

Vergaderjaar 2005–2006

30 411

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 20 oktober 2005 en het nader rapport d.d. 14 december 2005, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Economische Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 11 juli 2005, no.05 002574, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels omtrent instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming (Wet handhaving consumentenbescherming), met memorie van toelichting.

Op 27 oktober 2004 hebben het Europees Parlement en de Raad van Ministers een verordening vastgesteld betreffende de samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming (hierna: verordening 2006/2004)². Deze verordening is met ingang van 29 december 2005 van toepassing, met uitzonderingen van de hoofdstukken II en III, die vanaf 29 december 2006 van toepassing zijn. Het wetsvoorstel beoogt uitvoering te geven aan de uit verordening 2006/2004 voortvloeiende verplichtingen voor Nederland, onder meer door de instelling van een consumentenautoriteit. Daarnaast beoogt het wetsvoorstel de huidige problematiek van nationale inbreuken op consumentenrechten met een collectief karakter op te lossen. Dergelijke inbreuken ontregelen de markt doordat zij consumenten verhinderen een geïnformeerde en efficiënte keuze te maken, en leiden tot concurrentievervalsing.

Het wetsvoorstel voorziet in verbetering van de handhavingmogelijkheden van nationale en intracommunautaire inbreuken op het consumentenrecht met een collectief karakter door:

(a) introductie van de mogelijkheid voor de consumentenautoriteit of een stichting of vereniging met volledige rechtsbevoegdheid en zetel in Nederland die de belangen behartigt van consumenten, om een verzoekschriftprocedure te starten bij het gerechtshof Den Haag (zie artikel 8.1), en

(b) introductie van een stelsel van bestuursrechtelijke handhaving, waar privaatrechtelijke handhaving tekort schiet.

Het wetsvoorstel leidt niet tot wijzigingen in het materiële consumentenrecht.

De Raad onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de invoering van een duaal handhavingstelsel, de status van de consumentenautoriteit, de definities, de bestuursrechtelijke bevoegdheden tot handhaving, de afstemming tussen de verschillende betrokken

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

² PbEU 2004, L 364/1. In juni 2004 heeft (afdeling I van) de Raad van State een voorlichting uitgebracht over het voorstel van deze verordening, zie zaak W03.04 0127.

autoriteiten en instanties, de wijze van delegatie en de territoriale werksfeer. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 11 juli 2005, nr. 05.002574, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 oktober 2005, nr. W10.05 0366/II, bied ik U hierbij aan.

1. De Consumentenautoriteit en het duale handhavingssstelsel

Het wetsvoorstel voorziet in de invoering van een duaal handhavingssstelsel, waarbij het toezicht op de naleving van de consumentenwetgeving plaatsvindt langs de bestuursrechtelijke weg. Handhaving van deze wetgeving daarentegen vindt, afhankelijk van de aard van de regel, óf via het civiele recht, óf via het bestuursrecht plaats. In de toelichting wordt hierover opgemerkt: «Een dergelijke dualiteit is gelet op verordening 2006/2004 niet te voorkomen. De verordening schrijft immers publieke toezichtsbevoegdheden voor, die in het Nederlandse rechtsstelsel effectief alleen bestuursrechtelijk kunnen worden ingevuld. Deze dualiteit zou alleen voorkomen kunnen worden door de te handhaven privaatrechtelijke regels uit het BW een bestuursrechtelijke evenknie te geven – kortom: de BW-regels te kopiëren in een bestuursrechtelijke wet. Deze stap gaat – gelet op het karakter van de regels – het kabinet te ver»¹.

De Raad onderschrijft de noodzaak tot invoering van een publiekrechtelijke toezichthouder, omdat de in artikel 4, zesde lid, van verordening 2006/2004 genoemde onderzoeks- en handhavingbevoegdheden dit vereisen². Bezien dient te worden of gekozen moet worden voor aanwijzing van een bestaande toezichthouder of een nieuw op te richten toezichthouder. Voor wat de bestaande toezichthouders betreft concludeert de Raad dat deze vrijwel alle op een specifiek (deel)terrein werkzaam zijn. Dit geldt in mindere mate voor de NMa. Echter, gelet op de aard van de taken en werkzaamheden van de NMa – welke primair zijn gericht op werkzame concurrentie en bescherming van de mededinging en niet op eerlijke concurrentie en bescherming van de consument – is onder de huidige omstandigheden aanwijzing van de NMa als consumentenautoriteit minder wenselijk en ligt instelling van een nieuwe toezichthouder voor de hand. De Raad adviseert de memorie van toelichting terzake van het bovenstaande aan te vullen.

Met betrekking tot de handhaving door de consumentenautoriteit, constateert de Raad dat het nationale consumentenrecht gekenmerkt wordt door een veelal privaatrechtelijk karakter en zelfregulering. Tegelijkertijd is, zoals eerder is opgemerkt, publiekrechtelijk toezicht nodig. Tot slot wordt door de regering kennelijk het uitgangspunt gehanteerd, dat op dit moment zoveel mogelijk wordt aangesloten bij het huidige nationale systeem. De in dat verband gekozen oplossing, te weten handhaving zowel via civiel recht als bestuursrecht, leidt evenwel tot praktische uitvoeringsvragen en onduidelijkheid inzake bevoegdheidstoedeling.

De Raad is van mening dat in de toelichting onvoldoende wordt ingegaan op mogelijke alternatieven voor het beoogde duale handhavingssstelsel, zoals een overwegend bestuursrechtelijk systeem van consumentenbescherming. De Raad adviseert de toelichting aan te vullen met een uiteenzetting op dit punt.

De Raad is voorts van mening dat op termijn toegewerkt dient te worden naar een transparanter en coherenter systeem van handhaving³. In dat licht bezien adviseert de Raad dat het verslag voorzien in het voorgestelde artikel 9.2 niet alleen de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de consumentenautoriteit omvat, maar ook ingaat op de werking van het duale handhavingssstelsel. Het voorgestelde artikel 9.2 bepaalt dat dit verslag binnen vier jaar na inwerkingtreding van de wet aan de Staten-Generaal wordt verzonden. Gelet op het feit dat inwerkingtreding van de wet per 29 december 2005 niet haalbaar lijkt en het verslag op zijn vroegst eind 2009 wordt verstuurd, adviseert de Raad om het voorgestelde artikel 9.2 in die zin aan te passen dat de evaluatie vier jaar na de inwerkingtreding van verordening 2006/2004 (eind 2008) plaatsvindt. De datum van eind 2008 komt bovendien

¹ Zie paragraaf 5.1, tweede alinea van de toelichting.

² Zie bijvoorbeeld de in artikel 4, zesde lid, van verordening 2006/2004 genoemde bevoegdheid tot het vaststellen en beëindigen van intracommunautaire inbreuken.

³ Zie in dit kader tevens de aanbevelingen van Actal van 24 juni 2005, kenmerk RL/PS/2005/161.

overeen met het tijdstip waarop het tweede verslag aan de Europese Commissie moet worden uitgebracht¹.

1. Als gevolg van de opmerking van de Raad is paragraaf 1.3 van de toelichting zodanig aangepast dat duidelijk wordt waarom de instelling van een nieuwe toezichthouder wenselijk is in plaats van het aanwijzen van de NMa als ConsumentenAutoriteit.

In paragraaf 5.1 van de memorie van toelichting is een aanvulling opgenomen overeenkomstig het advies van de Raad om mogelijke alternatieven voor het beoogde duale handhavingstelsel toe te lichten. In paragraaf 5.1 is samengevat aangegeven dat als alternatief voor het duale handhavingstelsel in een overwegend bestuursrechtelijke stelsel in overweging is genomen. Het voordeel van zo'n stelsel is dat het toezicht en de handhaving in één hand zouden komen. Dit alternatief is echter niet gevolgd omdat het Nederlandse stelsel van (handhaving van) consumentenbescherming overwegend privaatrechtelijk is. Daarnaast is niet voor bestuursrechtelijke handhaving van privaatrechtelijke bepalingen geopteerd, omdat dit de bestuursrechter voor de taak zou stellen privaatrechtelijke begrippen en beginselen uit te leggen. Het advies van de Raad om artikel 9.2 aan te passen en de evaluatie vier jaar na inwerkingtreding van de verordening (eind 2008) te laten plaatsvinden is niet overgenomen. Deze termijn zou er op neer komen dat er al na ongeveer 1 à 2 jaar na inwerkingtreding van de wet geëvalueerd zou moeten worden. Een dergelijke termijn wordt te kort geacht om een goed beeld te kunnen hebben van het functioneren van de samenwerking van de onder het duale handhavingstelsel opererende toezichthouders en andere overheidsinstanties. De termijn om de evaluatie vier jaar na inwerkingtreding van de wet te laten plaatsvinden is gehandhaafd. Met een dergelijke termijn kan bovendien worden aangesloten bij het tijdstip waarop het derde verslag aan de Europese Commissie moet worden uitgebracht.

2. De status van de consumentenautoriteit

In het wetsvoorstel is gekozen voor volledige ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken voor de activiteiten en beslissingen van de consumentenautoriteit. Volgens artikel 2.1, eerste lid, van het wetsvoorstel wijst de Minister van Economische Zaken een onder hem ressorterende ambtenaar aan als consumentenautoriteit. Dit wordt als volgt toegelicht: «Er geldt een volledige ministeriële bevoegdheid voor het doen en laten van de consumentenautoriteit. Zoals gezegd is voor deze constructie gekozen om ervaring op te doen met publiek toezicht op private consumentenregels. Al zijn de rechtsnormen waarop de consumentenautoriteit toezicht gaat houden niet nieuw, een tamelijk onbekende figuur in het Nederlandse rechtsbestel is het bestuursrechtelijk toezicht op de privaatrechtelijke normen uit bijlage a bij dit wetsvoorstel. Directe verzelfstandiging wordt daarom door de regering onwenselijk geacht. Om de consumentenautoriteit tot volle wasdom te laten komen, zal de minister (de staatssecretaris) zich terughoudend opstellen bij het geven van individuele aanwijzingen aan de consumentenautoriteit.»²

De Raad vraagt zich af waarom voor bovengenoemde formulering van artikel 2.1, eerste lid, van het wetsvoorstel is gekozen en geen aansluiting is gezocht bij de Mededingingswet. Artikel 2, eerste lid, van de Mededingingswet bepaalde oorspronkelijk: «Er is een Nederlandse mededingingsautoriteit, die ressorteert onder Onze Minister». In de memorie van toelichting op de Mededingingswet wordt aangegeven dat in de beginperiode de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de mededingingswet ten volle in stand moet blijven. Er wordt gekozen voor het intern op afstand plaatsen van de uitvoeringsinstantie³.

De Raad adviseert toe te lichten waarom in het onderhavige wetsvoorstel in afwijking van artikel 2, eerste lid (oud), van de Mededingingswet een andere constructie, namelijk de onder de minister ressorterende ambtenaar, is gekozen en zondig artikel 2, eerste lid, van het wetsontwerp aan te passen.

¹ Zie artikel 21, tweede lid, van verordening 2006/2004.

² Zie paragraaf 4.2 van de toelichting, tweede alinea.

³ Kamerstukken II 1995/96, 24 707, nr. 3, blz. 49.

2. Naar aanleiding van de vraag van de Raad waarom voor de Consumenten-Autoriteit een andere constructie is gekozen dan destijds voor de directeur-generaal van de NMa bij de oprichting van de NMa, is deze keuze thans nader toegelicht in paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting. Samengevat is het

argument hiervoor dat bij de oprichting van de NMa was voorzien dat deze op korte termijn een zelfstandig bestuursorgaan zou worden. Zulks is nog niet besloten voor de ConsumentenAutoriteit.

3. Definities

Het wetsvoorstel is van toepassing op nationale en intracommunautaire inbreuken op het Europese consumentenacquis met een collectief karakter. De Raad plaatst de volgende opmerkingen bij de in het voorgestelde artikel 1.1 opgenomen definities van deze begrippen.

a. Begrippen «wettelijke bepalingen» en «inbreuk»

De definitie van het begrip «wettelijke bepalingen» in artikel 1.1, onderdeel m, van het wetsvoorstel, luidt: «de communautaire wetgeving ter bescherming van de belangen van de consument bedoeld in de bijlage bij deze wet, zoals geïmplementeerd in het Nederlands recht en het recht van de lidstaten». Deze definitie stemt inhoudelijk nagenoeg overeen met hetgeen is bepaald in artikel 3, onderdeel a, van verordening 2006/2004 ten aanzien van het begrip «consumentenacquis»: «de richtlijnen zoals omgezet in het interne recht van de lidstaten en de in de bijlage genoemde verordening».

Het nationale consumentenrecht kan strengere regels bevatten dan wat in het Europese consumentenacquis is vastgelegd. Daarom rijst de vraag of de op te richten consumentenautoriteit bevoegd is om dergelijke verdergaande normen toe te passen. De formulering van artikel 1.1, onderdeel m, van het wetsvoorstel lijkt dit uit te sluiten, maar het is de vraag of dit de bedoeling is. Voorts wordt het begrip «inbreuk» in onderdeel f gedefinieerd als «elk handelen of nalaten dat in strijd is met een van de wettelijke bepalingen, bedoeld in de bijlage bij deze wet, en dat schade toebrengt of kan brengen aan de collectieve belangen van consumenten». Het is niet duidelijk of met de in artikel 1.1, onderdeel f, opgenomen definitie van «inbreuk» bedoeld wordt op een overtreding van het consumentenacquis zoals geïmplementeerd in het nationale recht, of dat tevens wordt bedoeld op overtredingen van verdergaande nationale normen.

De Raad adviseert het voorgestelde artikel 1.1, onderdeel f, en onderdeel m, en de toelichting te verduidelijken.

b. Begrip «collectieve consumentenbelangen»

Artikel 3, onderdeel k, van verordening 2006/2004 geeft een ruime definitie van het begrip «collectieve consumentenbelangen»: «de belangen van een aantal consumenten die door een inbreuk zijn of kunnen worden geschaad». In het wetsvoorstel is geen definitie van dit begrip opgenomen. Deze keuze wordt als volgt toegelicht: «In het wetsvoorstel is gekozen om – in navolging van de Europese wetgever – geen strikte definitie van «collectieve belangen» op te nemen. Los van het feit dat een dergelijke strikte definitie zou kunnen botsen met de vagere Europese norm en dat dus de verplichtingen die uit verordening 2006/2004 voortvloeien wellicht niet nagekomen zouden kunnen worden, dienen toezichthouders (en rechters) primair te letten op de onderliggende materiële norm waarop inbreuk wordt gemaakt. Beschermt de onderliggende norm de individuele consument in zijn rechtsbetrekking tot een bedrijf of strekt de norm (ook) tot een bredere bescherming? Heeft de inbreuk op het consumentenrecht een bredere uitstraling dan naar een of meer duidelijk te bepalen consumenten?»¹ In de toelichting is voorts een voorbeeld opgenomen over het collectieve karakter van een inbreuk met betrekking tot het hanteren van een onredelijk bezwarend beding in algemene voorwaarden.

De invulling van het begrip «collectieve consumentenbelangen» is van groot belang voor de reikwijdte en de effectiviteit van het onderhavige wetsvoorstel. Het is de vraag of er, naast kwantitatieve criteria, eveneens kwalitatieve criteria gelden bij de vaststelling of sprake is van een collectief consumentenbelang. Mede met het oog op het belang van rechtszekerheid voor de betrokken partijen, adviseert de Raad dan ook om, binnen het kader van de definitie van de verordening, in de toelichting nader in te gaan op het begrip «collectieve consumentenbelangen» en uiteen te zetten of het de bedoeling is dat naast kwantitatieve aspecten ook kwalitatieve aspecten relevant zijn.

3. Als gevolg van het advies van de Raad over de begrippen «wettelijke bepalingen» en «inbreuk» in artikel 1.1, onderdeel f en onderdeel m, van het wetsvoorstel, is ter verduidelijking van de reikwijdte van deze begrippen het

¹ Zie paragraaf 3.1, tweede alinea, van de toelichting.

begrip «wettelijke bepalingen» toegelicht in de artikelsgewijze toelichting, en is de toelichting op onderdeel f van artikel 1.1 aangevuld. De regering meent te kunnen volstaan met deze verduidelijking in de toelichting. Een nadere precisering van de tekst zelf van artikel 1.1, onderdeel f, en onderdeel m, is niet nodig omdat eventuele verdergaande nationale normen die zijn toegestaan op grond van het consumentenacquis, deel uitmaken van de in het nationale recht geïmplementeerde bepalingen.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting zodanig aangepast dat uiteen is gezet dat bij de invulling van het begrip «collectieve consumentenbelangen» ook kwalitatieve aspecten van belang zijn, zoals de strekking van de te handhaven normen. Daarbij is relevant of deze normen er primair op gericht zijn de positie van een consument, in zijn individuele relatie met een aanbieder van goederen, te versterken. Ook is van belang of deze normen ertoe strekken een collectiviteit van consumenten te beschermen tegen bepaalde gedragingen van een aanbieder van goederen of diensten die hen op gelijksoortige wijze raakt.

4. De bestuursrechtelijke bevoegdheden tot handhaving

Ten aanzien van de bepalingen genoemd in onderdeel b van de bijlage bij het wetsvoorstel (de Colportagewet en de Prijzenwet), krijgt de consumentenautoriteit een aantal bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden. Voor deze bevoegdheden is, net als voor het bestuursrechtelijke toezicht, aansluiting gezocht bij de Algemene wet bestuursrecht, in het bijzonder het wetsvoorstel vierde tranche. De Raad acht dit een voor de hand liggende constructie. In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt voorts aangegeven dat op het punt van de bestuursrechtelijke handhaving beoogd is aan te sluiten bij het strafrechtelijke regime voor overtredingen van de Colportagewet en de Prijzenwet¹. De Raad geeft in overweging aan te sluiten bij bestuursrechtelijke regimes ter zake van andere toezichthouders, waar de maximumbedragen doorgaans aanmerkelijk hoger liggen dan de thans voorgestelde maximumboete van € 11 250,- per overtreding². Dergelijke hogere boetes hebben in de praktijk afschrikwekkende werking. De Raad adviseert daarom de hoogte van de maximumboete te heroverwegen.

4. Overeenkomstig het advies van de Raad is de maximumboete voor overtreding van de Colportagewet en de Prijzenwet verhoogd om de afschrikkende werking te vergroten. Hierbij is gekeken naar de andere bestuursrechtelijke regimes waarnaar de Raad verwijst. Het blijkt dat de maximumbedragen voor boetes sterk uiteenlopen. Zo is bij overtreding van artikel 4 van de Tabakswet (televisiereclame voor tabak) de maximumboete € 4 500. Bij overtreding van de Mediawet inzake televisiereclame bedraagt de maximumboete voor de te handhaven bepalingen voor consumentenbescherming € 135 000. Een eenduidige norm valt daarom moeilijk te geven. Gelet op de afschrikkende werking van de hoogte van de maximumboete waarop de Raad doelt, is besloten de maximumboete genoemd in artikel 2.15 te verhogen tot € 45 000 per overtreding. Deze hoogte sluit aan bij een geldboete van de vijfde categorie uit het Wetboek van Strafrecht (zie artikel 23). De wettekst en de memorie van toelichting is hierop aangepast.

5. Afstemming tussen de verschillende betrokken autoriteiten en instanties

In het wetsvoorstel worden het toezicht op de naleving en de handhaving van consumentenwetgeving over verschillende toezichthouders verdeeld.

Ten eerste wordt een «consumentenautoriteit» ingesteld, die belast wordt met het toezicht op de naleving en de handhaving van nationale en intracommunautaire inbreuken op de in de bijlage bij het wetsvoorstel, onderdelen a en b, opgenomen consumentenwetgeving.

Ten tweede wordt een aantal «bevoegde autoriteiten» aangewezen die specifiek belast zijn met toezicht op de naleving en handhaving van de in de bijlage bij het wetsvoorstel, onderdelen a en c-h opgenomen consumentenwetgeving, ter voorkoming van intracommunautaire inbreuken. Deze autoriteiten beschikken over dezelfde toezichts- en handhavingsbevoegdheden als de consumentenautoriteit.

Ten derde wordt een aantal «andere overheidsinstanties» aangewezen die belast zijn met toezicht op de naleving en handhaving van bepaalde consumentenwetgeving, ter voorkoming van intracommunautaire inbreuken. Reden hiervoor is dat deze autoriteiten reeds op grond van sectorspecifieke

¹ Zie paragraaf 5.4.2, tweede alinea, van de toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.15.

² Zie onder meer de vergelijkbare bepalingen in de Geneesmiddelenwet en de Mediawet waarnaar in de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 3.3 – 3.6 en de artikelen 3.9 – 3.10 van het wetsvoorstel wordt verwezen.

wetgeving bevoegd zijn om op te treden tegen deze inbreuken. Om te voorkomen dat de expertise die zij op dit punt hebben teniet wordt gedaan, wijst het wetsvoorstel hen met voorrang aan als toezichthouder. Deze andere overheidsinstanties beschikken enkel over de bij sectorspecifieke wetgeving aan hen toegekende bevoegdheden; de «extra» bevoegdheden van verordening 2006/2004 liggen buiten hun bereik.

Ten vierde biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om bepaalde maatschappelijke organisaties aan te wijzen als «instanties met een rechtmatig belang» bij de beëindiging of het verbieden van intracommunautaire inbreuken.

Het in het wetsvoorstel neergelegde systeem van verdeling van bevoegdheden is complex en weinig transparant. De Raad beveelt aan een overzicht van de bevoegde autoriteiten en instanties en de bijbehorende rechtsregimes als bijlage bij de memorie van toelichting op te nemen. De bijlagen I-V bij dit advies bieden hiervoor een proeve.

Daarnaast adviseert de Raad om, in aansluiting op hetgeen is opgemerkt onder punt 1 van dit advies, artikel 9.2 van het wetsvoorstel in die zin aan te passen dat naast het geven van een verslag over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de consumentenautoriteit, ook de samenwerking en coördinatie tussen de onder het duale handhavingssysteem functionerende toezichthouders en andere instanties worden geëvalueerd.

5. Aan het advies van de Raad is grotendeels gevolg gegeven. In de memorie van toelichting zijn twee bijlagen opgenomen, waarin een overzicht is opgenomen van de toezichthouders met daarbij de regels die deze toezichthouders handhaven en een overzicht van de privaatrechtelijke handhavingsmiddelen. De proeve van de Raad heeft daarbij als uitgangspunt gediend. Bijlagen III, IV en V, van de proeve, waarin een overzicht van zelfregulering, bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen en strafrechtelijke handhavingsmiddelen is opgenomen, zijn niet overgenomen. Een dergelijk overzicht wordt niet nodig geacht, vanwege de geringere meerwaarde en vanuit het oogpunt om het aantal bijlagen te beperken.

Overeenkomstig het advies van de Raad van State is artikel 9.2 van het wetsvoorstel aangepast, met dien verstande dat de evaluatietermijn van vier jaar na inwerkingtreding van de wet is gehandhaafd. Een evaluatietermijn van vier jaar na inwerkingtreding van de verordening, zoals de Raad voorstelde, is niet overgenomen (zie ook de reactie bij punt 1).

6. Delegatie

Het voorgestelde artikel 4.1, tweede lid, bepaalt dat de Minister van Economische Zaken bij ministeriële regeling de lijst met andere overheidsinstanties, bevoegd tot handhaving van intracommunautaire inbreuken, kan uitbreiden.

Ditzelfde geldt op grond van het voorgestelde artikel 6.2 voor instanties die een rechtmatig belang hebben bij beëindiging of het verbieden van intracommunautaire inbreuken als bedoeld in verordening 2006/2004.

De Raad benadrukt dat het gebruik van een ministeriële regeling beperkt dient te worden tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld¹. Daarvan is hier geen sprake. Het verdient daarom de voorkeur om de aanwijzing van «andere overheidsinstanties» en «instanties met een rechtmatig belang» te laten plaatsvinden bij algemene maatregel van bestuur. De Raad adviseert het wetsvoorstel dienovereenkomstig aan te passen.

6. Artikel 4.1, tweede lid, en artikel 6.2 zijn overeenkomstig het advies van de Raad van State aangepast.

7. Territoriale werkingssfeer

Het wetsvoorstel en de toelichting bieden geen duidelijkheid over de vraag of de handavingsregimes voor consumentenrecht ook van toepassing zijn op de EER-landen en mogelijk Zwitserland. De Raad merkt op dat de aanhef van verordening 2006/2004 melding maakt van «voor de EER relevante tekst». De Raad adviseert de toelichting aan te vullen.

¹ Zie tevens aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

7. De onderhavige wet voorziet in toepasselijkheid van de handhaving van het consumentenrecht uit de gehele Europese Economische Ruimte. Om dit te

expliciteren is in artikel 1.1 het begrip «lidstaat» gedefinieerd en is de memorie van toelichting, paragraaf 1.3, aangepast. In de handhaving van het consumentenrecht van Zwitserland is niet voorzien.

8. Redactionele kanttekeningen

Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage VI.

8. Het merendeel van de redactionele kanttekeningen van de Raad is overgenomen. De suggestie om de artikelen 2.7, eerste lid, 2.10, tweede lid, aan te passen, om mogelijke verwarring te voorkomen is niet overgenomen, omdat de artikelen zodanig zijn geformuleerd dat deze verwarring niet kan ontstaan. Het advies om artikel 3.2, eerste lid, aan te passen in die zin dat de bevoegdheden worden toegewezen aan de bestuursleden van de Stichting Autoriteit Financiële Markten, in plaats van aan de Stichting Autoriteit Financiële Markten zelf, is niet overgenomen. Aangesloten is bij de formulering zoals die is opgenomen in artikel 1, onderdeel cc, en artikel 63 van de Wet financiële dienstverlening.

Voorts is in hoofdstuk 10 van de memorie van toelichting een reactie gegeven op het advies van de Raad voor de rechtspraak van 25 juli 2005 en is paragraaf 9.2 van de memorie van toelichting aangevuld naar aanleiding van de beantwoording van de Europese Commissie op gestelde vragen in verband met de implementatie van verordening 2006/2004.

Tevens is in artikel 4.2 en 5.1 de vermelding van het College bescherming persoonsgegevens komen te vervallen. Ook paragraaf 7.5 van de memorie van toelichting is geschrapt. In artikel 4.2 was het College bescherming persoonsgegevens aangewezen als andere overheidsinstantie. Gebleken is dat er voor het College bescherming persoonsgegevens geen rol is weggelegd als bevoegde autoriteit in het kader van de Wet bescherming persoonsgegevens. Daarmee is ook de noodzaak komen te vervallen om met het College bescherming persoonsgegevens een samenwerkingsprotocol te kunnen afsluiten (artikel 5.1). Abusievelijk was aangenomen dat het College bescherming persoonsgegevens een rol had bij het handhaven van artikel 10 van de richtlijn betreffende de bescherming van de consument bij op afstand gesloten overeenkomsten.

In artikel 3.2 is onder vernummering van de overige leden een nieuw tweede lid ingevoegd en is artikel 8.1, eerste lid, aangevuld. Geconstateerd is dat het wetsvoorstel een lacune bevatte met betrekking tot de privaatrechtelijke handhavingsbevoegdheden van de Stichting Autoriteit Financiële Markten. Deze lacune is in artikel 3.2, tweede lid, en artikel 8.1, eerste lid, hersteld. Hiermee wordt aan de Stichting Autoriteit Financiële Markten de bevoegdheid gegeven om een verzoekschriftprocedure te voeren. Wel geldt daarbij als beperking dat het moet gaan om een intracommunautaire inbreuk op een van de wettelijke bepalingen, bedoeld in onderdeel a van de bijlage en dat het niet mag gaan om een overtreding van voorschriften gesteld bij of krachtens de Wet financiële dienstverlening.

In onderdeel f van de bijlage bij het wetsvoorstel is een kolomonderdeel toegevoegd. Deze toevoeging houdt verband met de beantwoording door de Europese Commissie op vragen die zijn gesteld in verband met de implementatie van verordening 2006/2004 (zie ook paragraaf 9.2 van het wetsvoorstel). De Europese Commissie heeft aangegeven dat het Nederlandse systeem van zelfregulering, met betrekking tot de richtlijn «TV zonder grenzen» (Richtlijn 97/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1997) is toegestaan in het licht van verordening 2006/2004. Wel zal altijd een bevoegde autoriteit met publiekrechtelijke bevoegdheden aanwezig moeten zijn om desgevraagd door een buitenlandse bevoegde instantie handhavend te kunnen optreden bij intracommunautaire inbreuken. In dat verband is in het wetsvoorstel het Commissariaat voor de Media aangewezen als bevoegde autoriteit door onderdeel f van de bijlage uit te breiden. Ook is paragraaf 9.2 van de memorie van toelichting op dit punt aangevuld.

Ten slotte is gebruik gemaakt van deze gelegenheid om het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op enkele kleine redactionele punten aan te passen. De spelling van de consumentenautoriteit is in de wet en de memorie van toelichting aangepast (dit wordt ConsumentenAutoriteit). In de memorie van toelichting is het «kabinet» vervangen door «regering» en is de aanduiding van de Algemene wet bestuursrecht en het Burgerlijk Wetboek afgekort. De

«Inspectie voor de gezondheidszorg» is in de toelichting vervangen door «Staatstoezicht op de Volksgezondheid» en de «NMA (DTe)» is vervangen door de «NMA».

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

	BESTUURSRECHTELIJK TOEZICHT	BESTUURSRECHTELIJKE REGELS -> BESTUURSRECHTELIJKE HANDHAVING	CIVIELE REGELS -> CIVIELRECHTE- LIJKE HANDHAVING
BEVOEGDE AUTORITEIT O.G.V. VERORDENING 2006/2004, ARTIKEL 4	CONSUMENTENAUTORITEIT	<ul style="list-style-type: none"> o Colportage (Colportagewet) o Prijsaanduidingen (Prijzenwet) (Bijlage onder b wetsvoorstel) 	<ul style="list-style-type: none"> o Pakketreizen (7:500-7:513 BW) o Algemene voorwaarden (6:231-6:248 BW) o Time share (7:48a-7:48g BW) o Koop op afstand (7:46a-7:46j BW, 11.7-11.8 Tw) o Consumentenkoop en garanties (7:5, 7:6a, 7:17-7:19, 7:21-7:23 en 7:25 BW) o Elektronische handel (3:15d-3:15f, 6:196c en 6:227a-6:227c BW)¹ o Misleidende reclame (6:194a-6:196 BW) (Bijlage onder a wetsvoorstel)
ANDERE BEVOEGDE AUTORITEITEN O.G.V. VERORDENING 2006/2004, ARTIKEL 4	AUTORITEIT FINANCIËLE MARKTEN	<ul style="list-style-type: none"> o Colportage (Colportagewet) MITS betrekking hebbend op financiële diensten of activiteiten (Bijlage d wetsvoorstel) o Consumentenkrediet (10, 31, en 35 Wet financiële dienstverlening) o Verkoop op afstand van financiële diensten aan consumenten (31, 35, 40, 41 en 100 Wet financiële diensten). (Bijlage onder c wetsvoorstel) 	<ul style="list-style-type: none"> o Pakketreizen (7:500-7:513 BW) o Algemene voorwaarden (6:231-6:248 BW) o Time share (7:48a-7:48g BW) o Koop op afstand (7:46a-7:46j BW) o Consumentenkoop en garanties (7:5, 7:6a, 7:17-7:19, 7:21-7:23 en 7:25 BW) o Elektronische handel (3:15d-3:15f, 6:196c en 6:227a-6:227c BW)¹ o Misleidende reclame (6:194a-6:196 BW) MITS betrekking hebbend op financiële diensten of activiteiten (Bijlage onder a wetsvoorstel)
	INSPECTIE VOOR GEZONDHEIDS- ZORG	<ul style="list-style-type: none"> o Geneesmiddelenreclame (79-93 Geneesmiddelenwet) (Bijlage onder e wetsvoorstel) 	
	INSPECTIE VERKEER EN WATER- STAAT	<ul style="list-style-type: none"> o Verordening 261/2004 inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging (Bijlage onder g wetsvoorstel) 	
	VOEDSEL EN WARENAUTORITEIT	<ul style="list-style-type: none"> o Televisiereclame voor tabak (4 Tabakswet) (Bijlage onder h wetsvoorstel) 	
	COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA	<ul style="list-style-type: none"> o Televisiereclame (41a, 50, lid 8, 52a, 71f-71k Mediawet; 27-32 Mediabesluit) (Bijlage onder f wetsvoorstel) 	
ANDERE OVERHEIDS- INSTANTIES O.G.V. VERORDENING 2006/2004, ARTIKEL 4	NMA (DTE)	<ul style="list-style-type: none"> o Algemene voorwaarden (E-wet 1998 en Gaswet) o Informatieverplichtingen en opzegging (E-wet 1998 en Gaswet) o Misleidende reclame (artikel 95m E-wet 1998 en artikel 52b Gaswet) 	
	OPTA	<ul style="list-style-type: none"> o O.a. algemene voorwaarden (telecommunicatiewetgeving) 	
	NEDERLANDSE ZORGAUTORITEIT	<ul style="list-style-type: none"> o O.a. misleidende reclame door zorgaanbieders (Wetsvoorstel marktordening gezondheidszorg) 	
	COLLEGE BESCHERMING PERSOONSGEGEVENS	<ul style="list-style-type: none"> o Koop op afstand (artikel 41 Wet bescherming persoonsgegevens) 	

¹ Overtredingen van de artikelen 15d en 15e, eerste lid, van Boek 3 van het BW zijn tevens strafbaar gesteld in de Wet op de Economische delicten. Naast de consumentenautoriteit is in een dergelijk geval dus ook de FIOD-ECD bevoegd tot handhaving.

Instantie	Soort procedure
Consumentenautoriteit	<ul style="list-style-type: none">- Verzoekschriftprocedure bij het gerechtshof Den Haag (artikelen 2.5. en 8.1. wetsvoorstel)- Collectieve actie (artikel 3:305b BW)- Massaschade-actie (artikel 2.6 wetsvoorstel)
Consumentenorganisatie	<ul style="list-style-type: none">- Verzoekschriftprocedure bij het gerechtshof Den Haag (artikel 8.1 wetsvoorstel)- Collectieve actie (artikel 3:305b BW)- Massaschade-actie (Wet collectieve afwikkeling massaschade)
Consumenten	<ul style="list-style-type: none">- «Gewone» procedure bij de civiele rechter

MOGELIJKE INSTANTIES MET RECHTMATIG BELANG

STICHTING RECLAME CODE o Televisiereclame (Nederlandse Reclame Code)

STICHTING GESCHILLENCOMMISSIES

Instantie	Soort sanctie
Consumentenautoriteit	<ul style="list-style-type: none"> - Last onder dwangsom (artikel 2.9 wetsvoorstel) - Bestuurlijke boete (artikel 2.9 wetsvoorstel) - Openbaarmaking (artikel 2.16 wetsvoorstel)
Autoriteit financiële markten	<ul style="list-style-type: none"> - Last onder dwangsom (artikel 3.2, lid 2 wetsvoorstel) - Bestuurlijke boete (artikel 3.2, lid 2 wetsvoorstel)
Inspectie voor de gezondheidszorg	<ul style="list-style-type: none"> - Last onder dwangsom (artikel 3.4, lid 2 wetsvoorstel) - Bestuurlijke boete (artikel 3.4, lid 2 wetsvoorstel)
Inspectie Verkeer- en Waterstaat	<ul style="list-style-type: none"> - Last onder dwangsom (artikel 3.8, lid 2 wetsvoorstel) - Bestuurlijke boete (artikel 3.8, lid 2 wetsvoorstel)
Voedsel en Warenautoriteit	<ul style="list-style-type: none"> - Last onder dwangsom (artikel 3.10, lid 2 wetsvoorstel) - Bestuurlijke boete (artikel 3.10, lid 2 wetsvoorstel)
Commissariaat voor de Media	<ul style="list-style-type: none"> - Last onder dwangsom (artikel 3.6, lid 2 wetsvoorstel) - Bestuurlijke boete (artikel 3.6, lid 2 wetsvoorstel)
NMa (DTe)	<ul style="list-style-type: none"> - Last onder dwangsom (Mw) - Bestuurlijke boete (Mw)
OPTA	<ul style="list-style-type: none"> - Last onder dwangsom (Tw) - Bestuurlijke boete (Tw)
Nederlandse Zorgautoriteit	<ul style="list-style-type: none"> - Aanwijzing (Wetsvoorstel marktordening gezondheidszorg) - Bestuursdwang (Wetsvoorstel marktordening gezondheidszorg) - Last onder dwangsom (Wetsvoorstel marktordening gezondheidszorg) - Bestuurlijke boete (Wetsvoorstel marktordening gezondheidszorg)
College Bescherming Persoonsgegevens	<ul style="list-style-type: none"> - Bestuursdwang (Wet bescherming persoonsgegevens) - Bestuurlijke boete (Wet bescherming persoonsgegevens)

Instantie	Materiële norm	Soort sanctie
Belastingdienst/FIOD-ECD => OM	– Elektronische handel (3:15d BW en 3:15e, lid 1 BW)	– Zie de Wet economische delicten (o.a. geldboete)

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W10.05 0366/II met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- Vanuit het oogpunt van consequente verwijzing naar definities zoals opgenomen in verordening 2006/2004, bij voorkeur in artikel 1.1, onderdelen b en k, van het wetsvoorstel verwijzen naar de desbetreffende definities in artikel 3 van de verordening in plaats van naar artikel 4.
- In de te definiëren begrippen het onbepaalde lidwoord «een» schrappen.
- In artikel 2.7, eerste lid, wordt verwezen naar artikel 2.10, tweede lid. Artikel 2.10 verwijst vervolgens weer naar een aantal andere artikelen, waaronder artikel 2.4 (artikel 2.10, tweede lid). Deze artikelen zodanig aanpassen, dat mogelijke verwarring wordt voorkomen¹.
- Artikel 4, achtste lid, van verordening 2006/2004 wordt volgens de transponeringstabel onder meer geïmplementeerd in artikel 3.2 van het wetsvoorstel. Daar het achtste lid van artikel 4 ziet op aanwijzing van de bevoegde ambtenaren, dient artikel 3.2, eerste lid, te voorzien in het toewijzen van bevoegdheden aan de bestuursleden van de Stichting Autoriteit Financiële Markten (Stichting AFM) en haar medewerkers, in plaats van aan de Stichting AFM zelf; dit tevens in lijn met de formulering van de overige artikelen die zien op implementatie van artikel 4, achtste lid (de artikelen 2.4, 3.4, 3.6, 3.8 en 3.10).
- De transponeringstabel zodanig aanpassen, dat artikel 12, vijfde lid, in plaats van artikel 12, tweede lid, van de verordening is geïmplementeerd in artikel 3.11 van het wetsvoorstel.
- In artikel 8.5 wordt artikel 7, derde lid, van de Elektriciteitswet 1998 gewijzigd. In de oorspronkelijke tekst van artikel 7, derde lid, wordt niet alleen naar de Gaswet, maar tevens naar de Mededingingswet verwezen. De gewijzigde tekst in die zin aanpassen dat deze verwijzing in stand blijft.
- In artikel 8.6, onderdeel B, van het wetsvoorstel in artikel 94, derde lid, van Wet financiële dienstverlening «noodzakelijk» vervangen door: nodig.
- In artikel 8.8 «artikel 34 van de Gaswet» vervangen door: artikel 35 van de Gaswet.
- In paragraaf 3.2 van de toelichting een toelichting opnemen bij onderdeel a van de bijlage bij het wetsvoorstel over misleidende reclame.
- In paragraaf 4.2, tweede alinea, van de toelichting «bevoegdheid» vervangen door: verantwoordelijkheid.
- De transponeringstabel van verordening 2006/2004 als een aparte paragraaf opnemen in het algemeen deel van de toelichting².

¹ Zie aanwijzing 78 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

² Zie aanwijzing 344 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.