

De Minister van Justitie  
d.t.v. mr. H.L. van der Beek  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

bezoekadres  
Juliana van Stolberglaan 4  
2595 CL 's-Gravenhage

correspondentieadres  
Postbus 90614  
2509 LP 's-Gravenhage

datum 25 juli 2005  
contactpersoon R.C. Hartendorp  
doorkiesnummer 070 – 361 9788  
e-mail r.hartendorp@rvdr.drp.minjus.nl  
ons kenmerk UIT 6739/ONTW RH  
uw kenmerk 5353478/05/6  
onderwerp Wetsvoorstel handhaving consumentenbescherming – advies

t 070 – 361 9723  
f 070 – 361 9746

Geachte heer Donner,

Bij brief van 20 mei 2005, met kenmerk 5353478/05/6, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) advies uit te brengen inzake het ontwerp Wetsvoorstel handhaving consumentenbescherming (het “**Wetsvoorstel**”).

### **Wetsvoorstel**

Het Wetsvoorstel regelt de oprichting van een autoriteit die kan optreden tegen inbreuken met een collectief karakter op het Europese consumentenrecht (de “**Consumentenautoriteit**”). Met het Wetsvoorstel wordt nadere invulling gegeven aan de Verordening inzake samenwerking handhaving consumentenbescherming.<sup>1</sup> De Consumentenautoriteit zal zich vooral gaan bezighouden met het toezicht op de naleving van regelgeving waarop nog geen sectorspecifiek toezicht wordt gehouden. Het gaat hier om oneerlijke handelspraktijken, colportage, pakketreizen, oneerlijke bedingen, koop van *timeshares*, overeenkomsten op afstand, prijsaanduiding, garanties bij consumentenkoop en elektronische handel. Met het toezicht op sectorspecifieke regelgeving zullen andere toezichthouders (de Autoriteit Financiële Markten, het Commissariaat voor de Media, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie voor Verkeer en Waterstaat en de Voedsel- en Warenautoriteit) worden belast.

De handhaving van de in het Burgerlijk Wetboek opgenomen Europees rechtelijke consumentenbeschermingsregels zal langs privaatrechtelijke weg gaan plaatsvinden. In dit verband wordt voorgesteld dat het gerechtshof 's-Gravenhage onverwijld op verzoek van de Consumentenautoriteit of een consumentenorganisatie mag bevelen dat de inbreukmakende activiteit wordt gestaakt. Dit verbod kan eventueel worden gesanctioneerd met een dwangsom. De Consumentenautoriteit krijgt daarnaast de bevoegdheid om de bestuursrechtelijke bepalingen uit het Wetsvoorstel te handhaven. De Consumentenautoriteit krijgt de mogelijkheid een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom op te leggen. Voorgesteld wordt dat de rechtbank Rotterdam exclusieve bevoegdheid krijgt om over beroepszaken tegen besluiten van de Consumentenautoriteit te beslissen.

---

<sup>1</sup> Verordening 2004/2006 van de Europese Unie op 9 december 2004 (*Pb* 2004 L 364/1).

datum 25 juli 2005  
kenmerk UIT 6739/ONTW RH  
pagina 2 van 7

## **Advies**

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.

De Raad kan zich goed vinden in de voorgestelde concentratie van de verbodsprocedure bij het gerechtshof 's-Gravenhage. Het gerechtshof 's-Gravenhage is reeds op grond van artikel 6:241 BW exclusief bevoegd op het gebied van de bescherming van consumenten tegen onredelijke algemene voorwaarden. De verbodszaken op grond van het Wetsvoorstel liggen in het verlengde van deze categorie zaken. In het Wetsvoorstel is de keuze gemaakt de verbodszaken bij verzoekschrift in te leiden. Vanuit het perspectief van een eenduidige rechtspleging ligt het naar het oordeel van de Raad meer voor de hand dat de verbodszaken, net als de zaken op grond van artikel 6:241 BW, via een dagvaarding worden aangebracht. In een dagvaardingsprocedure is het bovendien eenvoudiger om derden in vrijwaring op te roepen of om zaken te voegen, incidenten die zich naar verwachting regelmatig kunnen voordoen in verbodszaken.

Over het voornemen om het beroep tegen alle besluiten op grond van het Wetsvoorstel te concentreren bij de rechtbank Rotterdam zou de Raad graag het volgende willen opmerken. Gezien de vereiste expertise en het beperkte aantal zaken is concentratie van de beroepszaken op grond van het Wetsvoorstel een voor de hand liggende keuze. De Raad adviseert echter om de keuze voor concentratie bij de rechtbank Rotterdam in heroverweging te nemen, en het beroep tegen besluiten van de Consumentenautoriteit bij de rechtbank Zwolle-Lelystad te concentreren. Om te voorkomen dat verschillende rechtbanken bevoegdheid krijgen zaken van dezelfde toezichthouder te behandelen, zou de rechtbank Rotterdam exclusieve competentie moeten krijgen in beroepszaken tegen besluiten van de sectorspecifieke toezichthouders.

Het Wetsvoorstel regelt de oprichting van een nieuwe toezichthouder (de Consumentenautoriteit) en roept daarmee nieuwe bevoegdheden in het leven. Daarnaast worden de bevoegdheden van reeds bestaande sectorspecifieke toezichthouders (de andere bevoegde autoriteiten) door het Wetsvoorstel uitgebreid. De Consumentenautoriteit moet een deel van zijn toezichthoudende taken civielrechtelijk handhaven (oneerlijke handelspraktijken, pakketreizen, oneerlijke bedingen, koop van *timeshares*, overeenkomsten op afstand, garanties bij consumentenkoop en elektronische handel) en de overige taken via het bestuursrecht (overtreding van de Colportagewet en de Prijzenwet). De andere bevoegde autoriteiten kunnen hun toezichthoudende taken onder het Wetsvoorstel alleen via de bestuursrechtelijke weg handhaven. Deze uitbreiding van deze handhavingstaken sluit nauw aan bij de bestaande competenties van de andere bevoegde autoriteiten. Welbeschouwd wordt derhalve alleen voor de naleving van de Colportagewet en de Prijzenwet een geheel nieuwe bestuursrechtelijke bevoegdheid in het leven geroepen.

Met de taakverdeling tussen de Consumentenautoriteit en de andere bevoegde autoriteiten en de voorrangsregel van artikel 4.2 lid 1 van het Wetsvoorstel wordt voorkomen dat twee dezelfde toezichthouders tegelijkertijd bevoegd zijn en voor dezelfde overtreding verschillende bestuursrechtelijke procedures lopen. Om deze reden is concentratie van alle procedures op grond van

datum 25 juli 2005  
kenmerk UIT 6739/ONTW RH  
pagina 3 van 7

het Wetsvoorstel bij één gerecht niet noodzakelijk. Omdat het doel, de inhoud en de opzet van de Colportagewet en de Prijzenwet voor een belangrijk deel afwijkt van de wetten waarop de andere bevoegde autoriteiten toezicht houden, is er naar het oordeel van de Raad geen noodzaak de bestuursrechtelijke rechtsgang in deze procedures bij één gerecht te concentreren. Hier staat tegenover dat de grootste rechtbanken, waaronder de rechtbank Rotterdam, inmiddels zo groot zijn dat er geen reden is deze gerechten door rechterlijke concentratie extra te laten groeien. Deze rechtbanken zouden derhalve bij voorkeur geen nieuwe bijzondere competenties moeten krijgen. Zoals hierboven beargumenteerd is in beroepsprocedures tegen besluiten van de Consumentenautoriteit geen sprake van een situatie die het wenselijk maakt dat beroepszaken tegen besluiten van de Consumentenautoriteit bij de rechtbank Rotterdam behandeld worden. De rechtbank Zwolle-Lelystad heeft voldoende capaciteit om deze zaken te behandelen. Bovendien is de verdeling van de competenties over twee gerechten in eerste aanleg, met appèl op één beroepsinstantie, bevorderlijk voor de rechtsontwikkeling.

Het ligt wel voor de hand de beroepsprocedures tegen de besluiten van de andere bevoegde autoriteiten bij de rechtbank Rotterdam te concentreren, omdat de rechtbank Rotterdam in deze procedures of op de terreinen waar de andere bevoegde autoriteiten actief zijn al een exclusieve bevoegdheid heeft. Dit betekent dat de rechtbank Rotterdam zoals voorgesteld bij uitsluiting kennis zou moeten blijven nemen van beroepszaken tegen de besluiten van de andere bevoegde autoriteiten.

Voor het overige geeft het Wetsvoorstel geen aanleiding tot inhoudelijke opmerkingen.

### Werklast

Het Wetsvoorstel leidt naar schatting jaarlijks tot een extra instroom van 20 zaken bij de rechtbank Rotterdam en Zwolle-Lelystad, 10 zaken bij het gerechtshof 's-Gravenhage en 6 zaken bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (het "CBb"). De Raad claimt voor deze extra zaaksinstroom €96.000 per jaar. De onderbouwing van deze claim is opgenomen in de **bijlage** bij dit advies. De opbouw van de extra zaaksinstroom is in onderstaande tabel uitgewerkt.

	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5 e.v.
Aantal zaken rechtbank Rotterdam / Zwolle-Lelystad	20	20	20	20	20
Aantal zaken gerechtshof 's-Gravenhage	10	10	10	10	10
Aantal zaken CBb	6	6	6	6	6
Kosten	€96.000	€96.000	€96.000	€96.000	€96.000

Tabel 1: Opbouw zaaksinstroom

datum 25 juli 2005  
kenmerk UIT 6739/ONTW RH  
pagina 4 van 7

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving of het beleidsplan van de Consumentenautoriteit belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren.

Hoogachtend,

A.H. van Delden

datum 25 juli 2005  
kenmerk UIT 6739/ONTW RH  
pagina 5 van 7

## **BIJLAGE: FINANCIËLE CONSEQUENTIES WETSVOORSTEL**

### **Verbodszaken gerechtshof 's-Gravenhage**

Het gerechtshof 's-Gravenhage zal naar verwachting als gevolg van het Wetsvoorstel extra verbodsprocedures moeten behandelen. Op grond van artikel 6:241 BW behandelt het gerechtshof 's-Gravenhage enkele zaken per jaar. Naar verwachting zal het aantal verbodszaken hoger liggen omdat zowel de Consumentenautoriteit als consumentenorganisaties de bevoegdheid krijgen een verbodsprocedure te initiëren. De Raad gaat er vooralsnog uit van 10 verbodszaken per jaar.

Conform tabel 2 moet dit soort zaken worden gerekend tot de productgroep Hof Civiel. Voor genoemde productgroep Hof Civiel wordt een kostprijs gehanteerd van €3.520,30. Op basis van de hierboven berekende toename van het aantal producten, betekent dit een jaarlijkse kostenstijging van 10 producten \* €3.520,30 = €35.203,00 bij het gerechtshof 's-Gravenhage.

### **Bestuurszaken eerste aanleg**

Hoewel op dit moment nog niet duidelijk is hoeveel handhavingsbesluiten de Consumentenautoriteit en de sectortoezichthouders zullen nemen, is het niet onwaarschijnlijk dat het Wetsvoorstel zorgt voor een toename van 10 beroepszaken bij de rechtbank Rotterdam en 10 zaken bij de rechtbank Zwolle-Lelystad. Naar verwachting zal het aantal strafzaken als gevolg van het Wetsvoorstel niet toenemen. Voor de overtreding van enkele bepalingen uit de Colportagewet en de Prijzenwet kan nu ook al een strafvervolgning worden ingezet en dit aantal zal na invoering van het Wetsvoorstel naar verwachting niet substantieel wijzigen.

Conform tabel 2 moet dit soort zaken worden gerekend tot de productgroep Rechtbank Bestuur. Voor genoemde productgroep Rechtbank Bestuur (niet lamicie) wordt een kostprijs gehanteerd van €2.283. Op basis van de hierboven berekende toename van het aantal producten, betekent dit een jaarlijkse kostenstijging van 20 producten \* € 2.283 = €45.660,00 verdeeld over de rechtbanken Rotterdam en Zwolle-Lelystad.

### **Hoger beroep bestuurszaken**

De verwachte toename van zaken in eerste aanleg heeft ook gevolgen voor de hoger beroepsinstanties. Voor de betreffende zaakscategorie geldt een appelpercentage van 30%. Hierdoor zal het appelcollege 6 extra zaken te verwerken krijgen. Deze producten worden gerekend tot productgroep CBb dat een *sum* financiering kent. Voor deze categorie zaken worden de kosten geschat op €2.600 per zaak. Een toename betekent derhalve een jaarlijkse kostenstijging van 6 producten \* €2.600 = € 15.600,00 in hoger beroep.

Hoger beroep en eerste aanleg tezamen zorgen voor een jaarlijkse kostenstijging van €35.203,00 + € 45.660,00 + € 15.600,00 = €96.463,00.

datum 25 juli 2005  
kenmerk UIT 6739/ONTW RH  
pagina 6 van 7

### **Toelichting productgroepprijzen**

De financiering van de Rechtspraak is geregeld in het Besluit financiering rechtspraak 2005. De gerechten in Nederland worden op output gefinancierd. Hiertoe worden verschillende productgroepen onderscheiden. Voor elke productgroep is een kostprijs vastgesteld. Zie voor de verschillende kostprijzen tabel 2. De kostprijs is bepaald op basis van de gemiddelde behandeltijd voor de zaken in een productgroep. Het soort zaken waaruit een productgroep bestaat is opgenomen in tabel 2. De rechtbank behandelen bijna alle soorten zaken in eerste instantie. Als één of beide partijen in hoger beroep gaan wordt de zaak behandeld door de hoger beroepsinstanties. Dit zijn het gerechtshof, de Centrale Raad van Beroep (de “**CRvB**”) en het CBb. Het CRvB en het CBb behandelen naast zaken in hoger beroep ook zaken in eerste aanleg.

Productgroep	Omschrijving zaakscategorie	Kostprijs 2005-2007*
<b>Rechtbanken</b>		
Civiel	handels-, personen-, familierecht en kort geding	€759,47
Kanton	Handels-, personen-, familierecht-, kort geding alsmede de strafzaken als gevolg van een overtreding	€121,40
Bestuur	Algemene wet bestuursrecht m.u.v. belastingrecht, vreemdelingenwet en niet-lamicie-zaken	€1.652,09
Bestuur bijzondere competentie	Niet-lamicie zaken	€2.283
Vreemdelingen	Vreemdelingenwet	€964,67
Belasting	Belastingrecht m.u.v. douanezaken	€1.022,74
Straf	Strafzaak als gevolg van een misdrijf	€77,84
<b>Gerechtshoven</b>		
Civiel	Hoger beroep in handels-, personen-, familierecht, kort geding (ook van de sector kanton)	€3.525,30
Belasting	Hoger beroep in belastingsrecht en douanezaken in eerste aanleg	€1.022,74
Straf	Hoger beroep in strafzaken (overtredingen en misdrijven)	€1.216,10
<b>CRvB</b>	Hoger beroep bij Sociale verzekeringswet, Ambtenarenwet, studiefinanciering  Pensioenzaken in eerste aanleg	€2.790,14
<b>CBb</b>	Hoger beroep bij de Mededingingswet, de Postwet, de Telecommunicatiewet en de Vergunningenwet kabelgebonden telecommunicatie-infrastructuur  Eerstelijns rechtspraak bij besluiten en handelingen van de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatiechamen	Lump sum financiering

Tabel 2: Kostprijs en soort zaken per productgroep voor de rechtbank, de gerechtshoven, Centrale Raad van Beroep en College Beroep voor het Bedrijfsleven

\* Dit zijn de integrale kostprijzen. Dit betekent dat in de kostprijzen naast de directe en indirecte kosten die samenhangen met het primaire proces bij de gerechten, ook opslagen zijn opgenomen voor afschrijvingen en rentekosten, en (centrale) uitgaven voor ICT, huisvesting en opleidingen inclusief landelijke diensten. De kostprijzen zijn afgesproken op het prijspeil 2004