verzoekschriftenprocedure bij het Gerechtshof van Den Haag kan de nieuwe Consumentenautoriteit vorderen een inbreuk op consumentenbelangen te staken. De staatssecretaris denkt dat daarmee een instrument gecreëerd is om snel en effectief een eind te maken aan de collectieve inbreuk op een consumentenbelang. De Consumentenautoriteit kan ook een gebod, een verbod of een verklaring voor recht vorderen. Daarnaast kan er een verzoek worden gedaan tot verbindendverklaring van afwikkeling van massaschade voor consumenten die het gevolg is van een afbreuk op een recht waarop de Consumentenautoriteit toeziet. Bestuursrechtelijk kan de Consumentenautoriteit dwangsommen en bestuurlijke boetes inzetten als de door haar geconstateerde overtreding heeft plaatsgevonden op een punt waarvoor bestuursrechtelijke handhaving openstaat. Doel daarvan is om inbreuk ongedaan te maken of om voortzetting te voorkomen. Ook heeft de Consumentenautoriteit de bevoegdheid een preventieve last op te leggen als er inbreuk op consumentenbelangen dreigt. De boetes kunnen niet alleen opgelegd worden aan ondernemingen maar ook aan bestuurders. Bovendien kunnen de boetes openbaar gemaakt worden. Naast deze bevoegdheden heeft de nieuwe autoriteit het recht om toezeggingen die gedaan worden door ondernemingen, openbaar te maken en zo nodig ter kennis van de consument te brengen, vooral ook, zo hoopt de staatssecretaris, om onnodige en dure processen te voorkomen.

Ik mag de staatssecretaris complimenteren met dit voorstel. Alles bij elkaar ziet het er goed uit, zeker als wij bedenken dat de Consumentenautoriteit een aanvulling wordt op wat wij al hebben aan mogelijkheden in dit land om consumenten te beschermen. Ik heb geïnteresseerd naar het betoog van collega Franken geluisterd die op een enkel punt aangeeft dat die autoriteit wellicht wat al te sterk wordt. Voor dat laatste ben ik echter niet zo heel erg bang, vooral omdat ik meen dat wij ook met de instelling van deze autoriteit nog steeds nog niet zo ver zijn dat alle problemen van consumenten met andere partijen opgelost zijn. Het is nog steeds zo dat consumenten bovengemiddeld vaak hun recht niet halen of kunnen halen in dit land. Dat heeft te maken met gebrek aan informatie en vooral met ingewikkelde risicovolle procedures. Juist in het consumentenrecht geldt "wie procedeedt om een koe, geeft er een op toe". In mijn toenmalige positie heb ik vaak tegen consumenten die bij mij aanklopten moeten zeggen: ja, u heeft volkomen gelijk, nee, ik zou er maar niet om gaan procederen. want die stofzuiger bent u al kwijt voordat wij er over zijn gaan procederen. Dus in die zin ben ik niet zo bang voor een erg sterke consumentenautoriteit. De consumenten kunnen wel wat steun gebruiken

In de memorie van antwoord verwijst de staatssecretaris naar Europese initiatieven om tot een eenvoudige procedure voor "small claims" te komen en naar een

Kox

initiatief van het ministerie van Justitie waarover eerder dit jaar rapport is uitgebracht, om het ook voor consumenten gemakkelijker en minder risicovol te maken om te procederen. Kan de staatssecretaris aangeven wanneer zij denkt dat dit rapport tot daadwerkelijke regelgeving zal leiden en de positie van consumenten verder zal verbeteren?

De Consumentenautoriteit is al opgericht. Sommige dingen gaan snel in dit land. Er is ook al een directeur aangesteld, en naar ik mag hopen ligt zijn salaris onder het salaris van de minister-president. Daar moet je tegenwoordig ook altijd een beetje attent op zijn. Vandaag moeten wij in ieder geval zorgen voor voldoende vulling van die autoriteit, zodat wij niet alleen een autoriteit en een directeur hebben, maar een instituut dat zijn tanden kan laten zien.

In de memorie van antwoord heeft de staatssecretaris al aangegeven dat zij denkt dat met de bevoegdheden en de middelen die aan de nieuwe autoriteit worden toegekend, het werk geklaard kan worden. Ik mag dat hopen, want als het voor dit geld kan, waarom zouden wij er dan meer geld in steken? Mocht te zijner tijd bij de evaluatie blijken dat verbeteringen nodig zijn, dan zullen die er ook komen. Zo begrijp ik in ieder geval de memorie van antwoord van de staatssecretaris. Dat houdt in dat over de hoogte van de sanctie gesproken kan worden of over de effectiviteit van een combinatie van verschillende sancties. Het kan ook gaan over de middelen die de Consumentenautoriteit ter beschikking heeft. Ik hoor graag van de staatssecretaris of deze interpretatie correct is, zodat wij straks niet hoeven te zeggen dat het niet werkt en dat wij niet de mogelijkheid hebben om er meer aan te doen.

De staatssecretaris zegt dat zij een autoriteit wil die lean and mean is. Dat is een goed plan, want al te vet is niet gezond, maar al te mager is ook niet goed. Collega Luijten zei net "meteen al 25 man personeel", maar in Nederland kom je dan pas net kijken. Vergeleken met de andere autoriteiten in dit land en met vergelijkbare autoriteiten in andere Europese landen, vind ik het nogal een mager instituut. Ik hoor graag dat de staatssecretaris ons verzekert de Consumentenautoriteit met dit personeelsbestand kan doen wat de staatssecretaris ons in dit voorstel voorhoudt. Dit voorstel krijgt onze steun omdat wij denken dat het een bijdrage levert aan de bescherming en de handhaving van consumentenrechten. Wij zullen zien of de praktijk zodanig is dat wij daarover tevreden kunnen zijn.

Ik heb de prioriteitsstelling gelezen in de consultatienotitie. De nieuwe autoriteit heeft ambitieuze plannen: zij gaat de kleine lettertjes aanpakken waarin doorgaans bezwarende dingen in verborgen zijn, de internethandel wordt onder de loep genomen evenals de misleidende loterijen en prijzenfestivals, de reisbranche en de kwaliteit van de aangeboden garanties. Dat moet allemaal komend jaar gaan gebeuren. Heeft de staatssecretaris zo kort voor het nieuwe jaar nog steeds het idee dat dit volgend jaar allemaal door die 25 mensen kan worden gedaan? Alles bij elkaar lijkt het mij een hele klus. Daar wensen wij de Consumentenautoriteit veel sterkte en succes mee. Ook de staatssecretaris wensen wij veel succes, want zij houdt voor zover ik begrijp, vooralsnog de regie in handen. De omzetting tot een zbo, waar net voor gewaarschuwd werd, is volgens mij nog niet het plan van de staatssecretaris. Ik wil dat graag bevestigd hebben. Wij zijn het erover eens dat dit niet

moet gebeuren. Het is goed dat de staatssecretaris de regie houdt, ook al is de kans aanwezig dat de persoon van de staatssecretaris binnenkort verandert. Het ambt zal blijven bestaan en daarop zullen wij ook de ambtsdrager blijven aanspreken.

Het voorstel krijgt onze steun. De antwoorden zie ik desalniettemin met belangstelling tegemoet.

□

Staatssecretaris Van Gennip: Voorzitter. Ik denk dat ik het overgrote gedeelte van de vragen direct kan beantwoorden. Ik zal er ongetwijfeld op gewezen worden als ik in de snelheid een vraag laat liggen.

Ik ben blij dat de Eerste Kamer de behandeling van dit wetsvoorstel zo voortvarend ter hand heeft willen nemen. Natuurlijk is dat afhankelijk van het besluit van deze Kamer vandaag, maar op deze manier gaan wij waarschijnlijk de implementatietermijn van de verordening, 29 december 2006, halen. Ik meen dat de wet die wij vandaag behandelen, de consumentenbescherming en het consumentenbeleid in Nederland een flinke stap verder helpt. In Nederland krijgen wij voor het eerst een publiekrechtelijke toezichthouder, specifiek belast met consumentenbescherming. Heel belangrijk daarbij is dat wij ons blijven realiseren dat het hele systeem van consumentenbeleid dat het kabinet voorstaat, zich laat samenvatten als "zelfregulering waar dat kan, publiek toezicht waar dat nodig is". Het fundament is dus zelfregulering, zoals de heer Luijten al aangaf. Juist dat uitgangspunt wordt in Nederland maatschappelijk breed gedragen. Gelukkig heb ik niet alleen vandaag mondeling, maar ook eerder schriftelijk een positieve houding van deze Kamer ten opzichte van het nieuwe consumentenbeleid mogen proeven.

Dan ga ik in op de specifieke vragen en beschouwingen.

Ik ben erkentelijk voor de positieve woorden over het consumentenbeleid. Toen het kabinet-Balkenende II aantrad, bleek dat de huidige bescherming van consumenten onvoldoende was. Uit de wittevlekkenstudie bleek wel degelijk dat er verschillen zijn met andere Europese landen en dat een heleboel consumenten in Nederland hun recht niet halen. Op basis daarvan heb ik het strategisch actieprogramma, SAPC, uitgebracht. Daaronder vallen een heleboel zaken, waarvan de oprichting van de Consumentenautoriteit een van de belangrijkste is. Voor de rest gaat het om de vergroting van de kennis, het verbeteren van de individuele klachtenafhandeling, bijvoorbeeld door de geschillencommissies. Ook dat is natuurlijk een typisch voorbeeld van zelfregulering. Ook gaat het om de aanpak van de collectieve klachten, waarover wij vandaag spreken.

Zoals enkelen al aangaven, is de voorgestelde aanpak van de collectieve klachten gebaseerd op de Europese verordening. Wij willen niet dat een Nederlandse consument wordt benadeeld ten opzichte van een grensoverschrijdende consument. Wat wij voor grensoverschrijdende inbreuken regelen, moeten wij dus ook nationaal regelen. Ik ben blij dat de Kamer breed steunt dat wij dat op die manier hebben opgepakt. De heer Franken noemde dat, vrij vertaald, een prima zaak. Ook de heer Luijten gaf aan het daarmee eens te zijn.

Dan kom ik op de rol en de taken van de Consumentenautoriteit. De autoriteit moet lean and mean zijn. Daarbij gaat het niet alleen om aantallen

Van Gennip

mensen of euro's, maar ook om de manier waarop toezicht wordt gehouden. De Consumentenautoriteit houdt in de eerste plaats alleen toezicht op bestaande normen. Dus in het wetsvoorstel zijn materieel geen nieuwe verplichtingen opgenomen voor ondernemingen. In de tweede plaats bouwt de Consumentenautoriteit voort op het fundament van zelfregulering. Als de partijen er zelf uit komen, treedt de Consumentenautoriteit dus niet op. Eerst is de markt aan zet. Een goed voorbeeld daarvan is overigens de code reisaanbiedingen die de branche in september zelf heeft afgesloten. Overigens is dit wel gebeurd na enige politieke druk mijnerzijds, maar uiteindelijk is men er zelf uit gekomen. In de derde plaats is het belangrijk dat in deze wet is geregeld dat er geen overlappende bevoegdheden zijn bij de handhaving van het consumentenrecht. Of de Consumentenautoriteit is bevoegd, of een andere toezichthouder. Denk aan de AFM bij de financiële diensten. Is de andere toezichthouder bevoegd, dan treedt de Consumentenautoriteit niet op. In de vierde plaats treedt de Consumentenautoriteit pas op als de collectieve belangen van de consumenten worden geschaad. De heer Franken vroeg hiernaar. Ik ga zo in op onze bedoeling daarmee.

Met deze invulling van de taken kan de Consumentenautoriteit als een organisatie met een relatief beperkte omvang functioneren zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de effectiviteit. De autoriteit is immers gebouwd op het fundament van zelfregulering.

Op de vraag wat de juiste omvang is, heb ik in de Tweede Kamer geantwoord dat ik bij de begrotingsbehandeling jaarlijks informatie geef over hoe het gaat met de taken die de Consumentenautoriteit moet uitoefenen en de middelen die daartegenover staan, dus budget en menskracht.

De heer Kox vroeg of de Consumentenautoriteit niet te mager is. Het antwoord is duidelijk: nee. In mijn ogen is de omvang voldoende voor een effectieve, slagvaardige organisatie. Het kan zijn dat wij er in de loop van de tijd achter komen dat er mensen of middelen bij moeten. Dan kom ik bij de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer terug om daarover te praten, want uiteindelijk is in de begroting vastgelegd hoeveel daarnaartoe gaat.

Wij hadden het in de Tweede Kamer over tien toezichthouders, zoals de heer Luijten constateerde, maar er werken 25 mensen, want er zitten bijvoorbeeld ook mensen bij het informatieloket, om maar iets te noemen. Dat betekent dat de capaciteit duidelijk van beperkte omvang is.

Ik heb er expliciet voor gekozen om er geen zbo van te maken, maar ik sluit dat niet uit voor de toekomst. De VVD-fractie in de Tweede Kamer vroeg om er juist wel een zbo van te maken, maar ik ben ervan overtuigd dat deze nieuwe toezichthouder, die een aantal dingen moet uitvinden en opbouwen, moet beginnen als ambtelijke dienst van mijn ministerie. In de eerste tijd wil ik dat beleidsmatig dicht bij mijzelf of bij mijn ambtsopvolger houden. Een eventuele zbo-status sluit ik niet uit, maar dat lijkt mij typisch iets voor de evaluatie. Daarbij kunnen wij over drie, vier of vijf jaar tegen elkaar zeggen of dat wel of niet zo moet zijn. Tot die tijd is het een ambtelijke dienst. Ik ben niet van plan om dat te veranderen.

De Consumentenautoriteit is al van start gegaan, maar nog zonder de bevoegdheden die wij vandaag bespreken. De verordening houdt de verplichting in om al vanaf 29 december 2005 bevoegde autoriteiten aan te stellen.

Daarbij gaat het vooral om de grensoverschrijdende inbreuken. Ik heb al een van de plaatsvervangende directeurs van mijn ministerie benoemd als directeur van de Consumentenautoriteit. Dat was een besluit, waarin deze werd ingesteld als een ambtelijke dienst voor grensoverschrijdende inbreuken. Daarnaast vind ik het noodzakelijk om de Consumentenautoriteit enige tijd te geven om de organisatie, kennis en kunde op te bouwen en mensen te werven. Daar moet zij toch op vooruitlopen, zodat zij vanaf 1 januari effectief kan zijn.

Wat al wel operationeel is, is het gezamenlijk informatieloket, de ConsuWijzer. Daarop wordt informatie gepresenteerd over waar consumenten in Nederland terecht kunnen met vragen. Deze is gezamenlijk van de NMa, Opta en de Consumentenautoriteit in oprichting. Dat loopt parallel en doorkruist deze discussie niet, omdat er gewoon informatie wordt verstrekt aan consumenten. De Consumentenautoriteit heeft pas wettelijke bevoegdheden als toezichthouder als de Eerste Kamer over dit wetsvoorstel heeft besloten.

De heer Franken vroeg welk type consument wordt beschermd door de Consumentenautoriteit. Gaan wij uit van een goed opgeleide, goed geïnformeerde, onderzoekende consument of van een minder goed opgeleide consument die de kleine lettertjes misschien zelf niet zo goed kan lezen? Dat is een lastige, maar cruciale vraag. De bepalingen die de Consumentenautoriteit gaat handhaven, zijn bestaande richtlijnen die zijn geïmplementeerd in het Burgerlijke Wetboek, de Prijzenwet en de Colportagewet. Het Hof van Justitie heeft invulling gegeven aan het begrip consument dat in deze WHC staat, maar ook in andere wetgeving is opgenomen. Daarmee is dat begrip consument nog niet eenduidig. De invulling ervan is afhankelijk van de context waarin het begrip wordt gebruikt. Op basis van de jurisprudentie kunnen wij wel zeggen dat het gaat om een fictieve doorsneeconsument, die redelijk geïnformeerd, omzichtig en oplettend is. Daarbij moeten wij wel rekening houden met maatschappelijke, culturele en taalkundige factoren. Het gebruik van het begrip gemiddelde consument voorkomt dat een handelaar rekening houdt met ofwel een zeer goed opgeleide consument, die zijn recht goed kent, ofwel een zeer naïeve consument, terwijl de handelaar, en dan vooral de kleine ondernemer, ook mag uitgaan van enige verantwoordelijkheid van de consument.

Deze discussie is een voorbeeld waarom ik graag wil dat het in het begin een ambtelijke dienst is, zodat mijn mensen, mijn ambtsopvolger en ikzelf de komende tijd direct betrokken zijn bij dit soort begripsvorming en ook kunnen zeggen of er moet worden bijgestuurd. Als alle informatievragen die bij ConsuWijzer binnenkomen, van zeer hoogopgeleide consumenten komen, bereiken wij niet alle consumenten van Nederland, dus dan moeten wij beter nadenken hoe wij niet alleen de gemiddelde consument, maar ook de lager opgeleide of naïeve consument kunnen bereiken. Dat is een begrip dat enigszins in ontwikkeling is, maar uit de jurisprudentie is duidelijk dat wij er een gemiddelde of doorsneeconsument mee bedoelen.

Een andere vraag van de heer Franken ging over de definitie van de collectieve consumentenbelangen bij de criteria wanneer er sprake is van een collectieve inbreuk. Juridisch is relevant dat de definitie van collectieve consumentenbelangen niet is opgenomen in het wetsvoorstel, maar in de verordening die met dit

Van Gennip

wetsvoorstel wordt geïmplementeerd. Wij hebben het dan over de uitleg van een Europese verordening die rechtstreeks doorwerkt in de Nederlandse wetgeving. Mochten hier discussies over ontstaan, dan heeft het Hof van Justitie in Luxemburg het laatste woord.

Buiten kijf staat dat de definitie uitsluit dat de Consumentenautoriteit optreedt in een geschil tussen een individuele consument en een bedrijf. De Consumentenautoriteit treedt niet op bij één kapotte stofzuiger, maar wel als die kapotte stofzuiger niet voldoet aan de verwachtingen die zijn gewekt in de reclame, of als die kapotte stofzuiger door onredelijke voorwaarden niet kan worden gerepareerd. Dan wordt het collectief.

De heer **Franken** (CDA): De staatssecretaris zegt dat de definitie van collectieve consumentenbelangen in de verordening staat. Bij mijn weten staat deze in een richtlijn betreffende het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de consumentenbelangen. Die richtlijn is nog niet geïmplementeerd, maar dat komt nog. Daarin staat die wat tegenstrijdige beschrijving dat collectieve belangen niet de cumulatieve behelzen van belangen van individuen die door een inbreuk zijn geschaad. En dan gaat het verder: dat een en ander geen beletsel vormt voor het instellen van individuele vorderingen door individuen die schade hebben geleden door een inbreuk. Dat lijkt mij hinken op twee gedachten. Ik denk dat het van belang is om van de staatssecretaris te horen dat zij hier zo veel mogelijk bij wil aanhaken. De verordening geeft naar mijn mening geen uitsluitel en dat zal dan ook lastig worden voor de jurisprudentie.

Staatssecretaris **Van Gennip**: Ik denk dat wij een aantal zaken kunnen afspreken die hierover meer duidelijkheid geven. U haalt er een andere richtlijn bij, die nog moet komen. Bij het wetsvoorstel waarover wij vandaag spreken, heb ik te maken met Europees recht waarin het begrip collectief consumentenbelang is besproken, maar wij kunnen wel zorgen dat dit eenduidiger wordt. In het Consumer Protection Cooperation Committee van de Europese Commissie wordt gesproken over de uitvoering van deze Europese verordening. Ik zal ernaar te streven dat er een afspraak wordt gemaakt tussen de verschillende Europese toezichthouders over hoe het begrip collectieve consumentenbelangen wordt ingevuld, zodat de verschillende definities in de verschillende lidstaten op één lijn komen. Overigens zijn in dit comité ook de verschillende departementen aanwezig. Wij kunnen daarin onze ervaringen delen en ervoor zorgen dat de definitie in Europa gelijk wordt.

Daarnaast zijn er de prioriteringscriteria. Wij gaan daar uitgebreid naar kijken. Ik heb een consultatiedocument voorgelegd aan een groot aantal partijen waar die criteria in staan. Het gaat om de omvang van de consumentenschade, de impact op het consumentenvertrouwen, de impact op de markt. Naar aanleiding van de te verzamelen reacties stellen wij de criteria vast op basis waarvan de Consumentenautoriteit volgend jaar de volgorde bepaalt van de af te handelen zaken. Dat heeft ook te maken met het verder aanscherpen van het bedoelde begrip. Ook hierbij zal blijken dat wij in de praktijk werkenderwijs tegen een aantal dingen aanlopen die duidelijker moeten worden gemaakt. Het kan ook in Spanje gebeuren, zodat het in het gezamenlijk comité

aan de orde komt. Dan moet er ook een duidelijker antwoord worden geformuleerd.

De heer Franken heeft gesproken over de komende richtlijn over oneerlijke handelspraktijken. Daarin staat ook een definitie. De hoofdmoot van de achterliggende discussie daarbij is dat als iemand meedoet met de collectieve inbreuk dit hem of haar niet in de weg staat om individueel schade te verhalen. Dat lijkt mij ook juist. In de richtlijn over oneerlijke handelspraktijken komt de definitie terug. Dat gaat dan over het BW. De verordening bevat ook een definitie. Dat is de Europese definitie die mede door het Europees Parlement is opgesteld.

De heer Franken en de heer Luijten hebben duidelijk de aandacht gevraagd voor de afwikkeling van massaschade. Het is ook uitvoerig aan de orde geweest bij de behandeling in de Tweede Kamer. Ik begrijp de punten die naar voren zijn gebracht. Ik begrijp ook de zorg over de rol van de Consumentenautoriteit bij de afwikkeling van massaschade. Ik houd er niet van om overheidsinterventie op te tuigen waar de markt het zelf kan. De vraag is eigenlijk of de Consumentenautoriteit hiermee niet te veel in het private domein treedt. Is er geen risico op dubbele petten? Mijn reactie daarop is: nee. De opzet is zodanig dat dit risico er niet is.

Waar hebben wij het over? Wij hebben het hier over een maatschappelijk knelpunt. Het gaat over objectieve marktfalen. Wij constateren dat gedupeerde consumenten zelden hun schade verhalen op de aanbieder die de schade veroorzaakt. Dat is ook het geval als het heel veel consumenten betreft. Marktfalen ontstaat vooral langs de lijnen van groot tegenover klein, sterk tegenover zwak. Het knelpunt kent drie dimensies.

In de eerste plaats de consumenten met schade. Voor veel consumenten is het moeilijk om hun individuele schade te verhalen. Soms omdat de schade klein is in vergelijking met de proceskosten. Soms omdat de schade heel groot is, zoals bij LegioLease, maar waar het voor de individuele consument moeilijk is om te begrijpen hoe een proces te starten. Een zaak zoals LegioLease zou nu overigens door de AFM en niet meer door de Consumentenautoriteit worden afgedaan.

In de tweede plaats het schadeveroorzakende bedrijf. Hoe groot dat bedrijf ook is, het blijft vaak erg ondoelmatig om met een veelheid aan gedupeerde consumenten te moeten procederen of te onderhandelen.

In de derde plaats de consumentenorganisaties. Die moeten namens gedupeerde consumenten onderhandelen over een massaschadevergoeding. Zij doen dat niet alleen voor hun leden, maar ook voor niet-leden. Dat noemen zij het free-ridersprobleem, zodat zij opgezadeld worden met de kosten voor het opbouwen van kennis van het marktfalen.

Ik zie bij dit maatschappelijke knelpunt duidelijk een rol voor de overheid. Het is een maatschappelijk knelpunt dat bij voorkeur door de marktpartijen moet worden opgelost. Als die er niet uitkomen en als blijkt dat het private fundament onvoldoende is, kan het nodig zijn dat de overheid in het private domein treedt.

De volgende vraag is hoe de overheid het marktfalen zo doelmatig mogelijk kan repareren. Ik heb daarbij gekozen voor een milde vorm. Ten eerste: bij de voorgestelde massaschaderegeling is er per definitie sprake van vrijwilligheid. Het schadeveroorzakende bedrijf moet ermee instemmen dat het plaatsvindt. Meedoen kan niet afgedwongen worden. In die zin is het ook meer vrijblijvend dan een civiele procedure.

Van Gennip

Ten tweede vindt bij het algemeen verbindende verklaren altijd toetsing door de rechter plaats. Die kijkt of de procedures goed gevolgd zijn en of het totale schadebedrag redelijk is. Daar hoort een opt-out bij voor degenen die niet mee willen doen en die zich niet willen binden aan de uitspraak van de rechter.

Ten derde kunnen er door mij regels worden gesteld voor het proces. Ik zal dat ook doen. Ik heb met de Tweede Kamer afgesproken dat onderdeel van het proces de benoeming van een derde is, die ook het vertrouwen moet genieten van het betrokken bedrijf. Die derde kan op afstand van de Consumentenautoriteit met het bedrijf en met de consumenten praten.

Het is ook van belang dat de consumentenorganisaties hun zienswijze geven. Zij komen op voor de belangen van de consumenten. Zij zullen ook een mening hebben over hoe het proces in het algemeen of meer specifiek moet plaatsvinden. Door te werken met een derde kunnen wij een soepel en transparant onderhandelingsproces voor elkaar krijgen.

De heer Franken en de heer Luijten hebben gevraagd of het niet wat te snel gaat. De Consumentenautoriteit is een nieuwe toezichthouder, die een nieuwe vorm van handhaving moet uitvoeren, deels volgens het civiele recht en deels volgens het bestuursrecht. Deze organisatie krijgt ook nog de bevoegdheid om te onderhandelen over massaschadeovereenkomsten. Met die bevoegdheid is nog weinig ervaring opgedaan.

Ik zeg de Kamer daarom ten eerste het volgende toe over het gebruik van artikel 2.6. Dat komt tegemoet aan wat de heer Franken in algemene termen en de heer Luijten specifiek heeft gevraagd. Het primaat ligt altijd bij de markt. De Consumentenautoriteit komt alleen in beeld als de markt er niet uitkomt en als de impact op de markt groot is. De bevoegdheid van de Consumentenautoriteit is daarmee een soort last resort.

Ten tweede moet de Consumentenautoriteit zich bij de consumentenorganisaties en bij het betrokken bedrijf op de hoogte stellen waarom die er niet uit zijn gekomen. Ik ga ervan uit dat het stellen van die vraag ertoe leidt dat zij er alsnog uit komen. Het kan ook meer duidelijkheid geven over het knelpunt.

Ten derde moet bij de onderhandelingen over een vaststellingsovereenkomst altijd een onafhankelijke derde als bemiddelaar worden ingeschakeld. Dat is cruciaal.

Ten vierde wordt de terughoudendheid in de beginperiode vormgegeven door de Consumentenautoriteit het bij mij voor te laten leggen als zij een onderhandelings-traject willen beginnen. Zo weten wij of de Consumentenautoriteit met terughoudendheid gebruik maakt van het instrument. Ik zal de Eerste en Tweede Kamer daarover informeren. Als een van de Kamers dat nodig vindt, kunnen wij daarover van gedachten wisselen. Zo weet het parlement heel expliciet wanneer bij een specifiek geval de terughoudendheid achtergelaten wordt om in actie te komen. Ten slotte lijkt het mij belangrijk om bij de eerstkomende evaluatie van de Consumentenautoriteit die terughoudendheid mee te nemen. Hebben wij er überhaupt gebruik van gemaakt of was het niet nodig? Als wij er wel gebruik van hebben gemaakt, op welke gronden hebben wij dan besloten om die terughoudendheid te doorbreken? Dat lijkt mij de beste manier om ervoor te zorgen dat wij terughoudend omgaan met zo'n nieuw instrument bij zo'n nieuwe toezichthouder die bovendien praktisch gezien het komende jaar ook heel wat op haar bordje heeft liggen,

zoals de heer Kox al zei. Zelf zal zij dan ook heel duidelijke prioriteiten moeten stellen. Waar gaat zij de eerste tijd wel of niet achteraan? Vandaar de consultatie met het veld. Met het veld zal zij afspreken waar in de komende jaren de voorkeur aan wordt gegeven.

De heer Kox vroeg nog naar de small claims court en met name wanneer die kan worden verwacht. Er spelen eigenlijk twee procedures door elkaar heen. In maart 2005 heeft de Europese Commissie een voorstel voor een verordening inzake een Europese small claims procedure voor grensoverschrijdende eenvoudige handelszaken uitgebracht. Op dit moment wordt daarover nog steeds in Brussel onderhandeld. Die onderhandelingen concentreren zich nu op de wijzigingen die het Europese Parlement in eerste lezing heeft voorgesteld. U weet hoe dat in Brussel gaat: eerste lezing, terug naar de Europese Commissie, daarna eventueel tweede lezing. De verwachting is dat de verordening in de loop van 2007 zal kunnen worden afgerond. Ondertussen denken wij in Nederland natuurlijk na over een eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele geschillen. Daar is een ambtelijke werkgroep met name vanuit het ministerie van Justitie mee bezig. Deze werkgroep is deze zomer met aanbevelingen gekomen, die kort geleden ter advisering zijn voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak en de SER. Als wij beide adviezen hebben ontvangen, kunnen wij er verder mee. Naar aanleiding van die adviezen zullen wij de aanbevelingen voor die eenvoudige procedure uitwerken en kunnen wij er bij de Kamer mee terugkomen. Uiteraard zoeken wij, waar mogelijk, aansluiting bij de Europese discussie. Hopelijk komen die twee parallelle trajecten als ze even snel gaan op een bepaald moment bij elkaar. Een concrete datum kan ik op dit moment niet noemen, want het hangt grotendeels af van de gang van zaken in Brussel. De verwachting is toch wel dat wij in de loop van 2007 op dit punt verdere stappen zullen kunnen zetten.

Afsluitend, mevrouw de voorzitter, wil ik de hoop uitspreken dat wij vandaag de conclusie kunnen trekken dat het goed is dat deze consumententoezichthouder er komt en dat die adequaat is uitgerust om te waken over de collectieve belangen van de consumenten. Dat gaat niet als big brother is watching you. Wij gaan wel uit van een gemiddeld geïnformeerde en opererende consument, wij gaan uit van een duidelijke verantwoordelijkheid die bij de marktpartijen zelf ligt. Als echter collectieve belangen op het spel staan en als de marktpartijen die niet zelf kunnen borgen, dan ligt er een duidelijke rol voor de Consumentenautoriteit. Dat is wat vandaag bij u voorligt!

□

De heer **Franken** (CDA): Voorzitter. Dank aan de staatssecretaris voor haar antwoord dat zeer to the point was. Zij is uitstekend op al onze vragen ingegaan. Over het begrip "consument" kunnen wij natuurlijk verder discussiëren, maar dat moet zich ook nog vormen in de jurisprudentie. Ook de internationale jurisprudentie zal daar een belangrijke rol in spelen.

Als het gaat om de collectieve belangen van consumenten moet ik zeggen dat wij daar toch nog niet helemaal uit zijn. De staatssecretaris heeft zich op de internationale toer begeven en gezegd dat wij kunnen leren van al die andere landen waar ook heel grote zware

Franken

consumententoezichthouders zijn, naar ik heb begrepen tot vreugde van de heer Kox. Daar zal best wel veel van te leren zijn, maar op het nationale niveau sprak de staatssecretaris over die prioriteringscriteria, en die zijn toch nog steeds redelijk vaag. Wat is nu de omvang van de schade? Is dat 100% van de stofzuiger, of 50% of wordt dat collectief gemeten? Worden er 100 stofzuigers bij elkaar opgeteld en wordt er dan een bepaald percentage van genomen? Daar moet toch een bepaald criterium voor worden ontwikkeld?

De invloed op het consumentenvertrouwen is ook moeilijk te meten. Daar kunnen ook wel criteria voor worden ontwikkeld. Is er veel over geadverteerd? Gaat het om artikelen die heel populair zijn? Zou de gevaarstelling een rol spelen? Ik probeer de staatssecretaris wat te helpen, maar ben ook benieuwd wat haar inventiviteit op dit punt oplevert.

De verstoring van de markt lijkt mij eigenlijk wel een heel moeilijk punt, want in hoeverre kun je bij consumentenartikelen nu spreken van een verstoring van de markt? Iets kan heel lokaal plaatsvinden en daar ontzettend negatief zijn, maar het kan ook gaan om artikelen die via internet verhandeld worden en hier en daar terechtkomen.

Het belangrijkste punt was natuurlijk de afdoening van de collectieve massaschade. Ik ben blij met de toezegging van de staatssecretaris op dit punt, maar bij toezeggingen komt mij altijd dat plaatje voor de geest dat voor in het boek van Hobbes staat, namelijk van een makrantropos, een heel groot mens dat bestaat uit een heleboel kleine mensjes, en dat is eigenlijk de Staat. De Staat heeft echter geen geheugen en geen geweten. Wie van die kleine mensjes zou je daarop moeten aanspreken, te meer omdat het iedere keer verandert? Er komen andere bewindspersonen en die weten niet meer zo precies wat hun voorgangers hebben toegezegd. Ik ben blij dat de staatssecretaris het heeft geconcretiseerd en ik hoop dat ik goed heb begrepen dat die collectieve afwikkeling van de massaschade zal worden gehanteerd met behulp van een mediator die is aangesteld, ook met instemming van de schadetoebrengeende partij, dat het eerste jaar de bevoegdheid om van deze bepaling gebruik te maken bij de staatssecretaris zal blijven liggen – zij zal dus zelf een aanwijzing moeten geven over het al dan niet gebruiken van die bevoegdheid – dat beide Kamers gedurende die eerste periode zullen worden geïnformeerd, omdat het toch echt nog wel over dun ijs gaan zal zijn, en dat een en ander zal worden geëvalueerd.

Ten slotte spreek ik de hoop uit dat de Eerste Kamer dan ook spoedig de implementatiewet van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken zal kunnen behandelen en dat die behandeling op een even voortvarende wijze zal worden voorbereid als de implementatie van deze verordening 2006/2004.

□

De heer **Luijten** (VVD): Voorzitter. Ook ik dank de staatssecretaris voor de voortvarende beantwoording van de vragen in eerste termijn gesteld. Ik heb er een nieuwe term bij geleerd. Ik heb namelijk geleerd wat een fictieve doorsneeconsument is. Welnu, hier staat er een!

Ik heb nog twee punten, de massaschade en de zbo. Ik heb de Handelingen er namelijk ook op nageslagen en gezien dat mijn collega's aan de overkant het nodig

hebben gevonden om, als er dan een autoriteit kwam, die aan te haken bij de NMa en om daar geen aparte autoriteit naast te zetten. Ik zou mij daar wel in kunnen vinden, maar ik hecht er wel aan dat zij voorlopig wel bij het ministerie blijft, ook al gezien de Kaderwet zbo's die wij verleden week hier hebben aangenomen en waarbij wij een van de instellingscriteria hebben besproken. Dat is dus consistent met de wetgeving die wij hier in dit huis net hebben vastgesteld. Ik ben dus blij met het uitgangspunt van de staatssecretaris dat het voorlopig gewoon op het ministerie blijft.

Aan de toezeggingen die de staatssecretaris in de Tweede Kamer over massaschade heeft gedaan, heeft zij nu toegevoegd dat het primaat bij de markt zal liggen. De markt zal er zelf uit moeten proberen te komen. Als dat niet lukt, zal de Consumentenautoriteit zich er eerst van op de hoogte moeten stellen waarom dat niet is gelukt. Verder zal er altijd een mediator moeten worden ingeschakeld. Mijn belangrijkste vraag in eerste termijn was hoe je in dit verband kunt garanderen dat de Consumentenautoriteit terughoudend van dit instrument gebruik zal maken. De staatssecretaris beantwoordt die vraag met de opmerking dat de Consumentenautoriteit de bewindslieden van het ministerie van Economische Zaken moet melden dat zij van plan is om het in te zetten. De bewindslieden zullen deze informatie op hun beurt weer doorgeven aan Eerste en Tweede Kamer. Bovendien heeft de staatssecretaris gezegd dat voor de evaluatie zal worden onderzocht hoe men van dit instrument gebruik heeft gemaakt en hoe men invulling heeft gegeven aan het begrip terughoudendheid.

Voorzitter. Ik had liever gezien dat wij het wetsartikel na de evaluatie hadden ingevoerd. De Eerste Kamer kan echter alleen maar ja of nee tegen een wet zeggen en kan een wet niet veranderen. De staatssecretaris heeft met haar toezeggingen een groot deel van mijn bezwaren weggenomen en daarom zal ik mijn fractie adviseren, voor het wetsvoorstel te stemmen.

□

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. De staatssecretaris zegt dat de autoriteit lean en mean is en voldoende toegerust voor haar taak. Mocht blijken dat er meer nodig is, dan zullen de daarvoor benodigde middelen vrijgemaakt worden op de begroting voor 2008. Ik herhaal dat wij dat alleen moeten doen als het echt nodig is, aangezien een grotere autoriteit niet per definitie meer slagkracht heeft.

Ik deel de opvatting van de staatssecretaris dat zelfregulering het fundament moet zijn en dat de autoriteit terughoudend moet zijn. Ik wijs er wel op dat terughoudendheid niet mag betekenen: het zal mijn tijd wel duren. Van de Consumentenautoriteit zal namelijk tegelijkertijd wel een zekere dreiging moeten uitgaan. Iedereen zal met andere woorden goed moeten beseffen dat de Consumentenautoriteit wel degelijk zal optreden als het met zelfregulering niet lukt. Ik denk dan aan het voorbeeld van de staatssecretaris van de reisbranche. Hiervoor is het nodig dat de autoriteit over voldoende body beschikt en haar tanden durft te laten zien.

Ik ben minder tevreden met de mededeling van de staatssecretaris dat de Raad en het Europees Parlement in 2007 met een verordening zullen komen, ook al besef ik mij natuurlijk ook dat de staatssecretaris daar niet zo heel veel aan kan doen. Door deze verordening kan Nederland namelijk gedwongen worden om zijn traject

Kox

aan het Europese te koppelen. En dat zou weer betekenen dat het nog heel lang kan duren, voordat consumenten echt een beroep kunnen doen op een eenvoudige procedure. Is de staatssecretaris bereid om er in de maanden die haar nog resten, hard aan te trekken dat die procedure er zo snel mogelijk komt?

De prioriteiten zijn volgens het consultatiedocument voor de komende twee jaar vastgelegd. De staatssecretaris zegt dat die prioriteiten gehaald moeten kunnen worden, maar tegelijkertijd ook dat vanaf het begin zal moeten worden bekeken of de autoriteit wel kan doen wat zij zich voorneemt te doen. Wij zullen dat net als de staatssecretaris goed volgen.

Ten slotte merk ik toch maar op dat het voor de heer Luijten fijn moet zijn om te merken dat de VVD-fractie in de Eerste Kamer een stuk verstandiger is dan de VVD-fractie in de Tweede Kamer. Die fractie wilde namelijk wel dat de Consumentenautoriteit een zbo zou worden.

Staatssecretaris **Van Gennip**: Voorzitter. Ik bedank de Kamer voor haar inbreng in tweede termijn.

De heer Franken merkte terecht op dat het begrip consument nog inhoud moet krijgen. Dat zal in de komende tijd ook blijken.

De collectieve belangen zijn een van de redenen waarom wij het brede consultatiedocument hebben uitgebracht. Daarin staan namelijk de criteria genoemd op basis waarvan de Consumentenautoriteit moet beslissen of zij wel of niet zal ingrijpen. Daarvoor moet verder inderdaad de vraag worden beantwoord wanneer het collectieve belang in het geding is.

De omvang van de schade wordt niet alleen bepaald door de financiële gevolgen, maar ook door het geschade consumentenvertrouwen. Daardoor kan de werking van de markt namelijk ook worden ondermijnd. Verder is voor de omvang van de schade van belang hoeveel irritatie een bepaalde gebeurtenis oproept. Iemand die in één keer een reis en een appartement boekt, is immers niet echt blij als bij aankomst blijkt dat zijn appartement uitkijkt op een flatgebouw.

Hoe gaan wij met dergelijke irritaties om? Ik denk dat wij daarvoor moeten zoeken naar een oplossing als de code voor de reisbranche. Door enige politieke druk uit te oefenen bleek het in de reisbranche namelijk mogelijk om te komen tot zelfregulering. Verder is goede informatievoorziening in dit verband van groot belang. Zo weet zeker niet iedere consument dat hij een deel van de reissom terug kan krijgen als hij ter plekke klaagt over het slechte uitzicht van zijn appartement. Doet hij dat niet, dan wordt het veel moeilijker, zo niet onmogelijk om zijn schade vergoed te krijgen. Door te zorgen voor goede informatie-uitwisseling kun je dus bewerkstelligen dat de irritatie over een voorval met weinig financiële schade niet uit de hand loopt en dat de betrokken consument niet zijn vertrouwen in de markt verliest.

De ene keer moeten wij een oplossing zoeken in afgedwongen zelfregulering en de andere keer door daadwerkelijk in te grijpen. In het eerste jaar zal de Consumentenautoriteit vooral veel moeten kunnen bereiken door informatie te verstrekken. Men zal voor transparantie moeten zorgen en consumenten moeten vertellen wat zij in een bepaalde situatie moeten doen. Het is de bedoeling van de brede consultatieronde om

uit te vinden waaraan je die criteria allemaal kunt toetsen. Na afloop van die ronde kom ik terug bij de Kamer, want op basis van deze criteria worden de prioriteiten voor volgend jaar vastgesteld. Verder destilleren wij uit deze informatie een definitie van het begrip collectieve inbreuk.

Het staat allemaal in de verordening die wij vandaag bespreken, maar dat laat onverlet dat het een praktische uitwerking moet krijgen. Dat gebeurt natuurlijk niet alleen in Nederland, maar ook in de andere lidstaten. En daarom is het van groot belang dat alle toezichthouders met elkaar communiceren over de praktische uitwerking.

De heer Luijten somde vier toezeggingen op. Ik dacht dat ik er zes had gedaan, maar dat laat onverlet dat het juist is dat er altijd een onafhankelijke derde zal worden ingeschakeld. Verder zal de terughoudendheid in het eerste jaar een verantwoordelijkheid van de politiek zijn, hetgeen betekent dat er een politiek besluit nodig is als de Consumentenautoriteit haar terughoudendheid laat varen. Hierover zal met beide Kamers van gedachten worden gewisseld, zeker nu het ook bij de evaluatie zal worden betrokken.

Ik ben blij dat de heer Luijten het met het kabinet eens is dat de Consumentenautoriteit geen zbo maar een ambtelijke dienst moet worden. Dat betekent overigens niet dat ik uitsluit dat deze positie in de toekomst veranderd zal worden.

De heer Kox merkte terecht op dat de verordening voor small claims moet leiden tot laagdrempelige geschillenbeslechting. Het mag verder inderdaad geen jaren gaan duren voordat die procedure er is. De Europese verordening ter zake zal rechtstreekse werking hebben, wat ons er overigens niet van zal weerhouden om er vaart achter te zetten.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (zelfbinding) (28283).**

De beraadslaging wordt hervat.

Minister **Hoogervorst**: Voorzitter. Ik dank de Kamer voor haar inbreng in eerste termijn. Ik zal de meer inhoudelijke vragen zo goed mogelijk beantwoorden. De minister van Justitie zal ingaan op de meer juridische kwesties, die te ingewikkeld zijn voor een eenvoudige minister van volksgezondheid.

Ik heb kunnen vaststellen dat er bij de meeste leden waardering bestaat voor het wetsvoorstel, maar dat de vraag leeft of het voorstel wel ver genoeg gaat en of het voldoende effectief is. Op zichzelf genomen deelt iedereen de mening dat er binnen de Wet BOPZ behoefte bestaat aan een nieuw instrument, waarmee patiënten met een sterk wisselend chronisch psychiatrisch ziektebeeld beter tegen zichzelf in bescherming genomen kunnen worden. Het gaat dan om mensen die periodes