

Vergaderjaar 2021–2022

36 163

Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek in verband met de aanpassing van de termijn van de omkering van de bewijslast voor consumentenkoop van levende dieren (Aanpassingswet bewijslasttermijn consumentenkoop levende dieren)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 15 juni 2022 en het nader rapport d.d. 30 juni 2022, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Rechtsbescherming. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 mei 2022, nr. 2022001113, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 juni 2022, nr. W16.22.0082/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 20 mei 2022, no. 2022001113, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek in verband met de aanpassing van de termijn van de omkering van de bewijslast voor consumentenkoop van levende dieren (Aanpassingswet bewijslasttermijn consumentenkoop levende dieren), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt de termijn van de bewijslastomkering bij een consumentenkoop van levende dieren te verkorten van een jaar naar zes maanden.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de motivering van het nut en de noodzaak van het wetsvoorstel. De regering verwijst enkel naar de argumenten voor dit wetsvoorstel die in de parlementaire behandeling van de Implementatiewet richtlijnen

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

verkoop goederen en levering digitale inhoud (hierna: de Implementatiewet) aan de orde zijn gekomen.² De Afdeling adviseert de regering om dit wetsvoorstel nader zelfstandig te motiveren.

Daarnaast maakt de Afdeling een opmerking over het voorgestelde overgangsrecht. De verkorting van de termijn van bewijslastomkering heeft onmiddellijke werking en is daarmee ook van toepassing op overeenkomsten die sinds de inwerkingtreding van de Implementatiewet gesloten zijn (27 april 2022). Dat betekent voor de consument een aanpassing van de huidige wettelijke regeling in zijn nadeel. Daarop gaat de toelichting niet in. De Afdeling adviseert daarom het voorgestelde overgangsrecht van een nadere motivering te voorzien.

In verband daarmee adviseert de Afdeling de toelichting aan te passen.

1. Achtergrond en inhoud wetsvoorstel

a. Achtergrond

Op 27 april 2022 is de Implementatiewet in werking getreden. De richtlijn verkoop goederen (hierna: de richtlijn) bevat regels over de termijn van bewijslastomkering bij een consumentenkoop.³ Dat betekent dat wanneer de situatie zich voordoet dat een gekocht goed volgens de (consument)koper niet aan de overeenkomst beantwoordt (hierna: conformiteitsgebrek) en wanneer een dergelijk conformiteitsgebrek binnen een termijn van een of twee jaar vanaf de levering van een goed aan het licht komt, dit gebrek geacht wordt ten tijde van de levering al te hebben bestaan. De verkoper kan dit vermoeden ontkrachten. Daarnaast kan het vermoeden onverenigbaar zijn met de aard van het gekochte of met de aard van het conformiteitsgebrek. In de Implementatiewet is gekozen voor een termijn van een jaar.

De richtlijn laat lidstaten de ruimte om overeenkomsten inzake de verkoop van levende dieren uit te sluiten van de werking van de richtlijn.⁴ In de Implementatiewet is ervoor gekozen geen gebruik te maken van deze optie.⁵ De voorheen bestaande termijn van bewijslastomkering is door de Implementatiewet verlengd van zes maanden naar een jaar.

Tijdens de parlementaire behandeling van de Implementatiewet is in beide Kamers uitvoerig gediscussieerd over de mogelijkheid om alsnog de koop van levende dieren uit te sluiten van de werking van de richtlijn en de bestaande termijn van zes maanden te handhaven.⁶ De discussie had vooral betrekking op de koop van paarden. In de Eerste Kamer is de motie Meijer ingediend, die de regering verzoekt om de termijn van bewijslastomkering voor de verkoop van levende dieren op zes maanden te houden.⁷

Aangezien de implementatietermijn al was overschreden, heeft de Minister voor Rechtsbescherming in een brief aan de Eerste Kamer toegezegd dat bij aanvaarding van de motie op korte termijn een

² Stb. 2022, 164.

³ Artikel 11 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 (richtlijn verkoop goederen).

⁴ Artikel 3, vijfde lid, onderdeel b, van de richtlijn verkoop goederen.

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 734, nr. 3, paragraaf 3.2.2.

⁶ Handelingen II 2021/22, 35 734, nr. 42, item 3 en Verslag I 2021/22, 35 734, nr. 25, item 3.

⁷ Kamerstukken I 2021/22, 35 734, nr. F.

wetsvoorstel wordt ingediend ter uitvoering van de motie.⁸ De motie Meijer en de Implementatiewet zijn onder die toezegging aangenomen door de Eerste Kamer. Dit wetsvoorstel voert de motie en de gedane toezegging uit.

b. Inhoud wetsvoorstel

Het wetsvoorstel beoogt de termijn voor de bewijslastomkering voor een consumentenkoop van een levend dier te verkorten van een jaar naar zes maanden.⁹ Het voorgestelde overgangsrecht bepaalt dat de termijn van zes maanden zal gelden voor lopende overeenkomsten.¹⁰ Indien dit wetsvoorstel later dan zes maanden na de Implementatiewet in werking treedt, eindigt de termijn voor bewijslastomkering op de dag van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

2. Nut en noodzaak

In de Implementatiewet is er bewust voor gekozen de verkoop van levende dieren niet uit te zonderen van de werking van de richtlijn. Deze keuze is in de toelichting bij die wet gemotiveerd.¹¹ Zo zou een termijn van een jaar er verder aan kunnen bijdragen dat professionele fokkers betere voorzorgsmaatregelen nemen om ziekten en gebreken bij dieren te voorkomen en het dierenwelzijn te bevorderen.

De regering beschrijft in de toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel welke argumenten in de parlementaire behandeling van de Implementatiewet naar voren kwamen om de termijn van bewijslastomkering van zes maanden te handhaven.¹² Het komt erop neer dat de wijze waarop een koper omgaat met een dier cruciaal is voor de toestand van het dier en dat de verkoper hier geen invloed op heeft. De termijn van bewijslastomkering van een jaar zou geen goede balans treffen tussen de belangen van de koper en van de verkoper van een levend dier.

De Afdeling merkt op dat de toelichting de gemaakte keuze voor verkorting van de bewijslasttermijn slechts motiveert door de weergave van de in de Kamers gevoerde discussie en de uitkomst daarvan. Een zelfstandige motivering ontbreekt. De toelichting geeft ook niet weer hoe volgens de regering die argumenten voor de voorgestelde aanpassing zich verhouden tot de argumenten in de toelichting bij de Implementatiewet om de verkoop van levende dieren niet uit te sluiten van de werking van de richtlijn. Daarnaast gaat de toelichting slechts summier in op het gegeven dat de discussie in de Kamers zich concentreerde op de koop van paarden, terwijl de voorgestelde regeling op alle levende dieren ziet.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande het nut en de noodzaak van de aangepaste regeling nader zelfstandig te motiveren en in dat verband de toelichting aan te passen.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de inleiding van de memorie van toelichting aangevuld met een paragraaf over nut en noodzaak van het wetsvoorstel. Daar is ingegaan op de onderbouwende argumenten bij de Implementatiewet verkoop goederen en levering digitale inhoud en de argumenten nadien om te komen tot een herziening

⁸ Kamerstukken I 2021/22, 35 734, nr. G.

⁹ Voorgesteld artikel I.

¹⁰ Voorgesteld artikel II.

¹¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 734, nr. 3, paragrafen 3.2.2 en 7 onder V.

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 2.

van de termijn voor de omkering van de bewijslast voor levende dieren. Om een goede balans te behouden tussen de bescherming van de positie van de consument enerzijds en de verplichtingen voor verkopers anderzijds, is het alles overziend gewenst om de termijn voor consumentenkoop van alle levende dieren weer terug te brengen naar zes maanden. Tevens is in de memorie van toelichting naar aanleiding van het advies van de Afdeling aangegeven dat er nadrukkelijk niet voor is gekozen om enkel voor paarden deze termijn van zes maanden te laten gelden. Eén regel voorkomt de complexe situatie dat voor verschillende diersoorten een andere termijn zou gaan gelden.

3. Overgangsrecht

Sinds de inwerkingtreding van de Implementatiewet op 27 april 2022, geldt voor de consumentenkoop van levende dieren een termijn van bewijslastomkering van een jaar. Voor die datum gold een termijn van zes maanden. In het voorgestelde overgangsrecht is geregeld dat de nieuwe termijn van zes maanden eveneens geldt voor overeenkomsten die kwalificeren als consumentenkoop met betrekking tot levende dieren die zijn gesloten op of na 27 april 2022. De termijn van het bewijsvermoeden verkrijgt daarmee onmiddellijke werking.

De Afdeling constateert dat de toelichting de werking van het voorgestelde overgangsrecht beschrijft en onder verwijzing naar de overgangsrechtelijke uitgangspunten bij bewijsvermoedens in het BW kiest voor een regeling met onmiddellijke werking.¹³ De regeling van de bewijslastomkering is bedoeld om de consument te beschermen. Het wetsvoorstel beoogt de termijn van het bewijsvermoeden te verkorten van een jaar naar zes maanden. De keuze voor het toekennen van onmiddellijke werking aan deze regeling betekent dus dat de consument in een nadeligere bewijs- en rechtspositie komt te verkeren. De toelichting onderkent dit gevolg niet.

Daarnaast volstaat de verwijzing naar het overgangsrechtelijke uitgangspunt van onmiddellijke werking bij bewijsvermoedens in het BW niet, omdat daarin wordt verwezen naar regelgeving die juist ten gunste van de consument werkt.¹⁴

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de voorgestelde overgangsregeling, die onmiddellijke werking toekent aan een voor de consument nadelige regeling, nader te motiveren en in dat verband de toelichting aan te passen.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de memorie van toelichting aangevuld. Daarin wordt onderkend dat de onmiddellijke werking van de aanpassing van de termijn van bewijslastomkering met het wetsvoorstel voor de consument die een levend dier heeft gekocht of koopt ná 26 april 2022 nadelig kan uitpakken. Deze oplossing voorkomt echter dat twee overgangsrechtelijke regimes naast elkaar gaan gelden. Bovendien is deze keuze een gevolg van het feit dat de Implementatiewet verkoop goederen en levering digitale inhoud vanwege de implementatietermijn reeds moest worden ingevoerd, vooruitlopend op de nu voorliggende aanpassing van de termijn van bewijslastomkering. Verder is ook de verwijzing naar de uitgangspunten van het overgangsrecht in de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek verduidelijkt, nu deze uitgangs-

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 4.

¹⁴ Zie W.H.M. Reehuis en E.E. Slob, *Parlementaire Geschiedenis van het Nieuwe Burgerlijk Wetboek, Invoering Boeken 3, 5 en 6 (overgangsrecht)*, Kluwer: Deventer: 1991, p. 17.

punten betrekking hebben op alle bewijsvermoedens en niet uitsluitend op die ten aanzien van consumenten.¹⁵

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

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

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

¹⁵ Zie onder meer de bewijsvermoedens die in Boek 5, titel 3 zijn neergelegd over eigendom van onroerende zaken.