

Wet Handhaving Consumentenbescherming: de ConsumentenAutoriteit staat voor de deur

W.H. van Boom

[gepubliceerd in: Tijdschrift voor Consumentenrecht en Handelspraktijken 2006/2, p. 37]

Zodra wetsvoorstel 30 411, Wet Handhaving Consumentenbescherming, in werking treedt, zal ons land een nieuwe toezichthouder rijker zijn: de ConsumentenAutoriteit.¹ Deze ambtsdrager zal onder meer worden belast met de uitvoering van Verordening 2006/2004 betreffende de intracommunautaire samenwerking op het vlak van consumentenbescherming. Maar de CA zal ook meer taken moeten uitvoeren en zal – dat is althans het idee – moeten uitgroeien tot de nationale consumentenwaakhond.

De taken die de CA moet uitvoeren, zijn niet gering. De CA is het verbindingsbureau als bedoeld in Verordening 2006/2004. Zij treedt op als handhaver van kort gezegd vermogensrechtelijke EU-consumentenrichtlijnen. Die handhaving kan in de vorm van een last onder dwangsom of bestuurlijke boete geschieden. Daarnaast moet de ambtsdrager zich van vergadering naar vergadering haasten: het wetsvoorstel voorziet in periodiek maatschappelijk overleg tussen CA enerzijds en consumentenorganisaties en centrale ondernemersverenigingen anderzijds. Bovendien zal de Minister van EZ allerhande samenwerkingsprotocollen moeten sluiten met andere ministeries en toezichthouders ten behoeve van de CA.

Of de taakstelling van de CA tot een ‘mission impossible’ leiden zal, valt te bezien. Intussen gebeurt er in wetsvoorstel 30 411 wel iets heel bijzonders. De spin in het web van het consumentenrecht krijgt niet alleen als opdracht het handhaven van consumentenrechten door middel van publiekrechtelijke regels. De CA mag namelijk ook optreden als publieke handhaver van privaatrechtelijke regels. Immers, de CA krijgt de bevoegdheid om een civiel verzoekschrift tot staking van de inbreuk bij het Hof Den Haag² in te dienen als de CA meent dat sprake is van een overtreding van (een wetsbepaling ter implementatie van) een EU-consumentenrichtlijn.³ Dat is het ‘public good’-equivalent van de collectieve actie van privaatrechtelijke stichtingen en verenigingen, en het is te hopen dat de CA er meer van gebruik zal maken dan de private handhavers tot op heden hebben gedaan.

Daarnaast krijgt de CA de bevoegdheden die de Wet Collectieve Afwikkeling Massaschade⁴ biedt om collectieve schades bij wijze van collectieve vaststellingsovereenkomst af te wikkelen. Dat zou een impuls kunnen geven aan het collectief afwikkelen van mas-

¹ Zie de aankondiging in NJB 2006/2, p. 122 e.v.

² Bepaald toe te juichen is de ontwikkeling in het wetsvoorstel naar gespecialiseerde rechtscolleges: besluiten op grond van deze wet worden in eerste aanleg door de rechtbank Rotterdam getoetst en het Hof Den Haag is het centrale rechtscollege voor het ‘civielrechtelijke deel’ van de wet.

³ Artikel 2.5 Wet handhaving consumentenbescherming jo. 3:305d BW (nieuw in te voeren met dit wetsvoorstel).

⁴ Wet van 23 juni 2005 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering teneinde de collectieve afwikkeling van massaschades te vergemakkelijken (Stb. 2005 nr. 340; Kamerstukken 29 414), i.w.tr. per 27 juli 2005.

schade, gesteld dat de CA actief gebruik gaat maken van deze mogelijkheid. Dat zou mogelijk verbetering van handhaving van consumentenrecht kunnen opleveren op die gebieden waar de schade zodanig over consumenten uitgestrooid is dat 'de markt' de vergoeding daarvan zelfs niet in collectieve vorm opeist.⁵ Wat dat betreft is het wetsvoorstel een 'fusion'-maaltijd die publieke handhaving van private beginselen mogelijk maakt. Het is overigens bij niet-individualiseerbare schade wel zeer de vraag waar de bevoegdheden van de CA ophouden: wat zijn de "collectieve belangen van consumenten"⁶ eigenlijk precies?

De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel lijkt voorspoedig te verlopen. Toch zijn wel kritische noten te plaatsen bij het idee van een afzonderlijke CA naast de vele andere toezichthouders die er al zijn.⁷ Hoe zal coördinatie en voorrangverlening plaatsvinden, niet alleen met deze toezichthouders,⁸ maar ook met zelfreguleringsfora (de SER bijvoorbeeld), geschillencommissies en rechterlijke macht (met name Openbaar Ministerie)? Gaan marktpartijen niet achteroverleunen, in de veronderstelling dat de CA de hete kolen uit het vuur haalt? Hoe zal de CA de cascade van individuele consumentenklachten tegenhouden zonder het verwijt te krijgen vanuit de Haagse ivoren toren te besturen?

En zo zijn er tal van vragen die men over de ConsumentenAutoriteit kan stellen. En die zullen in dit tijdschrift ook worden gesteld. De redactie heeft namelijk besloten om aan de introductie van de ConsumentenAutoriteit een themanummer te wijden. Nog even geluld: het themanummer 2006/5 verschijnt in oktober 2006.

⁵ Het uitblijven van actie door benadeelden wordt in een dergelijk geval wel 'rationele apathie' genoemd. Zie bijv. H.-B. Schaefer, 'The Bundling of Similar Interests in Litigation. The Incentives for Class Action and Legal Actions taken by Associations', *European Journal of Law and Economics* 2000, p. 195; vgl. ook I.N. Tzankova, *Strooischade - Een verkennend onderzoek naar een nieuw rechtsfenomeen*, Den Haag: SDU 2005, p. 23.

⁶ Artikel 1.1 sub f wetsvoorstel geeft namelijk als definitie van "inbreuk" waar de CA tegen op mag treden "elk handelen of nalaten dat in strijd met een van de wettelijke bepalingen, bedoeld in de bijlage bij deze wet, en dat schade toebrengt of kan brengen aan de collectieve belangen van consumenten".

⁷ Zie de verzuchting van de redactie van *Journaal Warenwet* (2006/2, p. 27) dat Nederland kiest voor een erg ingewikkelde constructie en dat coördinatievraagstukken onderbelicht zijn gebleven in het wetsvoorstel.

⁸ Daarbij zal met name de afbakening met het werkterrein van de AFM moeilijk blijken te zijn, omdat de CA niet bevoegd is ten aanzien van een overtreding die betrekking heeft op een financiële dienst of activiteit.