

Bij Kabinetsmissive van 20 oktober 2021, no.2021002084, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met de omzetting van Richtlijn (EU) 2020/1828 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2020 betreffende representatieve vorderingen ter bescherming van de collectieve belangen van consumenten en tot intrekking van Richtlijn 2009/22/EG (PbEU 2020, L 409) (Implementatiewet richtlijn representatieve vorderingen voor consumenten), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van de richtlijn representatieve vorderingen ter bescherming van de collectieve belangen van consumenten (hierna: de richtlijn).¹ De richtlijn en de implementatiewet voorzien in de mogelijkheid van het voeren van een (grensoverschrijdende) collectieve actie wanneer sprake is van een inbreuk op Europees geregelde consumentenrechten.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de verhouding tussen de gerechtvaardigde twijfels die een handelaar tegenover de rechter mag uiten over de status van een buitenlandse organisatie die de belangen van consumenten behartigt en het beginsel van wederzijdse erkenning. Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor de toelichting bij de delegatiegrondslag voor het nader regelen van de aanwijzing van collectieve belangenbehartigers en voor de gebruikte terminologie voor het aanduiden van de twee parallel geldende Wetboeken van Burgerlijke Rechtsvordering. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting, en zo nodig het voorstel, wenselijk.

1. Achtergrond en inhoud voorstel

Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan de Europese richtlijn (EU) 2020/1828. De richtlijn is onderdeel van de New Deal for Consumers die de Commissie in april 2018 presenteerde, en die mede een regeling omvat inzake betere handhaving en modernisering van de regels voor consumentenbescherming.²

De richtlijn heeft ten doel het voor bevoegde instanties die de collectieve belangen van consumenten vertegenwoordigen, mogelijk te maken verhaal te halen door het instellen van representatieve vorderingen. De regels uit de richtlijn zijn alleen van

¹ Richtlijn (EU) 2020/1828 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2020 betreffende representatieve vorderingen ter bescherming van de collectieve belangen van consumenten en tot intrekking van Richtlijn 2009/22/EG (PbEU 2020, L 409).

² Richtlijn (EU) 2019/2161 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en Richtlijnen 98/6/EG, 2005/29/EG en 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad wat betreft betere handhaving en modernisering van de regels voor consumentenbescherming in de Unie (PbEU 2019, L 328). Zie Mededeling van de Commissie, Een „new deal” voor consumenten, COM(2018) 183 final, alsmede het begeleidende persbericht https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3041_en.htm.

toepassing bij collectieve procedures tegen schendingen van Europese regels die in de annex bij de richtlijn zijn genoemd.

Het voorstel wijzigt de Boeken 3 en 6 van het Burgerlijk Wetboek (BW) en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv). Op nationaal niveau kent Nederland sinds 1 januari 2020 de mogelijkheid om een collectieve schadevergoedingsactie in te stellen als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie (WAMCA).³ Volgens de regering sluiten de inhoudelijke WAMCA-eisen nauw aan bij de eisen in de richtlijn. Alleen waar de richtlijn aanvullende regels voorschrijft, is een aanpassing van de WAMCA nodig.

2. Gerechtvaardigde twijfels handelaar

Voor grensoverschrijdende collectieve acties gelden in de hele Unie dezelfde vereisten voor de instantie die de collectieve belangen van consumenten behartigt.⁴ Lidstaten moeten instanties die aan deze eisen voldoen, op een lijst plaatsen.⁵ Als een lidstaat of de Europese Commissie twijfels heeft, moet de lidstaat die deze bevoegde instantie heeft aangewezen de instantie onderzoeken en de aanwijzing zo nodig herroepen. Ook de handelaar mag in een gerechtelijke procedure of bij een administratieve autoriteit zijn gerechtvaardigde twijfels uiten over de naleving van de vereisten uit de richtlijn die gelden voor de instantie die de collectieve belangen van consumenten behartigt. Lidstaten moeten hiervoor een contactpunt hebben.

De mogelijkheid van de handelaar om gerechtvaardigde twijfels te uiten hoeft volgens het voorstel niet te worden geïmplementeerd, omdat de wet hierin al voorziet.⁶ Volgens de toelichting zal de rechter die twijfels dan moeten onderzoeken, maar deze beoordeelt de instantie dan *niet helemaal* opnieuw.⁷ Voorts volgt uit de toelichting dat door het beginsel van wederzijdse erkenning en de richtlijn de rechter de lijst van organisaties moet aanvaarden als bewijs dat de buitenlandse organisatie beschikt over de procesbevoegdheid om een collectieve actie in te stellen in Nederland.⁸ De regering stelt dat de rechter *niet (opnieuw)* mag toetsen of de buitenlandse belangenbehartiger voldoet aan de criteria van procesbevoegdheid van de richtlijn.

De richtlijn en het voorstel laten onverlet dat de rechter bij het instellen van een concrete vordering de ontvankelijkheid van de instantie beoordeelt op grond van daaraan gestelde eisen. Gelet op de toelichting rijst dan de vraag hoe ver de bevoegdheid van de rechter reikt om te toetsen aan de eerder genoemde voorwaarden voor bevoegde instanties, naast de toets aan de relevante ontvankelijkheidsvereisten. Ook is het niet op voorhand duidelijk wat de (vervolg)procedure is als de handelaar gerechtvaardigde twijfels uit. De richtlijn stelt voor de uitwisseling van twijfels en het

³ De WAMCA is een wijzigingswet en is sinds 1 januari 2020 opgenomen in de artikelen 3:305a tot en met 3:305d van het Burgerlijk Wetboek en in titel 14A van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Gemakshalve wordt in deze toelichting gebruikt gemaakt van de term 'WAMCA' voor de Nederlandse regeling voor een collectieve schadevergoedingsactie.

⁴ Artikel 4, lid 3 richtlijn.

⁵ Artikel 5 richtlijn.

⁶ Volgens de transponeringstabel in artikel 1018c leden 4 en 5 Rv.

⁷ Memorie van Toelichting, paragraaf 2.2.1.

⁸ Artikels gewijze toelichting onderdeel B, artikel 3:305c BW, '2. Wijziging lid 2, aanvullende eisen rechtsvordering'.

onderzoek daarvan een contactpunt verplicht, maar uit het voorstel volgt niet of de rechter daar gebruik van moet maken.

De Afdeling adviseert dit nader toe te lichten, en zo nodig het voorstel aan te passen.

3. Delegatiegrondslag

De richtlijn regelt dat lidstaten organisaties aanwijzen en op een lijst plaatsen voor grensoverschrijdende collectieve acties.⁹ Ter implementatie van de richtlijn bepaalt het voorstel dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb) regels worden gesteld om Nederlandse organisaties aan te wijzen die de belangen van consumenten mogen behartigen bij een grensoverschrijdende collectieve actie.¹⁰

De toelichting geeft in het algemene deel aan dat een amvb verder invulling geeft aan de aanwijzing, de intrekking en de duur van een aanwijzing.¹¹ In het artikelsgewijze deel van de toelichting wordt vervolgens gesteld dat deze invulling plaatsvindt via een amvb *en mogelijk* een ministeriële regeling. Ook wordt gesproken over de uitwerking van de aanwijzing via een amvb *of* een ministeriële regeling die de intrekking, duur en de kosten van de aanwijzing regelt.

Uit de toelichting blijkt onvoldoende duidelijk of er naast een amvb een ministeriële regeling in de maak is en wat de verhouding tussen beide regelingen zal zijn.¹²

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan om onduidelijkheid te vermijden en de delegatie van regelgevende bevoegdheden concreet en nauwkeurig te begrenzen.¹³

⁹ Artikel 4, lid 3 en artikel 5, lid 1.

¹⁰ Artikel I, Onderdeel C, voorgesteld artikel 3:305e, lid 4 BW.

¹¹ Artikelsgewijze toelichting onderdeel C, artikel 3:305e BW, lid 4.

¹² Volgens het voorgesteld artikel 3:305e, lid 4 BW worden bij of krachtens amvb *nadere regels* gesteld voor het aanwijzen als bevoegde instantie en worden *regels* gesteld voor het intrekken, de duur en de kosten van de aanwijzing terwijl de artikelsgewijze toelichting bij of krachtens amvb *regels* worden gesteld voor het verlenen van een aanwijzing en *nadere regels* worden gesteld voor de intrekking, de duur en de kosten van de aanwijzing.

¹³ Zie aanwijzing 2.23 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

4. Terminologie

Het voorstel bevat een regeling die samenhangt met de gefaseerde inwerkingtreding van de regelgeving in verband met de vereenvoudiging en digitalisering van het burgerlijk procesrecht.¹⁴ De fasering heeft geleid tot het bestaan van twee versies van het Rv: één versie voor vorderingsprocedures bij de Hoge Raad waarvoor de regelgeving van 2016 is ingevoerd en één versie voor de overige procedures en de gerechten waarvoor de wetgeving van 2016 niet is ingevoerd of is ingetrokken (de rechtbanken Gelderland en Midden-Nederland).

In het wetsvoorstel en de memorie van toelichting wordt dat onderscheid aangeduid als het Rv "zoals dat luidt voor de Hoge Raad" en het Rv "zoals dat luidt voor alle gerechten met uitzondering van de Hoge Raad".¹⁵ Hoewel een officiële citeertitel ontbreekt, wordt in de consultatie aangegeven dat deze terminologie niet gebruikelijk is, omdat de twee Wetboeken meestal worden aangeduid met 'Rv (geldt in geval van digitaal procederen)' respectievelijk 'Rv (geldt in geval van niet-digitaal procederen)'.¹⁶

De Afdeling constateert dat de aanduiding in het wetsvoorstel van de twee versies van het Rv op dit moment aansluit bij de bestaande werkelijkheid. Zij merkt echter ook op dat de wetgever niet eerder een dergelijke citeertitel heeft gegeven aan een regeling. Ook het bezwaar uit de consultatie is niet geadresseerd in de toelichting. Zonder nadere duiding is het bovendien denkbaar dat in de toekomst ook andere gerechtelijke instanties tot digitaal procederen kunnen overgaan. In dat geval zou de gebruikte terminologie uit het voorstel niet meer de juiste lading dekken.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

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

De vice-president van de Raad van State,

¹⁴ Wet van 13 juli 2016, *Stb.* 2016, 288.

¹⁵ Artikel III en IV wetsvoorstel.

¹⁶ Zie advies van de Nederlandse Orde Van Advocaten, advies d.d. 28 mei 2021 betreffende Implementatiewet richtlijn representatieve voor consumenten, p. 4.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W16.21.0315/II

- In Artikel I, onderdeel C, artikel 3:305e, derde lid, 'Commissie' vervangen door 'Europese Commissie' (zie aanwijzing 3.40 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).