

Vergaderjaar 2010–2011

32 585

EU-voorstel: Groenboek over beleidsopties voor de ontwikkeling van een Europees contractenrecht voor consumenten en ondernemingen COM(2010)348

B

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 4 februari 2011

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft in reactie op de brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 20 december 2010 (32 585², A) op 21 december 2010 een brief aan de minister gezonden met vragen en opmerkingen van de PvdA-fractie.

Een kopie hiervan hebben zij gestuurd aan de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

De minister van Veiligheid en Justitie heeft op 31 januari 2011 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Kim van Dooren

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA) voorzitter, Broekers-Knol (VVD), Doek (CDA), De Graaf (VVD), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA) vicevoorzitter, Staal (D66), Franken (CDA), Van Bijsterveld (CDA), Janse de Jonge (CDA), Duthler (VVD), Haubrich-Gooskens (PvdA), De Vries (PvdA), Ten Horn (SP), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Lagerwerf-Vergunst (CU), Böhler (GL), Strik (GL), Koffeman (PvdD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

² Zie dossier E100036 op www.europapoort.nl

BRIEF AAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Den Haag, 21 december 2010

De vaste commissie voor Justitie heeft met belangstelling kennis genomen van de reactie van het kabinet op het Groenboek van de Commissie inzake de beleidsopties voor de ontwikkeling van een Europees contractenrecht (ECR) voor consumenten en ondernemingen.¹ De commissie onderschrijft de benadering van het Groenboek door het kabinet en de keuzes voor de beleidsopties die in de kabinetsreactie zijn weergegeven. De leden van de **PvdA**-fractie hebben over de kabinetsreactie nog de volgende vragen en opmerkingen. Zij geven u in overweging aan de keuzes voor beleidsopties in de kabinetsreactie de volgende accenten toe te voegen.

ECR slechts een deeloplossing

Allereerst merken deze leden op, dat waar belemmeringen worden ervaren om ten volle op de interne markt te kunnen opereren, deze zeker zo vaak worden gevonden in andere belemmeringen zoals moeizame financiële dienstverlening, taalbarrières, uiteenlopende belastingsystemen en verschillende gerechtelijke procedures. Verschillende contractrechtelijke regimes zijn daarom slechts één van de belemmeringen die het communautaire systeem bemoeilijken. Wellicht kan de reactie van de regering naar de Commissie worden aangevuld met deze kanttekening.

De juridische aard van het ECR

Deze leden onderschrijven de keuzes van het kabinet voor optie 2A en optie 4. Zij merken op, dat deze opties elkaar niet per definitie uitsluiten. Deze beide opties zouden tegelijk en in samenhang een bijdrage kunnen leveren aan het vergemakkelijken en meer transparant maken van een Europees handelsverkeer.

Optie 2A

Het lijkt zonder meer aan te bevelen dat de Europese wetgever zich bindt aan het ECR als eenduidige grondslag voor de eigen verdere wetgevingshandelingen. Dit zal de eenduidige uitleg van Europese wetgevingshandelingen vergemakkelijken en transparanter maken. Een interinstitutioneel ECR zal wellicht geen onmiddellijk voordeel voor de interne markt bieden, maar er zullen wel degelijk twee andere belemmeringen voor de interne markt – onduidelijke en soms tegenstrijdige Europese regelgeving en een verschillende uitleg door nationale rechters – kunnen worden weggenomen. Ook is de voorbeeldfunctie van de wetgever hier in het geding: een transparante en controleerbare werkwijze hoe tot wetgeving wordt gekomen, en zelf doen wat je van anderen vraagt, bevorderen draagvlak en acceptatie van Europese regelgeving.

Optie 4

Middels het instrument van de Verordening is het ECR aan te merken als een «nationaal rechtstelsel», zodat Rome I blijvend kan worden toegepast. De «hiërarchie» tussen een 28e optioneel ECR en het Weens Koopverdrag zal echter nader moeten worden onderzocht. Het zou goed zijn de Commissie hier expliciet op te attenderen. Ook zal nader moeten worden onderzocht hoe op nationaal niveau een collisie van dwingende wetsbepalingen kan worden voorkomen.

¹ COM 2010 (348).

Impact assessment

Verder merken deze leden op dat het juist voor *small and medium enterprises* (SME's) – denk aan ZZP-ers – van belang kan zijn, dat een 28e uniform optioneel instrument voor contractering in de EU voorhanden is. Het door u benadrukte impact assessment over nut en noodzaak van een Europees contractenrecht zou zich mede op deze specifieke doelgroep kunnen richten.

Deze leden hebben immers geconstateerd dat op nevenliggende handelsterreinen, zoals bijvoorbeeld de Dienstenrichtlijn en Europese mededinging, juist kleine ondernemers in de dagelijkse praktijk het onderspit delven. Het Europees aanbesteden en het verbod een project in kleine deelprojecten op te splitsen, werken ten nadele van de kleine ondernemingen. Ook is het voor deze leden maar de vraag of de toegenomen concurrentie op prijs, voor de eindgebruiker ook kwalitatieve voordelen en een transparante keuzevrijheid heeft opgeleverd.

Het toepassingsgebied van het ECR: contractpartijen

Deze leden onderschrijven de reactie inzake de noodzaak van consumentenbescherming. Doorgaans is de consument in *business to consumer* (B2C) transacties in een zwakkere positie ten opzichte van bedrijven. Er wordt echter onderkend dat er in de groep van SME's eveneens zeer kwetsbare contractspartijen zitten. Met name indien een SME eindgebruiker is in een transactie, zien deze leden weinig verschil tussen een private consument en bijvoorbeeld een ZZP-er. Het creëren van twee parallelle instrumenten voor consumenten enerzijds en SME's anderzijds, lijkt op het eerste gezicht niet bij te dragen aan transparante regelgeving. Hoewel dit het bestek van het ECR enigszins te buiten gaat, zouden deze leden er toch voor willen pleiten om tenminste SME's consumentenbescherming te bieden, indien zij als eindgebruiker-afnemer optreden in een contract.

Indien het ECR van toepassing zou kunnen zijn op *business to business* (B2B) transacties, zo merken deze leden nogmaals op, dan zou het ECR in conflict kunnen komen met het Weens Koopverdrag. Het Weens Koopverdrag is als internationaal verdrag van een hogere rangorde dan een (Europeesrechtelijk) ECR. Deze leden bevelen dan ook aan bij het impact assessment te betrekken of het ECR werkelijk bijdraagt aan een beter functionerende interne markt vergeleken met (de materiële bepalingen in) het Weens Koopverdrag.

Het toepassingsgebied van het ECR: Niet enkel grensoverschrijdend

Deze leden zouden ten behoeve van uw reactie op het Groenboek nog willen aanbevelen dat het ECR niet uitsluitend van toepassing zou behoeven te zijn op grensoverschrijdende contracten, maar dat het zou passen in ons nationale systeem van contractsvrijheid om contractanten de keuzevrijheid te laten het ECR van toepassing te laten zijn op binnenlandse contracten. Wel onderschrijven deze leden de suggestie om vooral te focussen op *online* te sluiten contracten.

Aangezien deze contracten het leeuwendeel van de grensoverschrijdende eenvoudige transacties zullen uitmaken en dit aandeel in de toekomst alleen nog maar zal toenemen, moet het ECR deze categorie van af te sluiten overeenkomsten dekkend regelen. Vooral ook SME's zullen hiervan kunnen profiteren.

De materiële werkingsfeer van het ECR

Deze leden benadrukken het belang van het algemeen gedeelte van het contractenrecht, inclusief de algemene bepalingen, die de bescherming

van de kwetsbaardere contractspartij (dwingend) regelen. Indien dit niet sluitend is geregeld, kan ook het specifiek regelen van bijzondere overeenkomsten niet tot een duurzaam resultaat komen. Deze leden geven het kabinet in overweging haar reactie naar de Europese Commissie op dit punt enigszins uit te breiden. Er zou voor het algemene gedeelte van het ECR niet alleen gekozen moeten worden voor definiëring en beschrijving van rechtsfiguren die rechtstreeks op overeenkomsten betrekking hebben, zoals aanbod en aanvaarding, wanprestatie en kwijting, opschorting en ingebrekestelling. Evenzeer zouden er zijdelings aanverwante rechtsfiguren moeten worden gedefinieerd, zoals de precontractuele goede trouw, eigendomsoverdracht, intellectuele eigendom, pandrecht, verjaring, verbintenissen uit de wet en ongerechtvaardigde verrijking. Voor wat betreft het algemene gedeelte van het ECR denken deze leden dus meer in de lijn van het bredere begrip «Europees Burgerlijk Wetboek». Teneinde regels van subsidiariteit en proportionaliteit niet te schenden, zullen rechtsfiguren conform het ECR alleen tussen partijen van toepassing kunnen zijn indien partijen zelf voor het ECR hebben gekozen als toepasselijk regime in de te sluiten overeenkomst, en indien de aanverwante rechtsfiguren zich slechts aandienen in nauwe relatie tot de te sluiten of gesloten overeenkomst. Als in het ECR te regelen bijzondere overeenkomsten, denken deze leden allereerst aan de koop op afstand en dienstencontracten in de bouw, het transport en de ICT, alsmede financiële dienstverlening. Zij menen, dat juist dit type overeenkomsten grensoverschrijdend zou kunnen worden afgesloten door SME's.

Overige belemmeringen

Tot slot zouden deze leden u nogmaals willen vragen in te gaan op het feit dat een ECR slechts één van de instrumenten is waarmee de mogelijkheden van de interne markt beter benut kunnen worden. Een ECR kan wel gedeeltelijk de taalbarrière slechten omdat door publicatie van het ECR (optie 1) in alle Europese talen in ieder geval de inhoud van het contract en de reikwijdte van de diverse bepalingen begrepen kan worden. Zoals gezegd zijn echter ook moeizame financiële dienstverlening, taalbarrières, uiteenlopende belastingsystemen en verschillende gerechtelijke procedures, factoren die ondernemers en consumenten onzeker maken over het benutten van de mogelijkheden van de interne markt. Het is zaak de onzekerheid te minimaliseren. Het verdient derhalve aanbeveling dat de Commissie ook onderzoekt of er gemeenschappelijke regels van procesrecht waaronder het bewijsrecht, geformuleerd zouden moeten worden, die als facultatief regime van toepassing zouden kunnen zijn op geschillen inzake contracten afgesloten onder het ECR.

Een kopie van deze brief wordt gezonden aan de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

De leden van de commissie zien de antwoorden van het kabinet op de opmerkingen en vragen van de leden van de **PvdA**-fractie met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
R.H. van de Beeten

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 januari 2011

Aan de leden van Uw Kamer heb ik op 7 december jl. de conceptreactie op het Groenboek Europees contractenrecht voorgelegd. In mijn brief van 20 december jl. (32 585, A) heb ik enkele vragen van de VVD-fractie van Uw Kamer over dit onderwerp beantwoord. Het verheugt mij in uw brief van 21 december jl. te lezen dat de vaste commissie voor Justitie de benadering van het Groenboek door het kabinet en de gemaakte keuzes in de kabinetsreactie onderschrijft. In deze brief ga ik mede namens de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie in op de vragen die de leden van de PvdA-fractie (hierna: de leden) mij in laatstgenoemde brief stelden over de kabinetsreactie.

Europees contractenrecht slechts een deeloplossing

De leden merken terecht op dat verschillende contractrechtelijke regimes slechts één van de belemmeringen zijn van het communautaire systeem (de interne markt). Om die reden stelt het kabinet in zijn reactie dat ook bij volledige harmonisatie van het contractenrecht de interne markt belemmeringen zou blijven houden door onder meer verschillen tussen de lidstaten in taal en (kosten, inrichting en duur van) civiele procedures. Harmonisatie van het contractenrecht kan dus wel bijdragen aan verbetering van de werking van de interne markt, maar zal niet alle problemen oplossen (p. 1 van de kabinetsreactie).

De juridische aard van het Europees contractenrecht

De leden stellen dat de opties voor een gereedschapskist en voor een optioneel instrument tegelijk en in samenhang een bijdrage kunnen leveren aan het vergemakkelijken van het Europese handelsverkeer. Ik steun dit standpunt van de leden volledig. In de kabinetsreactie worden om die reden zowel de gereedschapskist voor betere Europese wetgeving als een optioneel instrument onder voorwaarden gesteund.

Optie 4

De leden zijn van oordeel dat de hiërarchie tussen een optioneel instrument en het Weens Koopverdrag nader door de Europese Commissie zou moeten worden onderzocht. Het Weens Koopverdrag staat alleen ter beschikking voor business-to-business (B2B) contracten. Indien een optioneel instrument tot stand wordt gebracht, biedt dit B2B-contractpartijen een extra keuzemogelijkheid voor wat betreft het toepasselijk recht op de overeenkomst. Welk recht (het optioneel instrument, het Weens Koopverdrag of een nationaal recht) partijen willen toepassen, bepalen zij dus zelf. Gezien het feit dat het Weens Koopverdrag een *opt-out* systeem kent (het is van toepassing, tenzij uitgesloten), en een optioneel instrument naar zijn aard een *opt-in* karakter heeft (het geldt niet, tenzij het van toepassing is verklaard), is het van belang dat de Europese Commissie aandacht besteedt aan de wisselwerking tussen deze twee instrumenten. Afhankelijk van de respectieve toepassingsgebieden zou een keuze voor een optioneel instrument, zonder het uitdrukkelijke uitsluiten van de toepasselijkheid van het Weens Koopverdrag namelijk kunnen betekenen dat bepaalde onderdelen van de overeenkomst geregeld worden door dat optioneel instrument, terwijl voor het overige het Weens koopverdrag van toepassing zou kunnen zijn. Het is de taak van de Europese Commissie om hierover duidelijkheid te creëren.

Het kabinet vraagt daarom de Europese Commissie op p. 5 van de kabinetsreactie om een nadere analyse van de verhouding tussen het optionele instrument en andere internationale regelingen op het terrein van het contractenrecht zoals het Weens Koopverdrag.

Volgens de leden zou ook moeten worden onderzocht hoe op nationaal niveau een collisie van dwingende wetsbepalingen kan worden voorkomen. Wordt een optioneel instrument in een Verordening opgenomen en kiezen partijen voor het optioneel instrument als het toepasselijke recht op hun overeenkomst, dan zullen eventuele dwingende regels uit die Verordening voorrang hebben boven dwingende regels van het (nationale) recht dat zonder de rechtskeuze voor dat optionele instrument van toepassing zou zijn geweest. Het verdient echter aanbeveling om dit in de Verordening zelf uitdrukkelijk aan te geven, waarbij ook het aanbeveling verdient om de verhouding van zo'n optioneel instrument tot Verordening Rome I te verduidelijken. In de kabinetsreactie wordt de Europese Commissie gevraagd aandacht te besteden aan de vraag hoe partijen een keuze voor een optioneel instrument kunnen maken binnen de regels van de Verordening Rome I (pp. 3–4 van de kabinetsreactie).

Sommige dwingende regels uit het Burgerlijk Wetboek hebben net als een eventuele Verordening waarin een optioneel instrument zou kunnen worden opgenomen, een Europese bron. Tegenstrijdigheden tussen deze regels moeten met het oog op de rechtszekerheid worden voorkomen. Om die reden vraagt het kabinet de Europese Commissie om rekening te houden met bestaande en aanstaande instrumenten, waaronder de kaderrichtlijn consumentenrechten (p. 5 van de kabinetsreactie).

Impact assessment

De leden merken op dat een optioneel instrument juist voor small and medium enterprises (SME's) van belang kan zijn. Een *impact assessment* over nut en noodzaak van een dergelijk instrument zou zich volgens deze leden ook op SME's kunnen richten.

Het kabinet heeft in de kabinetsreactie opgenomen dat de behoefte aan bescherming van een SME in diens relatie tot een groot bedrijf onderdeel zou kunnen uitmaken van het impact assessment (p. 2 van de kabinetsreactie).

Het toepassingsgebied van het Europees contractenrecht: contractspartijen

De leden pleiten ervoor om SME's dezelfde bescherming te bieden als consumenten indien SME's als eindgebruiker-afnemer optreden. Het kabinet schrijft in de reactie (p. 2) dat een optioneel instrument een bepaling zou kunnen bevatten dat de consumentbeschermende bepalingen in voorkomend geval ook van toepassing kunnen zijn op een dergelijke verhouding voor zover die SME met een consument gelijkgesteld kan worden (reflexwerking). Het kabinet heeft een voorkeur voor een dergelijke reflexwerking voor uitzonderingsgevallen boven een regeling die voor alle *business to consumer* (B2C) en *business to SME* (B2SME) contracten eenzelfde bescherming biedt. Het streven naar een zelfde regeling voor B2C en B2SME contracten zou kunnen betekenen dat het beschermingsniveau gemiddeld lager gaat liggen dan het huidige beschermingsniveau voor consumenten omdat het beschermingsniveau voor SME's nu lager ligt dan voor consumenten.

De leden merken op dat een instrument voor Europees contractenrecht in geval van B2B transacties in conflict zou kunnen komen met het Weens Koopverdrag. Deze leden bevelen dan ook aan bij het impact assessment

te betrekken of een Europees contractenrecht werkelijk bijdraagt aan een beter functionerende interne markt vergeleken met het Weens Koopverdrag. Bij het onderzoeken van de toegevoegde waarde van een Europees contractenrecht zal de Europese Commissie inderdaad ook de relatie tot het Weens Koopverdrag moeten bezien. De toegevoegde waarde van een Europees contractenrecht zal groter zijn naarmate het een ruimer toepassingsgebied heeft dan het Weens Koopverdrag dat alleen op B2B overeenkomsten betreffende koop van roerende zaken ziet.

Het toepassingsgebied van het Europees contractenrecht: niet enkel grensoverschrijdend

De leden bevelen aan dat een Europees contractenrecht niet uitsluitend van toepassing zou behoeven te zijn op grensoverschrijdende contracten. Het zou volgens deze leden passen in ons nationale systeem van contractsvrijheid om contractanten de keuzevrijheid te laten het Europees contractenrecht van toepassing te laten zijn op binnenlandse contracten. Ik deel de mening van de leden dat het voor contractspartijen eenvoudig zou zijn als zij op hun grensoverschrijdende en nationale contracten hetzelfde recht zouden kunnen toepassen. Vanwege in ieder geval de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit ligt voor de hand dat een Europees optioneel instrument zich concentreert op grensoverschrijdende contracten. Om partijen bij een nationaal contract ook de mogelijkheid van een Europees contractenrecht te bieden, staat in de kabinetsreactie (p. 6) dat het aanbeveling verdient dat de Europese Commissie de lidstaten in de gelegenheid stelt en stimuleert om het optioneel instrument ook als keuzemogelijkheid aan te bieden voor nationale contracten. Partijen zouden dan dus ook bij een nationaal contract voor het optionele instrument kunnen kiezen (een materieelrechtelijke rechtskeuze) in plaats van de regels uit het nationale recht.

In de kabinetsreactie staat dat het kabinet streeft naar een instrument dat op zowel online als offline overeenkomsten van toepassing is. De toegevoegde waarde van een optioneel instrument zal bij online contracten het grootste zijn. Het is voor partijen bij een online contract echter niet altijd makkelijk vast te stellen waar de wederpartij zich bevindt. Hierdoor is niet altijd duidelijk of er in een gegeven geval sprake is van een nationaal of van een grensoverschrijdend contract. De bijzondere aard van online contracten brengt met andere woorden mee dat een onderscheid tussen nationale en grensoverschrijdende contracten voor wat betreft de toepasselijkheid van een eventueel optioneel instrument af zal kunnen doen aan de toegevoegde waarde van zo'n instrument voor de rechtspraak.

De materiële werkingsfeer van het ECR

De leden benadrukken het belang van het algemeen gedeelte van het contractenrecht, inclusief de algemene bepalingen, die de bescherming van de kwetsbaardere contractspartij (dwingend) regelen. Indien dit niet sluitend is geregeld, kan ook het specifiek regelen van bijzondere overeenkomsten volgens de leden niet tot een duurzaam resultaat komen. Wanneer de leden bedoelen dat bijvoorbeeld het bestaande dwingende consumentenrecht in een Europees contractenrecht moet worden overgenomen, steun ik dit standpunt volledig. In de kabinetsreactie is dit op p. 9 verwoord. De reeds bestaande Europese regels, zoals vastgelegd in de consumentenrichtlijnen, moeten volgens de kabinetsreactie worden verdisconteerd in een instrument voor Europees contractenrecht. Dat betekent dat de onderdelen van de kaderrichtlijn consumentenrechten die volledig geharmoniseerd worden, één op één moeten worden overgenomen in het instrument voor Europees contractenrecht.

Overige belemmeringen

Tot slot vragen de leden mij in te gaan op het feit dat een Europees contractenrecht slechts één van de instrumenten is waarmee de mogelijkheden van de interne markt beter benut kunnen worden. Het verdient volgens deze leden aanbeveling dat de Europese Commissie ook onderzoekt of er gemeenschappelijke regels van procesrecht waaronder het bewijsrecht, geformuleerd zouden moeten worden, die als facultatief regime van toepassing zouden kunnen zijn op geschillen inzake contracten afgesloten onder een instrument voor Europees contractenrecht. Met de genoemde leden ben ik van mening dat een Europees contractenrecht slechts een van de middelen is om de interne markt beter te benutten. Verbetering van de regels van internationaal procesrecht kan ook bijdragen aan vereenvoudiging van grensoverschrijdende handel. Daar wordt op dit moment aan gewerkt. Als voorbeelden noem ik Verordening (EG) nr. 861/2007 van 11 juli 2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen, Verordening (EG) nr. 1896/2006 van 12 december 2006 tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure en de herziening van Verordening (EG) nr. 44/2001 van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten