
Vergaderjaar 2008–2009 B

31 733**Subsidiariteitstoets van het voorstel voor een richtlijn betreffende consumentenrechten (COM(2008)614def)****Nr. 2****BRIEF VAN DE TIJDELIJKE GEMENGDE COMMISSIE
SUBSIDIARITEITSTOETS**

Aan:

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken van de Eerste Kamer

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken van de Tweede Kamer

Den Haag, 21 oktober 2008

Zoals u bekend toetst de tijdelijke commissie subsidiariteitstoets, samen met de betrokken vakcommissies voorstellen van de Europese Commissie aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. De te volgen procedure is weergegeven in kamerstuk 30 389, nr. 1 (p. 7–9).

Onlangs heeft de Europese Commissie bovengenoemd voorstel¹ gepubliceerd. Dit voorstel is opgenomen in de lijst van voorstellen voor Europese wet- en regelgeving die zijn geselecteerd voor de parlementaire subsidiariteitstoets (zie Kamerstuk 22 112, nr. 621) Hierover heeft de TGCS bijgaande adviesaanvraag opgesteld ten behoeve van uw commissie.

De TGCS verzoekt uw commissie om de TGCS vóór 12 november 2008 12:00 uur een gemotiveerd advies te zenden over de vragen of voor onderhavig richtlijnvoorstel voldoende rechtsgrondslag in het EG-Verdrag bestaat en of met het voorstel is voldaan aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit (artikel 5 EG-Verdrag).

De voorzitter van de tijdelijke gemengde commissie subsidiariteitstoets,
J. J. van Dijk

¹ Gedrukt onder kamerstuknummer 31 733, A/1.

ADVIESAANVRAAG COM(2008) 614 DEF

Toetsing aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit van het voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de contractuele rechten van de consument

Adviesaanvraag

In het kader van de parlementaire subsidiariteitstoets verzoekt de Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteitstoets de vaste commissies voor Economische Zaken van de Eerste Kamer en van de Tweede Kamer haar uiterlijk 12 november 2008 12:00 uur een gemotiveerd advies te zenden over de vragen of voor onderhavig richtlijnvoorstel voldoende rechtsgrondslag in het EG-Verdrag bestaat en of met het voorstel is voldaan aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit (artikel 5 EG-Verdrag).

Behandeltraject op Europees niveau

Het voorstel zal door de Raad Concurrentievermogen via de codecisieprocedure worden behandeld, wat betekent dat het Europees Parlement medebeslissingsrecht heeft. Ook moet het Economisch en Sociaal Comité worden geraadpleegd. Een eerste behandeling van het voorstel is voorzien in genoemde Raad van 1–2 december.

Samenvatting voorstel

Het doel van het voorstel is te komen tot een beter functioneren van de interne markt voor wat betreft het verkeer tussen ondernemingen en de consument (de zogenaamde «business-to-consumer internal market») door het vertrouwen van de consument in de interne markt te vergroten en de terughoudendheid van ondernemingen om grensoverschrijdend te handelen te verkleinen. Deze algemene doelstelling moet worden bereikt door de bestaande fragmentatie te verkleinen, de bestaande regelgeving te stroomlijnen en de consumenten een hoog algemeen niveau van bescherming en adequate informatie over (de uitoefening van) hun rechten te verschaffen. De Commissie zal een werkwijze inrichten die de beste manier om consumenten te informeren over hun basisrechten met betrekking tot koop bevat.

Het voorstel ziet op volledige harmonisatie en houdt concreet het volgende in:

- goederen moeten binnen 30 dagen worden geleverd;
- de consument krijgt bij verkoop op afstand, verkoop buiten een winkel of verkoop onder druk 14 dagen bedenktijd en kan zijn aankoop gedurende deze termijn annuleren, de verkoper moet dan binnen 30 dagen de koopprijs terugbetalen;
- onredelijk bezwarende (oneerlijke) contractvoorwaarden zijn niet toegestaan, er is een nieuwe «zwarte lijst» opgesteld;
- er worden gemeenschappelijke regels opgesteld voor online-veilingen en er komt meer bescherming tegen verkoop onder druk;
- er worden standaardregels opgesteld voor het ruilen of teruggeven van ondeugdelijke producten.

Het richtlijnvoorstel is het resultaat van een proces dat in 2004 is gestart om het consumentenacquis te herzien en dat als doel heeft het bestaande regelgevende kader te vereenvoudigen en te completeren.

Met het richtlijnvoorstel wil de Commissie vier richtlijnen op het terrein van de contractuele rechten van consumenten bestaande vervangen:

- Richtlijn 85/577/EEG van de Raad van 20 december 1985 betreffende de

- bescherming van de consument bij buiten verkooppunten gesloten overeenkomsten;
- Richtlijn 93/13/EEG van de Raad van 5 april 1993 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten;
- Richtlijn 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 1997 betreffende de bescherming van de consument bij op afstand gesloten overeenkomsten;
- Richtlijn 1999/44/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 1999 betreffende bepaalde aspecten van de verkoop van en de garanties voor consumptiegoederen.

Het voorstel voegt deze vier richtlijnen samen in één overkoepelend instrument. Het beoogt de gezamenlijke aspecten op een systematische wijze te regelen en bestaande regels te moderniseren en simplificeren. Ook wil het inconsistenties en lacunes in de bestaande regelgeving opheffen.

Rechtsgrondslag

De Commissie baseert het voorstel op artikel 95 EG-Verdrag. Op grond van dit artikel kunnen maatregelen worden vastgesteld inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en werking van de interne markt betreffen.

Argumenten Europese Commissie ter zake van subsidiariteit

De Commissie stelt dat de doelstellingen van het voorstel niet voldoende door de lidstaten kunnen worden bereikt om de volgende redenen. De juridische fragmentatie van de regeling van consumentenrechten kan niet door de individuele lidstaten worden opgelost omdat deze het gevolg is van verschillen in implementatie van de in de bestaande richtlijnen opgenomen minimumvoorwaarden door de lidstaten zelf. Verder zal het ongecoördineerd aanpakken van gaten in de regelgeving en inconsistenties in Gemeenschapsregelgeving en het inspelen op nieuwe ontwikkelingen in de markt leiden tot meer fragmentatie en vergroting van het probleem. Alleen een gecoördineerd Gemeenschapsoptreden kan bijdragen tot de vervolmaking van de interne markt, aldus de Commissie.

Optreden door lidstaten alleen op een ongecoördineerde manier zal de interne markt niet in staat stellen om tot resultaten te komen voor zowel het MKB als consumenten. Een dergelijk optreden zal het potentieel van de «business-to-consumer» interne markt niet benutten. Met name het MKB kan volgens de Commissie direct profiteren van het groeipotentieel van grensoverschrijdende handel. Tevens zou het consumenten de mogelijkheid onthouden om te profiteren van een interne markt met meer keuze uit en betere prijzen van grensoverschrijdende aanbiedingen. Ten slotte zou het de ontwikkeling van concurrerende ondernemingen beperken, met name MKB'ers die hun handel binnen de Gemeenschap willen uitbreiden.

De doelstellingen van het voorstel kunnen beter worden bereikt door actie op Gemeenschapsniveau om de volgende redenen.

Het voorstel is gebaseerd op volledige harmonisatie van Gemeenschapsconsumentenovereenkomstenrecht. De positieve gevolgen van het voorstel op de detailhandel zouden aanzienlijk zijn. Uit het bij het voorstel gevoegde impact assessment blijkt dat de administratieve lasten voor ondernemingen die grensoverschrijdend willen handelen worden verlaagd.

Het voorstel zal een eenvormige regeling creëren die een hoog niveau van consumentenbescherming waarborgt en handelaars in staat stelt om te

verkopen aan consumenten in 27 lidstaten, zoals zij dat zouden doen in hun eigen lidstaat. Het voorstel zal de kosten voor de verkopers daarom aanmerkelijk verminderen en het zal tegelijkertijd de consumenten een hoog beschermingsniveau bieden.

De discrepantie tussen de groei van de binnenlandse en grensoverschrijdende verkopen is in het bijzonder van belang voor de handel op internet, waarvoor het groeipotentieel hoog is. Het richtlijnvoorstel zou daarom volgens de Commissie een van de meest tastbare resultaten van de «business-to-consumer»-interne markt kunnen zijn.

De juridische fragmentatie van de regeling van consumentenrechten als gevolg van de nationale implementatie door de lidstaten van de minimum-harmonisatieclausules in de bestaande richtlijnen is aangetoond door een vergelijkend rechtsonderzoek van het consumentenacquis in alle 27 lidstaten. Het is gepubliceerd op de volgende website:
http://ec.europa.eu/consumers/rights/cons_acquis_en.htm#comp.
Het Eurobarometeronderzoek uit 2008 laat zien dat de juridische fragmentatie een belangrijke hindernis vormt voor de grensoverschrijdende handel, aldus de Commissie.

De reikwijdte van het voorstel is beperkt tot regels voor consumentenbescherming in overeenkomsten die zijn gesloten tussen handelaars en consumenten. Het voorstel ziet op een volledige harmonisatie van alle consumentenbeschermingsaspecten die van belang zijn voor grensoverschrijdende handel. Dit betreft de aspecten die voor handelaars van wezensbelang zijn bij het opstellen van hun standaardvoorwaarden en het vormgeven van hun informatiemateriaal, alsmede voor de activiteiten van hun onderneming (zoals het management op afstand van teruggezonden goederen of directe verkoop).

Het voorstel voldoet daarom aan het subsidiariteitsbeginsel, aldus de Commissie.

Argumenten Europese Commissie ter zake van proportionaliteit Het voorstel voldoet volgens de Commissie aan het proportionaliteitsbeginsel om de volgende redenen.

Het voorstel regelt alleen de kernaspecten van consumentenovereenkomstenrecht en interfereert niet met meer algemene overeenkomstenrechtelijke beginselen, zoals de bevoegdheid om overeenkomsten te sluiten of schadevergoedingen.

Het voorstel is van toepassing op zowel nationale als grensoverschrijdende overeenkomsten, wat in lijn is met de uitkomsten van (de consultaties naar aanleiding van) het aan het voorstel voorafgegaane Groenboek inzake de herziening van het consumentenacquis (uit februari 2007)¹. Opnemng van binnenlandse handelstransacties binnen het bereik van het voorstel is proportioneel met het doel van simplificatie van het Gemeenschappelijk raamwerk, omdat het een duaal regime voorkomt dat tot verdere fragmentatie en verstoringen in de mededinging zou leiden tussen ondernemingen die uitsluitend binnenlands en die uitsluitend grensoverschrijdend opereren.

De administratieve lasten voor publieke autoriteiten zouden te verwaarlozen zijn, omdat deze uitsluitend notificatie van de Commissie betreffen van het nationale recht inzake oneerlijke voorwaarden in overeenkomsten in het kader van een comitologieprocedure.

¹ COM(2006) 744, De Tweede Kamer heeft schriftelijk overleg gevoerd (zie kamerstukken 22 112, 584) met de regering over de regeringsreactie op het Groenboek (zie Kamerstukken 22 112, nr. 534).

Als gevolg van de volledige harmonisatie zullen de administratieve lasten voor Gemeenschapshandelaren die hun zakelijke activiteiten grensoverschrijdend willen uitbreiden aanmerkelijk dalen. Sommige ondernemingen die alleen binnenlands opereren en geen belang hebben om te profiteren van de interne markt zullen een gering verlies leiden als gevolg van hun lage eenmalige kosten voor aanpassing aan de veranderingen in regelgeving. Voor detailhandelaren die direct met elkaar zaken doen («face-to-face business») wordt een kleine extra last verwacht voor specifieke soorten van «face-to-face business», zoals tweedehandswinkels die handelen als tussenpersoon voor consumenten.

Indien het voorstel consumentenbescherming en mededinging in de detailhandel vergroot door meer grensoverschrijdende aanbiedingen, zullen de consumenten meer voordeel hebben omdat zij van meer keuzemogelijkheden, betere kwaliteit en lagere prijzen kunnen genieten.

Standpunt Nederlandse regering

Regeringsreactie op het Groenboek

Uit de (algemene appreciatie in de) regeringsreactie, die dateert van 31 mei 2007, op het Groenboek blijkt onder meer het volgende.

De regering is verheugd dat de Commissie onderkent dat het bij de herziening van het consumentenacquis van groot belang is, dat «onder strikte eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel een juist evenwicht wordt gevonden tussen een hoog beschermingsniveau voor de consument en het concurrentievermogen van het bedrijfsleven». Net als de Commissie is de regering van mening dat er bij de herziening van het consumentenacquis een goede verhouding moet blijven bestaan tussen het beschermingsniveau voor de consument en de (administratieve) lasten voor de ondernemer. Voorstellen voor nieuwe regelgeving ten behoeve van consumenten moeten om die reden worden getoetst aan de criteria van «better regulation».

De Commissie vermeldt in het Groenboek dat het gebrek aan consumentenvertrouwen en als gevolg daarvan het achterblijven van grensoverschrijdende consumentenaankopen, één van de belangrijkste redenen is voor de herziening van het consumentenacquis. De regering is van oordeel dat de Commissie haar stellingen betreffende het gebrek aan consumentenvertrouwen en de oorzaken en gevolgen daarvan onvoldoende onderbouwt en concretiseert in het Groenboek. Daardoor is het moeilijk vast te stellen wat de aard en de omvang is van het probleem betreffende het gebrekkige consumentenvertrouwen en in hoeverre dit probleem kan worden opgelost door het Europese consumentenrecht aan te passen.

De regering is van oordeel dat ook de mate waarin het consumentenrecht wordt nageleefd en gehandhaafd van invloed kan zijn op het consumentenvertrouwen. Bij de afweging of aanpassing van het Europese consumentenrecht nodig is, zal steeds moeten worden bekeken of hetzelfde effect niet kan worden bereikt met een effectievere handhaving van het bestaande consumentenrecht.

De regering merkt in aanvulling hierop nog op dat consumenten en handelaren in Nederland al jaren zeer goede ervaringen hebben met de geschillenbeslechting door geschillencommissies en de regering benadrukt dat zij deze ruimte wil behouden.

De regering heeft er begrip voor dat de Commissie in het Groenboek aandacht besteedt aan de verbintenisrechtelijke gevolgen van het niet naleven van het consumentenrecht en de rechtsmogelijkheden voor consumenten. De regering merkt op dat het burgerlijk procesrecht en het verbintenisrecht in iedere Lidstaat een innerlijk consistent systeem is dat gebaseerd is op algemene beginselen en dat deze nationale systemen niet uit balans mogen raken. Daarom is van belang dat eventuele voor-

stellen geen inbreuk maken op de algemene aan het contractenrecht en het procesrecht ten grondslag liggende beginselen, maar daarop aansluiten.

Regeringsreactie op het wetgevings- en werkprogramma 2008 van de Europese Commissie

In de regeringsreactie op het wetgevings- en werkprogramma 2008 van de Europese Commissie (zie Kamerstukken 2007–2008, 22 112, nr. 600) van 19 december 2007 geeft de regering aan het voornemen van de Commissie te ondersteunen om te komen met voorstellen die de regelgeving op het gebied van het Europese consumentenrecht vereenvoudigen en verbeteren. Naar het oordeel van de regering zou het voorgestelde kaderinstrument hieraan een bijdrage kunnen leveren. Wel benadrukt de regering dat zij elk concreet voorstel van de Commissie grondig zal analyseren om te bezien of behalve met het subsidiariteitsbeginsel ook rekening wordt gehouden met het proportionaliteitsbeginsel, in casu het juiste evenwicht tussen een hoog beschermingsniveau voor de consument en het concurrentievermogen van het bedrijfsleven. Daarbij is voor de regering de vraag leidend welk middel het meest geschikt is om het doel van consumentenbescherming te bereiken, zonder daarbij onevenredige lasten voor het Nederlandse bedrijfsleven te veroorzaken. De regering zal in dit herzieningsproces streven naar vermindering van regeldruk en administratieve lasten.

Met betrekking tot de voorstellen tot volledige harmonisatie – de bestaande Europese regelingen gaan uit van minimumharmonisatie – erkent de regering dat volledige harmonisatie op een aantal terreinen die door de bestaande consumentenrichtlijnen worden bestreken wenselijk kan zijn. Daarom wijst de regering het beginsel van volledige harmonisatie op voorhand niet af. Het gaat echter te ver op voorhand te bepalen dat alle consumentenrichtlijnen uit zouden moeten gaan van volledige harmonisatie. Maatwerk is nodig, waarbij nut en noodzaak van een herzieningsvoorstel moet worden aangetoond.

De regering zal zich in het vervolgtraject blijven inspannen voor het bereiken van een goede balans tussen consumentenbescherming en concurrentievermogen van het bedrijfsleven en zal de herzieningsvoorstellen hierop analyseren.