

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1265

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2011

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vijf fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Richtlijn wijziging basisnormen voor de bescherming tegen de gevaren aan blootstelling ioniserende straling (Kamerstuk 22 112, nr. 1263)

Fiche 2: Richtlijn en verordening inzake patiënteninformatie over receptgeneesmiddelen (Kamerstuk 22 112, nr. 1264)

Fiche 3: Mededeling en verordening voor een gemeenschappelijk Europees kooprecht

Fiche 4: Mededeling Het industriebeleid: het concurrentievermogen versterken (Kamerstuk 22 112, nr. 1266)

Fiche 5: Wijziging verordening risicodelende instrumenten met betrekking tot financiële stabiliteit (Kamerstuk 22 112, nr. 1267)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche : Verordening en mededeling voor een gemeenschappelijk Europees kooprecht

1. Algemene gegevens

Titels voorstel:

Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een gemeenschappelijk Europees kooprecht

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, het Europees Economisch en Sociaal comité van de regio's. Een gemeenschappelijk Europees kooprecht om grensoverschrijdende transacties in de eengemaakte markt te vergemakkelijken.

Datum Commissiedocumenten: 11 oktober 2011

Nr. Commissiedocumenten: COM(2011) 635 definitief en COM(2011) 636 definitief

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=200899

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board: SEC(2011) 1 165 definitief en SEC(2011) 1 166 definitief.

Behandelingstraject Raad: Presentatie JBZ Raad 28 oktober jl.; Raadswerkgroep Burgerlijk Recht.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Veiligheid en Justitie, in nauwe samenwerking met het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie t.a.v. consumenten- en business-to-business-aangelegenheden.

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:

- a) *Rechtsbasis:* artikel 114 VWEU.
- b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement:* Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissingsrecht Europees Parlement (artikel 294 WVEU)
- c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:* geen.

2. Samenvatting BNC-fiche

– Korte inhoud voorstel

De Commissie introduceert een optioneel gemeenschappelijk Europees kooprecht, dat bij grensoverschrijdende contracten in business-to-business (B2B) (mits een van de partijen een kleine of middelgrote onderneming, is) en business-to-consumer (B2C)-transacties door partijen kan worden gekozen als toepasselijk recht.

– Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Zowel met betrekking tot de bevoegdheidsgrondslag (artikel 114 VWEU) als ten aanzien van de proportionaliteit zal Nederland nadere opheldering van de Commissie vragen. Het subsidiariteitsoordeel is positief en het proportionaliteitsoordeel deels positief en deels negatief.

– Implicaties/risico's/kansen

Voor het kooprecht wordt een optioneel en volgens de Europese Commissie in alle lidstaten uniform 28^e (communautair) rechtsstelsel voorgesteld dat partijen kunnen aanmerken als het op hun contract toepasselijke recht. Dit levert kansen op voor een beter functionerende interne markt, maar kent als risico's dat het instrument onvoldoende praktische meerwaarde biedt voor de partijen.

Nederlandse positie en eventuele acties

Nederland streeft naar een gemeenschappelijk Europees kooprecht dat rechtszekerheid en een hoog niveau van bescherming voor consumenten en ondernemingen biedt, zonder onevenredige lasten voor het bedrijfsleven. Nederland stelt zich constructief op tegenover een optioneel instrument, maar heeft ook de nodige vraag- en aandachtspunten. Zo blijkt, mede gelet op de vaak kritische reacties van de kant van de belanghebbenden, niet zonder meer dat het optionele instrument de gewenste meerwaarde biedt voor ondernemingen en consumenten. Ook wordt van de Commissie nader uitsluitsel verwacht over de bevoegdheidsgrondslag. Onvoldoende duidelijk is verder hoe het voorstel rekening houdt met de bestaande Europese regelgeving (acquis) op dit terrein (m.n. de Richtlijn consumentenrechten, de Richtlijn late betalingen en de Richtlijn elektronische handel), en het internationale privaatrecht (Verordeningen Rome I en II alsmede het Weens Koopverdrag), hoe het instrument aangepast gaat worden aan toekomstige wijzigingen van het acquis en of het voorgestelde instrument qua reikwijdte niet onnodig breed is. Ten slotte is de vraag hoe moet worden omgegaan met contractgerelateerde kwesties die niet door het Commissievoorstel worden bestreken, zoals rechtspersoonlijkheid en vertegenwoordiging.

3. Samenvatting voorstel

– Inhoud voorstel

Op 11 oktober 2011 heeft de Europese Commissie een voorstel voor een verordening ingediend betreffende een gemeenschappelijk Europees kooprecht. De ontwerpverordening (hierna ook: voorstel) bevat 16 artikelen met, onder meer, bepalingen over definities, de reikwijdte, het facultatieve karakter en informatievoorschriften. Bijlage I van de ontwerpverordening bevat de tekst van het gemeenschappelijk Europees Kooprecht, en bevat 186 bepalingen bijvoorbeeld die de rechten en plichten van partijen vooraf, en gedurende de duur van een overeenkomst, regelen. Bijlage II van de ontwerpverordening bevat een standaardmededeling over het gemeenschappelijk Europees kooprecht die de ondernemer de consument moet verstrekken voordat overeenstemming over de toepasselijkheid van het Europees kooprecht tot stand komt.

Het voorstel is bedoeld om belemmeringen bij grensoverschrijdende handel weg te nemen. Deze belemmeringen zouden deels voortkomen uit de verschillen tussen nationale regelingen inzake het contractenrecht en zouden kunnen leiden tot extra transactiekosten en rechtsonzekerheid voor ondernemingen en het vertrouwen van de consument in de interne markt kunnen ondermijnen. In het bijzonder kleine en middelgrote ondernemingen met beperkte middelen zouden vanwege hoge transactiekosten, terughoudend zijn om grensoverschrijdende transacties te sluiten. Met dit voorstel tracht de Commissie het functioneren van de interne markt te verbeteren door de uitbreiding van grensoverschrijdende handel voor ondernemingen en grensoverschrijdende koop voor consumenten te faciliteren.

De ontwerpverordening voorziet in een gemeenschappelijk Europees kooprecht door het creëren van een tweede (optioneel) regime voor de koop binnen het nationale recht van de lidstaten. Het gemeenschappelijk

Europese kooprecht kan slechts op vrijwillige basis en met expliciete toestemming van de partijen gaan gelden voor grensoverschrijdende contracten. Hebben partijen hiervoor gekozen, dan maakt het Europees kooprecht integraal deel uit van het op de transactie toepasselijke nationale contractenrecht. Het Europese kooprecht kan gaan gelden voor business-to-business-transacties (B2B), mits een van de partijen een kleine of middelgrote onderneming is, en business-to-consumer-transacties (B2C).

De Commissie stelt dat de ontwerpverordening geen afbreuk doet aan de EU-regels over het internationale privaatrecht (de Verordeningen Rome I en Rome II) en dat het hoge niveau van consumentenbescherming in het huidige acquis wordt gerespecteerd.

Toepassingsgebied

De ontwerp-verordening is van toepassing op business-to-business (B2B) (mits een van de partijen een kleine of middelgrote onderneming is) en business-to-consumer (B2C)-transacties, met dien verstande dat:

- het moet gaan om grensoverschrijdende contracten (op vrijwillige basis, alleen als beide partijen expliciet instemmen met toepassing van het gemeenschappelijke Europese kooprecht); lidstaten krijgen voorts de vrijheid om partijen de keuze te geven om het Europees kooprecht ook toe te passen op contracten die binnen het eigen land worden gesloten;
- het betreft koopovereenkomsten, overeenkomsten voor de levering van digitale inhoud, zoals software of smartphone-applicaties, en contracten over verbonden diensten, zoals een onderhoudscontract;
- het voorstel zowel online als offline contracten omvat, maar onder meer financiële overeenkomsten en contracten over consumentenkrediet uitsluit, en
- het gebruik van het gemeenschappelijke Europese kooprecht ook mogelijk is bij handel tussen partijen uit de EU-lidstaten en ondernemers uit derde landen.

Het voorstel beoogt zoveel mogelijk een integrale regeling van de koopovereenkomst te geven, van het sluiten van de overeenkomst tot bijvoorbeeld de consequenties bij wanprestatie, maar ziet niet op alle aspecten ervan. Zo blijft het leerstuk van de vertegenwoordiging onderworpen aan het toepasselijke nationale recht (en verdragen). Het voorstel geldt mede voor de Europese Economische Ruimte.

Impact assessment Commissie

De Commissie stelt in haar impact assessment dat het consumentenvertrouwen ten aanzien van het doen van grensoverschrijdende aankopen gering is. De verschillen in het contractenrecht van de lidstaten werpen, aldus de Commissie, barrières op voor ondernemers en consumenten die grensoverschrijdend willen handelen of aankopen. Er bestaat geen volledig geharmoniseerde set van regels die ondernemers en consumenten kunnen gebruiken als zij grensoverschrijdende transacties willen doen. De Commissie heeft in een Groenboek zeven beleidsopties op een rij gezet¹ en komt nu tot de conclusie dat een verordening met een optioneel instrument inzake het kooprecht het beste tegemoet zou komen aan de eisen van de interne markt. Enerzijds doordat het gebruikt kan worden op vrijwillige basis en de nationale regelgeving niet zou vervangen, anderzijds doordat het voor alle 27 EU-lidstaten wel één uniform stelsel van regels inzake de koop zou bieden. Doordat het een optioneel instrument is waarvoor partijen kunnen kiezen, en niet een nieuw dwingend rechtsregime voor grensoverschrijdende handel, zouden de administratieve lasten worden beperkt. Daarnaast zou een optioneel instrument geen administratieve lasten opleggen aan ondernemers die slechts nationale handel bedrijven en het optionele instrument niet

¹ COM(2010) 338 def. van 1 juli 2010.

gebruiken.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

- a) *Bevoegdheid*: De bevoegdheidsgrondslag is artikel 114 VWEU. Artikel 114 VWEU ziet op de harmonisatie van nationale wetgeving die de instelling en de goede werking van de interne markt betreffen. Het Commissievoorstel betreft echter formeel geen harmonisatie – het instrument is immers optioneel –, maar is eerder een instrument met een sui-generis-karakter. Bovendien betreft het voorstel ook onderwerpen, zoals schadevergoeding en verjaring, waarvan niet direct duidelijk is dat de uiteenlopende nationale regelingen ter zake als zodanig een belemmering voor de goede werking van de interne markt vormen. Nederland meent daarom dat de Commissie haar bevoegdheid nader moet onderbouwen.
- b) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*:
Subsidiariteit: positief.
Om te kunnen komen tot een betere werking van de interne markt voor ondernemers en consumenten is in beginsel optreden op Europees niveau gewenst. Daarmee is aan de subsidiariteitstoets voldaan.
Proportionaliteit: deels positief en deels negatief.
Bij de proportionaliteit heeft Nederland de nodige vraagpunten voor de Commissie. Positief is dat de reikwijdte van het voorstel is beperkt tot grensoverschrijdende transacties. Daardoor kunnen ondernemers en consumenten die over de grens overeenkomsten willen aangaan baat hebben bij het optionele instrument. Onvoldoende duidelijk is echter op welke wijze het voorstel rekening houdt met de bestaande Europese regelgeving op dit terrein (m.n. de Richtlijn consumentenrechten, de Richtlijn late betalingen en de Richtlijn elektronische handel) en de regels over het internationale privaatrecht, zoals de Verordening Rome I en II en het Weens Koopverdrag, hoe het instrument aangepast gaat worden aan wijzigingen van het *acquis* en of het voorgestelde instrument qua reikwijdte niet onnodig breed is. Nederland zal hierover nadere opheldering bij de Commissie vragen. Dat geldt ook voor de vraag wat de meerwaarde is ten opzichte van de bestaande harmonisatie van de consumentenbescherming, met name na de recent aanvaarde Richtlijn consumentenrechten, ook al bestrijkt die richtlijn niet het hele kooprecht en worden enkele belangrijke leerstukken, zoals non-conformiteit, niet geregeld. Er moet naar Nederlands oordeel sprake zijn van een concrete meerwaarde voor zowel consumenten als het bedrijfsleven.
- c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedeelde en/of uitvoeringshandelingen*: n.v.t.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) *Consequenties EU-begroting*:
geen

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden*

Met het voorstel wordt het bereik van de Europese regels inzake het kooprecht uitgebreid. Contractspartijen kunnen vrijwillig kiezen voor gebruik van het optionele instrument. Lidstaten moeten wel voorzien in effectieve sancties voor inbreuken op specifieke voorschriften, zoals informatieverplichtingen. Dit is de standaardclausule in veel EU-regelgeving, waarin – zo is een eerste inschatting – grotendeels al kan worden voorzien met het nu al bestaande stelsel van civiel-, straf- en

bestuursrechtelijke sancties. Niet ondenkbaar is, zeker in een beginfase, dat de belasting van de rechterlijke macht en de toezichthouders, bijvoorbeeld de Consumentenautoriteit en geschillencommissies, licht zal kunnen toenemen. Daar staat echter tegenover dat het voor de rechterlijke macht en de toezichthouders eenvoudiger wordt in grensoverschrijdende zaken, waarin men voor de toepasselijkheid van het Europese kooprecht heeft gekozen, het recht van een andere lidstaat toe te passen. De regels van het optionele instrument zullen immers in alle lidstaten hetzelfde zijn. Om zicht te krijgen op de toepassing van het Europees kooprecht en een eenvormige toepassing te bevorderen, worden lidstaten in het voorstel verplicht om de Commissie te informeren over rechterlijke eindbeslissingen over het gemeenschappelijk Europees kooprecht. De Commissie zal een databank opzetten waarin deze uitspraken kunnen worden geraadpleegd. Het uiteindelijke effect op de belasting van de rechterlijke macht en de toezichthouders zal daarom, zo is de indruk thans, klein zijn. Een exacte kwantificering is echter in dit stadium niet mogelijk, omdat uiteindelijk alles afhangt van a) het uiteindelijke onderhandelingsresultaat inzake het optionele EU-instrument en b) mate van het gebruik van het optionele EU-instrument in de praktijk. Indien in de toekomst sprake zou zijn van kosten voor Nederland, dan zullen de financiële consequenties voor de overheid worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger
Ondernemers die grensoverschrijdende transacties willen doen en gebruik willen maken van het optionele instrument zullen te maken krijgen met initiële en eenmalige kosten voor het aanpassen van hun contracten en bedrijfsvoering. Daartegenover staat dat de kosten voor grensoverschrijdende handel voor het bedrijfsleven afnemen wanneer ondernemers, als zij met hun contractspartij overeenstemming bereiken over de toepasselijkheid van het optionele instrument, zich slechts aan één set regels hoeven te houden; dit levert schaalvoordelen en efficiencywinst op.

a) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger
Administratieve lasten als gevolg van het voorstel zijn er niet; het bedrijfsleven wordt niet geconfronteerd met nieuwe wettelijke verplichtingen, maar kan op vrijwillige basis gebruik maken van het optionele instrument. Voor die ondernemers die met de wederpartij overeenstemming bereiken over de toepasselijkheid van het Europese kooprecht, levert het schaal- en transactievoordelen op omdat deze bedrijven hun contracten niet meer per lidstaat hoeven aan te passen (zie hierboven). Zij kunnen volstaan met een keuze voor het optionele instrument. Ondernemingen die alleen binnenlandse handel drijven hoeven hun bedrijfsvoering niet aan te passen aangezien ook zij niet verplicht zijn gebruik te maken van het optionele instrument, ook niet als een lidstaat ervoor zou kiezen om het Europese kooprecht mede uit te strekken tot zuiver nationale contracten.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de *lex silencio positivo*): Het voorstel brengt als zodanig geen wijzigingen tot stand in het bestaande Nederlandse overeenkomstenrecht; het facultatieve Europese kooprecht vormt daarvoor in bepaalde omstandigheden een alternatief. Wel moet volgens het voorstel worden voorzien in effectieve sancties. Aan de hand van het uiteindelijke onderhandelingsresultaat moet worden bezien of het bestaande scala aan straf-, civiel-

en bestuursrechtelijke sancties daartoe volstaat. De eerste indruk is bevestigend.

- b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid: Het voorstel is van toepassing zes maanden nadat zij in werking is getreden. Nederland is van oordeel dat dit een relatief korte termijn is gelet op de mogelijk noodzakelijke kennisopbouw bij de rechterlijke macht/toezichthouders. Nederland zal in ieder geval een langere termijn bepleiten als blijkt dat flankerende nationale (uitvoerings)wetgeving, bijvoorbeeld op het terrein van de handhaving, nodig is.*
- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling: in het voorstel kent een evaluatiebepaling (na vijf jaar). Nederland stemt in met deze evaluatiebepaling. Het is belangrijk om na verloop van tijd te bezien of de doelstellingen van het optionele instrument worden gehaald en te evalueren of de beoogde verbeteringen van de goede werking van de interne markt ook daadwerkelijk zijn ingetreden.*

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid en b) Handhaafbaarheid: het voorstel ziet op B2B en B2C-overeenkomsten bij grensoverschrijdende transacties. Nederland hecht aan een effectief toezichts- en handnavingskader. De Consumentenautoriteit en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) zijn als toezichthouder belast met de handhaving van normen die strekken tot bescherming van de consument. De afbakening tussen de Consumentenautoriteit en de AFM is helder: de AFM handhaaft genoemde regels voor zover zij betrekking hebben op een financiële dienst of product, de Consumentenautoriteit in de overige situaties. Op basis van Verordening nr. 2006/2004, die als doel heeft de samenwerking tussen Europese autoriteiten belast met toezicht op bepalingen van consumentenrecht te bevorderen, is de Consumentenautoriteit als verbindingsbureau aangewezen. Als zodanig is de Consumentenautoriteit belast met de coördinatie van de toepassing van de Verordening 2006/2004. Het voorstel ziet niet op financiële diensten en producten en heeft derhalve geen invloed op de handhaving door de AFM. Met betrekking tot de Consumentenautoriteit ligt dat in potentie anders. Als partijen straks optioneel gebruik kunnen maken van het Europees kooprecht, ligt het in de rede om het bestaande toezicht van de Consumentenautoriteit, bijvoorbeeld ten aanzien van de naleving van dwingende informatieverplichtingen, ook uit te strekken tot delen van het Europees kooprecht, althans voor zover het gaat om B2C-transacties. Het voorstel ziet op grensoverschrijdende transacties; dit betekent dat handhavende instanties uit andere lidstaten straks aan de Consumentenautoriteit een verzoek kunnen doen om op te treden tegen inbreuken van het optionele instrument door ondernemers die in Nederland zijn gevestigd. Hiervoor is wel noodzakelijk dat de ontwerpverordening wordt toegevoegd aan de bijlage van Verordening 2006/2004.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

Nederland erkent het belang van contractspartijen bij een betere werking van de interne markt en hun behoefte aan voorspelbaarheid en rechtszekerheid. Nederland streeft daarom naar een gemeenschappelijk Europees kooprecht dat rechtszekerheid alsmede een hoog niveau van bescherming biedt voor consumenten en ondernemingen zonder onevenredige lasten voor het bedrijfsleven. Daarnaast geldt dat er sprake moet zijn van een

duidelijke meerwaarde voor zowel consumenten als het bedrijfsleven. Uiteraard moeten de Commissievoorstellen een voldoende rechtsgrondslag hebben. Een optioneel instrument voor gemeenschappelijk Europees kooprecht kan partijen één set regels bieden die de overeenkomst tussen hen zo volledig mogelijk regelt. Dit kan de deelname aan de interne markt vergemakkelijken. Een Europees Burgerlijk Wetboek wijst Nederland af; daarvoor bestaat noch een voldoende rechtsgrondslag in het VWEU-Verdrag of een gebleken behoefte in de praktijk, noch een noodzaak vanuit de optiek van de interne markt.

Deze randvoorwaarden heeft Nederland eerder in meer algemene zin geformuleerd in haar reactie op het Groenboek van de Commissie over een gemeenschappelijk Europees kooprecht.¹ Met inachtneming hiervan zal Nederland zich in het komende EU-overleg constructief opstellen. Daarbij spelen een aantal voor Nederland belangrijke vraag- en aandachtspunten. Zo blijkt, mede gelet op de vaak kritische reacties van de kant van de belanghebbenden, niet zonder meer dat het optionele instrument de gewenste meerwaarde biedt voor ondernemingen en consumenten. Daarnaast wordt van de Commissie nader uitsluitel verwacht over de bevoegdheidsgrondslag. Onvoldoende duidelijk is verder op welke wijze het voorstel rekening houdt met regels uit het bestaande internationaal privaatrecht, zoals Verordening Rome I, alsmede het overige acquis, hoe het instrument aangepast gaat worden aan wijzigingen van het acquis en of het voorgestelde instrument qua reikwijdte niet onnodig breed is, omdat het ook onderwerpen regelt waarvan niet direct duidelijk is welke belemmering divergerende nationale regelgeving voor de interne markt oplevert (bijv. schadevergoeding en verjaring). Nederland zal hierover nadere opheldering bij de Commissie vragen. Tenslotte is een aandachtspunt hoe moet worden omgegaan met contractgerelateerde kwesties die niet door het Commissievoorstel worden bestreken, zoals rechtspersoonlijkheid en vertegenwoordiging.

¹ Kamerstukken II, 2010–2011, 22 112, nr. 1107.