

Fiche 2: Verordening betreffende consumentenbescherming

Titel:

Verordening betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming ("Verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming")

Datum Raadsdocument: 25 juli 2003

Nr Raadsdocument: 11830/03

Nr. Commissiedocument: COM (2003) 443 def. 2003/0162 (COD)

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Economische Zaken in nauwe samenwerking met Justitie i.o.m. FIN, V&W, OCW en VWS (m.b.t. de handhaving van de in de Verordening genoemde regelgeving waarvoor zij verantwoordelijk zijn) en VROM.

Behandelingstraject in Brussel: Raadswerkgroep over consumentenbescherming en informatie, Raad voor Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken.

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Volgens de Commissie vraagt de effectieve werking van de interne markt om een aanzienlijke verbetering van de manier waarop de wetgeving ter bescherming van economische belangen van de consument wordt gehandhaafd bij grensoverschrijdende handel. Voor de bescherming van consumenten tegen grensoverschrijdende inbreuken wordt een netwerk van publieke handhavinginstanties in de hele interne markt voorgesteld. Het gaat om inbreuken waarbij *collectieve* belangen van consumenten worden geschaad. Die instanties moeten volgens de Verordening een minimum aan gemeenschappelijke onderzoeks- en handhavingbevoegdheden hebben. Het voorstel voorziet in een kader van wederzijdse bijstandsrechten en -verplichtingen waarmee handhavinginstanties grensoverschrijdende inbreuken kunnen bestrijden. Daaruit zal volgens de toelichting op de Verordening een netwerk groeien dat voor de handhavinginstanties een instrument vormt om snel malafide (grensoverschrijdende) handelaren aan te pakken. De Verordening veronderstelt dus impliciet dat de lidstaten beschikken over een eigen stelsel van publieke handhavinginstanties met een minimum aan bevoegdheden, die in zijn totaliteit grensoverschrijdende inbreuken op alle markten kunnen bestrijden.

Naast de beoogde samenwerking ten aanzien van grensoverschrijdende inbreuken, bevat de Verordening ook voorstellen voor een ruimere samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie bij projecten van gemeenschappelijk belang die zijn bedoeld "om de consument voor te lichten, op te voeden en mondig te maken". Dit onderdeel van de Verordening is een uitvloeisel van de Strategie voor het Consumentenbeleid 2002-2006 en is van een andere orde dan het gedeelte dat slaat op de administratieve samenwerking bij handhaving van grensoverschrijdende inbreuken.

De werkingssfeer van de voorgestelde Verordening is beperkt tot grensoverschrijdende inbreuken. Volgens de Commissie hoeven de lidstaten hun regelingen voor nationale inbreuken niet te wijzigen. De werkingssfeer van de Verordening is daarnaast beperkt tot inbreuken waarbij de *collectieve belangen* van consumenten zijn geschaad.

In Nederland wordt het (in de Verordening genoemde) consumentenrecht veelal civielrechtelijk gehandhaafd (soms bestuursrechtelijk (bijvoorbeeld AFM), soms strafrechtelijk (WED)). Gevolg van de Verordening is dat daar waar dat ontbreekt, publiekrechtelijke handhaving (voor grensoverschrijdende inbreuken), moet worden geïntroduceerd door onderbrenging daarvan bij een nieuwe of bestaande publieke instantie.

In de bijlage bij de Verordening is een lijst met 17 richtlijnen en Verordeningen opgenomen die onder de werking van de Verordening vallen, d.w.z. dat deze (in Nederland geïmplementeerde) regelgeving moet kunnen worden gehandhaafd zoals in de Verordening is bepaald.

Het betreft de volgende regelgeving (Richtlijn of Verordening). Tussen haakjes is aangegeven in welke Nederlandse wetgeving de richtlijn onder meer is geïmplementeerd:

1. Misleidende reclame (BW)
2. Buiten verkoopruimten gesloten ovk's (Colportagewet)
3. Consumentenkrediet (WCK)
4. Televisie en omroepactiviteiten (BW, Mediawet, WvSr, Tabakswet)
 5. Pakketreizen (BW)
6. Reclame voor geneesmiddelen voor menselijk gebruik (WOG)
7. Algemene voorwaarden in consumentenovk's (BW)
8. Timesharing (BW)
9. Koop op afstand (BW, Mediawet, WBP, WvSr)
10. Garanties (BW)
11. Elektronische handel (BW)
12. Koop op afstand fin. Diensten (Wfd)
13. Verkoopbevordering (concept Verordening)
14. Oneerlijke handelspraktijken (concept Richtlijn)
15. Voedings- en gezondheidsclaims levensmiddelen (concept Verordening)
16. Compensatie instapweigering in geregeld luchtvervoer (Verordening nr. 295/91)
17. Compensatie instapweigering en annulering/vertraging van vluchten (concept Verordening)

De publieke handhavingsautoriteit dient volgens de Verordening de volgende opsporings- en handhavingsbevoegdheden te hebben:

1. Toegang verkrijgen tot elk document.
2. Informatie opvragen bij elke persoon, zonodig d.m.v. een rechterlijk bevel tot verstrekking van die informatie.
3. Uitvoeren van inspecties ter plaatse.
4. Doen van *schriftelijk verzoek* aan een verkoper of dienstverlener tot het staken van de inbreuk.
5. Eisen van een *bindende toezegging* van de verkoper tot het staken van de inbreuk; en publiceren toezegging.
6. Eisen van staking van of verbod van een inbreuk of het verzoeken van rechterlijk bevel tot staking of verbod daarvan; en publiceren uitspraken ("*stop now order*").
7. Verzoeken van rechterlijk bevel jegens in het ongelijk gestelde gedaagde tot betaling van *dwangsom* in geval niet in overeenstemming met bevel wordt gehandeld.
8. Verzoeken van rechterlijk bevel tot *bevriezing* en/of *beslaglegging* van activa.

Daarnaast moet elk land een van de publieke handhavingsautoriteiten aanwijzen als liaison. Deze liaison is aanspreekpunt voor de nationale handhavingsinstanties uit andere lidstaten. Via deze liaison lopen de verzoeken om assistentie. De liaison maakt deel uit van het Europees netwerk via hetwelk informatie wordt uitgewisseld.

Rechtsbasis van het voorstel: Art. 95 EG

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: Co-decisie procedure (art. 251 EG)

Instelling nieuw Comitologie-comité: Ja. Type comité: adviserend: zie art. 19.2 Verordening verwijzend naar art. 3 van het comitologiebesluit 1999/468/EG.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: Twijfelachtig. Negatief is dat door de Verordening verplicht publiek toezicht in de lidstaten wordt gecreëerd daar waar dat nu nog niet bestaat. Wijze van handhaving is altijd aan de lidstaten overgelaten. Omdat verplichte introductie van publieke handhaving (verkapte) doelstelling van de Verordening, is, is sprake van strijdigheid met subsidiariteitsbeginsel. Anderzijds ligt bij grensoverschrijdend handelsverkeer een optreden op communautair niveau, in het geval dat collectieve consumentenbelangen worden geschaad, in beginsel in de rede, waardoor tot een positief oordeel over de subsidiariteitsvraag zou kunnen worden gekomen. Artikel 5 van het EG-verdrag bepaalt immers dat EG slechts optreedt indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt. Het doel van de Verordening (verbetering van de samenwerking en coördinatie op het gebied van de handhaving van consumentenrecht in grensoverschrijdende geschillen) heeft transnationale aspecten die beter door communautair optreden dan door nationaal optreden worden verwezenlijkt.

Proportionaliteit: twijfelachtig. Het is niet duidelijk of de Verordening wel het meest eenvoudige instrument is om het gestelde doel "samenwerking en coördinatie van de handhaving van grensoverschrijdende geschillen" te bereiken. De vraag is of de Verordening niet onnodig verder gaat, omdat zij publiekrechtelijke handhaving vereist. Nederland vraagt zich af of deze Verordening qua aard en omvang van het optreden wel "zoveel mogelijk ruimte laat voor nationale besluiten, die in overeenstemming zijn met het doel van de Verordening".

Consequenties voor de EU-begroting:

€ 229.292 per jaar voor onbepaalde tijd. Zie wetgevend en financieel memorandum van Verordening.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

Financieel: de gevolgen voor de rijksoverheid zijn lastig te kwantificeren. Financiële gevolgen kunnen namelijk beperkt of aanzienlijk zijn, indien een nieuwe handhavingsinstantie opgericht moet worden. De exacte financiële gevolgen hangen dus logischerwijs af van de uiteindelijke tekst en werkingssfeer van de Verordening. Eventuele financiële consequenties gaan ten laste van de begrotingen van de beleidsverantwoordelijke en inhoudelijk betrokken ministeries. Over de verdeling zal te zijner tijd nader interdepartementaal overleg tussen betrokken ministeries volgen.

Administratief: het voorstel zal leiden tot extra administratieve lasten, in beginsel voor overheden. In geval de Verordening zodanig gewijzigd wordt dat ook private organisaties kunnen worden belast met de uitvoering brengt de Verordening ook administratieve lasten voor private organisaties met zich mee. In hoofdstuk IV van de Verordening staan de informatieverplichtingen aan de Commissie opgesomd. Het zijn nieuwe informatieverplichtingen (zie o.a. art. 16), die structureel zijn. De frequentie is hoog "regelmatig" (zie art. 15). Tevens moeten lidstaten om de twee jaar nationale verslagen aan de Commissie toesturen.

Personeel: de nodige nieuwe of bestaande toezichthouders en liaison zullen extra taken krijgen waar extra formatie voor nodig is.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering):

Implementatie en uitvoering: thans wordt gezien welke van de op de zeventien Europese Richtlijnen en Verordeningen gebaseerde Nederlandse wetgeving aangepast moet worden in verband met de effectieve doorwerking van de verplichtingen uit de Verordening. Die wetgeving die geen publiekrechtelijke handhaving kent of in geval de bestaande publieke instanties niet (geheel) beschikken over de volgens de Verordening

vereiste minimum gemeenschappelijke onderzoeks- en handhavingbevoegdheden, zal aangepast moeten worden. De taken uit de Verordening kunnen ondergebracht worden bij een nieuw op te richten toezichthouder of kunnen worden ondergebracht bij de bestaande publieke toezichthouders of bij één bestaande publieke toezichthouder. De Verordening noopt tot aanpassing van bestaande wetgeving dan wel nieuwe wet- en/of regelgeving. Problemen zijn met name te voorzien in die regelgeving die alleen via de civiele rechter gehandhaafd kan worden.

De handhaving van grensoverschrijdende inbreuken leidt waarschijnlijk tot een toename van het aantal bestuursrechtelijke of privaatrechtelijke geschillen dat voor de rechter wordt gebracht. Dit brengt een stijging van de werklast voor de rechterlijke macht met zich mee. De omvang van deze stijging is afhankelijk van de uiteindelijke werkingssfeer van de Verordening.

Notificatie: veel. Zie hetgeen hierboven bij administratieve lasten is aangegeven.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerking- treding (bij Verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

Thans is nog geen datum van inwerkingtreding in de Verordening opgenomen. De wijze van implementatie is nog onduidelijk. Dit hangt af van uiteindelijke tekst en werkingssfeer van de Verordening, alsmede van de adviezen van de SER en Raad van State en wensen van de betrokken ministeries over de gewenste wijze van implementatie. Dit mede in verband met de mogelijk noodzakelijk zijnde nieuwe wetgeving, dan wel aanpassing van de bestaande wetgeving op de diverse beleidsterreinen. Aanpassing van de bestaande wetgeving zal nodig zijn om een daadwerkelijk en effectieve toepassing in de Nederlandse rechtsorde mogelijk te maken.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Nederland heeft er belang bij dat de samenwerking en coördinatie van de handhaving van consumentenrecht in geval van grensoverschrijdende gevallen wordt verbeterd. Nederland steunt dan ook het doel van de Verordening, mits dit doel wordt bereikt in overeenstemming met de inhoud van artikel 5 EG verdrag. Daarnaast streeft Nederland naar bereiken van het doel van de Verordening met middelen die proportioneel zijn aan de omvang van het probleem en ruimte laat aan de lidstaten om een kosteneffectieve oplossing te zoeken die past bij de eigen uitgangspunten.

Nederland heeft geen algemene publiekrechtelijke handhaver op het gebied van het consumentenrecht en heeft er mede daardoor belang bij dat zij niet op grond van deze Verordening verplicht wordt een consumentenautoriteit op louter publiekrechtelijke grondslag in te stellen.

Nederland heeft vragen bij de onderbouwing van de noodzaak van de Verordening:

De omvang van de problematiek van grensoverschrijdende inbreuken is niet in kaart gebracht, waardoor niet duidelijk is of de Verordening een kosteneffectieve oplossing biedt afgezet tegen de mogelijke kosten.

Daarnaast zijn er al diverse (Europese) instrumenten die het doel van de Verordening dienen: o.a. de Richtlijn betreffende het doen staken van inbreuken¹ en het Europees Buitengerechtelijk Netwerk voor de beslechting van consumentengeschillen (EB-Net). Hiervan zouden eerst evaluaties beschikbaar moeten komen.

¹ Richtlijn 98/27/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19.05.1998 betreffende het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de consumentenbelangen (PB L 166 van 11.06.1998, blz. 51-56)