

's-Gravenhage, 14 december 2005

Aan de Koningin

WJZ 5722264

Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende regels omtrent instanties die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming (Wet handhaving consumentenbescherming)

---

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 11 juli 2005, nr. 05.002574, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 oktober 2005, nr. W10.05.0366/II, bied ik U hierbij aan.

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

In paragraaf 5.1 van de memorie van toelichting is een aanvulling opgenomen overeenkomstig het advies van de Raad om mogelijke alternatieven voor het beoogde duale handhavingstelsel toe te lichten. In paragraaf 5.1 is samengevat aangegeven dat als alternatief voor het duale handhavingstelsel in een overwegend bestuursrechtelijke stelsel in overweging is genomen. Het voordeel van zo'n stelsel is dat het toezicht en de handhaving in één hand zouden komen. Dit alternatief is echter niet gevolgd omdat het Nederlandse stelsel van (handhaving van) consumentenbescherming overwegend privaatrechtelijk is. Daarnaast is niet voor bestuursrechtelijke handhaving van privaatrechtelijke bepalingen geopteerd, omdat dit de bestuursrechter voor de taak zou stellen privaatrechtelijke begrippen en beginselen uit te leggen.

Het advies van de Raad van State om artikel 9.2 aan te passen en de evaluatie vier jaar na inwerkingtreding van de verordening (eind 2008) te laten plaatsvinden is niet overgenomen. Deze termijn zou er op neer komen dat er al na ongeveer 1 à 2 jaar na inwerkingtreding van de wet geëvalueerd zou moeten worden. Een dergelijke termijn wordt te kort geacht om een goed beeld te kunnen hebben van het functioneren van de samenwerking van de onder het duale handhavingstelsel opererende toezichthouders en andere overheidsinstanties. De termijn om de evaluatie vier jaar na inwerkingtreding van de wet te laten plaatsvinden is gehandhaafd. Met een dergelijke termijn kan bovendien worden aangesloten bij het tijdstip waarop het derde verslag aan de Europese Commissie moet worden uitgebracht.

2. Naar aanleiding van de vraag van de Raad waarom voor de ConsumentenAutoriteit een andere constructie is gekozen dan destijds voor de directeur-generaal van de NMa bij de oprichting van de NMa, is deze keuze thans nader toegelicht in paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting. Samengevat is het argument hiervoor dat bij de oprichting van de NMa was voorzien dat deze op korte termijn een zelfstandig bestuursorgaan zou worden. Zulks is nog niet besloten voor de ConsumentenAutoriteit.

3. Als gevolg van het advies van de Raad over de begrippen ‘wettelijke bepalingen’ en ‘inbreuk’ in artikel 1.1, onderdeel f en onderdeel m, van het wetsvoorstel, is ter verduidelijking van de reikwijdte van deze begrippen het begrip ‘wettelijke bepalingen’ toegelicht in de artikelsgewijze toelichting, en is de toelichting op onderdeel f van artikel 1.1 aangevuld. De regering meent te kunnen volstaan met deze verduidelijking in de toelichting. Een nadere precisering van de tekst zelf van artikel 1.1, onderdeel f, en onderdeel m, is niet nodig omdat eventuele verdergaande nationale normen die zijn toegestaan op grond van het consumentenacquis, deel uitmaken van de in het nationale recht geïmplementeerde bepalingen.

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

4. Overeenkomstig het advies van de Raad is de maximumboete voor overtreding van de Colportagewet en de Prijzenwet verhoogd om de afschrikkende werking te vergroten. Hierbij is gekeken naar de andere bestuursrechtelijke regimes waarnaar de Raad verwijst. Het blijkt dat de maximumbedragen voor boetes sterk uiteenlopen. Zo is bij overtreding van artikel 4 van de Tabakswet (televisiereclame voor tabak) de maximumboete €4.500. Bij overtreding van de Mediawet inzake televisiereclame bedraagt de maximumboete voor de te handhaven bepalingen voor consumentenbescherming €135.000. Een eenduidige norm valt daarom moeilijk te geven. Gelet op de afschrikkende werking van de hoogte van de maximumboete waarop de Raad doelt, is besloten de maximumboete genoemd in artikel 2.15 te verhogen tot €45.000 per overtreding. Deze hoogte sluit aan bij een geldboete van de vijfde categorie uit het Wetboek van Strafrecht (zie artikel 23). De wettekst en de memorie van toelichting is hierop aangepast.

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

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

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

7. De onderhavige wet voorziet in toepasselijkheid van de handhaving van het consumentenrecht uit de gehele Europese Economische Ruimte. Om dit te expliciteren is in artikel 1.1 het begrip ‘lidstaat’ gedefinieerd en is de memorie van toelichting, paragraaf 1.3, aangepast. In de handhaving van het consumentenrecht van Zwitserland is niet voorzien.

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

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

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

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

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

Ten slotte is gebruik gemaakt van deze gelegenheid om het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op enkele kleine redactionele punten aan te passen. De spelling van de consumentenautoriteit is in de wet en de memorie van toelichting aangepast (dit wordt

ConsumentenAutoriteit). In de memorie van toelichting is het 'kabinet' vervangen door 'regering' en is de aanduiding van de Algemene wet bestuursrecht en het Burgerlijk Wetboek afgekort. De 'Inspectie voor de gezondheidszorg' is in de toelichting vervangen door 'Staatstoezicht op de Volksgezondheid' en de 'NMA (DTe)' is vervangen door de 'NMA'.

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

De Staatssecretaris van Economische Zaken,