

Vergaderjaar 2009–2010

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 992

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 januari 2010

Op 10 december 2008 heeft het kabinet een adviesaanvraag ingediend bij de Commissie voor Consumentenaangelegenheden van de Sociaal-Economische Raad (SER) met betrekking tot het richtlijnvoorstel van de Europese Commissie betreffende consumentenrechten. Het kabinet heeft u over deze adviesaanvraag geïnformeerd. Bij brief van 3 juli 2009 heeft de SER het advies «Consumentenrechten in de interne markt» (bijlage)¹ aan ondergetekenden gezonden. Hierbij zenden wij u de kabinetsreactie op dit SER-advies toe.

KABINETSREACTIE OP HET SER-ADVIES «CONSUMENTENRECHTEN IN DE INTERNE MARKT»

Inleiding

Op 10 december 2008 heeft het kabinet bij de Commissie voor Consumentenaangelegenheden (hierna: CCA) van de Sociaal-Economische Raad een adviesaanvraag ingediend over het voorstel van de Europese Commissie voor een Richtlijn betreffende consumentenrechten (hierna: het richtlijnvoorstel).² Uw Kamer is hierover voorafgaand per brief geïnformeerd.³

Het richtlijnvoorstel maakt deel uit van het herzieningstraject betreffende het consumentenacquis dat de Europese Commissie in 2004 is gestart. Het richtlijnvoorstel is het voorlopig sluitstuk van de zogenoemde horizontale herziening, en omvat het voorstel tot herziening van de regels ter bescherming van de consument die nu nog zijn vastgelegd in vier separate richtlijnen: de Richtlijn colportage⁴, de Richtlijn verkoop op afstand⁵, de Richtlijn consumentenkoop en garanties⁶ en de Richtlijn oneerlijke bedingen⁷.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² COM (2008) 614 def.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 22 112, nr. 742.

⁴ Richtlijn 85/577/EEG van de Raad van 20 december 1985 betreffende bescherming van de consument bij buiten verkoopruimten gesloten overeenkomsten (PbEG L 372).

⁵ Richtlijn 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 1997 betreffende de bescherming van de consument bij op afstand gesloten overeenkomsten (PbEG L 144).

⁶ Richtlijn 1999/44/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 1999 betreffende bepaalde aspecten van de verkoop van en garanties voor consumptiegoederen (PbEG L 171).

⁷ Richtlijn 93/13/EEG van de Raad van 5 april 1993 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten (PbEG L 95).

Ten aanzien van de zogenoemde verticale herziening kunnen wij u melden dat begin dit jaar een herziene Richtlijn timeshare¹ is vastgesteld, en dat de Europese Commissie heeft aangekondigd in het najaar van 2010 concrete voorstellen te doen tot herziening van de Richtlijn inzake pakketreizen.²

In de adviesaanvraag heeft het kabinet de CCA aan de hand van een aantal vragen verzocht in het bijzonder haar visie te geven op de volgende aspecten van het richtlijnvoorstel:

- het gekozen niveau van harmonisatie en het belang van een evenwicht tussen een hoog niveau van consumentenbescherming en het concurrentievermogen van het bedrijfsleven;
- het gekozen toepassingsgebied van de richtlijn, en
- de mate waarin in de voorgestelde regeling rekening is gehouden met elektronische handel.

Daarnaast heeft het kabinet de CCA enkele specifieke vragen gesteld over de in het richtlijnvoorstel opgenomen regelingen inzake:

- de levering en risico-overdracht;
- non-conformiteit;
- algemene voorwaarden;
- informatieverplichtingen, en
- verkoop op afstand en verkoop buiten verkooppunten.

Met het oog op de onderhandelingen over het richtlijnvoorstel en de voorbereiding van het CCA-advies hebben de ministeries van Economische Zaken en van Justitie in samenwerking met de CCA begin 2009 een tweetal klankbordbijeenkomsten georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomsten hebben vertegenwoordigers van branche- en consumentenorganisaties aan de hand van praktijkvoorbeelden gediscussieerd over een aantal belangrijke onderdelen van het richtlijnvoorstel en de mogelijke implicaties daarvan voor de praktijk. Aan de orde kwamen de in het richtlijnvoorstel opgenomen regelingen inzake non-conformiteit, algemene voorwaarden, informatievoorschriften en het herroepingsrecht bij op afstand en buiten verkooppunt gesloten overeenkomsten. Tijdens deze bijeenkomsten werd zeer nuttige informatie verkregen, die direct kon worden benut bij de Nederlandse inbreng tijdens de onderhandelingen in Brussel.

Op 17 juni 2009 heeft de CCA het advies «Consumentenrechten in de interne markt» vastgesteld. Bij brief van 3 juli 2009 is dit unanieme advies aan ondergetekenden verzonden.

Het kabinet is de CCA erkentelijk voor de deelname aan de genoemde klankbordbijeenkomsten en de snelle advisering. Het uitvoerige advies vormt een goede basis voor het streven van het kabinet een bijdrage te leveren aan de verbetering en modernisering van het Europese consumentenrecht. Daarbij geldt voor het kabinet als uitgangspunt dat een regeling tot stand komt die daadwerkelijk gelijkelijk bijdraagt aan de verbetering van het functioneren van de interne markt en aan de toename van het consumentenvertrouwen. In deze brief gaan wij in op de voorstellen die de CCA in haar advies aandraagt.

1. Niveau van harmonisatie

Het richtlijnvoorstel is gebaseerd op volledige harmonisatie. Dit houdt een verdergaande harmonisatie in dan nu geldt voor de bestaande vier richtlijnen – genoemd in de inleiding – die in het voorstel tot één kaderrichtlijn worden samengevoegd. De huidige vier richtlijnen gaan namelijk uit van minimumharmonisatie.

¹ Richtlijn 2008/122/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 januari 2009 betreffende de bescherming van consumenten met betrekking tot bepaalde aspecten van overeenkomsten betreffende gebruik in deeltijd, vakantieproducten van lange duur, doorverkoop en uitwisseling (PbEG L 33).
² Richtlijn 90/314/EEG van de Raad van 13 juni 1990 betreffende pakketreizen, met inbegrip van vakantiepakketten en rondreispakketten (PbEG L 158).

De CCA meent dat volledige harmonisatie van de aspecten van het consumentenrecht die in het richtlijnvoorstel aan de orde zijn, kan bijdragen aan meer grensoverschrijdende handel en dat dit daarom niet moet worden nagelaten. De CCA noemt als voordeel voor consumenten dat zij bij volledige harmonisatie in de gehele Europese Unie een zelfde niveau van wettelijke bescherming zullen genieten en dat zij bij prijsverschillen tussen het aanbod in de verschillende lidstaten producten van dezelfde soort beter onderling kunnen vergelijken. De CCA constateert echter ook dat volledige harmonisatie de lidstaten op het geharmoniseerde gebied nauwelijks enige ruimte laat voor eigen nationaal beleid. Gelet hierop vindt de CCA dat er bij de verschillende onderdelen van de richtlijn steeds een praktische afweging moet worden gemaakt tussen, enerzijds, het voordeel van eenzelfde beschermingsniveau in de gehele Europese Unie en, anderzijds, de daarmee samenhangende afname van ruimte voor maatwerk in de nationale regelgeving. Verder zou volgens de CCA in algemene zin steeds als voorwaarde moeten gelden dat het voorstel een hoog niveau van consumentenbescherming oplevert en dat het niet leidt tot extra administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Gelet hierop heeft de CCA de verschillende onderdelen van het richtlijnvoorstel beoordeeld aan de hand van de volgende drie criteria:

1. Realiseert het voorstel een hoog niveau van consumentenbescherming?
2. Creëert het voorstel nieuwe verplichtingen en onnodige belemmeringen voor het bedrijfsleven?
3. Bevordert het voorstel het vrij verkeer van goederen en diensten?

Naar aanleiding daarvan is de CCA tot de conclusie gekomen dat het niveau van consumentenbescherming niet op alle onderdelen van het richtlijnvoorstel voldoende hoog is. Zij doelt daarbij in het bijzonder op de regeling inzake non-conformiteit en op de zwarte en grijze lijsten in de regeling over algemene voorwaarden. Daarnaast is de CCA van oordeel dat de voorgestelde informatieverplichtingen in bepaalde situaties een onnodige belasting voor het bedrijfsleven opleveren. De CCA draagt in haar advies, bij wijze van alternatief voor de voorstellen in het richtlijnvoorstel, een aantal oplossingen aan die kunnen bijdragen aan een beter evenwicht tussen een hoog niveau van consumentenbescherming en het concurrentievermogen van het bedrijfsleven. Deze concrete voorstellen van de CCA komen aan de orde in de paragrafen 5–7 van deze reactie.

De door de CCA gehanteerde beoordelingscriteria sluiten nauw aan op de uitgangspunten die het kabinet steeds heeft gehanteerd bij de beoordeling van het richtlijnvoorstel. Het kabinet is in beginsel voorstander van een voorstel dat gebaseerd is op volledige harmonisatie. Het kabinet ziet hiervan de voordelen voor zowel de consument als de ondernemer. Net als de CCA heeft het kabinet echter ook oog voor het feit dat volledige harmonisatie een inperking meebrengt van de ruimte voor een eigen nationaal beleid op het terrein van het consumentenrecht. Daarom stelt het kabinet bij het voorstel als randvoorwaarde dat het richtlijnvoorstel daadwerkelijk moet bijdragen aan het bereiken van zijn doelstellingen, zijnde verbetering van het functioneren van de interne markt en toename van het consumentenvertrouwen. Bovendien moet er sprake zijn van een goed evenwicht tussen de belangen van de consument en de belangen van de handelaar bij respectievelijk een hoog niveau van consumentenbescherming en geen onnodige regeldruk. Tenslotte dient de in het richtlijnvoorstel opgenomen regeling transparant te zijn, zodat consumenten en handelaren in staat zijn hun rechten en plichten te kennen en te begrijpen en geschillen daarover zo veel mogelijk kunnen worden vermeden. Gelet hierop bestaan er bij het kabinet in het bijzonder twee aandachtspunten: de regeling inzake non-conformiteit en de regeling inzake algemene voorwaarden. Naar het oordeel van het kabinet geldt voor beide regelingen

dat daarbij nog geen sprake is van een juist evenwicht tussen de belangen van consumenten en de belangen van de handelaren en is daarom aanpassing gewenst. Om welke aanpassingen het gaat, komt nader aan de orde in de paragrafen 5 en 6. Gelet op de voordelen van een volledig geharmoniseerde regeling is de inzet van het kabinet tijdens de onderhandelingen vooral gericht op het bereiken van consensus op Europees niveau. Indien dit echter niet haalbaar zou blijken, sluit het kabinet niet uit dat met betrekking tot deze twee onderdelen van de richtlijn volledige harmonisatie niet gewenst is.

2. Toepassingsgebied van het richtlijnvoorstel

Het toepassingsgebied van het richtlijnvoorstel is breed. De richtlijn is in beginsel van toepassing op alle goederen- en dienstenovereenkomsten tussen handelaren en consumenten, met dien verstande dat de richtlijn niet alle aspecten van die overeenkomsten regelt. De CCA acht deze brede werkingssfeer passend omdat deze aansluit bij de doelstelling van de richtlijn om door harmonisatie van bepaalde aspecten van de regelgeving inzake consumentenovereenkomsten een bijdrage te leveren aan de goede werking van de interne markt en de verhoging van het consumentenvertrouwen. Voorts is de CCA ook voorstander van de toepassing van de in het richtlijnvoorstel opgenomen regeling op zowel grensoverschrijdende als nationale consumentenovereenkomsten. De CCA geeft hiervoor als redenen dat het hanteren van twee verschillende regimes zich niet verdraagt met het streven naar een interne markt en dat een dergelijk onderscheid als gevolg van technologische ontwikkelingen ook praktisch niet altijd eenvoudig is toe te passen. Wel plaatst de CCA nog enkele specifieke kanttekeningen bij het toepassingsbereik.

De eerste kanttekening betreft de toepassing van de richtlijn op een aantal specifieke sectoren. Ten aanzien van de vraag of de zorgsector binnen de reikwijdte van de richtlijn dient te vallen, is het advies van de CCA tweeledig. De informatievoorschriften van het richtlijnvoorstel kunnen wellicht wel bruikbaar zijn voor het grensoverschrijdende zorgverkeer. Kritischer luidt het advies ten aanzien van de mogelijke meerwaarde van de informatievoorschriften uit het richtlijnvoorstel voor de consument als patiënt, wanneer deze in de plaats zouden komen van de specifieke nationale informatieverplichtingen van de hulpverlener, zoals die in Nederland zijn geregeld in de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst. De CCA waardeert het dat het voorliggende richtlijnvoorstel mogelijk de informatierechten van consumenten/patiënten harmoniseert, zodat deze in de gehele EU gelijk zijn. Dat mag in de ogen van de CCA echter niet betekenen dat daarmee de bedoelingen van bestaande en nieuwe wetgeving op dat terrein in ons land zouden worden doorkruist. Daarentegen pleit de CCA er juist voor contracten op het gebied van reis en verblijf, die nu nog niet onder het bereik van de richtlijn vallen, hier alsnog onder te brengen. Verder is de CCA er voorstander van dat de in het richtlijnvoorstel opgenomen regeling inzake algemene voorwaarden – anders dan nu het geval is op basis van het richtlijnvoorstel – ook van toepassing wordt verklaard op overeenkomsten betreffende de verkoop van onroerend goed.

Een tweede kanttekening die de CCA plaatst, ziet op de verhouding tussen het richtlijnvoorstel en de sectorale en horizontale Europese richtlijnen. De CCA acht verduidelijking hierover gewenst. Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van de CCA dat een zo breed mogelijk toepassingsbereik van de richtlijn in beginsel de voorkeur verdient. Voorts is het kabinet het met de CCA eens dat het richtlijnvoorstel onvoldoende duidelijkheid biedt over de verhouding tussen het richtlijnvoorstel en sectorale Europese regelge-

ving, noch over de verhouding tussen het richtlijnvoorstel en de Dienstenrichtlijn.

Er bestaat reeds sectorspecifieke Europese regelgeving ter bescherming van de consument op het gebied van financiële diensten, vervoer, time-share en pakketreizen. Verder zijn een voorstel voor een Richtlijn inzake patiëntenrechten bij grensoverschrijdende zorg¹, en een tweetal voorstellen voor verordeningen inzake vervoersdiensten (maritiem vervoer en busvervoer)² in behandeling.

Tijdens de onderhandelingen heeft Nederland, in navolging van het CCA-advies, al aandacht gevraagd voor deze onduidelijkheden en aangelegenheden op opheldering omtrent de afbakening tussen het richtlijnvoorstel en sectorspecifieke regelgeving. Daarbij is ook gewezen op de mogelijke onverenigbaarheid van het niveau van harmonisatie van de informatieverplichtingen in het richtlijnvoorstel (volledig) en de informatieverplichtingen de Dienstenrichtlijn³ (minimum). In deze zorg om een heldere afbakening wordt Nederland overigens gesteund door diverse andere lidstaten.

Bij het bepalen van de inzet in de onderhandelingen over het onderhavige richtlijnvoorstel hanteert het kabinet het uitgangspunt dat, om onnodige regeldruk tegen te gaan, sectorspecifieke regelgeving in beginsel voorgaat op de bepalingen in het richtlijnvoorstel, mits die sectorspecifieke regelgeving voorziet in afdoende consumentenbescherming. Om die reden is het kabinet in beginsel voorstander van uitsluiting van financiële diensten van het toepassingsgebied van de richtlijn, met uitzondering van de regeling over algemene voorwaarden (zie over deze regeling paragraaf 6 van deze kabinetsreactie).

Ten aanzien van overeenkomsten op het terrein van de gezondheidszorg zet het kabinet in op uitsluiting van het toepassingsgebied van de richtlijn. Dit geldt voornamelijk niet voor de regeling inzake algemene voorwaarden (zie hierover paragraaf 6 van deze kabinetsreactie). Anders dan in het Nederlandse stelsel van gezondheidszorg, zal in de meeste lidstaten in de relatie tussen de zorgaanbieder en de patiënt geen sprake zijn van een overeenkomst in de zin van het richtlijnvoorstel. Het harmoniseren van de informatieverplichtingen die in acht moeten worden genomen bij een overeenkomst op het terrein van de gezondheidszorg is naar het oordeel van het kabinet niet wenselijk, omdat dit een specifiek type overeenkomst betreft waarbij het zwaartepunt ligt op de bescherming van de gezondheid van de patiënt. Dit in tegenstelling tot het onderhavige richtlijnvoorstel dat primair dient ter bescherming van de economische belangen van de consument. Bij een gezondheidszorgovereenkomst moet individueel kunnen worden bepaald welke informatie de patiënt op dat moment nodig heeft. Indien wordt besloten tot Europese regelgeving over gezondheidszorg, acht het kabinet minimumharmonisatie van de informatieverplichtingen ter bescherming van de patiënt, zoals is voorzien in het richtlijnvoorstel grensoverschrijdende zorg, passender.

Het kabinet stelt vast dat op overeenkomsten betreffende pakketreizen alleen de regeling inzake algemene voorwaarden uit het richtlijnvoorstel van toepassing is. De vraag of de reikwijdte van de Richtlijn pakketreizen zou moeten worden verbreed tot een algemene regeling over reis en verblijf, vormt inmiddels onderwerp van het, in de inleiding reeds genoemde, herzieningstraject van de Richtlijn pakketreizen. Het kabinet zal daarom bij dit traject de standpunten van de CCA in overweging nemen.

¹ Voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende de toepassing van de rechten van patiënten bij grensoverschrijdende gezondheidszorg, d.d. 2 juni 2008, COM (2008) 414 def.

² Voorstellen van de Commissie d.d. 4 december 2008, resp. COM (2008) 816 def. en COM (2008) 817 def.

³ Richtlijn 2006/123 van het Europese Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEG L 376).

3. Elektronische handel

De CCA stelt dat het richtlijnvoorstel voor wat betreft elektronische handel onduidelijkheden bevat, waardoor naar het oordeel van de CCA onvoldoende rekening kan worden gehouden met de huidige en toekomstige ontwikkelingen in een digitale omgeving. De CCA wijst bijvoorbeeld op de vraag of het downloaden van gegevensbestanden wel of niet onder het richtlijnvoorstel valt, en of dit downloaden als een goed of een dienst moet worden aangemerkt. Gelet op de onzekerheid rondom de status van downloaden in het richtlijnvoorstel doet de CCA de aanbeveling aan het kabinet om op korte termijn te (laten) onderzoeken op welke wijze het downloaden van bestanden in het richtlijnvoorstel kan worden geregeld.

Het kabinet wijst erop dat het richtlijnvoorstel in beginsel van toepassing is op overeenkomsten inzake digitale producten of diensten. Het kabinet is het eens met de CCA dat het richtlijnvoorstel niet op alle juridische vragen die kunnen rijzen in de context van overeenkomsten betreffende digitale producten of diensten een op de eigen aard daarvan toegesneden antwoord biedt. In reactie op de aanbeveling van de CCA aan het kabinet tot het (laten) verrichten van onderzoek, kan worden gemeld dat in opdracht van de Europese Commissie in december 2009 een breed onderzoek wordt gestart om de ervaringen en mogelijke problemen bij de aankoop van digitale producten of diensten in kaart te brengen, en vast te stellen of voor dergelijke contracten specifieke (aanvullende) consumentenbescherming nodig is. Een eigen onderzoek is daarom naar het oordeel van het kabinet op dit moment niet nodig.

4. Levering en risico-overdracht

De in het richtlijnvoorstel opgenomen bepalingen over levering en risico-overdracht zijn nieuw in het Europese consumentenrecht. In het richtlijnvoorstel worden regels geïntroduceerd over de wijze en het moment waarop levering van goederen moet plaatsvinden en het moment waarop risico-overdracht plaatsvindt. Volgens het richtlijnvoorstel kan de levering alleen plaatsvinden door middel van een fysieke overdracht van het goed door de handelaar aan de consument, of aan een door de consument aangewezen derde. Op het moment van fysieke overdracht gaat, volgens het richtlijnvoorstel, ook het risico over van de handelaar op de consument.

De CCA is kritisch over de voorgestelde bepalingen en geeft er de voorkeur aan dat de regeling betreffende de levering en de risico-overdracht, zoals die nu geldt op basis van het Burgerlijk Wetboek (BW), kan worden gehandhaafd. Het kabinet deelt deze mening. Op grond van artikel 3:115 BW kan de levering behalve via fysieke overdracht van het goed ook plaatsvinden door middel van een daartoe strekkende tweezijdige verklaring (bijvoorbeeld de overdracht van een boot door middel van een schriftelijke verklaring, waarna de boot gestald wordt in een loods van de verkoper). Voor deze wijze van levering lijkt binnen het richtlijnvoorstel geen ruimte te bestaan. Risico-overdracht vindt volgens Nederlands recht plaats op het moment van levering (artikel 7:10 BW), en niet (eerst) op het moment van fysieke overdracht zoals in het richtlijnvoorstel wordt voorgesteld.

Het kabinet heeft reeds in Brussel aandacht gevraagd voor het feit dat levering door middel van een daartoe strekkende tweezijdige verklaring ook mogelijk moet zijn. Een aantal lidstaten en de Europese Commissie hebben begrip getoond voor dit Nederlandse standpunt en staan sympathiek tegenover het vinden van een passende oplossing.

5. Regeling inzake non-conformiteit

In het richtlijnvoorstel wordt een vaste termijn van twee jaar voorgesteld waarin de ondernemer wettelijk aansprakelijk is voor een gebrek aan een goed dat reeds bestond bij de levering, waardoor deze niet beantwoordt aan de overeenkomst. De Nederlandse regeling inzake de consumentenkoop kent op dit moment geen vaste aansprakelijkheidstermijn. In plaats daarvan is in het Burgerlijk Wetboek gekozen voor een flexibele aansprakelijkheidstermijn op basis waarvan de consument, al naar gelang het product, ook na twee jaar zijn rechten bij non-conformiteit kan uitoefenen. Deze regeling is met name van belang bij duurzame goederen – zoals auto's of wasmachines – waarvan redelijkerwijs mag worden verwacht dat deze langer dan twee jaar zonder gebreken functioneren. Naast Nederland kent ook Finland een dergelijke open aansprakelijkheidstermijn. In andere lidstaten, zoals in Frankrijk, geldt naast de regeling inzake non-conformiteit nog een regeling betreffende verborgen gebreken op basis waarvan de consument na afloop van de wettelijke aansprakelijkheidstermijn van twee jaar onder iets andere voorwaarden de handelaar toch nog kan aanspreken bij gebreken. Verder zijn er lidstaten, waaronder het Verenigd Koninkrijk en België, die voor duurzame consumptiegoederen een langere aansprakelijkheidstermijn hanteren dan twee jaar.

De CCA staat in beginsel positief tegenover een Europese regeling inzake non-conformiteit die uitgaat van volledige harmonisatie, maar zij stelt wel enige aanpassingen voor ten aanzien van de in het richtlijnvoorstel opgenomen regeling. Deze aanpassingen komen er in hoofdlijn op neer dat daarmee de rechten en de plichten van de ondernemer en de consument evenwichtiger worden verdeeld. De CCA stelt voor om de voorgestelde vaste aansprakelijkheidstermijn van twee jaar te omarmen, maar wil daarbij ter voorkoming van onrechtvaardige situaties, waarbij met name aan duurzame goederen wordt gedacht, in de non-conformiteitsregeling wel een hardheidsclausule inbouwen. Inhoudelijk komt een dergelijke clausule erop neer dat de vaste aansprakelijkheidstermijn van twee jaar geldt, tenzij het naar redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is dat de ondernemer zich beroept op het verstrijken daarvan. Door middel van een hardheidsclausule wordt beoogd ook voor duurzame goederen een hoog niveau van consumentenbescherming te behouden. Een consument zou de handelaar dan toch nog kunnen aanspreken indien een wasmachine of een auto na de aansprakelijkheidstermijn van twee jaar een conformiteitsgebrek zou vertonen, mits dit gelet op de omstandigheden van het geval redelijk is. Daarnaast stelt de CCA een evenwichtiger bewijslastverdeling tussen consument en ondernemer voor.

In de Raad van Concurrentievermogen op 3 december 2009 heeft de minister van Economische Zaken aangekondigd dat Nederland bereid is in te stemmen met de in het richtlijnvoorstel voorgestelde vaste aansprakelijkheidstermijn, waarmee de nu geldende Nederlandse flexibele aansprakelijkheidstermijn zou komen te vervallen. Zij benadrukte hierbij dat het kabinet hieraan wel twee randvoorwaarden stelt. In de eerste plaats moet sprake zijn van een totaalpakket van bepalingen over termijnen en bewijslast, sancties, klachtplicht en commerciële garanties die leidt tot een evenwichtige regeling inzake non-conformiteit. Met andere woorden, de onderlinge samenhang tussen de verschillende onderdelen van de Europese non-conformiteitsregeling is van groot belang. De consument heeft bijvoorbeeld weinig aan een lange aansprakelijkheidstermijn als hij zich bij non-conformiteit niet (of moeilijk) kan beroepen op zijn rechten. Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn als sprake is van een onevenwichtige bewijslastverdeling tussen de handelaar en de consument ten aanzien van het moment waarop het gebrek is ontstaan en de oorzaken van het gebrek.

Tijdens de onderhandelingen is gebleken dat er ook andere lidstaten zijn die oog hebben voor deze aspecten van de regeling.

Daarnaast is voor het kabinet van belang dat een passende oplossing wordt gevonden voor de duurzame consumptiegoederen waarvan de consument in redelijkheid mag verwachten dat deze langer meegaan dan twee jaar. Het constructieve voorstel van een hardheidsclausule dat de CCA op dit punt aanreikt, biedt het kabinet goede handvatten voor de verdere onderhandelingen in Brussel. Gelet op het feit dat, zoals hierboven beschreven, ook andere lidstaten op dit moment een verdergaande consumentenbescherming bij non-conformiteit van duurzame goederen kennen, is er in de onderhandelingen voldoende aandacht voor de kwestie van de duurzame goederen.

Tot slot wordt hierbij van de gelegenheid gebruik gemaakt om uitvoering te geven aan een toezegging gedaan door de minister van Justitie tijdens het algemeen overleg met uw kamer over het richtlijnvoorstel op 2 april 2009. Naar aanleiding van een vraag van het lid Vos, zegde de minister van Justitie toe nader aan te geven wat moet worden verstaan onder het begrip «bekwame tijd», dat van belang is bij de in artikel 7:23 lid 1 van het BW neergelegde verplichting van de consument om een gebrek aan een goed te melden bij de handelaar (hierna: klachtplicht). Hierbij spelen twee belangen een rol: het belang van de consument om voldoende tijd te hebben om gebruik te kunnen maken van zijn recht de verkoper aan te spreken op een conformiteitsgebrek en het belang van de handelaar bij het verstrijken van zo weinig mogelijk tijd tussen de ontdekking van een gebrek en de melding, opdat hij de klacht eventueel nog kan betwisten of, indien daar geen aanleiding voor is, het gebrek kan verhelpen door een reparatie. Op basis van artikel 7:23 lid 1 BW geldt dat een kennisgeving binnen een termijn van twee maanden na de ontdekking altijd geacht wordt tijdig te zijn. De bepaling sluit niet uit dat een langere termijn dan twee maanden naar omstandigheden ook nog acceptabel zou kunnen zijn.¹ Uit de schaarse jurisprudentie blijkt echter dat aangenomen wordt dat een termijn van twee maanden in beginsel afdoende zou moeten zijn voor consument om het gebrek bij de handelaar te melden.² In artikel 28 lid 4 van het richtlijnvoorstel is een bepaling opgenomen op basis waarvan de consument verplicht wordt het gebrek binnen twee maanden na de ontdekking te melden. In artikel 5 lid 2 van de huidige richtlijn 1999/44/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 1999 betreffende bepaalde aspecten van de verkoop van en de garanties voor consumptiegoederen³ wordt eenzelfde termijn genoemd.

6. Regeling inzake algemene voorwaarden

In het richtlijnvoorstel is in hoofdstuk V een regeling opgenomen inzake algemene voorwaarden. De Europese Commissie doet in bijlagen II en III van het richtlijnvoorstel een voorstel voor een geharmoniseerde zwarte en grijze lijst van oneerlijke bedingen in algemene voorwaarden.

De CCA is in beginsel voorstander van volledige harmonisatie van de regeling inzake algemene voorwaarden. Naar het oordeel van de CCA blijft het niveau van consumentenbescherming in de voorgestelde regeling echter achter bij de huidige regeling inzake algemene voorwaarden in afdeling 6.5.3 van het BW. Zij vindt dat aanpassingen van de voorgestelde regeling, in het bijzonder van de grijze en zwarte lijst met oneerlijke bedingen, noodzakelijk zijn om een aanvaardbaar beschermingsniveau te realiseren. De CCA doet enkele suggesties tot aanpassing van de voorgestelde lijsten. Dit doet zij op basis van een inhoudelijke vergelijking die zij heeft gemaakt tussen de grijze en zwarte lijst in de artikelen 6:236 en 6:237 BW en de in de bijlagen bij het richtlijnvoorstel opgenomen lijsten. De

¹ Kamerstukken II, 2000–01, 27 809, nr. 3, p. 24.

² Zie bijvoorbeeld Gerechtshof 's-Hertogenbosch 3 oktober 2006, LJN AY9456.

³ Zie voetnoot 6, pagina 1.

uitkomsten van deze analyse zijn neergelegd in een tabel (bijlage 2 bij het CCA-advies). In deze tabel is de equivalentie tussen de bedingen inzichtelijk gemaakt en is, aan de hand van praktijkvoorbeelden, het praktisch belang van elk afzonderlijk beding door middel van een kwantitatieve score (1 t/m 5) aangeduid.

Evenals de CCA ondersteunt het kabinet het streven naar volledige harmonisatie van de regeling inzake algemene voorwaarden, mits deze voldoet aan de randvoorwaarden genoemd in paragraaf 1 van deze reactie. De voorstellen tot aanpassing en de door de CCA opgestelde tabel acht het kabinet zeer bruikbaar bij de onderhandelingen over de inhoud van de voorgestelde zwarte en grijze lijst. Evenals de CCA, acht het kabinet het noodzakelijk dat deze lijsten op bepaalde onderdelen worden uitgebreid en gepreciseerd. De inzet van het kabinet is in ieder geval gericht op het behoud van de bedingen die in de praktijk in Nederland van belang worden geacht (dit zijn de bedingen die in de CCA-tabel zijn aangeduid met score 1 t/m 3). Van belang is verder dat voor zover de te behouden bedingen thans op de Nederlandse zwarte lijst staan, deze ook op de Europese zwarte lijst komen (en niet op de Europese grijze lijst¹ dan wel ontbreken op de Europese lijsten²).

Tot op heden hebben de Europese onderhandelingen zich nog niet specifiek gericht op de inhoud van de twee lijsten. Wel is gebleken dat meer lidstaten niet zonder meer akkoord kunnen gaan met de voorgestelde zwarte en grijze lijst, omdat hun huidige nationale lijsten preciezer, uitgebreider en/of niet-limitatief zijn. Er zijn ook lidstaten die slechts één lijst kennen. Het gaat dan meestal om een zwarte lijst. Zoals reeds toegeleefd in paragraaf 1, is gelet op de voordelen van volledige harmonisatie, de inzet van het kabinet tijdens de onderhandelingen vooral gericht op het bereiken van consensus op Europees niveau. Indien dit niet haalbaar blijkt of de regeling onvoldoende bescherming biedt, sluit het kabinet niet uit dat met betrekking tot dit onderdeel van de richtlijn volledige harmonisatie niet gewenst is.

7. Informatieverplichtingen

De CCA uit haar waardering voor het feit dat op basis van het richtlijnvoorstel de informatieverplichtingen behalve voor goederenovereenkomsten ook gelden voor dienstenovereenkomsten. Wel is de CCA van oordeel dat niet alle voorgestelde informatievoorschriften relevant zijn voor de dagelijkse, niet-duurzame aankopen van de consument. De CCA pleit daarom voor minder informatievoorschriften. Daarnaast wijst de CCA op het belang voor de ondernemer van een regeling waaruit duidelijk blijkt welke informatie hij verplicht moet verstrekken aan de consument. In het richtlijnvoorstel wordt in artikel 5 de mate waarin de ondernemer informatie moet verstrekken, afhankelijk gesteld van de context waarin een overeenkomst wordt gesloten.³ De CCA vindt dit contextcriterium een bron van onduidelijkheid.

Ook het kabinet beschouwt de introductie van informatieverplichtingen voor dienstenovereenkomsten als een stap vooruit in de consumentenbescherming. Wel moet er duidelijkheid komen over de verhouding van de informatieverplichtingen uit dit richtlijnvoorstel tot de informatieverplichtingen die zijn opgenomen in andere Europese regelgeving, waaronder de Dienstenrichtlijn. Dit hangt samen met de discussie over het toepassingsgebied van het richtlijnvoorstel (zie paragraaf 2).

Het kabinet vindt dat bij het bepalen van de omvang van de informatieverplichtingen die aan de handelaar worden voorgeschreven, zowel rekening moet worden gehouden met de belangen van de consument als met de

¹ Vgl. de bedingen genoemde onder a en g in bijlage III (grijze lijst) bij het richtlijnvoorstel. Zie tabel bij CCA-advies, bijlage 2.

² Vgl. het beding genoemd onder l. in artikel 6:236 BW (zwarte lijst). Zie tabel bij CCA-advies, bijlage 2.

³ Het betreft het criterium in artikel 5 van het richtlijnvoorstel: «.. voor zover die [informatie niet al duidelijk is uit de context».

belangen van de ondernemer. De consument is gebaat bij transparante en correcte informatie over het product of de dienst, in een juiste dosering, zodat hij in staat is een weloverwogen besluit over een overeenkomst te nemen. De ondernemer heeft er belang bij dat het voor hem duidelijk is welke informatie hij verplicht is te verstrekken en dat hij niet geconfronteerd wordt met onnodige regeldruk. De informatieverplichtingen moeten dus proportioneel zijn. Terecht zet de CCA dan ook vraagtekens bij de noodzaak van informatieverplichtingen bij alledaagse aankopen. De inzet van het kabinet is erop gericht dat de consument steeds de voor zijn aankoopbesluit essentiële informatie ontvangt, maar dat indien bepaalde informatie niet strikt noodzakelijk is, de ondernemer niet verplicht zou moeten worden deze toch te geven. Zo geldt naar het oordeel van het kabinet bijvoorbeeld bij een alledaagse aankoop dat de informatieverplichtingen die hierop van toepassing zouden moeten zijn, beperkt zijn. Deze Nederlandse inzet wordt door het merendeel van de Europese lidstaten gedeeld.

In haar advies betreffende de informatieverplichtingen zet de CCA vraagtekens bij het feit dat er in het richtlijnvoorstel slechts voor drie informatieverplichtingen is voorzien in sancties bij niet-naleving. Voor de overige informatieverplichtingen geldt dat het aan de nationale wetgever wordt overgelaten sanctiemaatregelen te treffen (artikel 6 lid 2 richtlijnvoorstel). Het wekt volgens de CCA verwarring bij ondernemers en consumenten wanneer enerzijds de sanctieregels aan de lidstaten worden overgelaten en anderzijds sommige sancties Europees geharmoniseerd worden. De CCA meent dat het past in het karakter van de richtlijn dat deze een opsomming geeft van een aantal mogelijke sanctiemaatregelen die de lidstaten – overeenkomstig het bepaalde in de artikelen 41 en 42 – kunnen toepassen in hun nationale wetgeving. De CCA noemt als voorbeeld van een richtlijn waarin een dergelijke bepaling is opgenomen de Richtlijn verkoop op afstand van financiële diensten.¹ In artikel 11 van die richtlijn is bepaald dat de lidstaten moeten voorzien in passende sancties voor inbreuken, waarbij zij met name kunnen bepalen dat de consument de overeenkomst op elk moment zonder kosten en zonder boete kan opzeggen.

Het richtlijnvoorstel kent de volgende drie sanctiemaatregelen:

- in artikel 6 lid 1 is bepaald dat de consument extra kosten niet hoeft te betalen, indien de handelaar zich niet heeft gehouden aan de verplichting de consument hiervan op de hoogte te stellen voor het sluiten van de overeenkomst;
- ingevolge artikel 7 lid 2 wordt een tussenpersoon die voorafgaand aan het sluiten van de overeenkomst niet heeft meegedeeld dat hij optreedt namens een consument, geacht de overeenkomst op eigen naam te hebben gesloten;
- in artikel 13 is bepaald dat een inbreuk op de informatieverplichtingen die gelden bij overeenkomsten die op afstand of buiten de verkoopruimte worden gesloten, leidt tot een verlenging van de termijn waarbinnen de consument gebruik kan maken van zijn herroepingsrecht.

Het kabinet twijfelt nog over het nut en de noodzaak van de in artikel 7 lid 2 van het richtlijnvoorstel opgenomen sanctiemaatregel. Dit houdt vooral verband met de omstandigheid dat het nog maar de vraag is of de tussenpersoon de overeenkomst zal kunnen nakomen. Artikel 6 lid 1 van het richtlijnvoorstel sluit aan bij het bestaande contractenrecht op basis van het BW, maar is nieuw in het Europese consumentenrecht. Het kabinet ziet in deze bepaling een welkome aanvulling op het bestaande Europese niveau van consumentenbescherming. De sanctiemaatregel die is opgenomen in artikel 13 van het richtlijnvoorstel komt nu ook al voor in artikel 6 lid 1 van de Richtlijn koop op afstand² en artikel 6 lid 3 van de Richtlijn betreffende timeshare en vakantieproducten³. De maatregel heeft in

¹ Richtlijn nr. 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 L 271/16).

² Richtlijn 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 1997 betreffende de bescherming van de consument bij op afstand gesloten overeenkomsten (PbEG L 144).

³ Richtlijn 2008/122/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 januari 2009 betreffende de bescherming van de consumenten met betrekking tot bepaalde aspecten van overeenkomsten betreffende gebruik in deeltijd, vakantieproducten van lange duur, doorverkoop en uitwisseling (PbEG L 33).

eerste plaats tot doel bij te dragen aan de naleving van informatieverplichtingen die erop zien dat de consument op de hoogte is van zijn uit de overeenkomst voortvloeiende rechten – waaronder het herroepingsrecht – zodat hij ook daadwerkelijk van die rechten gebruik kan maken. Gelet hierop hecht het kabinet eraan dat die sanctiemaatregel in het richtlijnvoorstel behouden blijft.

In artikel 42 van het richtlijnvoorstel worden de lidstaten verplicht te voorzien in passende sancties bij niet-naleving van de in het richtlijnvoorstel opgenomen regeling. Het kabinet zou er geen bezwaar tegen hebben als in dat artikel – net als in het door de CCA aangehaalde artikel 11 van de Richtlijn betreffende verkoop op afstand van financiële diensten – aan de lidstaten expliciet de mogelijkheid wordt gegeven om in de nationale wetgeving bij wijze van sanctiemaatregel te bepalen dat de consument de overeenkomst kosteloos zou mogen opzeggen. Wij wijzen er daarbij wel op dat laatstgenoemde bepaling slechts in de mogelijkheid van invoering van een dergelijke sanctie voorziet. De bepaling zou lidstaten daarmee wel enige sturing geven bij het vaststellen van de sancties op niet-naleving van de in het richtlijnvoorstel opgenomen regeling, maar zou niet zonder meer leiden tot een harmonisatie van die sancties. Dit laatste acht het kabinet overigens ook niet wenselijk nu de vaststelling van doelmatige sancties te zeer afhankelijk is van aspecten van het algemene nationale contractenrecht die niet binnen het bereik van het richtlijnvoorstel vallen.

8. Regelingen inzake verkoop op afstand en verkoop buiten verkooppunten

De CCA oordeelt positief over de voorgestelde bedenktijd van 14 dagen voor zowel buiten verkooppunten als op afstand gesloten overeenkomsten. Zij stemt ook in met de uitbreiding van de consumentenbescherming bij verkoop buiten een winkel tot situaties waarin de consument zelf de handelaar voor een huisbezoek uitnodigt.¹ De CCA staat wel kritisch tegenover de verschillen in het aanvangsmoment van de bedenktijd bij overeenkomsten die buiten de verkooppunt worden gesloten en overeenkomsten die op afstand worden gesloten. De CCA geeft de voorkeur aan een uniforme regeling van de herroepingstermijn ongeacht de wijze waarop de overeenkomst tot stand is gekomen. Verder vindt de CCA dat de termijnen die bij de uitoefening van het herroepingsrecht (de termijn voor terugzending van het goed door de consument en de termijn voor terugbetaling van het aankoopbedrag door de ondernemer) in acht moeten worden genomen, onderling meer in balans zouden moeten worden gebracht. De CCA hecht er ook aan dat de ondernemer wordt beschermd tegen mogelijk misbruik door de consument van het herroepingsrecht. Zij pleit in dat verband voor uitbreiding van de uitzonderingen op het herroepingsrecht in situaties met een dergelijk risico, zoals bij noodreparaties aan huis.

Het kabinet deelt het positieve oordeel van de CCA over de introductie van een bedenktijd van 14 dagen, die een uitbreiding betekent van de huidige bedenktijd bij overeenkomsten die op afstand en buiten verkooppunten worden gesloten. Het kabinet staat ook positief tegenover de verruiming van de bescherming bij verkoop buiten verkooppunten. Dit biedt de consument extra bescherming tegen overrompelende en dwingende verkooppraktijken bij verkoop aan huis en op straat. Daarnaast vindt ook het kabinet dat de termijnen die bij de uitoefening van het herroepingsrecht in acht moeten worden genomen meer in evenwicht moeten worden gebracht. Het gaat dan om het bereiken van een betere balans tussen de termijn waarbinnen de consument een goed na herroeping moet terugsturen en de termijn waarbinnen de handelaar het aankoopbedrag moet terugbetalen.

¹ De huidige colportagebescherming ziet alleen op situaties waarin het initiatief tot een huisbezoek overwegend van de handelaar uitgaat.

Ten aanzien van de verschillen in het aanvangsmoment van het herroepingsrecht bij de verschillende soorten overeenkomsten onderschrijft het kabinet de kritiek van de CCA dat de gekozen formulering het richtlijnvoorstel nodeloos ingewikkeld maakt. Het kabinet is het eens met de CCA dat het voor alle partijen duidelijk moet zijn wanneer de herroepingstermijn begint en kiest daarbij voor de volgende benadering. Het aanvangsmoment van de herroepingstermijn moet gelijk worden getrokken voor op afstand en buiten verkooppunten gesloten overeenkomsten. Dit is van belang voor de rechtszekerheid van zowel de consument als de handelaar. Wel vindt het kabinet dat er verschillen zijn tussen een koop- en een dienstenovereenkomst die een onderscheid in het aanvangsmoment van de herroepingstermijn rechtvaardigen. Bij een koopovereenkomst is het immers niet meer dan redelijk dat het herroepingsrecht pas begint te lopen op het moment dat de consument het gekochte goed geleverd krijgt. Tussen het moment van sluiting van het contract en levering van het goed kan enige tijd verstrijken. De Nederlandse inzet is er daarom op gericht om een objectieve norm te stellen, die enerzijds vastlegt wanneer het herroepingsrecht precies ingaat en anderzijds recht doet aan het verschil tussen koop- en dienstenovereenkomsten.

Wat het risico op oneigenlijk gebruik van de herroepingsrecht betreft, vindt het kabinet het belangrijk dat het richtlijnvoorstel waarborgen bevat tegen potentiële vormen van oneigenlijk gebruik. Dit is in Brussel ook naar voren gebracht. In dit verband kan worden gewezen op de regeling inzake de aansprakelijkheid van de consument bij koop op afstand voor waardevermindering van de goederen tijdens de herroepingstermijn (artikel 17, lid 2, van het richtlijnvoorstel). Het betreft een nieuwe regeling ten opzichte van de huidige Richtlijn koop op afstand. Het kabinet merkt verder op dat overeenkomsten betreffende noodreparaties aan huis, waaraan de CCA refereert, in het richtlijnvoorstel zijn uitgezonderd van het herroepingsrecht.

Slotopmerkingen

Wij zijn de CCA erkentelijk voor het advies en de constructieve oplossingen die daarin zijn aangedragen. Wij wezen reeds op de goede samenwerking bij de klankbordbijeenkomsten die plaatsvonden in de aanloop naar dit advies. Wij hopen ook in het vervolgtraject de positieve dialoog met de CCA te kunnen voortzetten. Het kabinet zal de onderhandelingen, die nog geenszins in een eindfase zijn, voortzetten volgens de in deze reactie aangegeven lijnen, en zal het advies waar mogelijk betrekken bij zijn standpuntbepaling. Uw Kamer zal in het kader van de halfjaarlijkse Raad voor Concurrentievermogen op de gebruikelijke wijze worden geïnformeerd over de actuele stand van de onderhandelingen in Brussel.

De staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Heemskerk

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin