

Vergaderjaar 2005–2006

**30 411**

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

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 20 april 2006

#### **I ALGEMEEN**

Uit de reacties van de leden van alle fracties blijkt tot mijn genoegen dat zij met waardering en belangstelling kennis hebben genomen van de voorgestelde Wet handhaving consumentenbescherming. Wel hebben zij enkele vragen die ik hieronder gaarne zal beantwoorden.

#### **II REACTIE OP HOOFDLIJNEN**

Verschillende fracties hebben verzocht nader toe te lichten wanneer de ConsumentenAutoriteit zal optreden en wanneer optreden achterwege blijft. In deze nota zal ik eerst in algemene zin aangeven wanneer er een rol voor de ConsumentenAutoriteit is weggelegd. Daarna zal ik op de specifieke vragen ingaan.

De taken en bevoegdheden van de ConsumentenAutoriteit zijn, voor zover zij gericht zijn op het beëindigen van intracommunautaire inbreuken, oftewel grensoverschrijdende inbreuken, op het consumentenrecht, voor een belangrijk deel vastgelegd in verordening 2006/2004<sup>1</sup>. Deze verordening heeft daarnaast gediend als basis voor de taken en bevoegdheden van de ConsumentenAutoriteit op het terrein van niet-intracommunautaire inbreuken, zodat hierbij rechtsgelijkheid ontstaat. Voor de beantwoording van de vraag wanneer de ConsumentenAutoriteit kan optreden, is daarom de Europese context relevant voor de intracommunautaire inbreuken en de daarmee op een zelfde wijze te behandelen niet-intra-communautaire inbreuken. Artikel 4, zesde lid, van de verordening regelt dat bevoegde autoriteiten, in Nederland onder andere de ConsumentenAutoriteit, de bevoegdheid hebben om op te treden tegen intracommunautaire inbreuken op het consumentenrecht voor zover dat onder verordening 2006/2004 valt, wanneer er een redelijk vermoeden bestaat dat een dergelijke inbreuk heeft plaatsgevonden. De verordening kent géén inhoudelijke criteria voor de bevoegde autoriteiten wanneer zij al dan niet zouden moeten optreden. Om te bereiken dat de lidstaten de verordening niet te verschillend toepassen in de praktijk en de bevoegde autoriteiten van de

<sup>1</sup> PbEU 2004, L 364.

verschillende lidstaten samenwerken bij het optreden tegen intra-communautaire inbreuken, is in artikel 9 van de verordening een coördinatiebepaling opgenomen. Die bepaling verplicht de bevoegde autoriteiten om hun markttoezichten handhavingsactiviteiten te coördineren.

Voorts biedt artikel 9, vierde lid, van de verordening de grondslag om bij lagere Europese regelgeving (comitologie) bindende uitvoeringsmaatregelen te treffen op het punt van de coördinatie van markttoezichten en handhavingsactiviteiten. Dit wetsvoorstel geeft de ConsumentenAutoriteit de ruimte om tezamen met de bevoegde autoriteiten in de 27 andere lidstaten die de Europese Economische Ruimte vormen gemeenschappelijk uitgangspunten voor een toezichts- en handhavingsbeleid vast te stellen. Helaas is de samenwerking tussen de verschillende bevoegde autoriteiten nog niet zo ver dat er uitzicht bestaat over de uitgangspunten voor een gemeenschappelijk markttoezicht- en handhavingsbeleid. Om die reden geeft de memorie van toelichting een aantal handvatten mee aan de ConsumentenAutoriteit.

Voor de intracommunautaire inbreuken bepaalt de Verordening wanneer de ConsumentenAutoriteit moet optreden. Voor de nationale inbreuken is het uitgangspunt dat consumenten en ondernemers primair zelf verantwoordelijk zijn voor het oplossen van geschillen waarbij de rechten van consumenten in het geding zijn. Hieruit vloeit voort dat de ConsumentenAutoriteit in beginsel alleen dan zal optreden, indien dit systeem niet effectief blijkt te functioneren. Of hiervan sprake is, zal de ConsumentenAutoriteit per inbreuk dienen te beoordelen. Indien zij het vermoeden heeft dat de betrokken marktpartijen een inbreuk zelf op effectieve en efficiënte wijze kunnen oplossen, zal zij het geschil in beginsel ter oplossing aan partijen kunnen overlaten. Dit betekent overigens niet dat de ConsumentenAutoriteit alleen dan kan optreden indien alle rechtsmiddelen van de consumenten en consumentenorganisaties zijn uitgeput. Afhankelijk van de specifieke omstandigheden van de inbreuk kan het noodzakelijk zijn dat de ConsumentenAutoriteit snel en effectief een halt toe roept aan een inbreuk waarbij schade wordt of kan worden toegebracht aan collectieve consumentenbelangen. Indien het niet in de lijn der verwachting ligt dat marktpartijen zelf een geschil snel en effectief kunnen oplossen, kan dit voor de ConsumentenAutoriteit reden zijn direct het voortouw te nemen. Bij de beslissing om een zaak al dan niet op te pakken, zal de ConsumentenAutoriteit steeds alle omstandigheden van het geval moeten afwegen.

De ConsumentenAutoriteit kan niet tegen iedere overtreding (intra-communautair of nationaal) optreden, maar alleen wanneer de collectieve belangen van consumenten in het geding zijn. Dit vereiste vloeit voort uit artikel 3, onderdeel b, van Verordening 2006/2004 respectievelijk artikel 1.1, sub f, van dit wetsvoorstel. In artikel 3, onderdeel k, van de verordening is het begrip «collectieve consumentenbelangen» gedefinieerd als «de belangen van een aantal consumenten die door een inbreuk zijn of kunnen worden geschaad». De verordening geeft niet aan in welke gevallen de belangen van een aantal consumenten zijn of kunnen worden geschaad. In dit wetsvoorstel is daarom ook geen definitie opgenomen die hieraan een nadere invulling geeft. Een nationale definitie zou immers in strijd kunnen komen met de verordening. Het ligt daarom in de rede dat de bevoegde autoriteiten in de verschillende lidstaten afspraken maken over de uitleg van de definitie «collectieve consumentenbelangen». Voordeel van een gemeenschappelijke interpretatie, is dat de verordening in alle lidstaten op dezelfde wijze wordt toegepast. Dit komt de werking van de interne markt en de rechtszekerheid ten goede. Zonder een voorschot te willen nemen op mogelijke toekomstige Europese afspraken over dit punt, kunnen uit de strekking en de bewoordingen van de verordening enkele algemene conclusies getrokken worden over de interpretatie van

de definitie «collectieve consumentenbelangen». In de eerste plaats kan de ConsumentenAutoriteit niet optreden wanneer slechts één consument gevolgen ondervindt van een overtreding. Wanneer andere consumenten geen gevolgen ondervinden van de bewuste overtreding of de overtreding niet gevolgd wordt door of voorafging aan andere vergelijkbare overtredingen, heeft de overtreding géén gevolgen voor een «collectief» van consumenten en zal de ConsumentenAutoriteit dus niet kunnen optreden. Een voorbeeld kan een en ander wellicht verduidelijken. Wanneer bij de telefonische verkoop, de verkoper één keer vergeet om zijn identiteit duidelijk te maken aan een consument, is er geen collectief belang in het geding. Daarentegen wanneer een verkoper bij telefonische verkoop nooit zijn identiteit kenbaar maakt, is er sprake van een structureel handelen of nalaten en daarmee is wél een collectief belang in het geding. In de tweede plaats kan de materiële norm waarop inbreuk wordt gemaakt aanknopingspunten bieden. Strekt deze norm er primair toe de positie van een consument in zijn individuele relatie met een aanbieder van goederen of diensten te beschermen of strekt deze norm ertoe een collectiviteit van consumenten te beschermen tegen eenzelfde (soort) handelen of nalaten van een aanbieder van goederen of diensten. Wanneer een collectieve norm wordt overtreden, zoals bijvoorbeeld niet-toegestane algemene voorwaarden, zal er in de regel eerder sprake zijn van een collectieve inbreuk dan wanneer een «individuele» norm wordt overtreden.

### **III REACTIE OP DE SPECIFIEKE VRAGEN**

#### **1. Verordening 2006/2004**

De leden van de fractie van het CDA vroegen waarom een kop op de Europese voorwaarden is gezet waardoor de regels niet alleen van toepassing zullen zijn op grensoverschrijdende handel maar ook op binnenlandse handel. Zij vroegen voorts naar de gevolgen voor de Europese voorwaarden.

Verordening 2006/2004 stelt regels ten aanzien van intracommunautaire inbreuken en in dit wetsvoorstel is ervoor gekozen om een aantal van deze regels – de regels inzake de bevoegdheid van de ConsumentenAutoriteit – ook van toepassing te laten zijn op nationale inbreuken. Hiervoor is gekozen om te voorkomen dat een buitenlandse consument die goederen of diensten afneemt van een Nederlandse onderneming beter beschermd is dan een Nederlandse consument die goederen of diensten in eigen land afneemt. De gemaakte keuze is in overeenstemming met de overweging vijf van verordening 2006/2004, waaruit volgt dat discriminatie tussen nationale en intracommunautaire inbreuken moet worden vermeden. Met deze toevoeging in het wetsvoorstel kan de ConsumentenAutoriteit tegen iedere inbreuk optreden en zal zij zich met betrekking tot haar bevoegdheid niet steeds de vraag behoeven te stellen of de overtreding onder de in verordening 2006/2004 gehanteerde definitie van intracommunautaire inbreuk valt.

De leden van de fractie van de VVD vroegen om een overzicht waaruit volgt op welke punten het wetsvoorstel verder reikt dan krachtens verordening 2006/2004 strikt noodzakelijk is. De volgende punten uit het wetsvoorstel vloeien niet direct voort uit verordening 2006/2004:

- In het wetsvoorstel krijgt de ConsumentenAutoriteit naast de bevoegdheid om op te treden tegen intracommunautaire inbreuken – hetgeen wordt voorgeschreven door verordening 2006/2004 – de bevoegdheid om op te treden tegen nationale inbreuken. De reden van deze keuze is toegelicht in de reactie op hoofdlijnen en het hiervoor gegeven

antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de fractie van het CDA over dit onderwerp.

- De bepaling die betrekking heeft op de samenwerkingsprotocollen met autoriteiten of overheidsinstellingen (artikel 5.1 van het wetsvoorstel), de samenwerking tussen de ConsumentenAutoriteit en consumentenorganisaties (artikel 6.1 van het wetsvoorstel) en de bepaling waarin de consumentenorganisaties worden aangemerkt als belanghebbenden bij besluiten krachtens de wet (artikel 7.2 van het wetsvoorstel) volgen niet direct uit verordening 2006/2004. Deze bepalingen hangen echter wel samen met de verordening. Immers, in overweging 14 bij verordening 2006/2004 staat hierover het volgende:  
«Consumentenorganisaties spelen een essentiële rol bij de consumentenvoorlichting en -educatie en bij de bescherming van consumentenbelangen, inclusief de geschillenbeslechting, en dienen ertoe te worden aangespoord met de bevoegde autoriteiten samen te werken om de toepassing van deze verordening te verbeteren».
- De versnelde verzoekschriftprocedure ten behoeve van consumentenorganisaties. Op basis van de verordening moet alleen de ConsumentenAutoriteit onverwijld kunnen optreden.
- De bepaling met betrekking tot de bevoegdheid tot het sluiten van een overeenkomst ter afwikkeling van massaschade vloeit niet voort uit de verordening 2006/2004 (artikel 8.1 van het wetsvoorstel).

Bij de beantwoording van de vraag van de leden van fractie van het CDA, de PvdA en de VVD met betrekking tot dit onderwerp, zal de laatstgenoemde bevoegdheid nader worden toegelicht. De overige bepalingen in het wetsvoorstel vloeien voort uit de verordening 2006/2004. Voor zover nodig heeft de regering bij de uitvoering van deze verordening keuzes gemaakt, zodanig dat de ConsumentenAutoriteit en andere bevoegde autoriteiten op effectieve wijze kunnen optreden tegen inbreuken, waarbij zo veel als mogelijk rekening gehouden is met bestaande regels en bevoegdheden van andere toezichthouders en verantwoordelijke instanties.

De leden van de fractie van de SP vroegen zich af hoe andere lidstaten hun wetgeving in overeenstemming hebben gebracht met de verordening. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de VVD over dit onderwerp in de paragraaf waarin wordt ingegaan op de organisatie en de financiering van de ConsumentenAutoriteit.

## **2. Toezicht en handhaving**

De leden van de fractie van het CDA stelden dat voorkomen moet worden dat de ConsumentenAutoriteit op de stoel van de private belangengroepen gaat zitten en vroegen of bij de komst van de ConsumentenAutoriteit de prikkel tot zelfregulering voldoende aanwezig blijft.

Wanneer ondernemingen wettelijke bepalingen overtreden kan de ConsumentenAutoriteit de desbetreffende bedrijven met de overtreding confronteren en er op wijzen dat zij hun gedrag moeten veranderen. De vraag hoe bedrijven – binnen de ruimte die de wet biedt – wél moeten opereren, wordt niet beantwoord door de ConsumentenAutoriteit maar door de bedrijven zelf. Juist hier kan zelfregulering een belangrijke rol spelen. Wanneer de ConsumentenAutoriteit een overtreding constateert, kunnen bedrijven gezamenlijk besluiten om een gedragslijn op te stellen die wél voldoet aan de wet. Doordat de ConsumentenAutoriteit beschikt over een «stok achter te deur» verwacht ik dat zelfregulering eerder van de grond komt dan thans het geval is.

Voorts is van belang dat de ConsumentenAutoriteit zo veel mogelijk voortbouwt op het private fundament van vormen van zelfregulering zoals de Stichting Reclame Code, de Stichting Geschillencommissies en de

consumentenorganisaties. Daarom voorziet het wetsvoorstel in samenwerking van de ConsumentenAutoriteit met dergelijke organisaties. Ook kunnen consumentenorganisaties gebruik blijven maken van het collectief actierecht uit artikel 3:305a BW. In aanvulling hierop krijgen zij bovendien krachtens dit wetsvoorstel de bevoegdheid om conform artikel 3:305d BW door middel van een verzoekschriftprocedure onverwijld een einde te doen maken aan een inbreuk. Over de wederzijdse doorverwijzing van consumenten wat betreft de informatievoorziening, de klachtenbehandeling en de geschillenbeslechting zullen met de consumentenorganisaties samenwerkingsprotocollen worden gesloten. Ten slotte zal periodiek maatschappelijk overleg worden gevoerd met consumentenorganisaties en met centrale ondernemingsverenigingen.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de fractie van het CDA wat zal worden ondernomen als blijkt dat zelfregulering afneemt door de komst van de ConsumentenAutoriteit, wordt opgemerkt dat de kans daarop gezien het bovenstaande niet groot zal zijn. Mocht onverhoopt blijken dat de zelfregulering toch afneemt dan zal in het overleg met de maatschappelijke organisaties worden bezien wat hiervan de oorzaak is en op welke wijze zelfregulering verder kan worden gestimuleerd.

De leden van de fractie van het CDA vroegen welke rol de energiekamer van de NMa heeft bij consumentenbescherming.

In hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel zijn zogenaamde andere overheidsinstanties (in de zin van artikel 4, tweede lid, van verordening 2006/2004) aangewezen. Deze overheidsinstanties zijn op basis van sectorspecifieke wetgeving bevoegd om tegen bepaalde gedragingen op te treden, waartegen óók de ConsumentenAutoriteit zou kunnen optreden op basis van de algemene consumentenregels – opgesomd in onderdeel a van de bijlage bij het wetsvoorstel. In artikel 4.1 van dit wetsvoorstel is de NMa aangewezen als een «andere overheidsinstantie». De Directie Toezicht Energie (in de praktijk bekend als de energiekamer) van de NMa heeft op basis van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet een taak bij consumentenbescherming in het kader van het energiebeleid. Voor bepaalde gedragingen is zowel de NMa (de energiekamer) als de ConsumentenAutoriteit bevoegd. Een voorbeeld hiervan is artikel 26a van de Elektriciteitswet 1998. De NMa is bevoegd toezicht te houden op de naleving van het bepaalde van artikel 26a van de Elektriciteitswet 1998, waarin is bepaald dat een netbeheerder voorwaarden dient te hanteren die redelijk, objectief en niet discriminerend zijn. Indien een netbeheerder onredelijke voorwaarden jegens consumenten hanteert dan is echter niet alleen de NMa bevoegd, maar kan de ConsumentenAutoriteit deze gedragingen eveneens in behandeling nemen op grond van het bepaalde in artikel 6:233 BW (onredelijk bezwarende bedingen). Er bestaat in een dergelijk geval een bevoegdheid bij beide toezichthouders. In het geval van een dubbele bevoegdheid neemt de «andere overheidsinstantie», in dit geval de NMa, het voortouw, zie artikel 4.2, eerste lid, van dit wetsvoorstel. De ConsumentenAutoriteit treedt in een dergelijk geval dus in beginsel niet op.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of er wel een sluitende aanpak zal zijn in relatie tot de klachten- en geschillencommissies en de andere toezichthouders. Het is belangrijk dat consumenten die een geschil of een klacht hebben niet van het kastje naar de muur worden gestuurd. Om te komen tot een snelle afhandeling worden nauwe vormen van samenwerking ontwikkeld tussen de ConsumentenAutoriteit, de andere «bevoegde autoriteiten», de «andere overheidsinstanties» en de bestaande private initiatieven. Daartoe zullen – zoals is bepaald in artikel 5.1 van het wetsvoorstel – afspraken worden gemaakt die worden opgenomen in samenwerkingsprotocollen. Voorts draagt het wetsvoorstel de ConsumentenAutoriteit op een maatschappelijk overleg tussen consumentenorganisaties en centrale ondernemersverenigingen te orga-

niseren. Dit maatschappelijk overleg zorgt ervoor dat de Consumenten-Autoriteit zijn acties zo goed mogelijk laat aansluiten bij acties van andere betrokken onderdelen van de overheid en bij private initiatieven ter bescherming van de consument. Ook heeft het overleg een signaalfunctie: maatschappelijke organisaties informeren de overheid over de effecten en de doeltreffendheid van de uitvoering van deze wet en kunnen lacunes signaleren in de consumentenbescherming. Door bovengenoemde samenwerkingsafspraken bestaat er een sluitende aanpak in relatie tot de klachten- en geschillencommissies en de andere toezichthouders.

Daarnaast vroegen de leden van de fractie van de PvdA aan te geven waar de grens ligt tussen een collectieve inbreuk en een verzameling individuele inbreuken. Daarbij wilden deze leden weten of de Consumenten-Autoriteit ook individuele inbreuken zal afhandelen.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de reactie op hoofdlijnen.

De leden van de fractie van de PvdA hebben voorts verzocht in te gaan op de brief van de Consumentenbond van 17 februari 2006. Tevens verzocht deze fractie aan te geven of de mening van de Consumentenbond werd gedeeld dat veel wettelijke regelingen de consument in theorie beschermen, maar dat door onvoldoende bekendheid en niet-naleving in de praktijk de uitkomst vaak negatief is voor consumenten. In de brief wordt aangegeven dat met het instellen van de ConsumentenAutoriteit een langgekoesterde wens van de Consumentenbond in vervulling gaat. Volgens de Consumentenbond is de ConsumentenAutoriteit relatief veel middelen kwijt aan grensoverschrijdende problemen. Daarom pleit zij voor een evenwichtige verdeling van de beschikbare middelen voor nationale en grensoverschrijdende consumentenproblemen, hierbij is voldoende budget een noodzakelijke voorwaarde voor de uitoefening van haar taken.

Voor de vraag of de ConsumentenAutoriteit over voldoende middelen beschikt om de te verwachte activiteiten uit te kunnen voeren wordt verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de SP over dit onderwerp in de paragraaf over de organisatie en financiering van de ConsumentenAutoriteit. Bij de inschatting van de benodigde middelen is rekening gehouden met de verwachte activiteiten in verband met het verlenen van wederzijdse bijstand, het houden van toezicht op inbreuken in Nederland en het informatieloket dat gericht is op klachten en vragen van Nederlandse consumenten. Omdat bij deze inschatting niet meer middelen beschikbaar zijn gesteld voor grensoverschrijdende consumentenproblemen dan voor nationale is de verwachting dat van een onevenwichtige verdeling geen sprake zal zijn. De door de Consumentenbond genoemde onbekendheid van rechten en plichten van consumenten en bedrijven komt overeen met de conclusies van het strategisch actie programma (Kamerstukken II, 2003/04, 27 879, nr. 9), te weten dat meer kennis over rechten en plichten en de mogelijkheden om hun recht te halen bij consumenten en aanbieders nodig is. Hierin zal het informatieloket dat bij de ConsumentenAutoriteit wordt gepositioneerd, een belangrijke rol spelen (zie ook antwoord op vraag van de leden van de fractie van de VVD over dit onderwerp in de paragraaf over de organisatie en financiering van de ConsumentenAutoriteit). In dat kader verwijs ik u op de almaar groeiende belangstelling voor de website *www.StalkSterk.nl* (kleine 200 000 bezoekers eerste helft 2005, ruim 330 000 bezoekers tweede helft 2005 en ruim 100 000 bezoekers januari 2006) welke zal worden voortgezet onder verantwoordelijkheid van het informatieloket.

De vraag van de leden van de fractie van de PvdA of de toezichthoudende taak van de ConsumentenAutoriteit naar verwachting zal bijdragen aan een verbetering van de naleving naast de bestaande mogelijkheden voor

geschillenbeslechting via private initiatieven of de civiele rechter kan bevestigend worden beantwoord; er komt immers een publiekrechtelijke «stok achter de deur». De mogelijkheden voor individuele geschiloplossingen worden overigens gestimuleerd vanuit het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Justitie door het stimuleren van de uitbreiding van het aantal geschillencommissies.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen zich af of de Consumenten-Autoriteit de onderwerpen gaat aanpakken die genoemd worden in de brief van de Consumentenbond d.d. 17 februari 2006, te weten colportage, prijsaanduiding, misleidende reclame, koop op afstand en overstapbelemmeringen. Ook wilden de leden van de fractie van de PvdA weten of de ConsumentenAutoriteit de uitvoering van verordening 261/2004, op grond waarvan vliegtuigpassagiers geld kunnen terugkrijgen bij vertraging en annulering van vluchten, gaat handhaven.

Op grond van het wetsvoorstel zal de ConsumentenAutoriteit bevoegd zijn om intracommunautaire inbreuken en nationale inbreuken op het gebied van onder meer colportage, prijsaanduiding, misleidende reclame, koop op afstand en overstapbelemmeringen (voor zover deze aan te merken zijn als een onredelijk beding in een contract) aan te pakken, voor zover er sprake is van een collectief belang. Zoals eerder aangegeven geeft de verordening voor de intracommunautaire inbreuken aan wanneer de ConsumentenAutoriteit optreedt. Voor de nationale inbreuken zal de ConsumentenAutoriteit, de afspraken op Europees niveau in aanmerking nemend, voor de start van de toezicht- en handhavingsactiviteiten een visie op toezicht en handhaving ontwikkelen waarin zij kenbaar maakt op basis van welke criteria een bepaald onderwerp wordt opgepakt (prioriteringscriteria). In het algemeen geldt dat organisaties als de Consumentenbond bij uitstek in de positie zijn om onderwerpen aan te dragen die onder de aandacht van de ConsumentenAutoriteit gebracht moeten worden. Behalve dat dit op ad-hoc basis kan geschieden, bestaat hiervoor ook het forum van het «maatschappelijke overleg» waarin artikel 6.3 van het wetsvoorstel voorziet. Per geval zal dan bekeken moeten worden, hoe een bepaald onderwerp scoort op de door de ConsumentenAutoriteit ontwikkelde prioriteringscriteria. De ConsumentenAutoriteit zal deze afweging bij iedere (mogelijke) overtreding maken en naar aanleiding daarvan wel of niet besluiten om toezichts- of handhavingsmaatregelen te nemen. Op het tweede gedeelte van de vraag kan worden geantwoord dat de ConsumentenAutoriteit niet de instantie zal zijn die zal toezien op naleving van de verordening inzake vertraging en annulering van vluchten. Deze regels zullen in Nederland worden gehandhaafd door de Inspectie Verkeer & Waterstaat. Zie de artikelen 3.7 en 3.8 van het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de PvdA stelden voorts enkele vragen over wanneer de ConsumentenAutoriteit kan optreden.

De ConsumentenAutoriteit is belast met de handhaving van de wettelijke bepalingen zoals bedoeld in de onderdelen a en b van de bijlage van deze wet, met uitzondering van overtredingen die betrekking hebben op een financiële dienst of activiteit. De ConsumentenAutoriteit kan optreden tegen inbreuken op deze wettelijke bepalingen, voor zover daarbij sprake is van een inbreuk die schade toebrengt of kan toebrengen aan de collectieve belangen van consumenten. Voor deze handhaving is het niet noodzakelijk dat een consumentenorganisatie of een maatschappelijke organisatie een klacht indient. Daarnaast kan de ConsumentenAutoriteit een onderzoek instellen als zij signalen krijgt over mogelijke inbreuken met een collectief karakter, bijvoorbeeld door uitlatingen in de media of klachten van individuele consumenten of een groep consumenten.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of de ConsumentenAutoriteit ook bevoegd is om op te treden bij klachten over lagere overheden.

Als consumenten klachten hebben over het handelen van lagere overheden zal de ConsumentenAutoriteit daar alleen tegen kunnen optreden als de lagere overheid – in de hoedanigheid van onderneming – een van de normen overtreedt genoemd in onderdeel a of b van de bijlage bij het wetsvoorstel, en daarbij schade toebrengt of kan toebrengen aan de collectieve belangen van consumenten.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of bestuursrechtelijke handhaving vanuit het oogpunt van de consument en van de overheid veel efficiënter en effectiever is dan privaatrechtelijke handhaving. In dit wetsvoorstel zullen de bepalingen opgesomd in onderdeel a van de bijlage bij het wetsvoorstel door de ConsumentenAutoriteit privaatrechtelijk worden gehandhaafd. De bepalingen opgesomd in onderdeel b in de bijlage bij het wetsvoorstel zullen bestuursrechtelijk worden gehandhaafd. Voor wat betreft de privaatrechtelijke handhaving door de ConsumentenAutoriteit is ervoor gekozen een bijzondere verzoekschriftprocedure in het leven te roepen. Deze verzoekschriftprocedure zorgt ervoor dat de ConsumentenAutoriteit op relatief eenvoudige en snelle wijze kan bewerkstelligen dat een inbreuk op last van de rechter wordt gestaakt, eventueel onder oplegging van een dwangsom. Hiermee is voldaan aan artikel 8, eerste lid, van verordening 2006/2004, waarin is bepaald dat alle nodige handhavingsmaatregelen moeten worden genomen om een intracommunautaire inbreuk op het consumentenrecht *onverwijld* te beëindigen of te verbieden. Deze wijze van privaatrechtelijke handhaving is niet minder effectief of minder efficiënt dan de bestuursrechtelijke handhaving. Het stelt de ConsumentenAutoriteit immers – net als bij de handhaving via het bestuursrecht – in staat om een inbreuk spoedig te beëindigen. Door het opleggen van een dwangsom kan bovendien voorkomen worden dat de ondernemer opnieuw dezelfde overtreding maakt.

De leden van de fractie van de PvdA hadden enkele vragen over de voorgenomen Wet oneerlijke handelspraktijken.

Er is momenteel een wetsvoorstel in voorbereiding ter implementatie van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken (richtlijn 2005/29/EG, Pb L 149/22). Het streven is dit wetsvoorstel in september 2006 bij de Tweede Kamer in te dienen.

Aanvankelijk werd overwogen om de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken te implementeren in een nieuwe Wet op de oneerlijke handelspraktijken. Voor de handhaving zou worden aangesloten bij deze wet. Inmiddels wordt overwogen om de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken te implementeren in een nieuwe afdeling in Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek: afdeling 6.3.3A. Deze wijze van implementatie ligt meer voor de hand, omdat de in de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken opgenomen regels betreffende de misleidende handelspraktijken als *species* van de actie uit onrechtmatige daad, beter passen in Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. De handhaving van afdeling 3.3A van Boek 6 van het BW zal worden geregeld in deze wet. In afwijking van de in dit wetsvoorstel voorgestelde regeling inzake de handhaving van het consumentenrecht, bestaat het voornemen om afdeling 3.3A van Boek 6 van het BW – voor zover het inbreuken betreft buiten de financiële sector – in zijn geheel zowel privaatrechtelijk als bestuursrechtelijk door de ConsumentenAutoriteit te laten handhaven. De ConsumentenAutoriteit zal alvorens zij overgaat tot handhaving derhalve alle relevante feiten en belangen in ogenschouw moeten nemen en deze moeten betrekken in de afweging of handhaving via het privaatrecht dan wel via het bestuursrecht in het concrete geval het meest aangewezen is.

Wat de vraag over de overige rechtsbescherming betreft, wordt erop gewezen dat de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken het (nationale) contractenrecht onverlet laat. Het is denkbaar dat een contract dat onder invloed van een oneerlijke handelspraktijk tot stand is gekomen, nietig of



vernietigbaar is. Een consument kan hiertoe een civielrechtelijke actie ondernemen en dit in rechte laten vaststellen. Ook kan de ConsumentenAutoriteit in het kader van een collectieve actie op grond van artikel 3:305b van het Burgerlijk Wetboek een gerechtelijke vernietiging van een overeenkomst of een verklaring voor recht dat een overeenkomstig nietig is, vorderen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen in welke gevallen de ConsumentenAutoriteit een overeenkomst ter afwikkeling van massaschades aan de rechter kan voorleggen.

Indien een bedrijf één van de wettelijke bepalingen, die tot de toezichten en handhavingsbevoegdheid van de ConsumentenAutoriteit behoort, overtreedt en zij daarmee schade toebrengt aan een groep consumenten, kan de ConsumentenAutoriteit in beginsel een overeenkomst ter afwikkeling van massaschades (als bedoeld in artikel 907 Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek) voorleggen aan het gerechtshof Amsterdam. Het gerechtshof kan deze overeenkomst – indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan – algemeen verbindend verklaren. De ConsumentenAutoriteit zal met deze bevoegdheid terughoudend omgaan. Zij zal steeds trachten te stimuleren dat consumentenorganisaties dan wel daartoe opgerichte stichtingen en verenigingen zelf met bedrijven in onderhandeling treden om tot overeenstemming te komen. De ConsumentenAutoriteit kan daarbij eventueel een ondersteunende functie vervullen, maar kan consumentenorganisaties dan wel daartoe opgerichte stichtingen en verenigingen en bedrijven niet verplichten om tot overeenstemming te komen. Slechts in uitzonderlijke gevallen, wanneer marktpartijen niet in staat blijken om eruit te komen, zal de ConsumentenAutoriteit de onderhandelingen met schadeveroorzakende partij zelf op zich nemen en een procedure als bedoeld in artikel 907 Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in werking zetten.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of het denkbaar is dat de ConsumentenAutoriteit als bemiddelaar optreedt in conflicten als de aandelen-leaseaffaire.

De ConsumentenAutoriteit zal bij conflicten zoals de aandelen-leaseaffaire geen rol kunnen vervullen, omdat zij niet bevoegd is in het geval de overtreding betrekking heeft op financiële diensten of activiteiten, die aan de aandelen-leaseaffaire ten grondslag lagen, te oordelen. Dergelijke overtredingen vallen onder de bevoegdheid van de AFM. Wanneer een conflict wél betrekking heeft op een overtreding van een voorschrift waarop de ConsumentenAutoriteit toezicht houdt, kan de ConsumentenAutoriteit een bemiddelende rol spelen. In het bovenstaande antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de PvdA over massaschades heb ik reeds toegelicht hoe de bemiddelende rol van de ConsumentenAutoriteit er in de praktijk kan uitzien.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen in dit verband ook of de ConsumentenAutoriteit partijen kan opdragen om met elkaar in onderhandeling te treden. De ConsumentenAutoriteit kan partijen stimuleren om met elkaar in onderhandeling te treden. De ConsumentenAutoriteit kan partijen hiertoe niet verplichten.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen een oordeel te geven over het algemeen verbindend verklaren van uitspraken van geschillencommissies. Daarnaast verzocht zij aan te geven of iedere sector nu een geschillencommissie heeft en of deze erkend zijn door de overheid. Tevens vroegen zij wanneer een eenduidige geschillencommissie voor de financiële sector is te verwachten.

Het succes van geschillencommissies staat of valt met de mate waarin ondernemers zijn aangesloten bij een brancheorganisatie en daarmee

deelnemen aan een geschillencommissie. In verband met artikel 17 van de Grondwet kan slechts worden bepaald dat partijen de bevoegdheid hebben om hun geschil aan een geschillencommissie voor te leggen; het moet partijen altijd vrij staan hun geschil aan de rechter voor te leggen. Dat geldt ook voor de huidige geschillencommissies in consumenten-zaken. Het algemeen verbindend verklaren van uitspraken van geschillencommissies is gezien het voorgaande niet mogelijk. Voor alle 33 geschillencommissies die zijn aangesloten bij de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC) geldt dat deze door de overheid zijn erkend op grond van de erkenningsregeling geschillencommissies consumentenklachten 1997 van het Ministerie van Justitie (voor acht commissies dient dit nog te worden geformaliseerd). Een actueel overzicht staat op de website van de SGC ([www.sgc.nl](http://www.sgc.nl)). Naast deze commissies bij de SGC is er het Dutch Securities Institute (DSI) dat geschillen tussen particuliere beleggers en deelnemende financiële instellingen beslecht. DSI is niet getoetst aan de erkenningsregeling van het Ministerie van Justitie; wel is het DSI evenals de SGC door Justitie getoetst aan de principes zoals neergelegd in Aanbeveling 98/257/EG van de Europese Commissie. Samen met het Ministerie van Justitie stimuleert en ondersteunt het Ministerie van Economische Zaken de partijen (SGC, brancheverenigingen, Consumentenbond) tot het overeenkomen van tweezijdige algemene voorwaarden en (als uitvloeisel daarvan) het oprichten van een geschillencommissies in sectoren waar deze nog niet bestaan. Het streven is om in de loop van 2006/2007 te komen tot een aantal nieuwe geschillencommissies in sectoren waar deze de meeste toegevoegde waarde voor consumenten zullen hebben. Voor wat betreft de financiële sector is er sinds 1 december 2005 een gezamenlijke website ([www.financiele-klacht.nl](http://www.financiele-klacht.nl)) en 0900-FKLACHT(0900-3 552 248) door de financiële sector gelanceerd. Dit is de eerste stap naar een gezamenlijk klachteninstituut voor financiële dienstverlening. De komende periode worden de bestaande klachteninstituten en regelingen geïntegreerd tot één geheel, zodat in 2007 voor iedere financiële klacht eenzelfde procedure zal gelden.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of het ingrijpen van de ConsumentenAutoriteit ertoe kan leiden dat overeenkomsten nietig of vernietigbaar worden.

De ConsumentenAutoriteit kan -namens de Staat- op grond van artikel 305b Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek een zogenaamde collectieve actie beginnen. In een dergelijke procedure kan de ConsumentenAutoriteit een gerechtelijke vernietiging van een overeenkomst vorderen. Het is eveneens mogelijk dat de ConsumentenAutoriteit een verklaring voor recht vordert dat een overeenkomst nietig is. Overigens heeft de collectieve actie in de zin van artikel 305b van Boek 3 van het BW een subsidiair karakter: de consument houdt zelf de mogelijkheid om in rechte een actie in te stellen en is niet gebonden aan de rechterlijke uitspraak verkregen door de ConsumentenAutoriteit.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen verder of het juist is dat vernietigbaarheid een bijzonder sterk disciplineringsmechanisme is. De ConsumentenAutoriteit zal bij een geconstateerde inbreuk steeds moeten beslissen of zij zal optreden, en zo ja, welke handhavingsmiddelen zij zal inzetten. Het starten van een collectieve actie waarbij vernietiging van de overeenkomst wordt gevorderd, behoort tot een van de mogelijkheden. Of dit het meest effectieve middel is, zal afhangen van de omstandigheden van het geval. De ConsumentenAutoriteit zal steeds – alle concrete omstandigheden van het geval afwegend – dienen te beslissen welke middelen zij aanwendt om te bewerkstelligen dat een bedrijf met een inbreuk stopt.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of het juist is dat de bepalingen uit de Colportagewet en de Prijzenwet na inwerkingtreding van het wetsvoorstel alleen nog via het bestuursrecht zullen worden gehandhaafd. Voorts vroegen zij zich af waarom niet beide wegen worden opengehouden en of het *una via*-beginsel niet voldoende waarborg biedt ter voorkoming van dubbele vervolging.

Na inwerkingtreding van de wet zullen de Prijzenwet en de Colportagewet nog slechts bestuursrechtelijk door de ConsumentenAutoriteit kunnen worden gehandhaafd. De ConsumentenAutoriteit krijgt de bevoegdheid om voor overtredingen van de Prijzenwet en Colportagewet een bestuurlijke boete op te leggen. Aangezien de ConsumentenAutoriteit een punitieve sanctie kan opleggen, is er niet langer reden daarnaast de strafrechtelijke handhaving in stand te laten. Het *una via*-beginsel geeft weliswaar voldoende waarborgen om dubbele vervolging te voorkomen, maar in dit geval is het niet opportuun om twee «wegen» van handhaving, met twee toezichthouders (ConsumentenAutoriteit en FIOD-ECD), voor te schrijven.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen zich af of de slagkracht van de ConsumentenAutoriteit mede afhankelijk is van de bekendheid bij het grote publiek. Deze leden vroegen zich in dat kader tevens af op welke manier en met welke boodschap de ConsumentenAutoriteit zich presenteert aan het grote publiek.

De ConsumentenAutoriteit gaat optreden tegen overtredingen van het consumentenrecht met een collectief karakter, hierbij is het noodzakelijk dat de ConsumentenAutoriteit inzicht heeft in de aard en de omvang van deze overtredingen. Individuele consumenten en hun organisaties kunnen de ConsumentenAutoriteit daarover informeren. Voorwaarde daarbij is dat de consumenten de nieuwe toezichthouder kennen en weten tegen welk type overtredingen de toezichthouder kan optreden. Andere informatiebronnen voor de ConsumentenAutoriteit zijn bijvoorbeeld signalen uit de media, doorverwijzingen via de toezichthouders waar mee wordt samengewerkt en via private organisaties zoals bijvoorbeeld de Stichting Reclame Code. De ConsumentenAutoriteit zal zich op verschillende manieren presenteren aan het grote publiek. De ConsumentenAutoriteit zal zich bij de start van haar activiteiten presenteren en zal daarbij inzicht geven in haar taken en bevoegdheden. Daarnaast zal de ConsumentenAutoriteit zich met nieuws en belangrijke informatie via de media tot het grote publiek wenden. Ook zal de ConsumentenAutoriteit communicatiemiddelen ontwikkelen voor het grote publiek om uit te leggen welke rol de ConsumentenAutoriteit vervult, wat zij doet en hoe zich dat verhoudt tot de activiteiten van andere organisaties die voor de consument actief zijn. Met de consument communiceert de ConsumentenAutoriteit rechtstreeks via de informatielijn en bijbehorende website. De boodschap waarmee de ConsumentenAutoriteit zich tot het publiek zal wenden is: de ConsumentenAutoriteit kan optreden tegen overtredingen met een collectief karakter in die gevallen waarin de markt zelf niet in staat is de oneerlijke praktijken op efficiënte en effectieve wijze te doen beëindigen. Uiteraard zal dit altijd moeten gebeuren binnen de noodzakelijke prioriteiten die nu eenmaal zullen moeten worden gesteld.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen zich af wanneer de samenwerkingsprotocollen met andere toezichthouders verwacht mogen worden, alsmede waarom deze niet worden voorgehangen bij de Kamer. In artikel 5.1 van dit wetsvoorstel is bepaald dat er samenwerkingsprotocollen gesloten kunnen worden met de in dat artikel genoemde organisaties. Dit betreft onder meer andere toezichthouders, die in de systematiek van verordening 2006/2004 ofwel «bevoegde autoriteit» zijn, ofwel «andere overheidsinstantie». Omdat het van belang is dat er met de betrokken toezichthouders afspraken zijn gemaakt op het moment van inwerkingtreding van de verordening, op 29 december 2006, zijn er met de

betrokken toezichthouders reeds verkennende gesprekken gevoerd. Het streven is, om in de loop van dit jaar tot definitieve afspraken te komen, die worden vastgelegd in samenwerkingsprotocollen.

Van de definitieve protocollen zal mededeling worden gedaan in de Staatscourant, zoals bepaald in artikel 5.1, vijfde lid, van het wetsvoorstel. Ook zullen de protocollen worden geplaatst op de websites van de ConsumentenAutoriteit. Gelet op het feit dat de protocollen zuiver werkafspraken betreffen tussen de betrokken toezichthouders is er geen aanleiding om deze bij de Kamer voor te hangen. De wettelijke bevoegdheden en verplichtingen zijn reeds uitgewerkt in het wetsvoorstel en kunnen niet worden gewijzigd via een samenwerkingsprotocol.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar de taakopdracht en de slagvaardigheid van de ConsumentenAutoriteit.

De omschrijving van de taak van de ConsumentenAutoriteit is vastgelegd in artikel 1 van verordening 2006/2004 en artikel 2.2 van dit wetsvoorstel. Op basis hiervan is de ConsumentenAutoriteit belast met de handhaving van de wettelijke bepalingen zoals bedoeld in de onderdelen a en b van de bijlage van deze wet, met uitzondering van overtredingen die betrekking hebben op een financiële dienst of activiteit. Hiermee is voldoende concreet en duidelijk wat de taak van de ConsumentenAutoriteit is: handhaving van de in de bijlage genoemde consumentenbeschermende wetgeving tegen inbreuken van collectieve aard. Ter uitvoering van haar taakopdracht kent deze wet de ConsumentenAutoriteit een aantal bevoegdheden toe om de haar opgedragen taak slagvaardig te kunnen uitvoeren. Voor alle wetten die de ConsumentenAutoriteit moet handhaven heeft de ConsumentenAutoriteit toezicht- en handhavingsbevoegdheden. De toezichtbevoegdheden zijn van bestuursrechtelijke aard en de handhaving is, afhankelijk van de wet die wordt gehandhaafd, van civielrechtelijke dan wel van bestuursrechtelijke aard. Naast bovengenoemde handhavende taak is de ConsumentenAutoriteit aangewezen als verbindingsbureau in Nederland voor de Europese samenwerking in het kader van verordening 2006/2004 en krijgt zij de taak van informatieloket voor consumenten en bedrijven. In het antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de VVD wordt nader ingegaan op het informatieloket.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of ingegaan kan worden op de opmerkingen en vragen in de brief van het VNO-NCW van 15 februari 2006 aan de vaste kamercommissie voor Economische Zaken. Zij vroegen ook in te gaan op de passage op par. 1.4, dat de ConsumentenAutoriteit slechts ingrijpt als de markt daartoe niet in staat is.

Inzake de brief van het VNO-NCW van 15 februari 2006 kan worden opgemerkt dat het VNO-NCW de hoofdlijnen van dit wetsvoorstel onderschrijft. Op de meeste opmerkingen en vragen in de brief wordt elders in deze nota al ingegaan. Met betrekking tot de punten die verder niet in deze nota aan de orde komen kan het volgende worden opgemerkt. De gevraagde evaluatie van de EU-injunctionsrichtlijn (98/27/EC) bevindt zich thans in een afrondende fase. De Europese Commissie verwacht deze evaluatie in het derde kwartaal te kunnen publiceren. Inzake het maatschappelijk overleg rond de ConsumentenAutoriteit achten wij het niet wenselijk om meer te regelen in de wet dan noodzakelijk is. Het ligt voor de hand dat punten waarvan een van de deelnemers het wenselijk vindt dat deze in het maatschappelijk overleg worden besproken, daar ook zullen worden besproken. Een wettelijke regeling daartoe is niet nodig. De door het VNO-NCW onnodig lang bevonden vervaltermijn van vijf jaar voor het opleggen van bestuurlijke boete vloeit voort uit artikel 5.4.1.6, eerste lid, van het wetsvoorstel Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 702, nr. 3). De regering ziet geen reden om hiervan voor deze wet af te wijken. Met betrekking tot de

informatie-uitwisseling met derde landen kan worden opgemerkt dat er geen bilaterale bijstandsovereenkomsten met derde landen zijn gesloten en dat evenmin daartoe voornemens bestaan.

Op de vragen van de leden van de fractie van de PvdA wanneer de ConsumentenAutoriteit ingrijpt is reeds ingegaan op diverse plaatsen, zie met name paragraaf 2 en elders in deze paragraaf.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen aan de hand van welke criteria wordt bepaald of het systeem van civielrechtelijke handhaving onvoldoende functioneert. De leden van de fractie van de PvdA vroegen voorts naar voorbeelden uit het verleden, waar de ConsumentenAutoriteit zou hebben ingegrepen.

De volgende concrete zaken uit het verleden kunnen dienen als voorbeeld waarbij de ConsumentenAutoriteit mogelijk zou hebben ingegrepen:

- Ondernemingen die prijzen exclusief belasting en toeslagen hanteren bij aanbiedingen van producten en diensten. Artikel 6:194 van het Burgerlijk Wetboek is hier in het geding.
- De verkoop van producten via het internet die vervolgens aan consumenten worden toegezonden en die deze consumenten alleen binnen zeven dagen mogen terugzenden aan de verkoper indien een boete wordt betaald. Artikel 7:46d van het Burgerlijk Wetboek is hier in het geding.
- Zaak van een computergebruikersclub tegen een computerfabrikant over een oneerlijk beding in de leverings- en betalingsvoorwaarden. De artikelen 6:236 en 6:237 van het Burgerlijk Wetboek zijn hier in het geding.
- Bij een eenmalige aanbieding van een leesportefeuille aan de deur blijken consumenten abonnee te zijn geworden en komen zij niet meer van het abonnement af. De artikelen 24 en 25 van de Colportagewet zijn hier in het geding.

De leden van de fractie van de SP vroegen of kan worden aangegeven op basis van welke criteria wordt bepaald of collectieve belangen zijn geschonden. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar hetgeen hierover in de reactie op hoofdlijnen is opgemerkt.

De leden van de fractie van de SP vroegen of voorbeelden genoemd kunnen worden van schending van collectieve belangen die nu niet en met de introductie van ConsumentenAutoriteit wel kunnen worden aangepakt.

De consumentenregels in het Burgerlijk Wetboek waarnaar wordt verwezen in onderdeel a van de bijlage bij dit wetsvoorstel, kunnen – in beginsel – op dit moment niet door een overheidsinstantie worden gehandhaafd. De ConsumentenAutoriteit zal tegen overtredingen van deze regels kunnen optreden indien sprake is van een schending van collectieve belangen van consumenten. De volgende zaken kunnen als voorbeelden dienen.

De ConsumentenAutoriteit zal bevoegd zijn om op te treden tegen het bedrijf dat in haar contracten met consumenten algemene voorwaarden hanteert, waarin is bepaald dat het contract stilzwijgend wordt verlengd voor een periode van drie jaar zonder dat de consument het contract tussentijds kan opzeggen. Een dergelijk beding is in strijd met artikel 236 onder j van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. Bedrijven zullen in de regel in alle contracten met consumenten dezelfde algemene voorwaarden hanteren, hetgeen betekent dat verschillende consumenten zullen worden benadeeld door dezelfde inbreuk. Er is dan ook sprake van een schending van de collectieve belangen van consumenten. De ConsumentenAutoriteit kan door het instellen van een verzoekschriftprocedure bewerkstelligen

dat een bedrijf zijn algemene voorwaarden onder verbeurte van een dwangsom aanpast.

Een ander voorbeeld is het postorderbedrijf dat via de telefoon consumenten benadert maar niet aan het begin van het gesprek het commerciële oogmerk van het telefoongesprek bekend maakt. Het postorderbedrijf handelt daarmee in strijd met artikel 46h, eerste lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Wanneer dit bedrijf veel consumenten op deze wijze benadert, zal er sprake zijn van schending van de collectieve belangen van consumenten. De ConsumentenAutoriteit zal tegen deze inbreuk kunnen optreden.

Een ander voorbeeld is de reisorganisatie die op grond van het bepaalde van artikel 508 Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek aansprakelijkheid voor de schade van consumenten als gevolg van dood en letsel uitsluit. Reisorganisaties die zich daaraan niet houden (en hun aansprakelijkheid op deze wijze in hun contracten met consumenten toch beperken) kunnen in de toekomst door de ConsumentenAutoriteit worden aangepakt. Immers, ook hierbij zal sprake zijn van een schending van collectieve consumentenbelangen.

De leden van de fractie van de SP vroegen of de ConsumentenAutoriteit vrouwonvriendelijke reclame kan aanpakken.

De ConsumentenAutoriteit kan in beginsel niet optreden tegen bedrijven die gebruik maken van vrouwonvriendelijke reclame. Het behoort niet tot de bevoegdheid van de ConsumentenAutoriteit om over dergelijk ethische vraagstukken te oordelen. De ConsumentenAutoriteit kan hiertegen echter wel optreden als de reclame bijvoorbeeld ook misleidend is. De Reclame Code Commissie kan overigens wel over vrouwonvriendelijke reclame oordelen en (via de zelfregulering) hiertegen optreden.

De leden van de fractie van de VVD vroegen naar de mogelijkheden die consumentenorganisaties hebben om het collectief actierecht te gebruiken en naar de taakverhouding tussen de ConsumentenAutoriteit en de consumentenorganisaties.

Consumentenorganisaties kunnen op grond van het bepaalde van artikel 305a en verder van boek 3 van het Burgerlijk Wetboek een collectieve actie instellen. Deze bevoegdheid van consumentenorganisaties blijft onverlet. In aanvulling hierop krijgen de consumentenorganisaties krachtens dit wetsvoorstel ook de bevoegdheid om, via het voorgestelde artikel 305d van het derde boek van het Burgerlijk Wetboek, een verzoekschrift bij het gerechtshof te 's-Gravenhage in te dienen om een inbreuk te doen staken. De ConsumentenAutoriteit kan worden beschouwd als een aanvulling op de bevoegdheden van consumentenorganisaties. Als publiekrechtelijke toezichthouder krijgt de ConsumentenAutoriteit immers de bevoegdheden die de Algemene wet bestuursrecht in afdeling 5.2 aan publiekrechtelijke toezichthouders toekent. Met de consumentenorganisaties en andere private initiatieven zullen nauwe vormen van samenwerking worden ontwikkeld om tot een effectieve en doelmatige handhaving van de consumentenbescherming te komen. Zo mogelijk zal die samenwerking in protocollen worden uitgewerkt en vastgelegd, zie artikel 6.1 van het wetsvoorstel. Daarnaast zal periodiek maatschappelijk overleg plaatsvinden waarbij -onder meer- wordt bekeken of de taken die de ConsumentenAutoriteit uitvoert zo goed mogelijk aansluiten bij de private initiatieven ter bescherming van de consument, zie hiervoor artikel 6.3, tweede lid, van het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de VVD vroegen zich tevens af wat zij precies moeten verstaan onder collectieve consumentenbelangen. Tevens vroegen zij zich af welke definitie van collectieve consumentenklacht de verschillende OESO-landen hanteren die langer ervaring hebben met collectieve consumentenbelangen, zoals Australië. Ook vroegen zij of de

regering bereid is een striktere definitie van collectieve consumentenbelangen op te nemen in het wetsvoorstel.

In de reactie op hoofdlijnen is onder meer aangegeven dat het begrip «collectieve consumentenbelangen» in artikel 3, onderdeel k, van de verordening is gedefinieerd. De kern van de definitie is een gevolg van amendement 16 van het Europees Parlement (COM(2003) 443 – C5–0335/2003 – 2003/0162(COD)). Uit de toelichting op het amendement valt niet af te leiden of de rapporteur bij het opstellen van het amendement ook gekeken heeft naar OESO-landen die langer ervaring hebben met collectieve consumentenbelangen.

Aangezien de definitie van «collectieve consumentenbelangen» bindend in de verordening is vastgelegd, is het niet mogelijk het begrip nationaal nader te definiëren. Bij de interpretatie van de definitie van collectieve consumentenbelangen in de verordening kan de ConsumentenAutoriteit uiteraard wel gebruik maken van ervaringen die andere OESO-landen hebben opgedaan. Voor een nadere toelichting op de definitie «collectieve consumentenbelangen» verwijs ik naar de reactie op hoofdlijnen. Bij navraag bij de Australische toezichthouder op consumentenrecht op nationaal niveau (de Australian Consumer and Competition Commission, de ACCC) is gebleken dat het begrip collectieve consumentenbelangen niet is vastgelegd in de wet of in lagere regelgeving. Na 30 jaar ervaring met de toepassing van de wet hanteert de ACCC weliswaar bepaalde criteria zoals de omvang van de economische en consumentenschade, het aantal getroffen consumenten en potentiële afschrikwekkende c.q. voorlichtende werking, maar deze zijn niet wettelijk verankerd. Hiermee houdt de ACCC ruimte om van geval tot geval een afweging te maken om afhankelijk van de specifieke omstandigheden al dan niet in te grijpen.

De leden van de fractie van de VVD vroegen zich af, mede gelet op de «voorrangsregel» in artikel 4.2, in hoeveel zaken de ConsumentenAutoriteit naar verwachting jaarlijks zal ingrijpen.

Door middel van vragenlijsten en werkbezoeken is getracht een indicatie te krijgen van het aantal verzoeken om wederzijdse bijstand dat de ConsumentenAutoriteit jaarlijks zal bereiken, alsmede van het aantal nationale zaken. Een exact aantal kan niet worden gegeven. Op basis van de informatie die uit enkele andere lidstaten is verkregen, is geschat dat de Consumenten – Autoriteitgrofweg – zo'n 675 verzoeken per jaar zal ontvangen, waarvan naar schatting ongeveer de helft zal worden doorverwezen naar andere bevoegde autoriteiten. De schatting is ook dat het merendeel van de gevallen zal kunnen worden afgedaan zonder of met slechts een zeer beperkte inzet van toezichts- en handhavingsbevoegdheden. Naar verwachting zal jaarlijks in ongeveer 100 zaken toezicht- of handhavingsbevoegdheden moeten worden ingezet.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of verordening 2006/2004 noopt tot een nieuw collectief actierecht voor consumentenorganisaties in artikel 8.1 van het wetsvoorstel.

De verordening 2006/2004 schrijft niet voor dat consumentenorganisaties het recht dienen te krijgen om een verzoekschrift in te dienen op grond van artikel 305d Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. De rol van consumentenorganisaties bij het oplossen van consumentengeschillen wordt in de verordening wel benadrukt. Daarvoor wordt ook verwezen naar het antwoord op de andere vragen van leden van VVD-fractie over dit onderwerp. Door het starten van een verzoekschriftprocedure kan op een relatief snelle en effectieve wijze worden bewerkstelligd dat een inbreukmaker zijn overtreding staakt. Een dergelijke procedure biedt voordelen boven een dagvaardingsprocedure op grond van artikel 3:305a Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. Consumentenorganisaties vervullen een belangrijke rol bij de oplossing van geschillen tussen bedrijven en consumenten. Het ligt om die reden voor de hand dat consumentenorganisaties even-

eens het recht krijgen om van de verzoekschriftprocedure ex artikel 305d Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek gebruik te maken. Dit versterkt immers ook het genoemde «private fundament».

De leden van de fractie van de VVD vroegen zich af in hoeverre optreden van de ConsumentenAutoriteit als overbodig en contraproductief zal worden beschouwd als het gaat om algemene voorwaarden die door de Consumentenbond en de betrokken belangenvereniging zijn overeengekomen.

Op basis van de artikelen 6:231–6:248 BW zijn consumenten beschermd tegen het gebruik van algemene voorwaarden die onredelijk bezwarend zijn. In het BW wordt opgesomd welke bedingen als onredelijk bezwarend gelden (de zwarte lijst) en welke bedingen vermoed worden onredelijk bezwarend te zijn (de grijze lijst). Wanneer algemene voorwaarden tot stand zijn gekomen in het kader van de Coördinatiegroep Zelfreguleringsoverleg van de SER zal de ConsumentenAutoriteit terughoudend zijn met optreden. Indien echter onverhoopt algemene voorwaarden tot stand zijn gekomen in de Zelfreguleringsoverleg van de SER die niet voldoen aan de wet, zal de ConsumentenAutoriteit daar niet aan voorbij kunnen gaan. Zij zal bijvoorbeeld bij een verzoek om wederzijdse bijstand van een buitenlandse autoriteit om een einde te maken aan een intracommunautaire inbreuk met betrekking tot onredelijk bezwarende algemene voorwaarden, optreden ongeacht of de desbetreffende algemene voorwaarden tot stand zijn gekomen in de Coördinatiegroep Zelfreguleringsoverleg van de SER. Wanneer in strijd met de wet wordt gehandeld, wordt dit optreden niet als overbodig of contraproductief beschouwd. Naar verwachting zal het optreden van de ConsumentenAutoriteit slechts in sporadische gevallen betrekking hebben op tweezijdige algemene voorwaarden die onredelijk bezwarend zijn. Het ligt namelijk meer in de lijn der verwachting dat de Consumentenautoriteit zijn aandacht zal richten op die sectoren of die bedrijven die eenzijdige algemene voorwaarden hanteren en waarbij het vermoeden bestaat dat deze onredelijk bezwarende elementen bevatten.

De leden van de fractie van de VVD vroegen welke andere private geschillenbeslechtende instanties zouden worden aangewezen als instantie met een rechtmatig belang bij de beëindiging of het verbieden van intracommunautaire inbreuken. Tevens werd gevraagd of de Stichting Reclame Code zou worden ingeschakeld in het kader van de EU-richtlijn misleidende reclame.

Vooralsnog zullen geen andere private geschillenbeslechtende instanties met een rechtmatig belang bij de beëindiging of het verbieden van intracommunautaire inbreuken worden aangewezen. De Stichting Reclame Code (SRC) zal worden aangewezen als instantie met een rechtmatig belang bij de beëindiging of het verbieden van intracommunautaire inbreuken op de EU-richtlijn misleidende reclame<sup>1</sup>. Hiermee kan de SRC, in het kader van wederzijdse bijstand aan bevoegde autoriteiten in andere lidstaten, op verzoek van de ConsumentenAutoriteit als bevoegde autoriteit, optreden tegen intracommunautaire inbreuken. Hierbij moet een kanttekening geplaatst worden. De verzoekende buitenlandse instantie dient conform artikel 8 van de verordening- het er mee eens te zijn dat handhaving door de SRC ten minste even doelmatig en doeltreffend is.

De leden van de fractie van de SP vroegen of voldoende is gewaarborgd dat de ConsumentenAutoriteit ook tegen inbreuken van ondernemingen op nationaal consumentenrecht kan optreden.

Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord. Krachtens artikel 2.2 van het wetsvoorstel is de ConsumentenAutoriteit belast met de handhaving van de wettelijke bepalingen zoals bedoeld in de onderdelen a en b van de bijlage bij de wet, behoudens indien het financiële diensten of activiteiten betreft. Onder wettelijke bepalingen wordt verstaan de

---

<sup>1</sup> Richtlijn 84/450/EEG van de Raad in PbEG 1984, L250 laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 97/55/EG van het Europees Parlement en de Raad in PbEG 1997, L290.



communautaire wetgeving ter bescherming van de belangen van de consument, zoals deze is geïmplementeerd in het Nederlandse recht en het recht van de lidstaten (artikel 1, onder n, van het wetsvoorstel). Tegen inbreuken op in de onderdelen a en b van de bijlage bij de wet genoemde consumentenbeschermende regelgeving kan de ConsumentenAutoriteit derhalve optreden conform het bepaalde in deze wet.

De leden van de fractie van de SP vroegen hoe de waarde van het loket gewaarborgd wordt als moet worden verwezen naar instanties die tegen vergoeding diensten aanbieden. Het gezamenlijk informatieloket is een initiatief van de ConsumentenAutoriteit, de NMa en de OPTA. Hiermee is het informatieloket een belangrijke onafhankelijke partij die zijn dienstverlening laagdrempelig (via diverse media) en voor iedereen toegankelijk (geen lidmaatschap, telefonisch contact tegen lokaal tarief) aanbiedt. Indien echter een andere instantie beter in staat is de consument te helpen, zal het gezamenlijk informatieloket de consument naar deze instantie verwijzen. Instanties vragen in sommige gevallen een vergoeding voor (bepaalde aspecten van) hun dienstverlening. De consument zal hierover vooraf door het gezamenlijk informatieloket of de betrokken instantie geïnformeerd worden. Voor zover de vergoeding als redelijk kan worden beschouwd, is dit geen belemmering om de consument naar deze instantie te verwijzen.

De leden van de fractie van de SP vroegen of het juist is dat consumenten zich niet rechtstreeks tot de ConsumentenAutoriteit kunnen wenden maar dat de ConsumentenAutoriteit slechts in actie kan komen na een melding van een consumentenorganisatie.

Consumenten kunnen zich met klachten over bedrijven direct richten tot de ConsumentenAutoriteit (het informatieloket). Naar aanleiding van een klacht kan de ConsumentenAutoriteit (indien sprake is van een inbreuk waarvan de handhaving tot haar bevoegdheid behoort en indien sprake is van een schending van collectieve consumentenbelangen) besluiten dat zij handhavingsmaatregelen tegen een bedrijf zal nemen. Het informatieloket informeert daarom niet alleen consumenten over rechten en plichten, maar heeft tegelijkertijd een signaleringsfunctie ten behoeve van de andere betrokken toezichthouders. Consumentenorganisaties kunnen zich uiteraard eveneens tot de ConsumentenAutoriteit wenden met klachten.

De leden van de fractie van de SP vroegen zich af wanneer de ConsumentenAutoriteit in actie kan komen en of de ConsumentenAutoriteit ook eigenstandig kan optreden tegen misstanden respectievelijk inbreuken op basis van een eigen analyse.

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar het antwoord van de leden van de fractie van de PvdA over dit onderwerp.

De leden van de fractie van de SP vroegen zich af waar de consument in de praktijk op kan rekenen wanneer gesproken wordt over afspraken en samenwerkingsprotocollen.

Uitgangspunt is dat voorkomen wordt, dat de consument «van het kastje naar de muur» wordt gestuurd. In de samenwerkingsafspraken tussen de ConsumentenAutoriteit en consumentenorganisaties zal dus worden uitgewerkt hoe en onder welke voorwaarden consumenten zullen worden doorverwezen van de ene organisatie naar de andere. Momenteel zijn er gesprekken gaande om de samenwerking vorm te geven. Het uitgangspunt hierbij zal zijn dat het verwijzen zo efficiënt mogelijk zal geschieden en de consument hier zo min mogelijk hinder van zal ondervinden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen waarom de mogelijkheid om de ConsumentenAutoriteit een zelfstandig bestuursorgaan te

maken na de voorziene evaluatie wordt opengelaten en of reeds de wil of het voornemen bestond om op termijn de ConsumentenAutoriteit een zelfstandig bestuursorgaan te doen zijn.

Er bestaat geen besluit, voornemen of wens om de ConsumentenAutoriteit op termijn om te vormen tot een zelfstandig bestuursorgaan. Gelet op de onbekendheid met bestuurlijk toezicht op privaatrechtelijke normen wordt directe verzelfstandiging van de ConsumentenAutoriteit bij de oprichting onwenselijk geacht. Aan de hand van de voorziene evaluatie na vier jaar zal -onder meerworden bekeken of het wenselijk is dat de ConsumentenAutoriteit wordt verzelfstandigd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie verzochten om een nadere toelichting op de uiteindelijke keuze voor een duaal stelsel. Zij meenden te hebben afgeleid dat de Staatssecretaris in het kader van de evaluatie de keuze voor het duaal stelsel zal heroverwegen indien hiertoe aanleiding mocht zijn.

Op grond van verordening 2006/2004 moet het consumentenrecht gehandhaafd worden, ongeacht of de consumentenregels civielrechtelijk of bestuursrechtelijk van aard zijn. In Nederland is een aanzienlijk deel van de consumentenregels die de ConsumentenAutoriteit gaat handhaven geïmplementeerd in het Burgerlijk Wetboek (het betreft onderdeel a van de bijlage bij het wetsvoorstel). De handhaving van deze privaatrechtelijke normen zal via het civiele recht (blijven) plaatsvinden waarbij aangetekend wordt dat er een bijzondere verzoekschriftprocedure wordt gecreëerd. Het alternatief – handhaving van privaatrechtelijke regels met behulp van bestuursrechtelijke instrumenten – zou betekenen dat een bestuursorgaan als de ConsumentenAutoriteit en vervolgens de bestuursrechter de open privaatrechtelijke normen en begrippen zouden gaan uitleggen. De op grond van verordening 2006/2004 in te voeren handhavingsverplichting in combinatie met de bestendiging van privaatrechtelijke handhaving van privaatrechtelijke consumentenregels, impliceert dat er ten aanzien van de handhaving van deze privaatrechtelijke regels een duaal stelsel ontstaat. Ten aanzien van de door de ConsumentenAutoriteit te handhaven consumentenregels van bestuursrechtelijke aard (onderdeel b van de bijlage bij het wetsvoorstel) ligt het anders. Daar zal zowel het toezicht als de handhaving bestuursrechtelijk zijn.

Teneinde de transparantie en coherentie van het in het wetsvoorstel neergelegde systeem van handhaving te beoordelen, zal in het kader van de evaluatie van de wet, onder meer, de werking van het duale handhavingstelsel nader worden bekeken. Er is geen reden vooruit te lopen op eventueel aan de uitkomsten van de evaluatie te verbinden conclusies op het punt van de handhaving.

### **3. Organisatie en financiering**

De leden van de fractie van het CDA vroegen hoe de omvang van de ConsumentenAutoriteit zich verhoudt tot die van soortgelijke toezichthouders in andere lidstaten. Tevens vroegen de leden van de CDA-fractie hoe wordt voorkomen dat er overlap zal plaatsvinden met de andere toezichthouders.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de ConsumentenAutoriteit wordt gebouwd op het reeds bestaande fundament van consumentenbescherming in de vorm van zelfregulering, of toezicht door andere toezichthouders. Op een aantal terreinen kan zich niettemin inhoudelijke overlap voordoen met andere toezichthouders. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de ConsumentenAutoriteit voor de «generieke» regels van consumentenrecht onder de verordening zal worden aangewezen als bevoegde autoriteit in de zin van artikel 4, eerste lid van de verordening. De ConsumentenAutoriteit is niet bevoegd om op te treden tegen intracommunautaire inbreuken en nationale inbreuken die betrekking hebben

op een financiële dienst of activiteit, in dat geval is de AFM exclusief bevoegd.

Een aantal bestaande toezichthouders is op grond van bestaande sector-specifieke regelgeving in bepaalde gevallen bevoegd om op te treden tegen gedragingen waartegen de ConsumentenAutoriteit eveneens zal kunnen optreden na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Dit geldt bijvoorbeeld voor de sector-specifieke toezichthouders OPTA en NMa/DTe, die reeds bevoegd zijn om bepaalde regels van consumentenbescherming te handhaven in de respectieve sectoren telecommunicatie, post en energie. Voor dergelijke gevallen bepaalt de «voorrangsregel» van artikel 4.2 van het wetsvoorstel dat de reeds bestaande toezichthouders, die in de terminologie van de verordening zullen worden aangewezen als «andere overheidsinstanties», de inbreuk in beginsel zullen behandelen. Op deze manier wordt overlap in optreden voorkomen. In de samenwerkingsprotocollen die de ConsumentenAutoriteit zal afsluiten met andere toezichthouders, zal dit verder worden uitgewerkt.

Met de toezichthouders die onder de verordening eveneens zullen worden aangewezen als «bevoegde autoriteit», zoals de Inspectie Verkeer & Waterstaat en de AFM, bestaat geen inhoudelijke overlap. Zij zullen exclusief bevoegd zijn om bepaalde delen van het consumentenrecht voor hun rekening te nemen. Met die toezichthouders heeft de ConsumentenAutoriteit alleen te maken vanuit haar rol als «uniek verbindingsbureau» onder de verordening.

Over de invulling van de bevoegde autoriteiten onder de verordening in Nederland, vergeleken met andere lidstaten, wordt verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de VVD over dit onderwerp.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen zich af hoe de ConsumentenAutoriteit prioriteiten zal vaststellen, zowel voor wat betreft de verhouding tussen internationale zaken en nationale zaken als qua onderwerp. Daarbij vroegen de leden tevens wat het budget van de ConsumentenAutoriteit zal zijn, hoe groot de personeelsformatie zal zijn en of de ConsumentenAutoriteit zal worden betaald uit de begroting van EZ.

De ConsumentenAutoriteit zal een toezichts- en handhavingsbeleid ontwikkelen waarin zij kenbaar maakt op basis van welke prioriteringscriteria zaken die onder haar bevoegdheid vallen worden opgepakt. Gelet op het brede werkterrein en de beperkte omvang van de ConsumentenAutoriteit is een prioriteringsbeleid noodzakelijk. Het ligt in de rede dat daarbij rekening wordt gehouden met factoren als het betrokken consumentenbelang (hoeveel consumenten worden getroffen en wat is de «consumentenschade»), de zwaarte van de inbreuk, de signaalwerking die uitgaat van een handhavingsactie, en de maatschappelijke relevantie. Deze afweging geldt zowel voor intracommunautaire inbreuken als nationale inbreuken. Voor het optreden tegen intracommunautaire inbreuken waarvoor een verzoek tot wederzijdse bijstand door een bevoegde autoriteit in een andere lidstaat is gedaan geldt volgens verordening 2006/2004 echter in beginsel de verplichting hier gehoor aan te geven. Slechts in een beperkt aantal gevallen is het de ConsumentenAutoriteit toegestaan geen gehoor te geven aan een verzoek tot wederzijdse bijstand. Zie hier voor artikel 15 van verordening 2006/2004 (namelijk als reeds gerechtelijke procedures zijn ingeleid en blijkt dat geen intracommunautaire inbreuk heeft plaatsgevonden respectievelijk als onvoldoende informatie is verstrekt).

De leden van de fracties van de PvdA, VVD en SP hebben verzocht aan te geven uit welke middelen de ConsumentenAutoriteit wordt gefinancierd en welke kosten ten behoeve van de ConsumentenAutoriteit zouden worden gemaakt.

De ConsumentenAutoriteit wordt volledig uit publieke middelen gefinancierd. De begroting van de ConsumentenAutoriteit bedraagt € 4,9 miljoen voor het jaar 2006 en € 5,0 miljoen voor het jaar 2007.

De leden van de fractie van de VVD verzochten aan te geven hoeveel mensen er na aanvang maximaal bij de ConsumentenAutoriteit komen te werken en of het mogelijk was bij wet de maximale omvang van de ConsumentenAutoriteit vast te leggen. Tevens was verzocht te onderzoeken waarom bij aanvang ongeveer zeven tot tien medewerkers bij de ConsumentenAutoriteit belast zullen zijn met toezichttaken. Het maximum aantal mensen dat na aanvang bij de ConsumentenAutoriteit zal komen te werken is afhankelijk van enerzijds de ervaringen met het uitvoeren van de taken zoals thans voorzien in het wetsvoorstel en anderzijds van eventuele nieuwe taken die in de toekomst aan de ConsumentenAutoriteit worden toegewezen of bestaande taken die elders worden belegd. De uitkomsten van bovengenoemde ontwikkelingen kunnen zowel tot een uitbreiding als een inkrimping van de omvang van de ConsumentenAutoriteit leiden. Dergelijke toekomstige uitkomsten zijn onvoldoende te voorspellen om bij wet een maximum omvang vast te stellen. Daardoor zou ook een gebrek aan flexibiliteit ontstaan dat afbreuk kan doen aan de effectiviteit van de beoogde handhaving van de consumentenbescherming. Dit betekent overigens niet dat de ConsumentenAutoriteit ongebreidel zou kunnen groeien. Naar aanleiding van het advies van ACTAL is in het wetsvoorstel opgenomen dat in het jaarverslag dat aan beide kamers van de Staten-Generaal wordt toegezonden jaarlijks structureel aandacht wordt besteed aan de administratieve lasten als gevolg van het wetsvoorstel. Dit kan een indicatie geven van de omvang van de toezichtlasten en de daarmee gemoeide fte. Ook bij de evaluatie van de wet wordt nadrukkelijk ingegaan op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de ConsumentenAutoriteit. Om een inschatting te krijgen van het aantal medewerkers dat bij de aanvang van de werkzaamheden belast moet worden met toezichttaken, is een vergelijking met andere nationale en buitenlandse toezichthouders en met relevante organisaties zoals de Stichting Reclame Code en de Consumentenbond gemaakt. Hiervoor zijn werkbezoeken afgelegd aan vergelijkbare toezichthouders in België, het Verenigd Koninkrijk en Zweden, vragenlijsten uitgezonden naar de vergelijkbare toezichthouders van de overige lidstaten en gesprekken gevoerd met nationale toezichthouders en andere relevante instanties. Op basis van deze vergelijking is de inschatting gemaakt dat het overgrote deel van de onderzoeken relatief klein zal zijn en zijn de gemiddeld bestede uren voor «klein» respectievelijk «groot» onderzoek geschat. Met klein onderzoek wordt niet bedoeld dat dit onbelangrijk onderzoek is maar wordt bedoeld onderzoek waarbij snel voldoende bewijs kan worden vergaard om de zaak juridisch sluitend te maken, respectievelijk de betrokkenen medewerking verlenen (bijvoorbeeld dat de overtreder na contact met de ConsumentenAutoriteit direct de inbreuk staakt). Tevens is op basis van gemiddelden uit de vergelijking een inschatting gemaakt van het aantal te verwachten klachten over nationale overtredingen en verzoeken om wederzijdse bijstand van andere lidstaten waarbij de ConsumentenAutoriteit nader onderzoek zal doen. Gebruikmakend van deze inschattingen voor de gemiddeld benodigde uren voor kleine en grote onderzoeken en de verwachte aantallen nationale klachten en verzoeken om wederzijdse bijstand is het aantal benodigde uren berekend. Deze uren zijn vervolgens vertaald naar aantallen medewerkers die dit toezicht en de handhaving daarvan zullen uitvoeren. Dit is uitgekomen op een aantal van zeven tot tien medewerkers.

De leden van de fractie van de VVD vroegen voorts of kan worden voorzien in een overzicht van de handhavingsregimes van alle EU-lidstaten en van de omvang van de consumentenautoriteiten in die landen.

De informatie die nodig om een dergelijk overzicht te kunnen genereren, is niet volledig beschikbaar; veel is net als in Nederland nog in ontwikkeling. Niettemin kan het volgende worden opgemerkt. Er zijn landen die ervoor kiezen om één organisatie aan te wijzen als bevoegde autoriteit die bevoegd is om (bijna) alle richtlijnen die worden opgesomd in de verordening te handhaven. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Verenigd Koninkrijk (Office of Fair Trading), België (Federale Opsporingsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie), Zweden (Konsumentenverket/Konsumentombudsmannen) en Polen (President van de Office of Competition and Consumer Protection). In de meeste lidstaten zijn echter, net als in Nederland, meerdere bevoegde autoriteiten aangewezen voor de handhaving van de diverse richtlijnen ter bescherming van consumentenbelangen. Zo kiezen veel landen ervoor om de artikelen 10 tot en met 22 van Richtlijn 89/552 (Televisie zonder grenzen) te laten handhaven door een soortgelijke instantie als het Commissariaat voor de Media. Richtlijn 2001/83 (inzake reclame voor geneesmiddelen voor menselijk gebruik) wordt veelal door een soortgelijke instantie als de Inspectie voor de Gezondheidszorg gehandhaafd. Van Duitsland, Luxemburg en Oostenrijk zijn nog geen definitieve gegevens bekend. Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:

#### Bevoegde autoriteiten

Eén bevoegde autoriteit voor alle richtlijnen onder Verordening 2006/2004	Meerdere bevoegde autoriteiten voor de richtlijnen onder Verordening 2006/2005	Regionale bevoegde autoriteiten voor de richtlijnen onder Verordening 2006/2004
België Verenigd Koninkrijk Polen Zweden	Denemarken Estland Finland Griekenland Ierland Letland Litouwen Malta Nederland Slovenië Tsjechië	Spanje Italië

De meeste aparte autoriteiten zijn er voor de TV-richtlijn, de richtlijn met betrekking tot geneesmiddelen voor menselijk gebruik, de financiële richtlijnen en de richtlijn met betrekking tot de compensatie voor passagiers bij vertraging van vluchten.

Net als Nederland overwegen sommige lidstaten bij de uitvoering van bepaalde taken gebruik te maken van «organisaties met een rechtmatig belang», als bedoeld in artikel 8, derde lid, van de verordening. Dit geldt bijvoorbeeld voor Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Estland. Voor verreweg de meeste lidstaten geldt echter dat het inschakelen van «organisaties met een rechtmatig belang» niet overwogen wordt.

Voor wat betreft de handhaving geldt dat een aantal landen een stelsel kent waarbij de toezichthouder door middel van een procedure bij de civiele rechter kan bewerkstelligen dat een inbreuk wordt beëindigd. Denemarken, Zweden en Ierland zijn hier voorbeelden van. België, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk kennen een gemengd stelsel van civiel recht en strafrecht. Italië en Polen kennen een stelsel van handhaving via het administratief recht (met beroep bij de rechter).

De vraag hoe de (voorgenomen) personele omvang van de Consumenten-Autoriteit zich verhoudt met die in andere landen kan in z'n algemeenheid niet worden beantwoord. Dit komt door meerdere factoren. Zoals uit het voorgaande bleek, vertonen de takenpakketten van de toezichthouders onder de verordening in de diverse lidstaten veel verschillen. Daarnaast

hebben veel toezichthouders in de andere lidstaten ook taken die los staan van verordening 2006/2004, zoals taken op het gebied van mededingings-toezicht of productveiligheid. Tenslotte zijn er lidstaten (veelal de grotere, zoals Spanje, Duitsland en Italië) waarbij taken zijn toegekend aan locale of regionale kantoren. Voor zover deze cijfers bij andere toezichthouders al beschikbaar zijn is een onderlinge vergelijking van (voorgenomen) personele omvang daarom lastig. Enkele cijfers uit andere landen van aantal personen (op enigerlei wijze) betrokken bij consumententoezicht: België: ca 130 personen; Ierland: ca 50 personen; Oostenrijk: ca 10 personen; Litouwen: ca. 12 personen; Hongarije: ca 30 personen; Frankrijk ca 1200 personen; Verenigd Koninkrijk: ca. 220 personen (alleen Office of Fair Trade).

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van de VVD of door de oprichting van het gezamenlijk informatieloket een tweede loket naast het Juridisch Loket zal ontstaan kan het volgende worden opgemerkt.

Het Juridisch Loket, dat in de plaats is gekomen van het Bureau Rechts-hulp, is een laagdrempelige voorziening voor eerstelijnsrechtshulp dat op 30 locaties haar diensten aanbiedt. De minder draagkrachtige burger kan bij het Juridisch Loket kosteloos informatie krijgen of een analyse (vraag-verheldering) van zijn juridische probleem, naast eventuele oplossings-richtingen of een eenvoudig advies. Het loket verleent echter geen juridische (proces)bijstand. Indien het rechtsprobleem van de burger van zodanige aard of omvang is dat de oplossing niet binnen het loket kan worden gevonden, wordt hij doorverwezen. Deze doorverwijzing richt zich bijvoorbeeld op de advocatuur, sociaal raadslieden, mediators en geschillencommissies. Het bij de ConsumentenAutoriteit te positioneren informatieloket is een initiatief van de ConsumentenAutoriteit, de NMa en de OPTA. Het informatieloket zal in de eerste plaats de consument in brede zin, dat wil zeggen ongeacht zijn of haar draagkracht, informatie verstrekken over het consumentenrecht en hem of haar informeren over de mogelijkheden om zijn of haar recht te halen. In de tweede plaats is het informatieloket een belangrijk instrument voor de deelnemende toezichthouders om signalen uit de markt op te vangen, waarmee hun toezichtpraktijk kan worden verrijkt. Ter invulling van de eerst genoemde taak van het informatieloket zal het loket algemene vragen beantwoorden over consumentenrecht en specifieke vragen over de rechten en plichten van de consument op de taakgebieden van de drie toezichthouders. Ook het gezamenlijk informatieloket zal de individuele consument niet bijstaan in juridische procedures. Indien de consument juridische bijstand nodig heeft zal het gezamenlijk informatieloket de consument verwijzen naar instanties die deze dienstverlening wel verstrekken. Omgekeerd kan het Juridisch Loket de consument naar het gezamenlijk informatieloket verwijzen als deze specifieke informatie over de taakgebieden van de toezichthouders, waaronder de energie- en telecommunicatiemarkt, zoekt. Het Juridisch Loket vervult aldus een complementaire functie ten opzichte van het gezamenlijk informatieloket. Momenteel worden met het Juridisch Loket gesprekken gevoerd om de samenwerking zo goed mogelijk te laten verlopen.

De leden van de fractie van de VVD stelden voorts enkele andere vragen over het informatieloket.

Hoewel diverse private en publieke instellingen informatie aan de consument (kunnen) verschaffen, blijkt uit onderzoek verricht in 2000 dat de basiskennis van de consument (en de aanbieder) onvoldoende is ten aanzien van hun rechten en plichten en mogelijkheden om hun recht te krijgen en over de mogelijkheden van geschiloplossing<sup>1</sup>. Naar aanleiding hiervan heeft Economische Zaken in 2003 de website [StalkSterk.nl](http://StalkSterk.nl) opgezet waar de consument informatie kan vinden over zijn rechten en

---

<sup>1</sup> Kennen consumenten en aanbieders hun rechten en plichten, EIM, 2000.

plichten en waar hij terecht kan indien hij problemen heeft met een product of dienst. Uit de evaluatie van *StalkSterk* in 2005 is echter gebleken dat de consument een bredere ontsluiting van de aangeboden informatie door bijvoorbeeld een telefoonnummer zou willen. Tevens heeft de consument aangegeven dat hij behoefte heeft aan een onafhankelijke partij die deze dienstverlening toegankelijk (via diverse communicatiekanalen), laagdrempelig (zonder lidmaatschapskosten) en met voldoende autoriteit aanbiedt. In het Strategisch Actie Programma – een versterkte consumentaliteit – (SAPC) is al toegezegd dat een centraal informatieloket wordt opgericht. Om bovenstaande redenen wordt een gezamenlijk informatieloket door de ConsumentenAutoriteit, de NMa en OPTA opgericht, waar de consument door middel van diverse communicatiekanalen inhoudelijke informatie kan verkrijgen of kan worden doorverwezen naar die instantie die de consument kan helpen met het oplossen van zijn probleem. Dit zal de transparantie voor de consument bevorderen. Tevens is de verwachting dat het kwaliteitsniveau van de dienstverlening meer constant zal zijn en dat één gezamenlijk informatieloket de efficiëntie ten goede zal komen. Het gezamenlijk informatieloket, dat zoals boven gesteld een initiatief is van de ConsumentenAutoriteit, de NMa en de OPTA, wordt het centrale communicatiekanaal waarmee de toezichthouders met de consument communiceren. Het gezamenlijk informatieloket zal de consument over een breed scala van onderwerpen op het gebied van consumentenrecht van informatie kunnen voorzien. In SAPC is aangegeven dat een nieuw loket een «spin in het web» functie zal vervullen te midden van bestaande en nieuwe initiatieven en moet worden voorkomen dat naast bestaande instanties nog een loket voor de consument ontstaat. Het uitgangspunt van het gezamenlijk informatieloket is dan ook dat daar waar de markt een effectief zelfreguleringsstelsel heeft ontwikkeld, het gezamenlijk informatieloket gebruik zal maken van de expertise en faciliteiten die dit stelsel biedt. Het gezamenlijk informatieloket zal nauw contact onderhouden met deze instanties van zelfregulering en zal de consument waar nodig verwijzen naar deze instanties. De voorwaarden waaronder dit verwijzen geschiedt zullen in onderling overleg tussen het gezamenlijk informatieloket en de betrokken instanties worden bepaald.

Het informatieloket zal niet in de plaats treden van die instanties, maar de consument verwijzen naar de meeste geschikte instantie. Het gezamenlijk informatieloket wordt hiermee de plaats waar de consument die een probleem heeft voldoende informatie krijgt om zelf zijn probleem op te lossen, of waar de consument wordt verbonden met een persoon of instantie die een oplossing voor het probleem kan bieden. Uitgangspunt hierbij is dat het verwijzen op de voor de consument zo efficiënt mogelijke wijze zal verlopen. Hierbij zijn vanuit het Ministerie van Economische Zaken geen middelen gereserveerd om deze instanties te ondersteunen als zou blijken dat het informatieloket zou leiden tot taakverzwaring. Wel heeft het Ministerie van Economische Zaken financiële middelen ter beschikking gesteld voor de uitbreiding van het aantal geschillencommissies in sectoren waar deze de meeste toegevoegde waarde hebben. Hierdoor zal een deel van de klachten die bij het informatieloket binnenkomen laagdrempeliger kunnen worden afgedaan. Vanaf begin oktober 2006 zal de consument via diverse media actief benaderd worden om hem te informeren over het bestaan van het gezamenlijk informatieloket en om hem de taken van het gezamenlijk informatieloket uit te leggen en duidelijk te maken met welke vragen en klachten hij het informatieloket kan benaderen.

Naast deze initiële mediacampagne zal het gezamenlijk informatieloket zich profileren met campagnes die aansluiten op specifieke problemen van de consument of op specifieke doelgroepen. Momenteel wordt deze campagnestrategie bepaald. Over de effecten van de campagnes valt nog niets te zeggen. Het doel van de campagnes is ervoor te zorgen dat de

consument zijn weg weet te vinden naar het informatieloket en hier ook daadwerkelijk geholpen wordt. Bij de opzet van het gemeenschappelijk informatieloket is een inschatting gemaakt van het deel van de vragen en de klachten dat wordt doorverwezen naar andere instanties. Naar aanleiding van deze eerste inschatting is de verwachting dat het gezamenlijk informatieloket rond de 60% van de contactmomenten zelf zal kunnen afhandelen. De contactmomenten die het niet zelf kan afhandelen zullen waar mogelijk worden doorverwezen naar andere instanties, hierbij is voor de aantallen geen onderverdeling gemaakt naar zelfregulerende instanties en publieke instanties.

De leden van de fractie van de SP hebben verzocht aan te geven hoe artikel 7 van verordening 2006/2004 is ingevuld en waarom de middelen «voldoende» zijn.

Artikel 7 van verordening 2006/2004 heeft betrekking op wederzijdse bijstand in het netwerk van Europese bevoegde autoriteiten via informatie-uitwisseling zonder verzoek. Het betreft informatie-uitwisseling door bevoegde autoriteiten wanneer zij kennis krijgen van een intracommunautaire inbreuk of een redelijk vermoeden dat een dergelijke inbreuk plaats kan hebben. Dit geldt tevens voor het eventueel treffen van verdere maatregelen naar aanleiding van de intracommunautaire inbreuk of het ontvangen van verzoeken om wederzijdse bijstand omtrent deze inbreuk. Dit artikel is rechtstreeks werkend voor alle bevoegde autoriteiten en behoeft dan ook niet te worden geïmplementeerd. In artikel 3.11 van het wetsvoorstel is wel opgenomen dat alle informatie die bevoegde autoriteiten op basis van verordening 2006/2004 met andere bevoegde autoriteiten uitwisselen tevens aan de ConsumentenAutoriteit als uniek verbindingsbureau voor Nederland wordt verstrekt. Daarnaast is in artikel 4.4 van het wetsvoorstel opgenomen dat de andere overheidsinstanties zoals genoemd in artikel 4.1 de ConsumentenAutoriteit als verbindingsbureau op de hoogte brengen wanneer zij toezichts- of handhavingsmaatregelen nemen ten aanzien van gedragingen die eveneens een intracommunautaire inbreuk kunnen opleveren. Hiermee is gewaarborgd dat de bevoegde autoriteiten voldoen aan hun verplichtingen ex artikel 7 van verordening 2006/2004.

De leden van de fractie van de SP en de leden van de fractie van de Christen Unie vroegen zich af op welke wijze en met welke boodschap de ConsumentenAutoriteit zich aan het publiek zal presenteren. Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van de PvdA.

#### **4. Evaluatie**

De leden van de fracties van de SP en de CU vroegen waarom de evaluatietermijn van vier jaren is gehandhaafd. De leden van de fractie van de LPF en de leden van de fractie van Christen-Unie hebben eveneens soortgelijke vragen over dit onderwerp gesteld.

In de evaluatiebepaling is bepaald dat de Minister de Staten-Generaal na vier jaar zal informeren over het functioneren van de ConsumentenAutoriteit en de samenwerking en coördinatie tussen de andere bevoegde autoriteiten en andere overheidsinstanties (artikel 9.2, eerste lid, van het wetsvoorstel). Daarbij zal tevens de bestuurlijke vormgeving van de ConsumentenAutoriteit aan de orde komen. Deze evaluatietermijn van vier jaar zal worden gehandhaafd (artikel 9.2, tweede lid, van het wetsvoorstel).

De ConsumentenAutoriteit is een nieuwe organisatie. Er zullen enige jaren nodig zijn alvorens het functioneren van een nieuwe organisatie goed kan worden beoordeeld. Daarnaast wordt het zogenaamde «dual stelsel» in deze wet geïntroduceerd. Dit stelsel betekent dat toezicht bestuursrechte-



lijk plaatsvindt en handhaving deels via de civiele rechter. Dit systeem is relatief nieuw in het Nederlandse rechtstelsel, hetgeen betekent dat hiermee nauwelijks ervaringen bestaan. Verschillende zaken zullen door de ConsumentenAutoriteit moeten worden behandeld en via de verzoekschriftprocedure ter beoordeling aan de civiele rechter moeten voorgelegd, alvorens deugdelijke conclusies getrokken kunnen worden over de werking van duale stelsel. Een termijn van 1 of 2 jaren zal daarvoor onvoldoende zijn. Tenslotte zullen enige jaren nodig zijn, eer kan worden beoordeeld hoe de samenwerking tussen de verschillende andere overheidsinstanties en andere bevoegde autoriteiten verloopt. Overigens is de termijn van vier jaar een jaar korter dan de termijn die gehanteerd wordt in artikel 39 van het voorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Daarnaast wordt naar aanleiding van het advies van ACTAL in het jaarverslag van de ConsumentenAutoriteit jaarlijks ingegaan op de administratieve lasten als gevolg van het wetsvoorstel.

#### **IV ARTIKELSGEWIJS**

##### **Artikel 2.6**

De leden van de fractie van de VVD stelden aan de orde wanneer en waarom de ConsumentenAutoriteit namens gedupeerde consumenten een overeenkomst moet sluiten met de schadeveroorzakers. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over dit onderwerp. De leden van de VVD-fractie vroegen voorts of verordening 2006/2004 tot een dergelijke maatregel noopt. Verordening 2006/2004 noopt niet tot een dergelijke maatregel. Er is voor deze bepaling gekozen om te bewerkstelligen dat de ConsumentenAutoriteit in uitzonderlijke gevallen – indien de markt zelf niet tot een oplossing komt – kan bewerkstelligen dat de individuele consument schadevergoeding kan krijgen.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of de ConsumentenAutoriteit consumenten moet aanzetten om eerst zelf of via een consumentenorganisatie te komen tot een overeenkomst. De ConsumentenAutoriteit zal altijd eerst consumenten bewegen om zelf (eventueel via een reeds bestaande consumentenorganisatie) om tot een oplossing te komen. Er wordt verder verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de PvdA over dit onderwerp.

##### **Artikel 2.15**

De leden van de fractie van de VVD vroegen waarom de regering heeft gekozen voor een verhoging van de maximumboete voor overtreding van de Colportagewet en de Prijzenwet. Vervolging bij overtreding van de Colportagewet respectievelijk de Prijzenwet vindt thans strafrechtelijk plaats krachtens de Wet op de economische delicten. De sanctie die krachtens artikel 6, eerste lid, van de Wet op de economische delicten voor deze overtredingen kan worden opgelegd bedraagt thans hechtenis van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de vierde categorie (sinds 1 februari 2006 € 16 750). In artikel 6 wordt tevens bepaald dat indien de waarde van de goederen waarmee de overtreding is begaan of die door het economisch delict is verkregen, hoger is dan het vierde gedeelte van de maximale geldboete die kan worden opgelegd, een geldboete van de naast hogere categorie kan worden opgelegd. Voor de Prijzenwet en de Colportagewet komt dat neer op een boete van de vijfde categorie (sinds 1 februari 2006 € 67 000). Krachtens dit wetsvoorstel komt de strafrechtelijke handhaving te

vervallen omdat overtreding van de Prijzenwet en de Colportagewet niet langer wordt gezien als een economisch delict. In plaats daarvan kan de ConsumentenAutoriteit een bestuurlijke boete opleggen. Het verdient de voorkeur die bestuurlijke boete op een zodanig niveau te stellen dat daarvan enerzijds een voldoende afschrikkende werking uitgaat en aansluit bij de andere bestuursrechtelijke regimes en anderzijds ruimte laat voor voldoende maatwerk in het concrete geval waar een boete wordt opgelegd. Alles afwegende is besloten de maximumboete te stellen op het bedrag van een boete van de vijfde categorie (thans € 67 000) in het Wetboek van Strafrecht. In veel gevallen zal de opgelegde boete echter veel lager zijn. De ConsumentenAutoriteit zal bij de bepaling van de hoogte van de boete steeds rekening houden met de omstandigheden van het concrete geval, en bijvoorbeeld kijken naar de aard van de overtreding, de economische gevolgen daarvan en het al dan niet opzettelijke karakter van de overtreding.

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe het bepaalde in artikel 2:15a zich verhoudt tot de stelling dat de ConsumentenAutoriteit bevoegd is om op te treden zonder dat er een concrete verdenking bestaat.

In artikel 2.4, eerste lid, van dit wetsvoorstel is bepaald dat met het toezicht op deze wet de ambtenaren van de ConsumentenAutoriteit zijn belast. Zij hebben daartoe de bevoegdheden van afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Op grond daarvan mogen zij gebruik maken van hun toezichtsbevoegdheden zonder dat er een concrete verdenking bestaat dat er sprake is van een intracommunautaire inbreuk of een nationale inbreuk. Het uitoefenen van het toezicht kan tot de conclusie leiden dat een (intracommunautaire) inbreuk reeds heeft plaatsgevonden. Dit kan er dan toe leiden dat een besluit wordt genomen tot het opleggen van een last onder dwangsom om te bereiken dat de inbreuk wordt gestaakt. Uiteraard zal hierbij binnen de kaders van deze wet moeten worden gehandeld en zal sprake moeten zijn van een inbreuk met een collectief belang.

## **Artikel 7.2**

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe artikel 7.2, waarin consumentenorganisaties worden aangemerkt als belanghebbenden, zich verhoudt tot artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht. Zij wilden weten of er sprake is van een afwijking of een nadere invulling van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 7.2 van het wetsvoorstel dient te worden gezien als een nadere uitwerking van het belanghebbende-begrip in artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht. Zonder deze bepaling zou aan de hand van bepaalde van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht moeten worden beoordeeld of een consumentenorganisatie is aan te merken als belanghebbende. Met artikel 7.2 is het belanghebbende begrip voor deze wet nader ingevuld, zodat hierover duidelijkheid bestaat en het niet aan de bestuursrechter wordt overgelaten hierover een oordeel te geven. Dit is conform de systematiek van het nieuwe artikel 105, tweede lid, van de Wet marktordening gezondheidszorg, Kamerstukken II 2005/06, 30 186, waar organisaties die de belangen van patiënten behartigen ook als belanghebbende worden aangemerkt.

De leden van fractie van het CDA vroegen voorts of er besluiten zijn waarop artikel 7.2 niet van toepassing is.

Alle besluiten die op grond van deze wet worden genomen, zijn besluiten krachtens deze wet. Indien andere bevoegde autoriteiten op grond van de Wet handhaving consumentenbescherming besluiten nemen, zullen consumentenorganisaties daarbij ook worden aangemerkt als belanghebbenden. Echter, indien andere bevoegde autoriteiten hun bevoegdheden op andere wetgeving baseren, zal op grond van het bepaalde in die

wetgeving moeten worden beoordeeld of consumentenorganisaties worden aangemerkt als belanghebbenden.

De leden van de fractie van het CDA vroegen naar de verhouding tussen het voorgestelde artikel 7.2 en artikel 61, vierde lid, van de Gaswet en artikel 82, vierde lid, van de Elektriciteitswet 1998.

In artikel 61, vierde lid, van de Gaswet en artikel 82, vierde lid, van de Elektriciteitswet 1998 wordt geregeld dat representatieve organisaties worden geacht belanghebbenden te zijn in respectievelijk de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998.

Het doel van deze bepalingen is gelijk aan het doel van artikel 7.2 van het wetsvoorstel; namelijk om zeker te stellen dat organisaties die een bepaald collectief vertegenwoordigen bezwaar kunnen indienen en beroep kunnen instellen tegen bepaalde overheidsbesluiten. In zoverre is artikel 7.2 van het wetsvoorstel dus inhoudelijk afgestemd op artikel 61, vierde lid, van de Gaswet en artikel 82, vierde lid, van de Elektriciteitswet 1998.

Het begrip representatieve organisatie verschilt echter wel inhoudelijk van het begrip consumentenorganisatie. Onder consumentenorganisatie wordt in dit wetsvoorstel verstaan: stichtingen of verenigingen die krachtens hun statuten tot taak hebben het behartigen van de collectieve belangen van consumenten. Het begrip representatieve organisatie heeft in de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998 een andere betekenis. Zo kunnen op basis van de Gaswet organisaties van partijen van netgebruikers op de gasmarkt bezwaar indienen en beroep instellen. Hieronder vallen niet alleen representatieve organisaties van consumenten die gas afnemen, maar bijvoorbeeld ook organisaties die de belangen van grootgebruikers (bedrijven) behartigen. Het verschil in reikwijdte is een gevolg van het feit dat aan de Gaswet en Elektriciteitswet 1998 nu eenmaal deels andere doelen ten grondslag liggen dan aan dit wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de VVD vroegen waarom het noodzakelijk is dat consumentenorganisaties worden aangewezen als belanghebbende. De ConsumentenAutoriteit is alleen dan bevoegd om op te treden tegen inbreuken indien collectieve consumentenbelangen zijn geschonden. Gezien deze taakomschrijving zal een individuele consument niet worden aangemerkt als belanghebbende op grond van het bepaalde in artikel 1:2 Algemene wet bestuursrecht. Om ervoor te zorgen dat consumenten – weliswaar indirect – toch enige invloed kunnen uitoefenen op de besluiten genomen op grond van deze wet, is ervoor gekozen consumentenorganisaties aan te merken als belanghebbenden bij besluiten die krachtens de wet worden genomen.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of verordening 2004/2006 noopt tot deze maatregel.

De verordening schrijft het bepaalde van artikel 7.2 niet expliciet voor. Echter, de rol van consumentenorganisaties bij de bescherming van consumentenbelangen, inclusief de geschillenbeslechting, wordt in de overwegingen van verordening 2006/2004 als essentieel aangemerkt. De keuze om consumentenorganisaties aan te merken als belanghebbenden is medebepaald door deze overwegingen die ten grondslag liggen aan de verordening.

### **Artikel 8.1**

De leden van de fractie van het CDA vroegen of met artikel 8.1 een nieuw collectief actierecht wordt voorgesteld voor consumentenorganisaties. De ConsumentenAutoriteit, de Stichting Autoriteit Financiële Markten en consumentenorganisaties krijgen de bevoegdheid om bij overtredingen van de bepalingen opgesomd in onderdeel a van de bijlage bij het wets-

voorstel een verzoekschriftprocedure bij het gerechtshof 's-Gravenhage in te stellen. Deze procedure is een andersoortige procedure dan het collectieve actierecht van artikel 305a Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. In de eerste plaats betreft het een verzoekschriftprocedure en geen dagvaardingsprocedure zoals die geldt bij het collectieve actierecht. Het voorgestelde artikel 305d Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek strekt er voorts toe uitvoering te geven aan verordening 2006/2004. Dit betekent dat het gerechtshof 's-Gravenhage slechts kan worden verzocht te bevelen dat een inbreuk wordt gestaakt onder verbeurte van een dwangsom. Het gerechtshof kan ook beslissen dat een beschikking openbaar wordt gemaakt. Op grond van het bepaalde van artikel 305a Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek kunnen ook andere vorderingen worden ingesteld. Daarnaast is het gerechtshof de enige feitelijke instantie die over het verzoek oordeelt en dient het gerechtshof het verzoek onverwijld te behandelen. Bij de collectieve actie is hoger beroep mogelijk.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of het juist is dat consumentenorganisaties kunnen afzien van inspanningen om in goed overleg tot een oplossing te komen.

Naar aanleiding van deze vraag kan worden opgemerkt dat het niet voor de hand ligt dat een consumentenorganisatie een verzoekschrift zoals bedoeld in artikel 305d van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek zal indienen zonder daaraan voorafgaand overleg te hebben gehad met degene jegens wie het verzoekschrift zich richt. Het is immers ook in het belang van de consumentenorganisaties om onnodig procederen te voorkomen. Niettemin zou het kunnen voorkomen dat zonder overleg tussen een consumentenorganisatie en een inbreukmakende onderneming een verzoekschrift zoals hierboven bedoeld wordt ingediend. Hierdoor wordt dan nodeloos een beroep gedaan op de rechterlijke macht. Er bestaat dan ook aanleiding om het wetsvoorstel op dit punt bij nota van wijziging aan te passen, in die zin dat consumentenorganisaties alleen dan een verzoekschriftprocedure bij het gerechtshof kunnen starten, indien zij eerst hebben getracht in onderling overleg met de inbreukmakende onderneming tot een oplossing te komen. Zij zullen de overtreder dan ook een redelijke termijn moeten bieden waarbinnen deze uiterlijk de overtredding dient te staken. Een dergelijke verplichting is eveneens te vinden in artikel 305a, tweede lid, Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. Een daartoe strekkende nota van wijziging zal op korte termijn naar uw Kamer worden gestuurd.

De leden van de fractie van het CDA vroegen zich bovendien af hoeveel verschillende petten de ConsumentenAutoriteit zal gaan hanteren. Hierbij werd de vraag gesteld of de aanvullende taak van verschaffer van informatie aan consumenten overlapt met de loketfunctie bij Justitie in het kader van geschillenbeslechting. Daarnaast werd gevraagd hoe zoveel mogelijk te voorkomen dat de ConsumentenAutoriteit zich gaat verplaatsen in de rol van private partij bij een conflict. De verschillende rollen van de ConsumentenAutoriteit zijn:

- verbindingsbureau voor het Europese netwerk van toezichthouders in het kader van de Europese samenwerking die voortvloeit uit verordening 2006/2004.
- toezichthouder op de wetgeving die in het wetsvoorstel aan haar wordt toebedeeld.
- informatieloket voor consumenten en bedrijven.

Daarnaast kan de ConsumentenAutoriteit op basis van het wetsvoorstel een vaststellingsovereenkomst ter afwikkeling van massaschade afsluiten en aan de rechter voorleggen. Voor een nadere toelichting hierop verwijs ik naar het antwoord op vraag van de leden van de fractie van de PvdA over dit onderwerp. Voor de vraag met betrekking tot het Juridisch Loket van het Ministerie van Justitie verwijs ik naar het antwoord op vraag van

de leden van de fractie van de VVD over dit onderwerp. In het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van het CDA wordt uitgebreid ingegaan op het voorkomen dat de ConsumentenAutoriteit op de stoel van private belangengroepen gaat zitten.

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