

Vergaderjaar 1998–1999

26 693

Aanpassing van de Boeken 3 en 6 van het Burgerlijk Wetboek aan de richtlijn betreffende het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de consumentenbelangen

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 28 juni 1999 en het nader rapport d.d. 27 juli 1999, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 12 mei 1999, no. 99.002018, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot aanpassing van de Boeken 3 en 6 van het Burgerlijk Wetboek aan de richtlijn betreffende het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de consumentenbelangen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 mei 1999, nr. 99.002018, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake bovenvermeld voorstel van wet rechtstreeks mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 juni 1999, nr. W03.99.0212, bied ik U hierbij aan.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State moge ik, de indeling van de nummers van het advies volgend, het volgende opmerken.

1. Richtlijn nr.98/27/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 mei 1998 betreffende het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de consumentenbelangen (PbEG L 166) (hierna: de richtlijn), welke richtlijn door de voorgestelde aanpassingen in het Burgerlijk Wetboek (BW) wordt geïmplementeerd, heeft tot doel (internationale) collectieve acties bij consumentengeschillen op het terrein van negen in de bijlagen bij de richtlijn genoemde richtlijnen te vergemakkelijken.

De richtlijn zelf bevat geen omschrijving van het begrip consument, de in de bijlage genoemde richtlijnen bevatten daarentegen verschillende omschrijvingen.

In het voorgestelde lid 3 van artikel 305c, Boek 3 BW wordt gesproken van «eindgebruikers van niet voor een beroep of bedrijf bestemde goederen of diensten». Deze definitie stemt, zoals ook in de toelichting op artikel 1¹ is vermeld, overeen met de omschrijving in lid 3 van artikel 240, Boek 6 BW. Dit artikel ziet echter slechts op de toetsing van bedingen in algemene voorwaarden, terwijl artikel 305c betrekking heeft op de verschillende consumenten als bedoeld in de negen richtlijnen genoemd in de bijlage van de richtlijn. De overeenstemming met dit artikel vormt als zodanig geen afdoend argument.

Aangezien met de richtlijn wordt beoogd de naleving te waarborgen van de in de bijlage genoemde richtlijnen, zou naar de mening van de Raad van State ook kunnen worden overwogen een redactie voor lid 3 van artikel 305c BW te

¹ Memorie van toelichting, Artikelsgewijs, Artikel I, onderdeel B, bladzijde 10.

kiezen die verwijst naar de consumenten wier belangen door deze richtlijnen worden beschermd. Aldus zou deze bepaling beter aansluiten bij artikel 1, eerste lid, van de richtlijn en zou worden voorkomen dat de Nederlandse wetgever een eigen interpretatie geeft aan de richtlijn. De Raad adviseert de redactie van artikel 305c BW op dit punt te heroverwegen.

1. In het voorgestelde lid 3 van artikel 305c, Boek 3 BW wordt gesproken van «eindgebruikers van niet voor een beroep of bedrijf bestemde goederen of diensten». Deze definitie stemt overeen met de omschrijving in lid 3 van artikel 240, Boek 6 BW. De Raad van State merkt op dat dit artikel slechts ziet op de toetsing van bedingen in algemene voorwaarden, terwijl artikel 305c betrekking heeft op de verschillende consumenten als bedoeld in de negen richtlijnen genoemd in de bijlage van de richtlijn. De Raad geeft daarom in overweging een redactie voor lid 3 van artikel 305c BW te kiezen die verwijst naar de consumenten wier belangen door deze richtlijnen worden beschermd. Aldus zou deze bepaling volgens de Raad beter aansluiten bij artikel 1, eerste lid, van de richtlijn en zou worden voorkomen dat de Nederlandse wetgever een eigen interpretatie geeft aan de richtlijn.

Ingevolge het derde lid van artikel 305c, Boek 3 BW kunnen Nederlandse consumentenorganisaties die volgens de criteria van het Nederlandse recht bevoegd zijn om in rechte voor de collectieve belangen van consumenten op te komen, de Minister van Justitie verzoeken de Commissie daarvan op de hoogte te brengen. Een dergelijk verzoek wordt gedaan ten einde geplaatst te worden op de lijst, bedoeld in artikel 4, derde lid, van de richtlijn. Bij dit verzoek is niet de naleving van één van de in de bijlage genoemde richtlijnen aan de orde. De toetsing door de Minister vindt niet plaats naar aanleiding van een concreet geval, maar betreft een meer abstracte toetsing met het oog op mogelijke toekomstige procedures. Plaatsing op de lijst geeft immers in beginsel de bevoegdheid om in rechte de naleving van alle in de bijlage genoemde richtlijnen te vorderen. Bij een verwijzing in het derde lid van artikel 305c naar genoemde richtlijnen zou de Minister derhalve uit moeten gaan van de daarin voorkomende meest ruime definitie van het begrip consument. Om de toetsing door de Minister op dit punt te vergemakkelijken is het aan te bevelen deze meest ruime definitie reeds in de wet op te nemen. Daarom is in het derde lid van artikel 305c BW gekozen voor een zodanig ruime definitie van het begrip consument, dat daaronder telkens te brengen zijn consumenten zoals die gedefinieerd zijn in de in de bijlage genoemde richtlijnen. Hierbij zij nog opgemerkt dat in een procedure voor een buitenlandse rechter waarin de naleving van een specifieke richtlijn gevorderd wordt, deze zal toetsen of de doelstelling van de organisatie deze naleving rechtvaardigt. Zie artikel 4, eerste lid, van de richtlijn en het voorgestelde artikel 305c, eerste lid, Boek 3 BW.

2. In de toelichting¹ is aangegeven dat het niet ondenkbaar is dat een buitenlandse consumentenorganisatie die niet op de in artikel 4, derde lid, van de richtlijn bedoelde lijst van bevoegde instanties staat, ingevolge artikel 305a, Boek 3 BW, indien aan de aldaar gestelde eisen is voldaan, voor de Nederlandse rechter ontvankelijk is. Ook met betrekking tot artikel 240, Boek 6 BW is vermeld² dat buitenlandse organisaties bevoegd zijn een vordering in te stellen.

De Raad adviseert in de toelichting aan te geven waarop deze veronderstelling berust.

2. Gevolg is gegeven aan het advies van de Raad om in de toelichting aan te geven waarop de veronderstelling berust dat niet ondenkbaar is dat buitenlandse consumentenorganisaties die niet op de lijst van bevoegd instanties staan, ingevolge artikel 305a, Boek 3 BW of ingevolge artikel 240, Boek 6 BW, zo aan de daar gestelde vereisten is voldaan, voor de Nederlandse rechter ontvankelijk zijn.

3. In het nieuw voorgestelde artikel 305c lid 2, Boek 3 BW worden de leden 2 tot en met 5 van artikel 305a van overeenkomstige toepassing verklaard op organisaties of openbare lichamen met een zetel buiten Nederland die geplaatst zijn op de lijst, bedoeld in artikel 4, derde lid, van de richtlijn.

¹ Memorie van toelichting, Algemeen, paragraaf 3, bladzijde 5.

² Memorie van toelichting, Artikelsgewijs, Artikel I, onderdeel B, bladzijde 10.

In lid 4 is bepaald dat een gedraging niet ten grondslag kan worden gelegd aan een rechtsvordering als bedoeld in lid 1, voorzover degene die door deze gedraging wordt getroffen, daartegen bezwaar maakt.

In de toelichting¹ is met betrekking tot onder meer dit lid opgemerkt dat op deze wijze voorkomen wordt dat buitenlandse instanties in rechte opkomen voor de belangen van consumenten die daarop geen prijs stellen. Op de vraag hoe deze bepaling zich verhoudt tot de richtlijn, is niet ingegaan.

De richtlijn (artikel 7) biedt weliswaar de lidstaten een zekere vrijheid, maar deze is bedoeld om meer ruimte te bieden om acties in te stellen maar niet om het instellen daarvan en daarmee de toegang tot de Nederlandse rechter voor de betrokken instanties te beperken. De Raad vraagt zich bovendien af in hoeverre deze bepaling in de praktijk van betekenis is.

De Raad adviseert het van toepassing verklaren van deze bepaling op de betrokken buitenlandse instanties te heroverwegen, althans in de toelichting een nadere rechtvaardiging daarvoor op te nemen.

3. Naar aanleiding van de vraag van de Raad of het in artikel 305c van Boek 3 BW overeenkomstig van toepassing verklaarde vierde lid van artikel 305a van Boek 3 BW zich verhoudt tot de richtlijn, is in de toelichting uiteen gezet waarom geen sprake is van strijdigheid van deze bepaling met artikel 4, eerste lid, van de richtlijn.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

¹ Memorie van toelichting, Artikelsgewijs, Artikel I, onderdeel B, bladzijde 9.