



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet handhaving consumentenbescherming ter uitvoering van Verordening (EU) 2017/2394 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende samenwerking tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2006/2004

Nader Rapport

's-Gravenhage, 2 juli 2019
WJZ / 19138869

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet handhaving consumentenbescherming ter uitvoering van Verordening (EU) 2017/2394 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende samenwerking tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2006/2004

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 maart 2019, nr. 2019000546, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 juni 2019, nr. W.18.19.0073/IV, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering (hierna: de Afdeling) aanleiding gegeven tot een opmerking over de waarborgen waarmee de in het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheden zijn omkleed. De Afdeling adviseert daarmee rekening te houden voordat het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

Graag ga ik op deze opmerkingen in het navolgende in. De tekst van het advies treft u hieronder aan, met daarop volgend de reactie daarop.

Bij Kabinetsmissive van 18 maart 2019, no.2019000546, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet handhaving consumentenbescherming ter uitvoering van Verordening (EU) 2017/2394 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende samenwerking tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2006/2004, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc) ter uitvoering van de Europese verordening betreffende samenwerking consumentenbescherming. Op grond van deze verordening dienen de nationale autoriteiten die met de bescherming van consumentenregelgeving zijn belast onder meer over twee nieuwe bevoegdheden te beschikken. Met dit wetsvoorstel worden deze bevoegdheden in de Whc geïntroduceerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de waarborgen waarmee deze bevoegdheden omkleed. In verband daarmee is aanpassing van het voorstel wenselijk.

In dit wetsvoorstel krijgen de aangewezen toezichthouders in de eerste plaats de bevoegdheid om onder verstrekking van een fictieve identiteit een overeenkomst tot koop of dienstverlening te sluiten. In de tweede plaats krijgen deze toezichthouders de bevoegdheid een zelfstandige last op te leggen aan degene die in staat is om de inhoud van een online interface te verwijderen, dan wel aan de aanbieder van een hostingdienst om maatregelen te treffen om de toegang tot een online interface te deactiveren of een volledig gekwalificeerde domeinnaam te schrappen.



In de toelichting wordt onderkend dat bij het gebruik van beide bevoegdheden de bescherming van grondrechten in het geding kan zijn. In het wetsvoorstel is om die reden voorzien in een aantal waarborgen voor de proportionele toepassing van deze bevoegdheden. Bij het gebruik van de bevoegdheden ten aanzien van online interfaces en domeinnamen is voorzien in een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris bij de strafkamer van de rechtbank Rotterdam. Bij de bevoegdheid om toezichtshandelingen te verrichten met gebruik van een fictieve identiteit is niet voorzien in een voorafgaande toetsing. In de toelichting wordt niet duidelijk gemaakt waarom bij de bevoegdheid om gebruik te maken van een fictieve identiteit niet is gekozen voor een voorafgaande (externe) toetsing. Bij die toetsing wordt dan beoordeeld of het gebruik van deze bevoegdheid nodig en proportioneel is. Wel blijkt uit de toelichting dat de handelwijze van de toezichthouder achteraf toetsbaar moet zijn voor de bestuursrechter. Om die reden bevat het nieuwe artikel 2.2a Whc de verplichting voor de toezichthoudend ambtenaar achteraf een ambtsedig schriftelijk verslag op te maken van het onderzoek.

De Afdeling merkt op dat ook bij het gebruik van een fictieve identiteit door een overheidsorgaan een voorafgaande toetsing noodzakelijk is. In dit verband wordt bijvoorbeeld verwezen naar het strafrecht en de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017. Daar is voor het gebruik van vergelijkbare bevoegdheden ook voorzien in een voorafgaande toetsing. Denkbaar is dat voor deze bevoegdheid de keuze wordt gemaakt voor een voorafgaande interne toetsing. Indien daarvoor gekozen wordt, ligt het in de rede de toetsing te laten uitvoeren door een functionaris bij de toezichthouder, die niet is belast met de uitoefening van toezicht.

Ter ondersteuning van een zorgvuldige en eenduidige toetsing adviseert de Afdeling aandacht te besteden aan een uniform afwegingskader, dat duidelijk maakt in welke gevallen en op welke wijze van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt. Dat komt zowel een toetsing voorafgaand aan de inzet van de bevoegdheid, als een eventuele rechterlijke toetsing achteraf ten goede. Een dergelijk afwegingskader of protocol is des te meer van belang, nu het wetsvoorstel de bevoegdheid tot het doen van een test aankoop met gebruikmaking van een fictieve identiteit toekent aan verschillende toezichthouders, die deze bevoegdheid eerder niet hadden. De Afdeling acht een uniform afwegingskader voor de betreffende toezichthouders geboden om een evenredige, effectieve en eenduidige inzet van deze nieuwe toezichtsbevoegdheid te waarborgen.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

Effectief toezicht op de naleving van het consumentenrecht – en daarmee een effectieve bescherming van consumenten tegen overtredingen daarvan – vergt dat de betrokken toezichthouders over voldoende bevoegdheden beschikken die zij op een efficiënte en doeltreffende wijze kunnen uitoefenen. In algemene zin geldt dat toepassing van toezichtsbevoegdheden kan ingrijpen in de rechten en vrijheden van burgers en bedrijven en derhalve op een proportionele wijze dient te geschieden. Het gebruik van dergelijke bevoegdheden dient daartoe met passende waarborgen te worden omkleed. Dat geldt ook voor de in het onderhavige wetsvoorstel geregelde bevoegdheden. Passende waarborgen kunnen zowel zien op de afwegingen die voorafgaan aan de inzet van bevoegdheden, als op de mogelijkheid tot rechtsbescherming daartegen achteraf. Met de Afdeling ben ik van mening dat een uniform afwegingskader kan bijdragen aan een zorgvuldige en eenduidige toetsing van een voorliggende casus door de toezichthouder aan de daarvoor geldende criteria, voorafgaand aan de inzet van de bevoegdheid om gebruik te maken van een fictieve identiteit. De Autoriteit Consument en Markt zal vanuit haar coördinerende rol als verbindingsbureau dan ook de totstandkoming van – op elkaar afgestemde – afwegingskaders bij de verschillende toezichthouders bevorderen, overeenkomstig het advies van de Afdeling.

In het wetsvoorstel is schriftelijke verslaglegging verplicht gesteld van onder meer de reden voor het toepassen van de bevoegdheid om een fictieve identiteit te gebruiken. Dit bevordert zowel een zorgvuldige voorafgaande proportionaliteitstoetsing als de toetsbaarheid van die afweging achteraf, bijvoorbeeld in bezwaar of beroep. De aard van de voorgestelde toezichtsbevoegdheid – mede gezien in verhouding tot bijvoorbeeld de in titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht opgenomen bevoegdheden – geeft evenwel geen aanleiding tot afwijking van het in het bestuursrecht geldende uitgangspunt dat bestuursorganen zelf afwegen of de inzet van een bevoegdheid in een voorliggend geval proportioneel is; *rechterlijke* toetsing vindt eventueel achteraf plaats. Daarin verschilt de bevoegdheid tot het gebruik van een fictieve identiteit van de potentieel veel ingrijpendere bevoegdheid tot het opleggen van een zelfstandige last aan degene die in staat is om de inhoud van een online interface te verwijderen. Daarover wordt onder meer in paragraaf 5.2.2 van de memorie van toelichting uiteen gezet dat aansluiting bij andere wetten met een sterk vergelijkbare bevoegdheid, in combinatie met mogelijke samenloop met strafbare feiten en de mogelijke zwaarwegende beperking van grondrechten bij het opleggen van deze zelfstandige last de keuze voor een systeem van voorafgaande machtiging door de rechter-commissaris rechtvaardigt. De memorie van toelichting is in lijn met het voorgaande aangevuld.



Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele wetgevingstechnische verduidelijkingen in het wetsvoorstel aan te brengen en om de memorie van toelichting op enkele punten te verduidelijken.

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 en Klimaat,
M.C.G. Keijzer.*



Advies Raad van State

No. W18.19.0073/IV
's-Gravenhage, 3 juni 2019

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 18 maart 2019, no.2019000546, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet handhaving consumentenbescherming ter uitvoering van Verordening (EU) 2017/2394 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende samenwerking tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2006/2004, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc) ter uitvoering van de Europese verordening betreffende samenwerking consumentenbescherming.¹ Op grond van deze verordening dienen de nationale autoriteiten die met de bescherming van consumentenregelgeving zijn belast onder meer over twee nieuwe bevoegdheden te beschikken. Met dit wetsvoorstel worden deze bevoegdheden in de Whc geïntroduceerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de waarborgen waarmee deze bevoegdheden omkleed. In verband daarmee is aanpassing van het voorstel wenselijk.

In dit wetsvoorstel krijgen de aangewezen toezichthouders in de eerste plaats de bevoegdheid om onder verstrekking van een fictieve identiteit een overeenkomst tot koop of dienstverlening te sluiten. In de tweede plaats krijgen deze toezichthouders de bevoegdheid een zelfstandige last op te leggen aan degene die in staat is om de inhoud van een online interface te verwijderen, dan wel aan de aanbieder van een hostingdienst om maatregelen te treffen om de toegang tot een online interface te deactiveren of een volledig gekwalificeerde domeinnaam te schrappen.

In de toelichting wordt onderkend dat bij het gebruik van beide bevoegdheden de bescherming van grondrechten in het geding kan zijn.² In het wetsvoorstel is om die reden voorzien in een aantal waarborgen voor de proportionele toepassing van deze bevoegdheden. Bij het gebruik van de bevoegdheden ten aanzien van online interfaces en domeinnamen is voorzien in een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris bij de strafkamer van de rechtbank Rotterdam. Bij de bevoegdheid om toezichtshandelingen te verrichten met gebruik van een fictieve identiteit is niet voorzien in een voorafgaande toetsing. In de toelichting wordt niet duidelijk gemaakt waarom bij de bevoegdheid om gebruik te maken van een fictieve identiteit niet is gekozen voor een voorafgaande (externe) toetsing. Bij die toetsing wordt dan beoordeeld of het gebruik van deze bevoegdheid nodig en proportioneel is. Wel blijkt uit de toelichting dat de handelwijze van de toezichthouder achteraf toetsbaar moet zijn voor de bestuursrechter. Om die reden bevat het nieuwe artikel 2.2a Whc de verplichting voor de toezichthoudend ambtenaar achteraf een ambtseedig schriftelijk verslag op te maken van het onderzoek.

De Afdeling merkt op dat ook bij het gebruik van een fictieve identiteit door een overheidsorgaan een voorafgaande toetsing noodzakelijk is. In dit verband wordt bijvoorbeeld verwezen naar het strafrecht en de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017. Daar is voor het gebruik van vergelijkbare bevoegdheden ook voorzien in een voorafgaande toetsing. Denkbaar is dat voor deze bevoegdheid de keuze wordt gemaakt voor een voorafgaande interne toetsing. Indien daarvoor gekozen wordt, ligt het in de rede de toetsing te laten uitvoeren door een functionaris bij de toezichthouder, die niet is belast met de uitoefening van toezicht.³

Ter ondersteuning van een zorgvuldige en eenduidige toetsing adviseert de Afdeling aandacht te besteden aan een uniform afwegingskader, dat duidelijk maakt in welke gevallen en op welke wijze van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt. Dat komt zowel een toetsing voorafgaand aan de inzet van de bevoegdheid, als een eventuele rechterlijke toetsing achteraf ten goede. Een dergelijk afwegingskader of protocol is des te meer van belang, nu het wetsvoorstel de bevoegdheid tot het

¹ Verordening (EU) 2017/2394 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende samenwerking tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2006/2004, PbEU 2017, L 345.

² Memorie van toelichting, paragraaf 4.2.1.

³ Zo kent de Autoriteit Consument & Markt (ACM) bijvoorbeeld al een functionaris verschoningsrecht, die (vooraf) toeziet op de naleving van het recht van ondernemingen op geprivilegieerde correspondentie met een advocaat. Vergelijk artikel 2 van de ACM Werkwijze geheimhoudingsprivilege advocaat 2014, Strct. 2014, 3991.



doen van een testaankoop met gebruikmaking van een fictieve identiteit toekent aan verschillende toezichthouders, die deze bevoegdheid eerder niet hadden.⁴ De Afdeling acht een uniform afwegingskader voor de betreffende toezichthouders geboden om een evenredige, effectieve en eenduidige inzet van deze nieuwe toezichtsbevoegdheid te waarborgen.⁵

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

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.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 4.2.1 onder c.

⁵ Op te stellen bijvoorbeeld onder auspiciën van de ACM als verbindingsbureau in de zin van artikel 2.3 Whc.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Wet handhaving consumentenbescherming ter uitvoering van Verordening (EU) 2017/2394 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende samenwerking tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2006/2004

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het ter uitvoering van verordening (EU) 2017/2394 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende samenwerking tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2006/2004 (PbEU L 345) noodzakelijk is om aanvullende bevoegdheden te introduceren voor het uitoefenen van toezicht op de naleving van de regels ter bescherming van consumenten en de handhaving van die regelgeving;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I (WET HANDHAVING CONSUMENTENBESCHERMING)

De Wet handhaving consumentenbescherming wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. De lettering van de onderdelen in de opsomming vervalt.
2. De punt aan het slot van het laatste onderdeel van de opsomming wordt vervangen door een puntkomma.
3. De onderdelen in de opsomming worden alfabetisch gerangschikt.
4. De onderdelen over 'intra-communautaire inbreuk' en 'verordening 2006/2004' vervallen.
5. In het onderdeel over 'andere overheidsinstantie' wordt 'artikel 4, tweede lid, van verordening 2006/2004' vervangen door 'artikel 6, eerste lid, van verordening 2017/2394'.
6. In het onderdeel over 'bevoegde autoriteit' wordt 'artikel 3, onderdeel c, van verordening 2006/2004' vervangen door: artikel 3, onderdeel 6, van verordening 2017/2394.
7. In het onderdeel over 'verbindingsbureau' wordt 'artikel 3, onderdeel d, van verordening 2006/2004' vervangen door: artikel 3, onderdeel 7, van verordening 2017/2394.
8. De volgende onderdelen worden in de alfabetische rangschikking ingevoegd:

aanbieder van een hostingdienst: een aanbieder van een dienst die eruit bestaat door een aanbieder van inhoud verstrekte informatie op verzoek van die aanbieder van inhoud op te slaan en de opgeslagen informatie aan derden beschikbaar te stellen;

aangewezen instantie: een aangewezen instantie als bedoeld in artikel 3, onderdeel 8, van verordening 2017/2394;

inbreuk binnen de Unie: een inbreuk als bedoeld in artikel 3, onderdeel 5, van verordening 2017/2394;

online interface: online interface als bedoeld in artikel 3, onderdeel 15, van verordening 2017/2394;

schade aan de collectieve belangen van consumenten: daadwerkelijke of mogelijke schade aan de belangen van een aantal consumenten als bedoeld in artikel 3, twaalfde lid, van verordening 2017/2394 die nadeel ondervinden van inbreuken of inbreuken binnen de Unie;

verordening 2017/2394: verordening (EU) 2017/2394 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende samenwerking tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2006/2004 (PbEU L 345);.



9. De puntkomma aan het slot van het laatste onderdeel van de opsomming wordt vervangen door een punt.

B

1. In de artikelen 2.2, 2.3, tweede lid, 2.6, eerste lid, 2.9, 2.23, eerste en tweede lid, 3.1, eerste lid, 3.2, eerste lid, 3.4, eerste en tweede lid, 3.4a, eerste lid, 3.6, tweede lid, 3.8, tweede lid, 3.12, tweede lid, en 4.4, wordt 'intracommunautaire inbreuk' telkens vervangen door 'inbreuk binnen de Unie' en in de artikelen 2.3, tweede lid, 3.1, eerste en tweede lid, 3.5, 3.6, eerste lid, 3.7, 3.9, 3.11, 3.12, eerste lid en 6.2, wordt 'intracommunautaire inbreuken' telkens vervangen door 'inbreuken binnen de Unie'.

2. In artikel 3.10, tweede lid, wordt 'intercommunautaire inbreuk' telkens vervangen door 'inbreuk binnen de Unie'.

C

Na artikel 2.2 wordt het volgende artikel ingevoegd:

Artikel 2.2a

1. De in artikel 12a, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt bedoelde ambtenaren zijn bevoegd om voor het toezicht op de naleving van de wettelijke bepalingen met handhaving waarvan zij krachtens artikel 2.2 zijn belast, onder verstrekking van onjuiste of onvolledige gegevens met betrekking tot hun identiteit en hoedanigheid, met een handelaar als bedoeld in artikel 3, onderdeel 11, van verordening 2017/2394, een overeenkomst te sluiten tot koop of tot het verrichten van een dienst en om ten aanzien van de handelaar hieraan gerelateerde handelingen te verrichten voor zover dat voor de vervulling van hun taak dringend noodzakelijk is. Zij brengen een handelaar als bedoeld in artikel 3, onderdeel 11, van verordening 2017/2394, niet tot andere overtredingen dan waarop diens opzet reeds was gericht. Artikel 5:12, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.
2. De ambtenaar die gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, maakt daarvan op zijn ambtseed of -belofte een schriftelijk verslag op waarin hij vermeldt:
 - a. zijn naam of nummer en zijn hoedanigheid;
 - b. de motivering van de dringende noodzaak, bedoeld in het eerste lid;
 - c. de voorschriften op de naleving waarvan wordt toegezien;
 - d. het adres, waaronder indien van toepassing het elektronische adres, en, voor zover bekend, de omschrijving van de desbetreffende handelaar;
 - e. de onjuiste of onvolledige gegevens die bij het verrichten van de handelingen zijn verstrekt;
 - f. de wijze waarop en het tijdvak waarin de handelingen hebben plaatsgevonden;
 - g. hetgeen tijdens het onderzoek is verricht, gebleken en overigens is voorgevallen.

D

Na artikel 2.6 wordt het volgende artikel toegevoegd:

Artikel 2.7

1. Als er geen andere doeltreffende middelen zijn om een inbreuk of een inbreuk binnen de Unie, op wettelijke bepalingen met de handhaving waarvan zij krachtens artikel 2.2 is belast te voorkomen of te beëindigen, kan de Autoriteit Consument en Markt, om het gevaar van ernstige schade aan de collectieve belangen van consumenten te voorkomen of te beëindigen, een zelfstandige last opleggen aan:
 - a. degene die daartoe in staat is, om inhoud te verwijderen van of de toegang te beperken tot een online interface, of opdracht te geven tot de duidelijke weergave van een waarschuwing aan consumenten wanneer die zich toegang tot de online interface verschaffen;
 - b. een aanbieder van een hostingdienst, om alle maatregelen te treffen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd om de toegang tot een online interface te deactiveren, te blokkeren, of te beperken, of
 - c. in voorkomend geval, een beheerder van een domeinregister of een registrerende instantie, om een volledig gekwalificeerde domeinnaam te schrappen, of de Autoriteit Consument en Markt toe te laten om een volledig gekwalificeerde domeinnaam op haar naam te registreren.
2. Degene tot wie de zelfstandige last als bedoeld in het eerste lid is gericht, handelt overeenkomstig die last.



3. Op grond van het eerste lid kan geen zelfstandige last worden opgelegd die leidt tot het blokkeren of filteren van internetverkeer.
4. Voor een zelfstandige last als bedoeld in het eerste lid, is voorafgaande machtiging vereist van de rechter-commissaris, belast met de behandeling van strafzaken bij de rechtbank Rotterdam. In het verzoek om afgifte van de machtiging worden de proportionaliteit en subsidiariteit van het verzoek gemotiveerd. De rechter-commissaris kan het openbaar ministerie horen alvorens te beslissen. Artikel 171 van het Wetboek van Strafvordering is van overeenkomstige toepassing.
5. Tegen de beslissing van de rechter-commissaris, bedoeld in het vierde lid, staat voor zover het verzoek om een machtiging niet is toegewezen, voor de Autoriteit Consument en Markt binnen veertien dagen beroep open bij de rechtbank Rotterdam, sector strafrecht.
6. De Autoriteit Consument en Markt maakt de machtiging van de rechter-commissaris gelijktijdig met de zelfstandige last, bedoeld in het eerste lid, bekend.
7. De Autoriteit Consument en Markt kan een last onder dwangsom opleggen aan degene die handelt in strijd met het tweede lid.

E

Na artikel 3.3 wordt het volgende artikel ingevoegd:

Artikel 3.3a

1. De personen, bedoeld in artikel 3.2, eerste lid, zijn bevoegd om voor het toezicht op de naleving van de wettelijke bepalingen, bedoeld in de onderdelen a en b van de bijlage bij deze wet, onder verstrekking van onjuiste of onvolledige gegevens met betrekking tot hun identiteit en hoedanigheid, met een handelaar als bedoeld in artikel 3, onderdeel 11, van verordening 2017/2394, een overeenkomst te sluiten tot koop of tot het verrichten van een dienst en om ten aanzien van de handelaar hieraan gerelateerde handelingen te verrichten voor zover dat voor de vervulling van hun taak dringend noodzakelijk is. Zij brengen een handelaar als bedoeld in artikel 3, onderdeel 11, van verordening 2017/2394, niet tot andere overtredingen dan waarop diens opzet reeds was gericht. Artikel 5:12, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.
2. Degene die gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, maakt daarvan een schriftelijk verslag op waarin hij vermeldt:
 - a. zijn naam en zijn hoedanigheid;
 - b. de motivering van de dringende noodzaak, bedoeld in het eerste lid;
 - c. de voorschriften op de naleving of handhaving waarvan wordt toegezien;
 - d. het elektronische adres en, voor zover bekend, de omschrijving van de desbetreffende handelaar;
 - e. de onjuiste of onvolledige gegevens die bij het verrichten van de handelingen zijn verstrekt;
 - f. de wijze waarop de deelname en het tijdvak waarin de deelname heeft plaatsgevonden;
 - g. hetgeen tijdens het onderzoek is verricht, gebleken en overigens is voorgevallen.

F

Aan paragraaf 1 van hoofdstuk 3 wordt het volgende artikel toegevoegd:

Artikel 3.4b

Artikel 2.7 is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van een inbreuk of inbreuk binnen de Unie, op bepalingen waarvoor de Stichting Autoriteit Financiële Markten krachtens artikel 3.1 is aangewezen als bevoegde autoriteit, met dien verstande dat voor 'de Autoriteit Consument en Markt' wordt gelezen 'de Stichting Autoriteit Financiële Markten'.

G

In artikel 3.6 wordt na het vierde lid een vijfde lid ingevoegd, luidende:

5. De artikelen 2.2a en 2.7 zijn van overeenkomstige toepassing ten aanzien van inbreuken of inbreuken binnen de Unie op bepalingen waarvoor de Inspectie gezondheidszorg en jeugd krachtens artikel 3.5 is aangewezen als bevoegde autoriteit, met dien verstande dat voor 'de



Autoriteit Consument en Markt' wordt gelezen 'de Inspectie gezondheidszorg en jeugd'.

H

In artikel 3.8 wordt na het vierde lid een vijfde lid ingevoegd, luidende:

5. De artikelen 2.2a en 2.7 zijn van overeenkomstige toepassing ten aanzien van inbreuken of inbreuken binnen de Unie op bepalingen waarvoor het Commissariaat voor de Media krachtens artikel 3.7 is aangewezen als bevoegde autoriteit, met dien verstande dat voor 'de Autoriteit Consument en Markt' wordt gelezen 'het Commissariaat voor de Media'.

I

Artikel 3.10 wordt als volgt gewijzigd:

1. De aanhef van het tweede lid komt te luiden:

Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat kan, indien naar zijn oordeel een inbreuk binnen de Unie op een van de wettelijke bepalingen als bedoeld in onderdeel e van de bijlage bij deze wet heeft plaatsgevonden:

2. Na het vierde lid wordt een vijfde lid ingevoegd, luidende:

5. De artikelen 2.2a en 2.7 zijn van overeenkomstige toepassing ten aanzien van inbreuken of inbreuken binnen de Unie op bepalingen waarvoor de Inspectie Leefomgeving en Transport krachtens artikel 3.9 is aangewezen als bevoegde autoriteit, met dien verstande dat voor 'de Autoriteit Consument en Markt' wordt gelezen 'de Minister van Infrastructuur en Waterstaat'.

J

In artikel 3.12 wordt na het vierde lid een vijfde lid ingevoegd, luidende:

5. De artikelen 2.2a en 2.7 zijn van overeenkomstige toepassing ten aanzien van inbreuken of inbreuken binnen de Unie op bepalingen waarvoor de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit krachtens artikel 3.7 is aangewezen als bevoegde autoriteit, met dien verstande dat voor 'de Autoriteit Consument en Markt' wordt gelezen 'de Minister van volksgezondheid, Welzijn en Sport'.

K

In artikel 3.13 wordt 'verordening 2006/2004' vervangen door 'verordening 2017/2394'.

L

Artikel 4.5 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, wordt 'verordening 2006/2004' vervangen door 'verordening 2017/2394'.

2. In het tweede lid, wordt 'artikel 15 van verordening 2006/2004' vervangen door 'artikel 14 van verordening 2017/2394'.

M

In de artikelen 2.3, derde lid, en 5.1, derde lid, onderdeel c, wordt 'de artikelen 16, 17 en 21 van verordening 2006/2004' vervangen door 'de artikelen 30, 31 en 37 van verordening 2017/2394'.

N

Artikel 6.2 komt te luiden:

Artikel 6.2

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen instanties worden aangewezen als aangewezen instantie.



O

In artikel 10.3, eerste lid, wordt 'artikel 18 van verordening 2006/2004' vervangen door 'artikel 32 van verordening 2017/2394'.

P

De bijlage wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan de tabel van onderdeel a wordt de volgende rij toegevoegd:

Verordening (EU) 2017/1128 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2017 betreffende grensoverschrijdende portabiliteit van online-inhoudsdiensten in de interne markt (PbEU 2017, L168)	
---	--

2. Aan de tabel van onderdeel b wordt de volgende rij toegevoegd:

Richtlijn 2014/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende de vergelijkbaarheid van de in verband met betaalrekeningen aangerekende vergoedingen, het overstappen naar een andere betaalrekening en de toegang tot betaalrekeningen met basisfuncties (Pb EU 2014, L257)	Artikelen 4:71f, 4:71g en 4:71h van de Wet op het financieel toezicht en het bepaalde ingevolge de artikelen 4:22, eerste lid, 4:71j, tweede lid, en 4:25, eerste lid, van de Wet op het financieel toezicht.
---	---

3. Onderdeel d van de tabel wordt als volgt gewijzigd:

1. Na 'Artikelen 9, eerste lid, onderdelen a, b, c, e, f en g, 10, eerste, derde en vierde lid,' wordt ', artikel 11, eerste, tweede en derde lid' toegevoegd.

2. Na ', 20' wordt ', 21' toegevoegd.

3. 'Artikelen uit de Mediawet 2008: 1.1, 2.1, tweede lid, onderdeel e, 2.88, 2.89, 2.94, eerste en tweede lid, onderdeel a, 2.95, eerste lid, onderdelen b en c, en tweede lid, 2.96, 2.97, 2.106, derde lid, 2.107, 2.109, tweede lid, 2.113, 2.114, eerste lid, 3.5 en 3.7 tot en met 3.18.' wordt vervangen door 'Het bepaalde bij of krachtens de volgende artikelen uit de Mediawet 2008: 2.88, 2.88a, 2.88b, 2.89, 2.94, eerste en tweede lid, onderdeel a, 2.95, eerste lid, onderdelen b en c, en tweede lid, 2.96, 2.97, 2.106, derde lid, 2.107, 2.109, 2.113, 2.114, 3.5, 3.5a, 3.5b, 3.7 tot en met 3.19b en 3.29d'.

4. Onderdeel e komt te luiden:

Onderdeel e; handhaving door de Inspectie Leefomgeving en Transport

Verordening (EG) 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten (PbEU 2004, L46)	Artikelen 11.15, aanhef ,onder b, onder 1° en 7°, en 11.16, eerste lid, onder e, onder 1° en 3°, van de Wet luchtvaart.
Verordening (EG) nr. 1107/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 inzake de rechten van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit die per luchtvervoer reizen (PbEU 2006, L204)	Artikelen 11.15, aanhef ,onder b, onder 1° en 7°, en 11.16, eerste lid, onder e, onder 1° en 3°, van de Wet luchtvaart.
Verordening (EG) nr. 1371/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer (PbEU 2007, L315)	Artikel 93 van de Wet personenvervoer.
Verordening (EU) nr. 1177/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 betreffende de rechten van passagiers die over zee of binnenwateren reizen en houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 (PbEU 2010, L334)	



Verordening (EU) nr. 181/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 betreffende de rechten van autobus- en touringcarpassagiers en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 (PbEU 2011, L55)

Artikel 93 van de Wet personenvervoer.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking met ingang van 17 januari 2020.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Hoofdstuk 1. Inleiding	12
Hoofdstuk 2. Verordening samenwerking consumentenbescherming	13
§2.1. Oude verordening	13
§2.2. Nieuwe verordening	13
2.2.1. Aanleiding	13
2.2.2. Inhoud	14
a. Bevoegde autoriteiten, verbindingsbureau en aangewezen instanties	14
b. Samenwerking	14
c. Evaluatie	15
Hoofdstuk 3. Uitvoering oude verordening	15
§3.1. Inleiding	15
§3.2. Vereiste bevoegdheden in oude verordening	15
§3.3. Bevoegdheden in nationale wetgeving	16
a. Bestuursrechtelijke handhaving	16
b. Aanwijzing bevoegde autoriteiten en taakverdeling	17
1. Autoriteit Consument en Markt	17
2. Stichting Autoriteit Financiële Markten	17
3. Inspectie gezondheidszorg en jeugd	18
4. Commissariaat voor de Media	18
5. Inspectie Leefomgeving en Transport	18
6. Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit	18
c. Intracommunautaire inbreuken en inbreuken op nationaal niveau	18
d. Bestuursrechtelijke instrumenten	19
1. Toezichtsbevoegdheden	19
2. Bestuurlijke handhaving	19
2.1. Zelfstandige last	19
2.2. Last onder dwangsom	19
2.3. Bestuurlijke boete	19
2.4. Toezegging	20
2.5. Openbaarmaking	20
2.6. Openbare waarschuwing	20
2.7. Overeenkomst tot vergoeding van schade	20
Hoofdstuk 4. Inhoud wetsvoorstel	21
§4.1. Bevoegdheden nieuwe verordening	22
§4.2. Voorgestelde nieuwe bevoegdheden	22
4.2.1. Algemeen	22
a. Keuze handhavingssysteem	22
b. Toepassing bevoegdheden	23
c. Toedeling bevoegdheden	23
4.2.2. Toezicht met fictieve identiteit en hoedanigheid	23
4.2.3. Beperkingen ten aanzien van online interfaces en domeinnamen	24
§4.3 Wettelijke bepalingen	27
Hoofdstuk 5. Advisering en toetsing	27
Hoofdstuk 6. Internetconsultatie	31
Hoofdstuk 7. Transponeringstabel	35
Hoofdstuk 8. Artikelsgewijs	39
Bijlage. Overzicht van wettelijke bepalingen waarop middels de bevoegdheden in de wet handhaving consumentenbescherming wordt toegezien en die op grond van de wet handhaving consumentenbescherming worden gehandhaafd	43

Hoofdstuk 1. Inleiding

Dit wetsvoorstel voorziet in een wijziging van de Wet handhaving consumentenbescherming (hierna: wet) ter uitvoering van de Europese verordening samenwerking consumentenbescherming¹ (hierna ook: verordening of nieuwe verordening). De verordening is op 17 januari 2018 in werking getreden (conform artikel 42, op de twintigste dag na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie). Vanaf 17 januari 2020 is de verordening van toepassing.² In Hoofdstuk 7 van deze toelichting is de transponeringstabel opgenomen.

Deze verordening versterkt de samenwerking tussen nationale autoriteiten die belast zijn met de bescherming van consumentenrechten bij bescherming van consumentenbelangen en handhaving van (Europees) consumentenrecht. Ook voorziet de verordening in een coördinerende rol voor de Europese Commissie bij bepaalde grensoverschrijdende inbreuken op het Europees consumenten-

¹ Verordening (EU) 2017/2394 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende samenwerking tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2006/2004 (PbEU 2017, L 345).

² Artikel 42 van de verordening.



recht. Zij vervangt de oude verordening samenwerking consumentenbescherming³ (hierna ook: de oude verordening).

De verordening is van toepassing per 17 januari 2020 op grond van artikel 42 van de verordening. Dit wetsvoorstel is nodig omdat de verordening vereist dat de instanties die zijn belast met de handhaving van de consumentenregelgeving over enkele bevoegdheden beschikken waarover zij op dit moment niet beschikken. Het wetsvoorstel voorziet hierin. Ook vervangt het wetsvoorstel de verwijzingen in de wetgeving naar de oude verordening door verwijzingen naar de nieuwe verordening, en worden de in de wetgeving voorkomende begrippen uit de oude verordening vervangen door begrippen van de nieuwe verordening. Het wetsvoorstel bevat verder geen aanvullende maatregelen. Notificatie van het wetsvoorstel op grond van richtlijn 2006/123/EG⁴ of richtlijn 2015/1535/EU⁵ is dus niet vereist.

In hoofdstuk 2 van deze memorie van toelichting zullen de inhoud en achtergrond van de oude en de nieuwe verordening worden toegelicht, waarna in hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de uitvoering van de oude verordening in de Nederlandse wetgeving en in hoofdstuk 4 de inhoud van dit wetsvoorstel wordt toegelicht. In hoofdstuk 5 worden de uitgebrachte adviezen en de uitkomsten van de uitvoerings- en handhavingstoetsen van de bevoegde autoriteiten behandeld en het gevolg dat daaraan is gegeven. Hoofdstuk 6 beschrijft de commentaren die naar aanleiding van de internetconsultatie zijn ontvangen en het gevolg dat daaraan is gegeven. Hoofdstuk 7 bevat een implementatietabel. Hoofdstuk 8 bevat een artikelsgewijze toelichting. Tot slot is als bijlage bijgevoegd een overzicht van de te handhaven consumentenbepalingen.

Hoofdstuk 2. Verordening samenwerking consumentenbescherming

§ 2.1. Oude verordening

In 2004 is de oude verordening vastgesteld. Deze werd per 29 december 2005 van toepassing. Deze verordening had de oprichting tot doel van een netwerk van publieke handhavinginstanties in de EU om de consument tegen intracommunautaire inbreuken op zijn rechten te beschermen. De verordening bood daartoe een kader voor samenwerking van deze instanties met elkaar en met de Europese Commissie. De verordening verplichtte de lidstaten om bevoegde autoriteiten aan te wijzen, hen bepaalde minimumbevoegdheden toe te kennen en introduceerde een mechanisme voor wederzijdse bijstand bij een (vermoedelijke) intracommunautaire inbreuk op consumentenrechten.

De Wet handhaving consumentenbescherming, die op 29 december 2006 in werking is getreden,⁶ voorziet in regels ter uitvoering van de oude verordening.

§ 2.2. Nieuwe verordening

2.2.1. Aanleiding

Op 1 juli 2014 heeft de Europese Commissie verslag uitgebracht aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de werking van de oude verordening.⁷

In dit verslag concludeerde de Commissie dat de toepassing van de oude verordening heeft geleid tot een uniformere toepassing van EU-wetgeving inzake consumentenbescherming en zo een bijdrage levert aan een betere werking van de interne markt voor burgers en bedrijven. De Commissie signaleerde echter ook dat het kader van de verordening op een aantal punten zou moeten worden versterkt, met name als het gaat om de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten. De Commissie constateerde een gebrek aan doorzettingsmacht bij handhaving van grensoverschrijdende inbreuken op consumentenrechten.

³ Verordening (EG) 2006/2004 van 27 oktober 2004 van het Europees Parlement en de Raad betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming ('verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming') (PbEU L 364).

⁴ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEG 2006, L 376).

⁵ Richtlijn 2015/1535/EU van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEU 2015, L 241).

⁶ Stb. 2006, 592.

⁷ COM (2014) 439.



In haar 'Strategie voor een digitale eengemaakte markt voor Europa'⁸ heeft de Commissie haar ambitie duidelijk gemaakt om een hoog niveau van consumentenbescherming in de hele Europese Unie te realiseren. Daar zijn niet alleen geharmoniseerde regels voor nodig, maar ook een consistente handhaving daarvan. De Commissie heeft in deze mededeling aangekondigd een voorstel in te dienen tot herziening van de oude verordening. In haar mededeling 'De eengemaakte markt verbeteren: meer mogelijkheden voor mensen en ondernemingen'⁹ heeft de Commissie dit voornemen herhaald. De Commissie heeft het voorstel voor een herziening van de verordening op 25 mei 2016 openbaar gemaakt.¹⁰ Op 21 juni 2017 is een politiek akkoord bereikt over het voorstel. De verordening is op 15 en 30 november 2017 aangenomen door respectievelijk het Europees Parlement en de Raad.

2.2.2. Inhoud

a. Bevoegde autoriteiten, verbindingsbureau en aangewezen instanties

Op grond van artikel 5, eerste lid, van de verordening dienen lidstaten één of meer bevoegde autoriteiten aan te wijzen die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van het Unierecht ter bescherming van de consumentenbelangen. Artikel 9 van de verordening stelt eisen aan de minimumbevoegdheden op het gebied van onderzoek en handhaving waarover bevoegde autoriteiten beschikken. Met deze minimumbevoegdheden waarborgt de verordening dat bevoegde autoriteiten inbreuken ook daadwerkelijk kunnen opsporen, aanpakken en kunnen meewerken aan verzoeken van lidstaten om bijstand.

In de hoofdstukken 3 en 4 van deze memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de aanwijzing van de bevoegde autoriteiten en hun bevoegdheden.

Artikel 5, eerste lid, van de verordening verplicht lidstaten eveneens, net als de oude verordening, tot de aanwijzing van een verbindingsbureau. Deze instantie is verantwoordelijk voor de coördinatie van de toepassing van de verordening in de lidstaat. In Nederland is dit de Autoriteit Consument en Markt (artikel 2.3, eerste lid, van de wet).

De nieuwe verordening kent verder de zogeheten 'aangewezen instantie' (artikel 7 van de verordening).¹¹ Dit zijn organisaties buiten de overheid die een rechtmatig belang hebben bij het beëindigen of het verbieden van inbreuken op het Unierecht ter bescherming van de consumentenbelangen. De verordening maakt het mogelijk dat bevoegde autoriteiten deze aangewezen instanties in concrete gevallen gelasten om informatie te verzamelen over of handhavingsmaatregelen te treffen tegen een inbreuk die onder de verordening valt. In Nederland zal aan dit onderdeel van de verordening in de praktijk geen uitvoering worden gegeven, omdat dergelijke instanties in het systeem van handhaving van consumentenregelgeving niet met bevoegdheden worden bekleed.

b. Samenwerking

De nieuwe verordening ziet op samenwerking bij de handhaving van specifieke Europese richtlijnen en verordeningen op het terrein van het consumentenrecht. Deze staan vermeld in de bijlage bij de verordening. Het gaat daarbij om handhaving bij grensoverschrijdende inbreuken op dit Unierecht. Een overzicht van de wettelijke bepalingen die onder de bijlage van de verordening vallen, is te vinden in de bijlage. De verordening onderscheidt drie gradaties in die inbreuken (artikel 3, onderdelen 2, 3 en 4 van de verordening):

- een inbreuk binnen de Unie, waarbij minimaal twee lidstaten betrokken zijn;
- een wijdverbreide inbreuk, waarbij minimaal drie lidstaten betrokken zijn;
- een wijdverbreide inbreuk met een Uniedimensie, waarbij de collectieve belangen van consumenten betrokken zijn in ten minste twee-derde van de lidstaten waarvan de bevolking ten minste twee-derde uitmaakt van de bevolking van de Unie.

De verordening stelt aan de samenwerking tussen lidstaten zwaardere eisen al naargelang de gradatie van de inbreuk.

Op basis van de verordening kunnen bevoegde autoriteiten elkaar verzoeken om wederzijdse bijstand bij een inbreuk binnen de Unie. Een autoriteit van de ene lidstaat kan een autoriteit van een andere lidstaat verzoeken om informatie of om handhavingsmaatregelen te treffen. Die aangezochte autoriteit is dan in beginsel verplicht tot medewerking. Het verzoek loopt via de bevoegde autoriteit die in elke lidstaat aangewezen is als verbindingsbureau. De aangezochte autoriteit kan alleen gemotiveerd

⁸ COM (2015) 192.

⁹ COM (2015) 550 en COM (2016) 283.

¹⁰ COM (2016) 283.

¹¹ In de oude Verordening heet de aangewezen instantie 'andere overheidsinstantie' (artikel 4, tweede lid).



weigeren, bijvoorbeeld als er al maatregelen getroffen zijn of als de aangezochte autoriteit tot de conclusie komt dat er geen sprake is van een inbreuk. De Europese Commissie bemiddelt als de verzoekende en aangezochte autoriteit het met elkaar oneens zijn.

Bij wijdverbreide inbreuken kunnen de betrokken bevoegde autoriteiten een gecoördineerde actie starten. De Commissie kan als coördinator optreden indien de autoriteiten in de lidstaten geen overeenstemming bereiken over de coördinator. Bij een wijdverbreide inbreuk met een Uniedimensie leidt de Commissie altijd de gecoördineerde actie. De verordening geeft procedureregels om het verloop van een gecoördineerde actie te stroomlijnen.

De verordening geeft verder regels die de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten die het optreden tegen inbreuken binnen de Unie verder verbeteren. Het gaat dan in de eerste plaats om de regeling van waarschuwingen. Een bevoegde autoriteit kan de Commissie en andere bevoegde autoriteiten en verbindingsbureaus waarschuwen bij een redelijk vermoeden van een inbreuk. Een lidstaat kan ook niet-overheidsorganisaties, zoals consumentenorganisaties en eventueel ook handelarenverenigingen, machtigen om waarschuwingen af te geven. Ook introduceert de verordening zogenaamde 'sweeps': gezamenlijke acties waarbij bevoegde autoriteiten van alle lidstaten de naleving van consumentenrechten in een bepaalde markt controleren en inbreuken opsporen. Ook is in de verordening een voorziening opgenomen voor de uitwisseling van ambtenaren tussen bevoegde autoriteiten en mogelijkheden voor internationale samenwerking met derde landen.

De verordening regelt verder de uitwisseling van informatie over handhavingsprioriteiten tussen lidstaten en Europese Commissie via onder andere de instelling van een elektronische databank waarin alle communicatie tussen bevoegde autoriteiten, verbindingsbureaus en de Commissie uit hoofde van de verordening wordt bijgehouden. Ook externe waarschuwingen door niet-overheidsorganisaties worden opgenomen, al krijgt de organisatie die deze doet uitgaan geen toegang tot deze databank.

Vanaf 2020 wisselen de lidstaten om de twee jaar onderling en met de Commissie informatie uit over hun handhavingsprioriteiten en over de toepassing van de verordening. Namens Nederland verzorgt de Autoriteit Consument en Markt deze gegevensuitwisseling in haar hoedanigheid van verbindingsbureau. De Commissie vat deze informatie samen en brengt jaarlijks verslag uit aan het comité bedoeld in artikel 38 van de verordening.

c. Evaluatie

De Europese Commissie zal uiterlijk op 17 januari 2023 bij het Europees Parlement en de Raad een verslag indienen over de toepassing van de nieuwe verordening. Dat verslag bevat een evaluatie met daarin een beoordeling van de doeltreffendheid van de handhaving op basis van de verordening en een onderzoek naar de ontwikkeling van de naleving. De Commissie kan hieraan een voorstel voor een aanpassing of herziening van de verordening koppelen.

Hoofdstuk 3. Uitvoering oude verordening

§ 3.1. Inleiding

Een belangrijk onderdeel van de verordening samenwerking handhaving consumentenbescherming is dat de bevoegde autoriteiten beschikken over voldoende bevoegdheden om toezicht te houden en om bij overtredingen van regelgeving te handhaven, wanneer er een groep van consumenten wordt geraakt door een overtreding. De oude verordening schreef daartoe een aantal minimumbevoegdheden voor. In dit hoofdstuk worden de hoofdlijnen beschreven van de wijze waarop in de huidige wetgeving invulling is gegeven aan de door de oude verordening vereiste minimumbevoegdheden.

§ 3.2. Vereiste bevoegdheden in oude verordening

Artikel 4, derde lid, van de oude verordening vereist dat elke bevoegde autoriteit voor de toepassing van die verordening beschikt over de vereiste onderzoeks- en handhavingsbevoegdheden. In het zesde lid van voornoemd artikel is geregeld dat deze bevoegdheden ten minste de bevoegdheden omvatten om:

- toegang te krijgen tot elk relevant document, in ongeacht welke vorm, betreffende de inbreuk (onderdeel a);
- van ongeacht welke persoon relevante informatie over de inbreuk te eisen (onderdeel b);
- noodzakelijke inspecties ter plaatse uit te voeren (onderdeel c);
- betrokken verkoper of dienstverlener schriftelijk te verzoeken de inbreuk te beëindigen (onderdeel d);



- van de voor de inbreuk verantwoordelijke verkoper of dienstverlener de toezegging te verkrijgen dat de inbreuk zal worden beëindigd en om deze toezegging, waar passend, openbaar te maken (onderdeel e);
- de beëindiging of het verbod van elke inbreuk te eisen en de hieruit voortvloeiende beslissingen, waar passend, openbaar te maken (onderdeel f);
- te eisen dat de in het ongelijk gestelde gedaagde, indien deze zich niet naar de uitspraak voegt, betalingen verricht (onderdeel g).

De in de oude verordening vereiste minimumbevoegdheden hebben betrekking op het onderzoek naar en de handhaving van zogeheten 'intracommunautaire inbreuken', wat neerkomt op overtredingen van consumentenregelgeving met een grensoverschrijdend karakter.

§ 3.3. Bevoegdheden in nationale wetgeving

Aan de Nederlandse uitvoering van de door oude verordening vereiste minimumbevoegdheden is invulling gegeven aan de hand van een aantal uitgangspunten. Deze uitgangspunten en de inhoud van de Nederlandse regeling van bevoegdheden worden in deze paragraaf behandeld.

a. Bestuursrechtelijke handhaving

Een groot deel van het consumentenrecht waarop de verordening samenwerking handhaving consumentenbescherming betrekking heeft, is in Nederland geïmplementeerd in het Burgerlijk Wetboek (BW). In Nederland vindt de handhaving van dit gedeelte van het consumentenrecht in beginsel plaats via de civiele rechter. Een consument kan een procedure bij de civiele rechter aanhangig maken indien hij van mening is dat zijn rechten door een bedrijf worden geschonden. Het uitgangspunt van het consumentenrecht is dat de consument zelf, ondersteund door de wetgeving, goed geïnformeerd een overeenkomst kan sluiten en indien zijn rechten worden geschonden, nakoming van een overeenkomst kan afdwingen dan wel in voorkomend geval een beroep op schadevergoeding kan doen, eventueel naast ontbinding van de overeenkomst.

Voorts is het voor binnenlandse en buitenlandse consumentenorganisaties mogelijk om op grond van het bepaalde in respectievelijk artikel 305a en artikel 305c van Boek 3 van het BW een collectieve actie te starten. Als een bedrijf jegens verschillende consumenten een van de voorschriften uit het consumentenrecht schendt, kunnen dergelijke organisaties in rechte nakoming van deze regels afdwingen.

Daarnaast kent Nederland een lange traditie van buitengerechtelijke geschillenbeslechting. Deze geschillenbeslechting is voornamelijk gebaseerd op een systeem van zelfregulering van brancheorganisaties in samenwerking met consumentenorganisaties.

Tegelijkertijd is het een gegeven dat consumenten vaak om verschillende redenen afzien van het zoeken van een mogelijkheid om hun recht te halen, bijvoorbeeld omdat een gang naar de rechter relatief kostbaar is vergeleken bij de geleden schade. Ook voor consumentenorganisaties is het een kostbare en tijdrovende aangelegenheid om namens een groep consumenten een actie in te stellen bij de rechter.¹² Wanneer verkopers en dienstverleners de toepassing van de consumentenbeschermingsregels kunnen omzeilen, heeft dat ook gevolgen voor de interne Europese markt, omdat dit aanleiding geeft tot concurrentievervalsingen voor goedwillende verkopers en dienstverleners die hetzij in eigen land, hetzij grensoverschrijdend, werken.¹³ Tegen die achtergrond heeft de oude verordening samenwerking bij handhaving consumentenbelangen lidstaten verplicht tot de aanwijzing van een of meer bevoegde autoriteiten die specifiek belast zijn met de handhaving van de Europese regelgeving ter bescherming van consumentenbelangen.

Deze handhaving van het consumentenrecht gebeurt in Nederland sinds de invoering van de Wet handhaving consumentenbescherming (hierna ook wel: 'de wet') op 29 december 2006 met gebruikmaking van bestuursrechtelijke bevoegdheden.¹⁴ Daarbij is het uitgangspunt dat daar waar consumenten zelf tot een oplossing kunnen komen met bedrijven, publiekrechtelijke handhaving vanuit een oogpunt van subsidiariteit niet aangewezen is. De verantwoordelijkheid voor het zorgvuldig handelen

¹² Kamerstukken I 2006/07, 30 411, C, blz. 9.

¹³ Overweging nr. 2 bij verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming ('verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming') (Pb L 364).

¹⁴ Sinds de inwerkingtreding van de wet van 25 juni 2014 tot wijziging van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt en enige andere wetten in verband met de stroomlijning van het door de Autoriteit Consument en Markt te houden markttoezicht (Stb. 247) op 1 augustus 2014 geschiedt de publiekrechtelijke handhaving van de consumentenregelgeving op grond van de Wet handhaving consumentenbescherming uitsluitend met bestuursrechtelijke instrumenten. Daarvoor bestond een zogeheten duaal stelsel, waarin een deel van de regels door de bevoegde autoriteit werd gehandhaafd met civielrechtelijke instrumenten en een deel met bestuursrechtelijke instrumenten.



in consumentenzaken blijft dan ook in beginsel bij de consument en de handelaar en dienstverlener liggen. Publiekrechtelijke handhaving is alleen dan aan de orde in gevallen waarin aanbieders zich schuldig maken aan een inbreuk op de regels van consumentenbescherming waardoor een groep van consumenten wordt geraakt – ‘collectieve consumentenbelangen’ – en het systeem van civielrechtelijke handhaving in dat geval niet effectief blijkt te functioneren.¹⁵

Een voorbeeld van een geval waarin schade aan de collectieve belangen van consumenten aan de orde was en waarin op basis van de oude verordening is opgetreden is de gecoördineerde actie die in 2017 plaatsgevonden heeft. Deze vond plaats onder leiding van de ACM. Doel was om ervoor te zorgen dat een autofabrikant het consumentenrecht in acht zou nemen in de nasleep van het ‘Dieselgate’-schandaal en de betrokken consumenten proactief zou benaderen. Deze actie is medio 2018 afgesloten.¹⁶

b. Aanwijzing bevoegde autoriteiten en taakverdeling

Ter uitvoering van de oude verordening is in de wet geregeld welke instanties bevoegd zijn toezicht te houden op de naleving van de regels ter bescherming van consumenten en handhavend op te treden bij overtredingen wanneer de collectieve belangen van consumenten in het geding zijn.

1. Autoriteit Consument en Markt

De door de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) aangewezen ambtenaren zijn belast met het toezicht op de naleving van de regels (artikel 2.2, eerste zin, van de wet en artikel 12a, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt). Voor het grootste deel van het consumentenrecht is de ACM aangewezen als bevoegde autoriteit voor de handhaving van regels (artikel 2.3, tweede lid, eerste zinsdeel, van de wet).

De bevoegdheid van de ACM op het terrein van het consumentenrecht strekt zich uit tot de regels over de prijsaanduiding van producten die aan de consument worden aangeboden, de regels over de diensten van de informatiemaatschappij (elektronische handel), de algemene regels tussen handelaar en consument ter bescherming van de consument, de regels over overeenkomsten betreffende het gebruik in deeltijd, vakantieproducten van lange duur, bijstand en uitwisseling, de regels over pakketreizen, de regels over oneerlijke handelspraktijken jegens de consument, de regels over informatie over dienstverrichters en hun diensten, de regels over misleidende reclame en vergelijkende reclame, de regels voor de exploitatie van luchtdiensten, de regels over de overeenkomst van pandbelening, de regels over het gebruik van automatische oproep- en communicatiesystemen zonder menselijke tussenkomst, faxen en elektronische berichten voor het overbrengen van ongevraagde communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden aan abonnees of gebruikers en de regels over buitengerechtelijke geschilbeslechting (onderdeel a van de bijlage bij de wet. Zie ook de bijlage, onderdeel a, bij deze memorie van toelichting voor een overzicht van de inhoud van deze wettelijke bepalingen).

Wanneer de inbreuk betrekking heeft op een financiële dienst of activiteit is de ACM niet bevoegd (artikelen 2.2, tweede zin, en 2.3, tweede lid, tweede zinsdeel, van de wet).

2. Stichting Autoriteit Financiële Markten

De Stichting Autoriteit Financiële Markten (hierna: AFM) is belast met het toezicht op de naleving van die regels genoemd in de bijlage van de wet waar ook de ACM voor bevoegd is, voor zover die betrekking hebben op een financiële dienst of activiteit (artikel 3.2, eerste lid, van de wet). De AFM is aangewezen als bevoegde autoriteit voor de handhaving van de regelgeving in onderdeel b van de bijlage bij de wet (artikel 3.1, tweede lid, van de wet). Het werkgebied van de AFM op het vlak van het consumentenrecht omvat de volgende onderwerpen: kredietovereenkomsten voor consumenten, de verkoop op afstand van financiële diensten aan consumenten en kredietovereenkomsten voor consumenten met betrekking tot voor bewoning bestemde onroerende goederen (onderdeel b van de bijlage bij de wet; zie ook de bijlage, onderdeel b, bij deze memorie van toelichting voor een overzicht van de inhoud van deze wettelijke bepalingen). Ook omvat haar werkgebied de aangelegenheden die hiervoor zijn genoemd bij de ACM, wanneer de inbreuk betrekking heeft op een financiële dienst of activiteit (artikelen 3.1, eerste lid, en 3.2, eerste lid, van de wet).

¹⁵ Kamerstukken II 2005/06, 30 411, nr. 3, blz. 6.

¹⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4549_nl.htm



3. Inspectie gezondheidszorg en jeugd¹⁷

De ambtenaren van de Inspectie gezondheidszorg en jeugd (hierna: IGJ) zijn belast met het toezicht op de naleving van de regelgeving die tot doel heeft om op een verantwoorde wijze reclame te maken voor geneesmiddelen (onderdeel c van de bijlage bij de wet; zie ook de bijlage, onderdeel c, bij deze memorie van toelichting voor een overzicht van de inhoud van deze wettelijke bepalingen). Deze inspectie is voor handhaving van inbreuken binnen de Unie op deze regelgeving aangewezen als bevoegde autoriteit (artikelen 3.5 en 3.6, eerste lid, van de wet). Waar het gaat om het opleggen van een bestuurlijke boete of van een last onder dwangsom, is de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bevoegd (artikel 3.6, tweede lid, van de wet).

4. Commissariaat voor de Media

De leden van het Commissariaat voor de Media (hierna: CvdM) en de door het Commissariaat aangewezen personen houden toezicht op de naleving van de regels over televisiereclame, sponsoring en telewinkelen (onderdeel d van de bijlage bij de wet; zie ook de bijlage, onderdeel d, bij deze memorie van toelichting voor een overzicht van de inhoud van deze wettelijke bepalingen). Het commissariaat is als bevoegde autoriteit voor de handhaving bij inbreuken binnen de Unie aangewezen (artikelen 3.7 en 3.8, eerste lid, van de wet)

5. Inspectie Leefomgeving en Transport

De Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) is aangewezen als bevoegde autoriteit voor de handhaving van de regels over compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering, annulering of langdurige vertraging van vluchten en over de rechten van passagiers die over zee of binnenwateren reizen (onderdeel e van de bijlage bij de wet; zie ook de bijlage, onderdeel e, bij deze memorie van toelichting voor een overzicht van de inhoud van deze wettelijke bepalingen; artikel 3.9 van de wet) bij inbreuken binnen de Unie. Met het toezicht zijn de door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aangewezen ambtenaren belast (artikel 3.10, eerste lid, van de wet). De Minister van Infrastructuur en Waterstaat is bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom (artikel 3.10, tweede lid, van de wet).

6. Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

De ambtenaren van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) houden toezicht (artikel 3.12, eerste lid, van de wet) op de naleving van de regelgeving over tabaksreclame (onderdeel f van de bijlage bij de wet; zie ook de bijlage, onderdeel f, bij deze memorie van toelichting voor een overzicht van de inhoud van deze wettelijke bepalingen). Deze autoriteit is aangewezen als bevoegde autoriteit voor inbreuken binnen de Unie op deze regelgeving (artikel 3.11 van de wet). De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom (artikel 3.12, tweede lid, van de wet).

c. Intracommunautaire inbreuken en inbreuken op nationaal niveau

Hoewel de oude verordening daar niet toe verplicht, kunnen de ACM en de AFM¹⁸ hun bevoegdheden ook toepassen ten aanzien van inbreuken die uitsluitend een nationaal karakter hebben, dat wil zeggen Nederlandse handelaren die jegens Nederlandse consumenten de consumentenregels overtreden. Deze keuze is gemaakt om te voorkomen dat een buitenlandse consument die goederen of diensten afneemt van een Nederlandse onderneming beter beschermd zou zijn dan een Nederlandse consument die goederen of diensten in eigen land afneemt. Dit is in lijn met overweging nr. 5 van de oude verordening, waaruit volgt dat discriminatie tussen nationale en intracommunautaire inbreuken moet worden vermeden.¹⁹

De overige bevoegde autoriteiten kunnen hun bevoegdheden alleen uitoefenen ten aanzien van intracommunautaire inbreuken. Deze keuze is gemaakt omdat zij in alle gevallen op basis van andere

¹⁷ Voorheen 'Staatstoezicht op de volksgezondheid', zie artikel XVI van de wet van 21 maart 2018 tot wijziging van diverse wetten op het terrein van de volksgezondheid in verband met de fusie van de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie jeugdzorg tot de Inspectie gezondheidszorg en jeugd (Stb. 94).

¹⁸ Sinds 1 juli 2011 op grond van de Wijzigingswet financiële markten 2010. Het voorstel voor een Wijzigingswet financiële markten 2018 voorziet in een herstel van een gebrek in artikel 3.1 van de Wet handhaving consumentenbescherming, waar abusievelijk alleen nog wordt verwezen naar 'intracommunautaire inbreuken' (zie Kamerstukken II 2017/18, 34 859, nr. 3, blz. 24, toelichting op artikel IX, onderdeel A, van het wetsvoorstel).

¹⁹ Kamerstukken II 2005/06, 30 411, nr. 3, blz. 5.



wetgeving geacht werden adequaat tegen nationale inbreuken op het consumentenrecht op kunnen treden.²⁰

d. Bestuursrechtelijke instrumenten

In de wet, de Algemene wet bestuursrecht en, voor de ACM, in de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt is voorzien in een scala aan bevoegdheden om de consumentenregels bestuursrechtelijk te handhaven.

1. Toezichtsbevoegdheden

De ambtenaren en personen die zijn belast met het toezicht op de naleving van de regels ter bescherming van consumenten, beschikken over de bevoegdheden die zijn opgenomen in afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht: het betreden van plaatsen (artikel 5:15), het vorderen van inlichtingen (artikel 5:16), het vorderen van de identificatie van personen (artikel 5:16a), het vorderen van inzage van gegevens en bescheiden (artikel 5:17), het doen van onderzoek, opnemng en monsterneming (artikel 5:18) en het doen van onderzoek van vervoermiddelen (artikel 5:18).

De ambtenaren van de ACM mogen voor de toepassing van hun bevoegdheid tot het vorderen van inzage van gegevens en bescheiden, als dat redelijkerwijs noodzakelijk is, bedrijfsruimten en voorwerpen verzegelen, zo nodig met behulp van de sterke arm (artikel 12b van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt) en een woning zonder toestemming van de bewoner binnentreden, met een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris die is belast met de behandeling van strafzaken bij de rechtbank Rotterdam (artikelen 12c, 12e en 12f van de aangehaalde Instellingswet).

2. Bestuurlijke handhaving

De wet voorziet in een aantal bevoegdheden voor bestuurlijke handhaving. Een deel daarvan is aan te merken als herstelsancties, een ander deel als punitieve sancties.

2.1. Zelfstandige last

De ACM (artikel 2.8 van de wet en artikel 12j van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt) en de AFM (artikel 3.4, tweede lid, onderdeel a, van de wet) zijn bevoegd tot het opleggen van een zogeheten zelfstandige last. Dat is een herstelsanctie waarbij een handelaar wordt opgedragen bepaalde handelingen te verrichten ter bevordering van de naleving van wettelijke voorschriften (artikel 1.1 van de wet). Deze bevoegdheid kan niet alleen worden gebruikt wanneer een overtreding is vastgesteld, maar ook in situaties waarin dat niet of nog niet het geval is. Voor de ACM is een onderscheid gemaakt tussen een 'bindende gedragslijn', die wordt opgelegd wanneer er geen overtreding heeft plaatsgevonden (artikelen 1.1 en 2.8 van de wet) en een 'bindende aanwijzing', wanneer er wel sprake is van een overtreding (artikel 12j van de aangehaalde Instellingswet). De autoriteiten kunnen door het opleggen van een zelfstandige last aan de overtreder aangeven wat in een concreet geval nodig is om aan de norm te voldoen. Op deze manier kunnen zij vroegtijdig, snel en adequaat handelen en zo schade bij consumenten voorkomen.

2.2. Last onder dwangsom

De ACM (artikel 2.9, onderdeel a, van de wet), de AFM (artikel 3.4, tweede lid, onderdeel c, van de wet), de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (artikelen 3.6, tweede lid, onderdeel b, en 3.12, tweede lid, onderdeel b, van de wet), het Commissariaat voor de Media (artikel 3.8, tweede lid, onderdeel b, van de wet) en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (artikel 3.10, tweede lid, onderdeel b, van de wet) zijn bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom voor de daarbij aangewezen overtredingen. Een last onder dwangsom is een herstelsanctie om de overtreding te beëindigen en daarbij een verplichting tot betaling van een geldsom op te leggen, indien niet tijdig de overtreding is beëindigd (artikel 5:31d van de Algemene wet bestuursrecht). Deze last kan worden opgelegd zodra het gevaar voor de overtreding klaarblijkelijk dreigt (artikel 5:7 van de Algemene wet bestuursrecht).

2.3. Bestuurlijke boete

De ACM (artikel 2.9, onderdeel b, van de wet), de AFM (artikel 3.4, tweede lid, onderdeel b, van de wet), de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (artikelen 3.6, tweede lid, onderdeel a, en 3.12, tweede lid, onderdeel a, van de wet), het Commissariaat voor de Media (artikel 3.8, tweede lid, onderdeel a, van de wet) en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (artikel 3.10, tweede lid,

²⁰ Kamerstukken II 2005/06, 30 411, nr. 3, blz. 5.



onderdeel a, van de wet) zijn bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete voor de daarbij aangewezen overtredingen. Deze bestraffende sanctie behelst een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom (artikel 5:40, eerste lid, onderdeel b, van de Algemene wet bestuursrecht). Hoewel overtredingen van de consumentenregelgeving als zodanig niet als commuun of economisch delict strafbaar zijn gesteld, kan een gedraging die een overtreding van consumentenregelgeving oplevert, onder omstandigheden ook een strafbaar feit op grond van het Wetboek van Strafrecht opleveren, bijvoorbeeld valsheid in geschrifte of bedrog door de verkoper (artikel 329 van het Wetboek van Strafrecht), of internetoplichting (nieuw artikel 326d van het Wetboek van Strafrecht).²¹ In dat geval moet voorkomen worden dat een overtreder voor hetzelfde feit twee maal een bestraffende sanctie krijgt opgelegd. Dat zou immers een schending van het 'ne bis in idem'-beginsel betekenen. Als een gedraging zowel een inbreuk op het bestuursrechtelijk te handhaven consumentenrecht als een strafbaar feit oplevert, is het uitgangspunt dat dit strafbare feit een ernstiger misdrijving betekent, dat dus strafrechtelijke handhaving geboden is, en dat het dan in de eerste plaats aan de Officier van Justitie is om te beoordelen of strafrechtelijke handhaving in dat geval aangewezen is. Om die reden is in artikel 5:44, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht geregeld dat de desbetreffende gedraging aan de Officier van Justitie wordt overgelegd. Deze kan alsdan ook bepalen dat de overtreding zich in dat geval leent voor bestuursrechtelijke handhaving.

2.4. Toezegging

In plaats van een bestuurlijke boete of dwangsom kunnen de bevoegde autoriteiten het verhoudingsgewijs lichtere instrument van het openbaar maken van een toezegging toepassen indien zij dat gegeven de omstandigheden van het geval doelmatiger achten (artikel 12h van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt en artikel 3.4a, eerste lid, al dan niet in samenhang met artikel 3.6, derde lid, 3.8, derde lid, 3.10, derde lid en 3.12, derde lid, van de wet). Een toezegging houdt in dat een ondernemer toezegt dat een inbreuk zal worden gestaakt.

2.5. Openbaarmaking

De ACM is verplicht besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie – een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete – of van een bindende aanwijzing openbaar te maken (artikelen 12u en 12v van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt). Het doel daarvan is allereerst consumenten en marktorganisaties in een zo vroeg mogelijk stadium te waarschuwen voor marktorganisaties die de geldende regels overtreden. De consument loopt zo minder risico zelf het slachtoffer te worden van het optreden van een dergelijke marktorganisatie. Maar de openbaarmaking waarschuwt ook andere marktorganisaties om dergelijke overtredingen niet te begaan maar zich aan de regels te houden – generale preventie. Openbaarmaking draagt zo ook bij aan de naleving van de door de ACM te handhaven normen. Door openbaarmaking worden consumenten voorts in staat gesteld zich te informeren over die normen, over de wijze waarop de normen door de ACM worden gehandhaafd en over de wijze waarop deze autoriteit meer in het algemeen haar taken uitvoert. En ten slotte draagt openbaarmaking bij aan transparantie over de wijze waarop de ACM haar taken uitvoert. Andere besluiten dan het opleggen van bestuurlijke sancties of van een bindende gedragslijn kan de ACM openbaar maken (artikel 12w van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt). Dan gaat het om het besluit tot het vaststellen van een bindende gedragslijn of het verbindend verklaren van een toezegging.

Voor de overige bevoegde autoriteiten geldt dat zij hun handhavingsbesluiten openbaar kunnen maken (artikel 3.4a, al dan niet in samenhang met artikel 3.6, derde lid, 3.8, derde lid, 3.10, derde lid en 3.12, derde lid, van de wet).

2.6. Openbare waarschuwing

De ACM en de AFM zijn bevoegd om een openbare waarschuwing uit te vaardigen om het publiek te waarschuwen voor schadeveroorzakende handelspraktijken van een ondernemer, voordat een overtreding is vastgesteld (artikelen 2.23 en 3.4, eerste lid, van de wet). Deze waarschuwing is een besluit waartegen bezwaar en beroep openstaat.

Wanneer alleen wordt gewaarschuwd voor een bepaald verschijnsel of consumentenrisico, zonder de naam te noemen van de betrokken ondernemer, dan heeft de waarschuwing vaak de vorm van een persbericht of nieuwsbericht.

2.7. Overeenkomst tot vergoeding van schade

De ACM kan met één of meer partijen die een regel ter bescherming van consumenten hebben

²¹ Wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de verbetering en versterking van de opsporing en vervolging van computercriminaliteit (computercriminaliteit III).



overtreden, waarvoor deze autoriteit is aangewezen als bevoegde autoriteit, een overeenkomst sluiten tot vergoeding van schade. De rechter kan op verzoek van de partijen de overeenkomst verbindend verklaren voor personen bij wie de schade is veroorzaakt (artikel 2.6, eerste lid, van de wet).

Hoofdstuk 4. Inhoud wetsvoorstel

§ 4.1. Bevoegdheden nieuwe verordening

De verordening voorziet in een onderzoeks- en handhavingsbevoegdheden waarover elke bevoegde autoriteit ten minste dient te beschikken (artikel 9, eerste lid, van de verordening). De nieuwe verordening continueert de door de oude verordening voorgeschreven minimumbevoegdheden en vereist bovendien enkele nieuwe minimumbevoegdheden voor de bevoegde autoriteiten. Nieuw ten opzichte van de oude verordening is dat lidstaten ervoor kunnen kiezen om een bevoegdheid bij één of enkele bevoegde autoriteiten te beleggen in plaats van bij alle, zolang er ten minste één bevoegde autoriteit is die over de desbetreffende bevoegdheid beschikt (artikel 9, tweede lid, van de verordening).

Ten aanzien van het onderzoek worden de volgende bevoegdheden voorgeschreven (artikel 9, derde lid, van de verordening):

- om te beschikken over toegang tot alle relevante documenten, gegevens of informatie (onderdeel a);
- om eenieder te gelasten relevante informatie, gegevens of documenten te overleggen (onderdeel b);
- om inspecties ter plaatse uit te voeren, om informatie, gegevens en documenten te onderzoeken, in beslag te nemen, mee te nemen of hiervan kopieën te maken zolang en voor zover nodig voor onderzoek, en om een handelaar, diens vertegenwoordiger of personeel te verzoeken om uitleg te geven (onderdeel c);
- om goederen of diensten als testaankoop te kopen, zo nodig met gebruikmaking van een fictieve identiteit (onderdeel d).

Voor de handhaving vereist de verordening de volgende bevoegdheden (artikel 9, vierde lid):

- om tijdelijke maatregelen te nemen om het gevaar van ernstige schade voor de collectieve belangen van consumenten te voorkomen (onderdeel a);
- om toezeggingen tot het beëindigen van de inbreuk te verkrijgen of te aanvaarden van de desbetreffende handelaar (onderdeel b);
- om aanvullende toezeggingen tot herstel of tot adequaat herstel van de handelaar te verkrijgen (onderdeel c);
- om consumenten die schade hebben geleden door een inbreuk in te lichten over de middelen waarmee compensatie kan worden gevorderd (onderdeel d);
- om de handelaar schriftelijk te gelasten inbreuken te beëindigen (onderdeel e);
- om inbreuken te doen beëindigen of te verbieden (onderdeel f);
- om de inhoud te verwijderen of de toegang te beperken tot een online interface of om een opdracht te geven tot plaatsing van een waarschuwing op een online interface, om aanbieders van hostingdiensten te gelasten om de toegang tot een online interface te deactiveren, blokkeren of te beperken, en om te gelasten van domeinregisters of registrerende instanties om een volledig gekwalificeerde domeinnaam te schrappen (onderdeel g);
- om sancties op te leggen, waaronder geldboetes of dwangsommen (onderdeel h).

Verder kan de bevoegde autoriteit definitieve besluiten, toezeggingen van handelaren of bevelen bekendmaken, met inbegrip van de identiteit van de handelaar die verantwoordelijk is voor de inbreuk (artikel 9, zevende lid, van de verordening).

Artikel 10, eerste lid, van de verordening regelt dat de bevoegde autoriteit deze bevoegdheden zelf uitoefent (onderdeel a), dit door een andere bevoegde autoriteit of andere overheidsinstantie laat doen (onderdeel b), of dit doet door een verzoek in te dienen bij een bevoegde rechter (onderdeel d).

Voor de meeste door de nieuwe verordening voorgeschreven bevoegdheden geldt dat deze ook zijn voorgeschreven door de oude verordening. Zoals beschreven in paragraaf 3.3, onderdeel d, van deze memorie van toelichting, voorzien de wet, de Algemene wet bestuursrecht en de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt in deze bevoegdheden. Hiervoor is dus geen nadere wettelijke voorziening vereist.

In de door de verordening vereiste bevoegdheid om tijdelijke maatregelen te nemen is ten aanzien van handelaren die regels overtreden in de Nederlandse wetgeving voorzien in de vorm van de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen, aangezien die last ook kan worden opgelegd zodra het gevaar voor de overtreding klaarblijkelijk dreigt, de bevoegdheid tot het opleggen van een zelfstandige last en een bindende gedragslijn, en het geven van een openbare waarschuwing.



De door de verordening vereiste voorlichting door de bevoegde autoriteit aan consumenten over de middelen waarmee zij compensatie kunnen vorderen, is te beschouwen als een taak. De ACM is op grond van artikel 2, tweede lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt hiermee belast en geeft hieraan onder meer vorm door middel van consuwijzer.nl. Een nadere wettelijke voorziening is dus niet vereist.

§ 4.2. Voorgestelde nieuwe bevoegdheden

4.2.1. Algemeen

In vergelijking met artikel 4, zesde lid, van de oude verordening vereist de nieuwe verordening twee nieuwe bevoegdheden: een bevoegdheid om toezicht te houden met een fictieve identiteit en bevoegdheden ten aanzien van online interfaces en domeinnamen. Dit wetsvoorstel introduceert daarom deze bevoegdheden in het handhavingsinstrumentarium van het Nederlandse consumentenrecht.

Voorgesteld wordt om bij de regeling van deze bevoegdheden zoveel mogelijk aan te sluiten bij de wijze waarop in de Nederlandse wetgeving invulling is gegeven aan deze bevoegdheden, zoals uiteengezet in paragraaf 3.1 van deze memorie van toelichting.

Hieronder wordt in dat verband ingegaan op de voorgestelde keuze van het sanctiestelsel, de toepassing van de bevoegdheden en de toedeling van de bevoegdheden aan de onderscheiden instanties.

a. Keuze handhavingstelsel

In aansluiting op de huidige uitvoering van de oude verordening wordt voorgesteld de nieuwe bevoegdheden als bestuursrechtelijke bevoegdheden van de betreffende bevoegde autoriteiten te introduceren. De regelgeving ter bescherming van consumenten wordt door de overheid exclusief bestuursrechtelijk gehandhaafd; overtredingen van deze regelgeving zijn niet als algemeen economisch delict strafbaar gesteld. Bestuursrechtelijke handhaving sluit dus aan op het bestaande stelsel. De bevoegde autoriteiten zijn voldoende toegerust op hun taken op het vlak van het consumentenrecht, zijn deskundig en professioneel, en beschikken over kwantitatief en kwalitatief voldoende capaciteit. Zij werken hierbij in een relatief besloten context, waar sprake is van reguliere contacten met een afgebakende doelgroep van handelaren en consumentenorganisaties over voorlichting over de regelgeving en de handhaving ervan.

De twee voorgestelde nieuwe maatregelen hebben bovendien een bestuursrechtelijk karakter: de bevoegdheid om toezicht te houden met een fictieve identiteit is een bijzondere toezichtsbevoegdheid, terwijl de bevoegdheid met betrekking tot online interfaces en domeinnamen het karakter heeft van een herstelsanctie. Het gaat bij deze laatste bevoegdheid om herstel van de rechtmatige situatie. Ook dat pleit voor een bestuursrechtelijke regeling. Het kabinet onderkent daarbij wel dat bij de toepassing van de bevoegdheden om een fictieve identiteit te gebruiken en de bevoegdheid met betrekking tot online interfaces en domeinnamen de bescherming van grondrechten in het geding kan zijn, wat maakt dat de toepassing ervan ingrijpend kan zijn. Dit is indertijd ook gesignaleerd in het kabinetsstandpunt over het commissievoorstel.²² Met het oog daarop voorziet dit wetsvoorstel, zoals hierna zal worden toegelicht, in bijzondere waarborgen voor de proportionele toepassing van de voorgestelde bevoegdheden.

De keuze voor bestuursrechtelijke toedeling van de bevoegdheden sluit aan bij het kabinetsstandpunt over de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, zoals beschreven in het nader rapport over een ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de verhouding tussen de sanctiestelsels in het bestuursrecht en het strafrecht.²³ Weliswaar heeft dit nader rapport primair betrekking op boetestelsels, maar het geeft ook richting bij de keuze voor de voorgestelde invulling van de nieuwe door de verordening voorgeschreven bevoegdheden. Een en ander neemt overigens niet weg dat bij overtreding van consumentenregelgeving sprake kan zijn van samenloop met strafrechtelijke overtredingen, zoals oplichting of fraude. Artikel 5:44 van de Algemene wet bestuursrecht vraagt in die gevallen om afstemming tussen de betrokken toezichthouder en het Openbaar Ministerie, zoals thans bij inzet van bestaande bevoegdheden plaatsvindt. Met dit wetsvoorstel wordt niet beoogd om uit te sluiten dat strafrechtelijk optreden zal plaatsvinden in gevallen die daarvoor in aanmerking komen.

²² Kamerstukken II 2015/16, 22 112, nr. 2168.

²³ Kamerstukken II 2017/18, 34 775-VI, nr. 102, bijlage.



b. Toepassing bevoegdheden

In lijn met de huidige invulling van bevoegdheden stelt het kabinet voor dat de betrokken toezichthouders de nieuwe bevoegdheden niet alleen kunnen toepassen bij inbreuken binnen de unie, maar ook wanneer er sprake is van inbreuken met een nationaal karakter, zoals gedefinieerd in het wetsvoorstel. Het kabinet vindt het onwenselijk wanneer een buitenlandse consument die goederen of diensten afneemt van een Nederlandse onderneming beter zou zijn beschermd dan een Nederlandse consument die goederen of diensten in eigen land afneemt. Wat de gevolgen van een inbreuk zijn, is niet alleen afhankelijk van de geografische spreiding van een inbreuk. Met toenemende digitalisering van de economie en de ontwikkeling van de interne markt wordt steeds minder relevant waar een benadeelde consument zich bevindt. Van belang is ook wat de aard is van de overtreding, de kwetsbaarheid van de getroffen doelgroep, de schending van het consumenten vertrouwen, de impact op het gelijke speelveld binnen de Europese Unie, de schade voor de consument als gevolg van de overtreding en hoeveel consumenten er zijn getroffen. Bovendien zou een onderscheid tussen inbreuken binnen de Unie en inbreuken op nationaal niveau voor de bevoegde autoriteiten praktisch niet uitvoerbaar zijn.

c. Toedeling bevoegdheden

Op het punt van de toedeling van bevoegdheden stelt het kabinet voor waar mogelijk het uitgangspunt van de verordening te volgen en de door de verordening voorgeschreven nieuwe bevoegdheden aan alle instanties toe te delen. Dit is in lijn met de systematiek van de wet. De bevoegdheid om een fictieve identiteit en hoedanigheid te gebruiken en de bevoegdheid tot het opleggen van beperkingen ten aanzien van online interfaces en domeinnamen zijn voor alle bevoegde autoriteiten in de praktijk nodig om de verordening uit te voeren. Dit is nader toegelicht in paragrafen 4.2.2 en 4.2.3 van deze memorie van toelichting.

4.2.2. Toezicht met fictieve identiteit en hoedanigheid

Voor effectief toezicht kan het nodig zijn dat een toezichthouder zonder zich als zodanig bekend te maken, deelneemt aan het handelsverkeer om te bezien of een handelaar zich in de praktijk houdt aan de regels ter bescherming van consumenten. De digitalisering van de maatschappij en van de handel brengen immers met zich dat veel aankopen niet langer alleen fysiek, maar ook online plaatsvinden. Bij aankopen via webpagina's doet zich vaak de situatie voor dat een toezichthouder contactgegevens moet verstrekken. Zo kan de ILT de naleving van Europese regels over het verkrijgen van compensatie bij een vluchtvertraging, -annulering of instapweigering alleen controleren door de klachtenprocedure op de website van een luchtvaartmaatschappij te doorlopen. De AFM kan vaak alleen toezicht houden op online handelsplatformen in financiële instrumenten door een eerste storting te doen. Indien de toezichthouder in dergelijke situaties als zodanig persoonlijk bekend is bij de handelaar, is effectief toezicht op die manier niet mogelijk. Artikel 9, derde lid, onderdeel c, van de verordening schrijft daarom voor dat de bevoegde autoriteit de bevoegdheid heeft om te opereren onder een fictieve identiteit. De verordening spreekt van 'testaankopen', maar vergt ook dat handelingen gerelateerd aan het sluiten van de overeenkomst tot koop of tot het verrichten van een dienst kunnen worden verricht.²⁴ Hiermee zijn bedoeld handelingen met het oog op het sluiten van de overeenkomst of handelingen ter uitvoering van de overeenkomst. Gedacht kan worden aan het verstrekken van gegevens voorafgaand aan een gesprek met een hypotheekadviseur en het vorderen van schadevergoeding na vertraging via een schadeformulier op de website van een handelaar.

Wanneer een toezichthouder handelt met een fictieve identiteit, als ware hij een consument, verricht een toezichthouder handelingen ten aanzien van een handelaar zonder zich bekend te maken als toezichthouder. Om te voorkomen dat de handelaren hun werkwijze zo inrichten dat een toezichthouder als zodanig wordt herkend en vervolgens wordt misleid, is het nodig dat toezichthouders niet als zodanig door de handelaar kunnen worden herkend. Daarom moeten de toezichthouders gebruik kunnen maken van gegevens die niet herleidbaar zijn tot de bevoegde autoriteit. Dit kan bijvoorbeeld nodig zijn bij het aangaan van een oriënterend hypotheekgesprek, het kopen van vliegtickets, of bij het bestellen van artikelen via webwinkels. Ook moet de toezichthouder bij onderzoek op internet kunnen inloggen als ware hij een consument. Hiervoor kan het nodig zijn dat hij onvolledige of onjuiste gegevens over zijn identiteit verstrekt. Bij de inzet van deze bevoegdheid komt er daadwerkelijk een koop- of dienstverleningsovereenkomst tot stand.

Artikel 2.2a van wetsvoorstel bevat daarom een uitzondering op de identificatieplicht van artikel 5:12, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht bij de uitoefening van de bevoegdheid om te handelen met een fictieve identiteit. Als de toezichthouder wordt gevraagd zijn legitimatiebewijs te

²⁴ Overweging 13 van de verordening.



tonen, hoeft hij of zij deze niet te laten zien. Zo kan de bevoegdheid van het handelen met een fictieve identiteit niet worden doorkruist wanneer handelaren om het identiteitsbewijs van de toezichthouder vragen. Ook in die situatie kan de toezichthouder tegenover een handelaar blijven handelen als ware deze een consument. De uitzondering op de legitimatieplicht van artikel 5:12, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht geldt alleen tijdens de inzet van de bevoegdheid in het voorgestelde artikel 2.2a. Als de toezichthouder na afloop, of bij inzet van een andere bevoegdheid, wordt gevraagd om zijn identiteitsbewijs, dient hij dit wel te tonen.

De bevindingen van de toezichthouder bij aankopen met een fictieve identiteit zijn onderdeel van zijn onderzoek en kunnen worden gebruikt als onderbouwing van het besluit tot oplegging van een bestuurlijke herstelsanctie of een bestuurlijke boete. Dat betekent dat het uitoefenen van toezicht onder een fictieve identiteit ingrijpende gevolgen kan hebben voor een handelaar.

Opgemerkt wordt dat de voorgestelde bevoegdheid zich onderscheidt van onderzoek in het kader van toezicht naar informatie die reeds openbaar is. Daarvoor is geen aanvullende wettelijke grondslag nodig. Ook moet deze bevoegdheid worden onderscheiden van anoniem toezicht. Anoniem toezicht (het zogenaamde 'mystery shopping') is in de praktijk gebruikelijk en behoeft geen expliciete wettelijke basis. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft in zijn uitspraak van 8 juli 2015 geoordeeld dat vanwege de doeltreffendheid van het onderzoek naar de naleving van de wet het in beginsel toelaatbaar is dat de toezichthouders anoniem toezicht uitoefenen.²⁵ De artikelen 5:13 en 5:15 van de Algemene wet bestuursrecht bieden daar ruimte voor.

Bij aankopen met een fictieve identiteit, waarbij de toezichthouder valse gegevens verstrekt aan een handelaar, is een wettelijke grondslag op zijn plaats omdat de handelaar hierdoor informatie kan verstrekken die hij niet zou hebben verstrekt als hij had geweten dat de persoon tegenover hem niet een consument maar een toezichthouder is. Met het oog op een eerlijk proces mag een toezichthouder een handelaar niet tot andere overtredingen van de consumentenregelgeving brengen dan waarop diens opzet was gericht en zijn handelspraktijk is ingericht.

Uitgangspunt is dat het gebruik van een fictieve identiteit nodig en proportioneel moet zijn, zowel ten aanzien van de zwaarte van de overtreding als de mogelijkheden om alternatieve toezichtsbevoegdheden in te zetten. De verordening biedt ruimte om de bevoegdheden af te stemmen op de aard en de algehele werkelijke of potentiële schadelijke gevolgen van de inbreuk op het Unierecht ter bescherming van de consumentenbelangen.²⁶ Dit noopt tot een expliciete afweging in het licht van de dringende noodzaak van de inzet van deze bevoegdheid. Bovendien acht het kabinet het wenselijk om de wijze waarop deze vorm van toezicht wordt uitgeoefend met nadere waarborgen te bekleden in het belang van degene op wie het onderzoek betrekking heeft.

De handelwijze van de toezichthouder dient achteraf toetsbaar te zijn voor een rechter, wanneer deze moet oordelen over een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke herstelsanctie of een bestuurlijke boete die is gebaseerd, of mede is gebaseerd, op bewijs dat door middel van deze methode is verkregen. Dat kan worden bewerkstelligd door de plicht voor een toezichthouder tot het opstellen van een verslag waarin hij meldt wat hem is gebleken en wat er verder tijdens dat onderzoek is voorgevallen.

4.2.3. Beperkingen ten aanzien van online interfaces en domeinnamen

Consumenten maken steeds meer gebruik van het internet voor de aankoop van producten of het afnemen van diensten. Voor deze vorm van zogeheten 'koop op afstand' voorzien het Burgerlijk Wetboek (boek 6, artikel 230m en verder) en de wet (artikel 8.2a, eerste lid) in bijzondere regels ter bescherming van de consument, zoals de plicht van de verkoper om voorafgaand aan de koop bepaalde informatie te verschaffen, om een schriftelijke bevestiging te geven en het product binnen dertig dagen te leveren en het recht van de consument op bedenktijd.

Toezicht op digitale handel met consumenten brengt nieuwe uitdagingen met zich voor toezichthouders. Een voorbeeld betreft partijen die illegaal binaire opties of andere financiële producten aanbieden via het internet. Zij slagen erin om hun illegale dienstverlening voort te zetten door stelselmatig niet te reageren op informatieverzoeken en andere handhavingscommunicatie van de toezichthouder, in dit geval de AFM. Een vergelijkbare problematiek bestaat ten aanzien van online verstrekkers van (flits)kredieten die zich vanuit andere EU-lidstaten op Nederlandse consumenten richten. Door de exorbitant hoge kosten die deze verstrekkers in rekening brengen, kunnen zij grote schade veroorza-

²⁵ ECLI:NL:CBB:2015:191.

²⁶ Artikel 10, tweede lid, van de verordening.



ken bij consumenten. Hiertegen kunnen de bevoegde autoriteiten op basis van de huidige bevoegdheden onvoldoende opgetreden.

De nieuwe verordening vereist dat de bevoegde autoriteiten in de digitale omgeving snel en doeltreffend een einde kunnen maken aan inbreuken op regels ter bescherming van consumentenbelangen, met name wanneer een handelaar zijn identiteit verbergt of zich elders vestigt binnen de Unie of in een derde land, om zo aan handhaving te ontkomen. In gevallen waarin het risico bestaat op ernstige schade voor de collectieve consumentenbelangen, moeten de bevoegde autoriteiten op grond van de verordening maatregelen kunnen nemen, waaronder het verwijderen van inhoud van een online interface of gelasten dat een duidelijk zichtbare waarschuwing wordt getoond wanneer consumenten zich toegang tot de online interface verschaffen. De maatregelen moeten geschikt zijn om hun doelstelling te verwezenlijken en mogen niet verder gaan dan daartoe noodzakelijk is.²⁷

Anders dan de overige maatregelen richten deze maatregelen zich niet per se tot de handelaar die de consumentenregelgeving overtreedt, maar kunnen zij ook zijn gericht op een aanbieder van een hostingdienst. Voor deze aanbieders geldt, als zij als tussenpersoon kwalificeren, op grond van de artikelen 12, 13 en 14 van de Europese richtlijn inzake elektronische handel²⁸ dat zij zijn gevrijwaard van aansprakelijkheid voor hun aandeel in het ontsluiten van materiaal dat in strijd is met regelgeving, wanneer zij op geen enkele wijze zijn betrokken bij de doorgegeven informatie.²⁹ Zodra een dergelijke aanbieder daadwerkelijk kennis heeft of krijgt van illegale informatie, dient hij prompt te handelen om de informatie te verwijderen of de toegang daartoe onmogelijk te maken, op straffe van verlies van zijn vrijwaring.

Deze vrijwaring laat de mogelijkheid evenwel onverlet dat de aanbieder die als tussenpersoon optreedt, door een rechterlijke autoriteit wordt bevolen om een inbreuk te beëindigen of te voorkomen (artikelen 12, derde lid, 13, tweede lid, en 14, derde lid, van die richtlijn). Een lidstaat mag de aanbieder geen algemene verplichting opleggen om toe te zien op de via zijn server verspreide informatie of om actief te zoeken naar feiten of omstandigheden die op onrechtmatige activiteiten duiden (artikel 15, eerste lid, van die richtlijn).

Tegen die achtergrond mag van communicatiedienstverleners, wanneer via hun dienst in strijd met consumentenregelgeving wordt gehandeld of het aannemelijk is dat in strijd met consumentenregelgeving zal worden gehandeld, een grote kans op schade aan de collectieve belangen van consumenten bestaat, redelijkerwijs worden verwacht dat zij op aanwijzing van een bevoegde autoriteit meewerken aan het ontoegankelijk maken van gegevensverkeer tussen een aanbieder en consumenten in Nederland.

Het kabinet onderkent dat de toepassing van deze door de verordening voorgeschreven bevoegdheid kan leiden tot een beperking van de vrijheid van meningsuiting, die mede de vrijheid omvat om inlichtingen te ontvangen of te verstrekken (artikel 7 van de Grondwet, artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens – hierna: EVRM – en artikel 11 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie). Het aanbieden van commerciële uitingen door een openbare elektronische communicatiedienst kan daaronder vallen. Artikel 7, derde lid, van de Grondwet bepaalt dat niemand voorafgaand verlof nodig heeft voor het openbaren van gedachten en gevoelens door andere middelen dan drukpers en omroep, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.

De uitoefening van het recht van vrijheid van meningsuiting kan op grond van artikel 10, tweede lid, van het EVRM worden beperkt indien dit bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk (proportioneel en subsidiair) is in het belang van onder meer het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, of om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen.

De in het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheid voldoet, tezamen met de vereisten van de nieuwe verordening, aan de vereisten die in het genoemde verdrag zijn gesteld aan een beperking. Het wetsvoorstel voorziet in een wettelijke regeling van de bevoegdheid en bevat, zoals in het navolgende uiteen wordt gezet, waarborgen die maken dat de toepassing van deze bevoegdheid alleen plaatsvindt met het oog op het gerechtvaardigde belang van de bescherming van consumenten tegen inbreuken op hun wettelijke rechten, zoals vereist door de onderhavige nieuwe Europese verordening.

²⁷ Overweging nr. 14 bij de Verordening.

²⁸ Richtlijn nr. 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt (PbEG L 178).

²⁹ Artikelen 12, 13 en 14 Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt ('richtlijn inzake elektronische handel'). Zie voor een nadere uiteenzetting de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Aanpassingswet richtlijn inzake elektronische handel (Kamerstukken II 2001/02, 28 197, nr. 3, blz. 25–28).



Omdat het hier gaat om commerciële uitingen, kan naar de mening van het kabinet aan de bescherming van consumenten op voorhand meer gewicht worden toegekend dan aan het belang van handelaren die inbreuk maken op de regels ter bescherming van de consument bij het verstrekken en ontvangen van gegevens van commerciële aard.³⁰

Uitgangspunt is bij deze bevoegdheid dat het gebruik nodig en proportioneel moet zijn. De voorgestelde bevoegdheid mag pas worden ingezet indien er geen andere doeltreffende middelen beschikbaar zijn om de inbreuk te doen beëindigen of te verbieden, en mag alleen worden toegepast om het gevaar van ernstige schade aan de collectieve consumentenbelangen te voorkomen (artikel 9, vierde lid, onderdeel g, aanhef, van de verordening). De verordening biedt daarbij ruimte voor een versterkte proportionaliteitstoets, waarbij de inzet van de bevoegdheid wordt afgestemd op de aard en de algehele werkelijke of potentiële schadelijke gevolgen van de inbreuk op het Unierecht ter bescherming van consumentenbelangen. Deze kan op basis van de verordening bovendien afhankelijk worden gesteld van voorafgaande rechterlijke toetsing.³¹ Deze aanvullende waarborgen zijn onder meer van belang vanwege de in artikel 16 van het Handvest gewaarborgde vrijheid van ondernemerschap en de daarop gebaseerde rechtspraak, die gedegen beoordeling vergen van de noodzaak om in te grijpen, de geschiktheid van de maatregel en de evenredigheid van de gevolgen daarvan.

Voorgesteld wordt de door artikel 9, vierde lid, onderdeel g, van de verordening vereiste bevoegdheden toe te voegen aan het bestuursrechtelijke instrumentarium van de betrokken bevoegde autoriteiten, in de vorm van een zelfstandige last, gericht aan een aanbieder van een hostingdienst, een beheerder van een domeinregister of een registrerende instantie dan wel aan een andere partij die ertoe in staat is om de last uit te voeren, nadat de dringende noodzaak daarvan is aangetoond. Deze last is gericht op het treffen van maatregelen door de aanbieder of instantie om ernstige inbreuken op de consumentenregelgeving te voorkomen, te beperken of te beëindigen.

Indien het benaderen van de aanbieder van de hostingdienst geen soelaas biedt om de website ontoegankelijk te maken, bijvoorbeeld indien een buitenlandse hostingprovider geen gehoor aan het verzoek geeft, kan de bevoegde autoriteit ter uitvoering van de nieuwe verordening degene die daartoe in staat is aan kunnen spreken of inhoud te verwijderen, de website ontoegankelijk te maken of een duidelijke waarschuwing aan consumenten weer te geven. Bij degene die daartoe in staat is kan worden gedacht aan de handelaar zelf, de hostingprovider, de beheerder van de website, en andere partijen die de mogelijkheid hebben om op legale wijze de betreffende online inhoud aan te passen. Ook kan de bevoegde autoriteit in voorkomend geval een beheerder van een domeinregister of een registrerende instantie gelasten een volledig gekwalificeerde domeinnaam te schrappen of de bevoegde autoriteit toe te laten om deze te registreren. Er zullen situaties zijn waarin het enkel opleggen van een zelfstandige last niet voldoende is om naleving te bewerkstelligen. Daarom wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om aan de zelfstandige last een dwangsom te verbinden bij niet-naleving in het voorgestelde artikel 2.7, zevende lid.

Bij inzet van deze bevoegdheid is ook van belang wat de gevolgen van de zelfstandige last voor het internetverkeer zijn. De inzet van deze bevoegdheid mag er niet toe leiden dat dienstverleners van de informatiemaatschappij die fungeren als tussenpersoon in de positie gebracht worden dat zij het internetverkeer moeten filteren. Het is immers niet hun taak om op eigen initiatief een inschatting te maken van de onrechtmatigheid van door hen doorgegeven uitingen. Een zelfstandige last op grond van het eerste lid, onderdeel a, of b, dient gericht te zijn op de onrechtmatige online inhoud, en kan niet gericht zijn op filtering of vervalsing van het internetverkeer als zodanig. Hiermee wordt bedoeld dat niet is toegestaan om een ondernemer te verplichten om DNS- of IP-blokkades uit te voeren. Dergelijke blokkades zijn relatief eenvoudig te omzeilen en daarmee niet effectief. Bovendien zorgen deze IP- en DNS-protocollen voor een goede technische werking van het internet, dat met blokkades of filtering kan worden ondermijnd.

De betrouwbaarheid van het DNS-verkeer wordt dus met deze bevoegdheid niet aangetast. Dit strookt met het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 'beschermen van publieke de kern van het Internet: naar een buitenlands internetbeleid'³² waarin hij concludeert dat ingrijpen in kernstructuren van het internet ongewenst is.

Met het oog hierop wordt voorgesteld expliciet te bepalen dat geen zelfstandige last opgelegd kan worden die leidt tot het blokkeren of filteren van internetverkeer in voorgesteld artikel 2.7, derde lid.

De verordening noopt tot introductie van de bevoegdheid tot het gelasten van beperkingen ten aanzien van online interfaces en domeinnamen, wat tot uitdrukking komt in het voorgestelde artikel

³⁰ Vgl. Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 10 januari 2013, req. 36769/08, Ashby Donald e.a. tegen Frankrijk.

³¹ Overweging 18 en artikel 10 van de verordening.

³² Kamerstukken II 2015/2016, 26 643, nr. 411.



2.7. Voor de handhaving van het strafrecht bestaat vanaf 1 januari 2019 ook een dergelijke bevoegdheid.³³

Vanwege de mogelijke beperking van grondrechten en het bijzondere belang van rechtsbescherming daarbij wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om de inzet van de bevoegdheid afhankelijk te stellen van een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris, belast met de behandeling van strafzaken bij de rechtbank Rotterdam. Het voorgestelde vereiste van een rechterlijke machtiging draagt bij aan de rechtseenheid waar het gaat om de inzet van deze bevoegdheid in verschillende rechtsgebieden.

Na oplegging van de voorgestelde zelfstandige last in artikel 2.7 staat voor belanghebbenden bezwaar en beroep open op grond van de Algemene wet bestuursrecht. De machtiging van de rechter-commissaris kan in deze procedure betrokken worden. Dit neemt niet weg dat de proportionaliteit en noodzakelijkheid van de zelfstandige last gronden voor bezwaar en beroep kunnen zijn, die de bestuursrechter zelfstandig en integraal kan toetsen.

Op dit moment bestaat een samenwerkingsprotocol tussen het Openbaar Ministerie, Belastingdienst en de ACM over de samenwerking in gevallen van samenloop bij handhaving van strafrecht en bestuursrecht.³⁴ Het ligt in de rede dat de bevoegde autoriteiten ook ter uitvoering van dit wetsvoorstel zorgdragen voor een gezamenlijk beleid ten aanzien van de inzet van deze bevoegdheid, waarbij wordt gespecificeerd welke handelswijze wordt gehanteerd ten aanzien van het traject voorafgaand aan de zelfstandige last en bij het opleggen van de zelfstandige last.

§ 4.3 Wettelijke bepalingen

De bijlage bij de verordening somt de wettelijke bepalingen waarop met behulp van de bevoegdheden uit de verordening toegezien dient te kunnen worden. Deze Europeesrechtelijke bepalingen zijn opgesomd in de bijlage bij de Wet handhaving consumentenbescherming. De verordening voorziet in een aanvulling van de te handhaven wettelijke bepalingen. Ter uitvoering daarvan voorziet dit wetsvoorstel in de aanwijzing van de bevoegde autoriteiten van handhaving van deze nieuwe bepaling. Nieuw is dat de ACM wordt belast met het toezicht op verordening (EU) 2017/1128 betreffende grensoverschrijdende portabiliteit van online- inhoudsdiensten in de interne markt. Het gaat hier om regels die waarborgen dat consumenten overal in de EU toegang hebben tot digitale content waarop zij op basis van een in hun lidstaat aangegaan contract toegang toe hebben. De AFM wordt in dit wetsvoorstel belast met toezicht op bepalingen uit de Wet op het financieel toezicht die de implementatie vormen van Richtlijn 2014/92/EU betreffende de vergelijkbaarheid van de in verband met betaalrekeningen aangerekende vergoedingen, het overstappen naar een andere betaalrekening en de toegang tot betaalrekeningen met basisfuncties. De ILT wordt in dit wetsvoorstel belast met het toezicht op verordening (EU) nr. 1371/2007 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer, verordening (EU) nr. 1177/2010 betreffende de rechten van passagiers die over zee of binnenwateren reizen en verordening (EU) nr. 181/2011 betreffende de rechten van autobus- en touringcarpassagiers.

Hoofdstuk 5. Advisering en toetsing

§ 5.1 Algemeen

Dit wetsvoorstel is medio 2018 voor advisering aangeboden aan diverse adviesorganen. In dit hoofdstuk worden de hoofdlijnen van de uitkomsten van die adviezen en consultatie-reacties beschreven.

Er zijn adviezen uitgebracht door:

- Adviescollege toetsing regeldruk;
- De Raad voor de Rechtspraak;

Ook is aan de ACM, de AFM, de IGJ, het CvdM, de NVWA en de ILT gevraagd een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets uit te brengen. ACM, AFM, IGJ en CvdM hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

§ 5.2 Advisering

Hieronder volgt een korte samenvatting van de ontvangen adviezen, gevolgd door een reactie daarop

³³ Artikel 125p van het Wetboek van Strafrecht, zoals gepubliceerd in *Stb.* 2018, 322.

³⁴ *Stcr.* 2015, 10250.



en een beschrijving van de wijze waarop in het wetsvoorstel (al dan niet) aan de adviezen tegemoet gekomen is.

5.2.1. Adviescollege toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) constateert dat uit de wetswijziging geen verplichtingen voor bedrijven of burgers voortvloeien. De eventuele lasten zijn voor de toezichthouders. Dit zijn bestuurlijke lasten, en deze vallen buiten het mandaat van ATR.

5.2.2 Raad voor de Rechtspraak

De Raad voor de Rechtspraak (RvdR) geeft aan dat hij kan instemmen met het bestuursrechtelijke karakter van de voorgestelde bevoegdheden, omdat deze passen in het huidige bestuursrechtelijke handhavinginstrumentarium.

De RvdR merkt op dat er al een buitenwettelijke variant van 'mystery shopping' bestaat. Hij adviseert om in de memorie van toelichting te verduidelijken in hoeverre een uitdrukkelijke wettelijke basis nodig geacht wordt en in hoeverre de buitenwettelijke variant bij gebreke daaraan niet langer mogelijk zou moeten zijn.

Naar aanleiding van deze opmerking is paragraaf 4.2.2 van deze memorie van toelichting op dit punt aangepast.

De RvdR is niet overtuigd door de argumenten voor de afgifte van een machtiging voor het opleggen van een zelfstandige last door de rechter-commissaris. Hij stelt voor om in plaats daarvan een besluitbevoegdheid met uitgestelde werking in het wetsvoorstel op te nemen. Om voldoende rechtsbescherming voorafgaand aan de tenuitvoerlegging van de last te waarborgen dient te worden bepaald dat de zelfstandige last niet eerder dan vijf dagen na bekendmaking in werking treedt, zodat er in die periode een voorlopige voorziening kan worden gevraagd bij de bestuursrechter door belanghebbenden. De RvdR constateert dat de mogelijkheid om een aanbieder en het openbaar ministerie te horen niet goed past in het werk van de rechter-commissaris in het strafrecht en dat horen van het Openbaar Ministerie omwille van rechtseenheid niet noodzakelijk is.

Het kabinet begrijpt en deelt het punt van de RvdR dat in het bestuursrecht een volstaand systeem van rechtsbescherming voorhanden is. Vanwege aansluiting bij andere wetten met een sterk vergelijkbare bevoegdheid, vanwege de mogelijke samenloop met strafbare feiten en vanwege de mogelijke zwaarwegende beperking van grondrechten bij het opleggen van deze zelfstandige last is in dit wetsvoorstel echter toch gekozen om een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris en de mogelijkheid om het openbaar ministerie te horen, te handhaven. Het kabinet merkt daarnaast op dat met de toetsing van het voornemen tot het opleggen van een zelfstandige last op grond van het voorgestelde artikel 2.7 door de rechter-commissaris een wettelijke waarborg biedt voor afstemming tussen het strafrecht en het bestuursrecht bij de inzet van de voorgestelde bevoegdheid. Een meer uitgebreide toelichting op dit punt is te vinden in paragraaf 4.2.3 van deze toelichting.

De RvdR stelt voor om mogelijk te maken dat de zelfstandige last gelijktijdig met een last onder dwangsom wordt opgelegd, om efficiënte handhaving te waarborgen.

Naar aanleiding van de opmerking van de RvdR over de oplegging van de zelfstandige last is het wetsvoorstel zo aangepast dat een dwangsom gelijktijdig met de zelfstandige last kan worden opgelegd (voorgesteld artikel 2.7, zevende lid).

De RvdR constateert dat de positie en beroepsmogelijkheden van derde-partijen en overige belanghebbenden onvoldoende tot uitdrukking komen in het wetsvoorstel, met name als het gaat om de manier waarop de bevoegdheid tot het beperken van de toegang tot online interfaces is weergegeven.

Het kabinet merkt op dat in de Algemene wet bestuursrecht is voorzien in een algemeen regime voor rechtsbescherming tegen besluiten van bestuursorganen. Dat regime is van toepassing op het voorgestelde artikel 2.7. Het wettelijk kader van de Algemene wet bestuursrecht biedt ruimte voor derde-belanghebbenden om op te komen tegen de voorgestelde zelfstandige last.

Tot slot verwacht de RvdR dat het voorliggende wetsvoorstel geen substantiële verhoging van de werklast zal opleveren. Blijkt dit anders te liggen, dan gaat hij er vanuit dat de organisatie van de Rechtspraak in dat geval wordt gecompenseerd.

EZK zal een toename in de werklast voor de rechtspraak als gevolg van dit wetsvoorstel na één jaar evalueren, waarbij aandacht wordt besteed aan de mate van toename in de werkzaamheden en de



herkomst van de verzoeken. Aan de hand van deze evaluatie zal worden bekeken hoe de rechtspraak wordt gecompenseerd als daartoe aanleiding is.

§ 5.3 Uitvoering- en handhaafbaarheidstoets

Hieronder volgt een korte samenvatting van de ontvangen uitvoerings- en handhaafbaarheidstoetsen (UHT), met telkens daarbij de reactie van het kabinet. De adviezen worden gezamenlijk per onderwerp behandeld.

Vooraf kan ten algemene worden opgemerkt dat de reacties de in het wetsvoorstel gemaakte keuze ondersteunen voor bestuursrechtelijke handhaving van de bevoegdheden die dit wetsvoorstel introduceert en de keuze om voor deze bevoegdheden geen onderscheid te maken tussen zuiver nationale en inbreuken binnen de unie conform het systeem van de Wet handhaving consumentenbescherming.

5.3.1 Toezicht met fictieve identiteit en hoedanigheid

De ACM verwelkomt de nieuwe bevoegdheid om toezicht te kunnen houden met fictieve identiteit en hoedanigheid. Zij adviseert om in de memorie van toelichting te verduidelijken dat deze nieuwe bevoegdheid de huidige praktijk van het zogenaamde 'mystery shopping' onverlet laat.

Naar aanleiding van dit advies is paragraaf 4.2.2 aangepast.

De ACM brengt in dat het toezicht met fictieve identiteit en hoedanigheid versterkt zou kunnen worden door de mogelijkheid te introduceren om gebruik te maken van fictieve betaalgegevens, waaronder een bankrekening. De AFM acht het noodzakelijk dat zij voor een effectieve toepassing van de bevoegdheid tot toezicht met fictieve identiteit en hoedanigheid kan beschikken over 'volwaardige' fictieve identiteiten om daadwerkelijk invulling te kunnen geven aan pseudokoop, bijvoorbeeld een bankrekening op een fictieve naam, een burgerservicenummer en een (post)adres.

Het kabinet heeft begrip voor het verzoek om de bevoegdheid voor toezicht met fictieve identiteit te versterken. Het kabinet acht het echter wenselijk om de versterking van deze bevoegdheid op Europees niveau te regelen en om hierin niet als lidstaat alleen te opereren. Het is zaak dat eerst ervaring wordt opgedaan met de nieuwe door de verordening voorgeschreven bevoegdheden. Ter voorbereiding op de evaluatie in 2023, waarin de verordening voorziet in artikel 40, zal Nederland op dit punt terugkomen.

De ACM adviseert om in artikel 2.2a, eerste lid, de term 'opzet' te schrappen omdat dit geen bewijsvoorwaarde is voor overtredingen van het consumentenrecht.

Het kabinet merkt op dat het voorgestelde artikel 2.2a regelt dat de toezichthouder een handelaar niet mag brengen tot andere overtredingen dan waarop diens opzet was gericht. In het bestuursrecht is opzet geen element van de overtreding. De handelaar op wie toezicht wordt uitgeoefend, mag door de anoniem opererende toezichthouder evenwel niet tot overtredingen aangezet worden die hij zonder dit toezicht niet begaan zou hebben. In de artikelsgewijze toelichting wordt nader ingegaan op de betekenis van het begrip 'opzet' in dit wetsvoorstel.

5.3.2 Beperkingen ten aanzien van online interfaces en domeinnamen

De ACM acht de inrichting van de procedure voor het beperken van online interfaces en domeinnamen, die uitgaat van een machtiging door de rechter-commissaris belast met strafzaken bij de rechtbank Rotterdam, te zwaar en niet doeltreffend. De ACM wijst erop dat toezicht op kansspelen ook toezicht op witwassen, financiering van terrorisme en andere gerelateerde vormen van criminaliteit omvat. Omdat dit bij het consumentenrecht niet aan de orde is, acht de ACM de machtigingsprocedure te zwaar en niet doeltreffend. De ACM ziet liever een uitsluitend bestuursrechtelijke inrichting van deze bevoegdheid. Ook de AFM onderschrijft de keuze voor een rechterlijke toets bij de uitoefening van de bevoegdheid tot het beperken van online interfaces en domeinnamen, maar acht het niet logisch en consistent dat de voorafgaande rechterlijke toetsing bij een rechtercommissaris in strafzaken plaatsvindt en dat het openbaar ministerie kan worden gehoord. Daarmee worden namelijk strafrechtelijke elementen geïntroduceerd. De ACM geeft daarnaast aan de in de memorie van toelichting geschetste processtappen niet doelmatig te achten, omdat deze de snelheid van inzet van de bevoegdheid kunnen beperken.

Het kabinet vindt van belang dat het met de introductie van de voorgestelde bevoegdheid in artikel 2.7 mogelijk is om niet alleen te handhaven ten aanzien van de handelaar zelf, maar ook ten aanzien van eenieder die ertoe in staat is om inhoud te verwijderen of toegang tot een online interface te beperken,



de aanbieder van een hostingdienst, een beheerder van een domeinregister en een registrerende instantie. Vanwege de aard van deze bevoegdheid, die niet tot de overtreder gericht hoeft te zijn en tegelijkertijd een inperking van grondrechten kan betekenen, acht het kabinet het noodzakelijk om nadere waarborgen te treffen. Door de beslissing over de machtiging neer te leggen bij de rechter-commissaris belast met strafzaken en deze de mogelijkheid te geven het Openbaar Ministerie te horen, wordt geborgd dat deze eventuele samenloop van inzet van bevoegdheden vooraf wordt gesignaleerd. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.2.3 van deze toelichting.

De ACM merkt op dat in de Memorie van Toelichting de indruk wordt gewekt van dwingende processtappen. De handelaar zou eerst een formele maatregel kunnen krijgen, vervolgens moet deze informeel worden aangesproken en uiteindelijk kan de zelfstandige last, na machtiging van de rechter-commissaris, worden opgelegd. Volgens de ACM bemoeilijken deze stappen de uitoefening van de bevoegdheid en kunnen dit zelfs onmogelijk maken.

Het kabinet vindt de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel van belang en beoogt met dit wetsvoorstel niet een vooraf bepaald proces voor te schrijven. De eisen van proportionaliteit en subsidiariteit vereisen een afweging waarbij de toezichthouder komt tot inzet van de minst ingrijpende bevoegdheid die het te realiseren doel kan bereiken in een specifieke situatie. Die afweging bepaalt welke processtappen aan de orde zijn. Dat kan betekenen dat de toezichthouder eerst in contact treedt met de persoon aan wie zij voornemens is om een zelfstandige last op te leggen, bijvoorbeeld om informatie te vergaren. Indien de situatie dit niet toelaat en voldoende aanleiding is tot het opleggen van een zelfstandige last, kan ook deze stap gemotiveerd achterwege blijven. Daarnaast kan de last worden opgelegd aan de handelaar, maar onder omstandigheden, bijvoorbeeld als de handelaar onvindbaar is, ook aan een andere partij. De rechter kan toetsen of in een concreet geval sprake is van proportionele en evenredige inzet van bevoegdheden en geeft op basis daarvan al dan niet een machtiging af.

De ACM acht de uitoefening van de bevoegdheid tot beperking van online interfaces en domeinnamen namens de overige toezichthouders waarin de ontwerpversie van dit wetsvoorstel voorzag niet uitvoerbaar. Reden die de ACM geeft zijn dat de ACM geen kennis en ervaring heeft met handhaving op de terrein van andere toezichthouders en ook niet bevoegd is om eigen onderzoek te doen. Daarom acht zij zichzelf niet goed in staat om een eigen afweging te maken en daarvoor verantwoordelijkheid te dragen. Evenmin kan een inschatting worden gemaakt voor de consequenties voor personeel en organisatie. De IGJ vraagt zich in het verlengde daarvan af wat de gang van zaken is indien de ACM niet in zou gaan op een verzoek van een 'bevoegde autoriteit voor de betreffende bepaling' om een zelfstandige last op te leggen. Het CvdM acht zich door zijn specifieke expertise en ervaring zeer wel in staat tot het maken van afgewogen keuzes omtrent de inzet van de bevoegdheid tot het beperken van online interfaces en domeinnamen, mede nu er voorafgaande rechterlijke toetsing van die inzet plaatsvindt.

Het kabinet merkt op dat uit de consultatie en uitvoerings- en handhavingstoetsen bleek dat bij de bevoegde autoriteiten geen bezwaren bestaan om deze bevoegdheid zelf uit te voeren. Het wetsvoorstel is op dit punt na de consultatie en uitvoerings- en handhavingstoetsen gewijzigd, zodat alle bevoegde autoriteiten de bevoegdheid kunnen uitoefenen. Deze aanpassing van het wetsvoorstel op dit punt is in lijn met de verordening, die vereist dat in beginsel elke bevoegde autoriteit over de vereiste bevoegdheden beschikt, of de bevoegdheid in elk geval ten aanzien van alle regelgeving in de bijlage bij de verordening kan worden ingezet. De tekst van paragraaf 4.2.1 van deze memorie van toelichting is op dit punt aangepast.

5.3.3 Tijdelijke maatregelen

De ACM voorziet dat artikel 9, vierde lid, onderdeel a, van de verordening, betreffende de bevoegdheid tot het opleggen van tijdelijke maatregelen, ruimte geeft voor het regelen van enkele aanvullende bevoegdheden, zoals de mogelijkheid om medewerking van intermediaire partijen in de handelsketen te vorderen en/of de mogelijkheid om bepaalde (handels-)activiteiten tijdelijk te verbieden.

Het kabinet merkt op dat de ACM reeds beschikt over de mogelijkheid om tijdelijke maatregelen te nemen. Deze kunnen bestaan uit maatregelen op basis van het reeds beschikbare handhavingsinstrumentarium en de voorgestelde bevoegdheid in artikel 2.7, die kunnen worden opgelegd vanaf het moment dat wordt voorzien dat een overtreding ernstige schade aan de collectieve belangen van consumenten kan veroorzaken, rekening houdend met de proportionaliteits- en noodzakelijkheidseisen. Ter voorbereiding van de evaluatie in 2023, waarin de verordening voorziet in artikel 40, zal Nederland de invulling van de bevoegdheden die met dit wetsvoorstel worden geïntroduceerd, aan de orde stellen.



5.3.4 Toezicht op online inhoudsdiensten

Op basis van het wetsvoorstel wordt de ACM belast met het toezicht op verordening (EU) 2017/1128 betreffende grensoverschrijdende portabiliteit van online- inhoudsdiensten in de interne markt. De ACM acht deze taak uitvoerbaar en handhaafbaar. Wel adviseert zij om in de memorie van toelichting hierop in te gaan.

Het kabinet heeft dit advies opgevolgd door met het wetsvoorstel de genoemde verordening toe te voegen aan de bepalingen met de handhaving waarvan de ACM is belast in onderdeel a van de tabel in de bijlage bij de Wet handhaving consumentenbescherming. Deze memorie van toelichting is op dit punt aangevuld in paragraaf 4.3.

5.3.5 Overig

De ACM constateert dat de nieuwe CPC-verordening een uitbreiding van haar taken als verbindingsbureau oplevert en komt in de loop van 2019 terug op de eventuele consequenties daarvan voor personeel en financiën.

De ACM adviseert om consequent de terminologie van aanbieder van de communicatiedienst uit artikel 1.1. aan te houden. De IGJ merkt ten aanzien van artikel 2.7, eerste lid, onder c, op dat de 'beheerder van een domeinregister of een registrerende instantie' die hier wordt benoemd, niet is opgenomen in de lijst van definities in zowel de huidige wet als in voorliggende conceptwetsvoorstel, noch wordt genoemd in de memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel.

Naar aanleiding van deze opmerking van de ACM is ervoor gekozen om de term 'aanbieder van een hostingdienst' te gebruiken, omdat de verordening deze term ook gebruikt. Een toelichting op deze term en de termen 'registrerende instantie' en 'beheerder van een domeinregister' is toegevoegd in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.7 in deze memorie van toelichting.

De ACM geeft aan dat voor artikel 11, onderdeel 3, van de verordening uitvoeringsregelgeving nodig is. Dit onderdeel regelt dat, bij een onderzoek op verzoek van een buitenlandse bevoegde autoriteit, ambtenaren van de verzoekende autoriteit de uitvoerende autoriteit kunnen vergezellen bij het onderzoek. De ACM geeft aan dat onduidelijkheid kan ontstaan over de bevoegdheden van deze ambtenaren.

De voorgestelde wijzigingen zijn overgenomen waar het technische onjuistheden in het wetsvoorstel betreft. Voor wat betreft de bevoegdheden van buitenlandse ambtenaren wijst het kabinet erop dat buitenlandse ambtenaren niet onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen, omdat zij niet binnen de Nederlandse rechtsmacht vallen. Buitenlandse ambtenaren zijn bovendien geen ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet en geen toezichthouder in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Zij kunnen dus wel de Nederlandse bevoegde autoriteit feitelijk ondersteunen, maar geen bevoegdheden uitoefenen.

De IGJ vraagt om verduidelijking van de volgende passage in paragraaf 4.2.2: 'Bij de inzet van deze bevoegdheid komt de overeenkomst wel daadwerkelijk tot stand. Het verbintenissenrecht is van toepassing.' De IGJ wijst er daarnaast op dat de passage 'In gevallen waarin (...) te beëindigen of te verbieden' in paragraaf 4.2.2 dubbelingen lijkt te bevatten.

Zoals de IGJ terecht constateert, bedoelt het kabinet met de passage over totstandkoming van een overeenkomst dat een koopovereenkomst tot stand komt als een bevoegde autoriteit een aankoop doet of (financiële)dienst afneemt met gebruikmaking van een fictieve identiteit. Paragraaf 4.2.2 van deze memorie van toelichting is op dit punt aangepast om onduidelijkheid hierover te vermijden. Waar deze memorie van toelichting dubbelingen bevatte, zijn aanpassingen gedaan naar aanleiding van de opmerkingen van de IGJ.

Hoofdstuk 6. Internetconsultatie

§ 6.1 Algemeen

Tussen 31 juli 2018 en 14 september 2018 was een ontwerp van dit wetsvoorstel met het oog op publieke consultatie gepubliceerd op het internet. In dit reactiedocument worden de commentaren per onderdeel besproken.

Drie partijen hebben ten algemene gereageerd. Een tweetal reacties zijn afkomstig van burgers. Zij geven ten algemene aan het wetsvoorstel niet te verwelkomen. Een persoon geeft hierbij aan dat toename van bevoegdheden van toezichthouders moet worden tegengegaan. Een derde reactie is



afkomstig van Wobshop. Deze geeft aan dat het wetsvoorstel zou leiden tot informeel achterhouden van informatie van de overheid.

Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan de verordening, die de introductie van een aantal nieuwe bevoegdheden vereist in nationale wetgeving ter handhaving van regels van consumentenbescherming. Het kabinet beoogt met dit wetsvoorstel deze bevoegdheden in te passen in het bestaande systeem van handhaving van consumentenregelgeving. Het wetsvoorstel bevat geen regeling over openbaarmaking dan wel geheimhouding van overheidsinformatie.

Van de volgende organisaties, in alfabetische volgorde, is een meer inhoudelijke reactie ontvangen: Bits of Freedom, LeaseWeb, Stichting Digitale infrastructuur Nederland en Stichting Internet Domeinregistratie Nederland, Vereniging van Registrars, VodafoneZiggo. Hierna wordt ingegaan op deze reacties per onderwerp. De meeste reacties gaan over uiteenlopende aspecten van de bevoegdheid tot het opleggen van beperkingen ten aanzien van online interfaces en domeinnamen. Daarna wordt ingegaan op de zienswijzen over toezicht met fictieve identiteit.

§ 6.2 Toezicht met fictieve identiteit

§ 6.2.1 Is sluiten kredietovereenkomst een dienst?

De bevoegdheid van het aannemen van een fictieve identiteit en hoedanigheid ziet zowel op het sluiten van een overeenkomst tot koop als tot het verrichten van een dienst. Naar de mening van één van de organisaties valt hiermee het aangaan van een ander type overeenkomst, bijvoorbeeld een overeenkomst tot koop van een product met de optie om achteraf te betalen, niet onder de bevoegdheid, omdat sprake is van een financiële dienst.

Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat de voorgestelde nieuwe toezichtsbevoegdheid kan worden toegepast bij toezicht op alle overeenkomsten waarop de regelgeving in de bijlage van de verordening van toepassing is. Het aangaan van een koopovereenkomst met een optie om achteraf te betalen wordt gezien als een overeenkomst bestaande uit een koopovereenkomst en een overeenkomst tot het verrichten van een dienst. Daarmee valt deze figuur onder de bevoegdheid. Voor handhaving van regelgeving die ziet op consumentenkredietovereenkomsten in de bijlage bij de verordening kan deze bevoegdheid worden ingezet als is voldaan aan de overige eisen voor de inzet van toezichtsbevoegdheden op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

§ 6.2.2 Toezicht met fictieve identiteit niet altijd uitvoerbaar (mysteryshopping)

Eén van de organisaties wijst er op dat toezicht met fictieve identiteit en hoedanigheid niet altijd mogelijk zal zijn, bijvoorbeeld als wordt gekozen voor de optie om achteraf te betalen via automatische incasso. Het bedrijf heeft verschillende validatieregels ingebouwd die het gebruik van onvolledige of onjuiste data moet tegengaan. Een aankoop met een onjuist IBAN-nummer zal bijvoorbeeld in de meeste gevallen niet succesvol zijn.

De verordening beoogt geen afbreuk te doen aan bestaande regelgeving.³⁵ Dit is dan ook de insteek van het kabinet bij dit wetsvoorstel. De middelen die nodig zouden zijn om toezicht met een fictieve identiteit in alle gevallen mogelijk te maken, zoals valse bankrekeningnummers en valse Burgerservicenummers, vergen aanpassing van regels voor uitgifte van paspoorten en het openen van bankrekeningen. Dit zal het vertrouwen van burgers en handelaren in het Nederlandse bankensysteem en de gemeentelijke basisadministratie kunnen ondermijnen. Dat is onwenselijk. De regering zal de effectiviteit en doelmatigheid van de bevoegdheid van het houden van toezicht met fictieve identiteit meenemen met het oog op inbreng in de evaluatie van de verordening in 2023.

§ 6.3 Beperkingen ten aanzien van online interfaces en domeinnamen

§ 6.3.1 Informele waarschuwing of mededeling voorafgaand aan een zelfstandige last

Verschillende organisaties hebben in hun reactie hun zorgen uitgesproken over de mogelijkheid dat bevoegde autoriteiten partijen informeel vragen inhoud te verwijderen of blokkeren, zonder van hun formele bevoegdheid in het voorgestelde artikel 2.7 gebruik te maken. De belangenafweging en beoordeling van de rechtmatigheid van het verzoek wordt zo volgens deze organisaties naar een dienstverlener van de informatiemaatschappij, die vaak slechts fungeert als tussenpersoon, verschoven. Dit terwijl deze beoordeling bij een onafhankelijke rechter thuishoort. Toetsing door een onafhankelijke rechter is een belangrijke waarborg die niet omzeild moet kunnen worden. Ketenpar-

³⁵ Artikel 2 van de Verordening.



tijen zouden niet altijd weerstand kunnen bieden tegen de overmacht van de autoriteit, ook al gaat het om een informele mededeling. Eén consultatiereactie legt daarnaast een verband tussen het discretionaire karakter van de bevoegdheid en de mogelijkheid van informele verzoeken en stelt voor om deze door middel van beleidsregels te (laten) inkaderen.

De memorie van toelichting is aangepast ten opzichte van de consultatieversie. De bevoegde autoriteiten dienen gebruik te maken van wettelijk kader van het voorgestelde artikel 2.7 en de Algemene wet bestuursrecht en kunnen, anders dan was vermeld in de consultatieversie, niet de gedragscode Notice & Take Down toepassen. Alvorens de bevoegde autoriteit een verzoek kan doen bij de rechter-commissaris, moet zij het besluit voorbereiden. Een proportionele en subsidiaire inzet van de bevoegdheid vergt informatie die de toezichthouder niet altijd paraat zal hebben. Daartoe zal zij zich voor een bepaalde casus moeten kunnen richten tot de partij aan wie zij voornemens is om de last op te leggen. Bij contact tussen die partij en de bevoegde autoriteit wordt nog geen verplichting opgelegd. De zelfstandige last wordt pas opgelegd na een toets van de rechter-commissaris, die de proportionaliteit en evenredigheid van het besluit toetst. Als de aangesproken partij het niet eens is met de zelfstandige last, kan hij bezwaar maken tegen het besluit, en daarna in beroep bij de bestuursrechter. Als er een spoedeisend belang is, kan hij ook direct een voorlopige voorziening vragen.

Het wetsvoorstel plaatst het discretionaire karakter van de bevoegdheid tot het opleggen van een zelfstandige last los van een informele benadering, zoals het doen van een informele waarschuwing of mededeling. Het discretionaire karakter betekent dat de autoriteit vrij is om in concrete gevallen steeds opnieuw een afweging te maken ten aanzien van de proportionaliteit van de inzet van de betrokken bevoegdheid.

Het opstellen van beleidsregels vereist een algemene aanpak van overtredingen. Een algemene aanpak laat zich in de voorgestelde bevoegdheid gezien het specifieke karakter van handhaving van consumentenregelgeving op voorhand niet vastleggen. Bovendien kan openbaarmaking van interventiebeleid van bevoegde autoriteiten de handhaving frustreren.

§ 6.3.2 Primair hostingprovider aanpakken en pas als dat niet kan andere partijen in keten

Verschillende reacties stellen dat de bevoegdheid tot het opleggen van beperkingen ten aanzien van online interfaces en domeinnamen pas mag worden gebruikt als het niet mogelijk is gebleken de beschikbaarheid van de informatie bij de informatieaanbieder zelf aan te pakken of bij de aanbieder van de hostingdienst waar de informatie op de server staat. Enkele organisaties hebben daarnaast een overzicht gegeven van de verschillende partijen in de digitale keten en van welke lasten het technisch mogelijk is voor hen om gevolg aan te geven.

Het kabinet heeft aan de hand van de overzichten van verschillende partijen het voorgestelde artikel 2.7, eerste lid, onderdeel a, aangepast. De tekst is zodanig aangepast dat een zelfstandige last alleen kan worden opgelegd aan diegene die ertoe in staat is om inhoud te verwijderen, of de toegang tot een online interface te berken, of een waarschuwing weer te geven wanneer consumenten zich toegang tot een online interface verschaffen. Deze memorie van toelichting is op deze wijzigingen eveneens aangepast.

In de praktijk zal de bevoegde autoriteit zich als dat mogelijk is, in eerste instantie richten tot de handelaar zelf die de overtreding begaat, door oplegging van een zelfstandige last, een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete. Als dit niet tot beëindiging van de overtreding leidt – bijvoorbeeld omdat de identiteit van de handelaar niet kan worden achterhaald of de handelaar zijn praktijken niet beëindigt – zal de bevoegde autoriteit zich wenden tot een partij in de digitale keten, zoals de aanbieder van een hostingdienst.

De bedoelde bevoegdheid kan pas worden ingezet als er geen andere doeltreffende middelen zijn om de overtreding te beëindigen. Uit de belangenafweging die de bevoegde autoriteiten moeten maken, vloeit voort welke bevoegdheid onder de gegeven omstandigheden geëigend is toe te passen en welke partij hiertoe het meest effectief aangesproken kan worden. Dit wetsvoorstel verduidelijkt dat de bevoegdheid in het voorgestelde artikel 2.7 alleen kan worden toegepast indien dat dringend noodzakelijk is.

§ 6.3.3 'Ernstige schade aan collectieve consumentenbelangen' te vaag

Eén van de organisaties acht de term 'ernstige schade aan collectieve consumentenbelangen' in artikel 2.7, eerste lid, een multi-interpretabel begrip en verzoekt om dit te verduidelijken.

De term 'ernstige schade aan collectieve consumentenbelangen' wordt ontleend aan artikel 9, vierde lid, onderdeel g, van de verordening. Met het voorgestelde artikel 2.7, eerste lid, beoogt het kabinet



uitvoering te geven aan dit artikelonderdeel van de verordening. Gebruik van een andere term kan hierbij tot verwarring en onjuiste uitvoering leiden. Tijdens de evaluatie in 2023, waarin de verordening voorziet in artikel 40, zal Nederland dit punt meenemen.

§ 6.3.4 Geen vervalsing of filtering internetverkeer bevelen

Verschillende organisaties spreken de zorg uit dat inzet van de bevoegdheid in het voorgestelde artikel 2.7 kan leiden tot vervalsing of filtering van internetverkeer, waarbij behalve de onrechtmatige ook rechtmatige informatie onbereikbaar wordt gemaakt. Zij achten dit onwenselijk omdat de bevoegdheid in dat geval in zou grijpen op de digitale infrastructuur van het internet.

Het kabinet deelt de mening van de insprekers dat vervalsing of filtering van internetverkeer niet wenselijk is. Daarom wordt voorgesteld om in het derde lid van artikel 2.7 te verduidelijken dat blokkeren of filteren van internetverkeer niet wordt toegestaan op grond van het eerste lid. Ook in de memorie van toelichting is dit punt verduidelijkt. Het kabinet wijst er op dat de bevoegde autoriteit steeds zal moeten afwegen of de inzet van deze bevoegdheid proportioneel is. Ook zal de bevoegde autoriteit in de zelfstandige last duidelijk moeten maken welke inhoud precies onrechtmatig is. De last kan zich niet breder uitstrekken dan tot die onrechtmatige inhoud en mag niet leiden tot filtering van internetverkeer. Dit vloeit voort uit afdeling 3.2 Algemene wet bestuursrecht.

§ 6.3.5 Consequenties van last tot beperken toegankelijkheid vooraf inventariseren

Verschillende organisaties hebben negatieve ervaringen met de toepassing van bevoegdheden die vergelijkbaar zijn met de voorgestelde bevoegdheden. Zij wijzen erop dat bevoegde autoriteiten de mogelijke gevolgen van het toepassen van de bevoegdheid en de technische en praktische mogelijkheden niet overzien die een aangesproken partij heeft om gehoor te geven aan de zelfstandige last.

Het kabinet deelt de mening dat een inventarisatie van de gevolgen onontbeerlijk is voor een noodzakelijke en proportionele inzet van de bevoegdheid in het voorgestelde artikel 2.7. Bevoegde autoriteiten zijn dan ook genoodzaakt om vooraf zo veel mogelijk informatie te verzamelen over mogelijke de gevolgen van een last tot het opleggen van beperkingen ten aanzien van online interfaces en domeinnamen. Dit vloeit voort uit artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht. In lijn met de verordening wordt de bevoegdheid afgestemd op de aard en de algehele werkelijke of potentiële schadelijke gevolgen van de inbreuk op het Unierecht ter bescherming van de consumentenbelangen. In het voorgestelde artikel 2.7 wordt dan ook een verplichting opgenomen om in het verzoek om een machtiging bij de rechter-commissaris een inschatting van de proportionaliteit en subsidiariteit, waaronder de gevolgen van de zelfstandige last, op te nemen.

§ 6.3.6 Aandacht voor inrichting procedure

Eén van de organisaties vraagt aandacht voor enkele aspecten van de procedure bij het verkrijgen van machtiging bij de rechtbank voor de toepassing van de bevoegdheid tot het opleggen van beperkingen ten aanzien van online interfaces en domeinnamen. Het gaat onder meer om redelijke tijdslijnen, termijnen, een beroepsmogelijkheid voor de beheerder of aanbieder en de partij wiens online interface het betreft.

Enkele organisaties vragen daarnaast om in de wet op te nemen dat de bevoegde autoriteiten verplicht worden tot harmonisatie en standaardisatie van het proces van bevelen naar bedrijven. Concreet vragen zij om het opheffen van verschillen tussen de processen voor in de aard gelijke bevoegdheden.

De bevoegdheid voor het opleggen van de zelfstandige last in het voorgestelde artikel 2.7 betreft een besluitbevoegdheid en valt daarmee binnen de reikwijdte van de Algemene wet bestuursrecht. Dat betekent dat voor wat betreft termijnen en bezwaar en beroep het regime van de Algemene wet bestuursrecht geldt. Bovendien gelden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De motiveeringsplicht in artikel 3.2 van de Algemene wet bestuursrecht wordt in het voorgestelde artikel 2.7, vierde lid, geëxpliciteerd met een voorafgaande motivering van proportionaliteit en subsidiariteit bij het verzoek om een machtiging van de rechter-commissaris. Daarbij moet gemotiveerd worden aangegeven dat er een dringende noodzaak bestaat tot het opleggen van de zelfstandige last.

De Algemene wet bestuursrecht biedt al een gestandaardiseerd kader voor wat betreft de procedure van de zelfstandige last in het bestuursrecht. Vanwege de specifieke kenmerken van handhaving van sectorale regelgeving, zoals het consumentenrecht, acht het kabinet ook de mogelijkheid van belang binnen om maatwerk te leveren het kader dat de Algemene wet bestuursrecht biedt.



§ 6.3.7 Aansprakelijkheid en kostenvergoeding

Verschillende organisaties pleiten voor financiële compensatie van de uitvoeringskosten van eventuele opgelegde maatregelen. Daarnaast pleiten zij ervoor om adressaten van handhavingsbesluiten uit te sluiten van aansprakelijkheid voor schade die hun cliënten lijden als gevolg van besluiten op basis van deze bevoegdheid.

Het kabinet stelt voorop dat de bevoegde autoriteit zich in eerste instantie zal wenden tot de eigenaar van de onrechtmatige inhoud, dat wil zeggen de handelaar. Pas als dat niet mogelijk is, bijvoorbeeld omdat deze onbekend blijft, kan de bevoegde autoriteit andere partijen aanspreken. Die partijen zijn alleen gehouden tot medewerking indien de bevoegde autoriteit een last heeft opgelegd. Desgewenst kunnen zij tegen die last opkomen bij de bestuursrechter. Bij uitvoering van de zelfstandige last gaat het om het opvolgen van een overheidsbevel. Daarmee wordt voldaan aan een wettelijke verplichting en is geen sprake van onrechtmatig handelen of een toerekenbare tekortkoming bij de nakoming van een verbintenis.

Het kabinet wijst in dit verband ook op de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (Stb. 2013, nr. 50). Op basis van deze wet zullen in de nieuwe titel 4.5 Algemene wet bestuursrecht kaders opgenomen worden voor schadevergoeding uit (onder meer) rechtmatige overheidsdaad, zoals handhavingsbesluiten. Deze kaders zijn momenteel al van toepassing op basis van bestendige rechtspraak.

§ 6.3.8 Inrichting bevoegdheid

Eén van de organisaties stelt dat de bevoegdheid in het voorgestelde artikel 2.7 zodanig zwaar is dat deze slechts past in de context van nationale veiligheid, bij politie en justitie, waar een rechterlijke toetsing vooraf altijd noodzakelijk is en toezicht en verantwoording bestaat.

De verordening schrijft voor dat de bevoegde autoriteiten op het gebied van consumentenregelgeving beschikken over deze bevoegdheden. De nieuwe bevoegdheden worden ingepast in het bestaande stelsel van consumentenregelgeving. De Algemene wet bestuursrecht vergt een belangenafweging die voldoet aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder evenredigheid en zorgvuldigheid, en deugdelijke motivering van bestuursorganen bij het nemen van (handhavings-)besluiten. Indien een belanghebbende bij een besluit vindt dat het besluit niet aan de eisen van de Algemene wet bestuursrecht voldoet, staat voor hem de mogelijkheid open om bij de rechter voorlopige voorziening te vragen of bezwaar te maken en in beroep te gaan tegen dit besluit. In dit wetsvoorstel wordt daarnaast voor de bevoegdheid in het voorgestelde artikel 2.7 voorzien in een voorafgaande rechterlijke toetsing door een machtiging verplicht te stellen voorafgaand aan het gebruik van de bevoegdheid.

Het kabinet kiest voor een bestuursrechtelijke inrichting van de nieuwe bevoegdheden, omdat de handhaving van het consumentenrecht bestuursrechtelijk is vormgegeven en is belegd bij diverse gespecialiseerde toezichthouders. Het betrekken van consumentenregelgeving in het strafrecht zal leiden tot onnodige criminalisering van overtreders van consumentenregelgeving.

Hoofdstuk 7. Transponeringstabel

Artikel(lid) verordening 2394/2017	Artikel in wetsvoorstel	Huidige wetgeving	Opmerkingen
1 en 2			Geen wettelijke uitvoering nodig, bevat geen norm
3, lid 1		1.1, 'wettelijke bepalingen' Whc	
3, lid 2 tot en met 4, 8 tot en met 14, en 16			Geen wettelijke uitvoering nodig, bevat geen norm
3, lid 5	1.1, 'inbreuk binnen de unie' Whc		
3, lid 6		1.1, 'bevoegde autoriteit' Whc	
3, lid 7		1.1, 'verbindingsbureau' Whc	
3, lid 15	1.1, 'online interface' Whc		
4			Geen wettelijke uitvoering nodig, EU-rechtelijk reguleren van feitelijke handelingen



Artikel(lid) verordening 2394/2017	Artikel in wetsvoorstel	Huidige wetgeving	Opmerkingen
5, lid 1	2.2 Whc 2.3, lid 2 Whc 3.1 Whc 3.5 Whc 3.7 Whc 3.9 Whc 3.11 Whc 2.3, lid 1 Whc		
5, lid 2 en 4			Geen wettelijke uitvoering nodig, EU-rechtelijk reguleren van feitelijke handelingen
5, lid 3			Geen wettelijke uitvoering nodig, rechtstreeks werkende norm voor bevoegde autoriteit
6, lid 1			Geen wettelijke uitvoering nodig, EU-rechtelijk reguleren van feitelijke handelingen
6, lid 2			Geen wettelijke uitvoering nodig, rechtstreeks werkende norm voor bevoegde autoriteit
6, lid 3			Geen wettelijke uitvoering nodig, EU-rechtelijk reguleren van feitelijke handelingen
7			Geen wettelijke uitvoering nodig, rechtstreeks werkende norm voor bevoegde autoriteit
8, lid 1			Geen wettelijke uitvoering nodig, EU-rechtelijk reguleren van feitelijke handelingen
8, lid 2			Geen wettelijke uitvoering nodig, opdracht aan de Europese Commissie
9, lid 1 en 2			Geen wettelijke uitvoering nodig, EU-rechtelijk reguleren van feitelijke handelingen
9, lid 3, onderdeel a		5:15 Algemene wet bestuursrecht 5:16 Algemene wet bestuursrecht 5:16a Algemene wet bestuursrecht 5:17 Algemene wet bestuursrecht 12c en 12d Instellingswet ACM 5:19 Algemene wet bestuursrecht	
9, lid 3, onderdeel b		5:16 Algemene wet bestuursrecht 5:16a Algemene wet bestuursrecht 5:17 Algemene wet bestuursrecht	
9, lid 3, onderdeel c	2.2a Whc 3.2, lid 3 Whc 3.6, lid 2, Whc 3.8, lid 2, Whc 3.10, lid 2, Whc 3.12, lid 2, Whc	5:15 Algemene wet bestuursrecht 5:16 Algemene wet bestuursrecht 5:16a Algemene wet bestuursrecht 5:17 Algemene wet bestuursrecht 12c en 12d Instellingswet ACM 5:19 Algemene wet bestuursrecht 7.19 Mediawet 2008 17 Tabaks- en rookwaren-wet	
9, lid 3, onderdeel d	2.2b Whc 3.3 Whc 3.6, lid 4, Whc 3.8, lid 4, Whc 3.10, lid 4, Whc 3.12, lid 4, Whc	5:18 Algemene wet bestuursrecht	



Artikel(lid) verordening 2394/2017	Artikel in wetsvoorstel	Huidige wetgeving	Opmerkingen
9, lid 4, onderdeel a	2.7 Whc	5:7 Algemene wet bestuursrecht 2:8 Whc	
9, lid 4, onderdeel b		12h Instellingswet ACM 3.4a, lid 1 Whc 3.6, lid 3 Whc 3.8, lid 3 Whc 3.10, lid 3 Whc 3.12, lid 3 Whc	
9, lid 4, onderdeel c			Geen wettelijke uitvoering nodig, EU-rechtelijk reguleren van feitelijke handelingen
9, lid 4, onderdeel d			Geen wettelijke uitvoering nodig, EU-rechtelijk reguleren van feitelijke handelingen
9, lid 4, onderdeel e		12j Instellingswet ACM 3.4, lid 2 onderdeel a Whc 115 Geneesmiddelenwet	
9, lid 4, onderdeel f		12j Instellingswet ACM 2.8 Whc 3.4, lid 2 onderdeel a Whc 2.9, onderdeel a, Whc 3.4, lid 2, onderdeel c, Whc 3.6, lid 2 onderdeel b Whc 3.8, lid 2 onderdeel b Whc 3.10, lid 2 onderdeel b Whc 3.12, lid 2 onderdeel b Whc 5:31d Algemene wet bestuursrecht	
9, lid 4, onderdeel g	2.7 Whc		
9, lid 4, onderdeel h		2.9, onderdeel b, Whc 3.4, lid 2, onderdeel b, Whc 3.6, lid 2 onderdeel a Whc 3.8, lid 2 onderdeel a Whc 3.10, lid 2 onderdeel a Whc 3.12, lid 2 onderdeel a Whc 5:31d Algemene wet bestuursrecht	
9, lid 5 en 6			Geen wettelijke uitvoering nodig, rechtstreeks werkende norm voor bevoegde autoriteit
9, lid 7		3:40 Algemene wet bestuursrecht 12v en 12w Instellingswet ACM 2.24 Whc	
9, lid 8, 10			Geen wettelijke uitvoering nodig, rechtstreeks werkende norm voor bevoegde autoriteit
11, lid 1 en 2			Geen wettelijke uitvoering nodig, EU-rechtelijk reguleren van feitelijke handelingen
11, lid 3, 12, lid 1			Geen wettelijke uitvoering nodig, rechtstreeks werkende norm voor bevoegde autoriteit
12, lid 2, 13, 14 lid 1 tot en met 4			Geen wettelijke uitvoering nodig, EU-rechtelijk reguleren van feitelijke handelingen
14, lid 5 en 6			Geen wettelijke uitvoering nodig, opdracht aan de Europese Commissie
15, 16 lid 1			Geen wettelijke uitvoering nodig, EU-rechtelijk reguleren van feitelijke handelingen
16, lid 2 tot en met 5, 17, lid 1			Geen wettelijke uitvoering nodig, rechtstreeks werkende norm voor bevoegde autoriteit
17, lid 2			Geen wettelijke uitvoering nodig, EU-rechtelijk reguleren van feitelijke handelingen
17, lid 3 en 4			Geen wettelijke uitvoering nodig, opdracht aan de Europese Commissie



Artikel(lid) verordening 2394/2017	Artikel in wetsvoorstel	Huidige wetgeving	Opmerkingen
17, lid 5, 18, lid 1			Geen wettelijke uitvoering nodig, rechtstreeks werkende norm voor bevoegde autoriteit
18, lid 2			Geen wettelijke uitvoering nodig, EU-rechtelijk reguleren van feitelijke handelingen
19, lid 1 en 2			Geen wettelijke uitvoering nodig, rechtstreeks werkende norm voor bevoegde autoriteit
19, lid 3			Geen wettelijke uitvoering nodig, EU-rechtelijk reguleren van feitelijke handelingen
19, lid 4 en 5, 20, 21, 22 lid 1			Geen wettelijke uitvoering nodig, rechtstreeks werkende norm voor bevoegde autoriteit
22, lid 2			Geen wettelijke uitvoering nodig, EU-rechtelijk reguleren van feitelijke handelingen
23			Geen wettelijke uitvoering nodig, rechtstreeks werkende norm voor bevoegde autoriteit
24, lid 1			Geen wettelijke uitvoering nodig, EU-rechtelijk reguleren van feitelijke handelingen
24, lid 2			Geen wettelijke uitvoering nodig, rechtstreeks werkende norm voor bevoegde autoriteit
25, 26 lid 1			Geen wettelijke uitvoering nodig, EU-rechtelijk reguleren van feitelijke handelingen
26, lid 2			Geen wettelijke uitvoering nodig, opdracht aan de Europese Commissie
26, lid 3 en 4			Geen wettelijke uitvoering nodig, rechtstreeks werkende norm voor bevoegde autoriteit
27, lid 1			Geen wettelijke uitvoering nodig, EU-rechtelijk reguleren van feitelijke handelingen
27, lid 2			Geen wettelijke uitvoering nodig, opdracht aan de Europese Commissie
27, lid 3, 28, 29 lid 1 en 2			Geen wettelijke uitvoering nodig, rechtstreeks werkende norm voor bevoegde autoriteit
29, lid 3, 30			Geen wettelijke uitvoering nodig, EU-rechtelijk reguleren van feitelijke handelingen
31			Geen wettelijke uitvoering nodig, rechtstreeks werkende norm voor bevoegde autoriteit
32, lid 1 en 2			Geen wettelijke uitvoering nodig, opdracht aan de Europese Commissie
32, lid 3 en 4, 33 lid 1 en 2			Geen wettelijke uitvoering nodig, rechtstreeks werkende norm voor bevoegde autoriteit
33, lid 3			Geen wettelijke uitvoering nodig, EU-rechtelijk reguleren van feitelijke handelingen
34			Geen wettelijke uitvoering nodig, rechtstreeks werkende norm voor bevoegde autoriteit
35, lid 1 en 4			Geen wettelijke uitvoering nodig, opdracht aan de Europese Commissie
35, lid 2 en 3			Geen wettelijke uitvoering nodig, rechtstreeks werkende norm voor bevoegde autoriteit
36, lid 1			Geen wettelijke uitvoering nodig, EU-rechtelijk reguleren van feitelijke handelingen
36, lid 2			Geen wettelijke uitvoering nodig, rechtstreeks werkende norm



Artikel(lid) verordening 2394/2017	Artikel in wetsvoorstel	Huidige wetgeving	Opmerkingen
37, lid 1 en 3			Geen wettelijke uitvoering nodig, EU-rechtelijk reguleren van feitelijke handelingen
37, lid 2 en 4			Geen wettelijke uitvoering nodig, opdracht aan de Europese Commissie
38, lid 1			Geen wettelijke uitvoering nodig, aanwijzing van instantie
38, lid 2			Geen wettelijke uitvoering nodig, rechtstreeks werkende norm
39			Geen wettelijke uitvoering nodig, EU-rechtelijk reguleren van feitelijke handelingen
40			Geen wettelijke uitvoering nodig, opdracht aan de Europese Commissie
41 en 42			Geen wettelijke uitvoering nodig, rechtstreeks werkende norm
Bijlage, onder 1		Bijlage Whc, onderdeel a	
Bijlage, onder 2		Bijlage Whc, onderdeel a	
Bijlage, onder 3		Bijlage Whc, onderdeel a	
Bijlage, onder 4		Bijlage Whc, onderdeel a	
Bijlage, onder 5		Bijlage Whc, onderdeel c	
Bijlage, onder 6		Bijlage Whc, onderdeel a	
Bijlage, onder 7		Bijlage Whc, onderdeel b	
Bijlage, onder 8		Bijlage Whc, onderdeel e	
Bijlage, onder 9		Bijlage Whc, onderdeel a	
Bijlage, onder 10	Bijlage Whc, onderdeel e		
Bijlage, onder 11		Bijlage Whc, onderdeel a	
Bijlage, onder 12		Bijlage Whc, onderdeel a	
Bijlage, onder 13	Bijlage Whc, onderdeel e		
Bijlage, onder 14		Bijlage Whc, onderdeel b	
Bijlage, onder 15		Bijlage Whc, onderdeel a	
Bijlage, onder 16		Bijlage Whc, onderdeel a	
Bijlage, onder 17		Bijlage Whc, onderdeel c	
Bijlage, onder 18		Bijlage Whc, onderdeel e	
Bijlage, onder 19	Bijlage Whc, onderdeel e		
Bijlage, onder 20		Bijlage Whc, onderdeel a	
Bijlage, onder 21		Bijlage Whc, onderdeel a	
Bijlage, onder 22	Bijlage Whc, onderdeel a		
Bijlage, onder 23		Bijlage Whc, onderdeel b	
Bijlage, onder 24	Bijlage Whc, onderdeel b		
Bijlage, onder 25		Bijlage Whc, onderdeel a	
Bijlage, onder 26	Bijlage Whc, onderdeel e		

Hoofdstuk 8. Artikelsgewijs

Artikel I (Wet handhaving consumentenbescherming)

Onderdelen A, B, K, L, M, N, O

Voorgesteld wordt de verwijzingen in de wet naar de oude verordening, haar begrippen en haar bepalingen aan te passen aan de nieuwe verordening, en waar dat nodig is nieuwe begrippen van de nieuwe verordening te introduceren.

In aanvulling op de definities die in artikel 3 van verordening 2017/2394 geregeld zijn, bevat het wetsvoorstel een voorstel voor een definitie van 'aanbieder van een hostingdienst' om onduidelijkheden te voorkomen over wie wordt bedoeld met deze term in het wetsvoorstel.

Voor de voorgestelde definitie van 'schade aan de collectieve belangen van consumenten' wordt aangesloten bij de definitie in de verordening, aangevuld met nationale inbreuken. Deze definitie is van belang voor de voorgestelde bevoegdheid om aanbieders van communicatiediensten, beheerders van domeinregisters en registrerende instanties, verplichtingen op te leggen. Deze bevoegdheid is in dit wetsvoorstel niet alleen van toepassing inbreuken binnen de Unie, wijdverbreide inbreuken, en



wijdverbreide inbreuken met een Uniedimensie, maar ook op nationale inbreuken.

Onderdeel C (artikel 2.2a), E, G, H, I, onder 2, J

Deze voorgestelde bepalingen regelen de bevoegdheid van de toezichthouders om gebruik te maken van een fictieve identiteit en een valse hoedanigheid. Verwezen wordt naar hoofdstuk 4, en in het bijzonder paragraaf 4.2.2 van deze memorie van toelichting.

Over de leden van de voorgestelde artikelen 2.2a en 3.3a van de wet kan het volgende worden opgemerkt.

Eerste lid

Het voorgestelde gebruik van het begrip 'opzet' in dit lid houdt verband met het volgende. Wanneer een toezichthouder gebruik maakt van de voorgestelde bevoegdheid, is het de toezichthouder niet toegestaan om andere handelingen van de handelaar te ontlokken dan de handelingen waarvan de toezichthouder vermoedt dat de handelaar die gaat uitvoeren. In tegenstelling tot in het strafrecht is in het consumentenrecht niet relevant of de overtreder de overtreding opzettelijk of niet opzettelijk pleegt. De toezichtsbevoegdheid die in dit artikel wordt voorgesteld, vereist dus niet dat de handelaar de overtreding opzettelijk begaat voor het inzetten van deze bevoegdheid.

De bevoegdheid in dit artikel zal in de praktijk een aanvulling zijn op de bevoegdheid van de toezichthouder om toezicht te houden zonder bekendmaking van zijn identiteit op grond van de hiervoor reeds aangehaalde rechtspraak van het Cbb. Deze mogelijkheid blijft bestaan. Het ligt in de rede dat de toezichthouder gebruik maakt van het voorgestelde artikel 2.2a Whc in gevallen waarin twijfel kan bestaan over de grondslag van de bevoegdheid.

Tweede lid

De voorgestelde verplichting van een toezichthouder die gebruik heeft gemaakt van een fictieve identiteit en een valse hoedanigheid om schriftelijk verslag te doen, zorgt ervoor dat is gewaarborgd dat een rechter later kan controleren of deze voorgestelde bevoegdheid op een evenredige manier is toegepast en de inzet ervan noodzakelijk was, zodat het aldus verkregen bewijs rechtmatig is verkregen.

De toezichthouder kan in het verslag zijn naam of het nummer dat op het legitimatiebewijs van de toezichthouder dat door de ACM is verstrekt, vermelden. Door zijn nummer in plaats van zijn naam te vermelden blijft de toezichthouder anoniem voor het publiek, maar is te allen tijde te achterhalen welke toezichthouder het verslag heeft opgesteld.

Het voorgestelde criterium van de dringende noodzaak noopt tot een expliciete afweging van de noodzaak van de uitoefening van de bevoegdheid in het licht van de omstandigheden als de aard van de normschending, de omvang van de groep benadeelden, de omvang van de schade en de samenhang met andere inbreuken. Deze motivering wordt opgenomen in het schriftelijke verslag, dat op grond van het tweede lid wordt opgemaakt.

Onderdelen D, F, G, tweede lid, H, tweede lid, I, derde lid, en J, tweede lid

Het voorgestelde nieuwe artikel 2.7 van de wet voorziet kort gesteld in de bevoegdheid om aanbieders van hostingdiensten, beheerders van domeinregisters ('*domain name registries*') en registrerende instanties ('*domain name registrars*'), verplichtingen op te leggen om ernstige schade aan de collectieve belangen van consumenten te voorkomen. Het voorgestelde artikel 3.4b van de wet regelt dat deze voorgestelde bepaling ook geldt voor de AFM. Voor de overige toezichthouders wordt voorgesteld om artikel 2.7 van overeenkomstige toepassing te verklaren. Op deze bevoegdheid is ingegaan in hoofdstuk 4, en meer in het bijzonder paragraaf 4.2.3 van deze memorie van toelichting.

Over de leden van het voorgestelde artikel 2.7 van de wet kan het volgende worden opgemerkt.

Eerste lid

De zelfstandige last kan worden gericht aan diegene die de overtreding kan beëindigen. Bij een overtreding op het internet kan niet altijd worden achterhaald welke handelaar de overtreding begaat. In die situatie kan de bevoegde autoriteit zich richten tot degene die een website op het internet plaatst heeft of degene die in staat moet worden geacht die website aan te passen of de inhoud daarvan van het internet te verwijderen. Als de handelaar die de overtreding begaat wel bekend is, vergt het vereiste van subsidiariteit dat de bevoegde autoriteit voordat zij zich wendt tot een ander dan



de handelaar, eerst vaststelt dat ernstige schade aan de collectieve belangen van consumenten niet kan worden voorkomen met een maatregel gericht aan de overtreder.

Onder het 'beperken van de toegang' kunnen verschillende maatregelen worden verstaan om te voorkomen dat consumenten van de gegevens kunnen kennisnemen of daarvan gebruik kunnen maken.

Bij het 'verwijderen van gegevens' gaat het om vernietiging. Dit mag alleen worden gevraagd van een aanbieder als dat noodzakelijk is voor het voorkomen van nieuwe overtredingen.

Met 'registrerende instantie' wordt bedoeld op partijen die domeinnaamdiensten aanbieden en rechtstreeks toegang hebben tot een domeinregistratiesysteem. Een voorbeeld van een beheerder van een domeinregister is Stichting Internet Domeinregistratie Nederland, die het .nl-domeinregister beheert. Een ander voorbeeld is Verisign, die het .com- en .net-domeinregister beheert.

Voorbeelden van een 'registrerende instantie' zijn internetservice-, hosting- en accessproviders, webdesign-, merken- en reclamebureaus, zoals KPN, XS4ALL, Mijndomein, en Yourhosting.

In iedere situatie zal de bevoegde autoriteit, met het oog op het verkrijgen van een machtiging van de rechter-commissaris, beoordelen welke maatregel het meest doelmatig is, rekening houdend met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Dat betekent dat het bevel wordt gericht tot degene die daarvoor het meest in aanmerking komt. Daarbij ligt het in de rede dat de toezichthouder zich in eerste instantie wendt tot de (rechts)personen genoemd onder a., en pas in laatste instantie tot de (rechts)personen genoemd onder c.

Vierde lid

Gezien de bijzondere kenmerken van de zelfstandige last in het voorgestelde artikel 2.7, wordt in het wetsvoorstel een verplichting opgenomen om in het verzoek om een machtiging bij de rechter-commissaris een inschatting van de proportionaliteit en subsidiariteit van de zelfstandige last op te nemen. De criteria in het eerste lid van artikel 2.7 nopen tot een expliciete afweging van de dringende noodzaak van de uitoefening van de bevoegdheid in het licht van omstandigheden als de aard van de normschending, de omvang van de groep benadeelden, de omvang van de schade, de samenhang met andere inbreuken en de gevolgen van het opleggen van de zelfstandige last. De rechter-commissaris maakt een afweging tussen het belang van de handhaving van het consumentenrecht, de belangen van degene die de gegevens op het internet heeft gepubliceerd, de eventueel in het geding zijnde grondrechten en de belangen van de aanbieder van een communicatiedienst, het domeinregister of de registrerende instantie. Ook dient hierbij aandacht te worden geschonken aan de vraag of sprake is van een zuiver interne situatie of een inbreuk met een grensoverschrijdende dimensie.

Doorgaans zal er een spoedeisend belang zijn bij het opleggen van de zelfstandige last. Het wetsvoorstel laat ruimte voor de rechter-commissaris om de procedure voor de afgifte van de machtiging kort en eenvoudig in te richten.

Vijfde lid

Dit voorgestelde lid regelt dat de ACM tegen deze uitspraak in beroep kan gaan bij de rechtbank Rotterdam, sector strafrecht, als de rechter-commissaris het verzoek om een machtiging afwijst en de ACM zich met dit besluit niet kan verenigen. Omdat de maatregel vaak een spoedeisend karakter zal hebben, wordt een korte beroepstermijn van veertien dagen voorgesteld. Op deze termijn is de Algemene termijnenwet van toepassing.

Belanghebbenden bij de zelfstandige last kunnen geen beroep aantekenen tegen de machtiging. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht kunnen belanghebbenden bij de zelfstandige last bezwaar maken bij de ACM en daarna beroep instellen bij de rechtbank Rotterdam, sector bestuursrecht.

Zesde lid

Het voorgestelde zesde lid regelt dat de machtiging van de rechter-commissaris gelijktijdig met de zelfstandige last bekendgemaakt moet worden, zodat inzichtelijk is of aan het vierde lid is voldaan.

Zevende lid

Het is zaak dat een aangesproken (rechts)persoon gevolg geeft aan de opgelegde zelfstandige last. In het onverhoopte geval dat dit niet zou gebeuren, is het met het oog op de bescherming van het consumentenbelang van belang dat de bevoegde autoriteit naleving kan afdwingen door oplegging van een last onder dwangsom. Dit voorgestelde artikellid beoogt te regelen dat aan de zelfstandige last een dwangsom kan worden verbonden.



Onderdeel P

De oude en de nieuwe verordening hebben betrekking op het toezicht op de naleving en de handhaving van de Europese regelgeving ter bescherming van consumentenbelangen, zoals omgezet in het recht van de lidstaten (artikel 3, onder 1, van de nieuwe verordening). Net als in de oude verordening zijn de desbetreffende verordeningen en richtlijnen in de bijlage bij de verordening opgesomd. Zoals in paragraaf 3.3, onderdeel b, van deze memorie van toelichting uiteen is gezet, voorziet de bijlage bij de wet in een toedeling van de bevoegdheden aan verschillende instanties, al naar gelang het specifieke onderwerp van de Europese consumentenregelgeving. Ten opzichte van de oude verordening is de opsomming van de Europese consumentenregelgeving aangevuld met een aantal nieuwe verordeningen en richtlijnen.

Dit voorgestelde onderdeel voorziet in een toedeling van bevoegdheden met betrekking tot deze regelgeving aan instanties die op de uitvoering daarvan zijn toegerust. Voorgesteld wordt de bevoegdheden betreffende vervoer daarom te beleggen bij de ILT en die betreffende betaalrekeningen bij de AFM. Aangezien er ten aanzien van onlinediensten geen specifieke bevoegde instantie bestaat binnen de consumentenregelgeving, wordt voorgesteld de desbetreffende bevoegdheden toe te delen aan de ACM.

Artikel II (Inwerkingtreding)

De datum van inwerkingtreding van deze wet is gelijk aan de datum waarop de nieuwe verordening van toepassing is en moet worden uitgevoerd: 17 januari 2020 (artikel 42 van de nieuwe verordening). Gelet hierop kan het beleid inzake vaste verandermomenten niet worden gevolgd. Dit geldt voor zowel het moment van inwerkingtreding als het moment van publicatie.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,



Bijlage. Overzicht van wettelijke bepalingen waarop middels de bevoegdheden in de wet handhaving consumentenbescherming wordt toegezien en die op grond van de wet handhaving consumentenbescherming worden gehandhaafd

Onderdeel a; handhaving door de Autoriteit Consument en Markt en Stichting Autoriteit Financiële Markten

Artikel 2b Prijzenwet

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen voorschriften worden vastgesteld betreffende:
 - a. het bekendmaken van de prijzen, waartegen producten of diensten worden aangeboden;
 - b. het bekendmaken van de prijzen per in die maatregel aangewezen meeteenheden, waartegen producten worden aangeboden;
 - c. het bekendmaken van de vergoedingen, die bij het bepalen van prijzen van diensten voor werkzaamheden per bij die maatregel aangewezen tijdsduur in rekening worden gebracht, en het bekendmaken van de geldbedragen, die bij het bepalen van prijzen van diensten voor materialen en onderdelen, te gebruiken bij het verrichten van die diensten, in rekening worden gebracht;
 - d. het specificeren van op verrichte diensten betrekking hebbende rekeningen.
2. De voordracht tot het vaststellen, wijzigen of intrekken van een algemene maatregel van bestuur als in het eerste lid bedoeld wordt Ons gedaan door Onze Minister en Onze Minister wie het mede aangaat tezamen.

Artikel 3 Prijzenwet

1. Onze Minister kan van het krachtens de artikelen 2 of 2b bepaalde op daartoe strekkend verzoek ontheffing verlenen.
2. De ontheffingen kunnen onder beperkingen worden verleend. Aan de ontheffingen kunnen voorschriften worden verbonden.
3. Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de ontheffing, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 8.2 Wet handhaving consumentenbescherming

1. Degene die een dienst van de informatiemaatschappij verleent als bedoeld in artikel 15d, derde lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, neemt de artikelen 15a en 15c, 15d, eerste en tweede lid, en 15f van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek in acht.
2. Indien commerciële communicatie als bedoeld in artikel 15e, derde lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, deel uitmaakt van een dienst van de informatiemaatschappij of een dergelijke dienst vormt, zorgt degene in wiens opdracht de commerciële communicatie geschiedt, dat artikel 15e, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek in acht wordt genomen.
3. De dienstverlener, bedoeld in het eerste lid, neemt de artikelen 196c, 227a, 227b en 227c van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek in acht.
4. Indien een wederpartij langs de elektronische weg een verklaring als bedoeld in artikel 227c, tweede lid, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek uitbrengt die door de in het eerste lid bedoelde dienstverlener mag worden opgevat hetzij als een aanvaarding van een door hem langs de elektronische weg gedaan aanbod, hetzij als een aanbod naar aanleiding van een door hem langs de elektronische weg gedane uitnodiging om in onderhandeling te treden, bevestigt de dienstverlener de ontvangst van deze verklaring zo spoedig mogelijk langs elektronische weg aan de wederpartij.
5. Het derde en vierde lid zijn niet van toepassing, indien een overeenkomst uitsluitend door middel van de uitwisseling van elektronische post of een soortgelijke vorm van individuele communicatie tot stand komt.

Artikel 8.2a Wet handhaving consumentenbescherming

1. Een handelaar als bedoeld in artikel 230g, eerste lid, onderdeel b, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek, die een overeenkomst aangaat waarop Afdeling 2B van Titel 5 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing is, neemt de bepalingen van die afdeling in acht.
2. Indien een overeenkomst waarop Afdeling 2B van Titel 5 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing is, tot stand komt via een andere persoon, handelend in het kader van zijn handels-, bedrijfs-, ambachts- of beroepsactiviteit, die daarbij optreedt namens of voor rekening van een handelaar, neemt ook die andere persoon de bepalingen van die afdeling in acht.
3. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing voordat de consument is gebonden aan een overeenkomst, dan wel aan een daartoe strekkend aanbod.



Artikel 8.3 Wet handhaving consumentenbescherming

Degene die algemene voorwaarden gebruikt in een overeenkomst met een consument, bindt die consument niet aan een beding indien dat beding vernietigbaar is volgens afdeling 3 van titel 5 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 8.4 Wet handhaving consumentenbescherming

Bij een consumentenkoop als bedoeld in artikel 5, eerste lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, neemt de verkoper de artikelen 5, 6, 6a, 17 tot en met 19, 21 tot en met 23 en 25 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in acht.

Artikel 8.4a Wet handhaving consumentenbescherming

1. Bij een consumentenkoop als bedoeld in artikel 5, eerste lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, neemt de als verkoper optredende handelaar de artikelen 9, vierde lid, 11 en 19a van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in acht.
2. Indien een consumentenkoop als bedoeld in artikel 5, eerste lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, tot stand komt via een andere persoon, handelend in het kader van zijn handels-, bedrijfs-, ambachts- of beroepsactiviteit, die daarbij optreedt namens of voor rekening van de als verkoper optredende handelaar, neemt ook die andere persoon de artikelen 9, 11 en 19a van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in acht.

Artikel 8.5 Wet handhaving consumentenbescherming

De toezending van een niet bestelde zaak, of de ongevraagde levering van water, gas, elektriciteit, stadsverwarming of digitale inhoud die niet op een materiële drager is geleverd, ongeacht of de digitale inhoud individualiseerbaar is en of er feitelijke macht over kan worden uitgeoefend, of het verrichten van een niet opgedragen dienst, met het verzoek tot betaling van een prijs, bedoeld in artikel 7, tweede lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, is niet toegestaan.

Artikel 8.6 Wet handhaving consumentenbescherming

Een handelaar als bedoeld in artikel 50a, onderdeel b, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, die een overeenkomst aangaat als bedoeld in artikel 50a, onderdelen c tot en met f, van dat Boek, neemt de artikelen 50a tot en met 50i van dat Boek in acht.

Artikel 8.7 Wet handhaving consumentenbescherming

Een handelaar als bedoeld in artikel 500, onderdeel g, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek neemt de bij of krachtens de artikelen 500 tot en met 513d van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek gestelde eisen in acht.

Artikel 8.8 Wet handhaving consumentenbescherming

Het is een handelaar als bedoeld in artikel 193a, eerste lid, onderdeel b, van Boek 6 van het Burgerlijk wetboek niet toegestaan oneerlijke handelspraktijken te verrichten als bedoeld in Afdeling 3A van Titel 3 van dat boek.

Artikel 8.10 Wet handhaving consumentenbescherming

Een pandhuis neemt de bepalingen van Titel 2D van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in acht.

Artikel 11.7 Telecommunicatiewet

1. Het gebruik van automatische oproep- en communicatiesystemen zonder menselijke tussenkomst, faxen en elektronische berichten voor het overbrengen van ongevraagde communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden aan abonnees of gebruikers is uitsluitend toegestaan, mits de verzender kan aantonen dat de desbetreffende abonnee of gebruiker daarvoor voorafgaand toestemming heeft verleend, onverminderd hetgeen is bepaald in het derde en vierde lid.
2. Indien de gebruiker, bedoeld in het eerste lid, een rechtspersoon is dan wel een natuurlijke persoon die handelt in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf, geldt met betrekking tot het door middel van elektronische berichten overbrengen van ongevraagde communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden dat geen voorafgaande toestemming is vereist:
 - a. indien de verzender bij het overbrengen van de communicatie gebruik maakt van elektronische

- contactgegevens die door de gebruiker daarvoor zijn bestemd en bekendgemaakt, en deze zijn gebruikt in overeenstemming met de door de gebruiker aan die contactgegevens verbonden doeleinden, of
- b. indien de gebruiker is gevestigd buiten de Europese Economische Ruimte en voldaan is aan de in het desbetreffende land geldende voorschriften met betrekking tot het verzenden van ongevraagde communicatie.
3. Een ieder die elektronische contactgegevens voor elektronische berichten heeft verkregen in het kader van de verkoop van zijn product of dienst mag deze gegevens gebruiken voor het overbrengen van communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden met betrekking tot eigen gelijksoortige producten of diensten, mits bij de verkrijging van de contactgegevens aan de klant duidelijk en uitdrukkelijk de gelegenheid is geboden om kosteloos en op gemakkelijke wijze verzet aan te tekenen tegen het gebruik van die elektronische contactgegevens, en, indien de klant hiervan geen gebruik heeft gemaakt, hem bij elke overgebrachte communicatie de mogelijkheid wordt geboden om onder dezelfde voorwaarden verzet aan te tekenen tegen het verder gebruik van zijn elektronische contactgegevens. Artikel 41, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens is van overeenkomstige toepassing.
 4. Op het gebruik van elektronische berichten voor de in het eerste lid genoemde doeleinden zijn de vereisten van artikel 15e, eerste lid, onderdelen a tot en met c, van boek 3 van het Burgerlijk Wetboek van overeenkomstige toepassing en bedoeld gebruik bevat geen aanmoedigingen informatie op het internet te raadplegen die in strijd is met dat artikel. Bij dat gebruik dienen te allen tijde de volgende gegevens te worden vermeld:
 - a. de werkelijke identiteit van degene namens wie de communicatie wordt overgebracht, en
 - b. een geldig postadres of nummer waaraan de ontvanger een verzoek tot beëindiging van dergelijke communicatie kan richten.
 5. Het gebruik van andere dan de in het eerste lid bedoelde middelen voor het overbrengen van ongevraagde communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden is toegestaan met inachtneming van het bepaalde in het zesde tot en met twaalfde lid, tenzij de abonnee op de in het zesde lid bedoelde wijze dan wel anderszins te kennen heeft gegeven dat hij de ongevraagde communicatie niet wenst te ontvangen.
 6. Er is een register waarin de contactgegevens van de abonnee worden opgenomen die daarmee te kennen geeft dat hij ongevraagde communicatie als bedoeld in het vijfde lid niet wenst te ontvangen. De inschrijving in het register is voor onbepaalde tijd totdat de abonnee te kennen geeft dat zijn contactgegevens uit het register verwijderd kunnen worden. Het register wordt gehouden door een door Onze Minister aan te wijzen beheerder. De beheerder is verantwoordelijke als bedoeld in artikel 1, onder d, van de Wet bescherming persoonsgegevens.
 7. Het register heeft als doel de abonnee te vrijwaren van de ongevraagde communicatie waarvan hij heeft aangegeven dat hij die niet wenst te ontvangen. De contactgegevens van de abonnee die zijn opgenomen in dit register worden niet voor enig ander doel gebruikt.
 8. De beheerder blokkeert of verwijdert op verzoek van degene die communicatie als bedoeld in het vijfde lid wil overbrengen contactgegevens van abonnees die in het register zijn opgenomen uit aan hem aangeboden bestanden met contactgegevens van abonnees, of stelt op verzoek de contactgegevens van abonnees uit het register voor dat doel beschikbaar aan degene die ongevraagde communicatie als bedoeld in het vijfde lid wil overbrengen.
 9. Het is verboden om communicatie als bedoeld in het vijfde lid over te brengen aan een abonnee die door opname van zijn contactgegevens in het register te kennen heeft gegeven deze ongevraagde communicatie niet te willen ontvangen.
 10. Degene die communicatie als bedoeld in het vijfde lid overbrengt, gebruikt voor het overbrengen van ongevraagde communicatie uitsluitend bestanden waaruit de contactgegevens die in het register zijn opgenomen, zijn geblokkeerd of verwijderd.
 11. Het negende en tiende lid zijn niet van toepassing op het overbrengen van communicatie als bedoeld in het vijfde lid voor zover de contactgegevens zijn verkregen in het kader van de verkoop van een product of dienst of in het kader van schenking aan een ideële of charitatieve organisatie en deze worden gebruikt voor het overbrengen van communicatie als bedoeld in het vijfde lid met betrekking tot eigen gelijksoortige producten of diensten of schenkingen aan de ideële of charitatieve organisatie.
 12. Tijdens elke overgebrachte communicatie wordt tijdens het gesprek gewezen op het register en op de mogelijkheid voor de abonnee verzet aan te tekenen tegen het verdere gebruik van zijn elektronische contactgegevens en wordt de abonnee de mogelijkheid geboden tot onmiddellijke opname in het register, bedoeld in het zesde lid. Aan de abonnee worden in dat geval geen kosten in rekening gebracht van voorzieningen waarmee wordt voorkomen dat hem ongevraagde communicatie wordt overgebracht. Artikel 41, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens is van overeenkomstige toepassing.
 13. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld ten aanzien van:
 - a. het blokkeren of verwijderen van contactgegevens van abonnees uit bestanden die gebruikt worden om communicatie over te brengen als bedoeld in het vijfde lid, het beschikbaar stellen



- van contactgegevens van abonnees uit het register en de periode gedurende welke de bestanden bewaard blijven en gebruikt kunnen worden;
- b. de taken, inrichting en verantwoording van de beheerder van het register;
 - c. de toegang tot het register alsmede de inrichting en het gebruik van het register;
 - d. de mogelijkheid van verzet als bedoeld in het twaalfde lid;
 - e. de mogelijkheid van onmiddellijke opname in het register als bedoeld in het twaalfde lid.

Artikel 8.11 Wet handhaving consumentenbescherming

Het is de houder van een gedragscode, bedoeld in artikel 193a, eerste lid, onderdeel j, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek, niet toegestaan met die gedragscode een handelen in strijd met de artikelen 193a tot en met 193i van dat boek te bevorderen.

Artikel 8.12 Wet handhaving consumentenbescherming

Bij een koopovereenkomst of een overeenkomst tot het verrichten van diensten als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, respectievelijk onderdeel d, van de Implementatiewet richtlijn buitengerechtelijke geschillenbeslechting consumenten neemt de in Nederland gevestigde ondernemer, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel b van die wet, artikel 12 van die wet in acht.

Artikel 8.13 Wet handhaving consumentenbescherming

De in Nederland gevestigde ondernemer, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van de Implementatiewet buitengerechtelijke geschillenbeslechting consumenten, op wie artikel 14 eerste, tweede of zevende lid van verordening (EU) nr. 524/2013 van toepassing is, en de dienstverlener die een onlinemarktplaats aanbiedt en op wie artikel 14, eerste lid, van verordening (EU) nr. 524/2013 van toepassing is, nemen de verplichtingen uit artikel 14, eerste, tweede of zevende lid, van verordening (EU) nr. 524/2013 in acht.

– *Wetsvoorstel:*

verordening (EU) 2017/1128 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2017 betreffende grensoverschrijdende portabiliteit van online-inhoudsdiensten in de interne markt (PbEU 2017, L168)

Onderdeel b; handhaving door de Stichting Autoriteit Financiële Markten

Artikel 2:60 Wet op het financieel toezicht

1. Het is verboden in Nederland zonder een daartoe door de Autoriteit Financiële Markten verleende vergunning krediet aan te bieden.
2. De Autoriteit Financiële Markten kan op aanvraag, al dan niet voor bepaalde tijd, ontheffing verlenen van het eerste lid indien de aanvrager aantoont dat de belangen die dit deel en het Deel Gedragstoezicht financiële ondernemingen beogen te beschermen anderszins voldoende worden beschermd.

Artikel 2:80 Wet op het financieel toezicht

1. Het is verboden in Nederland zonder een daartoe door de Autoriteit Financiële Markten verleende vergunning te bemiddelen.
2. De Autoriteit Financiële Markten kan op aanvraag, al dan niet voor bepaalde tijd, ontheffing verlenen van het eerste lid en van hetgeen in het Deel Gedragstoezicht financiële ondernemingen is bepaald met betrekking tot bemiddelen, indien de aanvrager aantoont dat de belangen die dit deel en het Deel Gedragstoezicht financiële ondernemingen beogen te beschermen anderszins voldoende worden beschermd.
3. De Autoriteit Financiële Markten kan op aanvraag ontheffing verlenen van het eerste lid aan:
 - a. een persoon die met een overleden bemiddelaar tot het tijdstip van diens overlijden een duurzame gemeenschappelijke huishouding heeft gehad; of
 - b. een niet tot de huishouding behorend kind van een overleden bemiddelaar, indien het bedrijf van de overleden bemiddelaar wordt voortgezet en de belangen die dit deel en het Deel Gedragstoezicht financiële ondernemingen beogen te beschermen anderszins voldoende worden beschermd.
4. De in het derde lid bedoelde ontheffing kan met terugwerkende kracht worden verleend tot de datum van overlijden. De ontheffing wordt voor ten hoogste een jaar verleend en kan ten hoogste tweemaal met een jaar worden verlengd.
5. Het tweede lid is niet van toepassing op het bemiddelen in verzekeringen.
6. Het tweede en derde lid zijn niet van toepassing op het bemiddelen in hypothecair krediet.



Artikel 4:19 Wet op het financieel toezicht

1. Een financiële onderneming draagt er zorg voor dat de door of namens haar verstrekte of beschikbaar gestelde informatie ter zake van een financieel product, financiële dienst of neven-dienst, waaronder reclame-uitingen, geen afbreuk doet aan ingevolge deze wet te verstrekken of beschikbaar te stellen informatie.]
2. De door een financiële onderneming aan cliënten verstrekte of beschikbaar gestelde informatie, waaronder reclame-uitingen, ter zake van een financieel product, financiële dienst of nevendienst is correct, duidelijk en niet misleidend.

Artikel 4:20 Wet op het financieel toezicht

1. Voorafgaand aan het adviseren, het verlenen van een beleggingsdienst, het verlenen van een nevendienst of de totstandkoming van een overeenkomst inzake een financieel product niet zijnde een financieel instrument verstrekt een beleggingsonderneming of financiële dienstverlener de consument of, indien het een financieel instrument of verzekering betreft, de cliënt informatie voor zover dit redelijkerwijs relevant is voor een adequate beoordeling van die dienst of dat product. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de in de vorige volzin bedoelde informatie. Deze regels kunnen onder meer betrekking hebben op de informatie die wordt verschaft met betrekking tot de uitoefening door de consument of cliënt van de in artikel 230x, eerste en tweede lid, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek bedoelde rechten.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat een financiële onderneming in daarbij te bepalen gevallen in afwijking van het eerste lid, eerste volzin, de in dat lid bedoelde informatie geheel of gedeeltelijk na het aangaan van de overeenkomst verstrekt.
3. Gedurende de looptijd van een overeenkomst inzake een financieel product, financiële dienst of nevendienst verstrekt een beleggingsonderneming of financiële dienstverlener de consument, of, indien het een financieel instrument of verzekering betreft, de cliënt tijdig informatie over:
 - a. wezenlijke wijzigingen in de informatie, bedoeld in het eerste lid, voor zover deze wijzigingen redelijkerwijs relevant zijn voor de consument onderscheidenlijk de cliënt; en
 - b. bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te wijzen andere onderwerpen.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de gevallen waarin en de wijze waarop een financiële onderneming gedurende de looptijd van een overeenkomst informatie moet verstrekken.
5. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat de informatie, bedoeld in het derde lid, in daarbij aan te wijzen gevallen uitsluitend op verzoek van de consument onderscheidenlijk de cliënt wordt verstrekt.

Artikel 4:33 Wet op het financieel toezicht

1. Voorafgaand aan de totstandkoming van een overeenkomst inzake krediet verstrekt de aanbieder van krediet, indien van toepassing op basis van de door de consument kenbaar gemaakte voorkeur en verstrekte informatie, aan de consument informatie met het oog op een adequate beoordeling van het krediet.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat in afwijking van het eerste lid een aanbieder van krediet in daarbij te bepalen gevallen de in het eerste lid bedoelde informatie geheel of gedeeltelijk na het aangaan van de overeenkomst verstrekt.]
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent de voorwaarden waaraan de informatie, bedoeld in het eerste lid, voldoet.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen vormen van krediet worden aangewezen waarop het eerste lid niet van toepassing is.

Artikel 121 Boek 7 Burgerlijk Wetboek

1. De kredietgever heeft het recht tot gebundelde verkoop. Koppelverkoop is niet toegelaten.
2. Onverminderd lid 1 kan de kredietgever de consument, een familielid of een persoon uit de onmiddellijke omgeving van de consument verzoeken:
 - a. een beleggingsproduct of een particulier pensioenproduct te openen of aan te houden, indien dit product, dat hoofdzakelijk de belegger een inkomen tijdens pensionering biedt, tevens dient als bijkomende zekerheid voor de kredietgever in geval van wanbetaling, dan wel om kapitaal op te bouwen om het krediet terug te betalen of af te lossen, of tegoeden samen te voegen om het krediet te verkrijgen;
 - b. een afzonderlijke kredietovereenkomst te sluiten in combinatie met een kredietovereenkomst op basis van gedeelde vermogens om het krediet te verkrijgen.
3. De kredietgever kan van de consument verlangen dat hij over een verzekeringspolis met betrekking tot de kredietovereenkomst beschikt. De kredietgever is verplicht de verzekeringspolis van een andere dan de dienstverlener van zijn voorkeur te aanvaarden, mits de door die polis geboden



waarborg gelijk is aan die van de door de kredietgever voorgestelde verzekeringspolis.

– *Wetsvoorstel:*

Artikel 4:71f Wet op het financieel toezicht

1. Een bank die in Nederland betaalrekeningen aan consumenten aanbiedt, stelt consumenten die rechtmatig in de Europese Unie verblijven op verzoek in de gelegenheid een basisbetaalrekening in euro's aan te vragen en te gebruiken, ongeacht de nationaliteit of woonplaats van de consument en ongeacht enige andere grond als bedoeld in artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.
2. Voor de toepassing van deze paragraaf wordt onder consumenten die rechtmatig in de Europese Unie verblijven mede verstaan consumenten die in de Europese Unie verblijven en die geen vast adres hebben dan wel in afwachting zijn van de beslissing op een asielaanvraag of die om wettelijke of feitelijke redenen niet kunnen worden uitgezet.
3. Een basisbetaalrekening omvat de diensten, genoemd in artikel 17, eerste lid, van de richtlijn betaalrekeningen, voor zover de aangezochte bank die diensten ook aanbiedt aan consumenten die een andere betaalrekening dan een basisbetaalrekening aanhouden bij de betreffende bank.
4. De bank opent een basisbetaalrekening uiterlijk tien werkdagen na ontvangst van de volledige aanvraag, tenzij een of meer van de weigeringsgronden, bedoeld in artikel 4:71g van toepassing zijn.
5. De bank verplicht de aanvrager bij het openen van een basisbetaalrekening niet tot het afnemen van andere diensten of producten, tenzij het gaat om de verplichting tot het deelnemen in het eigen vermogen van de betreffende bank en de bank alle consumenten hiertoe verplicht bij het openen van een betaalrekening.
6. De bank biedt de diensten, bedoeld in het derde lid, kosteloos of tegen een redelijke vergoeding aan. De bank brengt niet meer dan een redelijke vergoeding in rekening bij de consument in geval van niet-nakoming van de verbintenissen uit hoofde van de raamovereenkomst voor betaaldiensten.
7. Het is een bank als bedoeld in het eerste lid niet toegestaan om basisbetaalrekeningen uitsluitend via internet aan te bieden.

Artikel 4:71g Wet op het financieel toezicht

1. Een bank weigert een basisbetaalrekening te openen, indien de bank bij het openen daarvan niet kan voldoen aan de bij of krachtens de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme gestelde eisen.
2. Een bank mag voorts het openen van een basisbetaalrekening weigeren indien de aanvrager:
 - a. niet kan aantonen een werkelijk belang te hebben bij het openen van een basisbetaalrekening in Nederland;
 - b. bij een in Nederland gevestigde bank een aanvraag voor een basisbetaalrekening heeft lopen of reeds een betaalrekening aanhoudt bij een andere in Nederland gevestigde bank, waarmee hij gebruik kan maken van de diensten, genoemd in artikel 17, eerste lid, van de richtlijn betaalrekeningen, tenzij de aanvrager verklaart ervan in kennis te zijn gesteld dat die betaalrekening zal worden opgeheven;
 - c. minder dan acht jaar geleden onherroepelijk is veroordeeld voor een misdrijf als bedoeld in de artikelen 225, 227a, 326, 341, 420 bis of 420 ter van het Wetboek van strafrecht;
 - d. een basisbetaalrekening had die op grond van artikel 4:71i, eerste lid, onderdeel f, minder dan twee jaar geleden is beëindigd; of
 - e. weigert om desgevraagd de in het derde lid bedoelde verklaring te ondertekenen.
3. Het is de bank toegestaan om, alvorens een basisbetaalrekening te openen, bij andere in Nederland gevestigde banken na te gaan of de aanvrager aldaar reeds een betaalrekening aanhoudt of heeft aangevraagd. De bank mag de aanvrager verzoeken om een verklaring te ondertekenen waaruit blijkt dat hij geen andere betaalrekening aanhoudt of heeft aangevraagd bij een in Nederland gevestigde bank.

Artikel 4:71h Wet op het financieel toezicht

1. Binnen tien werkdagen na ontvangst van de volledige aanvraag informeert de bank de aanvrager over de weigering een basisbetaalrekening te openen.
2. De weigering, bedoeld in het eerste lid, geschiedt schriftelijk en kosteloos, en onder opgaaf van redenen, tenzij dit laatste in strijd zou zijn met de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme of met de nationale veiligheid of de openbare orde.
3. Indien een bank weigert een basisbetaalrekening te openen, stelt de bank de aanvrager op de hoogte van:
 - a. de interne klachtenprocedure, bedoeld in artikel 4:17;



- b. het recht van de consument om een klacht in te dienen bij de Autoriteit Financiële Markten en het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening, met vermelding van de contactgegevens van de Autoriteit Financiële Markten en het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening.

Artikel 4:22 Wet op het financieel toezicht

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de informatieverstrekking door een financiële onderneming over een financieel product, financiële dienst of nevendienst.

Artikel 4:71j Wet op het financieel toezicht

1. Onze Minister draagt zorg voor de kosteloze toegang van consumenten tot ten minste één vergelijkingswebsites als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de richtlijn betaalrekeningen, die voldoet aan het bepaalde in artikel 7, derde lid, van die richtlijn.
2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de in het eerste lid bedoelde vergelijkingswebsite.
3. De Autoriteit Financiële Markten plaatst op haar website een verwijzing naar de in het eerste lid bedoelde vergelijkingswebsite.

Artikel 4:25 Wet op het financieel toezicht

1. Een financiële onderneming houdt zich bij de behandeling van de deelnemer, de consument of, indien het een financieel instrument of verzekering betreft, de cliënt aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen nadere regels met betrekking tot de in acht te nemen zorgvuldigheid. Onder nadere regels met betrekking tot de in acht te nemen zorgvuldigheid worden mede verstaan regels met betrekking tot de kosten die de financiële onderneming in rekening brengt indien de deelnemer, consument of cliënt een overeenkomst inzake een financiële dienst of een financieel product beëindigt en een overeenkomst met betrekking tot die financiële dienst onderscheidenlijk dat financieel product aangaat met een andere financiële onderneming.

Onderdeel c; handhaving door de Inspectie gezondheidszorg en jeugd

Artikel 82 Geneesmiddelenwet

1. In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:
 - a. beroepsbeoefenaar: een arts, apotheker, tandarts, verloskundige, verpleegkundige als bedoeld in artikel 36, veertiende lid, onder d, van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg, een persoon aan wie bij of krachtens artikel 36a van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg de bevoegdheid tot het voorschrijven van UR-geneesmiddelen is toegekend, apothekersassistent of een natuurlijke persoon of een rechtspersoon als bedoeld in artikel 62, eerste lid, onder d en derde lid;
 - b. ondernemer: de houder van een handelsvergunning of van een vergunning als bedoeld in artikel 18, eerste lid, tweede volzin.
2. Voor de toepassing van artikel 94, onder b, voor zover het een bijeenkomst betreft, wordt onder beroepsbeoefenaar tevens verstaan een verpleegkundige die in de uitoefening van zijn beroep in opdracht van een arts, tandarts of verloskundige geneesmiddelen toedient of verstrekt aan patiënten.

Artikel 83 Geneesmiddelenwet

Dit hoofdstuk is niet van toepassing op:

- a. geneesmiddelen voor onderzoek, niet zijnde geneesmiddelen waarvoor een handelvergunning is verleend en die worden gebruikt als vergelijkingsmateriaal in een medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen;
- b. de bijsluiter bij en de etikettering van een geneesmiddel;
- c. een brief of een emailbericht ter inwilliging van een verzoek om informatie over een geneesmiddel;
- d. informatie betreffende gezondheid of ziekte bij de mens.

Artikel 84 Geneesmiddelenwet

1. Reclame voor dan wel gunstbetoon met betrekking tot een geneesmiddel waarvoor geen handelvergunning is verleend, is verboden.
2. Andere gegevens dan die, bedoeld in artikel 73, tweede lid, onder a tot en met l, worden niet in reclame voor homeopathische geneesmiddelen als bedoeld in artikel 42, derde lid, gebruikt. Alle



aspecten van reclame voor andere geneesmiddelen dan die, bedoeld in de eerste volzin, zijn in overeenstemming met de gegevens die in de samenvatting van de productkenmerken van het desbetreffende geneesmiddel zijn opgenomen.

3. Reclame die het rationele gebruik van een geneesmiddel niet bevordert wegens het ontbreken van een objectieve voorstelling van zaken, is verboden.
4. Misleidende reclame is verboden.

Artikel 85 Geneesmiddelenwet

Publieksreclame is verboden voor geneesmiddelen die:

- a. uitsluitend op recept ter hand mogen worden gesteld;
- b. zonder recept ter hand mogen worden gesteld en middelen bevatten als bedoeld in lijst I of II van de Opiumwet.

Artikel 86 Geneesmiddelenwet

1. Publieksreclame voldoet aan de volgende eisen:
 - a. de reclame is zodanig weergegeven dat de boodschap als reclame overkomt bij het publiek en voor het publiek volstrekt duidelijk is dat het om een geneesmiddel gaat;
 - b. de reclame bevat de naam alsmede de algemene benaming indien het geneesmiddel slechts één werkzaam bestanddeel bevat;
 - c. de reclame bevat gegevens die voor een goed gebruik van het geneesmiddel onontbeerlijk zijn;
 - d. de reclame bevat het uitdrukkelijke verzoek om de bijsluiter dan wel de tekst op de buitenverpakking te lezen.
2. Het eerste lid, onder c en d, is niet van toepassing indien de reclame uitsluitend tot doel heeft de benaming van het geneesmiddel in herinnering te brengen bij het publiek.

Artikel 87 Geneesmiddelenwet

Reclame voor een kruidengeneesmiddel als bedoeld in artikel 42, achtste lid, bevat de vermelding dat het om een traditioneel kruidengeneesmiddel gaat, bij welke indicaties het wordt gebruikt en dat de indicaties uitsluitend zijn gebaseerd op een reeds lang bestaand gebruik.

Artikel 88 Geneesmiddelenwet

Publieksreclame is verboden indien deze vermeldt dan wel door zijn formuleringen of afbeeldingen de indruk wekt dat:

- a. het gebruik van het geneesmiddel een geneeskundig onderzoek of een chirurgische ingreep overbodig maakt;
- b. het geneesmiddel geen bijwerkingen kent of dat de werking beter is dan of gelijk is aan de werking van een ander geneesmiddel dan wel een andere geneeskundige behandeling;
- c. de normale goede gezondheid van een persoon door het gebruik van het geneesmiddel kan worden verbeterd;
- d. de normale goede gezondheid van een persoon kan worden aangetast wanneer het geneesmiddel niet wordt gebruikt;
- e. de veiligheid of de werkzaamheid van het geneesmiddel te danken is aan het feit dat het om een natuurlijke stof gaat.

Artikel 89 Geneesmiddelenwet

Publieksreclame is voorts verboden indien:

- a. deze uitsluitend of voornamelijk is gericht op kinderen;
- b. deze een aanprijzing dan wel een verwijzing naar een aanprijzing bevat van wetenschapsbeoefenaars, beroepsbeoefenaars of bij het publiek bekende personen;
- c. daarin het geneesmiddel gelijk wordt gesteld met een voedingsmiddel, een cosmetisch product of andere waren;
- d. deze door de beschrijving of de gedetailleerde uitbeelding van een ziektegeschiedenis tot een verkeerde zelfdiagnose kan leiden;
- e. daarin op misleidende wijze wordt verwezen naar genezenverklaringen;
- f. daarin op schrikwekkende of misleidende wijze gebruik wordt gemaakt van uitbeeldingen van veranderingen van het menselijk lichaam ten gevolge van een ziekte of letsel of van de werking van het geneesmiddel in het menselijk lichaam;
- g. daarin wordt aangegeven dat op verstrekking van het geneesmiddel aanspraak bestaat krachtens de wettelijke sociale ziektekostenverzekeringen.



Artikel 90 Geneesmiddelenwet

De verboden, bedoeld in de artikelen 85, 88, onder d, en 89, onder g, gelden niet voor publieksreclame ter bevordering van deelname aan een vaccinatieprogramma als bedoeld in artikel 6b van de Wet publieke gezondheid.

Artikel 91 Geneesmiddelenwet

1. Onverminderd artikel 84, vermeldt reclame die is gericht op beroepsbeoefenaren:
 - a. de samenstelling, therapeutische indicaties, contra-indicaties, werking en bijwerkingen van het geneesmiddel die overeenstemmen met de samenvatting van de kenmerken van het geneesmiddel;
 - b. de indeling van het geneesmiddel met betrekking tot de terhandstelling.
2. In documenten vastgelegde reclame die aan beroepsbeoefenaren wordt overhandigd of toegezonden, vermeldt, behalve de in het eerste lid bedoelde gegevens, tevens:
 - a. of op verstrekking van het geneesmiddel aanspraak bestaat krachtens de wettelijke sociale ziektekostenverzekeringen;
 - b. de datum waarop de documenten zijn opgesteld dan wel laatstelijk zijn gewijzigd.
3. De gegevens, opgenomen in documenten als bedoeld in het tweede lid, zijn zodanig exact, actueel, verifieerbaar en volledig dat de beroepsbeoefenaar zich een oordeel kan vormen over de therapeutische waarde van het geneesmiddel.
4. In documenten als bedoeld in het tweede lid, opgenomen citaten dan wel tabellen of andere illustraties die zijn ontleend aan wetenschappelijke publicaties of medische tijdschriften, zijn exact weergegeven met nauwkeurige bronvermelding.
5. Het eerste tot en met vierde lid is niet van toepassing indien de reclame uitsluitend tot doel heeft de benaming van het geneesmiddel in herinnering te brengen bij beroepsbeoefenaren.

Artikel 92 Geneesmiddelenwet

1. Het is verboden gratis monsters van een geneesmiddel te verstrekken, tenzij:
 - a. daartoe een gedateerde en persoonlijk ondertekende aanvraag door een beroepsbeoefenaar die bevoegd is UR-geneesmiddelen voor te schrijven is ingediend bij de betrokken ondernemer,
 - b. het monster niet groter is dan de kleinste verpakking die in de handel is,
 - c. aan een beroepsbeoefenaar als bedoeld onder a niet meer dan 2 monsters van hetzelfde geneesmiddel per kalenderjaar worden verstrekt,
 - d. op het monster is vermeld dat het gratis is en niet verkocht mag worden,
 - e. bij het monster een exemplaar van de samenvatting van de kenmerken van het geneesmiddel is gevoegd, en
 - f. degene die het gratis monster verstrekt, een administratie bijhoudt waarin is vastgelegd aan wie, op welke datum en in welke hoeveelheid het is verstrekt.
2. Het is verboden aan een beroepsbeoefenaar monsters te verstrekken die middelen bevatten als bedoeld in lijst I of II van de Opiumwet.

Artikel 93 Geneesmiddelenwet

De ondernemer draagt ervoor zorg dat degene die in opdracht van of namens hem artsen, apothekers, tandartsen of verloskundigen bezoekt om reclame te maken voor en informatie te verstrekken over een geneesmiddel:

- a. een zodanige opleiding tot artsbezoeker met goed gevolg heeft afgesloten dat hij beschikt over voldoende wetenschappelijke kennis om over de geneesmiddelen waarvoor hij reclame maakt, nauwkeurig en zo volledig mogelijk informatie te geven;
- b. bij elk bezoek aan een arts, apotheker, tandarts of verloskundige de samenvatting van de kenmerken van het geneesmiddel aan de betrokkene verstrekt of te diens beschikking houdt;
- c. aan de in artikel 95 bedoelde wetenschappelijke dienst de aan hem door een arts, apotheker, tandarts of verloskundige verstrekte inlichtingen meldt over ongewenste bijwerkingen van geneesmiddelen waarvoor hij reclame maakt, en over alle andere aspecten die verband houden met het gebruik of de werking van die geneesmiddelen.

Artikel 94 Geneesmiddelenwet

Gunstbetoon is verboden, tenzij:

- a. tegenover de aan een beroepsbeoefenaar in het vooruitzicht gestelde, aangeboden of toegekende gelden of op geld waardeerbare diensten of goederen dan wel tegenover zodanige door een beroepsbeoefenaar aanvaarde of ontvangen gelden, diensten of goederen, op basis van een schriftelijke overeenkomst door de beroepsbeoefenaar een prestatie wordt verricht die in een



- redelijke verhouding staat tot die gelden, diensten of goederen en van belang is voor de uitoefening van de geneeskunst, de farmacie, de tandheelkunst, de verpleegkunst of de verloskunst,
- b. het een bijeenkomst of manifestatie betreft waarbij de gastvrijheid die wordt geboden, beperkt blijft tot hetgeen strikt noodzakelijk is om aan de bijeenkomst of de manifestatie te kunnen deelnemen,
 - c. het geld of op geld waardeerbare diensten of goederen, niet zijnde een bijeenkomst of een manifestatie, betreft waartegenover geen prestatie van de beroepsbeoefenaar staat, die een geringe waarde hebben en relevant zijn voor de uitoefening van de geneeskunst, de farmacie, de tandheelkunst, de verpleegkunst of de verloskunst, of
 - d. het om kortingen en bonussen gaat met betrekking tot de inkoop van geneesmiddelen door personen en rechtspersonen als bedoeld in artikel 62, eerste lid, onder a, b en d.

Artikel 95 Geneesmiddelenwet

1. De houder van de handelsvergunning beschikt over een wetenschappelijke dienst die is belast met de voorlichting over de geneesmiddelen die hij in de handel brengt.
2. De ondernemer houdt een kopie van elke reclameboodschap die van hem is uitgegaan, met vermelding van de categorie van personen, rechtspersonen daaronder begrepen, tot wie de reclame was gericht, van de wijze waarop de reclame is verspreid en van de datum van eerste verspreiding, ter beschikking van de ambtenaren van het Staatstoezicht op de volksgezondheid die met het toezicht op de naleving van deze wet zijn belast of zendt dit, desgevraagd, toe.

Artikel 96 Geneesmiddelenwet

Het uitzenden van telewinkeldboodschappen is verboden.

Onderdeel d; handhaving door het Commissariaat voor de Media

Artikel 2.88 Mediawet 2008

1. De publieke media-instellingen bepalen, onverminderd het bepaalde bij of krachtens deze wet, vorm en inhoud van het door hen verzorgde media-aanbod en zijn daar verantwoordelijk voor.
2. De publieke media-instellingen brengen in overeenstemming met hun werknemers die zijn belast met de verzorging en samenstelling van het media-aanbod een redactiestatuut tot stand.
3. Het redactiestatuut bevat de journalistieke rechten en plichten van de werknemers, waaronder in elk geval:
 - a. waarborgen dat normen inzake journalistieke deontologie en kwaliteit worden gehanteerd; en
 - b. waarborgen voor redactionele onafhankelijkheid ten opzichte van adverteerders, sponsors en anderen die bijdragen hebben verstrekt voor de totstandkoming van media-aanbod.
4. De NTR en omroeporganisaties, waaraan omroepverenigingen die een voorlopige erkenning als bedoeld in artikel 2.23, tweede lid, hebben verkregen, de verzorging van hun media-aanbod hebben opgedragen, dragen ervoor zorg dat de verantwoordelijkheid van die omroepverenigingen in de samenwerking is gewaarborgd.

2.88a Mediawet 2008

Publieke media-instellingen stellen ten minste de volgende gegevens van de media-instelling gemakkelijk, rechtstreeks en permanent beschikbaar voor het publiek:

- a. naam;
- b. plaats van vestiging;
- c. contactgegevens waaronder e-mailadres of internetadres; en
- d. de naam van het Commissariaat als het orgaan dat is belast met het toezicht op de naleving op grond van titel 7.2.

2.88b Mediawet 2008

1. Reclame- en telewinkeldboodschappen en gesponsord media-aanbod zijn als zodanig herkenbaar.
2. In reclame- en telewinkeldboodschappen en gesponsord media-aanbod worden geen subliminale technieken gebruikt.
3. Het media-aanbod bevat geen:
 - a. sluikreclame; of
 - b. productplaatsing.



Artikel 2.89 Mediawet 2008

1. Tenzij dit bij of krachtens deze wet is toegestaan, bevat het media-aanbod van de publieke mediadiensten geen:
 - a. reclame- of telewinkeloedberodschappen; en
 - b. vermijdbare andere uitingen die onmiskenbaar tot gevolg hebben dat de afname van producten of diensten wordt bevorderd.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald in welke gevallen vermijdbare uitingen zijn toegestaan en wanneer uitingen onvermijdbaar zijn.

Artikel 2.94 Mediawet 2008

1. Reclame- en telewinkeloedberodschappen zijn door akoestische of visuele middelen duidelijk onderscheiden van de overige inhoud van het programma-aanbod.
2. Het programma-aanbod bevat geen reclame- en telewinkeloedberodschappen voor:
 - a. medische behandelingen.

Artikel 2.95 Mediawet 2008

1. Het aandeel reclame- en telewinkeloedberodschappen, inclusief omlijsting, in het programma-aanbod bedraagt:
 - (...)
 - b. per programmakanaal niet meer dan vijftien procent van de totale duur van het programma-aanbod op het programmakanaal per dag.
 - c. per uur niet meer dan twaalf minuten.

Artikel 2.96 Mediawet 2008

1. Reclame- en telewinkeloedberodschappen in het programma-aanbod worden zodanig geplaatst dat zij:
 - a. zijn opgenomen in blokken, welke blokken voor televisieprogramma-aanbod inclusief omlijsting ten minste één minuut duren;
 - b. op zondagen niet direct vooraf gaan aan of direct aansluiten op programma's van kerkelijke of geestelijke aard, tenzij de instelling die voor de inhoud van zodanig programma verantwoordelijk is daartegen geen bezwaar heeft gemaakt; en
 - c. niet in programma's worden opgenomen, behoudens het bepaalde in artikel 2.97.
2. Telewinkeloedberodschappen in het programma-aanbod duren elk ten hoogste één minuut en een blok als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, bestaat voor ten hoogste tweederde van de duur uit telewinkeloedberodschappen.
3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels gesteld worden over de plaatsing van reclame- en telewinkeloedberodschappen in en rond programma-aanbod dat in het bijzonder bestemd is voor kinderen jonger dan twaalf jaar.

Artikel 2.97 Mediawet 2008

1. In programma's worden alleen reclame- of telewinkeloedberodschappen opgenomen als:
 - a. het desbetreffende programma langer duurt dan anderhalf uur voor televisie, dan wel drie kwartier voor radio;
 - b. het desbetreffende programma bestaat uit het volledige verslag of de volledige weergave van een evenement;
 - c. zij worden opgenomen tijdens de in het evenement voorkomende gebruikelijke pauzes of tussen de in het evenement voorkomende zelfstandige onderdelen in blokken die ten minste een minuut duren;
 - d. de instelling die verantwoordelijk is voor de inhoud van het desbetreffende daartegen geen bezwaar heeft gemaakt op grond van afbreuk aan de integriteit, het karakter of de samenhang van het programma; en
 - e. dit geen afbreuk doet aan de rechten van rechthebbenden.
2. In programma's van kerkelijke of geestelijke aard en in programma's die in het bijzonder bestemd zijn voor kinderen jonger dan twaalf jaar worden geen reclame- of telewinkeloedberodschappen opgenomen.

Artikel 2.106 Mediawet 2008

3. Media-aanbod als bedoeld in het tweede lid wordt niet gesponsord als het:
 - a. geheel of gedeeltelijk bestaat uit nieuws, actualiteiten of politieke informatie; of
 - b. in het bijzonder is bestemd voor kinderen jonger dan twaalf jaar.



Artikel 2.107 Mediawet 2008

1. Bij gesponsord media-aanbod wordt ter informatie van het publiek duidelijk vermeld dat en door wie het media-aanbod is gesponsord.
2. De vermelding geschiedt door neutrale vermelding of vertoning van naam, (beeld)merk of ander onderscheidend teken van de sponsor.
3. Bij een gesponsord programma vindt de vermelding plaats aan het begin of het einde van het programma en kan de vermelding daarnaast plaatsvinden aan het begin of het einde van een reclameblok dat in het programma is opgenomen.
4. Ten aanzien van de vermelding geldt dat zij:
 - a. ten hoogste vijf seconden duurt;
 - b. voor zover deze niet plaatsvindt op de aan- of aftiteling, uitsluitend uit stilstaande beelden bestaat; en
 - c. niet beeldvullend is.
5. Het derde en vierde lid zijn zo veel mogelijk van overeenkomstige toepassing op het overige media-aanbod van de publieke mediadiensten.

Artikel 2.109 Mediawet 2008

Sponsorbijdragen worden rechtstreeks van de sponsors en door middel van een schriftelijke overeenkomst bedongen of aanvaard.

Artikel 2.113 Mediawet 2008

De publieke media-instellingen brengen jaarlijks via de jaarrekening verslag uit over de inkomsten uit sponsorbijdragen, het gesponsorde media-aanbod en de hoedanigheid van de sponsors, gespecificeerd per onderdeel van het media-aanbod.

Artikel 2.114 Mediawet 2008

De artikelen 2.107 tot en met 2.113 zijn van overeenkomstige toepassing als een andere instelling dan bedoeld in de begripsomschrijving van sponsoring in artikel 1.1 een bijdrage heeft gegeven voor de productie of aankoop van media-aanbod om de verspreiding daarvan te bevorderen of mogelijk te maken.

Artikel 3.5 Mediawet 2008

1. Een commerciële media-instelling bepaalt, onverminderd het bepaalde bij of krachtens deze wet, vorm en inhoud van het door haar verzorgde programma-aanbod en is daar verantwoordelijk voor.
2. Een commerciële media-instelling brengt in overeenstemming met de werknemers die zijn belast met de verzorging en samenstelling van het programma-aanbod een redactiestatuut tot stand waarin de journalistieke rechten en plichten van deze werknemers worden geregeld.

3.5a Mediawet 2008

Een commerciële media-instelling stelt ten minste de volgende gegevens van de media-instelling gemakkelijk, rechtstreeks en permanent beschikbaar voor het publiek:

- a. naam;
- b. plaats van vestiging;
- c. contactgegevens waaronder e-mailadres of internetadres; en
- d. de naam van het Commissariaat als het orgaan dat is belast met het toezicht op de naleving op grond van titel 7.2.

3.5b Mediawet 2008

1. Reclame- en telewinkeloedboodschappen, gesponsord programma-aanbod en productplaatsing zijn als zodanig herkenbaar.
2. In reclame- en telewinkeloedboodschappen, gesponsord programma-aanbod en programma-aanbod met productplaatsing worden geen subliminale technieken gebruikt.
3. Het programma-aanbod bevat geen sluikreclame.

Artikel 3.7 Mediawet 2008

1. Reclame- en telewinkeloedboodschappen zijn door akoestische, visuele of ruimtelijke middelen duidelijk onderscheiden van de overige inhoud van het programma-aanbod.
2. Het programma-aanbod bevat geen reclame- en telewinkeloedboodschappen voor:



- a. medische behandelingen; en
 - b. alcoholhoudende dranken tussen 06.00 uur en 21.00 uur.
3. In de naam van een programmakanaal mogen namen of (beeld-)merken van personen, bedrijven of instellingen op neutrale wijze worden vermeld of getoond.
 4. Het Commissariaat kan nadere regels stellen voor de vermelding of vertoning, bedoeld in het derde lid, welke regels de goedkeuring behoeven van Onze Minister.

Artikel 3.8 Mediawet 2008

1. Het programma-aanbod op een programmakanaal bestaat voor ten hoogste twaalf minuten per uur uit reclame- of telewinkeloedboodochappen.
2. Met inachtneming van deze afdeling kunnen in het programma-aanbod bestaande uit het verslag of de weergave van sportevenementen afzonderlijke reclame- of telewinkeloedboodochappen worden geplaatst en in het overige programma-aanbod bij uitzondering.

Artikel 3.9 Mediawet 2008

1. In het programma-aanbod op een programmakanaal duren blokken van telewinkeloedboodochappen zonder onderbreking ten minste vijftien minuten.
2. Blokken van telewinkeloedboodochappen zijn gedurende de gehele duur daarvan door visuele en akoestische middelen duidelijk als zodanig herkenbaar.
3. Artikel 3.8, eerste en tweede lid, is niet van toepassing op de telewinkeloedboodochappen.

Artikel 3.10 Mediawet 2008

1. In programma's worden alleen reclame- of telewinkeloedboodochappen opgenomen als deze geen afbreuk doen aan de integriteit, het karakter of de samenhang van het desbetreffende programma of aan de rechten van rechthebbenden.
2. In programma's die bestaan uit de weergave van kerkelijke of geestelijke samenkomsten worden geen reclame- of telewinkeloedboodochappen opgenomen.

Artikel 3.11 Mediawet 2008

In de volgende programma's worden ten hoogste eenmaal per geprogrammeerd tijdvak van dertig minuten reclame- of telewinkeloedboodochappen opgenomen:

- a. programma's bestaande uit films;
- b. programma's bestaande uit nieuws of commentaar op het nieuws; en
- c. programma's die in het bijzonder bestemd zijn voor kinderen jonger dan twaalf jaar, mits de geprogrammeerde duur van het programma meer dan dertig minuten bedraagt.

Artikel 3.13 Mediawet 2008

In televisieprogramma's die bestaan uit het verslag van een evenement worden alleen reclame- of telewinkeloedboodochappen opgenomen tijdens de in het evenement voorkomende gebruikelijke pauzes of tussen de daarin voorkomende gebruikelijke zelfstandige onderdelen.

Artikel 3.14 Mediawet 2008

1. In afwijking van de artikelen 3.8 en 3.11 mag een televisieprogrammakanaal worden verzorgd dat:
 - a. uitsluitend bestaat uit ten behoeve van zelfpromotie uitgezonden reclameboodochappen; of
 - b. uitsluitend bestaat uit telewinkeloedboodochappen.
2. In het programma-aanbod van een televisieprogrammakanaal als bedoeld in het eerste lid mogen andere reclameboodochappen worden opgenomen met inachtneming van de bepalingen die gelden voor het opnemen van reclameboodochappen in televisieprogramma-aanbod.

Artikel 3.15 Mediawet 2008

1. Programma-aanbod wordt alleen gesponsord als in het redactiestatuut, bedoeld in artikel 3.5, tweede lid, waarborgen zijn opgenomen voor de redactionele onafhankelijkheid van de werknemers die belast zijn met de verzorging en samenstelling van het programma-aanbod ten opzichte van de sponsors.
Programma-aanbod bestaande uit nieuws, actualiteiten of politieke informatie wordt niet gesponsord.



Artikel 3.16 Mediawet 2008

1. Bij gesponsord programma-aanbod wordt ter informatie van het publiek duidelijk vermeld dat en door wie het programma-aanbod is gesponsord.
2. De vermelding is zodanig vormgegeven dat:
 - a. tussen 06.00 uur en 21.00 uur de vermelding van sponsors die zich bezighouden met de productie of verkoop van alcoholhoudende dranken, geschiedt door neutrale vermelding of vertoning van naam of (beeld)merk; en
 - b. in andere gevallen dan bedoeld in onderdeel a, de vermelding geschiedt door vermelding of vertoning van naam, (beeld)merk of ander onderscheidend teken en het publiek niet rechtstreeks door middel van specifieke aanprijzingen wordt aangespoord tot het kopen of huren van producten of afname van diensten van de sponsors.
3. Bij een gesponsord programma vindt de vermelding plaats aan het begin of het einde van het programma en kan de vermelding daarnaast plaatsvinden aan het begin of het einde van de in het programma opgenomen reclameboodschap of reclameboodschappen.

Artikel 3.17 Mediawet 2008

1. In gesponsord programma-aanbod mogen:
 - a. onverminderd afdeling 3.2.3a, producten of diensten van sponsors worden vermeld of getoond; en
 - b. in de titel de naam, het (beeld)merk, producten of diensten van sponsors worden vermeld of getoond.
2. Het vermelden en vertonen als bedoeld in het eerste lid mogen het publiek niet door middel van specifieke aanprijzingen aansporen tot het kopen of huren van producten of afname van diensten van de sponsors.
3. Het Commissariaat kan nadere regels stellen voor de vertoning of vermelding in de titel, welke regels de goedkeuring behoeven van Onze Minister.

Artikel 3.18 Mediawet 2008

Artikel 3.16, eerste tot en met derde lid, is van overeenkomstige toepassing als een andere instelling dan bedoeld in de begripsomschrijving van sponsoring in artikel 1.1 een bijdrage heeft gegeven voor de productie of aankoop van programma-aanbod om de verspreiding daarvan te bevorderen of mogelijk te maken.

3.19 Mediawet 2008

1. Bij programma-aanbod dat bestaat uit het verslag of de weergave van een evenement dat niet voornamelijk bestemd is om als programma te worden uitgezonden, mogen de namen of (beeld)merken van die personen, bedrijven of instellingen, die een financiële of andere bijdrage hebben gegeven voor de totstandkoming van het evenement worden vermeld of getoond.
2. Artikel 3.16, tweede en derde lid, is van overeenkomstige toepassing.
3. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op situaties die vallen onder het verbod op sponsoring op grond van artikel 5 van de Tabaks- en rookwarenwet.

3.19a Mediawet 2008

1. Productplaatsing in het programma-aanbod, voor zover dat aanbod is geproduceerd na 19 december 2009, is niet toegestaan.
2. Tenzij het programma-aanbod in het bijzonder bestemd is voor kinderen jonger dan twaalf jaar, is het eerste lid niet van toepassing op programma-aanbod bestaande uit:
 - a. films;
 - b. series;
 - c. sportprogramma's; en
 - d. lichte amusementsprogramma's.

3.19b Mediawet 2008

1. Productplaatsing mag alleen voorkomen als in het redactiestatuut, bedoeld in artikel 3.5, tweede lid, waarborgen zijn opgenomen voor de redactionele onafhankelijkheid van de werknemers die belast zijn met de verzorging en samenstelling van het programma-aanbod in verband met productplaatsing.
2. Productplaatsing in het programma-aanbod is zodanig vormgegeven dat:
 - a. het publiek niet rechtstreeks door middel van specifieke aanprijzingen wordt aangespoord tot het kopen of huren van producten of afname van diensten; en



- b. het betrokken product geen overmatige aandacht krijgt.
3. Productplaatsing is niet toegestaan voor:
 - a. medische behandelingen; en
 - b. alcoholhoudende dranken tussen 06.00 uur en 21.00 uur.
4. Bij programma-aanbod waarin productplaatsing is opgenomen wordt ter informatie van het publiek duidelijk vermeld dat het programma-aanbod voorzien is van productplaatsing. De vermelding geschiedt op passende wijze en vindt plaats aan het begin en het einde van het programma en eveneens aan het begin of het einde van de in het programma opgenomen reclameboodschap of reclameboodschappen.
5. Het Commissariaat kan nadere regels stellen over de toepassing van productplaatsing in programma-aanbod, welke regels de goedkeuring behoeven van Onze Minister.

3.29d Mediawet 2008

Op commerciële mediadiensten op aanvraag zijn de artikelen 3.5, 3.5b, 3.6, 3.7, tweede lid, aanhef en onderdeel a, 3.15 tot en met 3.19c en 3.26 van overeenkomstige toepassing met uitzondering van de artikelen 3.16, tweede lid, aanhef en onderdeel a, en 3.19b, derde lid, onderdeel b.

Onderdeel e; handhaving door de Inspectie Leefomgeving en Transport

verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten (PbEU 2010, L46)

Wijziging van de Wet handhaving consumentenbescherming in verband met de omzetting van verordening (EU) nr. 1177/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 betreffende de rechten van passagiers die over zee of binnenwateren reizen en houdende wijziging van verordening (EG) nr. 2006/2004 (PbEU 2010, L334)

– *Wetsvoorstel:*

Artikel 11.15 Wet luchtvaart

Onze Minister van Infrastructuur en Milieu is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van:

- b. het bepaalde bij of krachtens de volgende EG verordeningen:
 - 1°. verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 259/91 (PbEU L 46);
 - 7°. verordening (EG) nr. 1107/2006 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 juli 2006 inzake de rechten van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit die per luchtvervoer reizen (PbEU L 204);

Artikel 11.16 Wet luchtvaart

1. Onze Minister van Infrastructuur en Milieu kan een bestuurlijke boete opleggen bij overtreding van:
 - e. het bepaalde bij of krachtens:
 - 1°. verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 259/91 (PbEU L 46);
 - 3°. verordening (EG) nr. 1107/2006 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 juli 2006 inzake de rechten van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit die per luchtvervoer reizen (PbEU L 204).

Artikel 93 Wet personenvervoer 2000

1. Onze Minister is de handhavende instantie, bedoeld in de artikelen 30 van verordening 1371/2007/EG en 28, eerste lid, van verordening (EU) nr. 181/2011.
2. Onze Minister is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van verordening 1371/2007/EG, verordening 1071/2009/EG, verordening 1073/2009/EG, verordening (EU) nr. 181/2011 en van de bij of krachtens deze wet gestelde verplichtingen.
3. De Autoriteit Consument en Markt is bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom ter handhaving van bij ministeriële regeling aangewezen bindende EU-rechtshandelingen van



algemene strekking van de Europese Commissie op het gebied van internationale passagiersvervoerdiensten.

Artikel 3.10, tweede lid, van deze wet

Onze Minister van Infrastructuur en Milieu kan, indien naar zijn oordeel een intercommunautaire inbreuk op een van de bepalingen van verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten (PbEU 2004, L364), een intercommunautaire inbreuk op een van de bepalingen van verordening (EU) nr. 181/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 betreffende de rechten van autobus- en touringcarpassagiers en tot wijziging van verordening (EG) nr. 2006/2004 (PbEU 2011, L 55) of een inbreuk op een van de bepalingen van verordening (EU) nr. 1177/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 betreffende de rechten van passagiers die over zee of binnenwateren reizen en houdende wijziging van verordening (EG) nr. 2006/2004 (PbEU 2010, L 334) heeft plaatsgevonden:

- a. een bestuurlijke boete opleggen;
- b. een last onder dwangsom opleggen.

Onderdeel f; handhaving door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

Artikel 5 Tabaks- en rookwarenwet

1. Elke vorm van reclame of sponsoring is verboden.
2. Onder dit verbod wordt eveneens begrepen de onder de reikwijdte van de Mediawet 2008 vallende reclameboodschappen, telewinkelboodschappen, sponsoring en productplaatsing voor tabaksproducten of aanverwante producten, inclusief het gebruik maken van namen, (beeld)merken of andere onderscheidende tekens die door hun sterke gelijkenis bij het publiek redelijkerwijs de indruk geven dat het sponsoring door een producent of verkoper van tabaksproducten of aanverwante producten betreft.
3. In afwijking van het eerste lid is sponsoring van radioprogramma's toegestaan indien dit geschiedt door ondernemingen waarvan de hoofdactiviteit niet wordt gevormd door de vervaardiging of de verkoop van tabaksproducten of aanverwante producten.
4. In afwijking van het eerste lid is reclame toegestaan voor andere producten of diensten met dezelfde naam als een tabaksproduct of aanverwant product, die door eenzelfde onderneming of door verschillende ondernemingen in de handel zijn gebracht of worden aangeboden, indien de naam van die andere producten of diensten reeds te goeder trouw wordt gebruikt voor zowel een tabaksproduct of aanverwant product als voor een ander product of dienst. De naam van een tabaksproduct of aanverwant product wordt alleen gebruikt indien het in een duidelijk andere presentatievorm wordt gebruikt dan die waarin hij voor een tabaksproduct of aanverwant product wordt gebruikt, met uitsluiting van enig ander onderscheidend teken dan naam, merk en symbool, dat reeds voor een tabaksproduct of aanverwant product wordt gebruikt. Dit lid is niet van toepassing op reclameboodschappen, telewinkelboodschappen, sponsoring en productplaatsing die onder de reikwijdte van de Mediawet 2008 vallen.
5. Het eerste lid geldt evenmin voor:
 - a. commerciële mededelingen in de pers en andere gedrukte publicaties, alsmede in diensten van de informatiemaatschappij, die de aanprijzing van een tabaksproduct of aanverwant product tot doel dan wel rechtstreeks of onrechtstreeks tot gevolg hebben, en die:
 - 1°. uitsluitend bestemd zijn voor personen die werkzaam zijn in de handel in tabaksproducten of aanverwante producten; of
 - 2°. worden gedrukt en uitgegeven in, dan wel worden verleend vanuit landen buiten de Europese Economische Ruimte, mits deze niet hoofdzakelijk voor landen binnen de Europese Economische Ruimte bestemd zijn;
 - b. de reguliere presentatie van te koop aangeboden tabaksproducten of aanverwante producten door middel van het tonen daarvan in een gesloten verpakking tegen een neutrale achtergrond en de normale prijsaanduiding daarvan in verkooppunten van tabaksproducten of aanverwante producten, met dien verstande dat de eis van gesloten verpakking niet geldt voor sigaar, pijptabak en pruimtabak in een speciaalzaak;
 - c. uitsluitend voor de koper van tabaksproducten of aanverwante producten bestemde reclame in een speciaalzaak of aan de voorgevel daarvan, dan wel in een met een afsluitbare eigen toegang duidelijk afgescheiden verkooppunt van tabaksproducten of aanverwante producten in een levensmiddelenzaak of een warenhuis, mits de reclame niet op minderjarigen is gericht en:
 - 1°. aan de voorgevel van een speciaalzaak in totaal niet meer dan 2m² beslaat;
 - 2°. voor zover aanwezig in een afgescheiden verkooppunt van tabaksproducten of aanverwante producten in een levensmiddelenzaak of een warenhuis alleen is bevestigd aan, op, in of tegen het gedeelte van de besloten ruimte dat bestemd is voor de presentatie van



tabaksproducten of aanverwante producten en uitsluitend is gericht op personen die in het verkooppunt zelf aanwezig zijn;

3°. voldoet aan de bij ministeriële regeling te stellen voorschriften.

6. Iedere uitreiking om niet of tegen een symbolische vergoeding, die het aanprijzen van een tabaksproduct of aanverwant product ten doel of tot rechtstreeks of onrechtstreeks gevolg heeft, is verboden.
7. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen in het bijzonder voor minderjarigen bestemde goederen en diensten worden aangewezen, die niet bedrijfsmatig mogen worden verstrekt in speciaalzaak en in afgescheiden verkooppunten van tabaksproducten of aanverwante producten in levensmiddelenzaken en warenhuizen, indien daar reclame voor tabaksproducten of aanverwante producten wordt gemaakt.