

Vergaderjaar 2021–2022

36 163

Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek in verband met de aanpassing van de termijn van de omkering van de bewijslast voor consumentenkoop van levende dieren (Aanpassingswet bewijslasttermijn consumentenkoop levende dieren)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Met dit wetsvoorstel wordt een wijziging doorgevoerd in titel 1 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) om uitvoering te geven aan de motie van het lid Meijer van de Eerste Kamer¹, aangenomen op 19 april 2022, inzake de duur van de bewijslastomkering voor levende dieren (hierna: motie Meijer). De voorgestelde wijziging betreft een aanpassing van artikel 7:18a BW door daar een derde lid aan toe te voegen waardoor voor een consumentenkoop van levende dieren een termijn voor de omkering van de bewijslast ten aanzien van na de koop gebleken gebreken gaat gelden van zes maanden in plaats van een jaar, zoals voor andere goederen. Daarnaast is in overgangsrecht voorzien.

Nut en noodzaak van het voorstel

Dit voorstel verandert de keuze die in de Implementatiewet richtlijnen verkoop goederen en levering digitale inhoud² (hierna: Implementatiewet) is gemaakt ten aanzien van de termijn van omkering van de bewijslast in geval van consumentenverkoop van levende dieren. Het gaat om het bewijsvermoeden dat elk conformiteitsgebrek dat binnen een termijn van een jaar vanaf de levering van de goederen aan het licht komt, geacht wordt ten tijde van de levering al te hebben bestaan, tenzij anders wordt

¹ Motie van het lid Meijer (VVD), Atsma (CDA) en Van Dijk (SGP) over het handhaven van de termijn van zes maanden voor het bewijsvermoeden voor levende dieren, Kamerstukken I 2021/22, 35 734, F.

² Wet van 20 april 2022 tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet handhaving consumentenbescherming en enige andere wetten in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2019/771 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de verkoop van goederen, tot wijziging van Verordening (EU) 2017/2394 en Richtlijn 2009/22/EG, en tot intrekking van Richtlijn 1999/44/EG, en van Richtlijn (EU) 2019/770 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de levering van digitale inhoud en digitale diensten (PbEU 2019, L 136) (Implementatiewet richtlijnen verkoop goederen en levering digitale inhoud), Stb. 2022, 164.

aangetoond of tenzij dit vermoeden onverenigbaar is met de aard van de goederen of met de aard van het conformiteitsgebrek. Levende dieren vallen ook onder genoemde regels van consumentenbescherming van de richtlijn verkoop goederen. Door de implementatie van die richtlijn is de voordien bestaande termijn van omkering van de bewijslast verlengd van zes maanden naar een jaar. Deze keuze is in de memorie van toelichting op de Implementatiewet met meerdere argumenten onderbouwd³:

- een kortere termijn verslechtert de rechtspositie van de consument die een levend dier koopt;
- het is in het belang van dierenwelzijn en diergezondheid dat de regels van de richtlijn verkoop goederen ook gelden voor levende dieren;
- strengere aansprakelijkheidsregels kunnen eraan bijdragen dat professionele fokkers meer voorzorgsmaatregelen nemen om ziektes en gebreken bij dieren te voorkomen;
- bovendien draagt een uniforme termijn van één jaar voor alle producten – goederen (waaronder levende dieren), digitale inhoud en digitale diensten – bij aan duidelijkheid, rechtseenheid en rechtsgelijkheid, voor zowel consumenten als verkopers.

Nadien is tijdens de behandeling van de Implementatiewet in het parlement bij verschillende gelegenheden uitvoerig stilgestaan bij de overwegingen omtrent de duur van de bewijslasttermijn in geval van levende dieren en de wenselijkheid om deze termijn op zes maanden te stellen. Omdat deze keuze ook verdedigbaar is, wordt hieronder ingegaan op de argumenten voor deze keuze.

Het is van belang om een goede balans te treffen tussen de bescherming van de positie van de consument enerzijds en de redelijke belangen van de verkoper anderzijds. Op grond van de regels die golden vóór 27 april 2022 lag de bewijslast de eerste zes maanden bij de verkoper en dat werkte voor levende dieren goed. De wetgeving laat ruimte aan de verkoper om aan te tonen dat het vermoeden niet strookt met de aard van het goed of het gebrek. Ook laat het aan de verkoper de ruimte om aan te kunnen tonen dat een levend dier op het moment van levering aan de consument voldeed aan de verwachtingen die de consument daaraan mocht verbinden. Door de termijn van de omkering van de bewijslast voor consumentenkoop van levende dieren weer zes maanden te maken, is er voor de verkoper op zichzelf nog steeds een prikkel om een dier goed te verzorgen zodat ziekten en gebreken bij dieren kunnen worden voorkomen en er voor te zorgen dat een dier bij aflevering in goede gezondheid verkeert. Een verkoper is en blijft verplicht om een dier te verkopen waarvan het welzijn en de gezondheid op orde is. Vanuit het perspectief van de verkoper bezien, is de gehanteerde termijn van zes maanden minder belastend. Daar komt bij dat de ervaring leert dat de meest voorkomende problemen bij veel verkochte huisdieren zich niet vaak in de periode van zes tot twaalf maanden na aflevering openbaren, maar juist in de eerste periode. Daarnaast geldt dat de wijze waarop een consument omgaat met een levend dier cruciaal is voor de toestand van het dier en dat de verkoper daar geen invloed op heeft. Ook enkele andere EU-lidstaten blijven een termijn van zes maanden voor de bewijslastomkering van levende dieren behouden.

Om een goede balans te behouden tussen de bescherming van de positie van de consument enerzijds en de verplichtingen voor verkopers anderzijds, is het alles overziend en bij nadere beschouwing wenselijk om de termijn voor consumentenkoop van levende dieren weer terug te brengen naar zes maanden. Er is – in overeenstemming met de tekst van

³ Kamerstukken II 2020/21, 35 734, nr. 3, p. 9 en 23–24.

de aangenomen motie – nadrukkelijk gekozen om de termijn van de omkering van de bewijslast voor alle levende dieren te laten gelden. Dat bevordert de eenvoud en de duidelijkheid van de regeling en voorkomt bovendien de complexe situatie waarbij voor verschillende diersoorten een andere termijn zou gelden.

Hierna schetst paragraaf 2 de context en de inhoud van het wetsvoorstel. Paragraaf 3 gaat in op de verhouding tot het Europees recht en paragraaf 4 op het overgangsrecht. Paragraaf 5 benoemt de consultatie, de uitvoering, het toezicht, het doenvermogen, de regeldruk en de financiële gevolgen voor de rijksbegroting.

2. De context en inhoud van het wetsvoorstel

Implementatiewet richtlijnen verkoop goederen en levering digitale inhoud

Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan de motie Meijer ten aanzien van de Implementatiewet richtlijnen verkoop goederen en levering digitale inhoud⁴ (hierna: Implementatiewet). Deze Implementatiewet implementeert de Europese richtlijnen verkoop goederen en levering digitale inhoud. De richtlijn verkoop goederen (hierna ook: richtlijn) heeft betrekking op koopovereenkomsten waarbij tastbare goederen (roerende zaken) tegen betaling van een prijs in geld worden geleverd aan een consument. De richtlijn legt gemeenschappelijke regels vast over met name de conformiteit van goederen, garanties, rechtsmiddelen en de wijze waarop deze kunnen worden uitgeoefend. De omkering van de bewijslast gedurende een bepaalde termijn maakt deel hiervan uit.⁵ Zoals hiervoor aangegeven, is door de implementatie van die richtlijn de voordien bestaande termijn van omkering van de bewijslast verlengd van zes maanden naar een jaar. Artikel 3 van de richtlijn verkoop goederen laat lidstaten de ruimte om overeenkomsten van de werkingssfeer van die richtlijn uit te sluiten wanneer zij betrekking hebben op de verkoop van levende dieren.⁶ In de Implementatiewet was er niet voor gekozen om gebruik te maken van deze beleids optie.

Nadere achtergrond: termijn omkering bewijslast bij consumentenkoop

Of de zaak aan de overeenkomst beantwoordt, moet worden beoordeeld naar het moment van aflevering. Als op een later tijdstip blijkt dat de zaak afwijkt van hetgeen is overeengekomen, kan het voor de koper lastig zijn om te bewijzen dat deze afwijking reeds bestond op het moment van aflevering. Dit zal vooral lastig zijn als de verkoper het erop houdt dat de afwijking het gevolg is van een onverantwoord gebruik. Volgens de gewone bewijsregels, dus zonder omkering van de bewijslast, moet de koper bewijzen dat de geleverde zaak niet aan de overeenkomst beantwoordt. Het is daarbij overeenkomstig de risicoverdeling van de

⁴ Wet van 20 april 2022 tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet handhaving consumentenbescherming en enige andere wetten in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2019/771 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de verkoop van goederen, tot wijziging van Verordening (EU) 2017/2394 en Richtlijn 2009/22/EG, en tot intrekking van Richtlijn 1999/44/EG, en van Richtlijn (EU) 2019/770 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de levering van digitale inhoud en digitale diensten (PbEU 2019, L 136) (Implementatiewet richtlijnen verkoop goederen en levering digitale inhoud), Stb. 2022, 164.

⁵ Artikel 11 Richtlijn (EU) 2019/771 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de verkoop van goederen, tot wijziging van Verordening (EU) 2017/2394 (richtlijn verkoop goederen).

⁶ Artikel 3 lid 5, onderdeel b, richtlijn verkoop goederen.

artikelen 7:10 en 7:11 BW in beginsel aan de koper om te bewijzen dat het gebrek al op het moment van de aflevering bestond. Manifesteert het gebrek zich binnen één jaar na aflevering, dan is de bewijslast bij een consumentenkoop op grond van het nu geldende artikel 7:18a lid 2 BW omgedraaid en wordt vermoed dat het gebrek al bestond op het moment van aflevering, tenzij de verkoper bewijst dat het gebrek op dat moment nog niet bestond. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in het arrest Faber⁷ duidelijk gemaakt dat het daarbij om het bewijs van het tegendeel gaat: de verkoper kan er niet mee volstaan te bewijzen dat het gebrek ook kan zijn ontstaan door bepaalde gedragingen van de koper, maar hij moet bewijzen dat die gedragingen ook daadwerkelijk de oorzaak zijn geweest van het later gebleken gebrek.

Ingevolge de richtlijn verkoop goederen is de periode gedurende welke de bewijslast is omgedraaid verlengd tot één jaar na aflevering. Dit is geregeld in artikel 7:18a lid 2 BW. Gedurende een periode van één jaar hoeft de consument uitsluitend aan te tonen dat het goed niet conform is, zonder ook te moeten bewijzen dat het conformiteitsgebrek feitelijk bestond op het moment van levering. Om de vordering van de consument te weerleggen moet de verkoper bewijzen dat het conformiteitsgebrek niet bestond op dat tijdstip. Een voorbeeld is een conformiteitsgebrek als gevolg van onjuist of onverantwoord gebruik van de zaak door de consument of van een externe oorzaak die plaatsvond nadat de zaken aan de consument werden geleverd. Voorts kan in sommige gevallen het vermoeden dat het conformiteitsgebrek bij levering bestond, onvermijdelijk zijn met de aard van de zaken of de aard van het conformiteitsgebrek. Dit laatste kan het geval zijn voor zaken die door hun aard slechter worden, bijvoorbeeld bederfelijke producten zoals bloemen, of voor eenmalig gebruik bestemde zaken.

Nadere achtergrond: parlementaire behandeling Implementatiewet

Tijdens de mondelinge behandeling van het voorstel voor de Implementatiewet in de Tweede Kamer is gesproken over de termijn van de omkering van de bewijslast bij de koop van levende dieren. Daarbij kwam aan de orde dat bij een levend dier de wijze waarop iemand omgaat met het dier cruciaal is. Vanuit verschillende fracties van de Tweede Kamer werd in dat verband opgemerkt dat levende dieren gedurende hun hele leven onderhevig zijn aan een voortdurende ontwikkeling en verandering van hun lichamelijke gezondheidstoestand, die zowel wordt beïnvloed door de natuurlijke aanleg van het dier als door de wijze waarop het wordt gehouden. De wijze van behandeling en van huisvesting hebben bij levende dieren een groter effect op de toestand van het dier dan het gebruik en de locatie hebben op de toestand van andere (niet-levende) producten. Door verschillende fracties is daarbij aangevoerd dat de verkoper geen invloed heeft op hoe een consumentkoper van een levend dier gebruik maakt. Daarbij werden voorbeelden genoemd van een paard dat rugklachten krijgt doordat het verkeerd bereden wordt en een hamster die gezondheidsproblemen krijgt doordat die in een heel klein donker hokje wordt gestopt met nauwelijks bewegingsruimte.⁸ Er is door verschillende fracties in de Tweede Kamer betoogd dat een termijn van zes maanden van omkering van de bewijslast in geval van levende dieren de juiste balans vormt tussen de belangen van enerzijds koper en anderzijds consument. Tevens is inmiddels gebleken dat sommige andere EU-lidstaten levende dieren hebben uitgesloten van de werking van de richtlijn of hiertoe voornemens zijn.⁹ Het amendement van het lid Ellian

⁷ HvJ EU 4 juni 2015, C-497/13, ECLI:EU:C:2015:357, NJ 2016/148 (Faber).

⁸ Zie Handelingen TK 2021/22, 42, nr. 3.

⁹ Zie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/NIM/?uri=CELEX:32019L0771>.

– waarin werd voorgesteld voor levende dieren een termijn van zes maanden, waarvoor het bewijsvermoeden geldt, te handhaven – is door de Tweede Kamer verworpen.¹⁰

Tijdens de behandeling van het voorstel voor de Implementatiewet in de Eerste Kamer is door fracties in deze Kamer naar voren gebracht dat de in de Implementatiewet opgenomen regeling van de duur van de bewijslastomkering, voor zover deze betrekking had op levende dieren geen goede balans oplevert tussen de belangen van de (consumenten)koper en de verkoper van levende dieren. Daarbij is bovendien aangevoerd dat een termijn voor de omkering van de bewijslast van zes maanden geen vermindering hoeft te betekenen van de prikkel voor professionele fokkers om voldoende voorzorgsmaatregelen te nemen om ziekten en gebreken bij dieren te voorkomen. De Eerste Kamer heeft vervolgens de motie Meijer aangenomen. In deze motie wordt de regering – kort gezegd – verzocht om de bewijslasttermijn voor levende dieren terug te brengen naar zes maanden. Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer en in de brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 14 april 2022 aan de Eerste Kamer¹¹ is namens de regering toegezegd dat bij aanvaarding van de motie, op korte termijn een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend wordt dat voorziet in een wijziging van het Burgerlijk Wetboek zoals dat luidt na invoering van de Implementatiewet. Onderhavig wetsvoorstel voert deze motie, alsmede de gedane toezegging, uit.

Consumentenkoop van levende dieren in andere EU-lidstaten

Inmiddels is bekend dat Italië, Finland, Zweden en Ierland een termijn van een jaar hanteren voor de bewijslastomkering van consumentenkoop van levende dieren. Frankrijk en Spanje hebben levende dieren helemaal uitgesloten van de werking van de richtlijn en hanteren daarvoor een apart regime. België is, evenals Oostenrijk, voornemens de door Frankrijk en Spanje gekozen weg te volgen. Duitsland blijft een termijn van zes maanden hanteren voor de omkering van de bewijslast bij een consumentenkoop van levende dieren en Denemarken is voornemens is om dat ook op deze wijze te doen. De nu voorgestelde wijziging sluit aan bij de in Duitsland gekozen regeling om de verkoop van levende dieren uit te sluiten van het toepassingsbereik van de richtlijn voor zover het de omkering van de bewijslast betreft.

3. Verhouding tot Europees recht

De Implementatiewet is op 27 april 2022 in werking getreden.¹² Dat betekent dat daarmee is voldaan aan de verplichting voor Nederland om de richtlijn verkoop goederen om te zetten in nationaal recht. De richtlijn heeft als doelstelling het niveau van consumentenbescherming te verhogen en verkopers van tastbare goederen een gelijk speelveld te bieden, door harmonisatie van verschillende regels op het terrein van het consumentenrecht.¹³ Het is niet toegestaan om regels te stellen die afwijken van de richtlijn (volledige harmonisatie), maar er is ten aanzien van de keuzes die de richtlijn biedt geen verbod of beperking voor

¹⁰ Zie Handelingen TK 2021/22, 44, nr. 10.

¹¹ Kamerstukken 2021/22, 35 734, G.

¹² Stb. 2022, 164.

¹³ Artikel 169, lid 1, en artikel 169, lid 2, onder a), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) bepaalt dat de Unie moet bijdragen tot de verwezenlijking van een hoog niveau van consumentenbescherming door middel van maatregelen die op grond van artikel 114 VWEU worden genomen. Volgens artikel 38 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie («het Handvest») moet in het beleid van de Unie zorg worden gedragen voor een hoog niveau van consumentenbescherming. Dit is een opdracht aan de Uniewetgever en mede de grondslag waarop de richtlijn is gebaseerd.

lidstaten opgenomen, bijvoorbeeld in de vorm van een non-regressieclausule.¹⁴ Het thans voorliggende wetsvoorstel maakt gebruik van de optie die artikel 3, lid 5, onderdeel b, van de richtlijn biedt om levende dieren van de reikwijdte van die richtlijn uit te zonderen. Daarmee vallen consumentenkoopregels voor levende dieren buiten de reikwijdte van de richtlijn en weer onder de bevoegdheid van de Nederlandse wetgever om regels over te stellen. Er is binnen de reikwijdte van de richtlijn geen verbod opgenomen om bepaalde regels niet toe te mogen passen op levende dieren.¹⁵ De richtlijn verzet zich vanzelfsprekend niet tegen het van toepassing verklaren van regels van de richtlijn op onderwerpen die zich buiten de reikwijdte van de richtlijn bevinden. Nederland heeft daarom de bevoegdheid om de regels die gelden voor consumentenkoop toe te passen op levende dieren, met uitzondering van de termijn van omkering van de bewijslast. Daarvoor wordt een termijn gekozen van zes maanden.¹⁶ Hoewel alle regels van consumentenkoop van levende dieren nu strikt genomen onder het nationale recht vallen, ligt het in de rede om omwille van de hanteerbaarheid van de regels en vanuit het oogpunt van consumentenbescherming, deze regels op dezelfde wijze toe te passen als de overige regels inzake consumentenkoop die een Europese oorsprong hebben.¹⁷ De gemaakte keuze zal aan de Europese Commissie worden genotificeerd.

Het is het voornemen om de nieuwe bewijslasttermijn voor levende dieren ook toe te passen op lopende overeenkomsten. Dat roept mogelijk vragen op in de verhouding met artikel 1, eerste protocol, van het EVRM en artikel 17 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, waarin bescherming van eigendom is geregeld. Het gaat bij de termijn van omkering van de bewijslast om de bewijspositie van consumenten jegens de verkoper tijdens een juridische procedure en niet om een materieel recht waarop een consument aanspraak heeft. Dat laatste is immers het recht op een levend dier zonder gebreken en dat recht blijft ongewijzigd. Daarmee is naar de opvatting van de regering met louter de omkering van de bewijslast geen sprake van een «*assertable right*» in de zin van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens¹⁸ en daarmee geen eigendom in de zin van voornoemde artikelen.

¹⁴ Een voorbeeld van een non-regressiebepaling vindt men in artikel 7, derde lid van richtlijn 2014/54/EU van het Europees Parlement en de Raad 16 april 2014 betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken (PbEU 2014, L 128). Zie artikel 9 lid 3 van de Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende consumentenrechten, tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en van Richtlijn 1999/44/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 85/577/EEG en van Richtlijn 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad als voorbeeld waarin lidstaten alleen is toegestaan om bij een lidstaatoptie reeds bestaande wetgeving te handhaven – en dus niet in te voeren.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld artikel 16 van de Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende consumentenrechten, tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en van Richtlijn 1999/44/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 85/577/EEG en van Richtlijn 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad, waarin artikel 16 een expliciet verbod bevat voor lidstaten om – binnen de reikwijdte van de richtlijn – te voorzien in een herroepingsrecht voor aldaar genoemde overeenkomsten.

¹⁶ Zie in deze zin ook: M.B.M. Loos, «De (voorgestelde) omzetting van de Richtlijnen verkoop goederen en digitale inhoud», Tijdschrift voor Consumentenrecht en handelspraktijken 2021-4.

¹⁷ Zie in dit verband ook het arrest van de Hoge Raad van 12 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:236 en ook de conclusie van A-G Wissink, punt 5.16.

¹⁸ Zie EHRM 13 december 2016, *Bélané Nagy v. Hongarije*, r.o. 72–79.

4. Overgangsrecht

Zoals aangegeven in de brief van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Eerste Kamer¹⁹ van 14 april 2022 is ten aanzien van het overgangsrecht het streven om onnodige verschillen in de bewijslasttermijnen voor levende dieren zo veel mogelijk te beperken. Daarbij is aangegeven zo veel mogelijk te werken met één termijn van zes maanden van omkering van de bewijslast voor levende dieren, met inachtneming van de gerechtvaardigde belangen van zowel de consument als de verkoper, waaronder belangen van rechtszekerheid. De regering onderkent dat dit voor de consument die een levend dier koopt ná 26 april 2022 nadelig kan uitpakken. Op die consumentenkoopovereenkomst is immers, zolang deze aanpassingswet niet in werking treedt, het thans geldende recht van toepassing en geldt een termijn van een jaar voor de omkering van de bewijslast. Het wetsvoorstel beoogt ook voor de consumentenkoop van levende dieren van deze consumenten de termijn van de bewijslastomkering te verkorten van een jaar naar zes maanden. Toch kiest de regering ervoor om ook voor die gevallen te gaan werken met een termijn van zes maanden, met een bescherming voor consumenten indien het wetsvoorstel later intreedt dan zes maanden na 27 april 2022.

Het voordeel van grotendeels onmiddellijke werking van het voorstel is navenant: de praktijk hoeft maar met één termijn te werken ten aanzien van de omkering van de bewijslast voor levende dieren, namelijk een periode van zes maanden. Dit geeft duidelijkheid en vereenvoudigt in aanzienlijke mate de uitvoering in de praktijk. Ook vanuit het perspectief van rechtsgelijkheid is dit het beste. De situatie wordt voorkomen dat een consumentkoper die voor de inwerkingtreding van de aanpassingswet een levend dier koopt, gebruik kan maken van een bewijslastomkering van een jaar, terwijl consumentkopers die één dag na de inwerkingtreding een dier kopen direct worden geconfronteerd met een termijn van zes maanden. Onmiddellijke werking van de bewijspositie sluit tevens aan bij de beginselen van het overgangsrecht van het Burgerlijk Wetboek, zoals neergelegd in de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek.²⁰ De daar genoemde bewijsvermoedens hebben betrekking op alle bewijsvermoedens en niet uitsluitend op die ten aanzien van consumenten.²¹

Als dit wetsvoorstel tijdig, dat wil zeggen binnen een half jaar ná 27 april 2022, in werking treedt, is de termijn van een jaar bewijslastomkering tijdig komen te vervallen en vervangen door zes maanden. De termijn van bewijslastomkering is dan, voor zover het betreft de consumentenkoop van levende dieren, weer terug bij de situatie zoals die was vóór 27 april 2022. Voor deze oplossing is gekozen gelet op de voor de te implementeren richtlijnen geldende implementatietermijn. Tijdens de parlementaire behandeling van de Implementatiewet is ook heel nadrukkelijk naar voren gekomen dat het hanteren van twee regimes naast elkaar niet wenselijk is. Ook aan die wens wordt tegemoetgekomen door onmiddellijke werking van deze wet.

Alles afwegende wordt een overgangsregel voorgesteld waarbij is voorzien in onmiddellijke inwerkingtreding van de aanpassing van de bewijslasttermijn tot zes maanden, zowel voor nieuwe als voor lopende consumenten koopovereenkomsten van levende dieren. Daarbij is de inzet erop gericht het voorliggende wetsvoorstel in te voeren binnen zes

¹⁹ Kamerstukken 2021/22, 35 734, G.

²⁰ Zie W.H.M. Reehuis en E.E. Slob, *Parlementaire Geschiedenis van het Nieuwe Burgerlijk Wetboek, Invoering Boeken 3, 5 en 6 (overgangsrecht)*, Kluwer: Deventer: 1991, p. 17.

²¹ Zie onder meer de bewijsvermoedens die in Boek 5, titel 3 zijn neergelegd over eigendom van onroerende zaken.

maanden na de inwerkingtreding van de Implementatiewet. Indien de voorliggende aanpassingswet onverhoopt later dan zes maanden na de inwerkingtreding van de Implementatiewet in werking treedt, is voorzien in een waarborg ter bescherming van consumenten. De bewijslasttermijn eindigt dan op het tijdstip van inwerkingtreding van deze aanpassingswet, waarbij de door de consument ontleende bescherming niet vervalt voor feiten die zich voor inwerkingtreding hebben voorgedaan. Daarmee worden de gerechtvaardigde verwachtingen en belangen van de consument beschermd.

In het persbericht bij de inwerkingtreding van de Implementatiewet, alsmede in voorlichting via onder meer [rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl) is reeds aangekondigd dat voor levende dieren een wetsvoorstel zal worden ingediend met als strekking de duur van de omkering van de bewijslast voor levende dieren aan te passen, met als streven dat er met één termijn van zes maanden omkering van de bewijslast wordt gewerkt.²² Daarmee is de wijziging voorzienbaar (geweest) voor consumenten die bij de inwerkingtreding van de Implementatiewet tot de aankoop van een levend dier zijn overgegaan.

Met genoemd systeem van overgangsrecht is voorzien in een voorzienbare regel, die – in het algemeen belang van goed uitvoerbare wetgeving – een redelijke balans vormt tussen de belangen van de verkoper, consumentkoper en de samenleving bij uitvoerbare wetgeving.

5. Consultatie, uitvoering, toezicht, handhaving, doenvermogen, regeldruk en financiële gevolgen voor de rijksbegroting

Er is niet voorzien in separate consultatie van dit wetsvoorstel, ook niet voor een korte termijn, vanwege de noodzaak om met spoed de door de Eerste Kamer gewenste aanpassing te realiseren en voor het zomerreces een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in te dienen. Bovendien is het onderwerp «termijn van omkering van de bewijslast voor levende dieren» reeds aan bod geweest tijdens de consultatie van de Implementatiewet.²³ Enkele organisaties hebben hier ook op gereageerd. Zo hebben onder meer VNO-NCW/MKB-Nederland en Detailhandel Nederland opgemerkt dat een termijn van zes maanden bewijslastomkering zou moeten blijven bestaan voor levende dieren. De door het aanpassingswetsvoorstel voorgestelde wijziging ligt in deze lijn.

De voorgestelde wijziging is ook voor burgers goed uitlegbaar en toepasbaar in het kader van doenvermogen. Zij hoeven immers de eerste zes maanden bij een gebrekkig levend dier niet aan te tonen dat dit gebrek er al was bij de aflevering van het dier. Dat is naar huidig recht ook al zo. Bij het aankondigen van de inwerkingtreding van de Implementatiewet zijn de belangrijkste wijzigingen in het consumentenrecht gecommuniceerd. Verder zal ten aanzien van de inperking van de termijn van omkering van de bewijslast voor dieren worden gecommuniceerd dat het voornemen is om deze tot zes maanden te gaan beperken, zodat consumenten hier ook rekening mee kunnen houden wanneer zij een levend dier kopen.

De verwachting is dat deze wetwijziging niet veel zal veranderen voor de uitvoering en handhaving door de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Dit wetsvoorstel gaat daarom uit van de reeds eerder verrichte uitvoerings- en handhavingstoets ten aanzien van de Implementatiewet

²² <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-justitie-en-veiligheid/nieuws/2022/04/26/verkopers-verplicht-om-updates-voor-digitale-producten-en-diensten-te-leveren>.

²³ Zie https://www.internetconsultatie.nl/verkoop_goederen_levering_digitale_inhoud.

van de ACM.²⁴ Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen (omvangrijke) gevolgen voor de regeldruk voor de burgers en het bedrijfsleven heeft. Ten slotte brengt dit voorstel geen administratieve lasten met zich, omdat niet wordt voorzien in wettelijke informatieverplichtingen jegens de overheid. Er zijn geen gevolgen voor de Rijksbegroting.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

Dit artikel wijzigt artikel 7:18a BW overeenkomstig de motie Meijer in de lijn van het amendement Ellian.²⁵

ARTIKEL II

Bijgaande bepaling voorziet in overgangsrecht. Zoals toegelicht in het algemene gedeelte, is om redenen van duidelijkheid, uitvoerbaarheid en rechtsgelijkheid zo veel mogelijk voorzien in onmiddellijke inwerkingtreding. De termijn van omkering van de bewijslast van zes maanden wordt op zowel nieuwe als voor de inwerkingtreding van deze wet gesloten consumentenovereenkomsten van levende dieren toegepast. Daarbij geldt een belangrijke uitzondering: indien dit aanpassingswetsvoorstel onverhoopt in werking treedt op een tijdstip later dan zes maanden na inwerkingtreding van de Implementatiewet, is voorzien in een waarborg voor de consument, namelijk dat de bescherming eerst eindigt op het moment van inwerkingtreding van de aanpassingswet en niet terugwerkt ten aanzien van feiten die zich eerder, voor inwerkingtreding van de aanpassingswet, hebben voorgedaan. Een voorbeeld kan dit illustreren.

De Implementatiewet is op 27 april 2022 in werking getreden. Een consument koopt op 1 juni 2022 een levend dier van een handelaar. De aanpassingswet treedt op 27 november 2022 in werking, dus na 7 maanden na inwerkingtreding van de Implementatiewet. De consument kan zich dan nog steeds op de omkering van de bewijslast beroepen in de periode 1 november tot en met 26 november, ook na inwerkingtreding van de aanpassingswet. Bemerkt de consument op 10 november 2022 een gebrek bij het dier, dan kan hij zich nog steeds op de omkering van de bewijslast beroepen, ook indien na 27 november 2022 hij de handelaar aanschrijft of een geschil aanhangig gemaakt bij de rechtbank. Doorslaggevend in deze is of de *feiten* waarmee het gebrek zich manifesteert zich voor de inwerkingtreding hebben voorgedaan.

Wordt in het bovenstaande voorbeeld de consument op 10 december 2022 geconfronteerd met een gebrek, dan kan hij dit uiteraard ingevolge artikel 7:17 BW aanklaarten bij de handelaar. Hij kan zich, vanwege de inwerkingtreding van de aanpassingswet, echter niet meer beroepen op de omkering van de bewijslast van artikel 7:18a lid 2 BW.

ARTIKEL III

Deze bepaling voorziet in een overgangsbepaling voor handhaving door de ACM, voor het geval de aanpassingswet onverhoopt later dan zes maanden na inwerkingtreding van de Implementatiewet in werking treedt.

²⁴ Zie <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/35734>, documenten, Advies ACM.

²⁵ Kamerstukken I 2021/22, 35 734, F respectievelijk Kamerstukken 2021/22, 35 734, nr. 10.

Indien de ACM op grond van artikel 8.4 Wet handhaving consumentenbescherming en artikel 7:18a BW handhavend optreedt ten aanzien van een verkoper van levende dieren, bijvoorbeeld in de vorm van het opleggen van een dwangsom, dan vervalt deze bevoegdheid niet bij inwerkingtreding van de aanpassingswet. Dit is van belang in het geval de aanpassingswet onverhoopt later dan zes maanden na inwerkingtreding van de Implementatiewet in werking treedt. In zo'n geval loopt de omkering van de bewijslast door, tot het moment van inwerkingtreding van de wet en kan de termijn dus feitelijk langer duren van zes maanden. Hieraan moet een verkoper zich houden. Gebeurt dit niet, dan kan de ACM handhavend optreden, voor zover deze overtreding voor inwerkingtreding van de aanpassingswet heeft plaatsgevonden.

Een voorbeeld kan het voorgaande verduidelijken. De Implementatiewet is op 27 april 2022 in werking getreden. Een consument koopt op 1 juni 2022 een levend dier van een handelaar. De aanpassingswet treedt op 27 november 2022 in werking, dus na 7 maanden na inwerkingtreding van de Implementatiewet. De ACM stelt op 15 november 2022 vast dat verkoper X zich niet aan de wet houdt. In dit geval kan de ACM handhavend optreden, ook na inwerkingtreding van de aanpassingswet. Doorslaggevend in dezen is of de overtreding is vastgesteld voor de inwerkingtreding van de aanpassingswet.

Het voorgaande geldt voor herstelsancties en niet voor bestraffende sancties, zoals de bestuurlijke boete. Daarvoor geldt dat voor de overtreder de meest gunstige bepaling zal worden toegepast (artikel 5:46 van de Algemene wet bestuursrecht in samenhang met artikel 1, tweede lid, Wetboek van Strafrecht).

ARTIKEL IV

Deze bepaling voorziet in inwerkingtreding. Voorzien is in inwerkingtreding bij koninklijk besluit. Dit zal plaatsvinden zo spoedig mogelijk nadat het voorstel tot wet is verheven. Voorzien wordt een afwijking van het beleid inzake vaste verandermomenten, zoals opgenomen in aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dit is gerechtvaardigd, daar het een toezegging betreft aan de Eerste Kamer om dit wetsvoorstel voor het zomerreces bij de Tweede Kamer in te dienen, zodat de wet, indien beide Kamers instemmen, zo spoedig mogelijk in werking kan treden.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind