Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2012–2013

33 520 Wijziging van de Boeken 6 en 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet handhaving consumentenbescherming en enige andere wetten in verband met de implementatie van Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende consumentenrechten, tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en van Richtlijn 1999/44/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 85/577/EEG en van Richtlijn 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 304/64) (Implementatiewet richtlijn consumentenrechten)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 27 mei 2013

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de opmerkingen en vragen van de fracties van VVD, PvdA, PVV, CDA en D66. Graag ga ik, mede namens de Minister van Economische Zaken en de Minister van Financiën, op de gestelde vragen in. Daarbij is in beginsel de volgorde aangehouden van het verslag van Uw Kamer. Bij de beantwoording zijn de vragen uit het algemene gedeelte van het verslag die betrekking hebben op hetzelfde onderwerp, in het bijzonder op het schriftelijkheidsvereiste bij telefonische verkoop, de afschaffing van het duale stelsel van handhaving en de uitzondering voor overeenkomsten van buiten de verkoopruimte met een waarde van minder dan vijftig euro, gezamenlijk beantwoord. Voorts merk ik op dat er inderdaad enige redactionele onvolkomenheden zijn geslopen in de gepubliceerde versie van het wetsvoorstel. Deze onvolkomenheden zijn inmiddels door middel van een nota van verbetering weggenomen (Kamerstukken II 2012–13, 33 520, nr. 6).

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie vragen in hun inleidende opmerkingen aandacht voor het belang van een overzichtelijk en systematisch ingericht Burgerlijk Wetboek. De wens om tot een coherent en overzichtelijk systeem van het burgerlijk recht te komen, vormde een belangrijke aanleiding voor de ontwikkeling van het nieuwe Burgerlijk Wetboek. Daarbij is mede met het oog op de overzichtelijkheid en de toegankelijkheid van het consumentenrecht gekozen voor het opnemen van de regels van het consumentenrecht in het Burgerlijk Wetboek. Het is juist

kst-33520-7
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2013

dat met name de ontwikkelingen binnen het Europese consumentenrecht in de afgelopen tien jaren tot een aantal wijzigingen in de Boeken 6 en 7 van het Burgerlijk Wetboek hebben geleid. Tegelijk is inherent aan het recht dat door maatschappelijke ontwikkelingen nieuwe regels worden ingevoerd en oude regels verdwijnen of worden aangepast.[1] Dat geldt voor het consumentenrecht evenzeer. Zo noopte de stormachtige ontwikkeling van de e-commerce tot een herijking van de bestaande regels, zodat ook in de toekomst consumenten goed beschermd via internet kunnen handelen en handelaren via internet hun zaken kunnen verkopen of hun diensten kunnen aanbieden. Daarbij is het aan de wetgever om bij elke wetswijziging, zo ook de onderhavige, het systeem van het Burgerlijk Wetboek te bewaken.
De leden van de PvdA-fractie vragen naar de verhouding tussen de richtlijn consumentenrechten en andere Europese richtlijnen, zoals de richtlijn pakketreizen, de richtlijn timeshare en de richtlijn consumentenkrediet.[2] In het bijzonder vragen zij of er sprake is van overlap tussen de genoemde richtlijnen en zo ja, welke richtlijn voorrang heeft.
De richtlijn consumentenrechten biedt een algemeen beschermingskader voor consumenten, terwijl de andere genoemde richtlijnen sectorspecifieke regels bevatten. Deze regels kunnen elkaar inderdaad overlappen. Zo bevatten de richtlijnen consumentenrechten, consumentenkrediet en timeshare elk een aan de consument toekomend recht om een overeenkomst gedurende een bepaalde tijd te ontbinden. Ter bevordering van de rechtszekerheid heeft de Europese wetgever ervoor gekozen om óf de betreffende richtlijnen óf het betreffende onderwerp van de richtlijn consumentenrechten uit te sluiten (artikel 3 lid 3 van de richtlijn). Als er toch nog sprake is van een overlap dan geldt in het algemeen de regel dat de specifieke richtlijn voorgaat op de algemene richtlijn consumentenrechten (artikel 230i van het wetsvoorstel en artikel 3 lid 2 van de richtlijn).

De leden van de PVV-fractie vragen of, en zo ja op welke punten, de richtlijn minder vergaande bescherming biedt dan het huidige Nederlandse consumentenrecht. Verder vragen deze leden naar de toekomstige nadelige effecten van volledige harmonisatie voor de bescherming van consumenten in Nederland.
Tijdens de richtlijnonderhandelingen heeft het kabinet, gesteund door uw Kamer, zich in Europees verband sterk gemaakt voor een hoog niveau van consumentenbescherming, waarbij het Nederlandse niveau het uitgangspunt was. Deze inzet is geslaagd: de richtlijn consumentenrechten gaat uit van een hoog niveau van consumentenbescherming. De onderdelen waar harmonisatie met een hoog niveau van consumentenbescherming niet mogelijk bleek, zoals bij de algemene voorwaarden en de regeling van non-conformiteit, zijn uiteindelijk niet in de richtlijn opgenomen. Dit heeft geleid tot een richtlijn die uitgaat van een niveau van bescherming dat ten minste gelijk is aan het niveau dat we in Nederland kennen. Het uitgangspunt van de richtlijn is voor een groot deel volledige harmonisatie. Bij een aantal onderwerpen is geen sprake van volledige harmonisatie, zoals de informatieverschaffing aan consumenten in een winkelruimte en de taal van de overeenkomst, en laat de richtlijn lidstaten de ruimte om aanvullende regels te stellen die de consument meer bescherming bieden. Wat betreft het ontbindingsrecht, de risico-overgang, de consumenteninformatie bij overeenkomsten op

---

[1] Vergelijk W. Snijders, «Een blik op het BW», NJB 2007, 3.

[2] Richtlijn 90/314/EEG van de Raad van 13 juni 1990 betreffende pakketreizen, met inbegrip van vakantiepakketten en rondreispakketten (Pb L 158), richtlijn 2008/122/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van de consumenten met betrekking tot bepaalde aspecten van overeenkomsten betreffende gebruik in deeltijd, vakantieproducten van lange duur, doorverkoop en uitwisseling (PbEU L 33/10) en richtlijn 2008/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2008 inzake kredietovereenkomsten voor consumenten (PbEU L 133/66).

afstand en buiten de verkoopruimte en de regeling omtrent bijkomende betalingen, kan Nederland inderdaad geen aanvullende regels stellen. Hier staat tegenover dat de handelaar en de consument binnen de hele Europese Unie te maken krijgen met gelijkvormige regels, waardoor het aantrekkelijker wordt om grensoverschrijdend te handelen. Het is de verwachting dat dit leidt tot betere concurrentie en meer keuze voor de consument. Deze voordelen wegen voor het kabinet op tegen het nadeel dat Nederland niet langer aanvullende regels over een aantal consumentenrechtelijke onderwerpen kan stellen om de consument verder te beschermen.
Tot slot vragen de genoemde fractieleden of er lidstaten zijn die de huidige consumentenrichtlijnen niet goed naleven.
Hierover merk ik op dat de Europese Commissie toeziet op de naleving van de Europese richtlijnen en zo nodig bij het Hof van Justitie van de Europese Unie een infractieprocedure aanhangig kan maken. Een zoekactie in de database van het Hof van Justitie over de afgelopen 5 jaar leverde 3 zaken wegens onjuiste of ontijdige implementatie van richtlijnen op het gebied van het consumentenrecht op.[3] Op een speciale website van de Europese Commissie kan men maandelijks een overzicht vinden van welke infractieprocedures die maand aanhangig zijn gemaakt of zijn beëindigd. Daaruit blijkt dat voor dit jaar nog geen nieuwe infractieprocedures op het gebied van het consumentenrecht aanhangig zijn gemaakt.[4]

2. Wijze van implementatie

De leden van de VVD-fractie vragen naar de reden van de implementatie van de richtlijn in Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. Specifiek vragen zij of het niet gaat om bijzondere overeenkomsten waardoor het voor de hand had gelegen om de richtlijn in Boek 7 te implementeren. Verder vragen zij waarom, als Boek 6 toch de meest aangewezen plek is, de richtlijn niet verspreid over Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek is geïmplementeerd.
Zoals ik in de inleiding heb benadrukt, deel ik het standpunt van de leden van de VVD-fractie om de richtlijn binnen het systeem van het Burgerlijk Wetboek te implementeren. De richtlijn consumentenrechten heeft een breed toepassingsbereik en ziet, naar Nederlands recht, op zeer verschillende soorten overeenkomsten, waaronder koop, huur, opdracht en aanneming van werk, die op afstand, binnen- of buiten de verkoopruimte worden gesloten. Vanwege het generieke karakter van de richtlijn is gekozen voor implementatie in Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek.[5]
Hoewel de regeling inderdaad ziet op overeenkomsten die tussen consumenten en handelaren worden gesloten, is dat gegeven op zichzelf genomen onvoldoende om te spreken van bijzondere overeenkomsten. In dit verband verwijs ik ook naar de implementatie van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken in de artikelen 193a en verder en de regeling inzake algemene voorwaarden van de artikelen 231 en verder van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek, die uitsluitend van toepassing zijn op de rechtsverhouding handelaar-consument. Daarnaast hecht ik aan de kenbaarheid van regels. Implementatie verspreid over het Burgerlijk Wetboek vermindert de kenbaarheid van de regeling en kan leiden tot onnodige dubbelingen van regels – met een toename van de regeldruk als gevolg. Daarom is gekozen voor implementatie zoveel mogelijk binnen één afdeling. Specifiek is gekozen voor implementatie in de artikelen 6:230g

---

[3] http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_nl.htm. Stand van zaken per 19 april 2013.
[4] Stand van zaken per 19 april 2013.
[5] vgl. in dezelfde zin M.H. Wissink, «Over volledige harmonisatie en herinrichting van het BW: Knelpunten bij de Vomzetting van de (voorgestelde) richtlijn consumentenrechten», Vermogensrechtelijke Analyses, 2009 (6) 1, pp. 48–70)

BW en verder, omdat dit goed aansluit bij de plaats van de regels over informatieverstrekking bij dienstenovereenkomsten (artikelen 6:230a BW e.v.) en overige regels met betrekking tot de totstandkoming van de overeenkomst (artikelen 6:217 BW e.v.). Slechts waar het systeem van het Burgerlijk Wetboek tot iets anders noopte, is gekozen voor implementatie op een andere plaats. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de implementatie van artikel 18 van de richtlijn, over de termijn waarbinnen een zaak na het sluiten van de koopovereenkomst moet worden geleverd (vgl. het voorgestelde artikel 7:19a BW).

Er zijn door verschillende fracties vragen gesteld over de invoering van het schriftelijkheidsvereiste bij overeenkomsten tot het geregeld verrichten van diensten die per telefoon zijn aangegaan. De vragen worden hier zoveel mogelijk gezamenlijk beantwoord.
Zo vragen de leden van de SP-fractie waarom het schriftelijkheidsvereiste is beperkt tot het geregeld verrichten van diensten, alsmede tot de levering van energie, water, gas en stadsverwarming. Tevens vragen zij waarom niet alle soorten overeenkomsten onder het bereik van dit artikel vallen. De leden van de VVD-fractie vragen naar aanleiding van de voorgestelde schriftelijkheidseis bij per telefoon gesloten overeenkomsten of er geen sprake is van onnodige dubbele bescherming, gelet op het aan de consument toekomende recht van ontbinding van de overeenkomst. Hieronder licht ik de gemaakte keuzes bij het invoeren van het vormvereiste van het schriftelijkheidsvereiste graag nader toe.
Voorgesteld wordt om voor een overeenkomst op afstand betreffende het geregeld afleveren van diensten of tot het geregeld leveren van gas, elektriciteit, water of van stadsverwarming een vormvoorschrift van schriftelijkheid in te voeren. Een overeenkomst die onder de reikwijdte van deze regeling valt, is pas geldig tot stand gekomen nadat de consument een aanbod tot het aangaan van een overeenkomst op papier of in digitale vorm heeft ontvangen en hij vervolgens dit aanbod op eenzelfde wijze aanvaardt. De informatie die de handelaar op grond van afdeling 9A van titel 1 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek – en na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel op grond van de paragrafen 3 en 5 van afdeling 2B van titel 5 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek – aan de consument dient te verstrekken staat aan de totstandkoming van de overeenkomst niet in de weg. De eis van schriftelijkheid moet worden vervuld voordat een overeenkomst tot stand komt en komt bovenop de verplichting van de handelaar om de consument na totstandkoming van de overeenkomst informatie te verstrekken. In deze zin is het schriftelijkheidsvereiste een aanvullende consumentenbeschermingsbepaling.
Zoals in de memorie van toelichting is toegelicht, is de belangrijkste reden voor het invoeren van een schriftelijkheidseis voor overeenkomsten die telefonisch worden geïnitieerd, het beschermen van consumenten tegen problemen rondom telemarketing. Sinds 2008 staat telemarketing jaarlijks op de prioriteitenagenda van de toenmalige Consumentenautoriteit. Ook in de tweejaarlijkse Agenda 2012–2013 van de voormalige Consumentenautoriteit is misleidende en agressieve telemarketing tot aandachtsgebied bestempeld. Uit de meldingen bij het informatieloket ConsuWijzer blijkt dat de problematiek waarbij consumenten ongewenst aan iets vastzitten waar ze vervolgens niet of met veel moeite vanaf kunnen komen op dit moment nog aan de orde is. Naar de waarneming van de Autoriteit Consument en Markt (ACM), waarin de Consumentenautoriteit, de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) zijn opgegaan, zijn vooral kwetsbare groepen hiervan de dupe. Alhoewel het aantal meldingen over energiebedrijven een neerwaartse trend vertoont, staat zowel de sector Energie als Telecom vanaf 2010 tot en met de eerste maanden van 2013 in de top van sectoren waarover deze meldingen gaan.

Om de hiervoor geschetste problemen op te lossen heeft het kabinet gekozen voor een proportioneel instrument, waarbij gekeken is naar zowel consumentenbescherming als het vermijden van een onevenredige toename van de lasten voor handelaren. Hierbij is aangesloten bij de mogelijkheid die de richtlijn biedt (artikel 8 lid 6 van de richtlijn) en wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie Aasted-Madsen-Van Stiphout (Kamerstukken II, 2009/10, 27 879, nr. 29). Zoals hiervoor is aangegeven, is een veel gehoorde klacht dat consumenten ongewild naar een andere aanbieder worden «overgezet». Dit laatste doet zich voor bij overeenkomsten betreffende dienstverlening en bij overeenkomsten betreffende het geregeld leveren van elektriciteit, water, gas en stadsverwarming. Bij deze soorten overeenkomsten zijn de gevolgen van het sluiten van de overeenkomst voor de consument niet direct zichtbaar en bestaat een groter risico dat een consument ongewild een overeenkomst sluit. Om deze reden ziet de maatregel enkel op die overeenkomsten waarbij de gevolgen van het sluiten van de overeenkomst voor de consument niet direct zichtbaar zijn.
Een aantal soorten overeenkomsten valt om hiervoor genoemde reden buiten de reikwijdte van de schriftelijkheidseis. Een dienst die geen abonnement inhoudt en die per telefoon wordt aangegaan, is van de schriftelijkheidseis uitgesloten, omdat de consument bij eenmalige diensten – in tegenstelling tot de langer lopende diensten – minder financieel risico loopt. Daarnaast is uit de meldingen die bij ConsuWijzer binnenkomen, niet gebleken dat het aangaan van dit type overeenkomsten tot problemen leidt. Ook voor overeenkomsten tot levering van zaken – consumentenkoop – geldt de maatregel niet. De gedachte hierachter is dat het risico op het ongewild sluiten van een overeenkomst in deze gevallen beperkt is. De consument krijgt namelijk een zaak thuisgestuurd, samen met de verplichte informatie (vgl. artikel 230v lid 7), waardoor duidelijk is dat een overeenkomst is aangegaan. Indien de consument die overeenkomst niet wenst, geldt bij een consumentenkoop dat hij na ontvangst van de zaak nog veertien dagen de tijd heeft deze overeenkomst zonder opgaaf van redenen te ontbinden. Gelet hierop worden ook gemengde overeenkomsten niet onder de reikwijdte van de maatregel gebracht. Verder geldt het schriftelijkheidsvereiste niet voor verlenging en vernieuwing van overeenkomsten. De wettekst wordt op dit punt door middel van een nota van wijziging verduidelijkt.
De leden van de PVV-fractie vragen waarom bij het schriftelijkheidsvereiste is gekozen voor de sanctie van nietigheid, in plaats van vernietigbaarheid.
Bij de vormgeving van de sanctie is aangesloten bij de algemene bepalingen van het vermogensrecht. Zoals in dit verband ook door leden van de VVD fractie is opgemerkt, gaat het hier om een vormvereiste voor het tot stand komen van een overeenkomst (vgl. artikel 3:39 BW). Daarbij staat het belang van consumentenbescherming voorop. Hiernaast spelen echter ook nog andere belangen, namelijk het belang van de verkoper om te weten waartoe de consument op grond van de overeenkomst is gehouden en het meer algemene belang van de rechtszekerheid. Daarom is de sanctie van nietigheid passend. Bijkomend voordeel is dat de rechter de nietigheid van de overeenkomst zo nodig ambtshalve kan vaststellen. De consument hoeft in een gerechtelijke procedure dus geen expliciet beroep te doen op de nietigheid van de overeenkomst.
Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of aan de eis van bevestiging ook kan worden voldaan door middel van het aanklikken van een link in de bevestigingsmail. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, volgt uit artikel 6:227a BW dat aan een vormvereiste van schriftelijkheid ook wordt voldaan wanneer de overeenkomst op elektronische wijze wordt gesloten en de overeenkomst raadpleegbaar is, de authenticiteit van de overeenkomst in voldoende mate gewaarborgd is, het moment van totstandkoming met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld en

de identiteit van de partijen voldoende kan worden vastgesteld. Wanneer aan de hiervoor genoemde voorwaarden wordt voldaan, kan een overeenkomst ook op elektronische wijze tot stand komen, bijvoorbeeld, door middel van het aanklikken van een in een e-mail gezonden hyperlink. Wel zij hierbij opgemerkt dat voor de consument duidelijk dient te zijn dat hij door het aanklikken van de hyperlink daadwerkelijk een overeenkomst sluit. Een handelaar dient de consument op een juiste en niet misleidende wijze hierover te informeren.

De leden van de VVD-fractie uiten hun zorgen over het feit dat de ontbindingstermijn bij een overeenkomst tot het leveren van meerdere zaken pas ingaat na levering van de laatste zaak. De leden van de PvdA-fractie willen weten of de richtlijn nog enige vorm van ruimte biedt om deze bepaling strenger in te kleuren. Verder willen deze leden weten hoe een handelaar die zich verplicht tot het doorlopend leveren van zaken moet handelen om te voorkomen dat hij niet jaren later wordt geconfronteerd met retour gezonden zaken.
De vragen van de aan het woord zijnde leden betreffen artikel 9 lid 2 onder b, subonderdelen 1 en 2, van de richtlijn. Dit artikellid is omgezet in 230o lid 1, onderdeel b, van het wetsvoorstel waarin het ontbindingsrecht is geregeld voor meerdere zaken in dezelfde bestelling (subonderdeel 2) en de levering van een zaak bestaande uit verschillende zendingen of onderdelen die geen onderlinge relatie hebben (subonderdeel 3). In dergelijke gevallen vangt de ontbindingstermijn aan na ontvangst van de laatste zaak. Door deze bepalingen wordt de consument ook bij de laatst geleverde zaak in staat gesteld om gebruik te maken van het ontbindingsrecht. Immers, indien de levering van de laatste zaak na het verstrijken van de ontbindingsstermijn plaatsvindt, kan de consument zijn ontbindingsrecht niet meer uitoefenen. Brancheorganisaties zoals VNO-NCW en Thuiswinkel.org hebben kenbaar gemaakt moeite te hebben met deze bepaling, omdat de ontbindingstermijn in deze gevallen naar hun oordeel onnodig lang kan zijn. Zij hadden liever een regeling gezien waarbij voor iedere aflevering een afzonderlijke ontbindingstermijn geldt. Alhoewel om diverse redenen dit laatste tijdens de onderhandelingen niet haalbaar was gebleken, heeft het kabinet wel oog voor de zorg van de brancheverenigingen. Een oplossing voor de geuite zorgpunten vergt een aanpak op Europees niveau. De richtlijn consumentenrechten laat ten aanzien van dit punt geen ruimte voor een afwijkende regeling. Een strengere toepassing van artikel 230o lid 1 onderdeel b, subonderdeel 1 en 2, van het wetsvoorstel, is om deze reden evenmin een mogelijkheid. Het kabinet heeft op Europees niveau deze zorgpunten expliciet onder de aandacht van de Europese Commissie gebracht. Bij een toekomstige evaluatie van de richtlijn zal Nederland zich ervoor inzetten dat de praktijkervaringen bij het artikel worden meegenomen.
Voor wat betreft de vraag hoe een handelaar voorkomt dat hij in geval van doorlopende leveringen jaren later nog met retour gezonden zaken wordt geconfronteerd, kan het volgende worden opgemerkt. Artikel 9 lid 2 onderdeel b, subonderdeel 3, van de richtlijn (omgezet in artikel 230o lid 2 onderdeel b, subonderdeel 4) ziet op deze specifieke situatie. Op basis van dit artikellid geldt dat in geval van regelmatige levering van zaken gedurende een bepaalde periode, de ontbindingstermijn gaat lopen vanaf het moment van ontvangst van de eerste zaak. Hiermee wordt voorkomen dat de handelaar jaren later nog met retour gezonden zaken wordt geconfronteerd.

Verder vragen de leden van de VVD-fractie naar de verhouding tussen de ontbinding van rechtswege van aanvullende overeenkomsten en de algemene ontbinding. Zij vragen of het niet vreemd is dat een naar aanleiding van een overeenkomst aangegane aanvullende overeenkomst

deelt in het lot van de onderliggende overeenkomst, ook al vervalt de rechtsgrond van de eerste overeenkomst niet.
De richtlijn consumentenrechten kent, evenals de richtlijn timeshare en de richtlijn consumentenkrediet, een bijzondere regeling voor aanvullende overeenkomsten.[6] Dit zijn zaken of diensten die in verband met de hoofdovereenkomst zijn verworven. Het gaat hier met name om zaken en diensten die niet los van de hoofdovereenkomsten zouden zijn verworven. Men zou kunnen denken aan de koop van een fiets met als aanvullende overeenkomst een allrisk verzekering. Het strookt met het doel en de strekking van het recht van ontbinding van de overeenkomst om, wanneer de hoofdovereenkomst wordt ontbonden, ook de aanvullende overeenkomst te laten ontbinden. Als dit niet het geval was geweest, dan zou de onmogelijkheid om de aanvullende overeenkomst te ontbinden een belemmering zijn om in die gevallen dat voor die aanvullende overeenkomst geen recht van ontbinding van de overeenkomst (meer) bestaat, het ontbindingsrecht voor de «hoofdovereenkomst» uit te oefenen. Immers, de consument kan in het hiervoor genoemde voorbeeld weliswaar de koopovereenkomst van de fiets ontbinden, maar hij zou dan alsnog gebonden blijven aan de verplichting de verzekeringspremie te betalen. Deze benadering strookt met de al bestaande rechtspraak, waaruit kan worden afgeleid dat de samenhang van overeenkomsten zodanig kan zijn dat ontbinding van de ene overeenkomst tevens aanleiding kan zijn voor ontbinding van de andere overeenkomst.[7]
De aan het woord zijnde leden vragen voorts of met betrekking tot het misbruik van het recht van ontbinding van de overeenkomst niet gebruik kan worden gemaakt van de algemene misbruikbepaling van artikel 3:13 BW en zo ja, om met een verwijzing naar dat artikel te volstaan.
Bij de implementatie van artikel 14 lid 2 is inderdaad overwogen of een enkele verwijzing naar artikel 3:13 BW zou kunnen volstaan. De jurisprudentie van het Hof van Justitie is op het punt van de implementatie van richtlijnen op het gebied van het consumentenrecht echter strikt. Uit de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 10 mei 2001 (HvJ 10 mei 2001, C-144/99, Commissie/Nederland) volgt dat de uit het nationale recht voortvloeiende rechtssituatie voldoende bepaald en duidelijk moet zijn. De begunstigden moeten in staat worden gesteld kennis te nemen van al hun rechten om deze zo nodig geldend te maken voor de nationale rechterlijke instanties. Een enkele verwijzing naar artikel 3:13 BW ter implementatie van artikel 14 lid 2 van de richtlijn volstaat niet, omdat de regeling van artikel 14 lid 2 de notie «misbruik van het ontbindingsrecht» nader invult als «het behandelen van de goederen dat verder gaat dan nodig was om de aard, de kenmerken en de werking van de goederen vast te stellen». Een dergelijk gedetailleerde bepaling ontbreekt in artikel 3:13 BW. Een aparte bepaling ter implementatie van artikel 14 lid 2 was daarom noodzakelijk (vgl. artikel 230s lid 4).

De leden van de VVD-fractie vrezen dat de consument aanzienlijk zou kunnen profiteren van tijdens de ontbindingstermijn geleverde diensten die niet meer gecompenseerd worden na ontbinding van de overeenkomst.
In artikel 14 lid 3 (artikel 230s lid 4 van het wetsvoorstel) ligt besloten dat een consument een evenredige vergoeding aan de handelaar verschuldigd is voor diensten die door de handelaar tijdens de ontbindingstermijn zijn verricht op uitdrukkelijk verzoek van de consument en waarbij de overeenkomst op het moment van het (tijdig) inroepen van het ontbindingsrecht nog niet volledig is nagekomen. De handelaar dient de consument wel vooraf over de kosten te hebben geïnformeerd

---

[6] Zie voor de vindplaats van de genoemde richtlijnen voetnoot 2.
[7] HR 23 januari 1998, NJ 1999, 97 en 14 januari 2000, NJ 2000, 307 en Kamerstukken I 2010–11, 32 339, nr. C.

(artikel 230 m lid 1, onderdeel j). De vrees dat in deze gevallen sprake kan zijn van diensten die niet hoeven te worden gecompenseerd, is derhalve niet terecht. Een voorbeeld ter verduidelijking: een consument sluit via elektronische weg een overeenkomst tot het ontdoen van de tuin van onkruid. Na instemming van de consument begint de uitvoering van het werk al tijdens de ontbindingstermijn. Niettemin besluit de consument toch gebruik te maken van zijn ontbindingsrecht. In dit geval is hij een vergoeding verschuldigd voor de tot dan toe verrichte diensten. Is inmiddels de hele tuin ontdaan van onkruid en wordt op dat moment ontbonden, dan zal deze vergoeding overeenkomen met de afgesproken prijs in de overeenkomst. Is de helft van de tuin gedaan, dan zal de helft van de afgesproken prijs verschuldigd zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de wijziging als gevolg van de motie Recourt, waardoor schending van een informatieplicht zowel kan leiden tot verlenging van de ontbindingstermijn als tot vernietiging van de overeenkomst.[8] Meer in het bijzonder vragen zij naar mogelijke inconsequenties in het Burgerlijk Wetboek en geven zij een algehele sanctie van vernietigbaarheid in plaats van ontbinding in overweging, omdat die laatste sanctie beter past bij het dwingende karakter van het consumentenrecht.
Bij de implementatie van de richtlijn consumentenrechten is, overeenkomstig het bestaande systeem, gekozen voor de ontbinding van de overeenkomst ter implementatie van het Europese recht van herroeping van de overeenkomst.[9] Daarnaast is in overeenstemming met de motie Recourt inderdaad de sanctie van vernietigbaarheid ingevoerd wanneer een overeenkomst tot stand is gekomen als gevolg van een oneerlijke handelspraktijk van de handelaar. Dit brengt met zich dat de consument in het hiervoor beschreven geval een overeenkomst zowel kan ontbinden als vernietigen. Het is in beginsel aan de consument om te kiezen welk rechtsmiddel hij uitoefent. Een dergelijke cumulatie is niet nieuw binnen het systeem van het Burgerlijk Wetboek. Men kan denken aan het in de literatuur beschreven geval van de koop van een tweedehandsauto die verborgen gebreken bevat, waarvan de verkoper wel doch de consument op het moment van aankoop niet op de hoogte was of behoorde te zijn.[10] In dit geval kan de overeenkomst op grond van dwaling worden vernietigd, terwijl ook een actie tot herstel of vervanging op grond van non-conformiteit mogelijk is (artikel 7:17 BW). Het is daarbij aan de consument om een keuze te maken tussen de beschikbare rechtsmiddelen. Tot praktische problemen leidt dit niet. Daarom zie ik geen aanleiding om voortaan de ontbinding te vervangen door de vernietiging, te meer omdat het herroepingsrecht in de titels 1A en 2A van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek eveneens als ontbindingsrecht is vormgegeven.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom Nederland afziet van de mogelijkheid taalvoorschriften in te voeren en te handhaven.
De richtlijn biedt inderdaad de mogelijkheid voor lidstaten om taalvoorschriften te handhaven en in te voeren. Bij de implementatie is vastgehouden aan het beginsel van gebonden implementatie. Hierbij geldt dat aanvullende wettelijke bepalingen in de implementatiewet ter uitvoering van extra nationaal beleid moeten worden vermeden. Slechts in enkele zeer specifieke opzichten is een beperkte uitzondering gemaakt op het genoemde beginsel. Er bestaan op dit moment geen taalvereisten voor

[8] Kamerstukken II, 2011–2012, 32 320, nr. 3.
[9] Zie bijvoorbeeld de artikelen 7:46d en 7:50d BW.
[10] E.H. Hondius, G.J. Rijken (red.), *Handboek consumentenrecht, p. 138,* Uitgeverij Paris: Zutphen 2011.

overeenkomsten. Op basis van de huidige praktijk is er geen aanleiding om tot invoering van bepaalde taalvereisten voor overeenkomsten over te gaan.
De PvdA-fractie vroeg verder of het denkbaar is dat overeenkomsten worden aangegaan in een andere taal dan Nederlands of Engels.
Dit kan inderdaad het geval zijn. Het is aan de handelaar zelf om te bepalen in welke taal hij overeenkomsten aan consumenten aanbiedt. Dit vloeit voort uit het beginsel van contractsvrijheid. Vervolgens is het aan de consument om te bepalen of hij die overeenkomst wil aangaan. De consument kan bij het maken van zijn keuze de gebruikte taal in de overeenkomst laten meewegen.
De leden van de PvdA-fractie vragen of het klopt dat Nederland gebruik maakt van de mogelijkheid overeenkomsten tot 50 euro die buiten de verkoopruimte worden gesloten niet onder de richtlijn te brengen. Met de leden van de SP-fractie vragen zij waarom hiervoor is gekozen. Ook vragen zij hoeveel transacties er onder de 50 euro in absolute aantallen en als percentage van het totaal aantal transacties zijn. De leden van de SP-fractie vragen in dit verband nog op basis van welk onderzoek is besloten tot de invoering van deze uitzondering en hoe hoog de daarmee gemoeide lastenverlichting wordt geschat.
In het wetsvoorstel is gebruik gemaakt van de mogelijkheid die de richtlijn biedt om overeenkomsten die buiten de verkoopruimte worden gesloten en waarbij de betalingsverplichting voor de consument onder de € 50 blijft van de richtlijn uit te zonderen (artikel 3 lid 4). De huidige Colportagewet kent thans ook een drempelbedrag (€ 34). Aangezien dit drempelbedrag van € 34 sinds de inwerkingtreding van de Colportagewet in 1973 niet is geïndexeerd, is van de gelegenheid gebruik gemaakt om het drempelbedrag te actualiseren.
Op basis van cijfermateriaal dat door de branchevereniging is aangereikt, kan gezegd worden dat het aantal contracten dat onder het drempelbedrag wordt gesloten op 225.000 wordt geschat, ofwel 25% van het totaal aantal contracten. In de memorie van toelichting is uitgegaan van 100 uur om aan de informatieverplichtingen uit dit wetsvoorstel te voldoen (Kamerstukken II, 33 520, nr. 3, p. 12). Uitgaande van 100 uur voor contracten boven het drempelbedrag (dit is 75% van het totaal aantal contracten) scheelt het één handelaar 33,3 uur om ook aan de informatieverplichtingen onder het drempelbedrag te voldoen. In totaal is dat € 832.500 (€ 50 x 33,3 uur x 500).

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kansen en mogelijkheden ziet om de nieuwe afdeling 2B ook te laten gelden voor overeenkomsten tussen handelaren onderling, teneinde ook daar oneerlijke handelspraktijken tegen te gaan.
Het wetsvoorstel is overeenkomstig het doel- verwezenlijking van een hoog niveau van consumentenbescherming en stroomlijning van de toepasselijke regels om bij te dragen aan goede werking van de interne markt- van de richtlijn consumentenrechten beperkt tot de relatie ondernemer-consument. Daarnaast ziet de richtlijn niet op oneerlijke handelspraktijken. Bescherming tegen oneerlijke handelspraktijken is reeds geregeld in Afdeling 3A van titel 3 van boek 6 van het Burgerlijk Wetboek (oneerlijke handelspraktijken) en is het gevolg van de implementatie van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken. Het integraal van toepassing verklaren van consumentenregels, zoals dit wetsvoorstel en de regels over oneerlijke handelspraktijken, op handelaren vindt het kabinet niet wenselijk, omdat veel van die regels toegespitst zijn op de bescherming van consumenten en als zodanig geen oplossing kunnen bieden voor de problemen waar handelaren tegenaan lopen, zoals acquisitiefraude. Wel kan een beperkt aantal bepalingen uit de consumentenwetgeving als inspiratie dienen voor specifiek op ondernemers toegeschreven wetgeving. Deze alternatieven zullen worden verkend in

goed overleg met VNO-NCW en MKB-Nederland. De uitkomsten van deze verkenningen zal ik betrekken bij mijn inzet op Europees niveau. Zoals ik u heb aangegeven in de antwoord op de vragen van de leden Ziengs en Van Oosten van uw Kamer, heeft daarbij een EU-brede aanpak mijn voorkeur boven een wetgevende aanpak op nationaal niveau, omdat die laatste aanpak zich niet kan richten tot bedrijven die zich net over de grens gevestigd hebben (Kamerstukken II 2012–13, aanhangsel, nr. 1766). De Europese Commissie heeft aangekondigd om de EU-Richtlijn tegen misleidende marketingpraktijken aan te gaan scherpen (COM 2013 (139). Het kabinet zal zich in dat verband sterk maken voor een goede bescherming van de handelaar tegen onder andere (misleidende) acquisitiepraktijken (Kamerstukken II 2012–2013, 22 112, nr. 1541). Ik verwacht dat de Europese Commissie in de loop van dit jaar met een voorstel zal komen.

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze erop wordt toegezien dat handelaren en houders van gedragscodes in de praktijk daadwerkelijk op effectieve wijze aan de informatieplicht uit artikel 26 van de richtlijn voldoen. Tevens vragen zij wat de taak voor de Autoriteit Consument en Markt (ACM) is. Ook vragen zij in hoeverre de nationale consumententoezichthouders hierin een proactieve rol dienen te vervullen. De leden van de CDA-fractie vragen in dit verband of het hier in eerste instantie aan de individuele consument, dan wel aan «collectieve» consumenten is om een vermeend nalatige handelaar aan te spreken en naleving van de normen uit het onderhavige wetsvoorstel te vorderen.
In antwoord op de laatste vraag van de leden van de CDA-fractie kan het volgende gemeld worden. Wanneer consumentenwetgeving wordt overtreden, is het in eerste instantie aan de consument om nakoming af te dwingen. Hierbij dient hij zich in eerste instantie tot de betreffende handelaar te wenden. Voor misleidende reclame kan een klacht bij de Reclame Code Commissie worden ingediend. Wanneer een oplossing in der minne niet mogelijk is, kan de consument zich vervolgens tot de burgerlijke rechter wenden, of, indien van toepassing, kan de consument zijn vordering bij een geschillencommissie indienen. Indien een handelaar jegens verschillende consumenten een van de voorschriften uit het consumentenrecht schendt, is op grond van artikel 305a van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek een collectieve actie tegen de betrokken handelaar mogelijk.
Naast het hiervoor beschreven stelsel van handhaven, bestaat publiek toezicht op de naleving van consumentenwetgeving. Deze taak is aan de ACM opgedragen. De ACM is bevoegd handhavend op te treden wanneer sprake is van een collectieve inbreuk op consumentenwetgeving waarop zij toeziet op de naleving.
Wat betreft de vragen over gedragscodes en artikel 23 van de richtlijn geldt het volgende. De ACM houdt toezicht op afdeling 3A van titel 3 van boek 6 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: wet oneerlijke handelspraktijken). Op grond van deze wet is sprake van een misleidende handelspraktijk wanneer een handelaar beweert aangesloten te zijn bij een gedragscode terwijl dit niet het geval is of wanneer een handelaar beweert dat een gedragscode door een publieke of andere instantie is erkend, terwijl dit niet het geval is (artikel 6:193g BW). Overtreding van de wet oneerlijke handelspraktijken kan door de ACM gesanctioneerd worden met een last onder dwangsom en/of een boete tot maximaal € 450.000. Op de website van de ACM worden handelaren geïnformeerd wanneer een handelspraktijk op grond van de wet oneerlijke handelspraktijken misleidend is in geval van niet nakoming van een verplichting in de gedragscode. Zo heeft de voormalige Consumentenautoriteit onlangs

voor ondernemers de wettelijke regels voor het gebruik van keurmerken en gedragscodes op een rij gezet.[11]

3. Toezicht en handhaving

De leden van de VVD-fractie merken op dat het consumentenrecht een groot aantal open normen bevat. Zij vragen of het niet beter is deze door de burgerlijke rechter te laten handhaven.
Inderdaad bevat het consumentenrecht veel open normen. Het is in eerste instantie aan de burgerlijke rechter om in individuele geschillen de normen van het Burgerlijk Wetboek uit te leggen. Niettemin kan er aanleiding zijn voor optreden door de ACM – als publieke toezichthouder – wanneer sprake is van collectieve inbreuken op consumentenwetgeving. Voor deze handhaving kan op dit moment door de ACM zowel civielrechtelijk als bestuursrechtelijk worden opgetreden. In de toekomst zal uitsluitend bestuursrechtelijk worden gehandhaafd. Ik licht dit graag nader toe.
De Wet handhaving consumentenbescherming (Whc) kent thans een duaal stelsel van handhaven. Dat wil zeggen gesloten normen worden bestuursrechtelijk gehandhaafd en open normen worden civielrechtelijk gehandhaafd.[12] Naar aanleiding van de verrichte evaluatie heeft het kabinet op 28 oktober 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 33 070, nr. 1) aangekondigd voorstellen te doen om het duale stelsel van handhaving af te schaffen en uitsluitend in bestuursrechtelijke handhaving van de Whc te voorzien. Één van de argumenten die voor afschaffing van het duale stelsel is genoemd, is dat gebleken is dat het onderscheid tussen open en gesloten normen door de toezichthouder niet scherp te maken is. Ook op het eerste gezicht gesloten normen kunnen in de praktijk interpretatie vergen. Een voorbeeld hiervan is het begrip «begin van het gesprek» bij de overeenkomst op afstand (artikel 230v lid 6). Een andere reden die in de brief van 28 oktober 2011 is genoemd, is dat de aanvankelijke vrees dat de bestuursrechter en de civiele rechter verschillende uitleg zouden geven aan de meer «open» normen zich in de praktijk niet heeft verwezenlijkt. Verder is gebleken dat door het bestaan van verschillende handhavingsstelsels ondoelmatige situaties kunnen ontstaan bij de werkprocessen van de toezichthouder, die immers een apart werkproces voor elk stelsel in stand moet houden en verschillende uitleg moet geven over de verschillende stelsels aan ondernemingen die hiermee in aanraking komen. Ook in het kader van de samenvoeging van de NMa, OPTA en Consumentenautoriteit zijn de verschillende stelsels van handhaving onderzocht en is bezien in hoeverre stroomlijning vanuit efficiëntie-oogpunt mogelijk is. In het voorstel tot Wijzing 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 wordt, ten aanzien van de ACM, voorgesteld om een eenduidig stelsel van bestuursrechtelijke handhaving te introduceren.[13] In de memorie van toelichting bij het hiervoor genoemde wetsvoorstel treft u een nadere uitleg op dit punt.
De leden van de CDA-fractie vragen op welke manier het afschaffen van het duale stelsel om alle onderdelen van de bijlage bij de Whc bestuursrechtelijk te handhaven gestalte gaat krijgen.
De ACM ontleent haar bevoegdheid voor civielrechtelijke handhaving aan artikel 2.5 van de Whc. In het voorstel tot Wijzing van de Instellingswet

---

[11] http://www.consumentenautoriteit.nl/ondernemers/regels-speciaal-voor/webwinkeliers/keurmerken-gedragscodes

[12] Een uitzondering hierop vormt de afdeling Oneerlijke handelspraktijken in afdeling 3A van titel 3 van boek 6 van het Burgerlijk Wetboek waarin de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken is geïmplementeerd.

[13] Kamerstukken II, 2012–2013, 33 622.

Autoriteit Consument en Markt en enige andere wetten in verband met de stroomlijning van het door de Autoriteit Consument en Markt te houden markttoezicht wordt voorgesteld om alle onderdelen uit de Whc bestuursrechtelijk te handhaven. Daartoe wordt in dat wetsvoorstel voorgesteld om artikel 2.5 Whc te laten vervallen en de onderdelen a en b uit de bijlage bij de Whc samen te voegen. Dit voorstel wordt zeer binnenkort aan Uw Kamer aangeboden.
De leden van de PvdA-fractie vragen of het voornemen om alle bepalingen uit de bijlage bij de Wet handhaving consumentenbescherming bestuursrechtelijk te handhaven gevolgen zal hebben voor de handhavingscapaciteit en vragen hoeveel fte beschikbaar is voor de handhaving van dit wetsvoorstel en de overige consumentenwetgeving. Het afschaffen van het duale stelsel heeft geen consequenties voor de handhavingscapaciteit. De handhaving van dit wetsvoorstel wordt opgedragen aan de ACM. Omdat met dit wetsvoorstel vooral bestaande regels worden samengevoegd en vervangen, vergt de implementatie geen uitbreiding van capaciteit. De bij de Consumentenautoriteit beschikbare ongeveer 25 fte per 1 april 2013 voor de handhaving van de generieke consumentenregelgeving en de consumentenvoorlichting zijn bij de fusie overgeheveld naar de ACM.

De leden van de VVD-fractie hebben behoefte aan een herijking van de Nederlandse positie ten aanzien van het Europese consumentenrecht. Zij merken op dat op dit moment veel kleine ondernemers niet onder de consumentenbeschermende bepalingen vallen en dat zij voor de toepassing van die bepalingen afhankelijk zijn van de welwillendheid van rechters (met alle rechtsongelijkheid van dien) om tot reflexwerking van de bepalingen van het consumentenrecht over te gaan. Zij vragen of de regering bereid is de definitie van consument, al dan niet door daar aandacht voor te vragen op Europees niveau, te herzien.
Voor de beantwoording van deze vraag, verwijs ik allereerst naar de beantwoording van de vragen van de leden van de PvdA-fractie in paragraaf 2. Daaraan voeg ik toe dat het kabinet geen voorstander is van het uitbreiden van de definitie van consument, zodat ook kleine ondernemingen onder deze definitie vallen(vgl. Consumentenagenda, 27 879, nr. 41). Het uitbreiden van het consumentenbegrip zal geen oplossing bieden voor problemen waar met name kleine ondernemingen tegenaan lopen, zoals de eerder genoemde acquisitiefraude. Verder kan ik melden dat het beschermen van ondernemers tegen bepaalde praktijken ook de aandacht heeft van zowel het kabinet als de Europese Commissie. Op 27 november 2012 heeft de Europese Commissie een mededeling betreffende misleidende reclame en vergelijkende praktijken (COM (2012) 702) uitgebracht. In deze mededeling worden door de Europese Commissie mogelijke maatregelen voorgesteld om ondernemingen in de «business to business» (B2B)-relatie beter te beschermen. Een van de maatregelen is het opstellen van een zwarte lijst met misleidende praktijken die verboden worden. Het kabinet ondersteunt in hoofdlijnen de voorstellen van de Europese Commissie (Kamerstukken II, vergaderjaar 2012–2013, 22 112, nr. 1542) en zal op Europees niveau de nodige aandacht vragen voor de problemen die Nederlandse ondernemers in de praktijk hebben. Voor de inzet van Nederland ten aanzien van het Europese traject verwijs ik naar de beantwoording van de vragen van de leden van de PvdA-fractie op dit punt in paragraaf 2.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de positie van de Nederlandse rechter onder druk komt te staan door de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. In het bijzonder vragen zij of de civiele rechter in B2C-overeenkomsten steeds vaker los moet komen

van de rechtsstrijd, zoals bedoeld in artikel 24 Rechtsvordering (Rv)[14] en zo ja, of de positie van de civiele rechter, niet beter herzien kan worden? Verder vragen zij, tot slot of de regering bereid is separaat van dit wetsvoorstel te beoordelen of de positie van de rechter in eerste aanleg actiever kan worden, bijvoorbeeld door schrapping van artikel 24 Rv conform het Franse model[15], en daarbij de handhaving van de volledige herkansingsfunctie van het hoger beroep te herzien.
Artikel 24 Rv bepaalt dat de rechter in civiele zaken de zaak onderzoekt en beslist op de grondslag van hetgeen partijen aan hun vordering, verzoek of verweer ten gronde hebben gelegd, tenzij uit de wet anders voortvloeit. Op zichzelf genomen is het juist dat van de civiele rechter in consumentenzaken door het Hof van Justitie een actievere rol wordt vereist dan artikel 24 Rv voorschrijft. Recent heeft het Hof van Justitie bevestigd dat de civiele rechter, zodra deze over de relevante gegevens beschikt, zo nodig ambtshalve moet toetsen of een beding oneerlijk is.[16] Blijkt een beding oneerlijk, dan is de consument hier niet aan gebonden.[17] In de praktijk blijkt artikel 24 Rv de civiele rechter voldoende ruimte te laten om, waar nodig, een actievere rol te spelen. Zo moet de rechter op basis van artikelen 3:40 lid 2 jo 6:233 onder a dan wel 6:236 of 6:237 BW ook buiten de rechtsstrijd om de dwingende bepalingen van Europees recht toepassen.[18] Artikel 24 Rv verzet zich hier niet tegen. Gegeven de mogelijkheid tot flexibele toepassing van artikel 24 Rv in de praktijk, zie ik geen aanleiding om artikel 24 Rv te schrappen of om de positie van de civiele rechter te heroverwegen.
De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de samenwerking in ICPEN (International Consumer Protection and Enforcement Network) verloopt. Tevens vragen zij hoe de samenwerking met de consumententoezichthouders uit China en de Verenigde Staten verloopt en in hoeverre bedrijven van buiten de EU gebonden zijn aan de richtlijn.
Wanneer een bedrijf van buiten de Europese Unie zich met zijn activiteit richt op een lidstaat van de Europese Unie, bijvoorbeeld door middel van reclame, dan is volgens artikel 6 van Verordening Rome I – behoudens de aldaar genoemde uitzonderingen – het recht van de betreffende lidstaat van de Europese Unie van toepassing. Dit betekent dat de richtlijn consumentenrechten van toepassing is, ook al is het betrokken bedrijf in een niet-lidstaat gevestigd. Binnen ICPEN wordt wereldwijd tussen consumententoezichthouders samengewerkt. Het netwerk groeit en thans zijn ruim vijftig landen lid. Belangrijke doelstellingen zijn het uitwisselen van kennis en «best practices». Ook wordt voor zover mogelijk samengewerkt bij het oplossen van consumentenproblemen die wereldwijd spelen. Door lidmaatschap van het netwerk wordt de samenwerking tussen (groepen van) landen vergemakkelijkt. China en de VS zijn beide lid van ICPEN. Via het internationale netwerk zijn er contacten met de autoriteiten uit beide landen. Waar nodig, bijvoorbeeld wanneer er collectieve problemen zijn van Nederlandse consumenten met bedrijven uit de genoemde landen, kan met de betreffende handhavingsautoriteiten contact opgenomen worden voor informatie. Dit is in het verleden gebeurd met de VS. Ook kan besloten worden tot samenwerking bij de oplossing van de collectieve problemen, bijvoorbeeld via een gesprek met de betrokken multinationale onderneming door de autoriteit uit het land van vestiging. De internationale samenwerking verloopt over het

[14] Vgl. A.G.F. Ancery, *Ambtshalve toepassing van EU-recht*, diss. Groningen 2012, p. 152–153.
[15] Vgl. Ancery 2012 (cit. supra), p. 142–143.
[16] HvJEU 14 juni 2012, NJ 2012, 512 m. nt. M.R. Mok.
[17] HvJEU 6 oktober 2009, Asturcom 6 oktober 2009 (C-40/08).
[18] Rapport ambtshalve toetsing, LVCOK februari 2010. Te vinden via http://www.rechtspraak.nl/PROCEDURES/LANDELIJKE-REGELINGEN/SECTOR-CIVIEL-RECHT/Pages/rapport-Ambtshalve-toetsing-van-Europees-consumentenrecht.aspx

algemeen constructief en draagt bij aan een effectieve oplossing van collectieve consumentenproblemen met grensoverschrijdend karakter.

4. Gevolgen voor het bedrijfsleven en burgers

De leden van de D66-fractie verzoeken de regering het aantal van 1280 bedrijven die aan verkoop of dienstverlening op afstand doet (op basis waarvan de administratieve lastenberekening plaats zal vinden) nader te duiden en hierbij ook de meest recente CBS-cijfers mee te nemen. Voor de volledigheid wijzen deze leden hierbij op de ruim 20.000 bedrijven die in 2012 onder SBI-code 479 van het CBS vielen.
De leden van de D66-fractie merken terecht op dat ruim 20.000 bedrijven onder SBI-code 479 vallen. Zoals blijkt uit de toelichting van het CBS bij deze code gaat het om «Detailhandel, geen winkel of markt». Dit cijfer ziet niet alleen op koop of dienstverlening op afstand, maar bijvoorbeeld ook op straatverkoop. Verder bestrijkt deze code ook verkoop van zaken en dienstverlening die van het toepassingsbereik van het wetsvoorstel zijn uitgesloten. Niettemin is aannemelijk dat het aantal bedrijven dat op afstand handelt thans aanzienlijk groter is dan in de toelichting vermeld. Dit heeft ermee te maken dat het voor de berekening gebruikte aantal bedrijven – 1280 – afkomstig is uit het onderzoek van SIRA uit 2006.
Hoewel de toename van het aantal bedrijven leidt tot een overeenkomstige toename van de totale nalevingskosten, blijven de nalevingskosten op bedrijfsniveau gelijk, namelijk € 1000 per bedrijf. Het betreft hier overigens kosten die worden gemaakt als gevolg van de implementatie van de verplichte onderdelen van de richtlijn, waarvoor geen alternatieven zijn die minder kosten met zich brengen. Bedrijven die grensoverschrijdend handelen profiteren bovendien van de voordelen die de richtlijn brengt, omdat de verschillende lidstaten van dezelfde regels op het gebied van informatieverstrekking uitgaan. In dit verband vragen de leden van de CDA-fractie waarom het niet mogelijk is de mitigerende effecten van de richtlijn voor bedrijven die grensoverschrijdend opereren te kwantificeren, terwijl anderzijds wel wordt gesproken van een aanzienlijke lastenbesparing. Zij vragen of dit laatste concreet kan worden gemaakt.
De mitigerende effecten kunnen niet worden gekwantificeerd, omdat er voor Nederland geen onderzoeksgegevens beschikbaar zijn die de gevolgen voor de bedrijfsvoering van een onderneming die in verschillende lidstaten handelt in kaart brengen. Uit de effectbeoordeling van de Europese Commissie – die de gevolgen voor de lasten op Europees niveau in kaart brengt – blijkt echter dat voor een nieuw bedrijf dat is gericht op grensoverschrijdende internetverkoop de nalevingskosten worden gereduceerd van – afhankelijk van in hoeveel lidstaten hij actief zal zijn – 70.526, 15.526 of 9276 euro in de oude situatie naar 5526 Euro aan nalevingskosten in de nieuwe situatie.[19] Hoewel de effectbeoordeling is gebaseerd op het oorspronkelijke Commissievoorstel dat een breder toepassingsbereik had dan de huidige richtlijn, geeft die beoordeling wel een indicatie dat de lastenverlichting voor bedrijven die grensoverschrijdend opereren aanzienlijk kan zijn.[20]
De leden van de CDA-fractie vragen de regering of zij een realistische inschatting heeft gemaakt van de nalevingskosten en wijzen erop dat de nalevingskosten als gevolg van het schriftelijkheidsvereiste volgens de berekening van de branche al € 11,5 miljoen bedragen. Zij vragen de regering om een reactie. Ook de leden van de PVV-fractie hebben vragen over de nalevingskosten en vragen de regering om een reactie op de berekeningen door Energie-Nederland en Dutch Dialogue Marketing

[19] Het betreft hier cijfers van handelaren die handelen in 27, respectievelijk 3–5 en 1–2 lidstaten. Impact Assessment Report, behorende bij COM(DEF) 2008/0614, p. 38.
[20] Impact Assessment Report, behorende bij COM(DEF) 2008/0614, p. 38.

Association (DDMA). Tevens vragen zij of het klopt dat de nalevingskosten naar verwachting € 8,7 miljoen hoger liggen dan wordt aangegeven in de memorie van toelichting.
Bij de berekening van de nalevingskosten als gevolg van het schriftelijkheidsvereiste is rekening gehouden met de beperkte reikwijdte van deze maatregel. Zo zijn overeenkomsten die een eenmalige dienst betreffen, consumentenkoopovereenkomsten, gemengde overeenkomsten en overeenkomsten die een vernieuwing of verlenging van een bestaande dienstenovereenkomst of de verlenging of vernieuwing van een overeenkomst betreffende het leveren van gas, elektriciteit, water of stadsverwarming betreffen van de maatregel uitgezonderd (vgl. ook de hierover gegeven toelichting in paragraaf 2 van deze nota naar aanleiding van het verslag).
Verder is bij de berekening van de nalevingskosten alleen rekening gehouden met die kosten die gemaakt moeten worden om de maatregel na te leven. Kosten die niet verplicht hoeven te worden gemaakt, zoals herinneringskosten, zijn in de berekening niet meegenomen. Deze kosten vallen namelijk niet onder de nalevingskosten. Deze zijn wel in de berekeningen van de branche meegenomen. Ik licht dat graag nader toe. De brancheverenigingen hebben aangegeven jaarlijks 40 miljoen verkoopgesprekken te voeren waarbij het initiatief bij de handelaar ligt. Een deel van deze verkoopgesprekken zal gaan over overeenkomsten die onder de reikwijdte van het schriftelijkheidsvereiste vallen. Van het totaal aantal verkoopgesprekken wordt geschat dat 1 op de 20 gesprekken tot een offerte voor het geregeld afleveren van diensten of tot het geregeld afleveren van elektriciteit, gas, water of stadverwarming leidt, dus 2 miljoen offertes. Een deel van de consumenten zal het contract niet bevestigen; dit deel wordt op 25% geschat. Geschat wordt dus dat 1.500.000 miljoen offertes wel schriftelijk dan wel op elektronische wijze bevestigd zullen worden. Ervan uitgaande dat het verwerken van een schriftelijke bevestiging door een professioneel administratief medewerker tegen een uurtarief van € 28 afgehandeld kan worden en dat de verwerking 4 minuten in beslag neemt, worden de nalevingskosten geschat op € 2.814.000 (aantal geregeld afgeleverde dienstenovereenkomsten x uurtarief medewerker x 4 minuten (0,067 uur)). Deze berekening geeft – gezien de beperkte reikwijdte van de maatregel en gegeven de definitie van inhoudelijke nalevingskosten – een reële inschatting van de nalevingskosten. De branche vereniging DDMA is bij haar berekening van een bredere reikwijdte van de regeling uitgegaan en heeft ten onrechte kosten als het sturen van herinneringsbrieven meegerekend.

5. Advisering, consultatie en uitvoerings- en handhavingstoets

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering in hoeverre het advies van de CCA/SER (hierna: CCA) uit 2009 van invloed is geweest op de totstandkoming van de richtlijn.
Het was van groot belang dat er op Europees niveau een regeling tot stand kwam die een passend evenwicht zou brengen tussen verbetering van de interne markt en een hoog niveau van consumentenbescherming. Vanuit die optiek is de CCA om advies gevraagd. De in het unanieme CCA advies geformuleerde wensen en criteria sloten nauw aan bij de uitgangspunten die het kabinet steeds heeft gehanteerd tijdens de onderhandelingen in Brussel. Kern van het advies van de CCA was dat de onderhandelingen een volledig geharmoniseerde regeling en een hoog niveau van consumentenbescherming moesten opleveren, zonder dat de administratieve lasten voor het bedrijfsleven onevenredig zouden stijgen. Meer specifiek pleitte zij bijvoorbeeld voor minder informatievoorschriften, behoud van de Nederlandse regeling betreffende levering en risicooverdracht en een uniforme bedenktermijn voor zowel buiten verkoop-

ruimten als op afstand gesloten overeenkomsten. Veel van deze punten zijn door Nederland met succes in de onderhandelingen ingebracht. Zo bevat de richtlijn een uniforme bedenktermijn, zijn de informatievoorschriften beperkt en zijn de Nederlandse regels over levering grotendeels intact gebleven. Het CCA advies heeft daarom een zeer belangrijke rol gespeeld bij de inzet van Nederland bij de richtlijn. Hieraan kan nog worden toegevoegd dat de CCA door vertegenwoordigers van het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Veiligheid en Justitie ook tijdens de onderhandelingen meerdere malen is geraadpleegd. De verkregen inbreng is betrokken bij de onderhandelingen in Brussel.
De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering bereid is het punt van de Consumentenautoriteit ten aanzien van afdwingbaarheid van betaling tijdens de herroepingstermijn in het wetsvoorstel op te nemen.
De Consumentenautoriteit (thans ACM) heeft bij het voorstel van wet dat voor een uitvoerings- en handhavingstoets aan haar is voorgelegd, terecht opgemerkt dat volgens artikel 25 lid 5 van de huidige Colportagewet betaling tijdens de ontbindingstermijn niet afdwingbaar is en dat het wenselijk is deze bepaling te handhaven. Aangezien de richtlijn ruimte biedt om dit punt van de ACM te regelen, is het wetsvoorstel na verwerking van de resultaten van de uitvoerings- en handhavingstoets onder andere op dit punt aangepast. In het wetsvoorstel zoals dat aan de Tweede Kamer is aangeboden, is in artikel 230t lid 5 de niet-afdwingbaarheid van betalingen tijdens de ontbindingstermijn opgenomen. Op grond van het vijfde lid van artikel 230t kan een handelaar een consument tijdens de ontbindingstermijn niet verplichten te betalen. Voor de volledigheid zij opgemerkt dat de handelaar wel verplicht is om gedurende de ontbindingstermijn zijn uit de overeenkomst voortvloeiende verplichtingen na te komen.

De leden van de PVV-fractie stellen vragen over de toepassing van de gebruiksvergoedingsregeling bij diensten indien deze tijdens de ontbindingstermijn zijn verricht op uitdrukkelijk verzoek van de consument (artikel 230s, lid 4 van het wetsvoorstel en artikel 14, lid 3 van de richtlijn). Meer specifiek willen deze leden weten welk bedrag de uitgever bij een ontbinding van een combinatieproduct (print en digitaal) in rekening mag brengen aan de consument voor gedurende de ontbindingstermijn afgenomen diensten. Daarnaast willen zij weten of een abonnee moet betalen voor gedurende de herroepingstermijn geleverde (dag)bladen. Tevens wensen zij te vernemen of de uitgever een vergoeding mag vragen voor na de terugbetaling retour gezonden beschadigde bladen.
De vragen hebben betrekking op de in de richtlijn opgenomen regeling van een gebruiksvergoeding voor diensten. Het betreft hier een vergoeding voor diensten die door de handelaar tijdens de ontbindingstermijn zijn verricht op uitdrukkelijk verzoek van de consument en waarbij de overeenkomst op het moment van het (tijdig) inroepen van het ontbindingsrecht nog niet volledig is nagekomen. De handelaar dient de consument wel vooraf over de kosten te hebben geïnformeerd (artikel 230m lid 1, onderdeel j). Over de situatie betreffende de gebruiksvergoeding bij ontbinding van een overeenkomst tot levering van een (dag)blad in zowel fysieke als in digitale vorm kan het volgende worden opgemerkt. De gebruiksvergoeding geldt (onder voorwaarden) voor afgenomen diensten genoten tijdens de ontbindingstermijn. Dit betekent dat de handelaar een vergoeding mag rekenen voor de tot op het moment van inroepen van het ontbindingsrecht geleverde diensten. De hoogte van het te vergoeden bedrag hangt af van de in de overeenkomst afgesproken prijs, naar rato van de tot het moment van inroepen van het ontbindingsrecht verrichte dienstverlening (artikel 230s, lid 4 van het wetsvoorstel en artikel 14, lid 3 van de richtlijn). In geval van fysiek geleverde (dag)bladen zou de vergoeding over de dienstencomponent van de overeenkomst

kunnen worden berekend. Welk dit deel dit precies is, is in eerste instantie aan de betrokken marktpartijen om te bepalen.
Voor de reeds geleverde digitale edities kan voorts het volgende worden opgemerkt. Ingevolge de richtlijn wordt onder digitale inhoud verstaan: gegevens die in digitale vorm geproduceerd en geleverd worden, zoals computerprogramma's, toepassingen, spellen, muziek, video's en teksten, ongeacht of de toegang tot deze gegevens wordt verkregen via downloaden of streaming, vanaf een materiële drager of langs een andere weg. Op het moment dat een consument tijdens de ontbindingstermijn digitale inhoud wenst te ontvangen, kan een consument deze digitale inhoud na ontvangst vervolgens bewerken of opslaan op een materiële gegevensdrager. Om te voorkomen dat de consument dit laatste kosteloos kan doen, bepaalt artikel 230p, onderdeel g van het wetsvoorstel (en artikel 16 onderdeel m van de richtlijn) dat de consument geen ontbindingsrecht geniet voor levering van digitale inhoud die niet geleverd is op een materiële drager, als de uitvoering is begonnen met uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van de consument en mits de consument heeft erkend dat hij zijn ontbindingsrecht daarmee verliest.
In de praktijk worden vele soorten combinaties van (dag)bladabonnementen aangeboden, bijvoorbeeld een fysiek (dag)bladabonnement met een gratis digitale versie, een digitaal (dag)bladabonnement voor de doordeweekse dagen en een fysieke weekendeditie. Gezien de grote verscheidenheid aan abonnementen is het antwoord op de vraag welke kosten de consument maakt bij ontbinding van een overeenkomst waarbij zowel fysieke als digitale (dag)bladen worden geleverd van een aantal factoren afhankelijk, waaronder de mate van verbondenheid van de twee verschillende producten. Het is voorstelbaar dat het digitale (dag)blad onderdeel is van het fysieke (dag)bladabonnement. In dit laatste geval is voorstelbaar dat het digitale deel van het abonnement als aanvullende overeenkomst wordt beschouwd. Op basis van artikel 230q, lid 2 van het wetsvoorstel (artikel 15 van de richtlijn) worden aanvullende overeenkomsten automatisch en zonder kosten voor de consument beëindigd. De consument hoeft, bij ontbinding van het abonnement waarbij fysieke edities aan huis worden geleverd, dan ook geen kosten meer te vergoeden voor de tot op dat moment ontvangen digitale edities.
Voor wat betreft de specifieke situatie waarin de consument de (dag)bladen te laat of beschadigd heeft teruggestuurd, kan in aanvulling het volgende worden opgemerkt. Indien de consument de (dag)bladen later dan 14 dagen na het inroepen van het ontbindingsrecht terugstuurt, is sprake van verzuim door de consument en is deze de handelaar een schadevergoeding verschuldigd. Indien (daarnaast) sprake is van beschadigd retour gezonden (dag)bladen, is de regeling uit artikel 230s lid 3 van het wetsvoorstel (artikel 14, lid 2 van de richtlijn) mogelijk van toepassing. Op grond van artikel 230s lid 1 is de consument, bij gebruikmaking van zijn ontbindingsrecht, verplicht om de betreffende zaak terug te sturen naar de handelaar. Artikel 230s lid 3 biedt de handelaar de mogelijkheid om voor producten die als gevolg van een gebruik dat verder gaat dan nodig om de werking van het product vast te stellen, beschadigd zijn geraakt een schadevergoeding te vragen. Het is goed voorstelbaar dat de betrokken partijen praktisch met het ontbindingsrecht en de bijbehorende schadevergoedingsregeling omgaan. In de praktijk zal de consument waarschijnlijk geen behoefte hebben om de (dag)bladen, binnen de gestelde termijn terug te sturen. Het is in dit geval verdedigbaar dat de op grond van artikel 230s lid 3 bestaande verplichting tot schadevergoeding bestaat uit de waarde van de te retourneren (dag)bladen. Het is voorstelbaar dat de handelaar de vordering op de consument verrekent met het bedrag dat de handelaar op grond van artikel 230r lid 1 aan de consument is verschuldigd. De consument behoudt uiteraard de optie om op zijn kosten de kranten te retourneren, waardoor hij recht heeft op teruggave van de door hem betaalde bedragen min een eventuele

gebruiksvergoeding voor de geleverde diensten en een eventuele vergoeding voor waardevermindering op grond van artikel 230s lid 3.
De leden van de PVV-fractie vragen ten slotte of een uitgever mag eisen dat een e-book of andere digitale content op een fysieke drager verzegeld wordt teruggestuurd bij een beroep op het ontbindingsrecht. Het antwoord hierop luidt bevestigend voor zover het gaat om software, audio en video-opnamen. Voor een geslaagd beroep op het ontbindingsrecht in geval van digitale inhoud in de vorm van software, audio en video-opnamen, is de consument op basis van de wet (artikel 230p, onderdeel f, subonderdeel 6 van het wetsvoorstel en artikel 16, onderdeel i van de richtlijn) verplicht die producten (die verzegeld verzonden zijn) verzegeld terug te zenden. Onder omstandigheden, bijvoorbeeld wanneer een e-book samen met een bepaald leesprogramma zou worden geleverd, zou ook een e-book onder de definitie van software kunnen worden gebracht. Deze uitzondering dient de situatie te voorkomen waarin de consument de overeenkomst ontbindt nadat hij programmatuur heeft gekopieerd of de situatie waarin de consument een computerprogramma ontsleutelt dat hij heeft gedownload (vgl. TK 1999–2000, 26 862, nr. 3, p. 4).

De leden van de SP-fractie vragen de regering of het schriftelijkheidsvereiste uit dit wetsvoorstel een tweede verplichting oplegt naast de schriftelijkheidsverplichting op grond van de SEPA. Tevens vragen deze leden of het klopt dat dit straks zal betekenen dat consumenten twee keer moeten bevestigen en dat bedrijven twee keer hun bedrijfsproces moeten aanpassen. Tot slot vragen de leden van de SP-fractie welke mogelijkheden de regering ziet om dit te voorkomen.
In artikel 230v lid 6 van dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om voor een beperkt aantal overeenkomsten een schriftelijkheidsvereiste in te voeren. Het ligt in de rede dat pas na het aangaan van deze overeenkomst kan worden overgegaan tot een incasso.
Uit de SEPA verordening (Verordening EU Nr. 260/2012) vloeit voort dat een Europese incasso (SEPA Direct Debit) enkel schriftelijk bevestigd kan worden zolang er nog geen e-mandate beschikbaar is. De e-mandate is een methode om een machtiging digitaal te initiëren en te laten ondertekenen. Het is aan de bedrijven zelf om deze beide schriftelijkheidsvereisten daar waar mogelijk te bundelen. Hierbij zij opgemerkt dat op dit moment een automatische SEPA-incasso enkel schriftelijk kan worden bevestigd. De Europese incasso biedt echter ook de mogelijkheid om een machtiging digitaal te initiëren en te laten ondertekenen, middels de zgn. e-mandates, wanneer deze beschikbaar zijn. Banken en marktpartijen zijn initiatieven en diensten aan het ontwikkelen op het gebied van e-mandates. Volgens de huidige planning komen deze e-mandates beschikbaar in de loop van 2015.
De leden van de CDA-fractie hebben de regering gevraagd te reageren op de opmerkingen van onder andere de organisaties VNO/NCW, Energie-Nederland, DDMA, het Nederlandse Uitgeversverbond en Vrijhandelsorganisatie Energie en Gas (VOEG). Voor zover de opmerkingen van de genoemde organisaties niet al aan de orde zijn gekomen in de antwoorden op de vragen van Uw Kamer, wordt hieronder op de gemaakte opmerkingen ingegaan.
Allereerst is door VNO/NCW en door Energie-Nederland aandacht gevraagd voor de verhouding van de richtlijn met artikel 230s lid 4. Betoogd wordt dat dit artikel niet in overeenstemming is met artikel 14 lid 3 van de richtlijn. Het gaat hier om de wijze waarop de gebruiksvergoeding voor geleverde diensten moet worden berekend. Uit de Engelse, Franse en Duitse tekstversies van de richtlijn volgt dat voor het moment van de berekening van de gebruiksvergoeding is beoogd aan te sluiten bij het moment waarop het recht van ontbinding van de overeenkomst wordt uitgeoefend. Dit is het tijdstip waarop de consument de verklaring tot

ontbinding zendt aan de ondernemer. Op dit punt is het wetsvoorstel in overeenstemming met de richtlijn.
Energie-Nederland en VOEG bepleiten een uitzondering voor energiebedrijven op het in artikel 7:6 lid 1 BW opgenomen verbod tot beperking van de aansprakelijkheid. In plaats daarvan stellen zij voor om in het wetsvoorstel op te nemen dat een beperking of uitsluiting van de aansprakelijkheid jegens consumenten in algemene voorwaarden wordt vermoed onredelijk bezwarend te zijn.
Mij is de noodzaak voor een dergelijke uitzondering onduidelijk. Ten aanzien van de levering van gas en elektriciteit geldt thans al op grond van artikel 7:6 lid 1 BW een verbod tot beperking van de aansprakelijkheid. Ook in het geval van levering van warmte is een beperking van de aansprakelijkheid niet gewenst vanwege het feit dat het netbeheer en de levering bij warmte geïntegreerd zijn. Indien bijvoorbeeld het warme water in een huis weglekt, moet de warmteleverancier hiervoor aansprakelijk kunnen worden gehouden. Ik zie niet in waarom leveranciers van energie die met consumenten handelen hun aansprakelijkheid zouden mogen uitsluiten, waar andere partijen die met consumenten handelen dat niet kunnen. Ook is niet gebleken dat leveranciers van energie buitensporige risico's lopen die andere marktpartijen niet lopen.
Verder heeft de VOEG zorgen geuit ten aanzien van de volgens haar negatieve effectieven van het schriftelijkheidsvereiste voor toetreders op de energiemarkt. In dit verband wordt het volgende opgemerkt. Het voornaamste doel van het schriftelijkheidsvereiste bij de levering van energie is te voorkomen dat consumenten ongewild naar een andere aanbieder worden «overgezet». Wanneer consumenten door een energieaanbieder telefonisch worden benaderd met het oogmerk een overeenkomst aan te gaan, zal de consument pas gebonden zijn aan een aanbod nadat hij op papier of in digitale vorm de overeenkomst heeft ontvangen en op eenzelfde wijze heeft aanvaard, waardoor de overeenkomst tot stand komt. De energieaanbieder verwerft op deze wijze consumenten als klant die daadwerkelijk willen overstappen naar de betreffende aanbieder. Alhoewel aan het verwerken van de bevestiging nalevingskosten verbonden zijn, kan niet gesteld worden dat het schriftelijkheidsvereiste onevenredige negatieve effecten heeft voor toetreders. Klanten kunnen immers nog steeds telefonisch geworven worden en indien – zoals hiervoor is aangegeven – de consument graag de overeenkomst met de betreffende aanbieder wil aangaan, zal hij het schriftelijke, via e-mail of op een materiële drager gedane aanbod schriftelijk dan wel digitaal bevestigen. In zoverre is dan ook geen sprake van een drempel voor toetreding tot de energiemarkt.
Energie-Nederland kan zich niet vinden in de uitleg die in de memorie van toelichting wordt gegeven bij het nieuwe artikel 7:7 lid 2 BW. Dit artikellid ziet op implementatie van artikel 27 van de Richtlijn. Uit dit artikel blijkt duidelijk dat consumenten zijn vrijgesteld van enige betalingsverplichting in gevallen van ongevraagde levering van onder meer water, gas, elektriciteit of stadsverwarming en dat in die gevallen het uitblijven van een reactie van de consument op de ongevraagde levering niet betekent dat hij daarmee instemt. Ik ben het met Energie-Nederland eens dat terugkomen op de huidige praktijk (waarbij er voor consumenten geen hoge kosten meer zijn bij verhuizing wegens afsluiting en heraansluiting) niet wenselijk is. Naar mijn mening zal dat ook niet het geval hoeven te zijn. De energieleverancier zal wel alert moeten zijn bij beëindiging van een overeenkomst, wil hij niet worden geconfronteerd met leveringen waarvoor geen betaling is verschuldigd. Dit is overigens ook thans al een bestendige lijn in de jurisprudentie.[21]

[21] Vgl. o.m. Gerechtshof Amsterdam 20 juli 2010, LJN BN9242 en Rb Maastricht 20 januari 2010, LJN BL1966.

Energie-Nederland wil graag expliciet in de memorie van toelichting opgenomen zien dat bij een leveringsovereenkomst en een transportovereenkomst geen sprake is van (elkaar) aanvullende overeenkomsten. Overeenkomsten voor de levering van gas of elektriciteit die niet gereed zijn gemaakt voor verkoop in een beperkt volume of in een bepaalde hoeveelheid vallen op grond van artikel 6:230 h lid 1 BW onder het toepassingsbereik van de nieuwe afdeling 2B van titel 5 van Boek 6. Dit betreft de overeenkomst tussen de leverancier en de consument. De levering van gas en elektriciteit betreft de levering, bedoeld in de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998. De netbeheerders in de zin van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998 verrichten een transportdienst. die in beginsel los gezien kan worden van de overeenkomst tot levering van gas en elektriciteit. Dit betekent dat een dergelijke overeenkomst niet als een aanvullende overeenkomst kan worden beschouwd van de overeenkomst tussen de consument en de leverancier.
Verder vraagt Energie-Nederland of artikel 6:230g lid 2 BW ook van toepassing is bij de levering van elektriciteit, gas en stadsverwarming in combinatie met een consumentenkoop en hoe dan de bedenktermijn op grond van dat artikellid wordt bepaald.
Als de overeenkomst zowel een consumentenkoop betreft als de levering van elektriciteit, gas of stadsverwarming geldt, bij gebreke van een aparte regeling, het volgende. Volgens de gangbare jurisprudentie, alsmede artikel 6:215 BW, worden de bepalingen die voor consumentenkoop en de levering van elektriciteit, gas en stadsverwarming gelden zoveel mogelijk naast elkaar toegepast. Dit betekent dat voor het aspect «consumentenkoop» de voor consumentenkoop geldende bepaling met betrekking tot ontbinding van de overeenkomst van artikel 230o onderdeel b van toepassing is. Voor de levering van elektriciteit, gas en stadsverwarming geldt de regeling van artikel 230o onderdeel c.[22]
Ten slotte vraagt Energie-Nederland naar de toepasselijkheid van de bepalingen van het wetsvoorstel ten aanzien van warmte en koude. Artikel IX van het wetsvoorstel voorziet in een samenloopbepaling voor artikel 5 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek voor het nog niet in werking getreden voorstel van de leden Ten Hoopen en Samsom tot het stellen van regels omtrent de levering van warmte aan verbruikers (Warmtewet, Kamerstukken I 2007/08, 29 048, nr. A e.v.). Op grond van dit initiatief wordt de levering van warmte en koude als consumentenkoop aangemerkt. Op grond van het nieuwe artikel 5 lid 5 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek gelden voor de levering van warmte en koude dezelfde regels als voor de levering van elektriciteit, gas en stadsverwarming.

6. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 230k

De leden van de VVD-fractie vragen de regering aan te geven hoe de hoogte van de kosten in de praktijk moet worden bepaald. Tevens vragen deze leden de regering aan te geven hoe de handhaving van deze bepaling vorm wordt gegeven. Ten slotte vragen deze leden zich af of het niet verstandiger is maximumbedragen of richtlijnen in een algemene maatregel van bestuur vast te leggen. De leden van de PVV-fractie vragen de regering toe te lichten waaruit de kosten bestaan.
Artikel 230k lid 1 van het wetsvoorstel (artikel 19 van de Richtlijn) stelt een grens aan de maximale kosten die de handelaar aan de consument mag rekenen voor het gebruik van bepaalde betaalmiddelen. Het begrip betaalmiddel moet ruim worden begrepen: het gaat hier ook om wijzen van betaling, als Ideal, Paypal, creditcard, overschrijving per bank en dergelijke. Het artikel bevat geen omschrijving die aangeeft wat onder

[22] HvJ EU 22 april 1999, nr. C-423/97, Jur. I 1991, p. I-2591, Travel Vac SL tegen Sanchis.

«kosten» dient te worden verstaan. Wel geeft het artikel aan dat voortaan niet meer mag worden gerekend dan de kosten die de handelaar maakt voor het gebruik van het betaalmiddel. Het gaat om de directe kosten, dat wil zeggen de daadwerkelijke kosten die de handelaar moet maken om de betaling mogelijk te maken. Dit is ook de lijn die de Europese Commissie thans hanteert. Zowel variabele kosten (kosten per transactie) als vaste kosten (kosten onafhankelijk van het aantal transacties en omzet) kunnen onder het kosten-begrip worden gebracht. Meer specifiek kan het gaan om het bedrag dat de handelaar aan bijvoorbeeld Paypal of de creditcard-maatschappij moet betalen.
De Europese Commissie heeft aangegeven met een compendium te komen waarin onder meer op de toepassing van artikel 19 van de richtlijn wordt ingegaan. De Europese Commissie heeft aangekondigd de richtlijn 2007/64/EG van het Europese Parlement en de Raad van 13 november 2007 betreffende betalingsdiensten in de interne markt (Pb 319/1) te herzien (een voorstel tot wijziging wordt het tweede kwartaal van dit jaar verwacht). In het kader van de herziening van deze richtlijn zal bezien worden welke kosten aan het betreffende betaalmiddel gerelateerd kunnen worden. De uitwerking hiervan zal het kostenbegrip uit artikel 19 verduidelijken. Zolang nog onbekend is hoe de nieuwe Europese regelgeving eruit gaat zien, ligt het ook niet in de rede om maximumbedragen of richtlijnen te gaan opstellen. Tot die tijd kan worden aangesloten bij de toepassingswijze zoals hierboven beschreven (die overeenkomt met de door de Europese Commissie gehanteerde methodiek).
Over de wijze van handhaving kan het volgende worden opgemerkt. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, vindt het toezicht op de naleving van deze bepaling plaats door de ACM. De handelaar zal de in rekening gebrachte kosten voor betaalmiddelen moeten kunnen verantwoorden. Het zal voor de consument in de praktijk lastig zijn om zonder medewerking van de handelaar te bewijzen dat er teveel aan kosten wordt gerekend. Daarom is voorstelbaar dat de rechter in een procedure de consument tegemoet komt, bijvoorbeeld bij de bewijslastverdeling. Voorts biedt artikel 22 Rv de mogelijkheid om een partij, al dan niet op verzoek, te bevelen bepaalde bescheiden over te leggen die op de zaak betrekking hebben. Het zou hier kunnen gaan om een overzicht van de kosten die de handelaar heeft gemaakt met betrekking tot een betaalmiddel.
Verder vragen de leden van de VVD-fractie of een beding in algemene voorwaarden dat de kosten inzake betaalmiddelen regelt en meer bedraagt dan de daadwerkelijk gemaakte kosten als onredelijk bezwarend kan worden aangemerkt en of er dan aanleiding bestaat dit type bedingen toe te voegen aan de lijst van artikel 6:236 BW.
Volgens artikel 230k mogen de kosten van een bepaald betaalmiddel voor de consument niet hoger zijn dan de kosten die de handelaar heeft gemaakt. Deze bepaling omvat meer soorten bedingen dan die van artikel 6:236 BW, omdat artikel 230k ook van toepassing is op kernbedingen en bedingen waarover afzonderlijk tussen de consument en de handelaar is onderhandeld. Handelt een handelaar in strijd met dit artikel, door bijvoorbeeld een beding op te nemen over een bepaalde opslag voor het gebruik van een creditcard, dan zal een dergelijke bepaling op grond van artikel 6:230k jo. artikel 6:230i lid 1 BW vernietigbaar zijn. Deze sanctie stemt overeen met de sanctie van vernietigbaarheid bij onredelijk bezwarende bedingen (artikel 6:233 BW). Aan een toetsing aan de regeling van de algemene voorwaarden zal in de praktijk dan niet worden toegekomen. Er bestaat daarom geen aanleiding om het beding toe te voegen aan de zwarte lijst van artikel 6:236 BW.
De leden van de PvdA-fractie vragen tot slot op welke manier wordt bepaald wat de «kern van de prestatie» is?
In het algemeen gaat het bij de «kern van de prestatie» – als vuistregel – om de essentialia van de overeenkomst, zonder welke een overeenkomst,

bij gebreke van voldoende bepaalbaarheid van de verbintenissen, niet tot stand komt (Hoge Raad 19 september 1997, NJ 1998, 6). De memorie van toelichting noemt als voorbeeld het boeken van een reis. Bij deze overeenkomst zal in het algemeen de voor de reis geselecteerde vlucht of accomodatie aangemerkt kunnen worden als kern van de prestatie. Bijkomende prestaties zijn bijvoorbeeld de reisverzekering of een maaltijdservice aan boord. Het is uiteindelijk aan het Hof van Justitie van de Europese Unie om de grens scherper te trekken.

Artikel 230l

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting een opdeling in een precontractuele fase, waarop bijvoorbeeld het voorgestelde artikel 6:230l BW van toepassing is, en een pre-precontractuele fase, die wordt genormeerd door de bepalingen betreffende oneerlijke handelspraktijken. Zij vragen de regering hierbij het artikel van Schreuder te betrekken en vragen of de regering aanleiding ziet om dit onderscheid te schrappen en tot één regeling voor de precontractuele fase te komen. [23] Het gaat hier, anders dan in het artikel van Schreuder, niet om de precontractuele aansprakelijkheid bij afgebroken onderhandelingen doch om de vraag welke informatie de ondernemer op welk moment aan de consument moet verstrekken. Volgens de regeling over oneerlijke handelspraktijken moet onder meer informatie worden verstrekt of verwerkt in advertenties of andere vormen van marketing waarin een zaak of dienst tegen een bepaalde prijs wordt aangeboden. Afdeling 2B die de richtlijn consumentenrechten implementeert, voorziet in verplichte informatie voordat een koop- of dienstenovereenkomst wordt gesloten. Afhankelijk van de situatie en het tijdstip kan de informatie die de ondernemer volgens beide regelingen moet verstrekken overeenkomen of verschillen. In de memorie van toelichting is als voorbeeld genoemd dat een oriënterend gesprek waarin de consument een aanbieding wordt gedaan door de handelaar een uitnodiging tot aankoop kan zijn. Blijkt de consument geïnteresseerd en overweegt hij het product te kopen, dan vloeit de uitnodiging tot aankoop over in de precontractuele fase. Ik zie geen aanleiding om met een nadere regeling voor de precontractuele fase te komen, te meer omdat de precontractuele fase voor een groot deel op Europees niveau is gereguleerd en Nederland beperkte beleidsvrijheid heeft om zelf in aanvullende regelgeving te voorzien.

Artikel 230o

De leden van de D66-fractie vragen naar het moment van ingang van het ontbindingsrecht indien een consument in dezelfde bestelling meerdere zaken heeft besteld, ook als deze zaken geen onderlinge relatie hebben. Voorts vragen deze leden naar de wenselijkheid van deze bepaling volgens het kabinet.
Voor de beantwoording van de genoemde vragen wordt kortheidshalve verwezen naar de beantwoording van de vraag van de leden van de VVD-fractie hieromtrent in paragraaf 2.

Artikel 230o, eerste lid

De leden van de PvdA-fractie vragen wat in artikel 230o lid 1 van Boek 6 BW wordt bedoeld met de levering van water, gas of elektriciteit, die niet gereed is gemaakt voor verkoop in een beperkt volume of een bepaalde hoeveelheid, van stadsverwarming of van digitale inhoud, anders dan op een materiële drager.

---

[23] A.L.J.A. Schreuder, «Precontractuele aansprakelijkheid wegens afgebroken onderhandelingen: een vergelijking tussen Nederlands en Italiaans recht», *VrA* 2008 (3).

Het gaat hier allereerst om de levering van gas, stadsverwarming, water en elektriciteit die niet in beperkte volume of bepaalde hoeveelheid wordt geleverd. Met dit laatste wordt beoogd voorwerpen als gastanks, accu's, batterijen en flessen water uit te sluiten. Onder lid 1, onderdeel c valt wel de levering van gas, water, elektriciteit en stadsverwarming door leidingen en buizen. Voor de levering van digitale inhoud is doorslaggevend of deze wordt geleverd op een drager, zoals een DVD of CD, of niet. In dat laatste geval gaat het bijvoorbeeld om het downloaden van een app vanuit de Play Store of de App Store.

Artikel 230o, tweede lid

De leden van de PvdA-fractie willen weten op wie de bewijslast rust voor de toets of alle gegevens op de voorgeschreven wijze aan de consument zijn verstrekt. Daarnaast willen diezelfde leden weten of de in de richtlijn opgenomen verlengde termijn voor het ontbindingsrecht ook geldt voor series of abonnementen, zoals een serie munten of postzegels.
Artikel 6 lid 9 van de richtlijn bepaalt dat de handelaar het bewijs moet leveren voor de juiste en tijdige verstrekking van de informatie. Deze bepaling is in artikel 230n lid 4 omgezet. De bepaling is in Europese richtlijnen op het gebied van consumentenrecht gebruikelijk. Zo kent ook artikel 6:193j BW – dat zijn oorsprong vindt in de richtlijn oneerlijke handelspraktijken – een vergelijkbare regel van bewijslast. Concreet betekent de regel dat als een consument stelt geen informatie te hebben ontvangen, de handelaar zal moeten aantonen dat hij wel informatie heeft gestuurd, bijvoorbeeld door een verzonden e-mail te tonen met daarbij de meegezonden bijlage waarin de informatie is opgenomen. De uiteindelijke bewijswaardering is voorbehouden aan de rechter.
In antwoord op de vraag over de verlenging van de ontbindingstermijn, kan ik bevestigen dat deze ook geldt voor series en abonnementen. In geval van series en abonnementen is er sprake van geregelde levering, en gaat de ontbindingstermijn lopen vanaf het moment van ontvangst van de eerste zaak. Heeft de handelaar verzuimd de wettelijk verplichte informatie over het ontbindingsrecht te verstrekken, dan wordt de ontbindingstermijn verlengd tot het moment dat alsnog de verplichte informatie is verstrekt. De termijn waarmee wordt verlengd is ten hoogste een jaar.

Artikel 230o, vijfde lid

De leden van de PvdA-fractie vernemen graag waarom de bewijslast voor de juiste en tijdige uitoefening van het recht tot ontbinding binnen 14 dagen op de consument rust.
Artikel 11 lid 4 van de richtlijn bepaalt dat de consument het bewijs draagt voor de juiste en tijdige uitoefening van het recht van ontbinding van de overeenkomst. Deze bepaling is in artikel 230o lid 5 omgezet. De achterliggende gedachte is dat deze bewijslastverdeling mede vanuit praktisch opzicht redelijk is: de consument zal het recht van ontbinding uitoefenen en beschikt ook over de meeste middelen om de daadwerkelijke uitoefening eenvoudig vast te leggen. Zo kan de consument een kopie van zijn e-mail bewaren waarmee hij het recht van ontbinding heeft uitgeoefend.

Artikel 230p

De leden van de PvdA-fractie willen graag van de regering weten op welke manier wordt bepaald of sprake is van levering van zaken die snel bederven of een beperkte houdbaarheid hebben.
Het is niet mogelijk om in het algemeen criteria te geven voor deze uitzondering: of er sprake is van een zaak die snel bederft of beperkt houdbaar is, zal afhangen van de omstandigheden van het geval. Het ligt hierbij, gelet op het doel en de strekking van het recht van ontbinding van

de overeenkomst, wel voor de hand dat de beperkte houdbaarheid ziet op de periode waarbinnen het recht van ontbinding van de overeenkomst kan worden ingeroepen. Het gaat dus niet om zaken die pas na enige maanden zullen bederven. Concrete voorbeelden van beperkt houdbare zaken zijn vleeswaren, verse vruchtensappen, melk, fruit of bloemboeketten. Het is hierbij in de eerste plaats aan de ondernemer te bepalen of hij gebruik maakt van de uitzondering. In tweede instantie is het aan de rechter of de ACM om te toetsen of een ondernemer zich al dan niet terecht beroept op de gemaakte uitzondering.
Voorts vragen diezelfde leden waarom voor computerapparatuur geen recht tot ontbinding van de overeenkomst bestaat nadat de verzegeling is verbroken.
De ratio achter deze uitsluiting ligt in de vrees dat computersoftware, dvd's, bluray's en cd's gedurende de ontbindingstermijn op zodanige wijze kunnen worden gebruikt, bijvoorbeeld door een kopie van het medium te maken, dat de consument misbruik maakt van het recht van ontbinding van de overeenkomst. Om consumenten toch in de gelegenheid te stellen gebruik te maken van het recht is de eis van verzegeling gesteld. Zolang het zegel niet is verbroken, kan de consument het ontbindingsrecht inroepen.
De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze de consument afstand kan doen van zijn recht van ontbinding van de overeenkomst en in het bijzonder welke vorm deze verklaring moet aannemen. Zij vragen om enkele voorbeelden om dit te illustreren.
De richtlijn stelt geen eis aan de vorm waarin de consument de in artikel 230p onderdeel d subonderdeel 2, bedoelde afstand doet. Wel zal voldoende duidelijk moeten zijn dát de consument daadwerkelijk afstand doet van zijn recht de overeenkomst te ontbinden. Het zou hier kunnen gaan om een elektronisch formulier, waarbij de consument een hokje moet aanvinken waarmee hij afstand doet. Het kan ook gaan om de mondelinge verklaring van de consument. In de hiervoor genoemde gevallen zal de handelaar overeenkomstig de artikelen 230t lid 2 en 230v lid 7 deze verklaring op papier of een andere duurzame gegevensdrager, zoals een e-mail, moeten bevestigen.

Artikel 230r

De leden van de VVD-fractie vragen of de tot dusver gebruikelijke terminologie van «buiten verkoopruimten gesloten overeenkomsten» niet gehanteerd kan worden, in plaats van het voorgestelde «overeenkomsten buiten de verkoopruimte».
Binnen het Nederlandse recht bestond er tot dusver er nog geen ingeburgerde definitie voor overeenkomsten die op straat, bij consumenten thuis of op de werkplek van consumenten worden gesloten, behalve het begrip «colportage» dat uit de Colportagewet voortvloeit. Omdat die laatste term de lading niet goed dekt voor overeenkomsten die op straat of op de werkplek van de consument worden gesloten, moest een nieuwe definitie worden gezocht. Daarbij is gekozen voor de «overeenkomst buiten de verkoopruimte», omdat dit het beste aansluit bij de al bestaande definitie van «overeenkomst op afstand».
De leden van de VVD-fractie vragen of het gebruik van de term «verbintenissen uit de wet» niet meer suggereert dan dat er daadwerkelijk tot stand komt. Zij geven aan dat de verbintenissen in kwestie veeleer voortvloeien uit de tussen de consument en zijn professionele wederpartij gesloten overeenkomst, zelfs als een deel daarvan al wordt ingevuld door een wettelijk voorschrift.
De leden van de VVD-fractie merken terecht op dat de verbintenissen voor partijen hoofdzakelijk voortvloeien uit de tussen partijen gesloten overeenkomst, bijvoorbeeld waar het gaat om de prijs waartegen een dienst wordt verricht of een zaak wordt overgedragen. Een deel van de

verbintenissen die op de consument en handelaar rusten wordt door de wet bepaald of nader ingevuld, zoals de verplichting van de handelaar om binnen veertien dagen nadat de consument de verklaring tot ontbinding van de overeenkomst heeft uitgebracht, de door de consument betaalde bedragen te restitueren. Omdat deze bepalingen uit de wet voortvloeien, een dwingend karakter hebben en doorwerken in de tussen partijen bestaande rechtsverhouding, kan worden gesproken van een «verbintenis uit de wet».

Artikel 230v

De leden van de D66-fractie vragen of de schriftelijke bevestiging ook in digitale vorm kan worden gegeven.
Ja. Voor de nadere onderbouwing verwijs ik naar de antwoorden gegeven op de soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie in paragraaf 2.
Tevens vragen leden van de D66-fractie naar de samenhang met de maatregelen volgend uit SEPA.
Voor de beantwoording hiervan wordt verwezen naar de antwoorden op soortgelijke vragen van de leden van de SP-fractie in paragraaf 5.

Artikel 230x

De leden van de PvdA-fractie vernemen graag van de regering waarom het schriftelijkheidsvereiste niet van toepassing is op het verrichten van financiële diensten op afstand of buiten de verkoopruimte. Zij vragen in het bijzonder of de regering van plan is bepaalde financiële producten vrij te stellen van het recht binnen 14 dagen de overeenkomst te ontbinden.
Artikel 8 lid 6 van de richtlijn consumentenrechten bepaalt dat als een overeenkomst op afstand per telefoon wordt gesloten lidstaten kunnen bepalen dat de handelaar het aanbod moet bevestigen aan de consument, die alleen gebonden is nadat hij het aanbod heeft getekend of zijn schriftelijke instemming heeft gestuurd. Van deze optie is gebruik gemaakt in artikel 230v lid 6. Het schriftelijkheidsvereiste geldt overigens alleen voor een overeenkomst op afstand tot het geregeld verrichten van diensten of tot het geregeld leveren van gas, elektriciteit, water of van stadsverwarming, die het gevolg is van een telefonisch gesprek. Dit zijn de overeenkomsten waar de problemen zich voordoen. De richtlijn verkoop op afstand van financiële diensten (en niet de richtlijn consumentenrechten) is van toepassing op dit onderwerp en kent een dergelijke optie niet.[24] Aangezien de richtlijn verkoop op afstand van financiële diensten net als de richtlijn consumentenrechten maximumharmonisatie betreft, kunnen de lidstaten in dit opzicht geen extra regels stellen.
Op dit moment gelden reeds voor bepaalde financiële producten uitzonderingen op het recht binnen 14 dagen de overeenkomst te ontbinden (zie artikel 4:28 van de Wet op het financieel toezicht). Deze uitzonderingen zijn gebaseerd op de richtlijn verkoop op afstand financiële diensten en worden nu opgenomen in artikel 230x, tweede en vierde lid. Levensverzekeringen kunnen bijvoorbeeld gedurende 30 dagen worden ontbonden. Om oneigenlijk gebruik van het ontbindingsrecht te voorkomen, geldt het ontbindingsrecht niet voor producten waarvan de prijs kan variëren naar gelang de koersen op de financiële markten.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

---

[24] Richtlijn 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 september 2002 betreffende de verkoop op afstand van financiële diensten aan consumenten en tot wijziging van de richtlijnen 90/619/EEG, 97/7/EG en 98/27/EG van de Raad (PbEG 2002 L 271).