

Vergaderjaar 2021–2022

35 734

Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet handhaving consumentenbescherming en enige andere wetten in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2019/771 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de verkoop van goederen, tot wijziging van Verordening (EU) 2017/2394 en Richtlijn 2009/22/EG, en tot intrekking van Richtlijn 1999/44/EG, en van Richtlijn (EU) 2019/770 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de levering van digitale inhoud en digitale diensten (PbEU 2019, L 136) (Implementatiewet richtlijnen verkoop goederen en levering digitale inhoud)

G

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 april 2022

Tijdens de plenaire behandeling van de Implementatiewet richtlijnen verkoop goederen en levering digitale inhoud (35 734; hierna: Implementatiewet) op 12 april jl. heb ik uw Kamer toegezegd om voor de stemmingen over dit wetsvoorstel schriftelijk op een aantal onderwerpen nadere informatie te verschaffen. Deze toezegging doe ik hierbij gestand.

Novelle of aanpassingswet

Uw Kamer vroeg mij om het tijdsplan te schetsen van een wijziging van het thans in uw Kamer aanhangige wetsvoorstel (novelle) en een wijziging van het Burgerlijk Wetboek zoals dat luidt nadat de Implementatiewet in werking is getreden (aanpassingswet). Daarbij ga ik, overeenkomstig het verzoek van uw Kamer, ook in op overgangsrechtelijke aspecten.

Zowel een novelle als een aanpassingswet zijn wetswijzigingen die in principe de reguliere wetgevingsprocedure doorlopen. Daarbij teken ik aan dat een novelle als nadeel heeft dat het thans voorliggende wetsvoorstel niet in werking kan treden voordat zowel de Tweede als de Eerste Kamer over de novelle hebben beslist. Voor zowel een novelle als

een aanpassingswet geldt dat ik in voorkomend geval een wetsontwerp voorbereid, en dit ontwerp vervolgens in de ministerraad wordt behandeld ten behoeve van adviesaanvraag aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Na ontvangst van het advies wordt een nader rapport opgesteld en wordt het ontwerp, via de Koning, ingediend bij de Tweede Kamer. Vervolgens is het uiteraard aan de Tweede Kamer en vervolgens de Eerste Kamer te bepalen op welke wijze en met welk tempo zij het ontwerp verder wenst te behandelen. In zoverre doorlopen de novelle en de aanpassingswet dezelfde procedure. Het tijdspad daarbij is in principe eveneens gelijk. Een novelle gaat derhalve nadrukkelijk niet sneller dan een aanpassingswet, maar zou wel meebrengen dat consumenten langer moeten wachten op de versterkte bescherming van hun rechtspositie waarin wordt voorzien met de Implementatiewet. In het navolgende ga ik daarop dieper in.

Tijdens het debat is met name gesproken over de door het lid Meijer van uw Kamer ingediende motie inzake de duur van de bewijslastomkering voor levende dieren.¹ Deze motie verzoekt de regering om het wetsontwerp 35734 Implementatiewet richtlijnen verkoop goederen en levering digitale inhoud aan te passen in de lijn van het amendement Ellian.² Ik heb deze motie in het debat om redenen van consumentenbescherming en dierenwelzijn ontraden. Zoals ik tijdens het debat al heb aangegeven, zal ik een aanpassing op dit onderwerp direct in gang zetten wanneer een meerderheid van uw Kamer zich uitspreekt voor de materiële inhoud waarop de motie ziet. In dit verband herhaal ik graag nogmaals mijn verzoek aan uw Kamer om in dat geval de weg van een aanpassingswet te openen. Ik verzoek uw Kamer in dat geval te stemmen over de Implementatiewet zoals deze thans bij uw Kamer voorligt. Vervolgens zal ik een aanpassingswet met de grootst mogelijk voortvarendheid oppakken. Onderdeel daarvan zal zijn een verzoek om spoedadvies aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Mijn inzet hierbij is om een ontwerp voor het zomerreces bij de Tweede Kamer in te dienen.

Uit het debat van 12 april jl. maak ik op dat er brede steun is bij uw Kamer voor de versterking van de consumentenbescherming die de Implementatiewet tot doel heeft. Deze consumentenbescherming is in sterke mate gediend bij de route van een aanpassingswet boven een novelle. Wanneer uw Kamer stemt over het thans voorliggende wetsvoorstel, en dat vervolgens in werking treedt, dan kunnen alle consumenten direct profiteren van versterkte bescherming op alle onderdelen waarop de Implementatiewet ziet, hetgeen nadrukkelijk verder gaat dan alleen de (duur van de) omkering van de bewijslast ten aanzien van levende dieren. In geval van een novelle zou aan consumenten deze bescherming worden ontzegd voor tenminste een aantal maanden.

Voorts is in dit verband van belang dat de twee richtlijnen al op 1 juli 2021 omgezet hadden moeten zijn in nationaal recht dat op 1 januari 2022 in werking had moeten treden. Nederland is, door verschillende omstandigheden, helaas te laat met de omzetting. Er is door de Europese Commissie al een eerste stap in de infractieprocedure gezet, door middel van het verzenden van een aanmaning. Wanneer wij, via de route van een novelle, nog langer wachten, neemt het risico op een boete en een dwangsom navenant toe. Daarbij komt nog dat gedurende deze langere termijn het risico bestaat dat consumenten en bedrijven de Nederlandse staat aansprakelijk stellen, wanneer zij door de te late omzetting schade hebben geleden.

¹ Kamerstukken 2021–22, 35 734, nr. F.

² Kamerstukken 2021–22, 35 734, nr. 10.

Ik voorzie dat wij het overgangsrecht in de aanpassingswet zo kunnen vormgeven dat onnodige verschillen in de bewijslasttermijnen voor dieren zo veel mogelijk worden beperkt. Ik overweeg daarbij om zo veel mogelijk te werken met één termijn van zes maanden van omkering van de bewijslast voor dieren, met in achtneming van de gerechtvaardigde belangen van zowel de consument als de verkoper, waaronder belangen van rechtszekerheid. Zoals ik hiervoor heb aangegeven, zal ik een aanpassingswet met de grootst mogelijk voortvarendheid oppakken. Daarmee kunnen overgangsrechtelijke vraagstukken tot een minimum beperkt blijven. Daarbij zal ik de praktijk reeds bij inwerkingtreding van de Implementatiewet informeren door middel van heldere communicatie en goede voorlichting.

Consumentenkoop paarden

Voorts heeft uw Kamer mij gevraagd na te gaan hoe vaak er in Nederland in de afgelopen twee jaar voor meer dan € 10.000 een paard is gekocht, in hoeveel gevallen daarbij sprake was van een consumentenkoop en of dat een klein deel van de totale paardenhandel is. Ik heb u toegezegd dat ik u deze gegevens zou doen toekomen, mocht ik daarover beschikken. Uw Kamer verzocht mij bovendien hierbij specifiek nog in te gaan op het begrip «consument» in de richtlijn verkoop goederen.

Onder een «consument» verstaat de richtlijn verkoop goederen iedere natuurlijke persoon die bij consumentenkoopovereenkomsten handelt voor doeleinden buiten zijn handels-, bedrijfs-, ambachts- of beroepsactiviteit. Voor een handelaar geldt dat deze juist handelt binnen zijn handels-, bedrijfs-, ambachts- of beroepsactiviteit. Dit betekent dat de koop van een levend dier alleen onder de consumentenbescherming van de richtlijn valt als deze niet beroeps- of bedrijfsmatig wordt aangeschaft. Bijvoorbeeld een consument die een paard koopt van een bedrijf, een handelsstal of manege. Niet alle aankopen van paarden vallen onder het begrip consumentenkoop. Van een consumentenkoop is bijvoorbeeld geen sprake als een consument een paard van een andere consument koopt of wanneer een professionele paardenhandelaar de koper van een paard is. Ik heb echter geen zicht op de aantallen transacties in de paardenbranche en kan daardoor ook niet aangeven in hoeveel gevallen daarbij sprake is van consumentenkoop, noch hoe vaak sprake is van een verkoop van een paard voor meer dan € 10.000. Deze cijfers worden door de overheid niet bijgehouden.

Internationaal privaatrecht en rechtskeuze

U verzocht mij in te gaan op enkele aspecten van internationaal privaatrechtelijke aard bij een consumentenkoop van levende dieren, zoals paarden. Aan dat verzoek voldoe ik graag. Hierna bespreek ik het geval waarin een Nederlandse handelaar en een Nederlandse consument-koper in de overeenkomst een rechtskeuze maken voor Duits recht, om op die manier aan het Nederlandse consumentenrecht te ontkomen. Ook bespreek ik het geval waarin de handelaar in een ander land is gevestigd dan de Nederlandse consument-koper. Als voorbeeld gebruik ik hiervoor een Nederlandse consument-koper die handelt met een Duitse handelaar, als verkoper.

Als alle partijen en het paard zich in Nederland bevinden, is Nederlands dwingend recht onverkort van toepassing. Dwingend recht zijn de bepalingen waar partijen niet bij overeenkomst van kunnen afwijken. De keuze die partijen maken voor Duits recht heeft dan alleen tot gevolg dat de Nederlandse bepalingen van regelen recht worden vervangen door de overeenkomstige Duitse regels. Regelen recht zijn bepalingen waar

partijen bij overeenkomst van kunnen afwijken. Overigens zijn juist in het consumentenrecht de meeste regels van dwingend recht.

Woont de consument-koper in Nederland en is de verkoper woonachtig in een ander land, bijvoorbeeld Duitsland, dan moet in eerste instantie aan de hand van artikel 6 inzake consumentenovereenkomsten van de Rome I-verordening het toepasselijk recht worden bepaald.³ Artikel 6 van die verordening stelt als voorwaarde dat de verkoper zijn commerciële of beroepsactiviteiten (inclusief deze overeenkomst) ontplooit in of heeft gericht op Nederland. In de praktijk betekent dit dat de verkoper fysiek aanwezig en actief is in het land van de consument, bijvoorbeeld via een nevenvestiging in Nederland, of dat de verkoper zich op de consumentenmarkt in Nederland richt, bijvoorbeeld door advertenties of via een (mede) specifiek op Nederland gerichte website. Is aan dit vereiste voldaan, dan is het recht van het woonland van de consument van toepassing als partijen geen rechtskeuze hebben gemaakt. In het voorbeeld leidt dit dus tot toepasselijkheid van Nederlands recht.

De Duitse verkoper en de Nederlandse consument-koper kunnen in de overeenkomst een rechtskeuze hebben opgenomen voor Duits recht. Dat is toegestaan, maar artikel 6 lid 2 van de Rome I – verordening bevat in dat geval een waarborg ter bescherming van de Nederlandse consument: de rechtskeuze mag er niet toe leiden dat de consument de bescherming verliest van het (dwingende) Nederlandse consumentenrecht. Dit betekent dat de regels van Duits recht alleen van toepassing zijn ter vervanging van Nederlands regeland recht of voor zover dit voor de consument gunstiger is dan het Nederlandse dwingende recht.

Anders ligt de situatie waarin de Duitse verkoper geen beroepsactiviteiten ontplooit in of zich richt op Nederland. In dat geval geldt als uitgangspunt de door partijen gemaakte rechtskeuze op grond van artikel 3 van de Rome I – verordening. Een rechtskeuze voor Duits recht betekent dan dus dat Duits recht onverkort van toepassing is op de overeenkomst. Indien geen rechtskeuze is gemaakt, dan geldt op grond van artikel 4 van de Rome I – verordening het recht van het land waar de verkoper zijn gewone verblijfplaats heeft. Ook in dat geval is dus Duits recht in principe van toepassing.

Controle op dierenwelzijn

Tijdens het debat op 12 april jl. heb ik uw Kamer toegezegd om u nader te informeren over controle op dierenwelzijn door de NVWA. Naar aanleiding daarvan bericht ik u – in overleg met mijn ambtgenoot van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit – als volgt. Het afgelopen jaar heeft de NVWA inderdaad ten aanzien van overtreding van dierenwelzijnregels in een aantal gevallen een waarschuwing gegeven. Dit betekent evenwel niet dat de NVWA voor overtreding van dierenwelzijnsregels geen andere sancties kan toepassen. De NVWA kent een interventiebeleid op grond waarvan zij beoordeelt welke sanctie passend is ingeval sprake is van overtreding van regels. Indien de NVWA van oordeel is dat in een concrete situatie een waarschuwing niet toereikend is, zal zij overgaan tot een zwaardere sanctie. Zij zal dan een boete opleggen of proces-verbaal opmaken. Daarnaast kunnen herstelmaatregelen worden opgelegd. Ook kunnen de dieren in bewaring of beslag worden genomen of kan een houdverbod worden opgelegd door de rechter als het dierenwelzijn in het geding is. De NVWA beschikt daarmee over een instrumentarium waarmee zij krachtig kan optreden bij misstanden ten aanzien van

³ Verordening (EG) Nr. 593/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (Rome I).

dierenwelzijn. Mijn ambtgenoot van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft hierover ook geregeld overleg met de Tweede Kamer. Zo is voor 20 april a.s. een commissiedebat over dierenwelzijn buiten de veehouderij geagendeerd.

Ik vertrouw erop uw Kamer hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verzoek u nogmaals om, wanneer een meerderheid van uw Kamer zich schaart achter een wijziging van de duur van de bewijslast ten aanzien van levende dieren, zoals verwoord in de thans voorliggende motie van het lid Meijer, mij toe te staan aan deze wens via een aanpassingswetsvoorstel tegemoet te komen, en komende dinsdag te stemmen over de Implementatiewet.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind