

Vergaderjaar 2006–2007

**30 928**

## **Aanpassing van de Boeken 3 en 6 van het Burgerlijk Wetboek en andere wetten aan de richtlijn betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt**

**Nr. 6**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 27 maart 2007

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

#### **1. Inleiding**

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de SP, de VVD en de PVV hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie merken op dat dit wetsvoorstel samen met de Wet handhaving consumentenbescherming de consumentenbescherming in de Europese unie op een niveau van gelijke en grote hoogte wil brengen. Volgens deze leden is de regering erin geslaagd Europese verplichtingen te combineren met zowel de wensen van belangenvertegenwoordigers op de Nederlandse consumentenmarkt als het systeem van het Nederlandse Burgerlijk Wetboek. Met deze regeling wordt voorzien in een leemte die ziet op de relatie tussen consumenten en ondernemers en die consumenten beoogt te beschermen tegen oneerlijke handelspraktijken.

Daaraan is naar de mening van de leden van de CDA-fractie wel sterk behoefte, gelet op praktijken die nu voorkomen en waarover wij dagelijks klachten ontvangen. Een wettelijke verbod is niet alleen wenselijk om consumenten te beschermen, maar ook om markten beter te laten werken en oneerlijke concurrentie tussen bedrijven onderling te helpen voorkomen.

Deze leden merken op dat de staatssecretaris van Economische Zaken verantwoordelijk is voor het consumentenbeleid. Daarom vragen zij waarom de staatssecretaris niet de eerste indiener van het onderhavige wetsvoorstel is.

In de toelichting stelt de regering dat de richtlijn uitgaat van een voorkeur voor zelfregulering. De leden van de CDA-fractie hebben een voorkeur voor zelfregulering, wat niet wegneemt dat de overheid haar verantwoor-

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Wit (SP), Van Beek (VVD), Van der Staaij (SGP), Arib (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), fng. voorzitter, Çörüz (CDA), Wolfsen (PvdA), Gerkens (SP), De Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Van Velzen (SP), Azough (GL), Griffith (VVD), Teeven (VVD), De Roon (PVV), Schinkelshoek (CDA), Verdonk (VVD), Pechtold (D66), Spekman (PvdA), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Bouwmeester (PvdA) en Anker (CU).

Plv. leden: Sterk (CDA), Langkamp (SP), Weekers (VVD), Van der Vlies (SGP), Van Dijken (PvdA), Ormel (CDA), Jager (CDA), Gill'ard (PvdA), Roemer (SP), Joldersma (CDA), Vacature (CDA), Abel (SP), Halsema (GL), Blok (VVD), Van Miltenburg (VVD), Fritsma (PVV), Schermers (CDA), Zijlstra (VVD), Koşer Kaya (D66), Dijsselbloem (PvdA), Ouwehand (PvdD), Spekman (PvdA), Van Gijlswijk (SP), Bouchibti (PvdA) en Slob (CU).

delijkheid moet nemen als zelfregulering niet effectief is en er misstanden bestaan.

De leden van de SP-fractie merken op dat elk initiatief dat de positie van consumenten moet versterken op hun steun kan rekenen.

De leden van de VVD-fractie zeggen nog wat huiverig te zijn voor enige bepalingen in het wetsvoorstel, met name waar het betreft het voorkomen van concurrentie tussen bedrijven onderling. De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe de bepalingen zullen uitwerken in het kader van de trans-Atlantische verhoudingen tussen ondernemingen binnen en buiten de Gemeenschap.

De leden van de PVV-fractie zijn van mening dat de consument moet worden beschermd tegen oneerlijke handelspraktijken. Daarnaast willen zij wel de kanttekening maken dat ondernemers moet kunnen ondernemen. Deze leden vinden het zeer belangrijk dat constant de belangen van de consument en die van de ondernemer in het oog worden gehouden.

Deze leden van de PVV-fractie zeggen kritisch te staan tegenover de totale harmonisatie binnen de EU. Zij zijn content te horen dat er naar aanleiding van het advies van de Raad van State een volledige screening is verricht van alle wetgeving die mogelijk dient te vervallen of te worden gewijzigd. Ook zijn zij tevreden dat het advies van de Raad is gevolgd en dat het wetsvoorstel nu beter aansluit op het Burgerlijk Wetboek (BW).

## **2. De richtlijn oneerlijke handelspraktijken**

De leden van de CDA-fractie lezen in artikel 7, derde lid, Richtlijn een nuancering, waarbij rekening wordt gehouden met eventuele beperkingen in het verstrekken van informatie die essentieel is bij het doen van een uitnodiging tot aankoop. Te denken valt aan de eventuele beperkingen die samenhangen met de ruimte en tijd van het gebruikte medium, zoals een tv-reclamespot of een billboard. Geldt de verplichting alleen of vooral als een consument gelijk een aankoop kan doen en is het relevant of de consument of de informatie ook desgevraagd anderszins ter beschikking kan worden gesteld? Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering in het licht van het voorgestelde artikel.

## **3. Totale harmonisatie**

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering aangeeft dat de richtlijn het karakter van «totale harmonisatie» heeft. Lidstaten mogen de consumenten niet beter beschermen dan de richtlijn doet, wat betekent dat een «nationale kop» volgens de richtlijn zelf niet toegestaan is. Zijn er landen waarvan het niveau van consumentenbescherming door implementatie van de richtlijn afneemt? Kan de regering ook breder aangeven op welke wijze andere lidstaten tot implementatie overgaan? De leden van de CDA-fractie zijn met name benieuwd naar de vraag of ook de andere lidstaten de richtlijn één op één vertalen in hun wetgeving en of zij daar zes jaar de tijd voor nemen? Wordt de Nederlandse concurrentiepositie daardoor mogelijk benadeeld?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nauwkeurig te omschrijven welke ruimte hij bij de implementatie van de richtlijn heeft en hoe zich dit verhoudt tot het onderhavige wetsvoorstel, waarbij de uitzonderingen van art. 3 op «totale harmonisatie» buiten beschouwing kunnen worden gelaten. Is de richtlijn daadwerkelijk één op één in de Nederlandse wetgeving vertaald?

#### 4. Wijze van implementatie

De leden van de CDA-fractie merken op dat de richtlijn een uitgebreid stelsel bevat van normen ter vaststelling van misleidende of agressieve handelspraktijken. Deze leden waarderen het dat de regering ervoor heeft gekozen om deze richtlijn zodanig te implementeren dat slechts één nieuwe afdeling (afdeling 3a Oneerlijke handelspraktijken) in boek 6 van het BW nodig is. Deze regeling sluit aan bij de systematiek van het BW, zoals die nu onder meer geldt voor misleidende en vergelijkende reclame en de onrechtmatige daad.

De leden van de CDA-fractie vragen of met het onderhavige wetsvoorstel voor consumenten er sprake is van een gelijke bescherming inzake misleidende reclameachteruitgang ten opzichte van de bestaande rechtsbescherming. Zij vragen de regering daarbij in te gaan op de begrippen en definities, de bewijslastverdeling en de aansprakelijkheid voor schade. De leden van de CDA-fractie constateren dat met het wetsvoorstel de huidige regeling met betrekking tot misleidende reclame in het BW niet langer van toepassing is in de relatie tussen bedrijven en consumenten, maar deze nog wel blijft gelden voor gedragingen tussen ondernemers onderling. Leidt dit mogelijk tot een relatief hoger beschermingsniveau in de relatie tussen ondernemers onderling, in vergelijking tot de relatie tussen bedrijven en consumenten?

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat het midden- en kleinbedrijf (MKB) in verschillende wetten ten onrechte gelijk wordt gesteld aan het grootbedrijf, onder meer omdat grote bedrijven vaak over meer specialistische kennis beschikken. De filosofie achter de regeling van de algemene voorwaarden in het Burgerlijk Wetboek, waarin alleen consumenten en kleinere bedrijven een beroep kunnen doen op de open norm van art. 6:233, spreekt deze leden aan. De bepalingen van de onderhavige richtlijn gelden alleen in de verhouding tussen ondernemingen en consumenten. Is het naar de mening van de regering wenselijk om naast consumenten ook kleinere bedrijven te beschermen tegen oneerlijke handelspraktijken?

De leden van de PvdA-fractie vragen of er sprake is van een achteruitgang met betrekking tot misleiding, onder meer als gevolg van het gebruik van andere begrippen en definities, de bewijslastverdeling (in relatie tot de bestaande omgekeerde bewijslast (artikel 6: 195, eerste lid, BW) en de aansprakelijkheid voor schade als gevolg van misleiding, zoals neergelegd in artikel 195, tweede lid 2.

Klopt het dat de Commissie voor Consumentenaangelegenheden van de Sociaal Economische Raad (CCA) een dergelijke verslechtering onacceptabel vindt, zo vragen deze leden? Zij vragen of het klopt dat het begrip misleiding in het BW nu al onwerkbaar is en zelden bij de rechter aangevoerd kan worden. Deelt de regering de mening dat een verdere verslechtering in dit licht onwerkbaar is? Zo ja, hoe valt dit dan te rijmen met het uitgangspunt van de Richtlijn dat implementatie een «hoog niveau van consumentenbescherming» beoogt op te leveren?

De aan het woord zijnde leden merken in dit verband op dat de huidige regeling met betrekking tot misleidende reclame in het BW na invoering van het voorliggende wetsvoorstel niet langer van toepassing is in de relatie tussen bedrijven en consumenten, maar blijft deze nog wel gelden voor gedragingen tussen ondernemers onderling. Dit leidt mogelijk tot een relatief hoger beschermingsniveau in de relatie tussen ondernemers onderling in vergelijking tot de relatie tussen bedrijven en consumenten. Met andere woorden, consumenten dreigen straks minder goed te worden beschermd tegen misleidende reclame in vergelijking tot de bescherming die bedrijven in dit opzicht hebben. Is dit volgens de regering verdedigbaar? Zo ja, op welke gronden? Is overwogen in dit kader gebruik te maken van de mogelijkheid tot derogatie (ten gunste van de

consument) die de richtlijn biedt? Zo neen, is de regering bereid dit alsnog te overwegen? Zo neen, waarom niet?

De leden van de PvdA-fractie vragen of de in deze wet geregelde consumentenbescherming ook gaat gelden voor (kleinere) MKB-ondernemers of zelfstandigen zonder personeel. Kan met deze wet ook acquisitiefraude met spooknota's en dergelijke aangepakt worden?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat in het wetsvoorstel allerlei nieuwe, op de Europese richtlijn gebaseerde, begrippen lijken te worden gebruikt die tot nu toe niet in het BW voorkwamen. In hoeverre gaat dit problemen geven bij de contractvorming in de praktijk? Wordt nu ook een beroep op het Europees Hof van Justitie mogelijk voor individuele consumenten of consumentenorganisaties, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie zeggen bezorgd te zijn over de verhouding tussen deze regeling over oneerlijke handelspraktijken en de al ingevoerde regeling over misleidende reclame (Boek 6, titel 3 afdeling 4, BW). Volgens de SER/CCA zou de regeling over misleidende reclame op sommige punten meer bescherming bieden dan de voorgestelde regeling over oneerlijke handelspraktijken. Een goed voorbeeld hiervan is het nieuwe art. 6:193j, eerste lid, BW dat minder ver gaat dan het al bestaande art. 6:195, eerste lid, BW. Op welke punten is dit (nog meer) het geval is en vind de regering dit geoorloofd?

Er is in het wetsvoorstel voor gekozen om de regeling over misleidende reclame maar meteen buiten werking te stellen voor consumenten.. Is dit ingegeven door het feit dat nationale bepalingen die binnen het toepassingsgebied van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken vallen en een vergelijkbaar of hoger niveau van consumentenbescherming bieden, geschrapt dienen te worden? Zo ja, hoe verhoudt dit zich dan met de volgende passage uit de Memorie van Toelichting: «Ook is de herkomst van de regelgeving belangrijk omdat de bepalingen die binnen het geharmoniseerde gebied van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken vallen maar tevens het gevolg zijn van een strikte implementatie of uitvoering van Europese regelgeving (de nationale regelgeving is één op één het gevolg van een richtlijn of verordening) niet behoeven te worden aangepast, ook niet als zij strenger of prescriptiever zijn dan de bepalingen uit de richtlijn oneerlijke handelspraktijken». De regeling over misleidende reclame is immers ook het gevolg van een Europese richtlijn. Zo neen, waarom is de regeling over misleidende reclame dan buiten werking gesteld voor consumenten, zo vragen de leden van de SP-fractie.

## **5. Handhaving**

De leden van de CDA-fractie zeggen verheugd te zijn met het feit dat het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een regeling van handhaving waarbij tevens de ruimte wordt geboden voor handhaving van de regeling inzake de oneerlijke handelspraktijken door middel van zelfregulering. Op welke wijze bevordert de regering dat het verbod op oneerlijke handelspraktijken in eerste instantie door de markt zelf gehandhaafd wordt? Op welke wijze is de vrijheid van de Consumentenautoriteit en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) om wel of niet te handhaven ingeperkt, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

De aan het woord zijnde leden merken op dat het onderhavige wetsvoorstel sancties en instrumenten ter handhaving van de normen geeft. Bij een overtreding van het verbod op oneerlijke handelspraktijken zal afhankelijk van de aard van de norm privaatrechtelijk of bestuursrechtelijk gehandhaafd kunnen worden, zoals reeds bepaald in de Wet handhaving consumentenbescherming. De norm is echter alleen in het BW neergelegd. Kan de regering een toelichting geven op de werking tussen een norm neergelegd in het BW en de bestuursrechtelijke handhaving daarvan?

De regering draagt de volle ministeriële verantwoordelijkheid voor de

Consumentenautoriteit. Dat betekent dat de Minister van Economische Zaken verantwoordelijk is voor het toezicht en de sanctionering door de Consumentenautoriteit, en voor de bezwaarfase. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat het agentschap de Consumentenautoriteit veel taken in één hand combineert. Deelt de regering dit standpunt? Bovendien is de grens tussen civielrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving in sommige gevallen vaag. Consumentenbeschermende regels uit het BW worden overgenomen in de Wet handhaving consumentenbescherming indien het normen betreft waarvan de overtreding eenvoudig is vast te stellen. Wanneer is er precies sprake van een norm waarvan de overtreding eenvoudig is vast te stellen, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De Consumentenautoriteit en de AFM, maar ook markttoezichthouders als de Nederlandse Mededingingsautoriteit kunnen zelf prioriteiten stellen. Is de regering bereid het toezichts- en handhavingsbeleid van de toezichthouders vooraf met de Kamer te bespreken?

De Consumentenautoriteit kan bestuurlijke boetes van maximaal € 67 000 opleggen. De leden van de CDA-fractie vragen of het niet logischer is om de hoogte van boetes te relateren aan de omzet van ondernemingen, zoals dat in onder meer de Mededingingswet het geval is? Op welk percentage van de omzet van ondernemingen zou de regering eventueel de boetes willen maximeren, zo vragen zij.

De leden van de PvdA-fractie is volgens de toelichting voor de handhaving van het verbod op oneerlijke handelspraktijken aangesloten bij de systematiek van de Wet handhaving consumentenbescherming. Kan ervan uitgegaan worden dat, net zoals bij deze in 2006 geamendeerde wet, sprake zal zijn van publiekrechtelijke handhaving met bestuurlijke boetes en dwangsommen, en niet van de tijdrovende en kostbare civielrechtelijke handhaving?

Hoeveel fte's worden bij de Consumentenautoriteit vrijgemaakt om deze wet te handhaven? Hoeveel gevallen van misleiding en agressieve handelspraktijken worden er verwacht? Is er in andere landen vergelijkbare wetgeving? Wat zijn daar de ervaringen?

Kan de regering ingaan op de wenselijkheid van een meldpunt misleiding? Hoe kan de regering de totstandkoming van een dergelijk meldpunt bevorderen? Welke rol kan de Consumentenautoriteit hierbij spelen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Naar aanleiding van de in 2004 bij de behandeling van de wijziging Elektriciteitswet 1998 en Gaswet in verband met implementatie en aanscherping toezicht netbeheer (29 372) aangenomen-Crone c.s. werden grote delen van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken al vervroegd van kracht voor de energiesector. Kan de regering nu al aangeven hoe de ervaringen met deze bepalingen in de energiesector zijn? Welke ervaringen heeft de Dienst uitvoering en toezicht energie met het handhaven van deze ervaringen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de SP-fractie merken op dat in de in de memorie van toelichting staat dat handhaving afhankelijk is van de aard van de norm of er privaatrechtelijk of bestuursrechtelijk gehandhaafd kan worden. Bij welke bepalingen wordt er publiekrechtelijk gehandhaafd en bij welke bepalingen privaatrechtelijk?

Handhaving van de regeling over oneerlijke handelspraktijken gebeurt door zowel de Consumentenautoriteit als de AFM. De regering stelt in de memorie van toelichting dat de Consumentenautoriteit en de AFM een samenwerkingsprotocol kunnen maken over de uitleg van begrippen en dergelijke. Volgens de leden van de SP-fractie zou de rechtszekerheid meer gediend zijn bij een verplicht samenwerkingsprotocol. Waarom is die verplichting niet opgenomen in het wetsvoorstel?

De leden van de VVD-fractie zich af of in het geval van een mogelijke geconstateerde overtreding van het verbod op oneerlijke praktijken het niet ongewenst is dat er een samenloop kan ontstaan tussen een civielrechtelijke actie van de consument en een semi-bestuurlijk optreden van de Consumentenautoriteit en/of de AFM? Kan een te vroeg optreden van de Consumentenautoriteit en/of de AFM niet nadelig blijken te zijn voor de consument? En weten ondernemingen nog waar zij aan toe zijn als er voor één en hetzelfde feit sprake is van zowel civielrechtelijk als bestuursrechtelijk optreden. Daarnaast stellen de leden van de VVD-fractie vast dat ook strafrechtelijk optreden nog onderdeel kan worden van het totale handhavingsoptreden. Acht de regering een cumulatie van dergelijke soorten handhaving gewenst?

De aan het woord zijnde leden hebben grote problemen met de omkering van de bewijslast, zoals die wordt voorgesteld in het wetsvoorstel. In hoeverre past bij een strafrechtelijk optreden het instituut van de omkering van bewijslast? In de nationale context van handhaving wordt hiermee uiterst terughoudend omgegaan. Acht de regering hier geen inbreuk op het afgewogen stelsel van bewijslevering in het strafrecht aanwezig?

De leden van de VVD-fractie vragen de regering antwoord te geven op de vraag die hen via de Consumentenbond heeft bereikt omtrent de soort van normen die volgens het voorstel langs privaatrechtelijke weg kunnen worden gehandhaafd? En welke normen kunnen langs de bestuurlijke weg worden gehandhaafd, zo vragen deze leden.

## **6. Verhouding tot strafrecht en wilsgebreken**

De leden van de CDA-fractie vragen naar de verhouding tot de algemene leerstukken van het verbintenissenrecht. Hoe verhoudt de voorgestelde regeling zich tot de afzonderlijke leerstukken, misbruik van omstandigheden, dwang, dwaling en bedrog? Wat is meer in het bijzonder bijvoorbeeld het verschil tussen «een besluit over een overeenkomst», respectievelijk gedrag verstoren, of kan verstoren, in relatie tot het leerstuk van dwaling (6:228 BW), als mogelijke vernietigingsgrond van een gesloten overeenkomst? Verder vragen zij in hoeverre sprake kan zijn van nietigheid of vernietigbaarheid van een gesloten overeenkomst, indien komt vast te staan dat hierbij sprake is van een oneerlijke handelspraktijk, gelet op het bepaalde in artikel 3:40 van het BW. De leden van de PvdA-fractie sluiten zich bij deze vragen aan.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering de mening deelt dat een misleidende of agressieve handelspraktijk zou moeten leiden tot nietigheid of vernietigbaarheid. Is het juist dat een dergelijke sanctie namelijk een zeer sterke prikkel geeft aan de ondernemer om geen misleidende of agressieve handelspraktijken toe te passen, omdat dit ertoe zou leiden dat afgesloten overeenkomsten ontbonden worden en het geld moet worden terugbetaald?

De leden van de SP-fractie merken op dat de richtlijn bepaalt dat oneerlijke handelspraktijken verboden zijn. Dit wetsvoorstel stelt echter dat een handelaar onrechtmatig handelt indien hij een handelspraktijk verricht die oneerlijk is. Het gevolg van deze implementatiewijze is, zo staat in de memorie van toelichting, dat een consument een actie uit onrechtmatige daad kan starten en hierbij eventueel de schade kan vorderen. Het is dus vereist dat er aantoonbare schade is. Deze leden zijn van mening dat indien consumenten slachtoffer zijn van oneerlijke handelspraktijken, zij ook makkelijk van hun overeenkomst af moeten kunnen. Daarover is in dit wetsvoorstel niets geregeld. De regering verwijst in de memorie van toelichting wel naar de overlap met wilsgebreken, maar naar de mening van de leden van SP-fractie blijft deze materie onderbelicht.

Deze leden vragen of een consument ,die slachtoffer is van oneerlijke handelspraktijken, naast schadevergoeding uit onrechtmatige daad ook zijn overeenkomst kan laten vernietigen. Staat met de vaststelling van een oneerlijke handelspraktijk (door de rechter) daarmee ook (afhankelijk van de precieze praktijk) een wilsgebrek vast? Zo neen, is dan de bewijslast-verdeling voor vernietigen dan niet zwaarder voor de consument gezien het nieuwe art. 6:193j lid 1 BW? Vindt de regering dat wenselijk? Zou het in dat opzicht niet duidelijker zijn dat er in het wetsvoorstel een formele koppeling gemaakt wordt tussen oneerlijke handelspraktijken en de wilsgebreken, waardoor de rechtszekerheid beter gewaarborgd wordt, zo vragen de leden van de SP-fractie?

## **7. Administratieve lasten**

De leden van de PVV-fractie merken op dat SIRA heeft geconcludeerd dat er als gevolg van het voorgestelde artikel 193e van Boek 6 BW en toename van de administratieve lasten voor bedrijven zal zijn van € 10,1 miljoen per jaar. ACTAL heeft aangegeven geen mogelijkheden te zien voor alternatieven in de regelgeving of in de uitvoering, waardoor deze lasten zouden kunnen dalen. Het lijkt de leden van de PVV fractie dat deze kosten redelijk zijn gezien het feit dat de richtlijn een hoog niveau van bescherming van consumenten tegen oneerlijke handelspraktijken tot stand brengt. Zij zijn van mening dat de administratieve lasten (een eventuele toename ervan) tot een minimum moeten worden beperkt en zullen deze lasten voor bedrijven nauwlettend in de gaten houden.

De fungerend voorzitter van de commissie,  
De Pater-van der Meer

De griffier van de commissie,  
Nava