advies

07
05

Groenboek Herziening van het consumentenacquis

SER
Sociaal-
Economische
Raad

advies

van de Commissie voor Consumentenaangelegenheden

Groenboek Herziening van het consumentenacquis

Uitgebracht aan de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Economische Zaken

Publicatienummer 5, 31 mei 2007

Sociaal-Economische Raad

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert de regering en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociale en economische beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Daarnaast is de SER belast met bestuurlijke en toezichthoudende taken met betrekking tot de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (productschappen en bedrijfschappen). De raad is voorts betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 ingesteld bij de Wet op de bedrijfsorganisatie. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers alsmede onafhankelijke deskundigen. De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.
De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

De belangrijkste adviezen die de SER uitbrengt, worden in boekvorm uitgegeven.
Zij zijn tegen kostprijs verkrijgbaar. Een overzicht van recente publicaties vindt u achterin. Een uitgebreider overzicht wordt op aanvraag gratis toegezonden.
Het maandblad SER-bulletin geeft uitgebreid nieuws en informatie over de SER.
De SER beschikt ook over een eigen site op internet, met onder meer de samenstelling van de raad en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws.

© 2007, Sociaal-Economische Raad
Alle rechten voorbehouden.
Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag
Telefoon: 070 - 3 499 499
Telefax: 070 - 3 832 535
E-mail: ser.info@ser.nl
Internet: www.ser.nl

ISBN 90-6587-957-9 / CIP

Inhoudsopgave

Samenvatting 7

1 Inleiding 11

2 Enkele algemene opmerkingen 13

3 Interne markt 19

4 Uitgangspunten van de CCA 23

5 Verticale of gemengde benadering 25

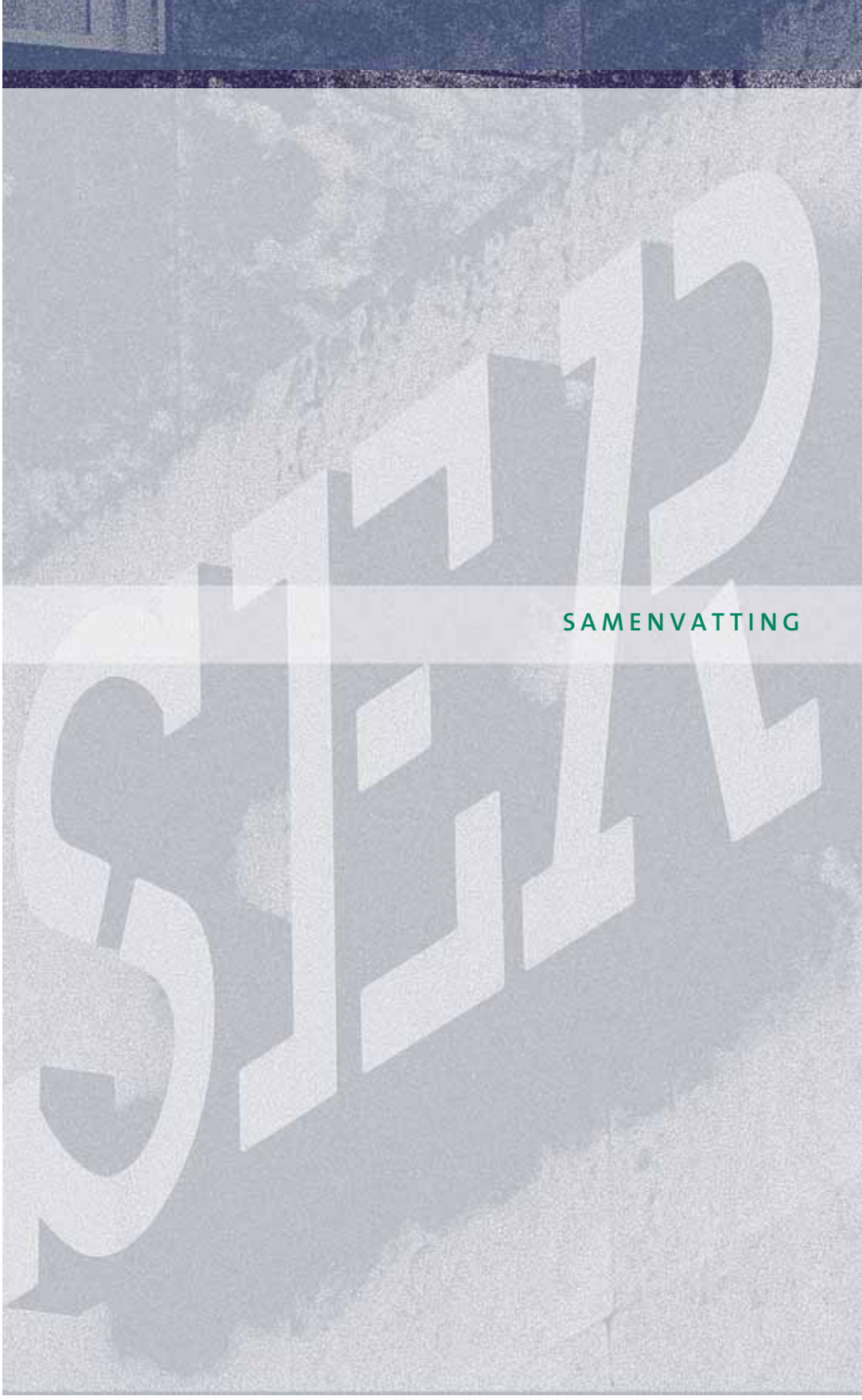
6 Minimumharmonisatie of totale harmonisatie 29

6.1 De opvattingen van het Groenboek 29
6.2 Methoden van harmonisatie 30
6.3 Over (het niveau van) harmonisatie 32
6.4 Posities in de CCA 34

7 In de hele EU geldende standaardbedingen en -voorwaarden? 37

Bijlagen

1 De adviesaanvraag 43
2 Kort overzicht van de inhoud van de acht richtlijnen uit het consumentenacquis 47
3 De samenstelling van de Commissie voor Consumenten-aangelegenheden (CCA) 49



SAMENVATTING

Samenvatting

Gelet op de korte termijn die de Commissie voor Consumentenaangelegenheden (CCA) voor advisering is gegund, bevat dit interim-advies slechts voorlopige opvattingen. Een tweede reden daarvoor is dat de evaluatie van de acht richtlijnen die onder het consumentenacquis vallen nog niet is afgerond.

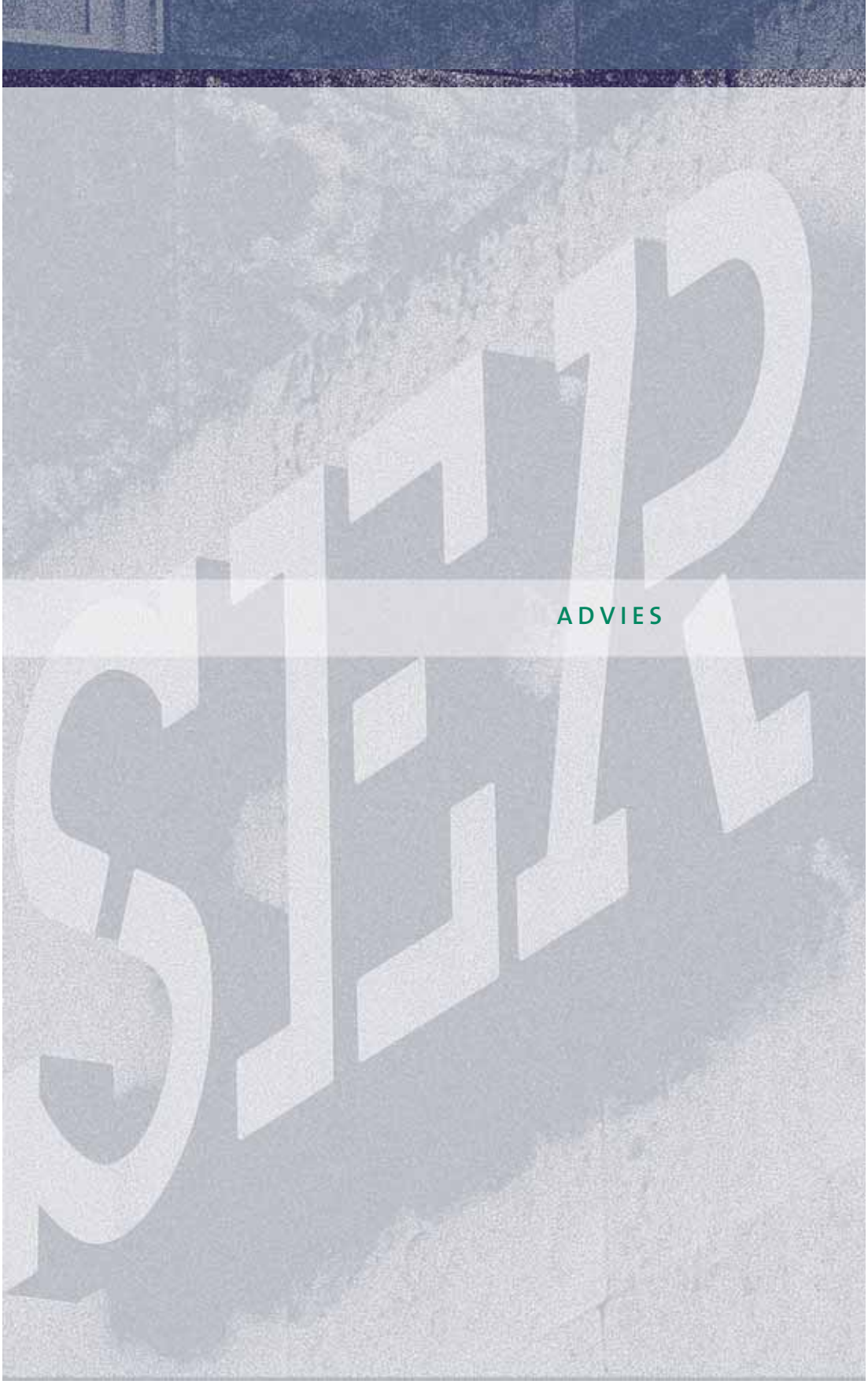
Bij deze advisering hanteert de CCA drie uitgangspunten:

1 De CCA wil een behoud van een adequaat niveau van consumentenbescherming op nationaal en Europees niveau en de verdere uitbouw van de interne markt. Voor ondernemers moeten daarbij de administratieve lasten in het oog worden gehouden en is een gelijk speelveld voor Europese bedrijven nastrevenswaardig.
2 De herziening van het consumentenacquis moet tot een vereenvoudiging van de regelgeving op consumententerrein leiden, zonder dat het een verlaging van het niveau van consumentenbescherming tot gevolg heeft.
3 Het vertrouwen van consumenten en ondernemers in de interne markt moet worden vergroot.

De CCA kiest voor de gemengde benadering uit het Groenboek. Die benadering, bestaande uit een horizontaal instrument met gemeenschappelijke aspecten van de acht richtlijnen in combinatie met verticale maatregelen, voorkomt de versnippering in de Europese consumentenregelgeving. Die keuze is bovendien consistent met eerdere CCA-advisering en komt de eenvoud van de Europese regelgeving ten goede. Het nog te ontwikkelen horizontale instrument zou volgens de CCA op alle consumentenovereenkomsten van toepassing moeten zijn.

Van de zijde van de onafhankelijke leden van de CCA en van ondernemerszijde heeft men, ondanks de onzekerheid over de uitkomst van de evaluatie van de richtlijnen, in beginsel een voorkeur voor totale harmonisatie van de acht richtlijnen uit het consumentenacquis. Van consumentenzijde blijft men de voorkeur geven aan minimumharmonisatie als algemene regel en aan de regel dat het recht van het land van de consument van toepassing wordt verklaard.

De CCA ziet verschillende belemmeringen om op Europees niveau het instrument van zelfregulering te betrekken bij de uitvoering en de handhaving van de Europese wetgeving. Zo verschilt het karakter van het consumentenrecht in de lidstaten (soms publiek-, soms privaatrecht) en verschillen aard en omvang van de ondernemers- en consumentenorganisaties in de lidstaten. Als zelfregulering enige betekenis moet hebben, dan is een zuivere verantwoordelijkheidsverdeling tussen wetgeving en zelfregulering vereist. Wel pleit de CCA ervoor dat Nederland zelfregulering telkens op de Brusselse agenda zet.



ADVIES

1 Inleiding

Op 21 maart 2007 hebben de minister van Justitie en de staatssecretaris van Economische Zaken een adviesaanvraag aan de SER-Commissie voor Consumentenaangelegenheden (CCA) gestuurd over het Groenboek van de Europese Commissie over de herziening van het consumentenacquis[1]. De adviesaanvraag bevat negen concrete vragen en één open vraag, namelijk of de CCA nog een opmerking wil maken over onderwerpen die niet in de adviesaanvraag, maar wel in het Groenboek aan de orde komen. De adviesaanvraag is als bijlage 1 bij dit advies opgenomen.

De Europese Commissie vraagt de lidstaten hun reacties op het Groenboek vóór half mei 2007 kenbaar te maken. Het gegeven dat de ontwerpkabinetsreactie volgens de voorhangprocedure een maand daarvoor bij de Tweede Kamer moet zijn, dwingt de bewindslieden ertoe de CCA te vragen haar advies vóór half april af te ronden. De CCA waardeert het dat het kabinet erin is geslaagd om in Brussel een maand uitstel voor zijn reactie te krijgen.
De CCA ziet echter geen mogelijkheid om ook met een maand uitstel een kwalitatief goed en breed gedragen advies uit te brengen over alle relevante aspecten van dit brede en belangrijke onderwerp en met een antwoord op alle vragen uit de adviesaanvraag. Daarvoor is die termijn te kort. Ook moet rekening worden gehouden met de bij de SER gebruikelijke achterbanraadpleging, die enige tijd vergt.
Zij beperkt zich daarom tot een interim-advies waarin zij de hoofdlijnen van het Groenboek zal behandelen. Het betreft dan vooral de eerste twee vragen van de adviesaanvraag over de verticale en horizontale benadering en over minimum- of totale harmonisatie. Ook zal aandacht aan het onderwerp zelfregulering worden geschonken. Het interim-advies gaat niet in op eventuele wijzigingen van afzonderlijke richtlijnen.
Deze interim-advisering op hoofdlijnen betekent dat de CCA hier niet zal ingaan op de vragen uit de adviesaanvraag over remedies of sancties, de verbreding van het toepassingsgebied van het consumentenrecht en de bijzondere bescherming van bepaalde kwetsbare groepen van consumenten.

De CCA heeft dit interim-advies besproken in haar vergadering van 5 april 2007 en vervolgens is het interim-advies langs schriftelijke weg vastgesteld op 31 mei. De samenstelling van de CCA is als bijlage 3 van dit advies opgenomen.

Leeswijzer
Dit interim-advies is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 bevat enkele algemene opmerkingen over het Groenboek. Hoofdstuk 3 geeft de plaats weer van het Europese consumentenbeleid

1 Commissie van de Europese Gemeenschappen (2007) *Groenboek herziening van het consumentenacquis*, COM(2006) 744 definitief, Brussel, februari 2007. Zie ook: Hesselink, M.W. (2007) Naar een (Europees) Wetboek van Consumentenrecht?, *NJB*, 2007- nr. 14 (6 april), pp. 850-857.

in de interne markt. In hoofdstuk 4 formuleert de CCA haar uitgangspunten voor de advisering over het Groenboek. Hoofdstuk 5 en 6 geven de opvattingen van de CCA weer over de eerste twee adviesaanvragen, namelijk over de verticale of gemengde benadering en over minimum- of totale harmonisatie. Hoofdstuk 7 ten slotte gaat nader in op de mogelijkheden van zelfregulering op Europees niveau.

2 Enkele algemene opmerkingen

Proactieve participatie in Brussel

Een adviesaanvraag over een groenboek als het onderhavige sluit naadloos aan bij de aanbevelingen van de SER over de gewenste Nederlandse houding bij Europese besluitvorming. In het advies *Nederland en EU-milieurichtlijnen* wordt strategisch opereren in de Europese ruimte alleen mogelijk geacht als de nationale politiek over belangrijke voorstellen tijdig, op basis van een zorgvuldige en brede afweging van de verschillende waarden en belangen die in het geding zijn, helder positie bepaalt. Het is zaak van meet af aan (pro)actief te participeren in Brussel. Bij belangrijke kwesties ligt het in de rede ook een beroep te doen op inzichten en deskundigheden uit de samenleving door maatschappelijke organisaties te raadplegen[1]. Voorwaarde daarbij is natuurlijk wel dat het kabinet deze maatschappelijke organisaties de nodige tijd geeft om tot een gedegen reactie te komen.

Het belang van het Europese consumentenbeleid

Het Europese consumentenbeleid in de vorm van consumentenrecht bepaalt in sterke mate de nationale consumentenbescherming. Een inventarisatie van Nederlandse specifieke consumentenbeschermende wetgeving levert ten minste zestig regelingen op, voor het grootste deel gebaseerd op Europese regelgeving[2].
De consumentenbeschermende Europese regelgeving is sinds de introductie van een specifiek consumentenbeleid door de EU in 1975 omvangrijk te noemen. Gevoegd bij de regelingen die niet tot het consumentenacquis worden gerekend, maar de positie van de consument wel (mede) betreffen, en de rechtspraak van het Hof van Justitie is een indrukwekkend samenstel van consumentenbeschermende maatregelen ontstaan[3].
Het belang van het Europese consumentenbeleid voor de Europese consument kan dus moeilijk worden onderschat.

Het Groenboek als tussenstap

De herziening van het consumentenacquis maakt onderdeel uit van het in juli 2001 in gang gezette streven van de Europese Commissie naar een coherenter Europees verbintenissenrecht. Daartoe wil de Europese Commissie onder meer een gemeenschappelijk referentiekader voor het Europese verbintenissenrecht ontwikkelen.
Het Groenboek is een tussenstap voor een herziening van de Europese regels voor consumentenbescherming. Een groenboek wordt veelal gevolgd door een wat strakker omlijnd witboek en daarna pas door concrete wetgevingsvoorstellen. Het gaat nu nog vooral om systeemvragen: hoe willen we dat het *stelsel* van consumentenwetgeving op Europees niveau gestalte krijgt?

1 SER (2006) advies *Nederland en EU-milieurichtlijnen*, publicatienr. 06/06, Den Haag, pp. 75-76.
2 EIM (2004) *Consumentenklachten en collectieve actie*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, Zoetermeer, mei 2004, pp. 23-35.
3 Zie: Hondius, E.H. en G.J. Rijken (2006) *Handboek Consumentenrecht*, Zutphen, Uitgeverij Paris, pp. 31-59.

Het feit dat het Groenboek slechts een tussenstap is, schept voor de CCA de mogelijkheid om in de latere, meer concrete fase van de discussie ook haar opvattingen naar buiten te brengen.

De Europese Commissie heeft over een aantal richtlijnen van het consumentenacquis een consultatiedocument uitgebracht met vragen aan de lidstaten over de implementatie en uitvoering daarvan[4]. Het doel is om te bezien of die richtlijnen moeten worden aangepast. De Europese Commissie wacht met voorstellen daarvoor totdat de diagnostische fase van de evaluatie van het consumentenacquis is afgesloten.

Men kan de vraag stellen of het niet verstandiger van de Europese Commissie zou zijn geweest om de herziening van het consumentenacquis als één geheel in het Groenboek te presenteren, dat wil zeggen inclusief de resultaten van de implementatie en van de evaluatie van de richtlijnen. De lidstaten zouden dan de keuzes die de Europese Commissie hun nu voorlegt, meer gefundeerd kunnen maken. Voortgang van de verticale benadering[5] met zijn uitvoeringsverslagen, raadplegingsdocumenten en evaluaties blijft daarom nodig om te kunnen beoordelen hoe hoog het niveau van consumentenbescherming bij die richtlijnen komt te liggen. Dat probleem doet zich ook voor bij deze advisering van de CCA over het Groenboek, een tweede reden – naast de korte reactietijd – waarom dit interim-advies alleen voorlopige opvattingen bevat.

Het waarom van het Groenboek

Er is een drietal redenen waarom de Europese Commissie dit Groenboek publiceert:

1 nieuwe marktontwikkelingen: de meeste richtlijnen uit het consumentenacquis voldoen niet meer volledig aan de eisen van de huidige, snel evoluerende markten;
2 versnippering van wetgeving: ten eerste kennen de richtlijnen minimumharmonisatie en hebben veel lidstaten gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de consument een hoger beschermingsniveau te bieden en ten tweede zijn veel aspecten in de richtlijnen niet consequent geregeld of zelfs helemaal buiten beschouwing gelaten;
3 gebrek aan vertrouwen bij consumenten: internetaankopen bij een leverancier in een andere lidstaat maken slechts 6 procent uit van het totaal aantal internetaankopen. Bovendien kunnen consumenten er wegens de minimumharmonisatie niet van op aan dat zij in een andere lidstaat dezelfde bescherming genieten.

De eerste reden heeft vooral betrekking op de digitalisering van de transacties tussen consument en ondernemer. Volgens de CCA wordt het inderdaad tijd om de richtlijnen aan te passen aan de vele ontwikkelingen op dat gebied.

4 De uitvoeringsverslagen over de richtlijnen voor prijsaanduiding, voor verkoop op afstand en voor verkoop en garanties zijn al gepubliceerd. Publicatie van de uitvoeringsverslagen van de richtlijn voor inbreuken is binnenkort te verwachten. Daarnaast vindt evaluatie plaats van de richtlijnen voor pakketreizen, voor colportage en voor timesharing.

5 In hoofdstuk 5 wordt uitgelegd wat met deze term wordt bedoeld.

Bij de andere twee redenen ligt een zwaar accent op de mate en vorm van harmonisatie waartoe de richtlijnen de lidstaten verplichten. De verhouding tussen minimum- en totale harmonisatie krijgt dan ook in het Groenboek – en daarmee ook in dit interim-advies – de nodige aandacht.

De Europese Commissie wil de bestaande regelgeving op consumententerrein vereenvoudigen en completeren en aldus verbeteren. Het belangrijkste doel van de herziening is om tot een echte interne markt te komen en daarbij "onder strikte eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel het juiste evenwicht te vinden tussen een hoog beschermingsniveau voor de consument en het concurrentievermogen van het bedrijfsleven". Met als ideaal: 'het maakt niet uit waar u zich in de EU bevindt of waar u koopt: uw rechten blijven hetzelfde'.

Het kabinet heeft al aangegeven 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. De vraag is hoe deze laatste te kwantificeren valt. Belangrijke factoren zijn de nalevingskosten voor ondernemers, vooral als gevolg van informatieverplichtingen voortvloeiend uit richtlijnen van het consumentenacquis. Lidstaten hebben de informatieverplichtingen uit de acht betrokken richtlijnen op verschillende wijze geïmplementeerd.

Acht of meer richtlijnen?
De Europese Commissie rekent acht richtlijnen tot het consumentenacquis. Zij geeft evenwel toe dat hetgeen gewoonlijk tot het consumentenacquis wordt gerekend, niet alle consumentenbescherming van de EU bevat.
Inderdaad ondervindt de consument ook op andere wijze bescherming van EU-beleid. Dat komt onder meer tot uiting in de mededingingswetgeving, sectorale regulering en richtlijnen voor levensmiddelen en gebruiksartikelen. Het is terecht dat de Europese Commissie dit soort regelingen niet bij de herziening betrekt; dat zou al snel leiden tot een nutteloze megaoperatie.

Wel valt de vraag te stellen of niet ook andere richtlijnen op het specifieke consumententerrein onderdeel moeten uitmaken van de beoogde herziening. Inzonderheid kan daarbij worden gedacht aan de richtlijn voor oneerlijke handelspraktijken, die een algemeen verbod op oneerlijke handelspraktijken afkondigt en dat nader uitwerkt voor misleidende en agressieve handelspraktijken[6]. Deze verboden zijn vervolgens van toepassing op vijftien richtlijnen en twee verordeningen. Daarmee is niet alleen het toepassingsbereik van deze richtlijn ongeveer twee keer zo groot als de reikwijdte van het consumentenacquis, maar vormt de kaderrichtlijn bovenal een voorbeeld voor de invulling van een hori-

6 Richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt, *Publicatieblad* L 149, 11 juni 2005.

zontaal instrument, één van de opties van het Groenboek (zie verder hierna hoofdstuk 5). In de kaderrichtlijn worden begrippen geharmoniseerd die ook in andere richtlijnen voorkomen en legt daarmee dwarsverbanden vast tussen die richtlijnen.

De CCA constateert voorts dat de Europese Commissie alleen de algemene richtlijn voor op afstand gesloten overeenkomsten uit 1997 bij de herziening betrekt[7]. Het verbaast de CCA evenwel dat het Groenboek hierin onvolledig lijkt. Enerzijds noemt het Groenboek de technologische ontwikkeling terecht als één van de redenen voor herziening van het consumentenacquis ("De technologische ontwikkelingen creëren nieuwe mogelijkheden voor b2c-transacties, waarin de consumentenwetgeving niet voorziet."); anderzijds echter laat het Groenboek na de richtlijn voor elektronische handel bij de herziening van het acquis te betrekken[8].
Bovendien is de verkoop op afstand van financiële diensten uitgezonderd van de algemene richtlijn voor verkoop op afstand en in een aparte, aanvullende richtlijn geregeld[9]. Het verbaast de CCA evenzeer dat deze richtlijn evenmin bij de herziening wordt betrokken. Daar komt bij dat deze drie richtlijnen elk hun eigen, onderling verschillende rechten en plichten voor consumenten en ondernemers kennen (zie kader), die in hun onderlinge relatie moeten worden bezien.

Versnippering in Europese regelgeving voor verkoop op afstand

De algemene richtlijn voor verkoop op afstand uit 1997, de richtlijn elektronische handel uit 2000 en de aanvullende richtlijn voor verkoop op afstand van financiële diensten uit 2002 formuleren verschillende rechten en plichten voor consument en ondernemer. De eerstgenoemde richtlijn kent minimumharmonisatie, de tweede deels totale, deels minimumharmonisatie en de derde totale harmonisatie. Informatieverplichtingen worden meer of minder gedetailleerd omschreven en de bewijslast verschilt.
Verder haken de drie richtlijnen elk verschillend aan bij zelfregulering. De algemene richtlijn stelt in haar preambule dat het van belang is dat de basisregels van dwingende aard waar wenselijk worden aangevuld met vrijwillige zelfregulering door het bedrijfsleven. De richtlijn elektronische handel moedigt onder meer de opstelling van Europese gedragscodes door het bedrijfsleven aan – met betrokkenheid van consumentenorganisaties voor aangelegenheden die hen aangaan. De richtlijn voor financiële diensten beoogt buitengerechtelijke

7 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, *Publicatieblad* L 144, 4 juni 1997.

8 Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt ('richtlijn inzake elektronische handel'), *Publicatieblad* L 178,17 juli 2000.

9 Richtlijn 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 september 2002 betreffende de verkoop op afstand van financiële diensten aan consumenten en tot wijziging van de Richtlijnen 90/619/EG, 97/7/EG en 98/27/EG van de Raad, *Publicatieblad* L 271, 9 oktober 2002.

beslechting van grensoverschrijdende geschillen te vergemakkelijken door de lidstaten te verplichten geschillencommissies aan te moedigen tot onderlinge samenwerking.

- Bronnen: SER, CCA (1993) *Advies over het voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn betreffende de bescherming van de consument bij op afstand gesloten overeenkomsten*, publicatienr. 93/34, Den Haag, pp. 2-4; SER, CCA (1999) advies *Verkoop op afstand van financiële diensten*, publicatienr. 99/09, Den Haag, pp. 30-32 en SER, CCA (1999) advies *Elektronische handel in de interne markt*, publicatienr. 99/10, Den Haag, p. 17 (Ruimte voor zelfregulering).

3 Interne markt

Op één na zijn de acht richtlijnen van het consumentenacquis gebaseerd op het interne-markt-artikel 95 – voorheen artikel 100(A) – van het EG-Verdrag. Ook de meeste andere richtlijnen op consumententerrein zijn gebaseerd op artikel 95 EG-Verdrag. Dat artikel bepaalt dat de EU bij het vaststellen van maatregelen die de instelling en de werking van de interne markt betreffen, uitgaat van onder meer een hoog niveau van consumentenbescherming.

Rechtbasis consumentenrichtlijnen

Bij artikel 95 gaat het vooral om lid 1 en lid 3:

1: In afwijking van artikel 94 en tenzij in dit Verdrag anders is bepaald, zijn de volgende bepalingen van toepassing voor de verwezenlijking van de doeleinden van artikel 14. De Raad stelt volgens de procedure van artikel 251 en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité de maatregelen vast inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen.

3: De Commissie zal bij haar in lid 1 bedoelde voorstellen op het gebied van de volksgezondheid, de veiligheid, de milieubescherming en de consumentenbescherming uitgaan van een hoog beschermingsniveau, daarbij in het bijzonder rekening houdend met alle nieuwe ontwikkelingen die op wetenschappelijke gegevens zijn gebaseerd. Ook het Europees Parlement en de Raad zullen binnen hun respectievelijke bevoegdheden deze doelstelling trachten te verwezenlijken.

Alleen de tot het consumentenacquis gerekende richtlijn voor prijsaanduiding (Richtlijn 98/6/EG) kent een andere rechtsgrondslag, namelijk artikel 129A, lid 2. Dit artikel is bij het Verdrag van Amsterdam (in werking getreden op 1 mei 1999) aangepast, beter verankerd in andere beleidsgebieden en vernummerd tot artikel 153. De toegevoegde waarde van dat artikel ten opzichte van artikel 95 is vooral dat het richtinggevend is voor de beleidsdoelstellingen van het Europese consumentenbeleid. Tot nu toe is de richtlijn voor prijsaanduiding überhaupt de enige richtlijn op consumententerrein die uitsluitend op artikel 153 is gebaseerd. Ook de in de 21e eeuw geïntroduceerde richtlijnen of de voorstellen daartoe kennen die grondslag niet.

Artikel 153

1 Om de belangen van de consument te bevorderen en een hoog niveau van consumentenbescherming te waarborgen, draagt de Gemeenschap bij tot de bescherming van de gezondheid, de veiligheid en de economische belangen van de consumenten alsmede tot de bevordering van hun recht op voorlichting en vorming, en hun recht van vereniging om hun belangen te behartigen.
2 Met de eisen ter zake van consumentenbescherming wordt rekening gehouden bij het bepalen en uitvoeren van het beleid en het optreden van de Gemeenschap op andere gebieden.
3 De Gemeenschap draagt bij tot de verwezenlijking van de in lid 1 genoemde doelstellingen door middel van:
   a) maatregelen die zij op grond van artikel 95 in het kader van de totstandkoming van de interne markt neemt;
   b) maatregelen om het beleid van de lidstaten te ondersteunen, aan te vullen en te controleren.
4 De Raad neemt volgens de procedure van artikel 251 en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité de maatregelen bedoeld in lid 3, onder b), aan.
5 De uit hoofde van lid 4 genomen maatregelen beletten niet dat een lidstaat maatregelen voor een hogere graad van bescherming treft of handhaaft. Deze maatregelen moeten verenigbaar zijn met dit Verdrag. Zij worden ter kennis van de Commissie gebracht.

De totstandkoming van de interne markt heeft vanaf het midden van de jaren tachtig door het '1992-programma' een belangrijke impuls gekregen. Grenscontroles zijn verdwenen en belangrijke belemmeringen voor grensoverschrijdend verkeer die voortkomen uit nationale verschillen in (in)directe belastingen en in technische voorschriften zijn uit de weg geruimd. Daardoor is de concurrentiedruk versterkt en zijn herstructureringsprocessen gericht op grotere allocatieve en dynamische efficiëntie bevorderd. De interne markt vormt daarmee de basis voor het groeivermogen van de Europese economieën en bepaalt dus in belangrijke mate de toekomstige welvaart van de lidstaten[1]. Aldus kunnen consumenten in economische zin profiteren van de toegenomen concurrentie door een scherpere prijszetting en een betere kwaliteit van goederen en diensten.

De interne markt is een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd (artikel 14 EG-Verdrag). De verdere ontwikkeling van de interne markt komt ten goede aan zowel consumenten als ondernemers. Door de vrijmaking van het verkeer van goederen en diensten genieten consumenten een grotere keuzevrijheid en een betere toegang tot andere markten, zowel in eigen land als in de Europese ruimte. Dit laatste geldt ook voor ondernemers, die daarbij gebaat zijn met een *level playing field*.

1 SER (2005) advies *Dienstenrichtlijn*, publicatienr. 05/07, Den Haag, pp. 27-28.

Maar de interne markt en daarmee het vrije verkeer zijn nog steeds niet voltooid. Er bestaan nog steeds belangrijke belemmeringen voor het onderlinge verkeer. Het is evident dat er onvermijdelijke factoren zijn die een belemmering opwerpen voor een goede werking van de interne markt, respectievelijk voor grensoverschrijdende aankopen, zoals taal- en cultuurverschillen en fysieke afstand. Maar er zijn ook belemmeringen die vermijdbaar zijn en daartoe behoren onder meer verschillen in wetgeving tussen de lidstaten.

Een van de instrumenten om dergelijke belemmeringen voor de goede werking van de interne markt uit de weg te ruimen, is harmonisatie van nationale wetgeving. Op het consumententerrein is harmonisatie tot op heden vooral gezocht via Europese richtlijnen, maar meer en meer wordt in de EU gebruik gemaakt van een sterker harmonisatie-instrument, namelijk de verordening.

Bij die harmonisatie dienen diverse belangen te worden afgewogen. Meer in het bijzonder zijn daarbij op het consumententerrein de volgende afwegingen aan de orde.
Een hoog niveau van consumentenbescherming is één van de doelstellingen van de Gemeenschap (artikel 153 EG-Verdrag). Maar zij is niet de enige. Naast de doelstellingen van artikel 2 EG-Verdrag heeft de EU in het kader van de Lissabon-strategie doelstellingen geformuleerd voor groei en werkgelegenheid. Om die te behalen is een goed functionerende interne markt nodig. Nieuwe of gewijzigde regelgeving ten behoeve van consumenten moet daarom mede beoordeeld worden naar de mate waarin ondernemers worden opgezadeld met nieuwe verplichtingen (administratieve lasten) en met onnodige belemmeringen in de bedrijfsvoering en naar de mate waarin het vrij verkeer van goederen en diensten wordt beperkt (*better regulation*).
Als goed voorbeeld van de afweging van belangen van consumenten en ondernemers is wel genoemd de richtlijn voor grensoverschrijdende verkoop op afstand van financiële diensten, waarvan het gebruik sterk afhangt van wettelijke zekerheid en voldoende contractuele informatie aan consumenten. Daardoor is een hele range van consumenten beschermende regels ontstaan. “The current EU rule that e-consumers should be able to rely on their domestic contract law, might facilitate matters for consumers but may well throttle the emergence of financial e-commerce from the supply side as too complicated and costly.”[2].

Een belangrijke vraag hierbij is wat ‘een hoog niveau van consumentenbescherming’ is. Hierop kan niet zomaar een antwoord worden gegeven: wat is hoog, voldoende of adequaat en vanuit welk gezichtspunt wordt het gedefinieerd? Vanuit het negatieve geformuleerd is een niveau van consumentenbescherming niet adequaat als het de consument onvoldoende beschermt en/of het bedrijfsleven onevenredig belast door regelgeving. Maar het is niet zo eenvoudig om ten algemene een operationele, economische en juridische inhoud te geven aan dit begrip die én niet voor tweeërlei uitleg vatbaar is én recht doet

2 Pelkmans, J. (2006) *European Integration: Methods and Economic Analysis*, 3rd edition, Essex, FT Prentice Hall, p. 140.

aan de belangen van ondernemers en consumenten. Doorgaans wordt dit van geval tot geval en van regeling tot regeling beoordeeld, waarbij een politieke afweging dient plaats te vinden tussen het gewenste niveau van consumentenbescherming en de effecten daarvan op de werking van de interne markt.

4 Uitgangspunten van de CCA

Het is de taak van de CCA om te adviseren over vraagstukken die de positie van de consument in een betekenende mate raken. Zij kijkt vanuit die positie naar de belangen van de verschillende marktpartijen: consumenten en ondernemers.

De CCA zal de evenwichtsoefeningen zoals omschreven in de vorige paragraaf betrekken bij de eerste vragen uit de adviesaanvraag over de verticale benadering versus de gemengde aanpak en over minimum versus totale harmonisatie. Van belang daarbij is volgens de CCA het behoud van een adequaat niveau van consumentenbescherming op nationaal en Europees niveau in combinatie met de verdere uitbouw van de interne markt. Voor ondernemers moeten daarbij de administratieve lasten in het oog worden gehouden, vooral de nalevingskosten, en is een *level playing field*, een gelijk speelveld voor Europese bedrijven, nastrevenswaardig.

Een ander uitgangspunt van de CCA is dat de herziening van het consumentenacquis leidt tot een vereenvoudiging van de regelgeving op consumententerrein. Dat is in het belang van zowel de consument als de ondernemer. Vereenvoudiging mag overigens niet leiden tot een verlaging van het niveau van consumentenbescherming. Daarbij moet het volgende worden bedacht dat, zoals uit projecten van het OECD Consumer Committee blijkt: voortschrijdend inzicht ten aanzien van vereenvoudiging of modernisering van de regelgeving kan hand in hand gaan met behoud of zelfs vergroting van een adequate bescherming van, of de keuzemogelijkheden voor de consument.

Ten slotte is het belangrijk – en de Europese Commissie duidt het zelf al aan in haar Groenboek – dat het vertrouwen van consumenten en ondernemers in de interne markt groter wordt. Nog afgezien van de actuele discussie over het grondwettelijk verdrag blijken ondernemers minder grensoverschrijdend te verkopen en te adverteren dan zij eigenlijk zouden willen: 19 procent van de detaillisten verkoopt of adverteert in ten minste één andere lidstaat, terwijl 48 procent van de detaillisten zegt geïnteresseerd te zijn in grensoverschrijdende handel. Meer dan de helft geeft daarbij op de extra kosten van naleving van verschillende voorschriften voor consumententransacties erg of tamelijk hoog te vinden.
Iets minder dan de helft van de consumenten vertrouwt het niet om via internet aankopen te doen bij een bedrijf in een andere lidstaat. Over het geheel genomen gaat het om kwesties als: buitenlandse bedrijven nemen het niet zo nauw met de wetgeving voor consumentenbescherming, problemen als klachten, retourzendingen en garanties zijn moeilijker op te lossen en ten slotte is het lastiger om een op afstand gekocht product binnen de bedenktijd terug te sturen[1].

1 COM(2006) 744 def, *Groenboek*, op.cit., p. 7.

5 Verticale of gemengde benadering

Het Groenboek schetst drie[1] opties voor de toekomst:

Optie I: de verticale benadering: de richtlijnen worden stuk voor stuk gewijzigd om ze aan te passen aan de technologische en marktontwikkelingen, om leemtes op te vullen en om incoherenties tussen de richtlijnen uit de weg te ruimen.
Nadelen zijn volgens de Europese Commissie: het kost veel tijd, het hoeft niet tot dezelfde vereenvoudiging als bij optie II te leiden, dezelfde onderwerpen komen telkens weer terug en de Europese Commissie moet telkens toezien op een juiste implementatie.
Voordeel is dat er rekening kan worden gehouden met het specifieke karakter van elk gebied door de bestaande wetgeving te verbeteren (maatwerk dus).

Optie II: de gemengde aanpak: er wordt een horizontaal instrument gecreëerd, zo nodig in combinatie met verticale maatregelen. Met de richtlijn voor oneerlijke handelspraktijken is een begin gemaakt met een meer geïntegreerde 'horizontale' benadering. In het eerste, algemene deel van het horizontale instrument komen de gemeenschappelijke aspecten van de acht richtlijnen te staan. Dit zijn bijvoorbeeld de definities van basisbegrippen als consument en handelaar, de lengte van de bedenktijd en de wijze waarop van het beroepingsrecht gebruik kan worden gemaakt, samen met de bepalingen uit de richtlijn oneerlijke bedingen. In het tweede deel kan de verkoopovereenkomst worden geregeld.
De Europese Commissie noemt geen voor- en nadelen bij deze optie.

Optie III: geen nieuwe wetgeving: de huidige versnippering van wetgeving en de incoherenties tussen de verschillende richtlijnen zouden blijven bestaan.

Voorlopige opvatting CCA
Het voornaamste argument van de CCA tegen de verticale aanpak is dat deze de versnippering van Europese regelgeving niet bestrijdt. Daarmee komt het niet tegemoet aan de uitgangspunten van eenvoud en vergroting van het vertrouwen van consumenten en ondernemers. Maar de verticale benadering heeft wel het voordeel, dat men in staat is per bestreken deeldomein alleen daarop toegespitste wetgeving te ontwerpen.
In eerdere adviezen heeft de CCA kenbaar gemaakt dat zij de versnippering in de Europese regelgeving voor de verkoop op afstand, een belangrijk onderdeel van het consu-

1 In beginsel is er nog een vierde optie mogelijk, namelijk de zogenoemde 'gemeenschappelijke interpretatiegronden'. Deze lijn wordt thans gevolgd bij de evaluatie van de richtlijn productaansprakelijkheid uit 1985. Daarbij wordt harmonisatie niet nagestreefd door een wijziging van de richtlijn, maar door gemeenschappelijke interpretatiegronden voor de rechtsbegrippen in de richtlijn via onder meer de jurisprudentie van het Hof van Justitie. Verschillende interpretaties van die rechtsbegrippen door nationale rechtbanken kunnen soms leiden tot ongelijke toepassing. Maar volgens de Europese Commissie is er weinig bewijs voorhanden dat ongelijkheden tot aanzienlijke handelsbarrières of concurrentievervalsing in de EU leiden.

mentenacquis, betreurt. “Dit kan namelijk leiden tot rechtsonzekerheid bij marktpartijen, zowel bij aanbieders als afnemers, en een gebrek aan transparantie op de markt. Bij transparante regelgeving op dit terrein zijn niet alleen de marktpartijen gebaat maar evenzo de wetgever.”[2] Deze uitspraak kan in zekere mate worden gegeneraliseerd naar het gehele consumentenacquis.

De CCA kiest ook om nog andere redenen in eerste aanleg voor de gemengde benadering. Ten eerste is het consistent met de eigen advisering om nu te pleiten voor een gemengde aanpak. Onderdeel daarvan is immers de regeling van gemeenschappelijke aspecten van de (minimaal) acht richtlijnen van het consumentenacquis, waarmee een begin wordt gemaakt met hetgeen de CCA in het verleden als langetermijnstreven heeft geformuleerd, namelijk totale harmonisatie van een substantieel deel van het verbintenissenrecht van de lidstaten. In haar advies over oneerlijke handelspraktijken uit 2004 wijst de CCA op twee ontwikkelingen die de gang naar totale harmonisatie van maatregelen voor het Europese consumentenbeleid stimuleren[3]:

- De krachtige ontwikkeling van de interne markt in politiek, economische en juridisch opzicht, die op consumententerrein tot uiting komt in het aanscherpen van de bepalingen over consumentenbescherming in het Verdrag van Amsterdam en in het groeiende aantal richtlijnen voor het consumententerrein. Volgens sommigen is daarmee de Europese consumentenwetgeving de stuwende kracht achter de ontwikkeling naar een Europees verbintenissenrecht geworden.
- Een begin maken met de harmonisatie van het verbintenissenrecht door de Europese Commissie.

Ten tweede denkt de CCA dat het de eenvoud van de Europese regelgeving ten goede komt als de daarvoor in aanmerking komende onderdelen van het consumentenrecht beter worden geharmoniseerd. Daarmee kan het vertrouwen van consument en ondernemer in de interne markt toenemen.

Het Groenboek laat in het midden welke vorm het horizontale instrument zou moeten aannemen, een richtlijn of een verordening. Dat is begrijpelijk in deze fase van de discussie; later zal dit uiteraard aan de orde komen.

De adviesaanvraag stelt de vraag aan de orde of de CCA, wanneer zij zou kiezen voor de gemengde benadering, ook wil ingaan op de werkingssfeer. De CCA zou willen kiezen

2 SER, CCA (1999) advies *Verkoop op afstand van financiële diensten*, publicatienr. 99/09, Den Haag, p. 28.

3 SER, CCA (2004) advies *Oneerlijke handelspraktijken op consumententerrein in de EU*, publicatienr. 04/06, Den Haag, pp. 43-44. Op dit moment (mei 2007) is dit project voor een gemeenschappelijk referentiekader voor het Europees verbintenissenrecht (doorgaans met de Engelse afkorting CFR on contract law) vooralsnog een primair wetenschappelijk onderzoek dat door de Europese Commissie wordt gesubsidieerd. Daarbij zijn universiteiten uit alle lidstaten, het bedrijfsleven, consumentenorganisaties en de advocatuur betrokken. De onderzoekers moeten in 2007 rapporteren in de vorm van een ontwerp-Common Frame of Reference. Daarover zal consultatie plaatsvinden, waarna de Europese Commissie het definitieve CFR vaststelt.

voor een brede werkingssfeer; dat wil zeggen dat het horizontale instrument van toepassing zou moeten zijn op alle consumentenovereenkomsten, zowel voor binnenlandse als voor grensoverschrijdende transacties. Een onderscheid tussen deze transacties zal namelijk als gevolg van de technologische ontwikkelingen niet altijd eenvoudig toe te passen. Het past ook niet in het streven naar een interne markt. Deze argumenten gelden ook voor een eventueel onderscheid tussen wel of niet op afstand gesloten overeenkomsten.

6 Minimumharmonisatie of totale harmonisatie

6.1 De opvattingen van het Groenboek

Als voor Optie I (de verticale benadering) of II (de gemengde aanpak) wordt gekozen, komt de vraag naar de mate van harmonisatie aan de orde. Alle acht richtlijnen van het consumentenacquis kennen nu minimumharmonisatie. Nadeel daarvan is, aldus het Groenboek, dat de consument er bij een grensoverschrijdende aankoop niet van op aankan dat het beschermingsniveau van zijn eigen lidstaat hetzelfde is in een andere lidstaat. Bovendien kan het een rem voor het bedrijfsleven zijn om producten en diensten in een andere lidstaat aan te bieden, omdat het in elke lidstaat aan andere regels moet voldoen.

Het Groenboek ziet drie oplossingen:

1 *Volledige harmonisatie*: geen enkele lidstaat mag strengere voorschriften hanteren dan op communautair niveau is vastgesteld. Dit betekent het einde van de regelingsmogelijkheden van de lidstaten op punten waar de bestaande richtlijn ruimte biedt voor nationale afwijkingen.
2 *Een combinatie van minimumharmonisatie met wederzijdse erkenning*: lidstaten behouden hun regelingsmogelijkheid voor strengere voorschriften, maar zij mogen die niet opleggen aan ondernemingen in een andere lidstaat als dat leidt tot ongerechtvaardigde belemmeringen voor het vrij verkeer van goederen en diensten.
3 *Een combinatie van minimumharmonisatie met het land-van-oorsprong-beginsel*: ook hier behouden de lidstaten hun regelingsmogelijkheid voor strengere voorschriften, maar ondernemingen uit andere lidstaten hoeven alleen te voldoen aan de regels van hun eigen land.

De wederzijdse erkenningregel en het beginsel van het land van oorsprong worden vaak als synoniem gebruikt[1]. Naar de mening van de CCA bestaat er dan ook geen wezenlijk onderscheid tussen de oplossingsrichtingen 2 en 3. Lidstaat A laat goederen of diensten van lidstaat B op zijn grondgebied toe, indien die goederen of diensten in lidstaat B volgens de regels van lidstaat B op rechtmatige wijze zijn geproduceerd en in de handel gebracht. Het is een vorm van harmonisatie om tot marktintegratie te komen die in de rechtspraak van het Hof van Justitie is ontwikkeld[2].

Het Groenboek ziet echter grote nadelen aan de eerder genoemde oplossingen 2 en 3: de regelgeving blijft versnipperd, de negatieve effecten op het vertrouwen van de consument in de interne markt worden niet weggenomen, rechtspreken aan de hand van de eigen wetgeving en die van een andere lidstaat is wel erg omslachtig en het door het

1 Zie onder meer SER (2005) advies *Dienstenrichtlijn*, op.cit, pp. 90-92 en Kapteyn, P.J.G. en P. VerLoren van Themaat (2003) *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen*, Deventer, Kluwer, pp. 491-492.
2 Te beginnen in het befaamde Cassis de Dijon-arrest uit 1979, waar het vrij verkeer van goederen betreft (zaak 120/78).

Verdrag verlangde hoge beschermingsniveau voor de consument wordt niet gegarandeerd.

6.2 Methoden van harmonisatie

Harmonisatie van uiteenlopende nationale wetgevingen heeft in Europees verband vooral twee functies[3]. De eerste functie heeft betrekking op de *instelling* van de gemeenschappelijke (= interne) markt door het opheffen en wegnemen van belemmeringen voor het grensoverschrijdende verkeer.
De tweede functie heeft betrekking op de goede *werking* van de gemeenschappelijke markt[4]. Het gaat daarbij met name om harmonisatie van die voorschriften die weliswaar de toegang tot de nationale markt niet onmogelijk maken, maar wel ernstig belemmeren doordat bij grensoverschrijdende transacties aan verschillende regimes moet worden voldaan. Een voorbeeld zijn de regels voor het marktgedrag: tegenover concurrenten (onder meer oneerlijke mededinging), tegenover werknemers (veiligheid en gezondheid), tegenover consumenten (consumentenbescherming) en tegenover afnemers en leveranciers (privaatrechtelijk handelsrecht).

Als de instelling en/of de goede werking van de interne markt een zekere harmonisatie van nationale wetgeving nodig maakt, is de vraag hoe vergaand die harmonisatie zou moeten zijn. De Europese regelgeving kent verschillende methoden van harmonisatie: totale, minimum-, partiële en optionele harmonisatie (zie kader).

Methoden van harmonisatie

Er zijn verschillende methoden van harmonisatie:

Totale harmonisatie: het betrokken onderwerp wordt in zijn geheel geregeld door het Gemeenschapsrecht en lidstaten kunnen daarvan niet meer afwijken, ook niet op grond van bescherming van de belangen van artikel 30 EG-Verdrag*. Binnen de werkingssfeer van de EU-maatregel is er voor nationale maatregelen geen plaats meer. Een afwijking is alleen nog mogelijk als de EU-maatregel zelf

* Artikel 30 EG-Verdrag staat verboden of beperkingen van handel toe als deze gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek, historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van bescherming van de industriële en commerciële eigendom.

3 Deze paragraaf is gebaseerd op onder andere: Barents, R. (2003) Het mededingingsbeleid van de EG, in: Kapteyn, P.J.G. [et al.] *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen*, op.cit., pp. 712-727.

4 Artikel 3, lid 1, sub h EG-Verdrag: Teneinde de in artikel 2 genoemde doelstellingen te bereiken, omvat het optreden van Gemeenschap onder de voorwaarden en volgens het schema waarin dit Verdrag voorziet: h) het nader tot elkaar brengen van de nationale wetgevingen in de mate waarin dat voor de werking van de gemeenschappelijke markt noodzakelijk is.

in een afwijkingsclausule voorziet of als een beroep op de ontsnappingsclausule van artikel 95, leden 4-8 gerechtvaardigd is. Voorbeeld: richtlijn voor verkoop op afstand van financiële diensten. Ook de richtlijn oneerlijke handelspraktijken kent totale harmonisatie, maar voor financiële diensten en onroerend goed "mogen de lidstaten vereisten opleggen die voor het bij deze richtlijn geharmoniseerde gebied strenger of descriptiever zijn dan de bepalingen van deze richtlijn". Een afwijkingsclausule voor minimumharmonisatie dus.

Minimumharmonisatie: de richtlijn legt minimumregels vast die in alle gevallen van toepassing zijn en waarvan de lidstaten niet mogen afwijken, maar de lidstaten hebben de vrijheid verdergaande normen te hanteren. Voorbeelden: de acht richtlijnen van het consumentenacquis.

Partiële harmonisatie: van het betrokken onderwerp wordt een deel geharmoniseerd. Voorbeeld: richtlijn timesharing. Volgens de overwegingen bij deze richtlijn is het voldoende dat de regels alleen betrekking hebben op bepaalde aspecten van de contractuele transacties, namelijk de informatie over de wezenlijke bestanddelen van de overeenkomst, de wijze waarop deze informatie wordt meegedeeld en de procedure en wijze van verbreking en terugtreding.

Optionele harmonisatie: in dit geval hoeft de onderneming slechts te voldoen aan de nationale normen als de onderneming alleen op de nationale markt opereert, maar moet hij voldoen aan de gemeenschappelijke normen om zijn producten vrijelijk op de interne markt te laten circuleren. In deze interpretatie is optionele harmonisatie voor het Europese consumentenbeleid niet relevant. Wel kan een richtlijn optionele bepalingen bevatten. Voorbeeld: de richtlijn productaansprakelijkheid, die in artikel 15 de lidstaten de mogelijkheid biedt ook landbouwproducten onder de werkingssfeer van de richtlijn te brengen (in 1999 is dat alsnog op Europees niveau gerealiseerd) en in artikel 16 om de aansprakelijkheid van de producent voor schade ten gevolge van dood of lichamelijk letsel te beperken tot ten minste 70 miljoen Ecu.

De motivatie om in de acht richtlijnen van het consumentenacquis minimumharmonisatie toe te passen, is doorgaans tamelijk summier. Zo wordt bijvoorbeeld in de Overwegingen bij de richtlijn voor pakketreizen (90/314/EEG) volstaan met de mededeling, dat "het de Lid-Staten vrij moet staan om met het oog op de bescherming van de consument ten aanzien van pakketreizen strengere voorschriften uit te vaardigen of te handhaven." In de Overwegingen bij de richtlijn voor timesharing (94/47/EG) wordt als doelstelling van de richtlijn geformuleerd om "op dit terrein een minimale basis van gemeenschappelijke regels te creëren die het mogelijk maakt de goede werking van de interne markt en zodoende de bescherming van de verkrijgers te garanderen" en ook "dat het, ten einde op dit gebied tot een doeltreffende bescherming van verkrijgers te komen, dienstig is de minimumverplichtingen vast te leggen waaraan de verweerders zich jegens de verkrijgers dienen te houden." En de richtlijn voor op afstand

gesloten overeenkomsten (97/7/EG) is zelfs wat dubbel, wanneer in de Overwegingen wordt gesteld “dat de bepalingen van deze richtlijn niet verschillend kunnen worden toegepast naar gelang het recht van de lidstaat, onverminderd de toepassing van artikel 14.” Artikel 14 bevat een expliciete minimumclausule.

- Bronnen: Kapteyn, P.J.G. [et al.] *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen*, op.cit., pp. 724-725 en Barents, R. en L.J. Brinkhorst (2006) *Grondlijnen van Europees Recht*, Deventer, Kluwer, pp. 420-429.

6.3 Over (het niveau van) harmonisatie

De afgelopen jaren heeft de Europese Commissie te kennen gegeven er voorstander van te zijn om voor enkele van de onder het consumentenacquis vallende richtlijnen de minimumharmonisatie te veranderen in totale harmonisatie. Dat is onder meer het geval bij de richtlijnen voor timesharing, voor pakketreizen en voor colportage. De in 2006 in werking getreden richtlijn voor oneerlijke handelspraktijken kent al totale harmonisatie.

Het Groenboek geeft duidelijk de nadelen van minimumharmonisatie aan die zich op Europees niveau manifesteren. Het laat evenwel na te wijzen op een belangrijk voordeel voor consumenten op het niveau van de individuele lidstaat. Minimumharmonisatie biedt namelijk de lidstaat de mogelijkheid om in haar nationale wetgeving voor de eigen, binnenlandse consumenten een hoger niveau van consumentenbescherming te realiseren dan de desbetreffende richtlijn voorschrijft.

Totale harmonisatie heeft een sterk communautair karakter, dat wil zeggen dat consumentenwetgeving in alle lidstaten tegelijkertijd op dezelfde wijze van toepassing is[5]. Het sluit aan bij de krachtige ontwikkeling van de interne markt in politiek, economisch en juridisch opzicht, ook met betrekking tot het consumentenveld. Een belangrijke notie hierbij is het besef dat de interne markt voor ondernemers en voor consumenten weliswaar de hoeksteen van de Europese integratie vormt, maar dat de Europese Unie meer is dan een gelijk speelveld voor bedrijven. Zij is ook een rechtsgemeenschap die aan verschillende waarden en belangen bescherming biedt[6]. De interne markt is er voor de Europese burger, of hij nu ondernemer, consument of werknemer is.

Totale harmonisatie betekent niet dat een lidstaat geen eigen mogelijkheden voor een consumentenbeleid heeft. In de eerste plaats moet worden benadrukt dat totale harmonisatie alleen het te harmoniseren gebied betreft. Dat gebied wordt bepaald door de defi-

5 De vraag daarbij is natuurlijk wel of consumentenwetgeving in alle lidstaten ook feitelijk op dezelfde wijze wordt toegepast en wordt gehandhaafd. De verordening voor handhaving van de consumentenwetgeving poogt hieraan een bijdrage te leveren (Publicatieblad L 364/1, 9 december 2004).

6 SER (2006) advies *Nederland en EU-milieurichtlijnen*, op. cit., p. 71.

nities in de desbetreffende richtlijn van consument, leverancier/handelaar en de reikwijdte of het toepassingsgebied. Een lidstaat is in beginsel vrij om te besluiten dat het geharmoniseerde gebied ook voor andere consumenten of ondernemers van toepassing is. In de tweede plaats mag een lidstaat bij totale harmonisatie weliswaar niet afwijken van de normen in een richtlijn, maar soms laat een richtlijn toe dat een lidstaat een zekere beoordelingsvrijheid heeft die het verschillend van andere lidstaten kan invullen. Dat betekent dat bij totale harmonisatie ook naar de wenselijkheid van keuzemogelijkheden voor de lidstaten moet worden gekeken.

Deze beide argumenten relativeren de gedachte dat totale harmonisatie altijd zou leiden tot volledige unificatie van het Europees consumentenrecht. Er blijft voor lidstaten ook dan ruimte, zij het natuurlijk minder dan bij minimumharmonisatie, voor het leggen van bepaalde nationale accenten.
Verder is ook de omvang van de werkingssfeer van een richtlijn relevant. Als een richtlijn alle voor het desbetreffende onderwerp relevante harmonisatienormen bevat, is er weinig nationale ruimte en is de richtlijn uitputtend. Maar als de harmonisatie slechts enkele aspecten van het onderwerp regelt en dus niet-uitputtend is, is nationale invulling wel mogelijk[7].
Deze overwegingen maken dat totale harmonisatie niet per definitie een lager niveau van consumentenbescherming inhoudt. Overigens bergt totale harmonisatie ook risico's voor ondernemers in zich. Daaraan dient te worden toegevoegd dat de lidstaten in hun onderhandelingen in Brussel – met ook het Europees Parlement – zelf bepalen welk niveau voor hen wenselijk en acceptabel is.

Voor de consument heeft totale harmonisatie als groot voordeel dat, als hij – al dan niet bewust – over de grens koopt, hij van een zelfde niveau van wettelijke consumentenbescherming in de gehele EU profiteert. De hantering van dezelfde regels vergroot de herkenbaarheid van die regels en het vertrouwen van de consument in transacties binnen de EU. Dat spreekt temeer aan in de uitgebreide EU van 27 lidstaten met bijna 500 miljoen consumenten.
Ondanks de gelijkheid van wetgeving op consumententerrein kunnen er tussen de lidstaten nog wel verschillen in consumentenbescherming ontstaan. Die bescherming is immers niet alleen afhankelijk van de formele wetgeving, maar ook van de manier waarop deze wordt toegepast en gehandhaafd en hoe bijvoorbeeld met klachten en geschillen wordt omgegaan (Is de toegang tot de rechter eenvoudig? Zijn er laagdrempelige geschillencommissies?). Daarenboven kan door middel van zelfregulering aanvullende bescherming worden geboden aan consumenten en ondernemers.

Een laatste overweging vloeit voort uit de definitie van 'de consument' waar de Europese Unie van uitgaat. Dat betreft namelijk de gewone consument die goed is geïnformeerd en

7 Kapteyn, P.J.G. [et al.] *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen*, op.cit., pp. 724-725.

omzichtig en oplettend is. Naarmate de bescherming vooral daarop is gericht, kunnen er evenwel lacunes ontstaan in de bescherming van meer kwetsbare groepen consumenten. Daarbij moet wel worden bedacht dat de recente richtlijn voor oneerlijke handelspraktijken inmiddels ook daarvoor specifieke bepalingen bevat.

Wat zouden de consequenties voor Nederland kunnen zijn als de acht richtlijnen van het consumentenacquis zouden overgaan van minimum- naar totale harmonisatie?
Dat hangt in belangrijke mate af van het niveau van totale harmonisatie:

- Het valt niet te verwachten dat het niveau van consumentenbescherming in geval van totale harmonisatie beneden het huidige niveau op basis van minimumharmonisatie zal komen te liggen. Daarvoor dient onder meer de toezegging van de Europese Commissie in haar EU-strategie voor het consumentenbeleid 2007-2013, dat zij geen nivellering naar beneden zal aanmoedigen: “Zij zal altijd naar een hoog beschermingsniveau streven” (p. 9). Verwacht mag daarom worden dat het niveau van minimumharmonisatie ten minste de bodem voor de totale harmonisatie zal zijn.
- Uit de vergelijkende analyse van de implementatie van de acht richtlijnen in de lidstaten en uit een voorlopig onderzoek van het ministerie van Economische Zaken naar nationale koppen op en optionele bepalingen van deze richtlijnen, blijkt dat Nederland maar beperkt gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheden die minimumharmonisatie geeft voor verdergaande bescherming voor de eigen consumenten.
  In sommige gevallen, zoals bij de algemene richtlijn voor verkoop op afstand, heeft het kabinet zelf verklaard dat het ‘zeer terughoudend’ gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om verdergaande maatregelen te treffen. Bovendien heeft een inventarisatie van hinderlijke nalevingskosten en klachten en ergernissen van het bedrijfsleven over nationale koppen op EU-regelgeving geen verwijzing naar de acht richtlijnen uit het consumentenacquis opgeleverd[8]. Ook dat wijst erop dat – afgezien van de onduidelijkheden en tegenstrijdigheden die de CCA in eerdere adviezen bij verschillende richtlijnen heeft geconstateerd – Nederland maar beperkt gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om verdergaande consumentenbescherming te hanteren.

6.4 Posities in de CCA

De CCA-adviezen over Europese consumentenrichtlijnen schitterden in het verleden altijd door verdeeldheid op het punt van de methode van harmonisatie in een voorliggend dossier. Daaraan werd doorgaans toegevoegd de mantra dat de CCA op de lange termijn totale harmonisatie van een substantieel deel van het verbintenissenrecht een reële optie vindt.

8 *Kabinetsplan aanpak administratieve lasten*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 515, nr. 143. In dit plan geeft het kabinet zijn reactie op de door de commissie-Stevens opgestelde top 10 van ergernissen voor het bedrijfsleven en op het door Ecorys uitgevoerde onderzoek naar de voor het bedrijfsleven meest belastende nationale koppen op EG-regelgeving.

Het was voor het eerst in het advies over oneerlijke handelspraktijken uit 2004 dat in de CCA overeenstemming werd bereikt over het karakter van die richtlijn, te weten totale harmonisatie, hetgeen gezien werd als een begin van de omzetting van die optie in beleid. “De CCA kan meegaan met deze trend waarbij zij telkens zal afwegen wat het effect van een maatregel zal zijn op de werking van de interne markt en op het niveau van consumentenbescherming.”[9]

De CCA heeft in hoofdstuk 2 van dit interim-advies al aangegeven dat de advisering over het Groenboek bemoeilijkt wordt door het feit, dat de evaluaties van de acht richtlijnen nog niet zijn afgerond, waardoor in dit stadium onduidelijk is welk niveau van consumentenbescherming in die richtlijnen ontstaat.

Desondanks wil men van de zijde van de onafhankelijke leden van de CCA[10] en van ondernemerszijde in deze fase van de discussie over de herziening van het consumentenacquis voortgaan op de weg die in het advies over oneerlijke handelspraktijken is ingeslagen. Dat houdt in dat men, ondanks de onzekerheid over de uitkomst van de evaluatie van de richtlijnen, in beginsel een voorkeur heeft voor totale harmonisatie van de acht richtlijnen uit het consumentenacquis. Belangrijk argument voor totale harmonisatie is immers dat daarmee de goede werking van de interne markt zal worden bevorderd.

De consumentenvertegenwoordigers zijn van mening dat eerst moet worden vastgesteld wat de substantiële tekortkomingen en beperkingen van het acquis zijn om een hoog niveau van consumentenbescherming te kunnen bereiken. Los daarvan blijven zij de voorkeur geven aan minimumharmonisatie als algemene regel en aan de regel dat het recht van het land van de consument van toepassing wordt verklaard. Totale harmonisatie zou zich moeten beperken tot technische aspecten van het acquis.

9 SER, CCA (2004) advies *Oneerlijke handelspraktijken op consumententerrein in de EU*, op.cit., p. 61. Wel stelde de CCA daarbij de voorwaarde dat een hoog niveau van consumentenbescherming wordt gehandhaafd. In dat kader wees zij onder meer op de richtlijn misleidende reclame die meer consumentenbescherming lijkt te garanderen dan de kaderrichtlijn. Ook was de CCA in dat advies voorstander van een *stand still*-bepaling voor de onder de kaderrichtlijn vallende richtlijnen die het systeem van minimumharmonisatie kennen.

10 Van de Gronden, Hondius, Huls, Kasper en Van der Nat.

7 In de hele EU geldende standaardbedingen en -voorwaarden?

De adviesaanvraag vraagt ook aandacht voor het onderwerp zelfregulering: de mogelijkheden daarvan op Europees niveau en de mogelijke belemmeringen voor het Nederlandse systeem van zelfregulering indien bepaalde voorstellen uit het Groenboek in wetgeving worden omgezet.

Wat de mogelijkheden op Europees niveau betreft heeft de Europese Commissie in haar actieplan over het verbintenissenrecht uit 2003 “erin toegestemd” na te gaan of zij de ontwikkeling van in de hele EU geldende standaardbedingen en -voorwaarden (STB’s) door particuliere partijen kan bevorderen. Dit met name door een website beschikbaar te stellen (‘hosten’) waarop marktdeelnemers informatie daarover kunnen uitwisselen en waarop voorbeelden staan van succesvolle in de hele EU toepasselijke STB’s. Zij legde daarbij de nadruk op het meer bekend maken van het gebruik van STB’s in overeenkomsten tussen ondernemingen onderling en tussen ondernemingen en de overheid. Vervolgens heeft de Europese Commissie na rijp beraad (zo werd een seminar georganiseerd) in november 2005 besloten dat het niet wenselijk is een dergelijke website te hosten (zie kader); van een uitstralingseffect in de consumentensfeer zal dan ook geen sprake zijn. Eerder had zij al aangekondigd dat zij in dit stadium niet voornemens is aparte richtsnoeren voor de ontwikkeling en het gebruik van STB’s bekend te maken.

Tegelijk (in november 2005) merkte de Europese Commissie echter tijdens de diagnosefase van de afzonderlijke richtlijnen uit het consumentenacquis op, dat zij “bij het onderzoek van deze richtlijnen erkent dat ze naar behoren moeten worden uitgevoerd, *onder meer door zelfregulering*.” Het is daarom opvallend dat de vergelijkende analyse voor het Europese Consumer Law Compendium nauwelijks aandacht aan zelfregulering besteedt. Verklaring is wellicht dat slechts een van de acht geselecteerde richtlijnen thans expliciet van de mogelijkheden van zelfregulering melding maakt, namelijk de algemene richtlijn voor verkoop op afstand (zie kader slot hoofdstuk 2). Andere richtlijnen op consumententerrein die dit wél doen, worden juist niet tot het consumentenacquis gerekend. Dit betreft behalve de richtlijnen voor verkoop op afstand van financiële diensten en die voor de elektronische handel ook de richtlijnen misleidende en vergelijkende reclame en oneerlijke handelspraktijken.

Wat ons land betreft dient te worden gewezen op de Memorie van Toelichting bij het implementatiewetsvoorstel betreffende de richtlijn oneerlijke handelspraktijken. Daarin staat dat de richtlijn voorziet in een regeling van handhaving waarbij tevens de ruimte wordt geboden voor handhaving door middel van zelfregulering: “Waar de markt het zelf kan oplossen verdient dit immers de voorkeur”. Het gaat hier om de zin die daarop volgt: “In Nederland kan bijvoorbeeld gedacht worden aan handhaving door de SGC, de RCC of

door brancheorganisaties die toezicht (laten) houden op de gedragscodes die ze zijn overeengekomen met de aangesloten handelaren."

Redenen Europese Commissie om website toch niet te hosten

- Om de standaardbedingen (STB's) in alle rechtsstelsels van de EER te kunnen opleggen, moeten ze overeenstemmen met de meest beperkende nationale wetgeving. De Commissie is van oordeel dat partijen die niet in alle EU-rechtsgebieden – en met name niet in die met de meest beperkende nationale wetgeving – werkzaam zijn, niet geneigd zullen zijn om dergelijke STB's te gebruiken. Daardoor zouden slechts weinig marktdeelnemers profijt trekken van deze toepassing
- STB's worden gewoonlijk voor een bepaalde sector opgesteld. Het is onwaarschijnlijk dat contractbedingen die voor een bepaalde sector zijn opgesteld, ook voor andere economische sectoren van nut zouden zijn.
- Door de steeds sneller veranderende wetgeving moeten STB's voortdurend worden bijgewerkt. Daardoor zouden STB's op een website van de Commissie snel achterhaald zijn.
- Doordat STB's complex zijn en voortdurend moeten worden bijgewerkt, zijn aan het up-to-date houden van STB's aanzienlijke juridische kosten verbonden. De Commissie betwijfelt of partijen die grote bedragen investeren in de ontwikkeling en bijwerking van STB's, bereid zullen zijn om het eindresultaat gratis met hun concurrenten te delen.
- Zoals de Commissie reeds heeft vermeld in het actieplan en in de mededeling van 2004, zullen de STB's op de website worden gezet onder de uitsluitende verantwoordelijkheid van de partijen die ze bekendmaken, en wijst de Commissie elke aansprakelijkheid af voor de juridische of commerciële geldigheid van de STB's. Indien echter niet wordt gecontroleerd of de STB's die op de website worden gezet, in alle EU-rechtsgebieden geldig en toepasbaar zijn en verenigbaar zijn met de communautaire wetgeving, zou dat het nut van een dergelijke uitwisseling aanzienlijk beperken.
- Rekening houdend met het voorgaande en met de hoge geraamde kosten van het hosten van een website met de nodige functies, en nog afgezien van de vertaalkosten, heeft de Commissie besloten geen website voor de uitwisseling van STB's op te zetten.

- Bron: Commissie van de Europese Gemeenschap (2005) *Verslag van de Commissie: Eerste voortgangsverslag over het Europees verbintenissenrecht en de herziening van het acquis*, COM (2005) 456, Brussel, september 2005, p. 11.

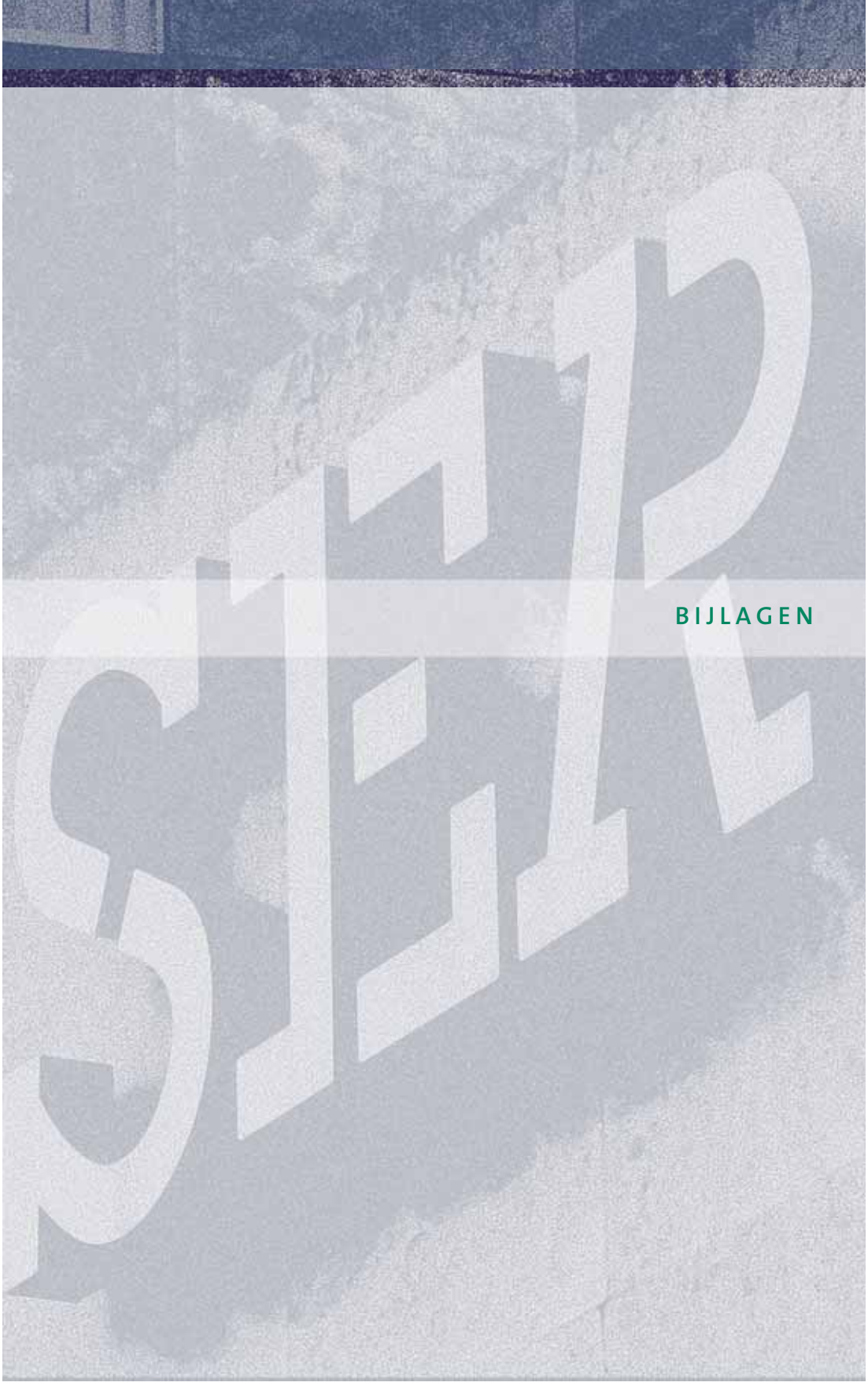
Op Europees niveau zijn er verschillende belemmeringen om het instrument van de zelfregulering te betrekken bij de uitvoering en bij de handhaving van de Europese consumentenwetgeving. In de eerste plaats is in sommige lidstaten het consumentenrecht vooral publiekrecht, terwijl het in andere lidstaten zoals in Nederland voor een belangrijk deel in het Burgerlijk Wetboek is verankerd en daarmee waarschijnlijk meer moge-

lijkheden voor zelfregulering biedt. In de tweede plaats verschillen aard en omvang van de nationale organisatie van ondernemers en consumenten per lidstaat en is er niet altijd een Europees overkoepelende (branche)organisatie aanwezig. Ook de rol en betekenis van zelfregulering verschilt per lidstaat.
Dit maakt dat, wil men enige betekenis aan zelfregulering in Europese regelgeving toekennen, een zuivere scheiding van verantwoordelijkheden tussen wetgeving en zelfregulering vereist is. Voorwaarde voor betrokkenheid van zelfregulering bij de uitvoering en handhaving van Europese regelingen is dat er in elk geval een afdoende wettelijke achtervang beschikbaar is.
Wel is het zaak dat Nederland, waar zelfregulering goed functioneert en resultaten boekt, dit onderwerp telkens weer op de Brusselse agenda zet.

Den Haag, 31 mei 2007

E.H. Hondius
waarnemend voorzitter

M.G. Bos
secretaris



BIJLAGEN



Ministerie van Justitie

Directoraat-Generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken

Directie Wetgeving

Postadres: Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Telefoon (070) 3 70 79 11
Fax (070) 3 70 75 16
www.justitie.nl

Aan de voorzitter van de Commissie voor Consumentenaangelegenheden van de
Sociaal-Economische Raad
Postbus 90405
2509 LK DEN HAAG

Sector privaatrecht
mw. mr. drs. J. Kok
070 - 370 7423
j.kok@minjus.nl
21 maart 2007
5473268/07/6
Groenboek Herziening van het consumentenacquis
Adviesaanvraag

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Geachte voorzitter,

Op 8 februari 2007 heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen (hierna: Commissie) het Groenboek Herziening van het consumentenacquis ingediend. Met het Groenboek nodigt de Commissie alle belangstellenden uit hun mening kenbaar te maken over de herziening van het consumentenacquis. De Nederlandse tekst van het Groenboek is gevoegd bij deze brief.

De Commissie is in 2004 gestart met de herziening van het consumentenacquis teneinde de bestaande regelgeving op het gebied van het consumentenrecht te vereenvoudigen en te completeren. Het belangrijkste doel van deze herziening is, aldus de Commissie, de realisering van een interne markt voor de consument waarbij, onder strikte eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel, het juiste evenwicht wordt gevonden tussen een hoog beschermingsniveau voor de consument en het concurrentievermogen van het bedrijfsleven.

De herziening van het consumentenacquis omvat in totaal acht richtlijnen. Het Groenboek presenteert zowel een 'verticale' (per consumentenrichtlijn) als een 'horizontale' (alle richtlijnen tezamen) benadering. De richtlijnen zijn genoemd in Bijlage II (p.35) van het Groenboek. Ten behoeve van de herziening van het consumentenacquis heeft de Commissie een vergelijkende analyse laten verrichten van de wijze waarop de richtlijnen in de lidstaten worden toegepast en heeft daarnaast een aantal consultatiedocumenten uitgebracht. In de uitgebrachte consultatiedocumenten zijn aan de lidstaten vragen gesteld over de implementatie en toepassing van de Richtlijn prijsaanduiding, de Richtlijn timeshare en de Richtlijn koop op afstand. De reacties die de Commissie heeft ontvangen met betrekking tot de Richtlijn timeshare hebben geleid tot de aankondiging van de Commissie om die richtlijn (verticaal) te gaan herzien. Hoewel de evaluatie van de overige richtlijnen die onderdeel uitmaken van de herziening van het consumentenacquis nog niet is afgerond,

presenteert de Commissie in het Groenboek nu reeds de horizontale benadering als een van de mogelijkheden voor de herziening van het consumentenacquis.

Wij stellen het op prijs indien u ons ten behoeve van de reactie van het kabinet op het Groenboek van advies zou willen dienen en zouden daarbij in het bijzonder willen vernemen hoe naar uw oordeel geantwoord moet worden op de volgende vragen:

Horizontale of verticale benadering

1. De Commissie onderscheidt twee strategieën voor de herziening van het consumentenacquis (zie paragraaf 4, pp.8-9). Bij de verticale benadering worden de bestaande richtlijnen afzonderlijk herzien. Bij de horizontale benadering worden één of meer kaderinstrumenten vastgesteld om de gemeenschappelijke onderwerpen van het acquis te regelen, zo nodig aangevuld met sectorspecifieke voorschiften. Welke benadering heeft uw voorkeur en om welke redenen? Kunt u bij de horizontale benadering ook ingaan op de door u gewenste werkingssfeer (zie paragraaf 4.4, pp.9-10)?

Niveau van harmonisatie

2. De Commissie geeft in paragraaf 4.5 (pp.10-12) een tweetal opties voor het niveau van harmonisatie (volledige of minimale harmonisatie al dan niet in combinatie met het land van oorsprong beginsel of wederzijdse erkenning) dat met de herziening van het consumentenacquis moet worden bereikt. Welke optie heeft uw voorkeur en om welke redenen? Indien mogelijk zouden wij u willen vragen hierbij specifiek in te gaan op de (mogelijke) gevolgen van de beide opties voor het niveau van consumentenbescherming in Nederland en de werking van de interne markt.
3. Acht u volledige harmonisatie mogelijk onafhankelijk van (harmonisatie van) de algemene privaatrechtelijke leerstukken. Het gaat hier bijvoorbeeld om de definiëring van begrippen als goede trouw, redelijkheid en billijkheid en levering van goederen specifiek voor het consumentenacquis (zie bijlage I, paragraaf 4.3, 4.6 en 5.3, pp.18, 20 en 26).

Verhouding voorstellen tot algemeen vermogensrecht

Proportionaliteit en subsidiariteit

4. Hoe oordeelt u over een mogelijke verbreding van het toepassingsgebied van het consumentenacquis naar het algemene verbintenissenrecht vanuit het oogpunt van proportionaliteit en subsidiariteit en een eventuele keuze voor volledige harmonisatie?

Toepasselijk recht

5. Indien voor de optie van minimale harmonisatie gekozen wordt, refereert de Commissie onder andere aan de mogelijkheid dit in combinatie met het land-van-oorsprong-beginsel te doen (paragraaf 4.5, p.11). Het land-van-oorsprong-beginsel heeft als consequentie dat handelaren uitsluitend hoeven te voldoen aan de vereisten van het land van oorsprong. Dit geldt echter alleen voor zover de activiteiten van de handelaar vallen binnen de reikwijdte van het

gecoördineerde gebied waarvoor het nog op te stellen instrument het land-van-oorsprong-beginsel van toepassing verklaart.
Acht u het wenselijk dat, indien gekozen wordt voor minimale harmonisatie, in het consumentenacquis het land-van-oorsprong-beginsel wordt opgenomen? Of zou op alle (consumenten)overeenkomsten de regeling in Rome I van toepassing moeten zijn?
Ter toelichting: de ontwerpverordening Rome I bevat in artikel 5 een algemene regel voor toepasselijk recht op overeenkomsten met consumenten, waarbij in het geval van "directed activities" het recht van de woonplaats van de consument van toepassing is. In dergelijke gevallen is een rechtskeuze niet mogelijk. Als geen sprake is van “directed activities” is in beginsel het recht van de leverancier van toepassing. Op communautair niveau kan evenwel van Rome I worden afgeweken (zie daarvoor artikel 22). Van deze mogelijkheid zou gebruik moeten worden gemaakt indien in het consumentenacquis het land-van-oorsprong-beginsel opgenomen zou worden.

Remedies of sancties

6. De Commissie stelt dat de afwezigheid van algemene contractuele remedies of sancties (bijvoorbeeld een regeling voor schadeloosstelling of verbintenisrechtelijke consequenties van het niet verstrekken van informatie) een lacune is in het consumentenacquis (zie bijlage I, paragraaf 4.9, p.24). Deelt u deze mening van de Commissie? Zo ja, welke verbintenisrechtelijke gevolgen aan het niet-nakomen van een consumentenovereenkomst zouden moeten worden geharmoniseerd en derhalve moeten worden opgenomen in het consumentenacquis? Wat zou de verhouding van deze specifieke regels tot het algemeen verbintenissenrecht moeten zijn?

Verbreding toepassingsgebied consumentenrecht

7. De Commissie stelt voor om het toepassingsgebied van de richtlijn inzake verkoop en garantie van consumptiegoederen uit te breiden naar andere overeenkomsten waarbij aan de consument goederen of digitale inhouden worden geleverd (zie bijlage I, paragraaf 5.1, pp.25-26). Acht u dit wenselijk? Bent u – meer in het algemeen – van mening dat de consumentenbescherming bij overeenkomsten tot het verrichten van diensten op bepaalde punten te kort schiet? Zo ja, op welke punten? Acht u dergelijke uitbreiding wenselijk in het licht van de bepalingen in de Dienstenrichtlijn (Richtlijn 2006/123/EG PBL 376/36) die mede betrekking hebben op afnemers (in het bijzonder artikel 22 en 23 van die Richtlijn)?

Bijzondere bescherming

8. De Commissie stelt niet de vraag aan de orde of bepaalde kwetsbare groepen consumenten (zoals minderjarigen) meer rechtsbescherming behoeven dan andere consumenten. Acht u het wenselijk dat bepaalde groepen consumenten als zodanig meer beschermd worden dan andere groepen consumenten? Zo ja, om welke groepen gaat het in het bijzonder en op welke wijze zou deze bescherming vorm moeten worden gegeven?

Zelfregulering

9. Nederland heeft op het gebied van het consumentenrecht een traditie van zelfregulering. Hierin nemen instituties zoals bijvoorbeeld de Stichting Geschillencommissie voor Consumentenzaken (SGC) en de Stichting Reclame Code een belangrijke plaats in. In het Groenboek is geen passage opgenomen over de mogelijkheden van zelfregulering. Wat is hierover uw mening? Ziet u mogelijk belemmeringen voor het Nederlandse systeem van zelfregulering indien (bepaalde) voorstellen in het Groenboek in wetgeving worden omgezet?

Overig

10. Welke andere, hiervoor niet aan de orde gekomen vragen van de Commissie in het Groenboek, geven aanleiding tot opmerkingen?

Teneinde uw opvattingen in een zo vroeg mogelijk stadium bij het opstellen van de kabinetsreactie te kunnen betrekken, zouden wij uw advies graag op zo kort mogelijke termijn willen ontvangen. De Commissie heeft in het Groenboek aangegeven de reactie uiterlijk op 15 mei 2007 te willen ontvangen. Gezien de verplichte voorhangprocedure van de ontwerp-kabinetsreactie van een maand bij de Tweede Kamer stellen wij het op prijs indien wij uw advies uiterlijk half april 2007 zouden kunnen ontvangen.

De Minister van Justitie,



De Staatssecretaris van Economische Zaken,



Kort overzicht van de inhoud van de acht richtlijnen uit het consumentenacquis

1. *Richtlijn 85/577/EEG over colportage:*

- regelt het recht tot opzegging van de overeenkomst (bedenktijd van ten minste zeven dagen);
- consument moet schriftelijk op de hoogte worden gesteld van die bedenktijd;
- lidstaten zijn vrij om een (gedeeltelijk) verbod op colportage te handhaven of in te stellen.

2. *Richtlijn 90/314/EEG over pakketreizen:*

- bevat voorschriften voor de inhoud van de brochure (de prijs en gegevens over bestemming, huisvesting, maaltijden, routebeschrijving);
- bevat de verplichting voor de reisorganisator om de consument informatie te verschaffen over paspoorten, visa en formaliteiten op gezondheidsgebied en over dienstregelingen en naam en adres van de plaatselijke vertegenwoordiger;
- bevat voorschriften voor de gegevens die in de overeenkomst moeten worden vermeld;
- bevat het recht van de consument om zijn boeking over te dragen aan een ander;
- bevat het verbod om vastgestelde prijzen te herzien tenzij die mogelijkheid wel is opgenomen in de overeenkomst waarbij het alleen gaat om bepaalde kosten; vanaf 20 dagen vóór vertrek mag de prijs niet worden verhoogd;
- bevat het recht van de consument om, in geval van wezenlijke wijziging in de overeenkomst door de reisorganisator (zoals de prijs), de overeenkomst op te zeggen of een gewijzigde overeenkomst te accepteren;
- bevat het recht van de consument om, ingeval de reisorganisator de overeenkomst annuleert, een ander pakket van gelijkwaardige of betere kwaliteit te accepteren of zijn geld terug te krijgen; en recht op schadeloosstelling;
- regelt de aansprakelijkheid van de reisorganisator voor de goede uitvoering van de overeenkomst;
- regelt de verplichting voor de reisorganisator om in geval van insolvabiliteit of faillissement te zorgen voor terugbetaling van reeds voldane bedragen.

3. *Richtlijn 93/13/EEG over oneerlijke bedingen:*

- schrijft de lidstaten voor te bepalen dat oneerlijke bedingen in overeenkomsten tussen een verkoper en een consument de consument niet binden;
- geeft belangenorganisaties het collectief actierecht op dit terrein;
- bevat een indicatieve en niet-uitputtende lijst van bedingen die als oneerlijk kunnen worden aangemerkt.

4. *Richtlijn 94/47/EG over timesharing:*

- schrijft voor over welke aspecten de consument ten minste informatie moet krijgen als hij daarnaar informeert en welke aspecten in de overeenkomst moeten worden vermeld;
- geeft de consument tien dagen bedenktijd (terugtredingstermijn) na de ondertekening van de overeenkomst;

- regelt het verbod om vóór het einde van de terugtredingstermijn voorschotten te betalen.

5. *Richtlijn 97/7/EG voor op afstand gesloten overeenkomsten:*

- schrijft voor over welke informatie de consument moet beschikken voordat een overeenkomst op afstand wordt gesloten; die informatie moet bij de uitvoering van de overeenkomst schriftelijk worden bevestigd;
- geeft de consument het recht om in een termijn van ten minste zeven werkdagen de overeenkomst te herroepen (zonder boete en zonder opgave van redenen);
- verplicht de leverancier tot levering van de bestelling binnen dertig dagen (tenzij anders overeengekomen);
- verplicht de lidstaten tot invoering van een verbod op de levering met betalingsverzoek van goederen of diensten die de consument niet heeft besteld;
- geeft consumenten- en beroepsorganisaties het collectief actierecht op dit terrein.

6. *Richtlijn 98/6/EG over prijsaanduiding:*

- verplicht de verkoper om de verkoopprijs en de prijs per meeteenheid op of bij het product te zetten;
- geeft de lidstaten de mogelijkheid vrijstelling te verlenen van de verplichting tot aanduiding van prijs per meeteenheid voor producten waarbij de aanduiding niet zinvol is of verwarring kan veroorzaken.

7. *Richtlijn 98/27/EG over doen staken van inbreuken:*

- verplicht de lidstaten tot de aanwijzing van rechterlijke of administratieve instanties die bevoegd zijn om uitspraak te doen in procedures die erop gericht zijn een inbreuk te verbieden, een beslissing te publiceren en/of een boete op te leggen;
- geeft consumentenorganisaties het collectief actierecht op dit terrein;
- regelt de samenwerking tussen de bevoegde instanties in geval van intra-communautaire inbreuken;
- bevat in een bijlage de negen richtlijnen waarop deze richtlijn betrekking heeft.

8. *Richtlijn 1999/44/EG over verkoop en garanties:*

- bepaalt dat verkochte goederen in overeenstemming moeten zijn met de koopovereenkomst;
- geeft – in geval van gebrek aan overeenstemming – de consument het recht op kosteloos herstel of vervanging, of op prijsvermindering of op ontbinding van de koopovereenkomst;
- geeft de eindverkoper recht van verhaal op de aansprakelijke verkoper in de contractuele keten;
- bepaalt dat de verkoper aansprakelijk is wanneer het gebrek aan overeenstemming zich manifesteert binnen twee jaar vanaf de levering;
- schrijft voor wat er in een garantie moet staan.

Samenstelling van de Commissie voor Consumentenaangelegenheden (CCA)

leden	*plaatsvervangende leden*
Onafhankelijke leden	
prof.mr. J.H. van de Gronden	
prof.mr. E.H. Hondius (waarnemend voorzitter)	
prof.dr. N.J.H. Huls	
prof.dr. J.D.P. Kasper	
prof.dr. M. van der Nat	
Ondernemersleden	
mevrouw mr.drs. C.E. Hendrikse (VNO-NCW)	mr. A.L.C.M. de Jongh
mevrouw mr. P.E.H. Hoogstraaten (MKB-Nederland)	
mr. J.A. Lam (MKB-Nederland)	mr. N.A. Mourits
mr. B.C. de Nie (VNO-NCW)	mevrouw mr. J.E. Wellink
vacature (VNO-NCW)	drs. H.J.J. van Breemen
vacature (VNO-NCW)	mr. A.J.K. Koopmans
Consumentenleden	
drs. R. Dorscheidt (Consumentenbond)	drs. H. Verhagen
mr. J.T. Peters (Consumentenbond)	M.H.A.M. Hoevenaars
M.B.L. van der Velde (Consumentenbond)	
drs. C.M. Vogeler (Consumentenbond)	mevrouw B. Krijnen
Ministeriële vertegenwoordigers	
mevrouw A.M.P. van Bolhuis (VWS)	mr. S. Paul
mevrouw mr.drs. J. Kok (Justitie)	
ir. G. de Peuter (LNV)	drs. W. A. Roeterdink
drs. J.L. de Ridder (EZ)	mevrouw mr. B.W.M. Trompenaars
mevrouw drs. M. Wolters (Fin)	mr. J.M. Geerts
Secretariaat	
drs. M.G. Bos	
drs. H. van der Graaff	
mr. Th.J.M. van Mierlo	

Publicatieoverzicht

Algemeen

De belangrijkste adviezen en rapporten van de SER komen in boekvorm uit.
Een jaarabonnement op deze publicaties kost € 90,50. Losse exemplaren kosten € 7,50, tenzij anders aangegeven.
Van de meeste adviezen wordt een aparte samenvatting gemaakt. Deze samenvattingen kunt u raadplegen op onze website. Sommige samenvattingen zijn ook beschikbaar in boekvorm. In het publicatieoverzicht is dat aangegeven met een N (Nederlands), E (Engels), D (Duits), F (Frans) en S (Spaans). De bibliografische gegevens vindt u op onze website.
De samenvattingen in boekvorm zijn gratis.
Het SER-bulletin, met nieuws en opinies over de SER, de Stichting van de Arbeid en de overlegeconomie, verschijnt maandelijks. Een jaarabonnement is gratis.
Een overzicht van alle SER-uitgaven vindt u op onze website (www.ser.nl).

Adviezen

Samenvatting

Groenboek Herziening consumentenacquis
2007, 54 pp., ISBN 90-6587-957-9, bestelnr. 07/05

Lissabon in de wijk: het grotestedenbeleid in een nieuwe fase
2007, 58 pp., ISBN 90-6587-953-6, bestelnr. 07/04

Eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken
2007, 86 pp., ISBN 90-6587-951-x, bestelnr. 07/03

Arbeidsmigratiebeleid
2007, 212 pp., ISBN 90-6587-948-x, bestelnr. 07/02

Niet de afkomst maar de toekomst
2007, 122 pp., ISBN 90-6587-947-1, bestelnr. 07/01

Toekomstige energievoorziening
2006, 120 pp., ISBN 90-6587-943-9, bestelnr. 06/10

Mobiliteitsmanagement
2006, 44 pp., ISBN 90-6587-942-0, bestelnr. 06/09

Welvaartsgroei door en voor iedereen
2006, 150 pp., ISBN 90-6587-937-4, bestelnr. 06/08

Welvaartsgroei door en voor iedereen: Themadocument Sociale innovatie
2006, 66 pp., ISBN 90-6587-938-2, bestelnr. 06/08 I

Welvaartsgroei door en voor iedereen: Themadocument Arbeidsverhoudingen
2006, 90 pp., ISBN 90-6587-939-0, bestelnr. 06/08 II

Welvaartsgroei door en voor iedereen: Themadocument Arbeidsmarktperspectieven laaggeschoolden en ontwikkeling kwalificatiestructuur beroepsbevolking
2006, 58 pp., ISBN 90-6587-940-4, bestelnr. 06/08 [III]

Personenkring werknemersverzekeringen
2006, 154 pp., ISBN 90-6587-926-9, bestelnr. 06/07

Nederland en EU-milieurichtlijnen
2006, 86 pp., ISBN 90-6587-925-0, bestelnr. 06/06

Cofinanciering van het EU-landbouwbeleid E
2006, 70 pp., ISBN 90-6587-924-2, bestelnr. 06/05

Voorkomen arbeidsmarktknelpunten collectieve sector
2006, 100 pp., ISBN 90-6587-923-4, bestelnr. 06/04

Wegnemen belemmeringen voor doorwerken na 65 jaar
2006, 100 pp., ISBN 90-6587-922-6, bestelnr. 06/03

Herziening concurrentiebeding
2006, 84 pp., ISBN 90-6587-921-8, bestelnr. 06/02

De toekomst van de PBO
2006, 126 pp., ISBN 90-6587-920-X, bestelnr. 06/01

Milieu als kans
2005, 60 pp., ISBN 90-6587-911-0, bestelnr. 05/13

Kansen voor het platteland
2005, 118 pp., ISBN 90-6587-912-9, bestelnr. 05/12

Bruikbare Rechtsorde
2005, 78 pp., ISBN 90-6587-910-2, bestelnr. 05/11

Invoering premiegroepen wachtgeldfondsen naar duur arbeidscontract
2005, 60 pp., ISBN 90-6587-906-4, bestelnr. 05/10

Evaluatie Arbowet 1998
2005, 140 pp., ISBN 90-6587-903-x, bestelnr. 05/09 E,F,D

Een nieuw Grenswaardenstelsel
2005, 82 pp., ISBN 90-6587-904-8, bestelnr. 05/08 E,F

Dienstenrichtlijn
2005, 194 pp., ISBN 90-6587-902-1, bestelnr. 05/07 E,F,D

Ontslagpraktijk en Werkloosheidswet
2005, 102 pp., ISBN 90-6587-900-5, bestelnr. 05/06

Toekomstbestendigheid Werkloosheidswet
2005, 360 pp., ISBN 90-6587-899-8, bestelnr. 05/05

Ondernemerschap voor de publieke zaak
2005, 198 pp., ISBN 90-6587-898-x, bestelnr. 05/04 E,D,S

Adviezen van de Bestuurskamer inzake hergroepering bedrijfslichamen 1998-2003
2003, ISBN 90-6587-845-9
deel 1 (212 pp.)
deel 2 (219 pp.)

Rapporten

CSED-rapport: Met Europa meer groei
2004, 210 pp., ISBN 90-6587-880-7 N, E, F

Witte vlekken op pensioengebied, quick scan 2001
2002, 94 pp., ISBN 90-6587-815-7

CSED-rapport: Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen
2001, 140 pp., ISBN 90-6587-797-5

CSED-rapport Gezondheidszorg in het licht van de toekomstige vergrijzing
1999, 198 pp., ISBN 90-6587-720-7

CSED-rapport Economische dynamiek en sociale uitsluiting
1997, 220 pp., ISBN 90-6587-656-1

CSED-rapport Arbeidsmarkt, informatietechnologie en internationalisering
1996, 189 pp., ISBN 90-6587-610-3

Samenvattingen (gratis; in boekvorm)

CSED-rapport: Met Europa meer groei
2004, 46 pp., ISBN 90-6587-879-3

De rol van de werknemers in de Europese vennootschap
2003, 26 pp., ISBN 90-6587856-4, bestelnr. 03/08N

Normering piekblootstelling organische oplosmiddelen
2003, bestelnummer 02/11N

Het nieuwe leren
2002, 20 pp., ISBN 90-6587-819-X, bestelnr. 02/10N

Sociaal-economisch beleid 2002-2006
2002, 40 pp., ISBN 90-6587-820-3, bestelnr. 02/08N

Werken aan arbeidsgeschiktheid
2002, 32 pp., ISBN 90-6587-819-X, bestelnr. 02/05N

Het functioneren en de toekomst van de structuurregeling
2001, 20 pp., ISBN 90-6587778-9, bestelnr. 01/02N

Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen
2000, 34 pp., ISBN 90-6587-774-6, bestelnr. 00/12N

Vertaalde samenvattingen (gratis; in boekvorm)

La directive aux services dans le marché intérieur
2005, 24 pp., ISBN 90-6587-907-2, orderno. 05/07 F

SER-Empfehlungsentwurf zur Dienstleistungsrichtlinie
2005, 26 pp., ISBN 90-6587-909-9, orderno. 05/07 D

Employee involvement in the European company
2003, 32 pp., ISBN 90-6587-859-9, orderno. 03/08 E

Generating knowledge, sharing knowledge
2003, 26 pp., ISBN 90-6587-858-0, orderno. 03/04 E

Towards a sustainable economy
2003, 24 pp., ISBN 90-6587-855-6, orderno. 03/02 E

Convention on the Future of Europe
2003, 18 pp., ISBN 90-6587-842-4, orderno. 03/01 E

La Convention sur l'avenir de l'Europe
2003, 18 pp., ISBN 90-6587-844-0, numéro de commande 03/01 F

The New Learning – Advisory report on lifelong learning in the knowledge-based economy
2002, 20 pp., ISBN 90-6587-825-4, orderno. 02/10 E

Social and Economic Policy 2002-2006
2002, 36 pp., ISBN 90-6587-835-1, orderno. 02/08 E

Sozial- und Wirtschaftspolitik 2002-2006
2002, 40 pp., ISBN 90-6587-832-7, Bestellnummer 02/08 D

Politique économique et sociale de 2002 à 2006
2002, 40 pp., ISBN 90-6587-822-X, 02/08/ F

Working on occupational disability – policy proposals
2002, 38 pp., ISBN 90-6587-829-7, orderno. 02/05 E

Oeuvrer pour l'aptitude à l'emploi
2002, 40 pp., ISBN 90-6587-830-0, numéro de commande 02 /05 F

Ageing population and the EU
2002, 18 pp., ISBN 90-6587-828-9, orderno. 02/02 E

Vorschläge zur gesetzlichen Regelung des Aufsichtsrats bei Grossunternehmen
2001, 24 pp., ISBN 90-6587-780-0, Bestellnummer 01/02 D

The Functioning and future of the Structure Regime
2001, 26 pp., ISBN 90-6587-779-7, orderno. 01/02 E

L'avenir des règles applicables à la structure des grandes sociétés
2001, 25 pp., ISBN 90-6587-781-9, numéro de commande 01/02 F

Overige publicaties

Model Rules of Procedure for Works Councils
2003, 127 pp., ISBN 90-6587-861-0 € 6,80

Voorbeeldreglement ondernemingsraden
2004, 164 pp., ISBN 90-6587-860-2 € 8,95

Leidraad personeelsvertegenwoordiging
1998, 72 pp., ISBN 90-6587-693-6 € 4,45

Alle uitgaven zijn te bestellen:
- telefonisch bij de afdeling Verkoop (070 - 3499 505);
- via de website (www.ser.nl);
- door overmaking van de vermelde prijs op gironummer 33328 ten name van de SER te Den Haag, onder vermelding van het bestelnummer en de titel.

SER
Sociaal-
Economische
Raad

Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

ISBN 90-6587-957-9 / CIP