

Vergaderjaar 2009–2010

27 879

Versterking van de positie van de consument

Nr. 33

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juni 2010

1. Inleiding

Bij de behandeling¹ van het wetsvoorstel van de Wet handhaving consumentenbescherming (kamerstukken II 2005–2006, 30 411) is door de toenmalige staatssecretaris van Economische Zaken een beknopte tussentijdse evaluatie toegezegd. Deze evaluatie betreft de ervaringen van de Consumentenautoriteit met het duale stelsel van handhaving van de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc) en met de bevoegdheid tot het sluiten van een overeenkomst tot vergoeding van schade die het gevolg is van overtreding van één of meer van de wettelijke bepalingen die door de Consumentenautoriteit gehandhaafd worden (kamerstukken I 2006–2007, 30 411)². Het bij deze brief gevoegde rapport is de weerslag van deze evaluatie.³

Met deze brief en dit rapport geef ik tevens invulling aan mijn toezegging bij het Algemeen Overleg van 8 april jl. (kamerstuk 27 879, nr. 27) met de Vaste commissie voor Economische Zaken u deze evaluatie in mei te doen toekomen. Deze brief zend ik u mede namens de minister van Justitie.

De eerste algehele wettelijke evaluatie van de Whc zal in de loop van 2011 aan de Kamer worden gezonden. Zoals toegezegd in het Algemeen Overleg met uw Kamer op 8 april jl. zal daarbij onder meer worden ingegaan op de vraag of het wenselijk en mogelijk is de bestuursrechtelijke handhaving door de Consumentenautoriteit uit te breiden.

In deze brief zal ik achtereenvolgens het huidige duale stelsel schetsen (2.1) en ingaan op de bevoegdheid van de Consumentenautoriteit om een overeenkomst inzake massaschade te sluiten. Daarnaast geef ik de belangrijkste bevindingen (3.1) en conclusies (3.2) uit het onderzoek weer en geef ik aan hoe ik hiermee zal omgaan (4). De onderzoeksperiode bestrijkt 2007 en 2008.

¹ Kamerstukken Handelingen II 28 juni 2006, nr. 96, p. 5912

² Handelingen I 7 november 2006, nr. 5, p. 192.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2. Het duale stelsel en de aanpak van de evaluatie

2.1 Het duale stelsel

De Consumentenautoriteit beschikt over civielrechtelijke en bestuursrechtelijke handhavingmechanismen. Om deze reden wordt er gesproken over een duaal handhavingstelsel. Welk handhavingmechanisme de Consumentenautoriteit mag hanteren, hangt af van de overtreden bepaling en is wettelijk vastgelegd.

Het oorspronkelijk door het kabinet ingediende wetsvoorstel (kamerstukken II 2005–2006, 30 411, nr. 2 en nr. 3) maakte voor de Consumentenautoriteit een duidelijk onderscheid tussen de wijze waarop de bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek en de wijze waarop andere consumentenwetgeving (de Colportagewet en de Prijzenwet), gehandhaafd moesten worden. Voor de bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek lag de voorkeur in eerste instantie bij civielrechtelijke handhaving. De bepalingen van de Colportagewet en de Prijzenwet daarentegen, zouden beter bestuursrechtelijk gehandhaafd kunnen worden door de Consumentenautoriteit. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is, mede op aandrang van de Kamer, besloten een deel van de bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek ook bestuursrechtelijk te laten handhaven. Het gaat hierbij om die bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek die «gesloten normen» bevatten. Dit zijn normen die voldoende duidelijk zijn en een concreet verbod, respectievelijk gebod, bevatten (kamerstukken II 2005–2006, 30 411, nr. 17). De bepalingen die gesloten normen bevatten zijn opgenomen in onderdeel b van de Bijlage van de Whc. Tegenover de gesloten normen staan de zogenoemde «open» normen. Dit zijn normen die een interpretatie behoeven en civielrechtelijk dienen te worden gehandhaafd. Bepalingen die open normen bevatten zijn opgenomen in onderdeel a van de Bijlage bij de Whc.

Civielrechtelijke handhaving

Het civielrechtelijke traject behelst allereerst een schriftelijke ingebrekestelling waarbij de overtreder binnen een bepaalde termijn in staat wordt gesteld het gedrag aan te passen en de overtreding te beëindigen. Wanneer dit laatste niet gebeurt, dient de Consumentenautoriteit een verzoekschrift in bij het Gerechtshof Den Haag. De afdeling Toezicht en de Juridische Dienst van de Consumentenautoriteit kunnen hier gezamenlijk, als één team, optrekken. Het verzoek van de Consumentenautoriteit is erop gericht te bewerkstelligen dat de overtreder zijn gedrag staakt, eventueel op straffe van een dwangsom. Tegen de beschikking kunnen zowel de overtreder als de Consumentenautoriteit cassatie bij de Hoge Raad instellen.

Bestuursrechtelijke handhaving

Wanneer er sprake is van een overtreding van een bestuursrechtelijk te handhaven bepaling stelt de Afdeling Toezicht van de Consumentenautoriteit allereerst een onderzoeksrapport¹ op. Zij draagt dit rapport over aan haar Juridische Dienst die, na bestudering van het rapport en het dossier en het horen van de overtreder, de Consumentenautoriteit² adviseert over het al dan niet opleggen van een sanctie in de vorm van een boete en/of een last onder dwangsom. De Afdeling Toezicht en de Juridische Dienst treden hier te allen tijde gescheiden van elkaar op (Chinese muren). Wanneer een overtreder het niet eens is met het besluit van de Consumentenautoriteit, kan hij hiertegen bezwaar maken. Dit bezwaar wordt door de Consumentenautoriteit voor advisering voorgelegd aan de Bezwaar Adviescommissie (BAC)³. De Consumentenautoriteit neemt, na advisering door de Juridische Dienst over het advies van de BAC, een

¹ In bepaalde situaties – mede afhankelijk van de ernst en de omvang van de overtreding en de gevolgen voor de consument – kan besloten worden tot informele handhaving, bijvoorbeeld met een waarschuwingsbrief of een normoverdragend gesprek. Daarbij gaat het om lichtere zaken. Bij informele handhaving vindt geen dossieroverdracht aan de Juridische Dienst plaats.

² In dit geval de op grond van artikel 2.1 van de Whc door de minister van Economische Zaken als Consumentenautoriteit aangewezen ambtenaar.

³ Een onafhankelijke commissie bestaande uit externe juridische experts.

besluit op bezwaar. Wanneer de overtreder het niet eens is met het besluit op bezwaar, staat beroep open bij de Rechtbank Rotterdam. De uitspraak van de Rechtbank Rotterdam kan vervolgens in hoger beroep nog worden voorgelegd aan het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

Afwikkeling massaschade door Consumentenautoriteit

Het collectief afsluiten van een overeenkomst tot het komen tot een schadevergoeding kan op basis van de Wet Collectieve Afwikkeling Massaschade (WCAM). In artikel 2.6 van de Whc is deze mogelijkheid ook voor de Consumentenautoriteit gecreëerd. Tijdens de parlementaire behandeling van de Whc is gewezen op het risico dat de onafhankelijkheid van de Consumentenautoriteit mogelijk in het geding is als zij zou onderhandelen over een schadevergoeding. In de Memorie van Toelichting bij de Whc werd daarom al aangegeven dat de Consumentenautoriteit terughoudend zou moeten zijn in het starten van dergelijke onderhandelingen (kamerstukken II 2005–2006, 30 411, nr. 4.) Daarnaast is bij amendement besloten dat bij eventuele onderhandelingen een onafhankelijk derde zou moeten worden ingeschakeld (kamerstukken II 2005–2006, 30 411, nr. 14).

Onerlijke handelspraktijken

Op 15 oktober 2008 is de wet die de richtlijn oneerlijke handelspraktijken implementeert in werking getreden. De bepalingen over oneerlijke handelspraktijken zijn opgenomen in het Burgerlijk Wetboek. Deze bepalingen zijn ten gevolge van het amendement Vos (kamerstukken II 2007–2008, 30 928, nr. 14) alle opgenomen in onderdeel b van de Bijlage bij de Whc. Dit betekent dat alle bepalingen met betrekking tot oneerlijke handelspraktijken bestuursrechtelijk worden gehandhaafd. De hoogte van de boete die kan worden opgelegd voor het overtreden van bepalingen met betrekking tot oneerlijke handelspraktijken is maximaal € 450.000,-. Dat is hoger dan de boete voor de overtreding van de «andere» bepalingen genoemd in onderdeel b van de Bijlage bij de Whc. Voor die overtredingen kan een boete van ten hoogste € 76.000,- worden opgelegd.

2.2 Onderzoek door Pro facta

Bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Whc is toegezegd dat de Whc na vier jaar geëvalueerd zal worden. Daarnaast is een «tussentijdse» evaluatie toegezegd, toegespitst op de ervaring met het duale stelsel van civielrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving gedurende de eerste twee jaar van het bestaan van de Consumentenautoriteit (2007 en 2008). De tussentijdse evaluatie is uitgevoerd door het externe onderzoeksbureau Pro Facta en is opgenomen in het bijgevoegde rapport. In deze evaluatie is onder meer gekeken naar de eventuele verschillen in slagvaardigheid, en is de vraag gesteld of de Consumentenautoriteit zich bij de keuze van aandachtsgebieden laat leiden door een voorkeur voor een van beide routes. Tegelijkertijd is in deze evaluatie gekeken naar de ervaring met de bevoegdheid van de Consumentenautoriteit een (massa)schadevergoedingsovereenkomst te sluiten met overtredders.

Werkwijze en enkele feitelijke gegevens

Om inzicht te verkrijgen in de ervaringen met het duale stelsel zijn onder meer interviews gehouden met medewerkers van de Consumentenautoriteit, de rechtelijke macht, de landsadvocaat, een rechtshulpverlener, de Consumentenbond en VNO-NCW. Daarnaast zijn vijftig dossiers bestu-

deerd van zaken waarop de Consumentenautoriteit toezicht heeft uitgeoefend. Daarbij zijn in ieder geval de 13 zaken die tot een *formele* afdoening hebben geleid, meegenomen. De overige dossiers zijn zo gekozen dat van een goede spreiding van onderwerpen en gevolgde handhavingroutes sprake is. Daarbij zijn ook zaken meegenomen die zowel bestuursrechtelijk als civielrechtelijk konden worden gehandhaafd.

3. Onderzoeksresultaten

3.1. Algemene bevindingen

In totaal zijn in 2007 en 2008 door de Consumentenautoriteit 341 zaken behandeld; 152 maal betrof het bestuursrechtelijke overtredingen en 144 maal civielrechtelijke. In 45 zaken had de overtreding zowel een civielrechtelijk als een bestuursrechtelijk aspect. Zes van de bestuursrechtelijke overtredingen hadden betrekking op de Wet oneerlijke handelspraktijken.

Van de 13 formeel gehandhaafde zaken, zijn er 8 bestuursrechtelijk gesanctioneerd. Daarbij zijn zowel boetes als lasten onder dwangsom uitgedeeld. Eén zaak is civielrechtelijk afgerond door middel van een procedure bij het Gerechtshof Den Haag. Vier maal werd een officiële toezegging door een bedrijf gedaan¹.

Van de 341 zaken is 94 maal het onderzoek beëindigd zonder het nemen van formele stappen. Ofwel omdat de inbreuk inmiddels was gestaakt, ofwel omdat de inbreuk werd gestaakt na een informele waarschuwing van de Consumentenautoriteit. Een dergelijke informele waarschuwing vindt meestal plaats door middel van een brief waarin melding wordt gemaakt van de overtreding en de manier waarop het bedrijf deze kan beëindigen. De onderzoekers concluderen dat informeel waarschuwen een efficiënte wijze van handhaven is. Het voorkomt een langduriger formeel traject van bestuursrechtelijke of civielrechtelijke handhaving, en leidt er toe dat de inbreuk onmiddellijk wordt beëindigd en een bedrijf zijn werkwijze inderdaad conform de wet- en regelgeving aanpast.

In 112 gevallen werd het onderzoek voortijdig gestopt, bijvoorbeeld omdat de geconstateerde inbreuk niet dusdanig ernstig van aard was dat consumenten hier directe schade van ondervonden. Hierbij kan gedacht worden aan het ontbreken van BTW-nummers op websites. Onderzoeken zijn ook beëindigd omdat bij nader inzien bleek dat aanbieders zich richtten op de zakelijke markt, die niet tot het werkkterrein van de Consumentenautoriteit behoort.

In 75 van de 341 zaken betrof het een internationaal verzoek om informatie of handhaving. Op grond van de Europese regelgeving is de Consumentenautoriteit gehouden hieraan medewerking te verlenen. Daarnaast heeft de Consumentenautoriteit 10 zaken aanhangig gemaakt bij de Stichting Reclame Code. Zes zaken hadden betrekking op de Wet oneerlijke handelspraktijken, één zaak betrof een verzoek om handhaving door marktpartijen en 30 zaken waren in 2008 nog niet afgerond.

De 8 bestuursrechtelijk gehandhaafde zaken kenden vanaf de signalering tot en met het sanctiebesluit een gemiddelde doorlooptijd van 13 maanden. In 5 van de 8 zaken is bezwaar aangetekend. Voor het besluit op bezwaar, na het formeel bezwaar aantekenen door het bedrijf en het ontvangen van het advies van de BAC, is tussen de 6 en 10 maanden nodig geweest.

De enige civielrechtelijk gehandhaafde zaak² kende vanaf de signalering van de overtreding door de Consumentenautoriteit tot en met de uitspraak van het Gerechtshof een doorlooptijd van ruim 17 maanden. Er is in deze zaak geen beroep in cassatie geweest.

¹ Een toezegging is een in overleg met de Consumentenautoriteit opgestelde openbare verklaring van een bedrijf, waarin het toezegt in het vervolg af te zien van een bepaalde gedraging, of om een bepaalde gedraging in het vervolg op een specifieke manier vorm te geven zodat deze niet in strijd is met de wettelijke bepalingen. Een toezegging kan zowel betrekking hebben op een overtreding van bestuursrechtelijk als civielrechtelijk te handhaven bepalingen.

² Betreft 2007 en 2008. Inmiddels is het aantal zaken toegenomen.

Tot op heden heeft de Consumentenautoriteit geen ervaring opgedaan met het afsluiten van een overeenkomst inzake massaschade. In de onderzochte periode is er geen formeel verzoek van derden geweest om dergelijke onderhandelingen te starten en heeft de Consumentenautoriteit geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.

3.2 Belangrijkste conclusies van het onderzoek

Hoewel het aantal zaken dat in de onderzochte periode via formele weg civielrechtelijk of bestuursrechtelijk is gehandhaafd, beperkt is, constateren de onderzoekers toch een aantal belangrijke zaken.

De toezegging

Het is gebleken dat het instrument van de toezegging buitengewoon nuttig en effectief is. Het proces leidend tot een toezegging kent vaak een kortere doorlooptijd dan trajecten die via een verzoekschriftprocedure of een bestuursrechtelijk sanctiebesluit lopen. Daarnaast kunnen met één toezegging zowel bestuursrechtelijk als civielrechtelijk te handhaven overtredingen worden gecorrigeerd. Bij dit instrument is de vraag of een overtreding betrekking heeft op onderdeel a of onderdeel b van de Bijlage bij de Whc dus niet relevant.

Door middel van een toezegging kan niet alleen de specifieke overtreding worden beëindigd, zoals bij een verzoekschriftprocedure, maar kan het bedrijf zich ook verbinden aan gedragsverandering voor de toekomst. Bezwaar- en beroepsprocedures bij een toezegging zijn in dit verband niet aan de orde geweest.

Aan de toezegging kan zo nodig door de Consumentenautoriteit een last onder dwangsom worden gekoppeld. Van openbaarmaking gaat een preventieve werking uit. Over het algemeen wordt een bestuurlijke boete in de praktijk als een zwaarder sanctiemiddel ervaren dan de toezegging, zodat mogelijk van eerstgenoemd instrument een hogere preventieve werking uitgaat. Dit is niet nader onderzocht.

Civielrechtelijke handhaving

Het voordeel van civielrechtelijke handhaving door middel van een verzoekschriftprocedure bij de rechter is dat dit bijdraagt aan de jurisprudentie op het gebied van het consumentenrecht. Het gaat hier immers om open normen die een interpretatie vergen.

Wanneer de Consumentenautoriteit een zaak bij het Gerechtshof wint, moet de inbreuk worden gestaakt. Voorafgaand aan een rechterlijke uitspraak, in de periode van de ingebrekestelling, kan een overtreder zijn inbreuk echter ook al staken. Dat is gunstig voor consumenten, maar zal in zo'n geval niet leiden tot jurisprudentie. Het voordeel van civielrechtelijke handhaving ten opzichte van bestuursrechtelijke handhaving is dat de Afdeling Toezicht kan samenwerken met de Juridische Dienst. Hierdoor vraagt civielrechtelijke handhaving op voorhand relatief minder capaciteit van de Consumentenautoriteit. Aan de andere kant is de lengte van de procedures mede afhankelijk van doorlooptijden bij de rechterlijke macht.

Bestuursrechtelijke handhaving

Een bestuursrechtelijk traject vraagt, zo leert het onderzoek, relatief veel capaciteit van de Consumentenautoriteit. Allereerst dient rapport opgemaakt te worden door de afdeling Toezicht, waarna vervolgens Consumentenautoriteit op advies van de Juridische Dienst bepaalt of, en zo ja in welke mate tot sanctionering wordt overgegaan. In het civielrechtelijke traject is een dergelijke scheiding van functies, zoals eerder opgemerkt, niet nodig en kunnen beide organisatieonderdelen samen-

werken in het starten van een verzoekschriftprocedure. Belangrijkste verschil met het civielrechtelijk traject is natuurlijk wel de mogelijkheid van het opleggen van een punitieve sanctie.

Overlap civielrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving

Wanneer een bedrijf meerdere wettelijke bepalingen overtreedt die zowel terug te vinden zijn in onderdeel a als in onderdeel b van de Bijlage bij de Whc, zal dit relatief veel capaciteit van de Consumentenautoriteit vergen. Zowel het civielrechtelijke als het bestuursrechtelijke handhavingstraject zullen immers ingezet moeten worden. Ook voor overtreders kan een overlap tussen de civielrechtelijke en de bestuursrechtelijke handhaving extra belastend zijn. Zij krijgen dan te maken met twee soorten procedures en verschillende termijnen. Het is zelfs denkbaar dat bedrijven hiervoor twee, gespecialiseerde, advocaten moeten inhuren. Uit het onderzoek komt naar voren dat de Consumentenautoriteit in bepaalde gevallen bij lichtere overtredingen er in het algemeen voor kiest eerst door middel van een informele waarschuwing het bedrijf tot aanpassing van de gedragingen te bewegen. De keuze voor deze weg is mede afhankelijk van de ernst en de omvang van de overtreding en de gevolgen daarvan voor de consument. Over het algemeen is dit een effectieve wijze van handhaven gebleken voor de situaties waarin het is toegepast.

Interpretatie van open en gesloten normen

Uit de nu voorliggende evaluatie komt naar voren dat de zogenaamde «gesloten» normen die het onderwerp zijn van bepalingen die bestuursrechtelijk gehandhaafd worden, niet altijd zo «gesloten» zijn als wel is verondersteld. In de onderzochte periode heeft zich bijvoorbeeld de kwestie van het bekendmaken van de identiteit van de aanbieder bij het aangaan van een telefonisch verkoopgesprek voorgedaan. Artikel 7:46h lid 1 BW vereist bij een verkoop op afstand dat aan het begin van het gesprek het commerciële oogmerk en de identiteit van de verkoper bekend wordt gemaakt. De Bezwaar Adviescommissie was van mening dat het noemen van de naam van het bedrijf daarbij voldoende is. De Consumentenautoriteit is van mening dat, wil de consument een gedegen besluit kunnen nemen, ook meer contextuele informatie moet worden gegeven, bijvoorbeeld wat de werkzaamheden van het bedrijf zijn en hoe lang het al bestaat. Binnenkort zal de Rechtbank Rotterdam zich hierover moeten uitspreken. Daarnaast is het de vraag wanneer er sprake is van «een begin van een gesprek». Zo kan een telefonisch tevredenheidsonderzoek uitmonden in een verkoopgesprek. Op welk moment moet dan het commerciële oogmerk bekend gemaakt worden aan de consument? Het is aan de Consumentenautoriteit in concrete gevallen uitleg te geven aan deze op het eerste gezicht eenvoudige, gesloten norm die bestuursrechtelijk gehandhaafd dient te worden.

Op basis van de praktijkervaring concluderen de onderzoekers dat het onderscheid tussen open en gesloten normen niet altijd eenduidig is. Er is veeleer sprake van een glijdende schaal. De Consumentenautoriteit kan daardoor gehouden zijn tot het uitleggen van normen verrat in bepalingen opgenomen in onderdeel b van de Bijlage, hoewel deze normen nu juist geacht worden een gesloten karakter te hebben. De vraag is of gewaarborgd is dat deze uitleg op de juiste manier plaatsvindt. Dit is voldoende het geval. Het bestuursrechtelijk traject van handhaving is omkleed met voldoende waarborgen. Deze evaluatie laat allereerst zien dat er voldoende civielrechtelijke kennis beschikbaar is bij de Consumentenautoriteit zelf. In de tweede plaats is er voldoende civielrechtelijke kennis aanwezig in de Bezwaar Adviescommissie. In de derde plaats geldt dat wanneer een bedrijf na een besluit op bezwaar in beroep gaat bij de

Rechtbank Rotterdam, deze bij de uitleg van een onderhavige «gesloten» norm een externe deskundige in het civiele recht zal betrekken die de rol van plaatsvervangend rechter op zich zal nemen. Verder vindt zo'n beroep bij de Rechtbank Rotterdam plaats in een meervoudige kamer. Ten slotte zal, bij een eventueel hoger beroep, het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, eveneens een meervoudige kamer samenstellen met daarin een externe civielrecht deskundige. Waar het gaat om de interpretatie van bepalingen uit de Wet oneerlijke handelspraktijken op grond van artikel 7.1 lid 2 van de Whc, kan cassatie in belang der wet worden ingesteld door de procureur-generaal van de Hoge Raad. Door middel van deze vorm van cassatie is een gedegen uitleg van civielrechtelijke normen binnen een stelsel van bestuursrechtelijke handhaving van de Wet oneerlijke handelspraktijken gewaarborgd.

Voorkeur voor het civielrechtelijke of bestuursrechtelijke traject?

Overtredingen van het consumentenrecht worden op grond van de Whc onderverdeeld in overtredingen van bepalingen van onderdeel a (civielrechtelijke handhaving) of van onderdeel b (bestuursrechtelijke handhaving) van de Bijlage bij de Whc. In 2007 bleek 24% van de overtredingen civielrechtelijk te moeten worden afgedaan, in 2008 was dit 51%. Daartegenover staat dat in 2007 65% van de zaken als bestuursrechtelijke overtredingen kon worden gekwalificeerd tegen 35% in 2008. In beide jaren vereiste ruim 10% van de zaken een aanpak langs beide sporen. Deze samenloop van de twee handhavingroutes, komt met name voor bij de aandachtsgebieden «Garantie en Conformiteit» en «Algemene Voorwaarden». De Consumentenautoriteit gaat daar volgens het onderzoek van Pro Facto pragmatisch mee om. Of er in zaken waar dit mogelijk is inderdaad op beide wijzen gehandhaafd zal worden, zal onder meer afhangen van de vraag of en in hoeverre er sprake is van «civielrechtelijke» overtredingen en «bestuursrechtelijke» overtredingen en of beide soorten overtredingen een vergelijkbare mate van ernst bezitten. Wanneer beide vragen bevestigend beantwoord worden, zullen de extra capaciteitsinzet voor de Consumentenautoriteit, maar ook de belasting voor het bedrijf gerechtvaardigd zijn. Wanneer de overtredingen voornamelijk in één categorie onder te brengen zijn, of wanneer de ernst van beide categorieën overtredingen nogal uiteenloopt, ligt het voor de hand de handhaving te beperken tot één spoor. Er is geen voorkeur bij de Consumentenautoriteit voor het ene of het andere traject gebleken.

Reparatie of boetes?

De Whc is zo vormgegeven dat een overtreding van een bepaling uit onderdeel a van de Bijlage bij de Whc «gerepareerd» kan worden doordat de rechter de overtreder kan bevelen de inbreuk te staken. Een overtreding van een bepaling uit onderdeel b van de Bijlage kan worden bestraft met een bestuurlijke boete van de Consumentenautoriteit. In feite bepaalt het antwoord op de vraag of er sprake is van een bepaling met een open norm (onderdeel a van de Bijlage) of van een gesloten norm (onderdeel b van de Bijlage) dus of een overtreder een boete kan worden opgelegd. De zwaarte van de overtreding of de maatschappelijke impact spelen hierbij geen rol.

4. Conclusie

Dit onderzoek geeft een interessante blik op de eerste ervaringen van de Consumentenautoriteit met het duale stelsel. In de wettelijke evaluatie van de Wet handhaving consumentenbescherming, zoals deze gepland staat voor 2011, zullen de resultaten, mede gezien de ervaringen over 2009 en

2010, verder uitgekristalliseerd zijn en zal ik beoordelen of het duale stelsel wijziging behoeft.

Bij de evaluatie van de Whc zal ik, zoals toegezegd aan uw Kamer bij het Algemeen Overleg van 8 april jl., ook de maatschappelijke impact van de verschillende soorten overtredingen nader onderzoeken. Daarbij zal dan tevens de vraag aan de orde komen of verschillende handhavingstrajecten vanuit dit perspectief wel wenselijk zijn en welk handhavingstraject eventueel de voorkeur verdient. Met de kanttekening dat het aantal formeel afgewikkelde zaken beperkt is, blijkt uit het onderzoek dat de gemiddelde doorlooptijden bij het bestuurs- dan wel civielrechtelijke traject elkaar niet veel ontlopen. In die zin kan vooralsnog niet geconcludeerd worden dat een van beide routes tot een meer slagvaardige Consumentenautoriteit leidt. Wel kan worden geconstateerd dat handhaving langs twee routes gevolgen heeft voor de interne organisatie van de Consumentenautoriteit. Zowel wat betreft inhoudelijke en procedurele kennis worden verschillende eisen aan de medewerkers gesteld. De werkprocessen en de communicatie met bedrijven verschillen eveneens. Vooralsnog verbind ik hieraan echter geen beleidsmatige conclusies. In de eerste plaats omdat de ervaringen nog te beperkt zijn, en in de tweede plaats omdat ik van mening ben dat de demissionaire status van het kabinet geen vergaande wijziging van het stelsel op dit moment toelaat. Wel zal ik in de hierboven genoemde wettelijke evaluatie specifiek laten onderzoeken op welke wijze de slagvaardigheid en efficiëntie van de handhaving door de Consumentenautoriteit verder kan worden versterkt.

Verder wil ik aangeven dat ik, mede op basis van de resultaten van het onderzoek, voornemens ben de twee boeteregimes bij de bestuursrechtelijke handhaving van de Whc gelijk te trekken en te maximeren tot € 450.000. Nu kan er naar aanleiding van het begaan van een oneerlijke handelspraktijk een hogere boete worden opgelegd dan naar aanleiding van een overtreding van de andere bepalingen genoemd in onderdeel b van de Bijlage bij de Whc. Naast het feit dat sommige overtredingen zowel als een oneerlijke handelspraktijk als een overtreding van zo'n andere «onderdeel b- bepaling» kunnen worden geclassificeerd en de hoogte van boetes voor een zelfde soort gedraging al naar gelang de gekozen classificatie dus uiteen kunnen lopen, kan niet gesteld worden dat een oneerlijke handelspraktijk per definitie ernstiger is dan een overtreding van een andere bepaling uit onderdeel b van de Bijlage. Ik heb dit eerder kenbaar gemaakt in het Algemeen Overleg met uw Kamer van 8 april jl. en mijn brief op de bevindingen bij de Terugblik van de Consumentenautoriteit (kamerstukken II 2009–2010, 27 879, nr. 26). Deze aanpassing van het boeteregime zal ik meenemen in het wetsvoorstel voor wijziging van de Whc dat ik aan het voorbereiden ben.

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven