

## De Wolff

in de vorm van een vergoeding waardoor de werknemer zo nodig zelf in kinderopvang zou kunnen voorzien. Als je het woord kinderopvang in pensioen vervangt, kom je uit bij mijn vraag. Hoewel de minister consistent was in zijn antwoord, begrijp ik hem niet. Waarom kan een bedrijf met een regeling voor kinderopvang wel tegen een tijdelijk werknemer zeggen dat deze in plaats van toegang tot de regeling een bedrag aan geld krijgt, terwijl een bedrijf met een pensioenregeling dat mutatis mutandis niet kan doen?

□

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD): Voorzitter. Als ik het antwoord van de minister goed heb begrepen, baseert hij zich mede op het feit dat in dit geval sprake is van een raamovereenkomst die gesloten is door sociale partners. Ik begrijp dat niet goed, omdat die raamovereenkomst is omgezet in een normale richtlijn. De minister verwijst naar de preambule. Kan hij aangeven welke dat precies is? Ik begrijp het echt niet.

De **voorzitter**: Als voorzitter stel ik de minister de volgende vraag. In het wetsvoorstel zie ik staan: artikel II en artikel III. Er wordt echter niet aangegeven in welke wet die tekst een plaats krijgt. Blijft deze wet zelfstandig van kracht? Mocht het een drukfout zijn geweest, dan kan dat nu misschien nog gecorrigeerd worden.

□

Minister **Donner**: Ik zal eerst ingaan op het formele deel. De wet is een zelfstandige wet. Artikel I wijzigt het Burgerlijk Wetboek. Vervolgens blijven de artikelen II en III als onderdeel van deze wet bestaan. Zij brengen geen wijziging aan in bepalingen van het Burgerlijk Wetboek. Wetstechnisch is er geen andere plaats waar zij opgenomen zouden kunnen worden.

De **voorzitter**: Ik begrijp dus dat de roepnaam wordt: Wet tot uitvoering van de richtlijn ...? Het is een zelfstandige wet?

Minister **Donner**: Ja.

De **voorzitter**: Dan is mijn weetgierigheid bevredigd.

Minister **Donner**: Er is gesproken over een raamovereenkomst. Het karakter van deze richtlijn moet mede gezien worden in het licht van de bevoegdheden die staan in artikel 139, tweede lid van het verdrag. Daaruit blijkt dat het gaat om de kwestie dat sociale partners op Europees niveau overeenkomsten sluiten die vertaald moeten worden in arbeidsovereenkomsten op nationaal niveau. Derhalve is het een vertaling van de richtlijn. Het is geen richtlijn die rechtstreeks de verplichting aan de wetgever oplegt. Dat ligt niet besloten in het karakter van artikel 139. In dat geval had gekeken moeten worden naar een andere bepaling met een rechtvaardiging uit een oogpunt van sociaal beleid of een rechtvaardiging van uniformiteit op de arbeidsmarkt. Dit ligt in het karakter besloten van artikel 139 van het verdrag.

Ik werd erop gewezen dat in clause 5 zelf wordt gesproken van "de arbeidsvoorwaarden". Deze bepaling komt in de verschillende clausuleringen voor en geeft duidelijk aan dat het om arbeidsvoorwaarden gaat in de zin zoals gedefinieerd is. Het belangrijkste punt is volgens mij de bevoegdheid die wordt gegeven.

Ten slotte is gevraagd of de tegemoetkoming voor pensioenen niet vervangen kan worden door een tegemoetkoming voor kinderopvang. Dat kan niet, omdat de tegemoetkomingen voor het pensioen apart worden behandeld in het kader van de arbeidsvoorwaarden en belastingtechnisch. Daarom is er ook een groot aantal voorwaarden aan verbonden, onder andere dat de pensioenvoorziening buiten de onderneming moet zijn ondergebracht en onafhankelijk moet zijn. Als ik tegen een tijdelijke werknemer zeg dat hij een tegemoetkoming krijgt met het oog op het pensioen, dan moet die aan dezelfde voorwaarden voldoen. Anders ben ik gewoon bezig met een compensatie en dat is inkomen. Dan maak ik een onderscheid tussen de arbeidsvoorwaarden van tijdelijke en niet tijdelijke werknemers. De oorzaak daarvan is gelegen in de Pensioen- en spaarfondsenwet. Door die wet wordt een financiële tegemoetkoming voor pensioen een pensioentoezegging, met alle gevolgen van

dien. Dat brengt bepaalde verplichtingen mee voor de werkgever. Die mogelijkheid is er niet voor kinderopvang. Dat is het onderscheid tussen pensioen en kinderopvang.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Waarom kun je als werkgever niet tegen een tijdelijke kracht zeggen dat hij niet wordt toegelaten tot de pensioenregeling, in ruil waarvoor hij 110% van het basissalaris krijgt? Zo gebeurt het kennelijk ook met de kinderopvang. Dat de werknemer vervolgens met de fiscus moet afrekenen, spreekt voor zich.

Minister **Donner**: Dat klopt, maar in het fiscale stelsel wordt een vergoeding voor de kinderopvang, net als een lunchvergoeding, gezien als een inkomensbestanddeel. De pensioentoezegging is dat niet. Als ik in plaats van een pensioentoezegging gewoon meer salaris toezeg, dan maak ik een onderscheid in de inkomenssfeer. Dan is het geen toezegging om zelf een pensioenregeling te treffen.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Dat onderscheid wordt juist gerechtvaardigd omdat de oorspronkelijke arbeidsvoorwaarden niet aan de werknemer worden gegund.

Minister **Donner**: Dat klopt, maar dan zijn wij het erover eens. Ik ben dan helemaal niet bezig met een compensatie ter zake van pensioen. Door te spreken over zelf in een pensioenregeling voorzien, breng ik het onder de Pensioen- en spaarfondsenwet. Als het in de inkomenssfeer zit, kan er een rechtvaardiging voor gevonden worden, maar dan heeft het een ander karakter.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Uitvoering van Richtlijn 2000/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 juni 2000 betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties (28239).**

## Voorzitter

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Van de Beeten** (CDA): Mijnheer de voorzitter. Er zijn twee redenen waarom ik mij heb aangemeld als spreker bij dit wetsvoorstel. De eerste reden is dat wij vandaag naar verwachting een wetsvoorstel zullen aanvaarden waarin een overgangsregeling staat die is gekoppeld aan een datum die al achter ons ligt. Bij de indiening van het wetsvoorstel heeft de vorige minister van Justitie doen opnemen dat handelstransacties die zijn gesloten voor de implementatiedatum die in de Europese richtlijn stond vermeld, onder het oude recht zouden vallen. Ogenscheinlijk wordt daarmee terugwerkende kracht toegekend aan de wet, maar dat is uitdrukkelijk niet de bedoeling. Dat neemt niet weg dat de lezer van de wetstekst zelf daaruit die terugwerkende kracht wel kan lezen. Mijn punt is derhalve dat het ongewenst is om bij dergelijke wetsvoorstellen in overgangsregelingen een concrete datum te noemen, indien het niet uitdrukkelijk de bedoeling is om terugwerkende kracht aan enige bepaling in die wet te verlenen. Kan de minister dit onderschrijven?

Mijn tweede punt betreft de implementatieproblematiek in algemene zin. Vandaag stellen wij een wet vast ter implementatie van een richtlijn die een termijn heeft gesteld waarbinnen implementatie moet plaatsvinden. Het is mij bekend dat niet alleen Nederland, maar ook enkele andere lidstaten nog niet aan de verplichting tot implementatie hebben voldaan. Wij hoeven ons dus niet direct zorgen te maken over een inbreukprocedure bij het Europese Hof.

Niettemin is de ontstane situatie onwenselijk. De richtlijn bevat immers bepalingen die wellicht door de nationale rechter als direct werkend zouden kunnen worden aangemerkt. De ene belanghebbende justitiabele zal dat in een procedure wel doen, de andere zal, bij onbekendheid met die richtlijn zelf en het ontbreken van een bepaling in het Nederlandse Burgerlijk Wetboek, dat niet doen. In het algemeen is het niet fraai dat de Nederlandse wetgever nog bezig is met implementatie, terwijl de rechtspraak wellicht al tot toepassing op grond van directe werking overgaat. Dat

roept tenminste het beeld op van een onordelijk proces van wetgeving en rechtspraak.

Dit is geen incident. De afgelopen jaren is niet tijdige implementatie regelmatig aan de orde geweest bij andere wetsvoorstellen en ook nu zijn er verschillende wetsvoorstellen aanhangig bij de Staten-Generaal waar spoedige afhandeling gewenst is met het oog op de implementatiedatum. Bij enkele is die ook al geruime tijd overschreden. Juist vorige maand is bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel ingediend inzake implementatie van de vierde aansprakelijkheidsrichtlijn. De uiterste implementatietermijn daarvan is 13 januari aanstaande. In het wetsvoorstel wordt zelfs al deels terugwerkende kracht aan die wet verleend, hetgeen overigens nog wel degelijk problematisch kan zijn. Te zijner tijd komen wij daar wellicht nog over te spreken. Vorige week kregen wij bovendien een overzicht van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van de stand van zaken van de implementatie van richtlijnen en kaderbesluiten door Nederland. Daaruit blijkt soms van zeer grote vertragingen en bovendien van de nodige inbreukprocedures. Het waren er tot en met het derde kwartaal 2002 wat Nederland betreft maar liefst achttien.

Wij hebben enige tijd geleden in deze Kamer een discussie gevoerd over duurzaam hout en meer in het bijzonder over de vraag of Nederland wellicht een inbreukprocedure te vrezen had als het wetsvoorstel van mevrouw Vos en de haren zou worden aangenomen. De mogelijkheid van een inbreukprocedure heeft toen een belangrijke rol gespeeld in de uiteindelijke afweging van deze Kamer. Ik denk dat dit op zichzelf terecht is gebeurd. Het zou daarom niet erg consequent zijn als wij vervolgens niet zouden proberen om bij alle andere onderwerpen die klaarblijkelijk in Europa spelen, inbreukprocedures te vermijden, c.q. zo spoedig mogelijk tot implementatie over te gaan.

Het implementatieprobleem kan twee oorzaken hebben. De eerste is dat er onvoldoende capaciteit is op de wetgevingsafdelingen van de meest betrokken departementen. De andere is dat in Europees verband onrealistische termijnen worden vastgesteld. Indien ook in andere lidstaten van de Europese Unie de implementatie voortdurend

achterloopt, is dat op zijn minst een aanwijzing dat de termijnen inderdaad irreëel zijn. Minder waarschijnlijk is, dat in vele lidstaten de wetgeving zo'n lage prioriteit heeft dat onvoldoende menskracht beschikbaar wordt gesteld voor die wetgevingstaken.

Vanwege deze vragen zou ik de minister het volgende verzoek willen doen. Ik neem aan dat de Europese Commissie ook zelf enige registratie pleegt van de implementatie van de richtlijnen door de lidstaten. Het zal niet moeilijk zijn om in Brussel periodiek een overzicht op te stellen van de stand van zaken en dat ook aan de lidstaten toe te sturen, althans aan Nederland, De Nederlandse regering kan de Tweede en Eerste Kamer dat overzicht vervolgens doen toekomen. Eens per halfjaar lijkt mij een voldoende frequentie om de vinger aan de pols te houden.

Mede aan de hand daarvan kan dan ook steeds beoordeeld worden of een tekortschietende implementatie van richtlijnen te wijten is aan irreële termijnen, dan wel aan onvoldoende inspanningen van de lidstaten om een en ander in de nationale rechtsorde te implementeren. In het eerste geval is er aanleiding voor de minister om die termijnen eens aan de orde te stellen en in het tweede geval kan ook het Nederlandse parlement de vraag beantwoorden of het – mede gelet op het gedrag van de andere lidstaten – wenselijk is om de wetgevingsafdelingen van de departementen te versterken.

Aan de hand van die overzichten kan zonnig met de minister van gedachten worden gewisseld over de prioriteitsstelling met betrekking tot de inzet van wetgevingsafdelingen. Een en ander gaat ongetwijfeld de komende jaren nog meer klemmen, aangezien immers in de derde pijler er steeds meer kaderbesluiten worden genomen die ook implementatie vereisen en ook daar worden termijnen gesteld. Het zou dan ook goed zijn dat het overzicht waarover ik sprak, tevens die kaderbesluiten omvat, zoals ook bij het overzicht dat wij onlangs van de staatssecretaris voor Europese Zaken hebben ontvangen. Weliswaar speelt daar niet de kwestie van de directe werking, maar wel de vraag naar de prioriteitsstelling bij implementatie.

Ik zou de minister willen verzoeken om met betrekking tot deze aspecten

## Van de Beeten

en de geformuleerde vragen de Kamer een brief te sturen, wellicht zelfs aan beide Kamers. Indien de brief daartoe aanleiding geeft, zou dan volgend jaar bij de behandeling van de begroting van Justitie nader op dit onderwerp ingegaan kunnen worden; is de brief bevredigend, dan kan dat uiteraard achterwege blijven. Gaarne verkrijg ik een reactie van de minister.

□

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. In het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Justitie is door mijn fractie aan de minister een aantal vragen gesteld over het wetsvoorstel betreffende de bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties. Voor een deel zijn die vragen door de minister beantwoord bij de memorie van antwoord; voor een deel echter niet. Ik zou het op prijs stellen als de minister alsnog die vragen zou willen beantwoorden.

De minister heeft geen antwoord gegeven op mijn vraag over de kosten die gemoeid zijn met het verhogen of althans het op 14 dagen stellen en houden van de doorloop-snelheid van de verstekken. Ik zou daar graag nog een antwoord op krijgen. Bovendien zou ik graag willen weten welke de doorloop-snelheid is bij de zaken voor de sector kanton en welke deze is bij de zaken voor de sector civiel. Ik begrijp uit de memorie van antwoord (pagina 9, bovenaan) dat verstek-vonnissen bij de rechtbank een veel langere tijd vergen dan bij de kantonrechter.

Op de vraag van mijn fractie naar de status van het rapport Voorwerk II antwoordt de minister in de memorie van antwoord dat het gaat om aanbevelingen. Bedoelt de minister hiermee rechterlijke beleidsregels of inderdaad, simpelweg, aanbevelingen?

Door mijn fractie is gevraagd naar een snelle, efficiënte incasso-procedure – ik leg hierbij de nadruk op het woord "procedure". De minister beantwoordt deze vraag in samenhang met een door de leden van de SGP-fractie en de leden van de ChristenUnie-fractie gestelde vraag over het incasso-kort-geding – hierbij leg ik de nadruk op "kort geding". Maar naar een incasso-kort-geding is, zoals gezegd, door mijn fractie niet gevraagd – welbewust

niet. Ik zou daarom wederom de minister willen vragen of hij bereid is, binnen afzienbare tijd met een regeling voor een snelle, efficiënte incassoprocedure te komen.

Naar de mening van mijn fractie namelijk laat de minister met dit wetsvoorstel een kans liggen. Met name het midden- en kleinbedrijf heeft behoefte aan een snelle incassoprocedure. Door te late betaling volgen er vele faillissementen. Overweging 7 van de richtlijn stelt het als volgt: "Als gevolg van buitensporige betalingstermijnen en betalingsachterstand drukken zware administratieve en financiële lasten op het midden- en kleinbedrijf. Deze problemen zijn bovendien een belangrijke oorzaak van insolventie, die een bedreiging voor de overlevingskansen van ondernemingen vormt, en doen talrijke arbeidsplaatsen verloren gaan."

De voorgestelde dagvaardings-procedure met verstek biedt naar de mening van mijn fractie niet voldoende soelaas aan het bedrijfsleven om problemen met betalings-achterstand snel, doeltreffend en met niet al te veel kosten te lijf te gaan. Er is steeds een advocaat nodig voor het opstellen van de dagvaarding en een deurwaarder voor het uitbrengen ervan. Dat kost extra tijd en extra geld.

Stel bijvoorbeeld dat een groothandel in vloerbedekking bij 30 klanten een bedrag heeft uitstaan van € 5000 per klant. De groothandelaar zou, in geval van betalings-achterstand bij deze 30 klanten, 30 aparte dagvaardingen moeten uitbrengen. Dat wil zeggen 30 keer advocatenkosten en 30 keer deurwaarderskosten. Mijn fractie verneemt graag van de minister of hij de mening van de VVD-fractie deelt dat een dergelijke operatie inefficiënt is, te veel tijd kost, te duur is en uiteindelijk ertoe kan leiden dat de groothandelaar zijn faillissement zal moeten aanvragen.

Zoals uit de overwegingen voor de richtlijn blijkt, is men in Europa van mening dat een snelle incasso-procedure nodig is. Ik heb zojuist een belangrijke overweging voor de richtlijn geciteerd. Inmiddels wordt de voorbereiding voor een groenboek voor een Europese incasso-procedure opgestart. Een en ander duurt echter nog vele jaren. Het advies van de commissie-Asser/Groen/Vranken over de fundamentele

herbezinning van het procesrecht kan pas in 2004 tegemoet worden gezien. Het lijkt reëel te veronderstellen dat eventuele daaruit voortvloeiende wetgeving vervolgens nog een aantal jaren op zich zal laten wachten. Mijn fractie herhaalt daarom de vraag aan de minister of hij bereid is op korte termijn met een specifiek op de incasso gerichte procedure te komen. Het bedrijfsleven heeft daaraan dringend behoefte.

Overigens kan mijn fractie met het voorliggende wetsvoorstel instemmen.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. De minister en de Kamer maken in twee weken tijd kennis met een hele serie zeer uiteenlopende aspecten van ons civiele recht. Vandaag zijn het invorderingsrecht en het eigendoms-voorbehoud in het vizier. Ik zal bij deze gelegenheid overigens alleen over het invorderingsrecht spreken en niet over het eigendoms-voorbehoud.

De fracties van de SGP en de ChristenUnie onderschrijven het doel van de Europese richtlijn die aan het voorliggende wetsvoorstel ten grondslag ligt en waarvan het de uitvoering is, namelijk het voorkomen van betalingsachterstanden bij handelstransacties. Dat lijkt ons in het belang van zowel de crediteur als de debiteur. Van een ad fundum principiële belangentegenstelling zou ik hier niet willen spreken. De verschuldigheid van een hoge wettelijke rente over iedere dag waarmee de overeengekomen dan wel de in de richtlijn genoemde betalingstermijn wordt overschreden is een van de middelen die aan het bereiken van dat doel moeten bijdragen. Ondanks onze instemming wat de hoofdzaak betreft zijn er bij onze fracties enkele bedenkingen op onderdelen blijven bestaan, waarvoor ik de aandacht van de regering vraag. Het betreft drie punten.

In de eerste plaats is er de reikwijdte van het wetsvoorstel. Bij de uitvoering van de richtlijn is ervoor gekozen om deze van toepassing te laten zijn op alle rechtspersonen, ongeacht of zij een onderneming in stand houden. Het zou voor opdrachtnemers/schuldeisers te belastend zijn om uit te zoeken of bijvoorbeeld een vereniging of een stichting – want

## Holdijk

daarop doel ik nu, niet op vennootschappen – al dan niet een onderneming drijft. Dit argument lijkt mij niet toereikend voor een zo drastische versimpeling van de werkelijkheid. Dat geldt eveneens voor het argument dat ik in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer tegenkwam. Daarin lees ik op pagina 8: "Daar komt bij dat de keuze voor de oprichting van een rechtspersoon leidt tot de verwachting dat meer professioneel aan het rechtsverkeer wordt deelgenomen dan door een consument-natuurlijke persoon", die niet onder de richtlijn valt, zo zeg ik er duidelijkshalve bij. Het lijkt mij nauwelijks enig betoog behoeven dat de in dit argument besloten gevolgtrekking in tal van gevallen voor verenigingen en stichtingen iedere grond mist. Daarom zou ik alsnog graag een argumentatie van de minister vernemen die toereikend genoemd kan worden voor het standpunt dat iedere vereniging en stichting onder het bereik van de richtlijn moet vallen. Voorshands ben ik van oordeel dat de uitwerking van de richtlijn zoals die op dit punt in het wetsvoorstel heeft plaatsgevonden, over het doel van de richtlijn heen schiet. Immers, deze is toegespitst op ondernemingen.

In de tweede plaats stel ik nog een keer het punt van een specifieke, wettelijk geregelde incassoprocedure aan de orde. Gelet op al hetgeen daaromtrent reeds tijdens de schriftelijke voorbereiding is verhandeld, beperk ik mij tot een vraag en een opmerking. Ik begin met de vraag.

De regering beroept zich op de considerans nummer 20 van de richtlijn, het oorspronkelijke artikel 5, voor haar standpunt om geen specifieke incassoprocedure vast te stellen. Considerans nummer 20 wil dat een procedure voorhanden is die enerzijds snel en efficiënt moet zijn, maar anderzijds niet duur mag zijn. De dagvaardingsprocedure voldoet volgens de regering aan deze eisen. De vraag is of men dat kortweg kan stellen wat betreft de kosten van deze procedure. De kosten hangen deels samen met de omvang van de vordering, maar ook met de bewerkelijkheid van de procedure. Bij het huidige liquidatietarief wat betreft advocatenkosten worden deze toch slechts in beperkte mate vergoed? Is alleen al vanwege dit aspect vol te houden dat de

dagvaardingsprocedure voldoet aan het criterium dat de procedure niet duur mag zijn?

Dat was mijn vraag. Nu de opmerking. In de memorie van antwoord wordt op een vraag onzerzijds in het voorlopig verslag op blz. 5 ingegaan op de stand van zaken rond de aankondiging van de ambtsvoorganger van deze minister dat in het kader van de fundamentele herbezinning op het burgerlijk procesrecht zou worden onderzocht of er behoefte bestaat aan een simpele, vlotte incassoprocedure voor kleine en/of onbetwiste vorderingen. Wij hebben daarvan kennisgenomen en zullen deze minister of zijn opvolger zonodig herinneren aan de mededeling dat het onderwerp van een incasso-kortgeding met kortsluitingsmogelijkheid nader aan de orde zal zijn in het kader van het afrondend rapport van de kerngroep over de eerste fase van de fundamentele herbezinning, medio 2004. Wij leggen ons er thans maar bij neer dat de minister daar niet op wil vooruitlopen door een afzonderlijk wetsvoorstel voor te bereiden. Mevrouw Broekers sprak zo-even van een gemiste kans en ik ben geneigd haar daarin gelijk te geven. Ook mevrouw Freudenthal heeft in een artikel in het Nederlands Juristenblad de woorden "een gemiste kans" gebruikt.

In de derde en laatste plaats zou ik nog enkele vragen willen voorleggen die betrekking hebben op de inwerkingtreding van de wet. Ik sluit mij overigens aan bij de kritische opmerking van de heer Van de Beeten over artikel II. Artikel 6 van de richtlijn verplicht tot het vóór 8 augustus 2002 in werking doen treden van de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen. Vaststaat inmiddels dus dat Nederland richtlijn 2000/35 te laat zal omzetten. Op blz. 9 van de memorie van antwoord aan deze Kamer wordt meegedeeld, zulks op een vraag onzerzijds, dat particulieren die schade hebben geleden door de verlate implementatie, de overheid kunnen aanspreken op grond van artikel 6:162 BW, de onrechtmatige daad. Deze schade zou dan bestaan uit de hoge wettelijke rente van de richtlijn (11%) en de lagere wettelijke rente die zij op basis van de huidige artikelen 6:119 en 6:120 van hun debiteuren kunnen vorderen, namelijk 7%. Dit alles geldt voor zover het contract geen afwijkende

regeling bevat. Een van de vragen die de rechter in dat geval zal moeten beantwoorden, is of er een causaal verband bestaat tussen de overschrijding van de implementatetermin en de gestelde schade. De omstandigheden van het geval zijn doorslaggevend.

Dit antwoord van de regering roept nóg een vraag op. Is de minister het met prof. Wissink eens dat ten aanzien van overheden volgens het Europese gemeenschapsrecht directe werking van bepalingen van niet omgezette richtlijnen mogelijk is? Dit zou dan betekenen dat een crediteur van de overheid die voldoet aan de in de richtlijn omschreven eisen, zich na 8 augustus 2002 jegens zijn debiteur, dus de overheid, op de bepalingen kan beroepen. Of komt men hier niet aan toe indien het contract tussen partijen een regeling bevat over de hoogte of de ingangsdatum van de wettelijke rente, aangezien de richtlijn en het wetsvoorstel in zoverre regelend recht bevatten?

Met belangstelling zien wij naar een reactie van de regering op onze vragen en opmerkingen uit.

**De voorzitter:** Ik ben zo vrij nogmaals te proberen mijn weetgierigheid te bevredigen. Het betreft artikel II, waarover eerder is gesproken. Ik heb begrepen dat ook dit artikel een zelfstandig artikel wordt, dat niet wordt ondergebracht in het Burgerlijk Wetboek. Stel dat ik als eenvoudig burger de wetstekst in het Burgerlijk Wetboek lees als zijnde goedgekeurd volgens dit wetsvoorstel. Hoe kan ik bij het lezen van die tekst weten dat de wet niet geldt voor overeenkomsten die vóór 8 augustus zijn gesloten? Hoe staat het, kortom, met de kenbaarheid van de wet als dit wetsvoorstel een loslopend artikel II bevat, dat niet is terug te vinden in de wet waarop het terugslaat? Nogmaals, het gaat mij meer om de formele kant van de kenbaarheid van de wet, dan om enig inhoudelijk punt, want dat past mij niet als voorzitter.

□

**Minister Donner:** Mijnheer de voorzitter. Ik dank de leden voor de vragen die zijn gesteld naar aanleiding van het wetsvoorstel dat wij nu bespreken. Het is bedoeld om ondernemers en de overheid een instrument te geven om betalings-



## Donner

achterstanden bij handelstransacties terug te dringen. Gevolg van het wetsvoorstel is dat betalingsachterstanden voor de debiteur duur worden, omdat er een relatief hoge wettelijke rente over verschuldigd zal zijn. In de praktijk, zoals bij ondernemers die behoren tot het midden- en kleinbedrijf, bestaat daaraan grote behoefte.

De regeling vloeit voort uit een Europese richtlijn. De richtlijn verplicht de lidstaten er ook toe, te verzekeren dat het innen van een niet betwiste vordering op redelijk korte termijn mogelijk is en dat redelijke invorderingskosten worden vergoed. Op dat punt voldoet de Nederlandse praktijk in wezen aan de eisen van de richtlijn.

De implementatietermijn is op 8 augustus verstreken. Men is bezorgd over het effect daarvan. In de nota naar aanleiding van het verslag is gewezen op de maatregelen die ertoe moeten leiden dat de implementatie tijdig en correct plaatsvindt. Ik deel geheel het belang dat gehecht wordt aan een correcte en tijdige implementatie, zij het dat dit niet altijd eenvoudig is, gezien de steeds groeiende stroom Europese regelgeving. Ik zal daar straks bij de tweede vraag van de heer Van de Beeten op ingaan.

Ik kom eerst op zijn vraag naar het gevolg van de overschrijding van de implementatietermijn voor overeenkomsten die vóór, op of na de uiterste datum van implementatie tot stand zijn gekomen. Dat leidt eenvoudig tot verwarring. Ik kan mij de vraag van de heer Van de Beeten op dat punt goed voorstellen. In aanvulling op de nota naar aanleiding van het verslag merk ik het volgende op. Het wetsvoorstel bevat geen regeling die leidt tot terugwerkende kracht. Ik onderschrijf de opmerking, dat het in beginsel onwenselijk is dat een concrete datum in verband met de terugwerkende kracht in een wetsvoorstel wordt opgenomen. In het onderhavige geval kan de nieuwe wettelijke rente pas gelden vanaf de inwerkingtreding van de wet. Wel bevat het wetsvoorstel een regeling die inhoudt dat overeenkomsten die vóór 8 augustus 2002 zijn gesloten, onder het recht blijven vallen zoals dat gold voor de inwerkingtreding van de wet. Dat staat in artikel II, waar de voorzitter op wees.

Dan is nog gesproken over de kenbaarheid. De wet als zodanig blijft

als wet bestaan in de vorm waarop die hier is gegeven. Het BW wordt daarmee gewijzigd. Dat zal voor de gebruikers van de losbladige edities daarvan – dat is niet de wet zoals die in het Staatsblad komt – wellicht het probleem opleveren, dat artikel II niet bij de bepaling zit. In de praktijk zullen uitgevers echter steeds in een voetnoot naar het bestaan van dat artikel verwijzen. De uitgevers verzekeren dus de kenbaarheid waarop u, voorzitter, doelde. Juridisch verzekert het Staatsblad de kenbaarheid, omdat de bepaling nergens anders in de wetgeving zal worden opgenomen. Dat gebeurt hooguit als wij het hele BW opnieuw codificeren. Dat is een effect dat wij al jaren hebben bij wetgeving ten aanzien van deze verschillende bepalingen. Voor overeenkomsten die voor 8 augustus zijn gesloten, gaat de nieuwe wettelijke regeling dus niet gelden, althans niet op grond van de wet. Dat is de enige uitzondering die de richtlijn toestaat. Derhalve is er sprake van een discrepantie, omdat de regeling ingevolge de Nederlandse wet vanaf het moment van inwerkingtreding van kracht zal zijn, terwijl dit volgens de richtlijn sinds 8 augustus het geval had moeten zijn. Voor overeenkomsten die op of na 8 augustus tot stand zijn gekomen, zal de nieuwe wettelijke rente pas gelden vanaf het moment van inwerkingtreding van de wet. De vraag of er voor een vordering op grond van een overeenkomst die op 9 augustus tot stand is gekomen, wettelijke rente is verschuldigd en, zo ja, hoe hoog die is, wordt tot de datum van inwerkingtreding beantwoord met het huidige recht en vanaf die datum met de nieuwe wettelijke regels. De richtlijn staat niet toe om in de wet te bepalen dat voor een overeenkomst die is aangegaan voor de inwerkingtreding van de wet, maar na het verstrijken van de implementatietermijn, het oude regime geldt. Kortom, wij zitten hier met een probleem van EG-wetgeving. Wij worden in wezen verplicht om de wet in te richten zoals wij dat hebben gedaan, maar wij worden daarbij wel geconfronteerd met een probleem ten aanzien van de overgang. Het kan zijn dat de Staat in gebreke wordt gesteld ter zake van te late uitvoering.

De heer **Van de Beeten** (CDA):  
Voorzitter. Dat betekent dat er in de

casus die de minister schetst en waarin er op 9 augustus een overeenkomst wordt gesloten, twee achtereenvolgende regimes zullen zijn, namelijk tot het moment waarop deze wet in het Staatsblad staat, het oude recht en vanaf het moment dat de wet in het Staatsblad staat, het recht van de richtlijn.

Minister **Donner**: Ja.

Overigens is de toepassing van het nieuwe systeem vanaf de inwerkingtredingsdatum van de wet ook geen groot probleem voor de schuldenaar, omdat het partijen vrij staat om eigen afspraken te maken over het toepasselijke rentepercentage. Wanneer zij uitsluitend hebben verwezen naar de toepasselijkheid van de wettelijke rente, accepteert de schuldenaar dat het wettelijke regime wordt gevolgd en dat het toepasselijke rentepercentage vanaf het tijdstip van inwerkingtreding wordt gewijzigd. Vanzelfsprekend is het op grond van het voorgaande wel van belang dat de wet zo spoedig mogelijk in werking treedt. Op de vraag wat geldt als wij verder kijken dan de richtlijn en of wij nog meer kunnen doen om het handelsverkeer te ondersteunen, kom ik terug bij de beantwoording van de vragen over de incassoprocedure.

Ik kom nu op de vragen over de hele problematiek rond de uitvoering van EG-richtlijnen. Dat is een probleem dat de Nederlandse regering met grote regelmaat – mijn ervaring loopt terug tot 1976 – bezighoudt, alhoewel er op dit terrein een groot aantal verbeteringen is bereikt in de afgelopen jaren. Mij is vandaag in het bijzonder gevraagd of er naast het overzicht dat periodiek gemaakt wordt van de richtlijnen die Nederland moet uitvoeren, niet een overzicht gemaakt kan worden over de hele EG. Dat overzicht is er. Dat heet het scorebord. De Commissie stelt dit twee keer per jaar op. Dat scorebord wordt na de vaststelling door de Raad van ministers aan de Tweede Kamer toegezonden ter bespreking in een algemeen overleg over het beleid ten aanzien van de EEG en de verschillende departementen. Het scorebord betreft overigens alleen onderwerpen die de Interne Marktraad betreffen, dus niet het hele terrein van de richtlijnen. Maar dan gaat het wel om ongeveer 90% van de te implementeren regelgeving. Dat is dacht ik genoeg voor het

## Donner

doel waarvoor de heer Van de Beeten het vroeg. Het gaat daarbij ook om de vraag, hoe Nederland zich verhoudt tot andere landen. Ik zal toezending van het scorebord aan de Eerste Kamer aan de orde stellen bij de staatssecretaris van Europese Zaken.

Mevrouw Broekers vroeg, wat de kosten zijn om de doorlooptijden op 14 dagen te houden. In de nota naar aanleiding van het verslag is erop gewezen dat de doorlooptijd voor handelszaken in de categorie van f 5000 tot f 10.000 in 2000 15 dagen beliep. Die doorlooptijd behoeft derhalve niet verder te worden teruggehaald om op twee weken te komen. Voor de civiele sector zijn thans geen gegevens beschikbaar. Ik zal laten nagaan, of daarover wél gegevens bestaan.

Er is gevraagd, wat de status van een aanbeveling aan de rechter is. De kwalificatie "aanbeveling" laat onverlet dat het wel gaat om rechterlijke beleidsregels. Dat zijn dus beleidsregels die door de rechter worden meegenomen.

Mevrouw Broekers stelde een vraag over de incassoprocedure. Zij sprak daarbij van een gemiste kans. Juist bij de betrokken richtlijn kan daarvan niet worden gesproken. Zou in dit wetsvoorstel ook een versnelde incassoprocedure in het algemeen, voor zover die niet uit de richtlijn voortvloeit, zijn meegenomen, dan was de vertraging bij de implementatie waarschijnlijk aanzienlijk groter geweest. Dat is één van de redenen, waarom in de aanwijzing voor de wetgevingstechniek er met nadruk op wordt gewezen dat, om de tijdige implementatie te kunnen realiseren, in wetsvoorstellen die strekken tot uitvoering van EU-richtlijnen niet ook andere onderwerpen worden meegenomen die niet uit de richtlijn voortvloeien. In dit geval is de vertraging mede het gevolg – ik zeg dat niet om mij daarachter te verschuilen – van het feit dat dit wetsvoorstel mede voor advies is gezonden naar de Staatscommissie voor internationaal privaatrecht. Zouden wij een versnelde incassoprocedure hebben gehad, dan waren er waarschijnlijk nog vele andere die ook om advies hadden moeten worden gevraagd, zodat de vertraging verder zou zijn opgelopen.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik begrijp dit antwoord wel. Maar de reden waarom ik er toch naar blijf

vragen, en waarom ik niet geheel en al kan worden bevredigd door dit antwoord, is dat de voorganger van deze minister reeds in 1996 heeft toegezegd dat zal worden gekeken naar een snelle incassoprocedure. In dat licht bezien, ligt het iets meer voor de hand dat wij spreken van een gemiste kans, want er was in 1996 kennelijk al gesignaleerd dat het nuttig en nodig zou zijn, een snelle incassoprocedure te ontwerpen. Bij de behandeling van de herziening van het burgerlijk procesrecht is door de VVD in de schriftelijke vragenronde gevraagd om een snelle incassoprocedure, waarop later door de minister in deze Kamer is toegezegd dat de vraag zou worden meegegeven aan de commissie-Asser c.s. Maar ook daarin zit weer een vertragende factor, wat zo spijtig is, want dan komt het iedere keer weer later. Mijn fractie heeft zoals gezegd geen bezwaar tegen het voorliggende voorstel, maar het traject duurt zo lang. Daarom is het zo jammer, gelet op de opmerking van de vorige minister in 1996 dat hij ernaar zou kijken, dat wij inmiddels in 2002 zitten.

Minister **Donner**: Dat kan ik mij voorstellen. Met name het MKB zit inderdaad te wachten op dat aspect. Dat onderschrijf ik volledig. Ik heb aangegeven waarom de kwestie niet in deze uitvoering is meegenomen. Het afrondend rapport van de commissie-Asser c.s. wordt eind januari 2003 verwacht. Ik vind het niet zinvol om er voor die tijd naar te kijken. Ik zeg wel toe dat wij deze vraag meenemen bij de gedachtevorming over de aanbevelingen in dat kader van de fundamentele herbezinning. Wij gaan dan niet nog eens wachten op het Groenboek, tenzij het zinvol is om dat te doen. Als dat het geval is, dan zullen wij de Kamer separaat inlichten over het waarom.

Dan het voorbeeld van de groothandel met de 30 klanten. Het doet er niet toe of de groothandel een klant heeft of 20 klanten. Je hebt een procedure of je hebt die niet. Het feit dat de groothandel meer klanten heeft, kan geen argument zijn voor de versnelde incassoprocedure. Het gaat hier om bedrijven die met veel kleine claims zitten. Zij worden juist op kosten gejaagd door de veelheid aan procedures.

Dan iets over de reikwijdte. Dat ligt in het verlengde van de vraag van de heer Holdijk. Inderdaad is de vraag aan de orde geweest of een andere regeling mogelijk en praktisch zou zijn. Dat is naar mijn gevoel niet het geval. Het blijft een feit dat een groot deel van de rechtspersonen een onderneming in stand houdt. Dat blijkt wel als je gaat kijken naar de inschrijving van rechtspersonen in het Handelsregister. Op grond van de Handelsregisterwet wordt al snel aangenomen dat een onderneming bestaat. Dat is in feite al het geval wanneer een bepaald vermogen in stand wordt gehouden. Belangrijk is wel dat het niet altijd helder is of een onderneming bestaat. Het kan ook wisselen. De onderneming kan de ene dag bestaan en de volgende dag zijn verdwenen. Even later kan die weer verschijnen. Op die manier wordt de schuldeiser opgezadeld met de last om aan te tonen of er wel of niet sprake is van een onderneming. Dan zou ook de wettelijke rente moeten gaan variëren. De vraag is ook wat het gevolg is als er is gehandeld met een rechtspersoon met een onderneming die vervolgens wordt beëindigd. De regeling dient ter bescherming van de schuldeisers. Het lijkt mij niet juist hen op te zadelen met het onderzoek naar de vraag of er nu wel of geen sprake is van een onderneming en afhankelijk daarvan het ene of het andere regime te laten gelden. Als wij dat zouden doen, wordt het systeem zo onvriendelijk voor de schuldeiser dat je eigenlijk terugvalt op de bestaande regeling, waarbij het onderscheid niet geldt.

Er wordt verwezen naar considerans nummer 20 van de richtlijn, waarin wordt gesproken van een snelle, efficiënte en voor de schuldeiser niet dure invorderingsprocedure. De vraag wordt opgeworpen of de dagvaardingsprocedure, zoals wij die nu kennen, qua kosten wel voldoet aan de richtlijn. Ik wijs erop dat het van belang is welke kosten de schuldeiser voor rechtsbijstand moet maken en in hoeverre deze kosten vergoed worden. De richtlijn ziet vooral op niet betwiste vorderingen uit betalingsachterstanden. Daarbij hoeft minder gevreesd te worden voor oplopende advocaatkosten in verband met bewerkelijkheid van de zaak. De vordering wordt niet betwist. In de meeste gevallen gaat het om zaken

## Donner

die bij de kantonrechter spelen, waarbij geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt. Om die reden kunnen advocaatkosten vermeden worden. In de praktijk worden verder veelal kosten vermeden omdat de deurwaarder als procesgemachtigde optreedt. Hij hanteert een apart tarief voor de dagvaarding en vertegenwoordiging. Wordt de vordering wel betwist, dan kunnen de kosten van rechtsbijstand inderdaad oplopen. Daarbij zijn de bewerkelijkheid van de zaak en het tarief van de rechtshulpverlener van belang. Dat tarief is een kwestie tussen de rechtshulpverlener en zijn cliënt. In het algemeen wordt in de richtlijn alleen rekening gehouden met de tarieven die redelijk zijn en in verhouding staan tot de vordering. Het liquidatietarief dat door de rechterlijke macht in overleg met de balie wordt vastgesteld, biedt in veel gevallen geen volledige vergoeding. De schuldeiser blijft altijd met een deel van de kosten zitten. Daar wil ik niet de conclusie aan verbinden dat de dagvaardingsprocedure als geheel derhalve te duur is en niet aan de richtlijn voldoet. De richtlijn richt zich primair op de niet betwiste vordering en daarbij zijn de kosten zeker niet te hoog.

Er is gevraagd naar de consequenties van overschrijding van de implementatietermijn. De rechter zal moeten bezien in hoeverre men de overheid kan aanspreken op grond van artikel 162 Boek 6 BW. Daarbij moet worden beoordeeld hoe de richtlijn zich verhoudt tot het gesloten contract. Ik denk dat de vraag of de bepalingen van de richtlijnen zich lenen voor directe werking met betrekking tot de overheid als debiteur in wezen bevestigend beantwoord moet worden. De bepalingen zijn voldoende helder om op de overheid zelf toe te kunnen passen. De rechter moet dat meer concreet vaststellen. De richtlijn en het wetsvoorstel zijn vormen van regelend recht. De afspraken tussen partijen gaan dus voor. Afwijkende afspraken over de hoogte van de rente en de uiterste dag van betaling zijn mogelijk. Alleen als er niets geregeld is, ontstaat een probleem door de vertraging.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording. Uit artikel II van

het wetsvoorstel trek ik de conclusie dat er sprake is van eerbiedigende werking. Overeenkomsten gesloten voor 8 augustus vallen onder het oude regime, dus daarvoor geldt het lage percentage wettelijke rente. Overeenkomsten gesloten tussen 9 augustus en de datum van inwerkingtreding zullen voor die periode nog onder het oude regime vallen, maar na verschijning van de wet in het Staatsblad vallen zij onder het nieuwe regime. Ik vraag mij af of dit opgemaakt kan worden uit artikel II van de voorliggende wet. Ik vraag de minister om daarop een toelichting te geven.

Mijn volgende punt betreft de implementatieproblematiek in algemene zin. Ik ken het verschijnsel scorebord, zij het dat wij dat niet periodiek toegestuurd krijgen. Ik stel het zeer op prijs als de minister aan de staatssecretaris wil vragen om dat aan de Eerste Kamer te doen toekomen. Het is nuttig om daar nog eens goed naar te kijken, te meer omdat ik het ook een verantwoordelijkheid van de Eerste Kamer vind om erop te blijven toezien dat, waar prioriteiten worden gesteld, vermeden wordt dat dit soort overgangsrechtelijke problemen ontstaan. Daarnaast moeten wij zeker vermijden dat de Staat aansprakelijk kan worden gesteld, hetgeen met betrekking tot deze richtlijn nu aan de orde is. Daarvoor is enig zicht nodig op wat er aan de orde is. Het kan dan ook nodig zijn om in een dergelijk overzicht zicht te krijgen op de consequenties van te late implementatie. De regering zou de Kamer daarover moeten voorlichten.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Het verheugt mij dat ik de minister met zoveel woorden heb horen zeggen dat de aanbevelingen van het rapport Voorwerk II rechtelijke beleidsregels zijn. Dat stellen wij dus vast.

De minister heeft in reactie op mijn voorbeeld inzake de groothandel en de 30 klanten of 1 klant gezegd dat dit voor de snelheid niet uitmaakt. Ik ben het met de minister eens dat het voor de snelheid niet uitmaakt of je een vordering hebt bij 1 klant of bij 30. Het heeft echter wel te maken met een eventuele inefficiëntie, te veel tijd kosten en te duur. Als die zaken bij elkaar komen, zelfs ervan uitgaande dat er nog

sprake is van snelheid, kan dat ertoe leiden dat zo'n groothandelaar zijn faillissement moet aanvragen. De minister kan naar mijn mening dan ook niet stellen dat dit wordt uitgesloten. Ik begrijp van hem dat er op dit moment geen andere mogelijkheden zijn dan dit voorstel. Het doet mij veel genoegen dat de minister zegt dat goed wordt gekeken naar het rapport van de commissie-Asser c.s. en dat ervoor gezorgd wordt dat dit punt wordt betrokken bij de rapportage van de commissie.

In reactie op mijn schriftelijke vragen heeft de minister gezegd dat het niet betwiste vorderingen betreft waaraan geen hoge advocaatkosten zijn verbonden. Dat kan zo zijn, maar wij werken sinds 1 januari 2002 wel met de substantiëringsplicht in de dagvaarding. Dat vereist dat de eisende partij de mogelijke weren van de wederpartij moet verwerken in de dagvaarding. Men kan mij niet vertellen dat de groothandelaar in tapijt dat allemaal zelf kan of dat hij ervan uitgaat dat de vordering onbetwist zal zijn en dat het wel goed zal aflopen. Ik vraag de minister om daar nog inzicht in te geven.

Bovendien teken ik nog aan dat bij een veroordeling op verstek de veroordeelde partij de mogelijkheid heeft van verzet, dus de eisende partij, de groothandel in tapijten, kan er nog niet van af zijn. Ik vraag de minister om ook daar nog even op in te gaan.

De heer **Holdijk** (SGP): Mijnheer de voorzitter. Het lijkt mij passend om van mijn kant de minister te bedanken voor zijn uitvoerige, maar vooral ook zorgvuldige beantwoording van de vragen. Dat is altijd van groot belang, maar juist waar het hier om civielrechtelijke aangelegenheden gaat, luistert dat nauw en wordt die zorgvuldigheid bijzonder gewaardeerd.

Het moment van inwerkingtreding van het voorstel, nadat het wet is geworden, lijkt mij voldoende besproken, dus ik kom daar niet op terug.

Moeten nu werkelijk, zoals de omzetting van de richtlijn wil, alle rechtspersonen onder dit regime vallen? Ik heb de argumenten beluisterd die de minister daarvoor heeft aangevoerd en die ik ook bij de

## Holdijk

schriftelijke voorbereiding ben tegengekomen, zoals bezwaarlijk voor de crediteuren om telkenmale uit te moeten zoeken of een onderneming wordt gedreven door verenigingen en stichtingen. Het zal de minister ook bekend zijn dat er talloze verenigingen en stichtingen zijn die geen bedrijf hebben en daar nooit aan toe zullen komen. In mijn eerste termijn heb ik gezegd dat de uitwerking over het doel van de richtlijn heen schiet. Ik begrijp dat de minister betoogt dat, wil je het doel van de richtlijn bereiken, je dit maar voor lief moet nemen. Dat is een verschil in waardering. Het lijkt mij hoe dan ook onweersprekelijk dat de richtlijn is bedoeld voor ondernemingen en niet voor rechtspersonen qualitate qua.

Ik heb gevraagd of de dagvaardingsprocedure niet te kostbaar is. Mevrouw Broekers heeft al een opmerking gemaakt over de niet-betwiste geldvorderingen. Daarmee zijn geen echte problemen. Toch lijkt het mij onzuiver om te spreken van onbetwiste geldvorderingen. Het onzekere element is juist dat een schuldeiser er nooit 100% zeker van kan zijn dat er geen verweer gevoerd zal worden. In de Nederlandse bodemprocedure kan het aantrekkelijk zijn voor schuldenaren, omdat financiële belemmeringen een ongemotiveerd verweer niet in de weg staan.

Hoe het zij, mevrouw Broekers heeft ook gewezen op de substantiëeringsplicht die een rol speelt als er werkelijk tot dagvaarding moet worden overgegaan, dus wanneer er verweer gevoerd is voordat de procedure gestart werd, waarop in de dagvaarding volgens het nieuwe burgerlijk procesrecht ingehaakt moet worden op het te verwachten verweer. Dat alles draagt ertoe bij dat bij betwiste vorderingen de kosten vrij aanzienlijk kunnen zijn. Zoals de minister zelf heeft toegegeven, zijn zij niet zonder meer voor 100% in het liquidatietarief begrepen.

Over het laatste punt dat ik aan de orde heb gesteld, te weten de aansprakelijkheid van de Staat voor te late implementatie en de situatie waarin de Staat of de overheden debiteur zijn, stroken de gedachten van de minister en mij volledig. Er is geen noodzaak daarop terug te komen.

□

Minister **Donner**: Voorzitter. De heer Van de Beeten heeft een vraag gesteld over artikel II. Hij vindt daarin niet het systeem terug zoals ik dat uiteen heb gezet. Dat klopt, omdat artikel II alleen de eerbiedigende werking regelt. Voor overeenkomsten gesloten voor 8 augustus, ook als zij na 8 augustus en na de inwerkingtreding van de wet doorlopen, geldt het oude recht. Voor overeenkomsten gesloten op 8 augustus, na 8 augustus of tot het moment van inwerkingtreding geldt een gevarieerd regime als er op geen enkele wijze in de overeenkomst een andere bepaling is opgenomen. In dat geval geldt het systeem. Dat vloeit niet voort uit artikel II, maar uit de discrepantie tussen het moment van de implementatietermijn en het moment van inwerkingtreding. Daarmee vloeit het tevens voort uit de andere bepalingen waarin dat is opgenomen.

Ik heb al aangegeven dat het punt van de uitvoeringstermijnen met grote regelmaat aan de orde komt in Brussel. Het is ook door de Nederlandse regering aan de orde gesteld. De nationale wetgever is inderdaad geneigd om te stellen dat er reële termijnen moeten worden opgenomen in zo'n richtlijn. Als je dat echter doet, weet je bijna zeker dat er geen richtlijn wordt vastgesteld met een termijn van inwerkingtreding korter dan een groot aantal jaren. Dat is de reden dat men zich iedere keer uiteindelijk weer neerlegt bij een termijn van 18 maanden, te weten anderhalf jaar, die vrijwel standaard wordt gebruikt, ook als men weet dat die termijn in een groot aantal gevallen te kort zal zijn. Voor sommige richtlijnen wordt er weleens een uitzondering gemaakt, maar dat is om te voorkomen dat dit een wezenlijk onderdeel van de discussie wordt. Dat is de praktische achtergrond.

Dat is voor de Nederlandse Staat de reden geweest, juist ook vanwege de financiële consequenties die te late implementatie kan hebben, om het proces van implementatie steeds zorgvuldiger te bewaken. De eerlijkheid gebiedt mij te zeggen dat Nederland dit systeem verregaand onder de knie heeft gekregen. Uiteindelijk is het ook een keuze van de wetgever. Er zijn landen die machtigingsformulieren gebruiken. Ook wij kennen in onze wetgeving

op een aantal terreinen machtigingsformulieren. Dat wil zeggen dat de wet zelf de bevoegdheid bepaalt om richtlijnen te implementeren bij AMvB. Dat is een keuze die gemaakt moet worden. De Nederlandse wetgever heeft er steeds voor gekozen om in het algemeen geen andere wetgevingsprocedures in te stellen als het gaat om de implementatie van richtlijnen. Ik denk dat dit terecht is, gelet op de betrokkenheid van beide Kamers.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik onderken de problematiek die de minister schetst, maar dat neemt niet weg dat ik de mening blijf toegedaan dat wij er als Eerste Kamer op moeten toezien dat er bij de implementatie geen overgangsrechtelijke problemen en eventuele aansprakelijkheidsproblemen ontstaan. Dat was voor mij de aanleiding om de minister te vragen om ons periodiek te informeren, zodat wij daarover met hem of eventueel met andere bewindslieden van gedachten kunnen wisselen.

Minister **Donner**: Mijn toezegging uit de eerste termijn dat ik dit punt onder de aandacht van de staatssecretaris zal brengen en dat ik zal bepleiten om dit hier ook te doen, blijft staan.

Voorzitter. Dan kom ik bij het voorbeeld van de 30 schuldenaren. Ik ben het uiteraard met mevrouw Broekers eens dat dit de incasso-problematiek voor het midden- en kleinbedrijf en de grote aantallen waar het om gaat illustreert. Dan moet je constateren dat het meer samenhangt met de omvang van de vordering dan met de status van het bedrijf. In wezen is de problematiek van de kosten dezelfde. Het maakt niet uit of het een klein bedrijf of een groot bedrijf is. Per saldo verschillen de kosten hooguit marginaal. Wij moeten oppassen dat wij de omvang van het bedrijf niet substitueren voor de vraag of wij bij de incasso-procedure van kleine bedragen oplopen tegen te hoge kosten, met name in het geval van betwisting van de claim. Dat aspect neem ik mee bij de gedachtevorming naar aanleiding van de meer fundamentele herbezinning op het geheel, wat zal leiden tot een conclusie.

De veroordeling bij verstek kan zich steeds voordoen. Achteraf constateer je of de vordering wel of niet betwist is. Ook dat is meer een



## Donner

algemeen vraagstuk van het burgerlijk recht en het burgerlijk procesrecht. Als een claim later nog betwist wordt, is er in ieder geval geen sprake van een niet-betwiste vordering. Ten slotte rest mij in te gaan op de vraag van mevrouw Broekers en de heer Holdijk over de substantiëringsplicht. Inmiddels is uit onderzoek gebleken dat eisers in de regel een deurwaarder of een incassobureau inschakelen. Deze zijn bekend met de substantiëringsplicht en hanteren daar een standaard-formulering voor, behoudens de variatie die in ieder afzonderlijk geval gevonden moet worden. Bij deze invorderingen heeft de eiser meestal geen idee van het argument waarom niet wordt betaald. De substantiëring zal daarom navenant vrij beperkt zijn. Het is dus bekend. Verder is het een onderdeel dat nu al speelt, maar naar ons is gebleken bekend is bij deurwaarders en incassobureaus en door hen ondervangen wordt.

De kosten kunnen inderdaad oplopen als er wel betwist wordt. Dat is in alle eerlijkheid een aspect dat ik liever meeneem als de algemene vraag aan de orde is of de huidige incassoprocedure adequaat is ingeval van kleinere bedragen.

Ik ben het er met de heer Holdijk over eens dat de richtlijn bedoeld is voor ondernemingen. Hierbij is overwogen dat het betere hier de vijand van het goede is. Als wij de richtlijn namelijk beperkt uitvoeren, wordt de richtlijn in veel gevallen vrijwel niets waard, omdat ik daarmee lasten leg op de schuldeiser die de onderneming moet zoeken. Dat is niet bevorderlijk.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: Ik feliciteer de minister met het feit dat hij deze marathonzitting met vier wetsvoorstellen zo goed heeft doorstaan.

Sluiting 18.16 uur

## Besluiten en ingekomen stukken

### Lijst van besluiten

De voorzitter heeft na overleg met het College van senioren besloten om:

a. de plenaire behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op:  
12 november 2002

Wijziging van de Ziekenfondswet in verband met het opheffen van de afzonderlijke kas van het Algemeen Ziekenfonds voor Zeelieden (opheffing kas zeelieden) (28478);

Vaststelling van titel 7.4 (Huur) van het Burgerlijk Wetboek (26089);

Integratie van de Huurprijzenwet woonruimte en de Wet op de huurcommissies in een uitvoeringswet huurprijzen woonruimte onder gelijktijdige overheveling van een deel van de tekst van de Huurprijzenwet woonruimte naar de nieuwe titel 7.4 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte) (26090);

Vaststelling van afdeling 7.4.6 van het Burgerlijk Wetboek (huur van bedrijfsruimte) (26932);

Invoering van titel 4 van Boek 7 (Huur) van het nieuwe Burgerlijk Wetboek en van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (Invoeringswet titel 7.4 (Huur) van het Burgerlijk Wetboek en de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte) (28064);  
19 november 2002

Wijziging van de Wet op de expertisecentra, de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de invoering van een leerlinggebonden financiering en de vorming van regionale expertisecentra (regeling leerlinggebonden financiering) (27728);

b. het voorbereidend onderzoek van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden door de vaste commissies voor  
Volksgezondheid, Welzijn en Sport  
op 12 november 2002:

Aanpassing van de Tabakswet aan richtlijn nr. 2001/37/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 juni 2001 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaksproducten (PbEG L 194) (28401);  
Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat  
op 26 november 2002:

Wijziging van de Provinciewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het provincie-

bestuur (Wet dualisering provinciebestuur) (28384).

### Lijst van ingekomen stukken, met de door de voorzitter terzake gedane voorstellen:

- de volgende regeringsmissives:
  - een, van de minister-president, minister van Algemene Zaken, ten geleide van de juiste versie van het overzicht met wetsvoorstellen af te handelen voor het kerstreces (griffiennr. 129007.2);
  - een, van de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, ten geleide van Interne Akkoorden bij de ACS-EU Partnerschapsovereenkomst, totstandgekomen te Cotonou op 23 juni 2000 en op 18 september 2000 te Brussel (griffiennr. 129138.1);
  - een, van de minister van Buitenlandse Zaken, ten geleide van het op 9 december 2001 te Stockholm tot stand gekomen Memorandum van overeenstemming inzake de oprichting van de Organisatie Mondiaal Samenwerkingsverband Water, met Statuten voor het Netwerk Mondiaal Samenwerkingsverband Water en de Organisatie Mondiaal Samenwerkingsverband Water (Trb. 2002, 93 en 120), alsmede een toelichtende nota bij dit Memorandum (griffiennr. 129190);
  - een, van alsvoren, ten geleide van het op 2 juli 2001 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de regering van Australië, en Administratief Akkoord voor de uitvoering van het Verdrag inzake sociale zekerheid tussen de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de regering van Australië (Trb. 2001, 125, en Trb. 2002, 95), alsmede een toelichtende nota bij dit verdrag (griffiennr. 129209);
  - een, van alsvoren, ten geleide van het verslag van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen van 21 en 22 oktober 2002 (griffiennr. 128000.18);
  - een, van alsvoren, ten geleide van het verslag met bijlagen van de bijeenkomst van de Europese Raad die op 24-25 oktober 2002 in Brussel plaatsvond (griffiennr. 129217);
  - een, van de staatssecretaris voor Europese Zaken, ten geleide van elf fiches die werden opgesteld door de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen inzake o.a.