

Vergaderjaar 2019–2020

**35 251**

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

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 10 oktober 2019

De vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **INHOUDSOPGAVE**

I.	Algemeen	1
1.	Verordening samenwerking consumentenbescherming	2
1.1	Aanleiding	2
2.	Inhoud wetsvoorstel	2
2.1.	Toezicht met fictieve identiteit en hoedanigheid	2
2.2.	Beperkingen ten aanzien van online interfaces en domeinnamen	3
3.	Advisering en toetsing	4
3.1.	Raad voor de Rechtspraak	4
3.2.	Toezicht met fictieve identiteit en hoedanigheid	5
3.3.	Beperkingen ten aanzien van online interfaces en domeinnamen	5
4.	Internetconsulatie	5
4.1.	Consequenties van last tot beperking toegankelijkheid vooraf inventariseren	5

### **I. ALGEMEEN**

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij achten het van belang dat autoriteiten die zijn bevoegd met het toezicht op consumentenrechten voldoende

mogelijkheden en bevoegdheden hebben om consumenten te beschermen. Deze leden hebben hierbij nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij vinden het van belang om op Europees niveau samen te werken om de rechten van consumenten, ook bij internetverkeer en nieuwe vormen van handel, adequaat te kunnen beschermen. Zij hebben enkele vragen en opmerkingen bij het wetsvoorstel, met name over de inrichting van de procedures voor de inzet van de beide nieuwe bevoegdheden en de waarborgen daaromtrent.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is ingrijpend voor ondernemingen en de grondrechten van burgers. Het wetsvoorstel verdient daarom een zorgvuldige behandeling. Deze leden hebben daarom een aantal vragen voor de regering.

## **1. Verordening samenwerking consumentenbescherming**

### *1.1. Aanleiding*

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Europese Commissie (EC) signaleerde dat de oude verordening op een aantal punten moest worden versterkt, met name als het gaat om de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten. De EC constateerde een gebrek aan doorzettingsmacht bij de handhaving van grensoverschrijdende inbreuken op consumentenrechten. Kan de regering een aantal praktijkvoorbeelden geven van situaties waarin de samenwerking spaak liep, doorzettingsmacht ontbrak en consumentenrechten hierdoor onvoldoende konden worden beschermd?

## **2. Inhoud wetsvoorstel**

### *2.1. Toezicht met fictieve identiteit en hoedanigheid*

De leden van de VVD-fractie lezen dat toezichthouders voorafgaand aan het uitoefenen van de bevoegdheid tot het gebruiken van een fictieve identiteit een verslag moeten opstellen waarin wordt vermeld wat hem is gebleken en wat er verder tijdens het onderzoek is voorgevallen. Dit verslag dient te worden gemaakt zodat voor de rechter achteraf toetsbaar is hoe de toezichthouder van haar bevoegdheid gebruik heeft gemaakt. Deze leden vragen of het in dit opzicht niet beter is dit verslag aan te vullen met daarin informatie over hoe de toezichthouder gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheid in plaats van te vermelden wat haar is overgeleverd en wat er tijdens het onderzoek is voorgevallen.

De leden van de CDA-fractie lezen dat het gebruik van een fictieve identiteit «nodig» en «proportioneel» moet zijn. Het ligt in de rede dat de toezichthouders hiervoor een afwegingskader opstellen en dat de regering het wenselijk vindt dat de handelwijze van een toezichthouder achteraf toetsbaar is voor een rechter. De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) vindt een voorafgaande toetsing noodzakelijk, die zou kunnen worden bevestigd bij een functionaris bij de toezichthouder die niet is belast bij de uitoefening van het toezicht. Kan de regering aangeven waarom niet is gekozen voor toetsing vooraf zoals de Afdeling voorstelt? Is de regering bereid om, naar aanleiding van het advies van de Afdeling, toetsing vooraf alsnog te regelen? Zo nee, waarom niet? Wanneer verwacht de regering dat het afwegingskader door de toezicht-

houders is opgesteld? Zijn hierover afspraken gemaakt met de toezicht-houders?

## *2.2. Beperkingen ten aanzien van online interfaces en domeinnamen*

De leden van de VVD-fractie lezen dat toezichthouders de bevoegdheid krijgen om een zelfstandige last op te leggen aan degene die in staat is om de inhoud van een online interface te verwijderen, dan wel de aanbieder van een hostingdienst om maatregelen te treffen om de toegang tot online interface te deactiveren of een volledig gekwalificeerde domeinnaam te schrappen. Zij lezen dat toezichthouders voor de inzet van de bevoegdheid toestemming moeten vragen aan de rechter-commissaris. Deze leden onderschrijven het feit dat er voor de inzet van deze bevoegdheid een proportionaliteitstoets moet plaatsvinden. Kan de regering nader toelichten waarom er is gekozen deze taak bij de rechter-commissaris neer te leggen. Bestaan er vergelijkbare bevoegdheden waarbij ook een toestemming van de rechter-commissaris vereist is, of dat hier sprake is van een novum? Dit aangezien het bestuursrecht en het strafrecht verschillende rechtssystemen zijn met verschillende straffen en strafuitsluitingsgronden. Voorziet de regering hierbij problemen aangezien er sprake is van verschillende rechtssystemen? Zijn er voorbeelden waarbij rechter-commissaris ervaring heeft met een proportionaliteitstoets in het kader van bestuursrechtelijke handhaving? Zo nee, hoe wordt hierop ingespeeld naast het samenwerkingsprotocol tussen het OM, Belastingdienst en de ACM?

De leden van de CDA-fractie lezen dat aanbieders, indien zij als tussenpersoon zijn gekwalificeerd, zijn gevrijwaard van aansprakelijkheid voor hun aandeel in het ontsluiten van materiaal dat in strijd is met regelgeving, wanneer zij op geen enkele wijze zijn betrokken bij de doorgegeven informatie. Bij wie ligt de bewijslast ten aanzien van «op geen enkele wijze zijn betrokken»?

De leden van de CDA-fractie lezen dat «van communicatiedienstverleners redelijkerwijs mag worden verwacht dat zij op aanwijzing van een bevoegde autoriteit meewerken aan het ontoegankelijk maken van gegevensverkeer tussen een aanbieder en consumenten in Nederland». Wat is de consequentie en/of het vervolg als zij niet meewerken? Zij lezen verder dat het gebruik van deze bevoegdheid op basis van de verordening afhankelijk gesteld kan worden van voorafgaande rechterlijke toetsing. Nederland geeft daar invulling aan. Hoe gaan andere lidstaten hiermee om? Zijn er verschillen? Ziet de regering nog eventuele risico's, bijvoorbeeld in de beperking van vrijheden of in strategisch gedrag van communicatiedienstverleners, indien dit in de lidstaten onderling verschillend wordt geregeld? Vindt de regering het expliciet bepalen dat «geen zelfstandige last kan worden opgelegd die leidt tot het blokkeren of filteren van internetverkeer in het voorgestelde artikel 2.7, derde lid» voldoende waarborg?

De leden van de CDA-fractie vragen hoe zij de laatste alinea van paragraaf 4.2.3 van de memorie van toelichting moeten lezen, waarbij er naast het bestuursrechtelijke karakter van de voorgestelde bevoegdheid op wordt gewezen dat het strafrecht sinds 1 januari 2019 voorziet in een bevoegdheid van de officier van justitie om aan een aanbieder van een communicatiedienst het bevel te geven om kort gezegd alle maatregelen te nemen om gegevens die worden opgeslagen of doorgegeven ontoegankelijk te maken. Hoe verhoudt de voorgestelde maatregel (met een machtiging door een rechter-commissaris) zich tot het commentaar van de Raad van de Rechtstraak (RvdR), de Autoriteit Consument & Markt (ACM) en Autoriteit Financiële Markten (AFM), die constateren dat de

mogelijkheid om een aanbieder en het Openbaar Ministerie (OM) te horen niet goed past in het werk van de rechter-commissaris in het strafrecht (zie paragraaf 5.2.2 en 5.3.2 van de memorie van toelichting)? Wil de regering op het bezwaar van de RvdR, ACM en de AFM reageren? Ziet de regering alternatieven voor de voorafgaande toetsing door de rechter-commissaris? Indien ja, welke? Indien niet, welke toetsingswijzen zijn wel overwogen maar om redenen afgefallen (graag onder vermelding van redenen)?

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de beperking ten aanzien van online interfaces en domeinnamen primair beoogt om de consumenten te beschermen. Deze leden vragen de regering of producenten van (digitale) content deze bevoegdheid ter bescherming van de verspreiding van hun content kunnen gebruiken?

De leden van de D66-fractie lezen dat er op grond van het voorgestelde artikel 2.7, derde lid, geen zelfstandige last kan worden opgelegd die leidt tot het blokkeren of filteren van internetverkeer. Op grond van het voorgestelde artikel 2.7, eerste lid, onderdeel c, is ingrijpen op het niveau van «Domain Name System» (DNS)-systemen wel een optie. De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) heeft in het rapport «Beschermen van de publieke kern van het internet» te kennen gegeven dat het ingrijpen in de kernstructuren van het internet, zoals het DNS, ongewenst is. Deze leden vragen de regering toe te lichten hoe de voorgestelde mogelijkheid tot ingrijpen op DNS-niveau zich verhoudt tot het WRR-rapport dat ingrijpen op dit niveau als ongewenst beschouwd?

De leden van D66-fractie constateren dat het Nederlandse register van domeinnamen – conform de Wet Beveiliging Netwerk- en Informatiesystemen – een aanbieder van essentiële dienst (AED) is. Deze leden vragen de regering toe te lichten hoe de mogelijkheid tot ingrijpen op DNS-niveau zich verhoudt tot de positie van het Nederlands register als AED.

De leden van de D66-fractie lezen dat op grond van artikel 2.7 een beroep wordt gedaan op medewerking van derde partijen die niet primair verantwoordelijk zijn voor het overtreden van wetgeving. Deze leden vinden dat deze partijen niet onnodig voor extra werkzaamheden moeten komen te staan. Deelt de regering deze opvatting van deze leden? Is de regering het met de leden eens dat de toezichthouders bij een beroep op artikel 2.7 idealiter gebruik maken van een eenduidig, gestandaardiseerd en geharmoniseerd digitaal proces voor deze partijen?

### **3. Advisering en toetsing**

#### *3.1. Raad voor de Rechtspraak*

De leden van de CDA-fractie lezen dat de RvdR voorstelt om in plaats van een voorafgaande machtiging door de rechter-commissaris een «besluitbevoegdheid met uitgestelde werking» in het wetsvoorstel op te nemen. Kan de regering aangeven waarom niet is gekozen voor een dergelijke besluitbevoegdheid met uitgestelde werking? Hoe zou een dergelijke besluitbevoegdheid er uit komen te zien? Welke consequenties heeft deze?

De leden van de D66-fractie constateren dat de RvdR niet overtuigd is door de argumenten van de regering voor de afgifte van een machtiging voor het opleggen van een zelfstandige last door de rechter-commissaris. Deze leden vragen een nadere toelichting van de regering op dit punt. Zij vragen de regering nader uiteen te zetten welke alternatieven voor

rechtsbescherming voorhanden zijn en te motiveren waarom daar niet voor gekozen is.

### *3.2. Toezicht met fictieve identiteit en hoedanigheid*

De leden van de VVD-fractie lezen dat de ACM voor het inzetten van de bevoegdheid van toezicht door middel van handhaving met een fictieve identiteit en hoedanigheid heeft gevraagd om het voor hen mogelijk te maken om gebruik te kunnen maken van fictieve betaalgegevens, waaronder een bankrekening. Zij lezen dat de AFM heeft aangegeven dat zij het noodzakelijk vinden voor de effectieve toepassing van deze bevoegdheid dat zij kunnen beschikken over een volwaardige fictieve identiteit bijvoorbeeld door middel van een fictieve naam, een Burgerservicenummer en een postadres. Deze leden lezen dat de regering begrip heeft voor deze verzoeken maar dat zij het wenselijk acht dit op Europees niveau te regelen. Daarnaast geeft de regering aan dat het zaak is dat eerst ervaring wordt opgedaan met de nieuwe door de verordening voorgeschreven bevoegdheden. Deelt de regering de zorg van deze leden dat hierdoor de mogelijkheid ontstaat dat toezichthouders hun taken niet voldoende effectief kunnen uitvoeren? In hoeverre kan er volgens de regering ervaring worden opgedaan met de nieuwe bevoegdheden indien de bevoegdheden niet op een effectieve manier kunnen worden uitgeoefend? Is de regering het met deze leden eens dat het erg lang kan duren voordat toezichthouders hun bevoegdheid volwaardig kunnen uitoefenen als wordt gewacht totdat dit op Europees niveau is geregeld?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de ACM aangeeft dat het toezicht met fictieve identiteit en hoedanigheid zou kunnen worden versterkt door de mogelijkheid te introduceren van fictieve betaalgegevens, waaronder een bankrekening. Zij lezen dat de regering het wenselijk vindt dit op Europees niveau te regelen en hiervoor de wetsevaluatie in 2023 af te wachten. Waarom is dit niet meteen EU-breed geregeld? Is deze aanvulling op het toezicht met fictieve identiteit en hoedanigheid serieus overwogen en welke argumenten hebben geleid tot het nu nog niet opnemen van deze bevoegdheid?

### *3.3. Beperkingen ten aanzien van online interfaces en domeinnamen*

De leden van de CDA-fractie lezen dat de ACM de uitoefening van de bevoegdheid tot beperking van online interfaces en domeinnamen namens de overige andere toezichthouders, waarin de ontwerpversie van het wetsvoorstel voorzag, voor zichzelf niet uitvoerbaar achtte. Mede hierom kunnen de overige toezichthouders als bevoegde autoriteiten nu ook de bevoegdheid tot beperking van online interfaces en domeinnamen uitoefenen. Heeft dit naar verwachting consequenties voor een eenduidige uitvoering van deze bevoegdheid en/of voor een eenduidige handhaving over de verschillende terreinen heen?

## **4. Internetconsultatie**

### *4.1. Consequenties van last tot beperking toegankelijkheid vooraf inventariseren*

De leden van de CDA-fractie lezen dat verschillende organisaties aangeven dat bevoegde autoriteiten de mogelijke gevolgen van de bevoegdheid en technische en praktische mogelijkheden niet overzien die een aangesproken partij heeft om gehoor te geven aan de zelfstandige last. Het kabinet geeft aan dat in artikel 2.7 een verplichting wordt opgenomen om in het verzoek om een machtiging bij de rechter-commissaris een inschatting van de proportionaliteit en subsidiariteit,

waaronder de gevolgen van de zelfstandige last, op te nemen. Zijn in het wetsvoorbereidingstraject voorbeelden geïnventariseerd in het veld/bij betrokkenen voor wat betreft mogelijke technische en/of praktische (on)mogelijkheden? Hoe is/wordt geborgd dat bij de onderbouwing van het verzoek bij de rechter-commissaris de inschatting van de gevolgen van de zelfstandige last een realistische weergave is en gestoeld op de desbetreffende praktijk?

De voorzitter van de commissie,  
Diks

Adjunct-griffier van de commissie,  
Nieuwerf