

's-Gravenhage, 8 oktober 2021

Aan de Koning

WJZ / 21186482

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot Wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet handhaving consumentenbescherming en de Prijzenwet in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2019/2161 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en Richtlijnen 98/6/EG, 2005/29/EG en 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad wat betreft betere handhaving en modernisering van de regels voor consumentenbescherming in de Unie (PbEU 2019, L 328) (Implementatiewet richtlijn modernisering consumentenbescherming)

=====

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 april 2021, nr. 2021000702, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan de voormalige Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 juni 2021, nr. W18.21.0101/1V, bied ik U hierbij aan.

De afdeling heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend. De tekst van het advies treft u hieronder cursief afgedrukt aan, voorzien van een reactie daarop.

Bij Kabinetsmissive van 9 april 2021, no.2021000702, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet handhaving consumentenbescherming en de Prijzenwet in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2019/2161 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en Richtlijnen 98/6/EG, 2005/29/EG en 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad wat betreft betere handhaving en modernisering van de regels voor consumentenbescherming in de Unie (PbEU 2019, L 328) (Implementatiewet richtlijn modernisering consumentenbescherming), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van de richtlijn modernisering consumentenbescherming (hierna: de richtlijn).¹ De richtlijn en de implementatiewet regelen een verbetering van de handhaving van Europese consumentenregels en een aanpassing van de Europese consumentenregels zodat zij beter geschikt zijn voor nieuwe, met name digitale ontwikkelingen.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de motivering van de keuze om een optionele bepaling uit de richtlijn over verdere bescherming van de consument tegen colportage niet te implementeren. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting.

1. Achtergrond en inhoud wetsvoorstel

¹ Richtlijn (EU) 2019/2161 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en Richtlijnen 98/6/EG, 2005/29/EG en 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad wat betreft betere handhaving en modernisering van de regels voor consumentenbescherming in de Unie (PbEU 2019, L 328).

De richtlijn maakt deel uit van het geheel van Europese richtlijnen op het terrein van consumentenbescherming en beoogt het consumentenrecht te versterken. Zij heeft tot doel een betere handhaving van consumentenregels te realiseren en consumentenregels voor digitale ontwikkelingen te optimaliseren. Om dit te bereiken worden verschillende sancties verder uitgewerkt, zodat alle lidstaten werkelijk doeltreffende en afschrikkende sancties voor inbreuken binnen de EU kunnen opleggen. Daarnaast worden in het bijzonder de regels die gelden voor online handelaren en aanbieders van onlinemarktplaatsen uitgebreid en verduidelijkt. De richtlijn bevat expliciete precontractuele informatieverplichtingen voor onlinemarktplaatsen, verheldert bestaande informatie- en transparantieverplichtingen voor online handelaren en breidt deze uit.²

Met de richtlijn worden vier bestaande richtlijnen gewijzigd, namelijk de richtlijn oneerlijke bedingen,³ de richtlijn prijsaanduiding producten,⁴ de richtlijn oneerlijke handelspraktijken⁵ en de richtlijn consumentenrechten.⁶ De implementatiewet voorziet in wijzigingen van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek, de Prijzenwet en de Wet handhaving consumentenbescherming.

2. Lidstaatoptie colportage

De richtlijn bevat de mogelijkheid om nationale bepalingen vast te stellen ter bescherming van consumenten met betrekking tot agressieve of misleidende marketing- of verkooppraktijken in het kader van ongevraagde bezoeken door een handelaar bij de consument thuis of verkoopexcursies.⁷ Er is besloten deze richtlijnbeepaling niet te implementeren, omdat het kabinet heeft gekozen voor een beleidsarme implementatie, zo blijkt uit de toelichting. Dit betekent dat geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om uitzonderingen te maken of om verdergaande bescherming te bieden dan de richtlijn minimaal vereist. Wel biedt het kabinet aan om, als colportage tot grote problemen leidt, in gesprek te gaan met de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en de betreffende sector, om te bezien hoe deze problematiek het best kan worden aangepakt.⁸

De ACM geeft in haar uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets (UHT) aan dat zij regelmatig klachten ontvangt over colportage en dat het verkrijgen van bewijs lastig is als het niet om telemarketing gaat. In dat verband verzoekt de ACM om in het onderhavige voorstel de mogelijkheden tot het verkrijgen van bewijs van misleiding bij colportage te vereenvoudigen, om zo de handhaafbaarheid te verbeteren en daarmee aansluiting te zoeken bij bestaande wetgeving voor telemarketing.

De Afdeling wijst erop dat de ACM al een probleem met (bewijsvergaring rond) colportagepraktijken constateert, terwijl de toelichting dit nog als een mogelijk probleem benoemt. Tegen deze achtergrond schiet de inhoudelijke motivering van de keuze tekort om in het voorstel geen gebruik te maken van de lidstaatoptie.

Uitsluitend wordt verwezen naar het uitgangspunt van beleidsarme implementatie. Voor dit uitgangspunt zijn goede gronden,⁹ maar in het bijzonder als het gaat om lidstaatopties kunnen er goede redenen zijn om van dit uitgangspunt af te wijken, zoals ook uit het onderhavige voorstel op twee andere punten blijkt.¹⁰

² Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 1.

³ Richtlijn 93/13/EEG van de Raad van 5 april 1993 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten (PbEG 1993, L 95).

⁴ Richtlijn 98/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 betreffende de bescherming van de consument inzake de prijsaanduiding van aan de consument aangeboden producten (PbEG 1998, L 80).

⁵ Richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt en tot wijziging van Richtlijn 84/450/EEG van de Raad, Richtlijnen 97/7/EG, 98/27/EG en 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2005, L 149).

⁶ Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende consumentenrechten, tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en van Richtlijn 1999/44/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 85/577/EEG en van Richtlijn 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2011, L 304).

⁷ Artikel 3, tweede lid, van de richtlijn.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 6.

⁹ Aanwijzing 9.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De Afdeling adviseert de keuze om in het wetsvoorstel ten aanzien van colportagepraktijken geen aanvullende beschermende maatregelen voor de consument op te nemen nader te motiveren en de toelichting daarmee aan te vullen.

Het advies van de Afdeling om de keuze om in het wetsvoorstel ten aanzien van colportagepraktijken geen aanvullende beschermende maatregelen voor de consument op te nemen nader te motiveren en de toelichting daarmee aan te vullen, heb ik opgevolgd. Paragraaf 6 van de memorie van toelichting is aangevuld met een toelichting waarom in het wetsvoorstel geen gebruik is gemaakt van de ruimte die de richtlijn biedt om nationale bepalingen vast te stellen ter bescherming van de consument met betrekking tot agressieve of misleidende marketing- of verkooppraktijken in het kader van ongevraagde bezoeken door een handelaar bij de consument thuis of verkoopexcursies. Het kabinet is van mening dat de consument wordt beschermd door een stevig wettelijk kader, aangevuld met mogelijkheden voor maatwerk op gemeentelijk niveau en zelfregulering.^{11, 12} Dat neemt niet weg dat het kabinet scherp blijft op het signaleren van structurele misstanden bij colportage, en daarom in gesprek is met ACM over de door hen signaleerde problematiek. Indien de analyse van deze problematiek daartoe aanleiding geeft, dan kan alsnog gebruik worden gemaakt van de ruimte die de richtlijn aan lidstaten biedt om met aanvullende wettelijke maatregelen te komen.

3. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De redactionele kanttekening van de Afdeling is verwerkt. Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt om enkele tekstuele verbeteringen in de memorie van toelichting aan te brengen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

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

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.6 en 3.2.7.

¹¹ Kamerstukken II 2019/20, 27879, nr. 75.

¹² Kamerstukken II 2020/21, 35421, nr. 17.