

Vergaderjaar 1998–1999

26 470

Aanpassing van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek aan de richtlijn betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 18 juni 1999

De leden van de VVD-fractie hebben de wens uitgesproken van de regering te vernemen of er bewust voor is gekozen de richtlijn 93/13/EEG niet te codificeren en welke belangenafweging hieraan ten grondslag heeft gelegen. Deze leden hebben in dit verband opgemerkt dat het hen het meest effectief en helder lijkt als de verplichtingen uit een richtlijn in specifieke, duidelijke wetgeving wordt neergelegd en niet wordt verwezen naar algemene regels van contracten/verbintenissenrecht. Voorts meenden deze leden dat het in het voordeel van de consument is om zijn rechten voortvloeiend uit de richtlijn rechtstreeks en nadrukkelijk in het nationale recht terug te vinden.

De regering is het met deze leden geheel eens dat het in de regel aanbeveling verdient verplichtingen uit een richtlijn in specifieke en duidelijke bepalingen in de Nederlandse wetgeving op te nemen. Dat neemt niet weg dat volgens vaste rechtspraak van het hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen opname van richtlijnbevestigingen in uitdrukkelijke en specifieke wettelijke bepalingen van de nationale wetgeving niet noodzakelijk is. Naar gelang van de inhoud van de richtlijn kan worden volstaan met een algemene juridische context of wel met een meer indirecte wijze van implementeren, mits deze daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn op voldoende bepaalde en duidelijke wijze verzekert. Van geval tot geval zal moeten worden bezien of het aanbeveling verdient bij de implementatie van de richtlijn van deze aan de nationale wetgever gelaten vrijheid gebruik te maken.

Voor wat betreft de onderhavige richtlijn deed zich een bijzondere situatie voor. De materie van deze richtlijn wordt in de Nederlandse wetgeving bestreken door een gedetailleerde, in het bijzonder op bescherming van de consument gerichte regeling betreffende onredelijk bezwarende bedingen, welke regeling – kort voor de totstandkoming van de richtlijn – op 1 januari 1992 in werking is getreden en waarvan de inhoud mede op de te verwachten inhoud van de richtlijn is afgestemd. Die regeling valt niet letterlijk samen met die van de richtlijn, maar geeft steeds tenminste dezelfde bescherming, terwijl op bepaalde punten aan de consument een verdergaande bescherming dan die van de in de richtlijn wordt geboden. Dit laatste is niet in strijd met de richtlijn, nu deze slechts een minimum bescherming beoogt te bieden. Als voorbeeld kan worden genoemd dat de richtlijn niet geldt voor bedingen waarover is onderhandeld, terwijl de

Nederlandse regeling daarvoor wel geldt, zodat in Nederland het niet mogelijk zal zijn het dwingende regime voor algemene voorwaarden te ontwijken door te pretenderen dat over een of meer bedingen van die voorwaarden afzonderlijk is onderhandeld. Het is immers niet moeilijk in de voorwaarden variaties aan te brengen, eventueel verbonden aan prijsverschillen, en de consument daartussen mondeling te laten kiezen. In de memorie van toelichting op het onderhavige wetsvoorstel wordt voorts erop gewezen dat – anders dan de richtlijn suggereert – ook duidelijke bedingen ten gunste van de consument moeten kunnen worden uitgelegd, wanneer de omstandigheden daartoe aanleiding geven. Tegen deze achtergrond moet worden geoordeeld dat de huidige Nederlandse regeling aan de eisen voor implementatie van de richtlijn in de Nederlandse wetgeving voldoet. Nu de strekking van deze regeling blijkens het voorgaande mede was om in elk geval dezelfde bescherming als de richtlijn te geven, ligt in die regeling besloten dat zij steeds zo dient te worden uitgelegd dat zij inderdaad tenminste die bescherming biedt, zoals de huidige rechtspraak dan ook aanneemt (Hoge Raad 19 september 1997, NJ 1998, 6). Zoals uit het voorgaande volgt, berust voormeld standpunt niet op een verwijzing «naar algemene regels van contractenrecht/verbintenissenrecht», maar op de specifieke regels betreffende onredelijk bezwarende bedingen in de artikelen 231–247 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek, zoals deze in het licht van het voorgaande moeten worden uitgelegd. Wel kunnen bij die uitleg de meer algemene bepalingen van overeenkomsten- en verbintenissenrecht een ondersteunende rol spelen. Die rol kan ook hierom niet worden gemist, omdat rekening moet worden gehouden met een praktijk die geneigd zal zijn nieuwe wegen uit te denken om aan de consequenties van die regeling te ontkomen, en een dergelijke regeling nu eenmaal niet voor iedere situatie een oplossing kan geven. De onderhavige materie valt naar haar aard mede onder de werking van deze algemene bepalingen, waarvan de toepassing juist in dergelijke situaties tot een goede bescherming van de consument kan bijdragen. Gegeven eenmaal dat de regeling de inhoud van de richtlijn volledig in het Nederlandse recht doet opgaan, was het bovendien niet wenselijk die regeling door een andere te vervangen met het uitsluitende doel meer bij de letterlijke tekst van de richtlijn aan te sluiten. Dat zou immers hebben meegebracht dat de praktijk kort achtereen met twee nieuwe uitvoerige, uiteenlopend geformuleerde regelingen op het onderhavige terrein te maken zou hebben gekregen. Bij de voorbereiding en inwerkingtreding van de Nederlandse regeling heeft intensief contact met de consumentenorganisaties bestaan en is tevens de nodige aandacht aan voorlichting van het publiek gegeven. Nu de richtlijn aan die regeling niets wezenlijks heeft toegevoegd, is het niet nodig geoordeeld daaraan een nieuwe voorlichtingscampagne te verbinden. Overigens heeft inmiddels ondanks indiening van het wetsvoorstel de Europese Commissie een verzoekschrift ingediend bij het Hof van Justitie teneinde een principiële uitspraak uit te lokken.

Vervolgens hebben de voormelde leden gevraagd wat de reden is dat er tussen het advies van de Europese Commissie 6 april 1998 en de indiening van het onderhavige wetsvoorstel op 10 april 1999, zoveel tijd is verstreken.

Voorop moet worden gesteld dat aan het advies van de Commissie een langdurige briefwisseling met de Commissie is voorafgegaan. Daarbij ging het aan de hand van een aantal door de Commissie aan de orde gestelde punten in wezen telkens om de vraag wat noodzakelijk is voor een implementatie die volledig aan de door het Hof van Justitie in dit verband gestelde eisen voldoet. In het advies van de Commissie zijn alleen de in het onderhavige wetsvoorstel vervatte punten overgebleven.

Kort na het advies is aan de Commissie medegedeeld dat een wetsvoorstel overeenkomstig dit advies zou worden ingediend. Vervolgens is overleg gevoerd over de precieze inkleding van het wetsvoorstel, waarbij ook de ministers van Buitenlandse Zaken en Economische Zaken dienden te worden betrokken. Het wetsontwerp is daarop volgens de gebruikelijke procedure verder voorbereid, hetgeen uiteraard enige tijd heeft gekost. Een punt van zorg bij deze voorbereiding was wederom dat voorkomen diende te worden dat de consumentenbescherming die het huidige Nederlandse recht biedt, door het wetsvoorstel onbedoeld ten dele weer verloren zou gaan. Met het wetsvoorstel wordt immers geen materiële wijziging van het Nederlandse recht beoogd, doch uitsluitend een tekstuele verduidelijking ter voldoening aan voormeld advies.

Voorts hebben voormelde leden gevraagd, of er meer zaken spelen waarbij de Europese Commissie van mening is dat Nederland onvoldoende voldoet aan haar omzettingsverplichtingen en of daarvan een overzicht kan worden gegeven. Gewezen moge worden op de overzichten met betrekking tot de implementatie van EG-richtlijnen die elk kwartaal door de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan uw Kamer worden aangeboden (kamerstukken II, nr. 21 109). Deze bevatten, naast een lijst van reeds verwerkte richtlijnen, een overzicht van richtlijnen waarvan de termijn nog niet is verstreken en van richtlijnen waarvan de termijn al wel is verstreken. Per richtlijn wordt onder meer aangegeven welk departement verantwoordelijk is voor de implementatie, op welke wijze wordt geïmplementeerd, wat de stand van zaken is met betrekking tot de implementatie en of terzake een inbreukprocedure loopt. Op het terrein van Justitie heeft in gebrekestelling plaatsgevonden voorzover het betreft de implementatie van de richtlijn persoonsgegevens (thans in de fase van mondelinge behandeling Tweede Kamer) en de richtlijn databanken (gereed voor mondelinge behandeling Eerste Kamer).

Voorts vragen de leden in hoeverre de ICER toeziet op de omzetting van Europese regelgeving. In dit verband wordt erop gewezen dat de departementen verantwoordelijk zijn voor de implementatie van hen regarderende EG-regelgeving. Om een tijdige en juiste implementatie te bewerkstelligen, dienen zij de procedures en uitgangspunten te hanteren zoals die zijn opgenomen in hoofdstuk 8 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Het toezicht op tijdige en correcte omzetting van richtlijnen en uitvoering van verordeningen vindt plaats in het Implementatie-overleg. Dit overleg maakt deel uit van de interdepartementale Werkgroep beoordeling nieuwe Commissievoorstellen en staat onder leiding van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) is ingesteld om tegemoet te komen aan de wens om de interdepartementale coördinatie van de Europese dimensie in zowel de beleidsvoorbereiding als de totstandkoming van regelgeving te verbeteren. De ICER adviseert in dit verband bijvoorbeeld over algemene aspecten van implementatie. Zo is onlangs in de serie Gereedschap voor de wetgevingspraktijk een nieuw deel uitgebracht (101 Praktijkvragen over de implementatie van EG-besluiten en de EG-checklist), dat wetgevers en beleidsmakers behulpzaam is bij het opstellen van regelgeving in overeenstemming met EG-recht. Tenslotte zij graag verwezen naar de hoofdstukken 3 en 4 van de nota «De Staat van de Europese Unie», die onlangs door de Minister van Buitenlandse Zaken aan uw Kamer is gezonden, waarin uitgebreid wordt ingegaan op de Europese coördinatie in Den Haag.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals