

Vergaderjaar 2004–2005

27 879

Versterking van de positie van de consument

Nr. 11

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 april 2005

Op 21 juni 2004 heb ik u de voornemens van het kabinet op het gebied van consumentenbeleid gepresenteerd in de vorm van een strategisch actieprogramma.¹ Met de vaste commissie voor Economische Zaken heb ik op 15 september 2004 overleg gevoerd over dit strategisch actieprogramma «Een versterkte consumentaliteit».² De kabinetsvoornemens konden op instemming van uw Kamer rekenen.

De drie pijlers van het nieuwe consumentenbeleid uit dit strategisch actieprogramma zijn:

1. Kennis vergroten van consumenten én aanbieders inzake hun rechten en plichten en de mogelijkheden om hun recht te halen.
2. Goede klachtafhandeling stimuleren en makkelijke toegang tot individuele geschiloplossingen.
3. Effectieve en efficiënte handhaving van consumentenwetgeving.

Wat betreft dit laatste punt is uit onderzoeken ter voorbereiding van dit strategische actieprogramma gebleken dat de bestaande middelen onvoldoende zijn om consumentenklachten over ondernemingen bevredigend op te lossen. Daarnaast is in oktober vorig jaar een Europese Verordening aangenomen die de Lidstaten verplicht tot samenwerking tussen consumententoezichthouders, voor zover er sprake is van grensoverschrijdende collectieve inbreuken door bedrijven. Daarom heeft het kabinet besloten tot oprichting van een consumententoezichthouder met tanden die malafide ondernemingen die de consumentenregels aan hun laars lappen efficiënt, effectief en onverwijld kan aanpakken. Deze consumententoezichthouder zal nauw samenwerken met bestaande toezichthouders zoals AFM, OPTA, DTe en Voedsel en Waren Autoriteit bij het aanpakken van misstanden en het doorverwijzen van klachten en vragen van consumenten.

Deze brief en bijlage gaan alleen in op de handhaving van consumentenwetgeving (pijler 3). Ter uitvoering van de eerste twee pijlers uit het strategische actieprogramma wordt onder meer een informatieloket voor

¹ Tweede Kamer 2003–2004, 27 879, nr. 9.

² Tweede Kamer 2004–2005, 27 879, nr. 10.

consumenten bij de toezichthouder ondergebracht. Over de exacte vormgeving en invulling hiervan zal ik uw Kamer in een later stadium informeren.

In het strategisch actieprogramma en daarmee ook deze brief beperkt het consumentenbeleid zich tot de financieel-economische (contractuele) aspecten in de relatie consument–ondernemer. Zaken als productveiligheid, gezondheid, milieuaspecten enzovoort worden hier – net als in het strategisch actieprogramma consumentenbeleid – buiten beschouwing gelaten. De nieuwe consumententoezichthouder speelt geen rol aangaande dergelijke – niettemin zeer belangrijke – aspecten. De consumentenautoriteit zal consumenten in dergelijke gevallen doorverwijzen.

Momenteel is een wetsvoorstel in voorbereiding om te komen tot de oprichting van deze consumententoezichthouder. Gekozen is hierbij voor een transparant wetgevingstraject waarin frequent overleggen plaatsvinden met verschillende maatschappelijke organisaties, te weten de Consumentenbond, de Stichting De Ombudsman, VNO-NCW, de Stichting Reclame Code en de Stichting Geschillencommissies voor consumentenzaken). Ook is frequent overlegd met toezichthouders en betrokken departementen. Al deze partijen zijn vanaf het najaar van 2004 bij de totstandkoming van deze instellingswet voor de consumententoezichthouder betrokken. Alle discussiestukken en concept-wetteksten zijn en worden naar deze partijen gestuurd voor commentaar en aanvulling. Ook is enkele malen gesproken met de leden van de SER-commissie voor Consumentenaangelegenheden (SER-CCA). In de SER-CCA hebben naast onafhankelijke leden, ook zitting vertegenwoordigers van consumentenorganisaties zoals de Consumentenbond en ondernemersverenigingen zoals MKB-Nederland. Het kabinet heeft de verschillende commentaren vanuit de SER-CCA en van de maatschappelijke organisaties waarmee intensief overlegd is zeer ter harte genomen. Evenwel zijn deze partijen uiteraard niet gebonden aan het kabinetsstandpunt zoals neergelegd in deze brief.

In het kader van dit transparante wetgevingsproces acht ik het wenselijk om uw Kamer nu reeds nadere informatie te verschaffen over de verdere kabinetsvoornemens bij de instellingswet voor de nieuwe consumententoezichthouder. Het gaat daarbij om de invulling van zaken die in het eerder met Uw Kamer besproken actieprogramma nog slechts in algemene zin waren benoemd. Uiteraard kan de advisering van de Raad van State bij het wetsvoorstel tot andere inzichten leiden dan hun neerslag hebben gevonden in deze brief, als dit zich voordoet dan zal ik in het uiteindelijke wetsvoorstel (nader rapport) daar op ingaan.

Ik streef ernaar voor het zomerreces een wetsvoorstel ter advisering bij de Raad van State neer te leggen. Het wetsvoorstel zal ik dan dit najaar bij uw Kamer indienen.

Allereerst behandel ik in deze brief kort de context van deze nieuwe consumententoezichthouder. Achtereenvolgens behandel ik daarna de beoogde taken en bevoegdheden van de nieuwe consumententoezichthouder, de verhouding tot de minister (de staatssecretaris) van Economische Zaken en de verhouding van de consumententoezichthouder tot andere toezichthouders en maatschappelijke organisaties. In de bijlage bij deze brief zijn enkele van deze punten verder uitgewerkt.

1. Context

In deze paragraaf komen de drie aanleidingen voor een herijking van het consumentenbeleid aan bod, zoals ook beschreven in het strategisch actieprogramma consumentenbeleid:

- Een sterke markt verdient een sterke overheid.
- In verschillende onderzoeken naar de witte vlekken op het gebied van consumentenbescherming zijn vele problemen gesignaleerd die nu een oplossing behoeven.
- Het nationale handhavingstelsel behoeft aanpassing naar aanleiding van recente Europese ontwikkelingen – de in najaar 2004 aangenomen Verordening 2006/2004 inzake samenwerking bij de handhaving van consumentenbescherming.

Eén van de doelstellingen uit het strategisch actieprogramma is, gelet op deze drie aanleidingen, te komen tot effectieve en efficiënte handhaving van consumentenrecht door het oprichten van een consumenten-toezichthouder. Als laatste punt in deze paragraaf zal ik ingaan op de economisch gunstige effecten van effectieve en efficiënte handhaving van consumentenrecht.

1a. Sterke markt, waar nodig sterke overheid

Consument én bedrijfsleven moeten zoveel mogelijk ongehinderd door de overheid hun rol op de markt kunnen spelen. Consumenten en hun belangenorganisaties zijn meestal mondig en weerbaar genoeg tegenover ondernemers als dat om wat voor reden noodzakelijk is. In de individuele relatie consument (klant) – ondernemer is er buiten het juridisch vormgeven van het privaatrechtelijke speelveld niet onmiddellijk een rol voor de overheid weggelegd. Zo is uitgangspunt in het consumentenbeleid van het kabinet dat in geval van een geschil consument en ondernemer er in de eerste plaats zelf uit moeten komen. Het consumentenrecht is dan ook zoveel mogelijk conform dit uitgangspunt ingericht. Ondernemer én consument hebben hierin een eigen verantwoordelijkheid. Mochten consument en ondernemer er onderling niet uitkomen, dan verdient zelfregulering bij geschiloplossing zoals via de geschillencommissies aangesloten bij de Stichting Geschillencommissies Consumentenzaken de voorkeur boven geschiloplossing via de overheid als (scheids-)rechter. In gevallen waarin consumenten en consumentenorganisaties, maar ook andere bedrijven of bedrijfsorganisaties onvoldoende in staat zijn om onwenselijk gedrag van bedrijven te corrigeren, is wellicht wel een actieve rol voor de overheid weggelegd. Denk bij onwenselijk gedrag bijvoorbeeld aan oneerlijke concurrentie als gevolg van mededingingsbeperkend gedrag van ondernemingen. Onwenselijk gedrag kan echter ook betrekking hebben op de directe relatie van bedrijven met consumenten in het algemeen. Bijvoorbeeld bij ondernemingen die bewust en tegenover meerdere consumenten een inbreuk op het consumentenrecht maken. Als dergelijk onwenselijk gedrag van ondernemingen niet (meer) binnen de individuele relatie consument–ondernemer gecorrigeerd wordt en er ook geen correctie door de markt via zelfregulering plaats vindt, ligt bij een dergelijke inbreuk op het consumentenrecht met een collectief karakter overheidsoptreden meer voor de hand. Een voorbeeld van zelfregulering op het gebied van consumentenbescherming is de Stichting Reclame Code. De nieuwe consumententoezichthouder komt niet ter vervanging van zelfregulerende initiatieven zoals de Stichting Reclame Code, maar wordt als het ware bovenop deze initiatieven gebouwd. Een sterke overheid dient als aanvulling en ter versterking van een sterke markt. De overheid (de toezichthouder) grijpt pas met handhaving in bij inbreuken met een collectief karakter op het consumentenrecht, daar waar de markt zelf niet voldoende in staat is door middel van zelfregulering of met privaat-

rechtelijke middelen als het collectieve actierecht onwenselijke praktijken van ondernemers te corrigeren.

1b. Onderzoeken naar consumentenbescherming

In het kader van het strategisch actieprogramma consumentenbeleid zijn enkele onderzoeken uitgevoerd.¹

Getoetst aan het uitgangspunt dat de overheid (de toezichthouder) pas ingrijpt met handhaving bij mogelijke inbreuken met een collectief karakter op het consumentenrecht als de markt daartoe niet in staat is, is de meest in het oog springende conclusie dat in de periode van 2001–2003 bij de Consumentenbond en Stichting de Ombudsman 9 916 klachten over misleiding (waaronder misleidende reclame) zijn binnengekomen, naast 498 klachten over agressieve verkoop en 1 351 klachten over oplichting en bedrog. Op basis van deze onderzoeksgegevens kan uiteraard geen harde uitspraak worden gedaan over de totale omvang van klachten in Nederland over mogelijke inbreuken met een collectief karakter op het consumentenrecht, maar aangenomen kan worden dat dit zeker enkele malen hoger zal liggen. Gelet op de aard en inhoud van de onderzochte klachten, mag aangenomen worden dat dergelijk onwenselijk gedrag van ondernemingen niet gecorrigeerd wordt of kan worden in de individuele relatie consument–ondernemer. Wat betreft klachten over misleidende reclame zij zeker niet gezegd dat het stelsel van zelfregulering – de tweede correctiemethode – van reclame door de Stichting Reclame Code faalt. In het onderzoek kon datatechnisch niet gekeken worden welk deel van die klachten naar tevredenheid zijn afgedaan door de Stichting Reclame Code. In 2003 werden er 2465 klachten door de Reclame Code Commissie ontvangen.² Op de verhouding van de consumenten-toezichthouder met zelfregulerende initiatieven als de Stichting Reclame Code ga ik bij punt 5d in de bijlage uitgebreider in.

1c. Verordening 2006/2004

Op 27 oktober 2004 is de Verordening inzake samenwerking handhaving consumentenbescherming aangenomen door het Europees Parlement en de Raad van Ministers (hierna: Verordening 2006/2004). Verordening 2006/2004 is gepubliceerd in Publicatieblad L 364/1 van de Europese Unie op 9 december 2004. De verordening schrijft voor dat er een netwerk van publieke handhavingsinstanties in de EU moet worden opgericht om de consument tegen intracommunautaire inbreuken met een collectief karakter op het Europese – in de Lidstaten geïmplementeerde – consumentenrecht te beschermen. Als Annex bevat de verordening een lijst met aldus te handhaven richtlijnen en één verordening. De handhavingsinstanties moeten een minimum aan gemeenschappelijke toezichts- en handhavingsbevoegdheden hebben om de verordening doeltreffend te kunnen toepassen. Verordening 2006/2004 schrijft daarom enkele minimum bevoegdheden voor, zoals het toegang verkrijgen tot elk document, het uitvoeren van inspecties ter plaatse en het eisen van een bindende toezegging van de verkoper tot het staken van de inbreuk en het publiceren van een toezegging.

Verordening 2006/2004 betekent een forse aanpassing van het Nederlandse stelsel van consumentenbescherming. Toch heeft ook Nederland vóór Verordening 2006/2004 gestemd aangezien een effectieve handhaving zowel nationaal als Europees marktfalen voorkomt. In het strategisch actieprogramma is indachtig het advies van de SER-CCA³ en afdelingscommentaar van de Raad van State⁴ de keuze gemaakt om de consumententoezichthouder met bestuursrechtelijke toezichtsbevoegdheden te bekleden om aldus te voldoen aan de vereisten wat betreft toezicht van Verordening 2006/2004.

¹ De uitgevoerde onderzoeken die in de bijlage bij het strategisch actieprogramma consumentenbeleid opgenomen zijn betreffen: Klachtenafhandeling in de detailhandel en autobranche, NIPO, april 2004; Onderzoek naar afhandeling van individuele consumentenklachten, Twijnstra Gudde, april 2004; Consumentenklachten en collectieve acties, EIM, april 2004 en Consument en informatie: zoekt en gij zult vinden?, Intomart, mei 2004.

² Jaarverslag Stichting Reclamecode 2003.

³ Advies van de SER-CCA uitgebracht aan de staatssecretaris van Economische Zaken van 13 april 2004, publicatienummer 7.

⁴ Het betrof een brief van de Raad van State in antwoord op het verzoek van de minister van Justitie bij brief van 17 maart 2004 aan de Raad om hem van voorlichting te dienen inzake het voorstel voor de uiteindelijke Verordening 2006/2004 om aldus de overwegingen van de Raad te kunnen betrekken bij de behandeling van het voorstel in Brussel.

Wat betreft de handhavingsbevoegdheden wordt een keuze gemaakt tussen civielrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving afhankelijk van de te handhaven rechtsregel. Op de exacte toezichts- en handhavingsbevoegdheden van de consumententoezichthouder ga ik hieronder en in de bijlage nader in.

Uit Verordening 2006/2004 is niet duidelijk op te maken of de bevoegde werkende autoriteit moet bestaan aan het einde van dit jaar ofwel eind 2006. Het kabinet zal op korte termijn bij de Europese Commissie nader advies inwinnen over de exacte uitleg van de inwerkingtredingsbepalingen in de verordening. In ieder geval is het noodzakelijk dat de verordening met de nodige snelheid via een instellingswet wordt geïmplementeerd.

1d. Gunstige economische effecten

Het functioneren van de consumententoezichthouder zal een positieve bijdrage leveren aan de economische groei. Aanbieders worden zo geprikkeld hun verplichtingen na te komen en de consument weet wat hij moet vragen.¹ Meer kennis en het bestaan van een waarborg tegen bedrog in de vorm van een toezichthouder zullen leiden tot meer vertrouwen van consumenten in de markt.

Inbreuken op het consumentenrecht met een collectief karakter ontregelen de markt doordat zij de consument verhinderen een geïnformeerde en efficiënte keuze te maken. Inbreuken leiden daarnaast tot concurrentievervalsing, doordat aanbieders die oneerlijk te werk gaan omzet weghalen bij bonafide concurrenten die de regels wel naleven. Publiekrechtelijke handhaving – ter ondersteuning van het huidige civiele stelsel – zal een disciplinerende werking hebben op het gedrag van malafide aanbieders en daardoor een positieve prikkel geven aan het investeringsklimaat in Nederland. Meer vertrouwen van consumenten, geïnformeerde en efficiënte keuzes van consumenten, minder concurrentievervalsing en een betere werking van de markt zullen leiden tot het beter functioneren van markten en tot economische groei.

Dergelijke positieve effecten gelden niet alleen nationaal, maar ook binnen de Europese Unie. Het is dan ook om die reden dat de Europese Commissie Verordening 2006/2004 ziet als één van de punten ter realisatie van de interne markt-strategie (Lissabon-strategie). Betere handhaving van consumentenbescherming kan namelijk grensoverschrijdende aankopen stimuleren zodat consumenten en aanbieders ten volle de voordelen van de Europese interne markt kunnen benutten.

2. De beoogde taken en bevoegdheden van de nieuwe consumententoezichthouder

Zoals aangegeven in het strategisch actieprogramma consumentenbeleid zal de nieuw op te richten toezichthouder niet alleen optreden tegen grensoverschrijdende inbreuken op het consumentenrecht binnen het netwerk van samenwerking van Verordening 2006/2004, maar ook tegen nationale inbreuken op het consumentenrecht met een collectief karakter. Handelingen van consumenten binnen de landsgrenzen verdienen immers dezelfde bescherming als grensoverschrijdend handelen van consumenten.

¹ Kennis vergroten van het consumentenrecht bij consumenten en aanbieders – hun rechten én plichten – is ook één van de doelstellingen van het strategisch actieprogramma. In deze brief wordt hier zoals gezegd niet verder op in gegaan.

2a. Beoogde taken consumententoezichthouder

De toezichthouder zal in het kader van handhaving van consumentenrecht de volgende taken hebben:

1. Handhaving: het optreden tegen (intracommunautaire) inbreuken op consumentenrecht met een collectief karakter.
2. Europese coördinatie: het vormen van het uniek verbindingsbureau in de zin van Verordening 2006/2004 voor het netwerk van Europese consumententoezichthouders voor intracommunautaire inbreuken met een collectief karakter.
3. Nationale coördinatie: het coördineren van andere binnenlandse toezichthouders met betrekking tot handhaving van overtredingen op het consumentenrecht.

Zoals gezegd geeft Verordening 2006/2004 aan welke consumentenregels moeten worden gehandhaafd en op welke wijze. Deze regels zullen grotendeels worden gehandhaafd door de consumententoezichthouder zelf – ook bij «nationale» inbreuken (functie 1). Deels worden deze regels gehandhaafd door al bestaande sectorale toezichthouders als de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Zowel voor intracommunautaire inbreuken die worden opgepakt in het netwerk van Europese consumententoezichthouders als voor inbreuken op het Nederlandse consumentenrecht zonder intracommunautair effect is een coördinatiepunt noodzakelijk (functies 2 en 3).

Het kabinet heeft reeds in het strategisch actieprogramma besloten de consumententoezichthouder geen taken te geven buiten de Europese consumentenregels in Verordening 2006/2004 en hun implementatie in het Nederlands recht. Er worden dus geen extra te handhaven regels toegevoegd aan het wetsvoorstel voor een instellingswet voor de nieuwe consumententoezichthouder. De consumententoezichthouder zal geen toezichts- of handhavingstaken ofbevoegdheden krijgen op het gebied van financiële markten. De AFM blijft de enige toezichthouder wat betreft consumentenbescherming voor de financiële sector. Dit zal in de instellingswet voor de consumententoezichthouder worden vastgelegd.

In de bijlage zal bij de punten 1 en 4 nader ingegaan worden op deze drie functies. In de bijlage wordt ook ingegaan op welke toezichthouder welke consumentenregels handhaaft en wat de inhoud is van de te handhaven consumentenregels.

2b. Beoogde bevoegdheden consumententoezichthouder

Bij de beoogde bevoegdheden van de consumententoezichthouder moet een onderscheid worden gemaakt tussen toezichts- en handavingsbevoegdheden. De consumententoezichthouder heeft, zoals hierboven vermeld, geen toezichts- en handavingsbevoegdheden wat betreft de financiële sector, hiervoor is de AFM bevoegd. De AFM en de consumententoezichthouder stemmen hun activiteiten af.

Wat betreft de toezichtsbevoegdheden wordt – mede gelet op het eerder genoemde advies van de SER-CCA en het afdelingscommentaar van de Raad van State – aansluiting gezocht bij het stelsel van afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (toezicht op de naleving). In de bijlage bij deze brief wordt onder punt 2a nader ingegaan op welke toezichtsbevoegdheden dit betreft.

Wat betreft de handavingsbevoegdheden wordt afhankelijk van de te handhaven rechtsregel een keuze gemaakt tussen civielrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving. Betreft het een rechtsregel die is neergelegd in het Burgerlijk Wetboek en dus primair een civielrechtelijke regel die de rechtsbetrekkingen tussen consumenten en bedrijven vorm geeft, dan wordt gekozen voor civielrechtelijke handhaving door de consumententoezichthouder. Daarbij kan gedacht worden aan bepalingen

met betrekking tot algemene voorwaarden, koop op afstand, time share etc.) welke staan opgesomd onder punt 3a van de bijlage.

Om effectief en snel toezicht mogelijk te maken op deze rechtsregels, kiest het kabinet er voor om een aparte verzoekschriftprocedure te creëren voor de consumententoezichthouder voor handhaving van deze civielrechtelijke regels. In deze procedure wordt één instantie aangewezen om zich over verzoekschriften van de consumententoezichthouder te buigen. Gedacht wordt hiervoor het gerechtshof te Den Haag aan te wijzen. Het gerechtshof te Den Haag heeft met betrekking tot vorderingen ten aanzien van de toetsing van algemene voorwaarden al een bijzondere taak gekregen (zie artikel 6:241 BW). Over het aanwijzen van het gerechtshof te Den Haag zal het kabinet in overleg treden met de Raad voor de Rechtspraak. In een dergelijke procedure kan het gerechtshof op verzoek van de toezichthouder de inbreukmaker bevelen de inbreuk te staken. Ook kan het gerechtshof op verzoek een dwangsom opleggen en/of de overtreder tot publicatie dwingen. In het Burgerlijk Wetboek, boek 3, titel 11 zal daartoe een nieuw artikel worden toegevoegd. In de bijlage onder punt 2b staat een nadere uitwerking. Deze procedure zal ook worden opengesteld voor consumentenorganisaties zoals de Consumentenbond.

Betreft de te handhaven rechtsregel een regel die afkomstig is uit het publiekrecht, dan wordt deze bestuursrechtelijk gehandhaafd. Deze rechtsregels staan opgesomd onder punt 3b van de bijlage. Op dit moment worden enkele bepalingen van de Colportagewet en Prijzenwet (en onderliggende regelgeving) momenteel strafrechtelijk gehandhaafd (opsporing door FIOD-ECD en handhaving door het Openbaar Ministerie). Voor deze rechtsregels ligt naast de bestaande strafrechtelijke handhaving, bestuursrechtelijke handhaving door de consumententoezichthouder voor de hand waarbij de instellingswet voor de consumententoezichthouder dubbele sanctionering zal moeten voorkomen (zie ook punt 3a van de bijlage). Het kabinet is voornemens om deze overlap van bevoegdheden te beëindigen door alleen bestuursrechtelijke handhaving toe te

Implementatie van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken¹ vraagt speciale aandacht. Implementatie van deze richtlijn zal plaats vinden in het Burgerlijk Wetboek en daarnaast ook in een bestuursrechtelijk door de consumententoezichthouder te handhaven wet (Wet oneerlijke handelspraktijken). Wat het laatste betreft moet worden gedacht aan die handelspraktijken die onder alle omstandigheden als oneerlijk moeten worden beschouwd. Daarbij gaat het om praktijken zoals die in Bijlage I bij de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken worden genoemd als ook mogelijk andere elementen uit de richtlijn die zich eveneens lenen voor bestuursrechtelijke handhaving door de consumententoezichthouder. Dat zal nader worden onderzocht. Gelet op de richtlijn en op Verordening 2006/2004 inzake de consumententoezichthouder zal in elk geval moeten worden gewaarborgd dat adequaat kan worden opgetreden tegen handelspraktijken waarbij, zoals de Richtlijn aangeeft, het economische gedrag van de gemiddelde consument wezenlijk is verstoord of kan worden verstoord.

¹ De Richtlijn oneerlijke handelspraktijken is aangenomen door de Raad voor het Concurrentievermogen op 18 april 2005. Het voorstel is aangenomen met steun van Nederland, alleen Denemarken en Zweden hebben tegen het voorstel gestemd. De Richtlijn zal nog worden gepubliceerd in het Publicatieblad van de EU. Zie verder het Franstalige persbericht van de Raad van 18 april 2005 (nr. 8124/05 (Presse 88)).

Het bestuursrechtelijk handavingsinstrumentarium met betrekking tot de Wet oneerlijke handelspraktijken omvat de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom en de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen. Op besluiten van de toezichthouder is het gebruikelijke regime van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Gelet op de vrije bewijsleer, zijn besluiten van de toezichthouder niet bindend voor de rechter in een civiele procedure. Er bestaan in het Nederlandse rechtstelsel overigens al de nodige sectorale toezichthouders die «oneerlijke handelspraktijken» bestuursrechtelijk handhaven – voorbeelden zijn AFM

(Wet Financiële Dienstverlening – art. 30 en verder), DTe (Elektriciteitswet – art. 95m en Gaswet – art. 52b) en de op te richten Zorgautoriteit (voorstel Wet Marktordening Gezondheidszorg)¹.

Het wetsvoorstel Wet financiële dienstverlening² bevat reeds bepalingen inzake oneerlijke handelspraktijken op het gebied van financiële markten. Bij de implementatie van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken zal ik er op toezien dat er geen bestuursrechtelijke bevoegdheden bestaan voor de consumententoezichthouder wat betreft de financiële sector. De AFM blijft aldus de bestuursrechtelijke handhavende instantie voor oneerlijke handelspraktijken in de financiële sector.

Tot slot een bevoegdheid die los staat van toezicht of handhaving. Een voorstel voor collectieve afwikkeling van massaschades ligt momenteel in de Eerste Kamer.³ Het kabinet overweegt om – indien dit wetsvoorstel wordt aanvaard – naast consumentenorganisaties ook de consumententoezichthouder de bevoegdheid te geven om een overeenkomst over de afwikkeling van een massaschade als gevolg van een inbreuk op het consumentenrecht, die de consumentenautoriteit heeft gesloten met de veroorzaker van deze schade, aan de rechter voor te leggen met het verzoek deze overeenkomst verbindend te verklaren voor de consumenten aan wie de schade is veroorzaakt. Een dergelijke schade heeft per definitie een collectief karakter en raakt dus het werkveld van de consumententoezichthouder.

In de bijlage bij punt 2 zal nader ingegaan worden op de bevoegdheden van de consumententoezichthouder.

3. De verhouding tot de minister van Economische Zaken

De nieuwe consumententoezichthouder wordt opgezet als onderdeel van het ministerie van Economische Zaken. In de instellingswet zullen de afzonderlijke taken en bevoegdheden worden gedefinieerd die de minister via mandaat op moet dragen aan (één of enkelen van) zijn ambtenaren.⁴ De ambtenaren kunnen besluiten nemen, maar blijven hiërarchisch volledig ondergeschikt aan de minister van Economische Zaken. De minister kan dan ook aanwijzingen geven in individuele gevallen, al zal hier in beginsel terughoudend mee om worden gegaan om de consumententoezichthouder een eigen positie te laten verwerven en gezag op te laten bouwen. Aldus kan ervaring worden opgedaan met toezichthouden en kan zonodig de instellingswet en de gekozen figuur na een evaluatie (na vijf jaar) worden bijgesteld. Omdat gekozen is voor interne positionering van de toezichthouder binnen het ministerie van Economische Zaken, moet de functiescheiding tussen beleid en toezicht binnen het ministerie wel duidelijk zichtbaar worden vormgegeven. De toezichthouder zal dan ook als aparte dienst⁵ binnen het ministerie worden gepositioneerd, waarbij de beleidsfunctie elders binnen het ministerie zal worden belegd. De toezichthouder wordt binnen het ministerie op een zo hoog mogelijk niveau gepositioneerd, bij voorkeur onder de secretaris-generaal. Dit levert de beste garantie voor (inhoudelijke) onafhankelijkheid en transparantie. Inhoudelijke onafhankelijkheid laat de verantwoordelijkheid van de minister voor de aansturing van de toezichthouder en voor de programmering van de activiteiten van de toezichthouder onverlet. De functiescheiding wordt duidelijk vastgelegd in de ministeriële organisatieregeling.

De nieuwe consumententoezichthouder vormt een onderdeel van het ministerie van Economische Zaken, maar met een eigen identiteit (eigen logo naast het EZ-logo, eigen website enzovoort). De instellingswet bevat daartoe al een eerste aanzet door te spreken van «consumentenautoriteit» al betreft het dus formeel geen eigenstandige organisatie. In deze brief en

¹ Zie verder over de Zorgautoriteit de brief van de minister van VWS van 10 september 2004, Tweede Kamer 2003–2004, 29 324, nr. 3.

² Eerste Kamer 2004–2005, 29 507, nr. A.

³ Wetsvoorstel Wet collectieve afwikkeling massaschade – Eerste Kamer 2004–2005, 29 414, nr. A.

⁴ In het strategisch actieprogramma is nog gekozen voor een constructie waarbij de directeur van de toezichthouder een in de wet aangewezen bestuursorgaan zou worden vergelijkbaar met de figuur bij de start van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) in 1998, waarbij de directeur-generaal van de NMa een in de wet reeds aangewezen bestuursorgaan vormde. De nu gekozen figuur doet meer recht aan de ministeriële verantwoordelijkheid voor de consumententoezichthouder.

⁵ Dit heeft als gevolg dat in het mandaatbesluit van EZ de directeur van de consumententoezichthouder zal worden aangewezen als hoofd van dienst, met bijbehorend mandaat, volmacht en machtiging voor het nemen van besluiten – ook rechtspositionele besluiten – en het verrichten van overige handelingen die samenhangen met de wettelijke taakuitoefening van de consumentenautoriteit. Hiermee wordt de onafhankelijke positionering van de toezichthouder binnen het ministerie verder onderstreept.

bijlage zal ik verder spreken van «de consumentenautoriteit». Deze benaming is overigens nog een voorlopige werknaam, gekeken wordt of er in de instellingswet een passender benaming voor de toezichthouder mogelijk is.

4. De verhouding van de consumentenautoriteit tot andere toezichthouders

De consumentenautoriteit zal op drie verschillende wijzen samenwerken met andere toezichthouders:

1. Samenwerking die voortvloeit uit de handhaving van Verordening 2006/2004;
2. Samenwerking die voortvloeit uit samenloop met wettelijke bevoegdheden van andere toezichthouders;
3. Overige samenwerking, bijvoorbeeld bij het signaleren van misstanden.

In deze brief beperk ik me tot de samenwerking met Nederlandse toezichthouders. In de bijlage in punt 4a zal nader worden ingegaan op samenwerking in het Europese netwerk van consumententoezichthouders.

Om de indeling te kunnen maken naar de verschillende vormen van samenwerking, moet allereerst bekeken worden wie welke consumentenregels zal gaan handhaven. Het palet aan te handhaven consumentenregels staat beschreven in de Annex bij Verordening 2006/2004. De handhaving van deze regels zal deels gebeuren door de consumentenautoriteit en deels door bestaande toezichthouders, zoals de Voedsel en Waren Autoriteit. Uitgangspunten voor het beleggen van de handhaving van consumentenregels uit de Verordening 2006/2004 zijn:

1. Alle generieke regels worden gehandhaafd door de consumentenautoriteit.
2. Handhaving van sectorspecifieke regels wordt zoveel mogelijk bij bestaande sectorale toezichthouders neergelegd. Er worden geen sectorspecifieke regels bij sectorale toezichthouders weggehaald.

Onder generieke regels wordt hier verstaan: regels die betrekking hebben op de hele economie dan wel meerdere (deel-)markten. De meeste consumentenregels die zijn opgenomen in het Burgerlijk Wetboek zijn dergelijke generieke regels. Onder sectorspecifieke regels wordt hier verstaan: regels die betrekking hebben op één duidelijk afgebakende markt. Voor sommige sectorspecifieke regels uit Verordening 2006/2004 kan geen sectorale toezichthouder worden aangewezen – een voorbeeld hiervan zijn de regels omtrent de rechten en verplichtingen van partijen bij pakketreizen (Richtlijn 90/314/EEG is geïmplementeerd in artikelen 7:500–7:513 BW). In dergelijke gevallen zal de consumentenautoriteit deze regels handhaven. Onder punt 3a van de bijlage staat een exacte opsomming van de regels die de consumentenautoriteit gaat handhaven.

Het handhaven van generieke regels door de consumentenautoriteit houdt in dat hiervoor tevens de toezichtbevoegdheden uit de Verordening 2006/2004 worden toegekend aan de consumentenautoriteit. Voor de financiële markten geldt echter een uitzondering, daar waar generieke regels betrekking hebben op financiële markten zal de AFM exclusief bevoegd zijn te handhaven en om toezicht uit te oefenen. De AFM en de consumententoezichthouder stemmen hun activiteiten af.

4a. Samenwerking met Nederlandse toezichthouders bij handhaving van Verordening 2006/2004

De consumentenautoriteit wordt aangewezen als uniek verbindingsbureau en als zodanig belast met de coördinatie van de toepassing van Verorde-

ning 2006/2004 binnen Nederland. De consumentenautoriteit coördineert hierbij verzoeken van en aan het Europese netwerk van bevoegde autoriteiten om wederzijdse bijstand bij (redelijke vermoedens van) intracommunautaire inbreuken.

Wat betreft de handhaving van sectorspecifieke regels uit Verordening 2006/2004 moet worden opgemerkt dat de sectorale toezichthouders in de meeste gevallen reeds als toezichthouder voor nationale gevallen zijn aangewezen. In het kader van Verordening 2006/2004 zullen zij daarnaast moeten worden aangewezen als bevoegde autoriteit in de zin van de verordening en moeten zij de bevoegdheid krijgen om op te treden bij intracommunautaire inbreuken. Voorts dienen de sectorale toezichthouders over alle in Verordening 2006/2004 voorgeschreven bevoegdheden te beschikken. Mogelijk dienen de wetten waarbij deze sectorale toezichthouders zijn ingesteld te worden gewijzigd. Hieronder volgt een opsomming van de desbetreffende sectorale toezichthouders. Daarbij wordt aangegeven op welke bepalingen zij – op grond van de verordening – toezicht gaan houden bij intracommunautaire inbreuken:

1. De AFM gaat toezicht houden op de wettelijke bepalingen ter uitvoering van Richtlijn 87/102/EEG, gewijzigd bij Richtlijn 98/7/EG (consumentenkrediet) en de wettelijke bepalingen ter uitvoering van Richtlijn 2002/65/EG (koop op afstand van financiële diensten), zoals deze zullen worden geïmplementeerd in het wetsvoorstel voor een Wet financiële dienstverlening.¹ Daarnaast zal de AFM toezicht houden op de bestuursrechtelijk, dan wel civielrechtelijk, te handhaven consumentenregels genoemd in de bijlage onder 3 voorzover het de financiële sector betreft.
2. Het Commissariaat voor de Media gaat toezicht houden op de wettelijke bepalingen ter uitvoering van artikel 10 t/m 21 van Richtlijn 89/552/EEG (televisie zonder grenzen), zoals deze zijn geïmplementeerd in de Mediawet.
3. De Inspectie voor de Gezondheidszorg gaat toezicht houden op de wettelijke bepalingen ter uitvoering van artikelen 86 t/m 100 van Richtlijn 2001/83/EG (geneesmiddelen voor menselijk gebruik), zoals deze zullen worden geïmplementeerd in de Geneesmiddelenwet.
4. De Inspectie voor Verkeer en Waterstaat gaat toezicht houden op Verordening 261/2004 (compensatie en bijstand van luchtvaartreizigers).
5. De Voedsel en Waren Autoriteit gaat toezicht houden op het verbod op televisiereclame voor tabak uit de eerder genoemde Richtlijn televisie zonder grenzen, zoals geïmplementeerd in artikel 4 van de Tabakswet.

Deze toezichthouders zullen alle bij wet worden aangewezen als bevoegde autoriteit in de zin van Verordening 2006/2004 en zullen bij wet worden bekleed met de verplichte bevoegdheden uit Verordening 2006/2004. Indien de desbetreffende wetten moeten worden gewijzigd, zal dit gebeuren bij de instellingswet voor de consumentenautoriteit.

De consumentenautoriteit zal nauw samenwerken met deze sectorale toezichthouders die sectorspecifieke regels uit Verordening 2006/2004 handhaven. Deze samenwerking vloeit automatisch voort uit de (verplichte) functie van uniek verbindingsbureau van de consumentenautoriteit ten behoeve van het netwerk van Europese consumenten-toezichthouders (zie bijlage onder 4a). Deze samenwerking wordt nader uitgewerkt in de instellingswet en in samenwerkingsprotocollen.

4b. Samenwerking die voortvloeit uit samenloop bij wettelijke bevoegdheden

De generieke consumentenregels die de consumentenautoriteit zal handhaven, bevatten soms normen die ook gesteld – en meestal verder uitge-

¹ Eerste Kamer 2004–2005, 29 507, nr. A.

werkt – worden in sectorspecifieke wetgeving. Situaties waarin sprake is van samenloop van wettelijke bevoegdheden van de consumentenautoriteit en van een ander bestuursorgaan op basis van verschillende wetgeving bij hetzelfde feit zullen zich voordoen – zowel de algemene norm als de meer uitgewerkte norm beschermen de consument bij hetzelfde feit. Een voorbeeld kan worden gevonden in artikel 26a van de Elektriciteitswet 1998 waarin bepalingen zijn opgenomen over algemene voorwaarden die worden gehandhaafd door de DTe terwijl algemene voorwaarden ook vallen onder de generieke consumentenregels welke door de consumentenautoriteit worden gehandhaafd. Naar de opvatting van het kabinet, is in een dergelijk geval dubbel toezicht onwenselijk. In het geval van de Elektriciteitswet 1998 moet het voor de energiesector duidelijk zijn, dat niet de consumententoezichthouder, maar de DTe de beschermingsnorm handhaaft. In de instellingswet voor de consumentenautoriteit moet daarom aangegeven worden dat een sectorale toezichthouder de primair aangewezen toezichthouder is als deze op basis van sectorspecifieke wetgeving op kan treden tegen een inbreuk op het generieke consumentenrecht. Er is in dat geval geen enkele aanleiding om ook de consumentenautoriteit op te laten treden in de energiesector. Ook als de sectorale toezichthouder besluit niet te handhaven bijvoorbeeld omdat hij van mening is dat er geen inbreuk heeft plaatsgevonden, zal de consumentenautoriteit niet optreden, tenzij de sectorale toezichthouder de consumentenautoriteit daarom verzoekt. De «voorrangsregeling» zoals hierboven geschetst, voorkomt zogenaamd «forumshoppen» en voorkomt ook dat een markt – in dit voorbeeld de energiesector – geconfronteerd wordt met dubbel toezicht.

Samenloop van wettelijke bevoegdheden bestaat alleen bij nationale inbreuken. Bij intracommunautaire inbreuken ex Verordening 2006/2004 is een instantie tot toezicht en handhaving bevoegd of niet – hierbij bestaat geen samenloop. Toch ligt het ook hier voor de hand om sectorale toezichthouders die niet als bevoegde autoriteit zijn aangewezen waar mogelijk toch intracommunautaire inbreuken te laten handhaven, namelijk als optreden van de sectorale toezichthouder op basis van sectorspecifieke wet- en regelgeving beëindiging van de intracommunautaire inbreuk mogelijk maakt. Een dergelijke voorrangsregeling zal eveneens in de instellingswet worden opgenomen.

De consumententoezichthouder heeft, zoals eerder vermeld, geen toezichts- en handhavingsbevoegdheden wat betreft de financiële sector, hiervoor is de AFM bevoegd. Op dat gebied zal er derhalve geen sprake zijn van samenloop van wettelijke bevoegdheden tussen de consumentenautoriteit en de AFM. Wel stemmen AFM en de consumenten- toezichthouder hun activiteiten af.

Speciale aandacht vragen in dit kader de Dienst uitvoering en toezicht Energie (DTe) en de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA). Aan de directeur van DTe en het College van OPTA is om een reactie («uitvoeringstoets») gevraagd op een eerdere versie van deze brief. Deze reactie is verwerkt in deze brief.

DTe

In de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet (en onderliggende regelgeving) staat een aantal bepalingen op het gebied van het generieke consumentenrecht. Dit zijn met name bepalingen op het gebied van algemene voorwaarden. Zo toetst DTe (algemene) voorwaarden aan bepalingen uit Boek 6, titel 5, afdeling 3 van het Burgerlijk Wetboek én aan de in de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet opgenomen «extra» toetsgronden (zoals «objectief» en «niet discriminerend»). Bovendien richt het toezicht van DTe zich op kleinverbruikers, deze groep kan groter zijn dan de groep

consumenten en kleine bedrijven, die door het Burgerlijk Wetboek wordt beschermd. Ook staan er in de Elektriciteits- en Gaswet bepalingen met betrekking tot informatieverplichtingen en opzegging. Deze bepalingen zijn verweven met de algemene consumentenbepalingen in het Burgerlijk Wetboek. Er is derhalve sprake van samenloop tussen de regels waarop DTe toezicht houdt en de regels waarop de consumentenautoriteit toezicht zal gaan houden. Aangezien de bescherming in de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet verder gaat dan de bescherming in het Burgerlijk Wetboek, zal DTe bij overlap het voortouw nemen en optreden als bestuursrechtelijke handhaver. Ook hier geldt de eerdergenoemde regel uit de instellingswet voor de consumentenautoriteit dat een sectorale toezichthouder de primair aangewezen toezichthouder is als deze op basis van sector-specifieke wetgeving op kan treden tegen een inbreuk op het generieke consumentenrecht.

In artikel 95m Elektriciteitswet 1998 en artikel 52b Gaswet is een regeling met betrekking tot oneerlijke handelspraktijken opgenomen. Zodra de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken voor het bestuursrechtelijk deel is geïmplementeerd in een Wet oneerlijke handelspraktijken, zullen deze bepalingen uit de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet worden aangepast. De consumentenautoriteit zal overigens worden belast met het toezicht op inbreuken gepleegd door energiebedrijven op andere generieke consumentenregels (zie hiervoor uitgebreid punt 3 in de bijlage). Daarbij kan worden gedacht aan inbreuken op het gebied van colportage en koop op afstand.

OPTA

In de telecomwetgeving staat een klein aantal bepalingen dat verweven is met de generieke consumentenbepalingen in het Burgerlijk Wetboek.¹ De consumentenautoriteit zal na inwerkingtreding van de instellingswet inbreuken van de zogenaamde generieke consumentenbepalingen (deze worden opgesomd onder punt 3 van de bijlage) op alle markten – inclusief de telecom- en postmarkt – gaan handhaven. Daar waar de Telecommunicatiewet (of onderliggende wetgeving) een gelijke of verdergaande bescherming dan de generieke regels biedt (en zowel OPTA als consumentenautoriteit bevoegd zijn), zal OPTA aan zet zijn. Ook in dit geval geldt de eerdergenoemde voorrangsregel uit de instellingswet voor de consumentenautoriteit dat een sectorale toezichthouder de primair aangewezen toezichthouder is als deze op basis van sectorspecifieke wetgeving op kan treden tegen een inbreuk op het generieke consumentenrecht.

OPTA heeft aangegeven dat maatwerk via eventuele toekomstige sector-specifieke wetwijzigingen mogelijk moet blijven voor complexe handelspraktijken in de telecommunicatiesector (bijvoorbeeld het zonder toestemming van de consument omzetten van een door een ander aangeboden telefoondienst naar de zelf aangeboden dienst, zgn. «slamming»). Ik deel deze opvatting, onmiskenbaar blijft dergelijk sectorspecifiek maatwerk op de complexe telecommarkt noodzakelijk. Hier staat de instellingswet op de consumentenautoriteit niet aan in de weg. Slamming maakt namelijk geen onderdeel uit van het consumentenrecht waar Verordening 2006/2004 op ziet.

In aanvulling op het bovenstaande geldt dat geen samenloop bij de bestuursrechtelijke handhaving bestaat met het Commissariaat voor de Media.

4c. Overige samenwerking

De instellingswet zal voorschrijven dat de consumentenautoriteit samenwerkingsprotocollen afsluit met toezichthouders – zowel met sectorale toezichthouders die een taak uit Verordening 2006/2004 hebben als

¹ Deze bepalingen op het gebied van het generieke consumentenrecht vloeien voort uit Europese regels met betrekking tot telecommunicatie.

met toezichthouders waarmee een bepaalde mate van samenloop van wettelijke bevoegdheden bestaat. Ook is voorstelbaar dat de consumentenautoriteit samenwerkingsprotocollen met andere toezichthouders sluit om bijvoorbeeld signalen over misstanden uit te kunnen wisselen (bijvoorbeeld de NMa).

Vanuit het oogpunt van ministeriële verantwoordelijkheid, sluit de minister van Economische Zaken deze samenwerkingsprotocollen met het bevoegd gezag van andere toezichthouders – afhankelijk van de vormgeving van de toezichthouders kan dit een andere bewindspersoon zijn of het bestuur van een toezichthouder (in geval van een zelfstandig bestuursorgaan). Van deze samenwerkingprotocollen en die bedoeld in 4a en 4b, doet de minister van Economische Zaken mededeling in de Staatscourant.

In de bijlage zal nader worden ingegaan op de wijze van samenwerking tussen de consumentenautoriteit en andere toezichthouders.

5. De verhouding van de consumentenautoriteit tot maatschappelijke organisaties.

Consumenten hebben zichzelf georganiseerd in consumentenorganisaties zoals de Consumentenbond. Samen met het bedrijfsleven zijn vormen van zelfregulering opgezet, zoals de Stichting Reclame Code en de Stichting Geschillencommissies voor consumentenzaken. Daarnaast bestaat er in het civiele recht de mogelijkheid voor consumentenorganisaties om zelf hun recht te halen – het zgn. collectieve actierecht. Art. 3:305a BW maakt het mogelijk voor een stichting of vereniging als de Consumentenbond om een rechtsvordering in te stellen die strekt tot bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen, hier dus «de consument» en/of leden van de bond. Artikel 6:240 BW maakt het voor een rechtspersoon als de Consumentenbond mogelijk een vordering in te stellen waarbij bedingen in bepaalde algemene voorwaarden onredelijk bezwarend worden verklaard. Overigens wordt de versnelde verzoekschriftprocedure zoals hiervoor beschreven (het nieuwe artikel 3:305d BW) ook opengesteld voor consumentenorganisaties zoals de Consumentenbond. De consumentenautoriteit wordt als het ware gebouwd op dit private fundament. Zoals hierboven aangegeven grijpt de consumentenautoriteit pas in met handhaving bij inbreuken met een collectief karakter op het consumentenrecht, daar waar de markt niet voldoende in staat is door middel van zelfregulering of civielrechtelijke procedures schadelijke praktijken te stoppen. Dat betekent, dat er nauwe vormen van samenwerking moeten worden ontwikkeld tussen de consumentenautoriteit en bestaande private initiatieven.

Samenwerking tussen de consumentenautoriteit en private initiatieven kan erin bestaan dat afspraken worden gemaakt over:

- afstemming over collectieve acties;
- het wederzijds doorverwijzen van consumenten;
- het signaleren en eventueel onderbouwen van ervaringen uit de praktijk op het gebied van consumentenklachten;
- voorlichting aan consumenten – bijvoorbeeld verwijzingen op websites en evt. gezamenlijke campagnes.

Dergelijke afspraken krijgen hun beslag in de instellingswet voor de consumentenautoriteit en zullen verder worden uitgewerkt in een samenwerkingsprotocol tussen consumentenautoriteit en private initiatieven.

Ook is een bepaalde mate van betrokkenheid van private initiatieven als de Consumentenbond en Stichting De Ombudsman bij het beleid en de taakuitoefening van de consumentenautoriteit voorstelbaar – bijvoorbeeld

ten aanzien van prioritering. Een zekere mate van transparantie is immers bepalend voor het succes van de consumentenautoriteit. Een moderne overheid werkt samen met andere partijen (burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties en instellingen) aan de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Van belang is dat de consumentenautoriteit als toezichthouder duidelijk maakt wat zij doet en voor wie zij dat doet (rekenschap en verantwoording afleggen naar buiten en niet alleen naar boven!). Dergelijke publieke («horizontale») verantwoording is complementair aan de verantwoording die moet worden afgelegd aan de verantwoordelijke bewindspersoon («verticale verantwoording») die immers verantwoording aan het parlement moet (kunnen) afleggen. De wijze van publieke verantwoording zou eveneens geregeld moeten worden in de instellingswet voor de consumentenautoriteit en de verschillende samenwerkingsprotocollen met maatschappelijke organisaties. De minister zou zich bij de beoordeling van de taakuitoefening van de toezichthouder – zoals bij een jaarverslag of werkplan – ervan moeten vergewissen, of maatschappelijke partijen hierbij zijn betrokken. Tevens wordt onderzocht of de positie van dergelijke private initiatieven bij procedures bij de consumentenautoriteit versterkt kan worden, bijvoorbeeld door hen in de instellingswet expliciet aan te wijzen als belanghebbende in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Daarnaast wordt bezien in hoeverre consumentenorganisaties en koepelorganisaties van bedrijven een adviserende rol kunnen hebben in de vorm van een adviesraad voor de consumentenautoriteit. Goede afstemming met de belangrijkste actoren binnen de zelfregulering is geboden om samenwerking tussen zelfregulering, consumentenorganisaties en bedrijfsleven met de consumentenautoriteit te optimaliseren. In het wetsvoorstel voor een instellingswet voor de consumentenautoriteit zal het bovenstaande nader worden uitgewerkt.

In de bijlage zal bij punt 5 nader worden ingegaan op de wijze van samenwerking tussen de consumentenautoriteit en private initiatieven. Speciale aandacht hierbij krijgt de relatie tussen zelfregulering via de Stichting Reclame Code en de consumentenautoriteit.

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

INHOUDSOPGAVE

1. Beoogde taken consumentenautoriteit
 - 1a. Optreden tegen intracommunautaire en nationale inbreuken
 - 1b. De consumentenautoriteit als uniek verbindingsbureau
2. Beoogde bevoegdheden consumentenautoriteit
 - 2a. De toezichtsbevoegdheden van de consumentenautoriteit
 - 2b. De privaatrechtelijke bevoegdheden met betrekking tot handhaving
 - 2c. De bestuursrechtelijke bevoegdheden met betrekking tot handhaving
 - 2d. Verhouding van de bevoegdheden van de consumentenautoriteit tot het strafrecht
3. Te handhaven regels
 - 3a. Bepalingen die de consumentenautoriteit uitsluitend civielrechtelijk gaat handhaven
 - 3b. Bepalingen die de consumentenautoriteit bestuursrechtelijk gaat handhaven
 - 3c. Implementatie van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken
4. De verhouding van de consumentenautoriteit tot andere toezichthouders
 - 4a. Europese samenwerking tussen consumententoezichthouders in de Lidstaten bij handhaving van Verordening 2006/2004
 - 4b. Samenwerking met Nederlandse toezichthouders die voortvloeit uit samenloop
5. De verhouding van de consumentenautoriteit tot maatschappelijke organisaties
 - 5a. Consumentenbond
 - 5b. Stichting De Ombudsman
 - 5c. Stichting Geschillencommissies voor consumentenzaken
 - 5d. Stichting Reclame Code

1. Beoogde taken consumentenautoriteit

1.a Optreden tegen intracommunautaire en nationale inbreuken

De consumentenautoriteit is belast met de handhaving van wettelijke voorschriften ter bescherming van de belangen van consumenten. De consumentenautoriteit zal kunnen optreden zowel tegen zogenaamde «intracommunautaire» inbreuken met een collectief karakter als tegen «nationale» inbreuken met een collectief karakter (hierna aan te duiden als «inbreuk»).

Een inbreuk met een collectief karakter is elk handelen of nalaten in strijd met een van de wettelijke voorschriften, die onder punt 3 zullen worden opgesomd, dat schade toebrengt of kan brengen aan de collectieve belangen van consumenten.

Er is sprake van een intracommunautaire inbreuk indien de inbreuk een grensoverschrijdend element bevat. Hiervan is in de eerste plaats sprake indien de consumenten een woonplaats in een andere EU-Lidstaat hebben

dan waar de verkoper of dienstverlener is gevestigd. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de situatie dat de consumenten die door een inbreuk zijn geraakt, wonen in Duitsland maar dat de inbreukmaker is gevestigd in Nederland.

Daarnaast is er sprake van een intracommunautaire inbreuk indien bewijsmateriaal of vermogensbestanddelen van de inbreukmaker in een andere lidstaat kunnen worden gevonden dan waar de consumenten die door de inbreuk zijn getroffen hun woonplaats hebben.

Indien er sprake is van een (intracommunautaire) inbreuk met een collectief karakter kan de consumentenautoriteit haar wettelijke bevoegdheden uitoefenen (zie voor de bevoegdheden punt 2). De consumentenautoriteit is hiertoe in beginsel verplicht wanneer een andere Lidstaat een verzoek bij de consumentenautoriteit indient om tegen een dienstverlener of bedrijf op te treden bij een intracommunautaire inbreuk (een verzoek om «wederzijdse bijstand»). Het is nog onduidelijk om hoeveel verzoeken het jaarlijks zal gaan.

In alle andere gevallen is het aan de consumentenautoriteit zelf om te beslissen of er sprake is van een inbreuk en of zij gebruik zal maken van haar bevoegdheden. Zoals opgemerkt is de consumentenautoriteit slechts bevoegd op te treden indien er collectieve belangen van consumenten in het geding zijn of kunnen zijn. Het gaat met andere woorden niet om optreden in individuele gevallen, waarbij de inbreuk «slechts» schade toebrengt of kan toebrengen aan één consument. De verwachting is echter dat inbreuken veelal verschillende consumenten zullen of kunnen raken en derhalve collectief van aard zullen zijn. Immers, overtredingen op de wettelijke bepalingen met betrekking tot algemene voorwaarden, misleidende reclame, prijsaanduidingen, garantiebepalingen en dergelijke zullen gezien de aard van de bepalingen doorgaans meer dan één consument treffen.

1b. De consumentenautoriteit als uniek verbindingsbureau

De consumentenautoriteit wordt aangewezen als uniek verbindingsbureau en als zodanig belast met de coördinatie van de toepassing van Verordening 2006/2004 binnen Nederland. Dit verbindingsbureau coördineert verzoeken van en aan het Europese netwerk van bevoegde autoriteiten om wederzijdse bijstand bij (redelijke vermoedens van) intracommunautaire inbreuken met een collectief karakter. Daarnaast zal de consumentenautoriteit, voorzover nodig om de doelstellingen van de Verordening te bereiken, bijdragen aan het in kennis stellen van de Commissie en de andere Lidstaten van de activiteiten van communautair belang op het gebied van: (a) coördinatie van de handhaving zoals bij opleidingen, verzameling en indeling van consumentenklachten, ontwikkeling van informatie- en communicatiemiddelen, de ontwikkeling van normen, methodologieën en richtsnoeren voor de met de handhaving belaste ambtenaren en voor de uitwisseling van hun ambtenaren. (b) administratieve samenwerking zoals bij consumentenvoorlichting en advisering, ondersteuning van activiteiten van consumentenvertegenwoordigers, ondersteuning van activiteiten van met buitengerechtelijke geschillenbeslechting belaste organen, ondersteuning van de toegang van de consument tot de rechter en het verzamelen van statistieken, onderzoeksresultaten of andere gegevens over consumentgedrag, attitudes en tevredenheid.

2. Beoogde bevoegdheden consumentenautoriteit

Onder dit punt wordt achtereenvolgens behandeld:

- a. De toezichtsbevoegdheden van de consumentenautoriteit
- b. De privaatrechtelijke bevoegdheden met betrekking tot handhaving

- c. De bestuursrechtelijke bevoegdheden met betrekking tot handhaving
- d. De verhouding van de bevoegdheden van de consumentenautoriteit tot het strafrecht.

Betreft de te handhaven rechtsregel een regel die afkomstig is uit het publiekrecht, dan wordt deze bestuursrechtelijk gehandhaafd. Deze rechtsregels staan opgesomd onder punt 3b van de bijlage. Op dit moment worden enkele bepalingen van de Colportagewet en Prijzenwet (en onderliggende regelgeving) momenteel strafrechtelijk gehandhaafd (opsporing door FIOD-ECD en handhaving door het Openbaar Ministerie). Voor deze rechtsregels ligt naast de bestaande strafrechtelijke handhaving, bestuursrechtelijke handhaving door de consumententoezichthouder voor de hand waarbij de instellingswet voor de consumententoezichthouder dubbele sanctionering zal moeten voorkomen (zie ook punt 3b van de bijlage). Het kabinet is voornemens om deze mogelijkheid voor dubbele sanctionering te beëindigen door alleen bestuursrechtelijke handhaving toe te staan. Onder punt 2d zal de verhouding met het strafrecht worden besproken.

Ten aanzien van de handhaving van de consumentenregels dient een tweedeling te worden gemaakt.

De eerste categorie bepalingen (opgesomd onder punt 3a, zie hierna) zal de consumentenautoriteit uitsluitend civielrechtelijk kunnen handhaven. De consumentenautoriteit zal ten aanzien van deze consumentenregels bevoegd zijn om een verzoekschrift in te dienen bij het Gerechtshof te 's-Gravenhage. Onder punt 2b zal deze civielrechtelijke bevoegdheid nader worden beschreven.

De tweede categorie bepalingen (opgesomd onder punt 3b, zie hierna) kan de consumentenautoriteit bestuursrechtelijk handhaven. Onder punt 2c zal nader worden beschreven welke bestuursrechtelijke bevoegdheden de consumentenautoriteit daarbij zal krijgen.

De consumententoezichthouder zal geen toezichts- of handhavingstaken of -bevoegdheden krijgen op het gebied van financiële markten. De AFM blijft de enige toezichthouder wat betreft consumentenbescherming voor de financiële sector. Dit zal in de instellingswet voor de consumententoezichthouder worden vastgelegd.

2a. De toezichtsbevoegdheden van de consumentenautoriteit

Zoals in de brief gesteld, wordt wat betreft de toezichtsbevoegdheden van de consumentenautoriteit aansluiting gezocht bij het stelsel van afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (toezicht op de naleving). De door de Minister aangewezen ambtenaren, werkzaam bij de consumentenautoriteit, worden aldus toezichthouders in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De ambtenaren hebben de bevoegdheden die uit deze afdeling voortvloeien en zijn bij de uitoefening van hun bevoegdheden gebonden aan de wettelijke bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Deze bevoegdheden kunnen zij ten aanzien van alle consumentenbepalingen opgesomd onder punt 3 van deze bijlage uitoefenen – zowel dus bij de civielrechtelijk als de bestuursrechtelijk te handhaven regels.

De minister kan ook andere personen aanwijzen als toezichthouder.

Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan ambtenaren van buitenlandse (consumenten)autoriteiten.

De ambtenaren kunnen slechts gebruik maken van hun bevoegdheden voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor de vervulling van hun taak (het zogenaamde evenredigheidsbeginsel). Zij dienen hun bevoegdheid op de

voor de burger minst belastende wijze uit te oefenen. Verder dienen de ambtenaren bij de uitoefening van hun bevoegdheden mee te delen waarom zij daarvan gebruik maken.

Op grond van de desbetreffende bepalingen in de Awb hebben de ambtenaren de hierna volgende bevoegdheden. In de memorie van toelichting bij de instellingswet zal nader worden toegelicht waarom de toezichhouders deze bevoegdheden dienen te hebben.

1. Betreden van plaatsen (art. 5:15 Awb)

De ambtenaren zijn bevoegd om elke plaats te betreden. Bij het betreden kan assistentie van de politie in worden geroepen. Voorts kunnen zij zich laten vergezellen door andere personen.

2. Vorderen van inlichtingen (art. 5:16 Awb)

De ambtenaren zijn bevoegd om inlichtingen te vorderen. Concreet betekent dit dat zij de bevoegdheid hebben om indien er een inbreuk is geconstateerd, bij het bedrijf dat verantwoordelijk is voor de inbreuk, navraag te doen over de inbreuk. De desbetreffende persoon is verplicht om naar waarheid te antwoorden.

3. Inzage van gegevens en bescheiden (art. 5:17 Awb)

De ambtenaren zijn bevoegd om inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden en daarvan kopieën te maken. Voor het maken van kopieën mogen de gegevens zo nodig worden meegenomen.

4. Onderzoek, opnemings en monsterneming (art. 5:18 Awb)

De ambtenaren zijn bevoegd zaken te onderzoeken, aan opnemings te onderwerpen en daarvan monsters te nemen.

5. Onderzoek van vervoermiddelen (art. 5:19 Awb).

De uitoefening van de bevoegdheden die hiervoor is opgesomd, is in beginsel aan te merken als feitelijk handelen. Dit betekent dat betrokkenen hiertegen in beginsel geen bezwaar en beroep kunnen instellen. Er staat echter wel rechtsbescherming bij de civiele rechter open.

Een ieder is verplicht om aan de ambtenaren van de consumentenautoriteit binnen de door hen gestelde termijn alle medewerking te verlenen die de ambtenaren redelijkerwijs kunnen vorderen bij de uitoefening van hun bevoegdheden. Het niet voldoen aan een vordering tot medewerking is strafbaar gesteld in artikel 184, eerste lid, Wetboek van Strafrecht. De consumentenautoriteit zal via een last onder dwangsom medewerking kunnen afdwingen. Dit wordt in de instellingswet geregeld.

Voor de uitoefening van toezichtbevoegdheden op het gebied van financiële markten geldt echter een uitzondering, daar waar consumentenregels betrekking hebben op financiële markten zal niet de consumentenautoriteit maar de AFM exclusief bevoegd zijn om toezicht uit te oefenen en te handhaven.

2b. De privaatrechtelijke bevoegdheden met betrekking tot handhaving

Om effectief en snel toezicht mogelijk te maken op deze rechtsregels, kiest het kabinet er voor om een aparte verzoekschriftprocedure voor de consumententoezichthouder voor handhaving van deze civielrechtelijke regels te creëren. De civielrechtelijk te handhaven regels staan opgesomd onder punt 3a van deze bijlage.

In deze procedure wordt één instantie aangewezen om zich over verzoekschriften van de consumententoezichthouder te buigen. Gedacht wordt in dit verband om het gerechtshof te Den Haag aan te wijzen. Het gerechtshof Den Haag heeft met betrekking tot vorderingen ten aanzien van de toetsing van algemene voorwaarden al een bijzondere taak gekregen (zie artikel 6:241 BW). Over het aanwijzen van het gerechtshof Den Haag zal het kabinet in overleg treden met de Raad voor de Rechtspraak. Zoals gezegd zal deze procedure ook worden opgesteld voor consumentenorganisaties als de Consumentenbond.

Waarom een verzoekschriftprocedure?

Verordening 2006/2004 eist «onverwijld beëindigen of verbieden» van intracommunautaire inbreuken door bevoegde autoriteiten. De normale dagvaardingsprocedure zoals die uit collectieve actie (art. 3:305a BW en verder en art. 6:240 BW) kan jaren duren. In een kort geding kan slechts een voorlopige voorziening worden gevraagd. Of een voorlopige voorziening wordt toegewezen, zal afhangen van verschillende andere omstandigheden zoals spoedeisendheid, belangenafweging door de rechter, voldoende duidelijkheid van de zaak enzovoort. Hieruit volgt een te groot risico dat zonder een bijzondere civielrechtelijke procedure de verplichtingen uit hoofde van Verordening 2006/2004 niet door Nederland worden nagekomen. Daarom wordt het voorstel gedaan om een snelle civielrechtelijke procedure voor de consumentenautoriteit te creëren voor inbreuken die betrekking hebben op BW-bepalingen.

Behalve de Europeesrechtelijke verplichting tot «onverwijldheid» bij handhaving via de civiele rechter van de civielrechtelijke consumentenregels, kunnen er nog twee belangrijke andere argumenten gegeven worden voor deze speciale verzoekschriftprocedure. Een dergelijke procedure is sneller en doelmatiger dan een «gewone dagvaardingsprocedure». Zo vindt in beginsel slechts één schriftelijke ronde plaats. Ook is in een verzoekschriftprocedure de rechter minder lijdelijk dan in een dagvaardingsprocedure, hetgeen de doelmatigheid van de procedure ten goede komt.

Hoe gaat deze procedure er uit zien en waar komt deze te staan?

Na artikel 305c van Boek 3 van het BW zal daartoe bij de instellingswet voor de consumentenautoriteit een nieuw artikel worden ingevoegd. In deze bepaling zal worden bepaald dat het gerechtshof op verzoek van de consumentenautoriteit kan bevelen dat een inbreuk door de veroorzaker wordt gestaakt. Ook kan het gerechtshof de veroorzaker veroordelen tot betaling van een dwangsom als bedoeld in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering voor het geval aan het bevel niet wordt voldaan. Ook kan de consumentenautoriteit het gerechtshof verzoeken degene die de inbreuk maakt te veroordelen tot het op zijn kosten openbaar laten maken van de beschikking van het gerechtshof. Tenslotte zal in het artikel worden bepaald dat het gerechtshof het verzoekschrift met de «meeste spoed» zal behandelen.

Verzoekschriftprocedures staan verspreid in het Burgerlijk Wetboek¹, maar er zijn meerdere argumenten voor het plaatsen van deze verzoekschriftprocedure in Boek 3, titel 11 van het BW. Zo zal het gerechtshof inbreuken op wetbepalingen van Boek 3, 6 en 7 van het Burgerlijk Wetboek dienen te beoordelen. Gezien de gelaagde structuur van het BW is Boek 3, titel 11 dan ook een goede plaats. Ook de collectieve actie (artikel 3:305a en 3:305b BW) is in deze titel geregeld. Procedureel kan worden aangehaakt bij de bestaande regeling voor verzoekschriften in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (zie artikel 261 e.v. Rv). De instellingswet voor de consumentenautoriteit zal overigens duidelijk maken dat de consumentenautoriteit gegevens verkregen uit toezichtactiviteiten zoals beschreven onder punt 2a in kan brengen in de verzoekschriftprocedure.

¹ Denk daarbij bijvoorbeeld aan de enquêteprocedure (art. 2:345 BW) en de beëindiging arbeidsovereenkomst (art. 7:685 BW).

Op grond van het bepaalde van artikel 3:305b BW zal de consumentenautoriteit overigens ook «qualitate qua» bevoegd zijn om een collectieve actie te beginnen. In een dergelijke dagvaardingsprocedure is het mogelijk om een gebod, verbod of een verklaring voor recht te vorderen. Deze bevoegdheid zal zij zowel ten aanzien van de normen opgesomd onder punt 3a, als ten aanzien van de normen opgesomd onder punt 3b hebben. Uitoefening van deze bevoegdheid ligt minder voor de hand met de versnelde verzoekschriftprocedure zoals hierboven geschetst.

2c. De bestuursrechtelijke bevoegdheden met betrekking tot handhaving

Ten aanzien van de bepalingen opgesomd onder punt 3b van deze bijlage heeft de consumentenautoriteit de volgende bevoegdheden:

1 De bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen

Indien de consumentenautoriteit van oordeel is dat een (intra-communautaire) inbreuk heeft plaatsgevonden op een van de bepalingen opgesomd onder punt 3b, is zij bevoegd om de inbreukmaker een last onder dwangsom op te leggen.

Alvorens te beslissen tot het opleggen van een last onder dwangsom, moet worden vastgesteld welke wettelijke verplichtingen zijn overtreden, wat de relevante feiten zijn en moeten de belangen bij het al dan niet nemen van een handhavingsbeslissing helder zijn. Het gaat daarbij om zowel de belangen die worden gediend met de eventuele handhaving (bestuursbelangen, voorkomen van precedentwerking, belangen van derden/consumenten) als de belangen die tegen handhaving pleiten (belangen van de overtreder).

Alvorens de consumentenautoriteit een besluit neemt, worden belanghebbenden in de gelegenheid gesteld hun zienswijze naar voren te brengen.

De last onder dwangsom heeft een onvoorwaardelijk karakter, de last dient schriftelijk te zijn vastgelegd en bij nieuwe feiten en omstandigheden dient een heroverweging plaats te vinden die de inhoud van de last kan doen veranderen.

De last onder dwangsom kan alleen worden opgelegd aan degene(n) die kan (kunnen) worden beschouwd als overtreder(s) van een van de wettelijke voorschriften waarvan de handhaving tot het takenpakket van de betrokken toezichthouder hoort. Overtreders kunnen natuurlijke personen of rechtspersonen zijn.

De consumentenautoriteit stelt de dwangsom vast op hetzij een bedrag ineens, hetzij op een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd dan wel per overtreding van de last. De consumentenautoriteit is verplicht in het geval een last wordt opgelegd die strekt tot het ongedaan maken van een overtreding of het voorkomen van verdere overtreding, een termijn te stellen gedurende welke de aangeschrevene de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd. De strekking van deze termijn is om de overtreder in de gelegenheid te stellen de last uit te voeren zonder al onmiddellijk een dwangsom te verbeuren. De gekozen termijn moet redelijk zijn en in ieder geval voldoende lang om de aangeschrevene ook daadwerkelijk in staat te stellen de last uit te voeren.

De consumentenautoriteit legt een last onder dwangsom op bij beschikking, hetgeen betekent dat hiertegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld.

De dwangsombeschikking moet op grond van het bepaalde van artikel 3:41, eerste lid Awb bekend worden gemaakt. De last onder dwangsom

kan eerst in werking treden nadat de last onder dwangsom bekend is gemaakt.

II Bevoegdheid tot openbaarmaking

Deze bevoegdheid vloeit niet voort uit de Awb, maar uit Verordening 2006/2004. De consumentenautoriteit is bevoegd tot openbaarmaking van:

- a. een toezegging van degene die inbreuk maakt op een wettelijk voorschrift zoals opgesomd onder 3a, 3b en 3c van deze bijlage dat die inbreuk zal worden beëindigd;
- b. een beschikking omtrent het opleggen van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete. Dit geldt uiteraard alleen voor de regels die bestuursrechtelijk worden gehandhaafd.

De mogelijkheid wordt onderzocht om deze bevoegdheid uit te breiden tot besluiten waarin is vastgesteld dat een inbreuk heeft plaatsgevonden, maar geen last wordt opgelegd. Ook deze bevoegdheid is beperkt tot de bestuursrechtelijk te handhaven regels.

De bevoegdheid tot openbaarmaking zal met de nodige waarborgen worden omkleed in de instellingswet.

III De bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen

Zoals aangegeven, zal het kabinet de consumentenautoriteit in de instellingswet de bevoegdheid verlenen tot het opleggen van een bestuurlijke boete – de onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom van overtreders van bepaalde regels van het consumentenrecht. Dit betreft de handhaving van de rechtsregels als genoemd in punt 3b van deze bijlage bij de brief. Uiteraard wordt hierbij aangesloten bij de Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht.¹ Een uitzondering wordt hierbij overigens gemaakt voor overtredingen zolang die al via het strafrecht (Wet Economische Delicten) punitief worden gehandhaafd, namelijk de bepalingen in de Colportagewet en de Prijzenwet.

2d. Verhouding van de bevoegdheden van de consumentenautoriteit tot het strafrecht

Er zal onmiskenbaar een verband komen te bestaan tussen de bestuursrechtelijke handhaving van het consumentenrecht en commune delicten uit het strafrecht zoals valsheid in geschrifte. In de geldende opvattingen over rechtshandhaving komt strafrecht slechts in aanmerking als andere handhavingvormen – zoals hier bestuursrechtelijke handhaving – tekortschieten. Enkele bepalingen van de Colportagewet en Prijzenwet (incl. onderliggende regelgeving) zijn strafbaar op grond van de Wet Economische Delicten. FIOD-ECD is op dit moment belast met de strafrechtelijke opsporing van deze delicten. Het OM is belast met de vervolging hiervan. De consumentenautoriteit zal – na inwerkingtreding van de wet – bevoegd zijn om de desbetreffende bepalingen bestuursrechtelijk te handhaven (zie hiervoor ook punt 3 van de bijlage). Zodra het voornemen van het kabinet om dubbele sanctionering in deze gevallen te beëindigen is uitgevoerd is niet langer sprake van een strafrechtelijk opsporings- en handhavingssysteem van de Colportagewet en de Prijzenwet/Besluit prijsaanduiding door FIOD/ECD en OM. Bij herziening van de Colportagewet zal het toezicht op en de handhaving van het verbod op colportage van geldkredieten en goederenkredieten (art. 6 Colportagewet) gelet op de aard en inhoud van dit verbod worden belegd bij de AFM als toezichthouder op de financiële sector. Aldus blijft de AFM de enige toezichthouder voor consumentenbescherming op de financiële sector.

¹ Tweede Kamer 2003–2004, 29 702, nr. 1 en verder.

3. Te handhaven regels

Op grond van Verordening 2006/2004 dienen de nationale bevoegde autoriteiten de in de bijlage bij Verordening 2006/2004 genoemde richtlijnen zoals omgezet in het nationale recht alsmede de in de bijlage bij Verordening 2006/2004 genoemde verordening te handhaven.¹ Hieronder volgt een opsomming van de wettelijke bepalingen waarop de consumentenautoriteit toezicht zal gaan houden.

De eerste categorie bepalingen (opgesomd onder 3a) zal de consumentenautoriteit uitsluitend civielrechtelijk kunnen handhaven. Deze categorie betreft bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek. De tweede categorie bepalingen (opgesomd onder 3b) zal de consumentenautoriteit bestuursrechtelijk kunnen handhaven. Onder punt 3c staat de voorgenomen implementatie van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken nader uitgewerkt.

Voorzover consumentenwetgeving genoemd onder de punten 3a, 3b en 3c, zich richt op de financiële sector, is niet de consumentenautoriteit, maar de AFM bevoegd. Dit zal in de instellingswet voor de consumentenautoriteit worden vastgelegd.

3a. Bepalingen die de consumentenautoriteit uitsluitend civielrechtelijk gaat handhaven

I Pakketreizen

Ter uitvoering van Richtlijn 90/314/EEG zijn in de artikelen 7:500–7:513 BW bepalingen opgenomen over de rechten en verplichtingen van partijen bij pakketreizen. Dit zijn overeenkomsten waarbij een reisorganisator zich verbindt tot het verschaffen van een van tevoren georganiseerde reis die een overnachting of een periode van meer dan 24 uur omvat en tenminste twee van de volgende diensten: vervoer, verblijf of een andere niet met vervoer of verblijf verband houdende toeristische dienst die een significant deel van de reis uitmaakt. Een autovakantie waarbij de consument slechts een accommodatie bij een reisorganisatie heeft geboekt, valt buiten het bereik van de bepalingen.

In de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek en het Gegevensbesluit georganiseerde reizen (gebaseerd op artikel 7:501 en 7:502 BW) zijn verplichtingen opgenomen met betrekking tot de informatie die de reisorganisator in zijn prospectus of andere publicaties aan de reiziger dient te verstrekken (bijvoorbeeld informatie over de vereiste reisdocumenten en formaliteiten op gezondheidsgebied etc.). Daarnaast dient de reisorganisator bepaalde gegevens na het aangaan van de overeenkomst aan de reiziger te geven (bijvoorbeeld informatie over vervoer). De reisorganisator is verplicht om de reis overeenkomstig de redelijke verwachtingen van de reiziger te laten verlopen, anders is de reisorganisator in beginsel verplicht om de geleden schade (waaronder begrepen smartengeld wegens gederfd reisgenot) te vergoeden. In de bepalingen zijn voorts regels te vinden over opzegging door de reiziger en reisorganisator, wijziging van de reisovereenkomst door de reisorganisator en indeplaatsstelling door de reiziger. De reisorganisatoren zijn verplicht om maatregelen te nemen tegen financieel onvermogen. In Nederland functioneert hiervoor Stichting Garantiefonds Reisgelden.

II Algemene voorwaarden

Op grond van artikelen 6:231–6:248 BW worden consumenten beschermd tegen het gebruik van algemene voorwaarden die onredelijk bezwarend zijn. Algemene voorwaarden dienen (in beginsel) voor of bij het sluiten van de overeenkomst ter hand te worden gesteld. Indien de algemene voorwaarden niet tijdig zijn verstrekt, kunnen zogenaamde kleine partijen de vernietiging inroepen, zodat de algemene voorwaarden buiten toepas-

¹ Het betreft hier Verordening 261/2004, Pb EG 2004, nr. L46/1 inzake compensatie en bijstand luchtvaartreizigers.

sing blijven. Kleine partijen zijn naast consumenten bijvoorbeeld ook eenmansbedrijven.¹ Algemene voorwaarden worden eveneens buiten toepassing gelaten indien zij onredelijk bezwarend zijn. In het Burgerlijk Wetboek wordt opgesomd welke bedingen als onredelijk bezwarend gelden (de zogenaamde zwarte lijst) en welke bedingen worden vermoed onredelijk bezwarend te zijn (de zogenaamde grijze lijst). Voorts dienen algemene voorwaarden duidelijk en begrijpelijk te zijn opgesteld. Indien dit niet het geval is, dienen de algemene voorwaarden ten gunste van de consument te worden uitgelegd. Overigens ligt optreden van de consumentenautoriteit minder voor de hand bij bijvoorbeeld algemene voorwaarden die in het kader van de Coördinatiegroep Zelfreguleringsoverleg (CZ) van de SER tot stand zijn gekomen.

De bepalingen betreffende algemene voorwaarden in het Burgerlijk Wetboek bestonden reeds voor de inwerkingtreding van Richtlijn 93/13/EEG betreffende oneerlijke bedingen. Naar aanleiding van deze richtlijn is het Burgerlijk Wetboek wel op enkele punten gewijzigd.

III Time share

Als gevolg van Richtlijn 94/47/EG zijn bepalingen betreffende time share opgenomen in artikelen 7:48a-7:48g BW en het Gegevensbesluit rechten van gebruik in deeltijd van onroerende zaken. De bepalingen hebben betrekking op (koop)overeenkomsten met een duur van ten minste drie jaren waarbij de verkoper tegen betaling van een totaalprijs aan de consument het recht geeft tot het gebruik van een woning voor ten minste een week per jaar. De overeenkomst dient schriftelijk te worden aangegaan. De consument heeft de mogelijkheid om de koop 10 dagen nadat hij de koopakte heeft ontvangen, zonder opgave van reden te ontbinden. Deze termijn wordt verlengd in het geval de koopakte niet de wettelijk voorgeschreven informatie bevat. Indien de consument al betalingen heeft gedaan, gelden deze als onverschuldigd, zodat de verkoper deze bedragen terug moet betalen. Indien de consument besluit de overeenkomst te ontbinden, is een eventuele gesloten financieringsovereenkomst met de verkoper of met een derde ook ontbonden. Tenslotte is de verkoper verplicht om aan de aspirant-koper bepaalde informatie te verschaffen, zoals de ontwerp-koopakte.

IV Koop op afstand

In de artikelen 7:46a-7:46j BW is koop op afstand geregeld. Er is sprake van koop op afstand indien de koop door middel van een of meer technieken voor communicatie op afstand tot stand komt. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan postorderverkoop, verkoop via de telefoon of internet etc. De bepalingen zijn van toepassing op de koop van roerende zaken (inclusief de levering van gas en elektriciteit). Een aantal bepalingen is ook van toepassing op de levering van diensten (in het algemeen) en financiële diensten. Met de bepalingen wordt uitvoering gegeven aan Richtlijn 97/7/EG (gewijzigd bij Richtlijn 2002/65/EG).

Op basis van de regeling is de verkoper verplicht om de consument vóór aangaan aan de koop allerlei informatie, zoals de prijs, de wijze van betaling en de identiteit van verkoper te verschaffen. Nadat de koop is gesloten moet aanvullende informatie aan de consument worden verstrekt. De koop moet schriftelijk worden aangegaan. Verder kan de consument gedurende 7 dagen na ontvangst van het product, de koop zonder opgave van redenen ontbinden. Deze termijn wordt verlengd indien in de koopakte niet alle voorgeschreven informatie staat. De consument heeft bij ontbinding recht op teruggave van hetgeen hij reeds heeft betaald. Alleen de rechtstreekse kosten van het terugzenden van een product, zoals portokosten, zijn voor rekening van de consument. Ontbinding van de koop heeft tot gevolg dat een eventuele financierings-

¹ Zie art. 6:235 BW.

overeenkomst eveneens wordt ontbonden. Indien een verkoper een consument ongevraagd opbelt, moet hij aan het begin van het gesprek zijn identiteit bekend maken alsmede het commerciële oogmerk van het telefoongesprek.

V Consumentenkoop en garanties

Onder consumentenkoop wordt verstaan de koop van een roerende zaak, die wordt gesloten door een verkoper die handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf en een consument. De bepalingen met betrekking tot consumentenkoop en garanties zijn te vinden in artikelen 7:5, 7:6a, 7:17–7:19, 7:21–7:23 en 7:25 BW en strekken ter implementatie van de Richtlijn 1999/44/EG. De levering van diensten valt niet onder de regeling. De bepalingen zijn wel van toepassing op de levering van gas en elektriciteit.

De consument mag verwachten dat het afgeleverde product die eigenschappen bezit die voor een normaal gebruik nodig zijn, alsmede de eigenschappen die voor een bijzonder gebruik nodig zijn. In artikel 7:21 BW is geregeld wat de consument kan eisen indien de afgeleverde zaak niet aan de overeenkomst voldoet (te weten: herstel, vervanging etc.). De consument is verplicht het afgeleverde product op deugdelijkheid te onderzoeken en de verkoper zo spoedig mogelijk te waarschuwen indien hij gebreken constateert.

In een garantie dient in een duidelijke en heldere taal te zijn vermeld welke rechten en verplichtingen voor de consument uit de garantie voortvloeien. Voorts moet de naam en het adres van de verkoper of producent in de garantie worden vermeld, alsmede de duur en het gebied waarvoor de garantie geldt.

VI Elektronische handel

Artikelen 3:15d t/m 3:15f, 6:196c en 6:227a t/m 6:227c BW geven uitvoering aan Richtlijn 2000/31/EG. Deze bepalingen strekken ter bevordering van de elektronische handel voor diensten van de informatiemaatschappij. Bepalend voor de kwalificatie van een on-line dienst is niet de vraag of deze wordt verricht tegen een vergoeding maar of er sprake is van een economische activiteit. Dit betekent dat het gratis aanbieden van on-line informatie of het ter beschikking stellen van zoekfaciliteiten op het internet ook onder genoemde wettelijke bepalingen kunnen vallen.

De verleners van diensten van de informatiemaatschappij hebben de verplichting om bepaalde gegevens gemakkelijk, rechtstreeks en permanent toegankelijk te maken voor degenen die gebruik maken van de dienst. Het betreft onder andere de identiteit en het adres van de vestiging, elektronische postadres, verwijzing naar beroepsregels etc. Voorts zijn er voorschriften indien commerciële communicatie deel uitmaakt van een dienst van de informatiemaatschappij.

De aansprakelijkheid van de dienstverlener van de informatiemaatschappij die als tussenpersoon optreedt, is begrensd (artikel 6:196c BW). Bepaalde overeenkomsten kunnen op grond van de wet slechts schriftelijk tot stand komen. Indien overeenkomsten via elektronische weg worden gesloten is hieraan voldaan, mits de overeenkomst kan worden geraadpleegd, de authenticiteit in voldoende mate is gewaarborgd, het moment van de totstandkoming van de overeenkomst alsmede de identiteit van de betrokken partijen met voldoende zekerheid kunnen worden vastgesteld.

Voordat een overeenkomst langs elektronische weg tot stand is gekomen, dient op een duidelijke en ondubbelzinnige wijze informatie te worden verstrekt over – onder andere – de wijze waarop de overeenkomst tot stand zal komen en de handelingen die daarvoor nodig zijn, de talen waarin de overeenkomst kan worden gesloten en de mogelijkheid van het al dan niet archiveren van de overeenkomst nadat deze tot stand is gekomen.

3b. Bepalingen die de consumentenautoriteit bestuursrechtelijk gaat handhaven

I Colportage

De Colportagewet biedt consumenten bescherming bij huis-aan-huis-verkoop en bij demonstraties met verkoop. Richtlijn 85/577/EEG is geïmplementeerd in de Colportagewet.

De wettelijke bescherming bestaat uit de verplichting voor de verkoper om, op straffe van nietigheid, een overeenkomst die door colportage tot stand is gekomen, schriftelijk in tweevoud op te maken. De overeenkomst dient bepaalde informatie te bevatten zoals de naam en het adres van de colporteur, het totaal van betalingen en de datum waarop de overeenkomst wordt aangegaan. De consument kan deze overeenkomst ontbinden door middel van een schriftelijke mededeling. In het geval de koopakte is voorzien van een dagtekening door de Kamer van Koophandel, kan de consument de overeenkomst uiterlijk acht dagen na deze dagtekening ontbinden.

In de brief is reeds opgemerkt dat het kabinet voornemens is om naast de civielrechtelijke elementen uit de Colportagewet slechts bestuursrechtelijke handhaving van deze wet toe te staan en handhaving dus uit het strafrecht te halen. Het verbod op colportage van geldkredieten en goederenkredieten (art. 6 Colportagewet) zal worden gehandhaafd door de AFM als toezichthouder op de financiële sector.

II Prijsaanduidingen

De Prijzenwet en het Besluit prijsaanduiding producten bevat voorschriften met betrekking tot de wijze waarop een verkoper een verkoopprijs bekend moet maken. Met laatstgenoemd besluit wordt uitvoering gegeven aan Richtlijn 98/6/EG. Een product moet in beginsel worden voorzien van een verkoopprijs en de prijs per meeteenheid. Indien voor een product reclame wordt gemaakt, moet ook aan deze eisen worden voldaan. De prijsaanduiding is voorts aan allerlei voorschriften gebonden. Zo dient de aanduiding op, in of nabij het product of het monster dan wel op de verpakking te staan.

Overtreding van voorschriften gesteld bij of krachtens artikel 2b van de Prijzenwet is een economisch delict in de zin van de Wet economische delicten. FIOD-ECD is belast met de opsporing hiervan. De consumentenautoriteit zal de desbetreffende voorschriften bestuursrechtelijk gaan handhaven. Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving zullen niet langer naast elkaar bestaan wanneer het voornemen van het kabinet om slechts bestuursrechtelijke handhaving van deze rechtsregels toe te staan is uitgevoerd.

III Misleidende en vergelijkende reclame / oneerlijke handelspraktijken Wordt behandeld in punt 3c.

3c. Implementatie van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken

Implementatie van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken vindt plaats:

- in een nieuwe bestuursrechtelijke wet (Wet oneerlijke handelspraktijken) en
- in het Burgerlijk Wetboek (art. 6:194 BW en verder).

Implementatie van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken¹ vraagt speciale aandacht. Implementatie van deze richtlijn zal plaats vinden in het Burgerlijk Wetboek en daarnaast ook in een bestuursrechtelijk door de consumententoezichthouder te handhaven wet (Wet oneerlijke handels-

¹ De Richtlijn oneerlijke handelspraktijken is aangenomen door de Raad op 18 april 2005.

praktijken). Wat het laatste betreft moet worden gedacht aan die handelspraktijken die onder alle omstandigheden als oneerlijk moeten worden beschouwd. Daarbij gaat het om praktijken zoals die in Bijlage I bij de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken worden genoemd als ook mogelijk andere elementen uit de richtlijn die zich eveneens lenen voor bestuursrechtelijke handhaving door de consumententoezichthouder. Dat zal nader worden onderzocht. Gelet op de richtlijn én op Verordening 2006/2004 zal in elk geval moeten worden gewaarborgd dat adequaat kan worden opgetreden tegen handelspraktijken waarbij, zoals de richtlijn aangeeft, het economische gedrag van de gemiddelde consument wezenlijk is verstoord of kan worden verstoord.

Het bestuursrechtelijk handhavingsinstrumentarium met betrekking tot de Wet oneerlijke handelspraktijken omvat de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom en de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen. Op besluiten van de toezichthouder is het gebruikelijke regime van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Gelet op de vrije bewijsleer, zijn besluiten van de toezichthouder niet bindend voor de rechter in een civiele procedure. Er bestaan in het Nederlandse rechtstelsel overigens al de nodige sectorale toezichthouders die «oneerlijke handelspraktijken» bestuursrechtelijk handhaven – voorbeelden zijn AFM (Wet Financiële Dienstverlening – art. 30 en verder), DTe (Elektriciteitswet – art. 95m en Gaswet – art. 52b) en de op te richten Zorgautoriteit (voorstel Wet Marktordening Gezondheidszorg).¹

Het wetsvoorstel Wet financiële dienstverlening bevat reeds bepalingen inzake oneerlijke handelspraktijken op het gebied van financiële markten. Bij de implementatie van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken zal er op toe worden gezien dat er geen bestuursrechtelijke bevoegdheden bestaan voor de consumentenautoriteit wat betreft de financiële sector. De AFM blijft aldus de bestuursrechtelijke handhavende instantie voor oneerlijke handelspraktijken in de financiële sector.

Uitgangspunt blijft dat door oneerlijke handelspraktijken getroffen handelaren zelf hun recht via de civiele rechter halen. De implementatie van de consumentenbeschermende regels uit de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken in het BW en de Wet oneerlijke handelspraktijken zal alleen consumenten beschermen tegen oneerlijke handelspraktijken en bevat dus geen voorziening voor business to business-zaken. Wat betreft dit laatste betreft blijft de bestaande BW-regeling van misleidende en vergelijkende reclame van kracht; het toepassingsgebied daarvan zal beperkt worden tot business to business-zaken.

4. De verhouding van de consumentenautoriteit tot andere toezichthouders

4a. Europese samenwerking tussen consumententoezichthouders in de Lidstaten bij handhaving van Verordening 2006/2004

De verordening onderscheidt enerzijds Europese samenwerking tussen de consumententoezichthouders op het gebied van wederzijdse bijstand bij (redelijke vermoedens van) intracommunautaire inbreuken en anderzijds meer algemene Europese samenwerking tussen deze toezichthouders op het gebied van bijvoorbeeld coördinatie van opleidingen, verzamelen van statistische informatie en dergelijke.

Wederzijdse bijstand

In het kader van wederzijdse bijstand moet door bevoegde autoriteiten informatie worden verstrekt in de volgende situaties:

(1) *op verzoek*; een aangezochte instantie moet alle relevante informatie

¹ Zie verder over de Zorgautoriteit de brief van de minister van VWS van 10 september 2004, Tweede Kamer 2003–2004, 29 324, nr. 3.

aan een verzoekende instantie verstrekken die nodig is om vast te stellen of een intracommunautaire inbreuk heeft plaatsgehad dan wel een redelijk vermoeden bestaat dat deze kan plaatshebben. Zo'n verzoek vindt plaats via de unieke verbindingsbureaus (zie hiervoor punt 1b van deze bijlage) van de betrokken Lidstaten.

- (2) *op eigen initiatief* moeten de bevoegde autoriteiten de andere Lidstaten en de Commissie op de hoogte stellen van en van alle nodige informatie voorzien indien zij kennis krijgen van een intracommunautaire inbreuk of een redelijk vermoeden dat een dergelijke inbreuk kan plaatshebben. Hetzelfde geldt wanneer de bevoegde autoriteit verdere handhavingmaatregelen treft of verzoeken om wederzijdse bijstand ontvangt.
- (3) *in het kader van coördinatie van markttoezicht- en handhavingsactiviteiten* wisselen de bevoegde autoriteiten daartoe alle nodige informatie uit (bijv. in geval van gezamenlijke aanpak van intracommunautaire inbreuken in meer dan twee Lidstaten) via de betrokken unieke verbindingsbureaus.

De Europese Commissie houdt een databank bij waarin zij de informatie die zij bij elk van deze drie situaties ontvangt, opslaat en verwerkt. Wanneer een intracommunautaire inbreuk naderhand ongegrond blijkt te zijn stelt de bevoegde autoriteit de Europese Commissie hiervan op de hoogte.

Bredere samenwerking

In de Verordening is in het kader van activiteiten van de Gemeenschap opgenomen dat de Lidstaten elkaar en de Commissie, voor zover noodzakelijk voor het bereiken van de doelstellingen van de Verordening, in kennis stellen van hun activiteiten van communautair belang op het gebied van: (a) coördinatie van de handhaving zoals bij opleidingen, verzameling en indeling van consumentenklachten, ontwikkeling van informatie- en communicatiemiddelen, de ontwikkeling van normen, methodologieën en richtsnoeren voor de met de handhaving belaste ambtenaren en voor de uitwisseling van hun ambtenaren. (b) administratieve samenwerking zoals bij consumentenvoorlichting en advisering, ondersteuning van activiteiten van consumentenvertegenwoordigers, ondersteuning van activiteiten van met buitengerechtelijke geschillenbeslechting belaste organen, ondersteuning van de toegang van de consument tot de rechter en het verzamelen van statistieken, onderzoeksresultaten of andere gegevens over consumentengedrag, attitudes en tevredenheid.

Met betrekking tot de geheimhoudingsverplichtingen die gelden voor gegevens die in het kader van wederzijdse bijstand worden uitgewisseld is – kort gezegd – in de verordening het volgende opgenomen:

- informatie verkregen via het Europese netwerk mag alleen gebruikt worden met het oog op de naleving van de wetgeving ter bescherming van de belangen van de consument (doelbeperking);
- informatie, die ongeacht de vorm, wordt verstrekt aan bevoegde autoriteiten, rechtbanken of andere overheidsinstanties en de Europese Commissie (incl. informatie uit databank beheerd door de Europese Commissie) is vertrouwelijk en valt onder het beroepsgeheim wanneer openbaarmaking afbreuk kan doen aan:
 - bescherming van persoonlijke levenssfeer en integriteit van het individu
 - commerciële belangen van een natuurlijk of rechtspersoon met inbegrip van intellectuele eigendomsrechten
 - gerechtelijke procedures en juridisch advies
 - het doel van controles en onderzoeken
- openbaarmaking van dergelijke vertrouwelijke informatie is echter

toegestaan wanneer openbaarmaking nodig is om een intra-communautaire inbreuk te beëindigen of te verbieden en de instantie die de informatie verstrekt toestemming geeft de informatie openbaar te maken.

Thans wordt onderzocht in hoeverre bij de samenwerking van de consumentenautoriteit met andere toezichthouders en andere instanties gegevensuitwisseling mogelijk is, welke geheimhoudingsbepalingen hierbij in acht moeten worden genomen en in hoeverre eventuele wetsaanpassingen nodig zijn. Hierover wordt uw Kamer geïnformeerd bij indiening van het wetsvoorstel voor de consumentenautoriteit met bijbehorende Memorie van Toelichting.

4b. Samenwerking met Nederlandse toezichthouders die voortvloeit uit samenloop

De generieke consumentenregels die de consumentenautoriteit zal handhaven (civielrechtelijk of bestuursrechtelijk), bevatten soms normen die ook gesteld – en meestal verder uitgewerkt – worden in sectorale wetgeving. Samenloop van bevoegdheden van verschillende bestuursorganen bij hetzelfde feit op basis van verschillende wetgeving is niet uniek. Een al bestaand voorbeeld hiervan is de bevoegdheid van de NMa op te treden tegen misbruik van economische machtspositie ex artikel 24 Mededingingswet. Hier kan samenloop bestaan met de bevoegdheden van de OPTA ex de Telecommunicatiewet of de Postwet – denk aan de regels voor partijen met aanmerkelijke marktmacht uit de Telecommunicatiewet.

In de instellingswet voor de consumentenautoriteit zal zoals gezegd worden geregeld dat een sectorale toezichthouder de primair aangewezen toezichthouder is als deze tevens bevoegd is op te treden bij een inbreuk op het generieke consumentenrecht. Ook als de sectorale toezichthouder besluit niet te handhaven, bijvoorbeeld omdat hij van mening is dat er geen inbreuk heeft plaatsgevonden, zal de consumentenautoriteit niet optreden tenzij de desbetreffende sectorale toezichthouder hierom verzoekt. Deze «voorrangsregeling» voorkomt zogenaamd «forum-shopperen» en voorkomt ook dat een markt geconfronteerd wordt met dubbel toezicht. Ook vanuit de wens om te komen tot een zo hoog mogelijk beschermingsniveau voor consumenten, is deze wettelijk te verankeren voorrangsregel logisch. De voorrangsregel moet behelzen dat de consumentenautoriteit niet op kan treden. Toch is het onwenselijk om de generieke consumentenregels zelf te laten handhaven door de sectorale toezichthouders. Dit werkt namelijk versnippering van consumentenbescherming in de hand en is niet bevorderlijk voor een uniforme uitleg van begrippen. Door de consumentenautoriteit te verbieden zelf op te treden, maar wel bevoegd te houden op een markt als er samenloop van bevoegdheden is, is het voor de sectorale toezichthouder mogelijk de consumentenautoriteit in te schakelen voor concrete bijstand in een zaak. De consumentenautoriteit kan dan alleen optreden, als de sectorale toezichthouder er om vraagt. De instellingswet voor de consumentenautoriteit zal hiertoe een bepaling bevatten als aanvulling op de voorrangsregel.

De consumententoezichthouder heeft, zoals eerder vermeld, geen toezichts- en handhavingsbevoegdheden wat betreft de financiële sector, hiervoor is de AFM bevoegd. Op dat gebied zal er derhalve geen sprake zijn van samenloop van wettelijke bevoegdheden tussen de consumentenautoriteit en de AFM.

Om rechtsonzekerheid te voorkomen, is wel een adequate gegevens-uitwisseling geboden, evenals een consistente uitleg van begrippen. De instellingswet voor de consumentenautoriteit zal daarom een bepaling bevatten dat voor zover door een sectorale toezichthouder bij de uitoefening van zijn bevoegdheden begrippen worden uitgelegd die ook worden gehanteerd door de consumentenautoriteit (zie punt 3 bijlage), dat over deze uitleg overeenstemming moet worden bereikt met de consumentenautoriteit. Dergelijke overeenstemming is, binnen het geschetste kader, slechts noodzakelijk voor gevallen waarin dezelfde bepalingen uit dezelfde wet door verschillende toezichthouders worden toegepast. In gevallen waarbij slechts begrippen uit sectorspecifieke regelgeving worden toegepast die gelijkenis vertonen met de algemene normen die de consumentenautoriteit handhaaft kan worden volstaan met afstemming tussen de sectorale toezichthouder en de consumentenautoriteit.

Ter vergelijking de Telecommunicatiewet:

Artikel 18.3 lid 2 Telecommunicatiewet

Voorzover bij de uitoefening van bevoegdheden van het college begrippen worden uitgelegd die worden gehanteerd bij de toepassing van de artikelen 24 en 88 van de Mededingingswet, geschiedt de uitoefening van die bevoegdheden overeenkomstig door het college in overeenstemming met de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit vastgestelde algemene richtlijnen. Van de richtlijnen doet het college mededeling in de Staatscourant.

De instellingswet bevat hierover nadere regels.

5. De verhouding van de consumentenautoriteit tot maatschappelijke organisaties

In deze paragraaf komt de relatie van de consumentenautoriteit tot enkele private initiatieven aan de orde. Zoals eerder genoemd zal de consumentenautoriteit samenwerken met andere toezichthouders die raakvlakken hebben met consumentenbescherming. In het kader van een moderne overheid die samenwerkt met andere partijen (burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties en instellingen) aan de ontwikkeling en uitvoering van beleid, wordt tevens voorzien in samenwerking met maatschappelijke organisaties die raakvlakken hebben met consumentenbescherming. Door middel van samenwerking kan de consumentenautoriteit maatschappelijke organisaties meer betrekken bij de keuzes in haar taakuitoefening en hiermee rekenschap en verantwoording afleggen aan politiek en maatschappij. Hierbij kan de consumentenautoriteit bijvoorbeeld in haar jaarverslag aangeven hoe maatschappelijke partijen zijn betrokken bij haar taakuitoefening. De uitgangspunten van de samenwerking met maatschappelijke organisaties zullen worden neergelegd in de instellingswet voor de consumentenautoriteit.

De samenwerking kan bijvoorbeeld bestaan uit het doorverwijzen van klachten, het geven van voorlichting en het signaleren en eventueel onderbouwen van ervaringen uit de praktijk op het gebied van consumentenklachten. Via consultatie en (periodiek) overleg met maatschappelijke organisaties kan de consumentenautoriteit invulling geven aan deze samenwerking. Hierbij kunnen tevens algemene of meer specifieke adviezen gevraagd of gegeven worden op het gebied van consumentenbescherming. De consumentenautoriteit kan deze adviezen vervolgens gebruiken bij de invulling van haar taakuitoefening, bijvoorbeeld bij de keuze van gebieden waar extra aandacht aan wordt besteed en vice versa. Hieronder wordt kort ingegaan op de volgende maatschappelijke organisaties: Consumentenbond, Stichting De Ombudsman, de Stichting

Geschillencommissies voor Consumentenzaken en de Stichting Reclame Code. Bij deze laatste organisatie wordt tevens ingegaan op de relatie tot de onderdelen uit Verordening 2006/2004 die betrekking hebben op reclame.

5a. Consumentenbond

Typering organisatie

De Consumentenbond heeft als statutaire doelstelling: «*de belangen van consumenten in het algemeen en van de leden van de bond in het bijzonder in Nederland – en voorzover mogelijk en zodrig daarbuiten – te behartigen.*» De Consumentenbond kenmerkt zich als een ledenorganisatie (en is dus een vereniging), maar heeft ook meer «publieke» bevoegdheden. Zo is de Consumentenbond als enige opgenomen als organisatie ter behartiging van de bescherming van consumentenbelangen op de lijst voor Nederland van instanties die bevoegd zijn tot het instellen van een actie overeenkomstig artikel 4 van de Richtlijn tot het doen staken van inbreuken op consumentenbelangen (Richtlijn 98/27/EG). Het betreft hier de bevoegdheid in andere EU-lidstaten beëindiging van intracommunautaire inbreuken op het consumentenrecht te vorderen. De Nederlandse evenknie van deze bevoegdheid kan worden aangetroffen in art. 3:305a BW en verder in art. 6:240 BW – het collectieve actierecht. Art. 3:305a BW maakt het mogelijk voor een stichting of vereniging als de Consumentenbond om een rechtsvordering in te stellen die strekt tot bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen, hier dus «de consument» en/of leden van de bond. Voor een beknopte omschrijving van dit collectieve actierecht en verdere literatuur zij verwezen naar het onderzoek van bureau EIM van mei 2004 «Consumentenklachten en collectieve acties» dat in opdracht van EZ is verricht. Artikel 6:240 BW maakt het voor een rechtspersoon als de Consumentenbond mogelijk een vordering in te stellen waarbij bedingen in bepaalde algemene voorwaarden onredelijk bezwarend worden verklaard. De eerder genoemde versnelde verzoekschriftprocedure (het nieuwe art. 3:305d BW) zal ook worden opengesteld voor consumentenorganisaties zoals de Consumentenbond.

Samenwerking met de consumentenautoriteit

De Consumentenbond kan met de hiervoor genoemde bevoegdheden feitelijk vorderingen instellen op het gehele toezichtgebied van de consumentenautoriteit (en andere toezichthouders belast met consumentenbescherming). Naast de eerdergenoemde samenwerking is het daarom wenselijk om inzet van het collectief actierecht en het doen van een verzoek conform de nieuwe verzoekschriftprocedure door de Consumentenbond met de consumentenautoriteit af te stemmen.

5b. Stichting De Ombudsman

Typering organisatie

Stichting De Ombudsman is een onafhankelijke landelijke stichting, voortgekomen uit een consumentenprogramma bij de VARA. De stichting is zowel actief op individueel als op collectief niveau. In individuele kwesties adviseert Stichting De Ombudsman gedupeerden of verwijst door naar de juiste instantie. De stichting fungeert vanuit haar sociale doelstelling bij bepaalde individuele zaken die andere organisaties niet kunnen behandelen, als eindstation. Bij klachten waarbij groepen mensen gedupeerd zijn en wanneer er geen andere belangenbehartiging bestaat, onderneemt Stichting De Ombudsman desgewenst actie of gaat zij bijvoorbeeld een gesprek aan met een brancheorganisatie. De stichting doet dit voornamelijk in de vorm van media-aandacht: ze werkt nauw samen met radio- en televisieprogramma's van het publieke omroepbestel. De bij de Stichting

De Ombudsman aanwezige klachtendossiers vormen een rijke bron van (juridische) informatie.

Samenwerking met de consumentenautoriteit

Naast de bij de inleiding genoemde samenwerking is het wenselijk om eventuele inzet van het collectief actierecht door de Stichting De Ombudsman met de consumentenautoriteit af te stemmen.

5c. Stichting Geschillencommissies voor consumentenzaken

Typering organisatie

Om individuele geschillen tussen consumenten en ondernemers te beslechten is de Stichting Geschillencommissies voor consumentenzaken (SGC) in het leven geroepen.

De SGC faciliteert de geschillencommissies die voor een dertigtal branches zijn ingesteld.

Deze geschillencommissies vormen het sluitstuk van algemene voorwaarden die in het kader van de Coördinatiegroep Zelfreguleringsoverleg (CZ) van de SER tot stand zijn gekomen.¹ Het resultaat van de besprekingen in de SER-CZ wordt ter kennisgeving toegezonden aan de minister van Justitie.² Iedere geschillencommissie bestaat uit drie personen: de voorzitter (een jurist), één lid voorgedragen door de Consumentenbond en één door de brancheorganisatie. Deze drie leden opereren onafhankelijk van deze organisaties. Het werkterrein van de SGC raakt de consumentenautoriteit, zo zal de consumentenautoriteit zich bijvoorbeeld bezig houden met de bepalingen over algemene voorwaarden in het BW (afdeling 3, titel 5 van Boek 6 BW). Een groot verschil is, dat de geschillencommissies onder de SGC zich per definitie bezig houden met individuele geschillen, terwijl de Consumentenautoriteit zich daar expliciet niet mee bezig houdt. De consumentenautoriteit pakt immers inbreuken met een collectief karakter op het consumentenrecht aan. Uiteraard kan in een individueel geschil sprake zijn van een inbreuk op het consumentenrecht met een collectief karakter, maar een geschillencommissie zal zich beperken tot die ene zaak en niet bijvoorbeeld een collectieve actie starten om een ondernemer te dwingen zijn inbreuk makende praktijken te staken.³ Andersom zal in die situatie de Consumentenautoriteit bij inbreuken op het consumentenrecht met een collectief karakter onderliggende individuele geschillen niet beslechten – de individuele consument zal zelf zijn recht moeten blijven halen.⁴

Samenwerking met de consumentenautoriteit

Belangrijkste punt van samenwerking zal zijn, het doorverwijzen van consumenten met een individueel geschil door de consumentenautoriteit naar de SGC. Ook zou de SGC haar ervaringen uit de praktijk op het gebied van consumentenklachten kunnen signaleren en onderbouwen bij de consumentenautoriteit. Samenwerking is ook denkbaar aangaande voorlichting aan consumenten.

5d. Stichting Reclame Code

Typering organisatie

De Stichting Reclame Code (hierna: SRC) stelt zich ten doel als private klachteninstantie snel en doeltreffend te oordelen over reclame-uitingen. Hiertoe zijn door de SRC regels opgesteld waaraan reclame moet voldoen: de Nederlandse Reclame Code. Bovendien is de Reclame Code Commissie ingesteld, een onafhankelijk orgaan, dat als taak heeft te beoordelen of reclame-uitingen waarover geklaagd wordt al dan niet in strijd zijn met de Nederlandse Reclame Code.

¹ Al is totstandkoming van de desbetreffende algemene voorwaarden binnen de SER-CZ de «koninklijke weg» voor erkenning van een geschillencommissie, dit lijkt geen noodzakelijke voorwaarde voor erkenning.

² En aan de staatssecretaris van Economische Zaken als verantwoordelijke voor het consumentenbeleid van de overheid en de SER-Commissie voor Consumentenangelegenheden.

³ Van uitspraken van een geschillencommissie van de SGC zal overigens in veel gevallen een zuiverende werking uitgaan – ondernemers zullen naar aangenomen mag worden hun praktijken na een uitspraak aanpassen.

⁴ Uiteraard zal er wel bepaalde invloed zijn van het optreden van de consumentenautoriteit op individuele geschillen – zie pag. 25 van het strategisch actieprogramma. Hier wordt verder buiten beschouwing gelaten de gedachtevorming rond het wetsvoorstel inzake collectieve afwikkeling massaschade.

Samenwerking met de consumentenautoriteit en relatie tot onderdelen uit de Verordening die betrekking hebben op reclame

Naast de bij de inleiding genoemde algemene samenwerking zijn art. 10 t/m 21 van de Europese Richtlijn «TV zonder grenzen» (Richtlijn 97/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1997) van belang voor samenwerking met SRC.

Richtlijn TV zonder grenzen

Deze artikelen betreffen reclame op radio en televisie en de artikelen 12, 15 en 16 zijn geïmplementeerd via zelfregulering via de SRC. Omdat de overheid verantwoordelijk blijft voor een tijdige en correcte implementatie is in artikel 169 van de Mediawet een vangnetbepaling opgenomen waarmee regels gesteld kunnen worden indien een of meer van de artikelen 12, 15 en 16 van de Europese richtlijn, naar het oordeel van de Minister van OCW niet, niet voldoende, niet juist of niet tijdig zijn uitgewerkt in de Nederlandse Reclame Code of in een vergelijkbare door de Stichting Reclame Code tot stand gebrachte regeling, dan wel de Stichting Reclame Code in gebreke blijft met het toezicht daarop.

Voor zover via de SRC niet voldaan kan worden aan de verplichting tot wederzijdse bijstand aan bevoegde buitenlandse autoriteiten bij communautaire inbreuken op de artikelen 12, 15 en 16 van de Richtlijn «TV zonder grenzen» blijft op basis van de Verordening de verplichting bestaan tot adequate implementatie. Thans wordt nader onderzocht hoe dit risico ondervangen kan worden.

De Richtlijn oneerlijke handelspraktijken

De Richtlijn oneerlijke handelspraktijken betreft oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt. Met de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken is Richtlijn 84/450/EEG over misleidende reclame gewijzigd. Lidstaten moeten zorg dragen voor «passende en doeltreffende middelen ter bestrijding van misleidende reclame». Daartoe behoren wettelijke bepalingen op grond waarvan personen of organisaties die volgens de nationale wetgeving een rechtmatig belang hebben bij het bestrijden van misleidende reclame of het reguleren van vergelijkende reclame:

- a) in rechte kunnen optreden tegen dergelijke reclame of
- b) deze reclame kunnen voorleggen aan een administratieve instantie die bevoegd is, hetzij zelf een uitspraak te doen over een klacht, hetzij een passende gerechtelijke procedure in te leiden.

Elke lidstaat beslist volgens artikel 4 van de gewijzigde Richtlijn 84/450/EEG welke procedure wordt gevolgd en of de rechterlijke of administratieve instantie mag eisen dat afdoening van de klacht eerst langs andere wegen, waaronder die vermeld in artikel 5, wordt beproefd.¹

Artikel 5 Richtlijn 84/450/EEG

Deze richtlijn sluit vrijwillig toezicht op misleidende reclame door zelfreguleringscolleges en het inschakelen van deze colleges door de in artikel 4 genoemde personen of organisaties niet uit, indien de mogelijkheid van behandeling door zulke colleges bestaat naast de gerechtelijke of de administratieve procedure bedoeld in artikel 4.

Naar de mening van het kabinet staat het de consumentenautoriteit als toezichthouder in de zin van de Algemene wet bestuursrecht vrij om klachten aangaande misleidende reclame door te verwijzen naar zelfregulerende instanties als de SRC bij bepaalde mogelijke inbreuken op door de consumentenautoriteit te handhaven regelgeving. Verordening 2006/2004 begrenst uiteraard deze mogelijkheid bij intra-communautaire inbreuken – zie artikel 8 lid 3 van de verordening.

¹ Zie ook de artikelen 10 en 11 van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken zelf.

Thans wordt nader onderzocht door OCW en EZ of voor intracommunautaire inbreuken wetsaanpassing nodig is.

Het ligt in de rede, dat er situaties van samenloop zullen bestaan tussen de consumentenautoriteit als handhaver straks van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken bij intracommunautaire inbreuken en van de implementatiebepalingen van deze Richtlijn in het Burgerlijk Wetboek bij «nationale» inbreuken. Het betreft hier met name misleidende reclame-uitingen, in strijd met (de implementatie van) de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken, die ook strijd opleveren met de Nederlandse Reclame Code of bijzondere reclame codes.