

Vergaderjaar 2001–2002

28 239

Uitvoering van Richtlijn 2000/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 juni 2000 betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 28 januari 2002 en het nader rapport d.d. 20 februari 2002, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 12 oktober 2001, no.01.004836, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot uitvoering van Richtlijn 2000/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 juni 2000 betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties.

Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van Richtlijn 2000/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 juni 2000 betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties, (hierna: de Richtlijn).¹ De Richtlijn beoogt de praktijk van te late betaling voor geleverde goederen en diensten bij handelstransacties tegen te gaan en geeft regels over de uiterste betalingstermijn, een wettelijk recht op achterstandsrente, eigendomsvoorbehoud, een versnelde invorderingsprocedure en de hoogte van de vertragings schade. Het betreft een minimumharmonisatie: volgens artikel 6, tweede lid, van de Richtlijn mag in het voordeel van de schuldeiser van de bepalingen van de Richtlijn worden afgeweken. Het wetsvoorstel voorziet behalve in implementatie van de Richtlijn tevens in een regeling van het conflictenrecht betreffende de goederenrechtelijke aspecten van het eigendomsvoorbehoud.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt enkele opmerkingen met betrekking tot de in het voorstel opgenomen conflictenregels ten aanzien van de goederenrechtelijke aspecten van het eigendomsvoorbehoud en de regels voor schadeloosstelling. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Plv. Directeur van Uw kabinet van 12 oktober 2001, nr. 01.004836, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 januari 2002, nr. W03.01.0520/l, bied ik U hierbij aan.

¹ PbEG L 2000/35 van 8 augustus 2000.

1. Artikel 4 van de Richtlijn verwijst wel naar het op eigendomsvoorbehoud van toepassing zijnde internationaal privaatrecht van de lidstaten, maar die verwijzing betreft uitsluitend de verbintenisrechtelijke aspecten van het eigendomsvoorbehoud. De memorie van toelichting gaat er terecht van uit dat elke lidstaat zijn eigen regels van internationaal privaatrecht met betrekking tot de goederenrechtelijke aspecten van het eigendomsvoorbehoud mag hanteren.¹ In het voorgestelde artikel 3:92a van het Burgerlijk Wetboek (BW) is een regeling van het conflictenrecht daarover opgenomen. Deze regeling is, zo blijkt uit de memorie van toelichting bij artikel 92a, ontleend aan een nog in te dienen wetsvoorstel conflictenrecht goederenrecht, dat zal worden gebaseerd op een advies van de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht. Uit de memorie van toelichting blijkt dat artikel 92a niet nodig is voor een correcte en volledige implementatie van artikel 4 van de Richtlijn. In de memorie van toelichting wordt het opnemen van een conflictenregeling beargumenteerd met te wijzen op het tot dusver ontbreken van een specifieke wettelijke regeling en het feit dat men in de rechtspraak verschillende benaderingen tegenkomt. Hieruit blijkt evenwel niet tot welke concrete problemen dit in de rechtspraak heeft geleid die zouden nopen tot het vooruitlopen op een bepaald onderdeel van een toekomstige wettelijke regeling van het internationaal privaatrecht betreffende het goederenrecht. De Raad adviseert het voorgestelde artikel 92a niet in het wetsvoorstel op te nemen. Indien dit artikel wel gehandhaafd zou worden, meent het college dat voor het opnemen van dit artikel in het wetsvoorstel een draagkrachtiger motivering is vereist.

1. Het advies van de Raad van State, dat ertoe strekt om het voorgestelde artikel 92a niet in het wetsvoorstel op te nemen, berust naar mijn mening op een onjuist beeld van de betekenis van artikel 4 van de richtlijn. De Raad gaat ervan uit dat artikel 4 van de richtlijn uitsluitend naar de verbintenisrechtelijke aspecten van het eigendomsvoorbehoud verwijst. Dat artikel betreft echter mede de goederenrechtelijke aspecten. In de memorie van toelichting is aangegeven dat het conflictenrecht betreffende de verbintenisrechtelijke aspecten van het eigendomsvoorbehoud reeds geregeld is in het Europees Verbintenissenverdrag van 1980 (Trb. 1980, 156). Een dergelijke regeling ontbreekt echter voor de goederenrechtelijke aspecten, waarop de toelichting dan ook nader ingaat.

Artikel 4 legt Nederland – kort gezegd – de verplichting op om, als een eigendomsvoorbehoud is bedongen, ervoor te zorgen dat in overeenstemming met het nationale rechtstelsel dat volgens Nederlands internationaal privaatrecht van toepassing is, de verkoper eigenaar blijft van de goederen totdat de prijs volledig is betaald. Wil Nederland naar behoren aan die verplichting kunnen voldoen, dan moet vaststaan naar welk rechtstelsel het Nederlandse internationaal privaatrecht ter zake van de goederenrechtelijke aspecten van het eigendomsvoorbehoud verwijst. In de memorie van toelichting is aangegeven dat een wettelijke regeling van deze aspecten tot dusver ontbreekt en dat men in de rechtspraak verschillende benaderingen tegenkomt. In dit verband kan worden verwezen naar het rechtspraakoverzicht van P. Vlas en J.A. van der Weide in WPNR (1995) 6205 en 6206. De onzekerheid waartoe dit verschil van benadering leidt, is naar mijn mening een doorslaggevende reden om thans, vooruitlopend op de totstandkoming van de Wet conflictenrecht goederenrecht, een wettelijke regeling te treffen voor het internationaal privaatrecht ter zake van de goederenrechtelijke aspecten van het eigendomsvoorbehoud.

De Raad vraagt naar concrete problemen waartoe dit verschil in benaderingen in de rechtspraak heeft geleid. Ik verwijs graag naar de uitvoerige uiteenzetting in het advies van de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht. Bij vergelijking van rechtstelsels blijkt dat bedingen waarbij de eigendom wordt voorbehouden, verschillende goederenrechtelijke gevolgen hebben. De Staatscommissie geeft de voorkeur aan de klassieke aanknopning aan het recht van het land van ligging van de goederen. Alvorens tot die oplossing te komen, heeft zij in het bijzonder gezien of het wenselijk zou zijn – zoals in enige rechterlijke uitspraken is geschied – het eigendomsvoorbehoud te onderwerpen aan de contractswet, dat wil zeggen het recht dat op de

¹ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij artikel 92a van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, vierde alinea.

verbintenisrechtelijke aspecten van toepassing is. Het voornaamste praktische probleem bij die benadering is dat, indien ter plaatse van ligging van de goederen het eigendomsrecht wordt ingeroepen, de goederenrechtelijke bepalingen van dat land toch bepalend zullen zijn voor hetgeen in goederenrechtelijk opzicht tussen partijen geldt.

Voor de vraag of in verband met de implementatie van artikel 4 van de richtlijn een wettelijke voorziening nodig is, is naar mijn mening nog belangrijker dat toepassing van de contractswet er onder omstandigheden toe zou leiden dat bij levering van goederen vanuit een lidstaat naar een andere lidstaat, het recht van een niet-lidstaat van toepassing zou zijn op de goederenrechtelijke aspecten van het eigendomsvoorbehoud. Het kan dan gaan om een rechtsstelsel zijn dat niet, zoals artikel 4 vereist, bewerkstelligt dat de verkoper eigenaar blijft totdat de prijs volledig is betaald. Invoering van de voorgestelde regeling verzekert dat Nederland in het intracommunautaire handelsverkeer kan voldoen aan de verplichting van artikel 4 van de richtlijn. Naar ik meen, is de opneming van het voorgestelde artikel 92a hiermee voldoende gerechtvaardigd.

De memorie van toelichting is in het licht van de voorgaande beschouwingen verduidelijkt.

2. Voor het geval artikel 92a wordt gehandhaafd maakt de Raad nog de volgende opmerkingen:

a. Uitgangspunt van de voorgestelde conflictenregeling is, dat de goederenrechtelijke gevolgen van het eigendomsvoorbehoud worden beheerst door de lex rei sitae, dat wil zeggen het recht van het land waar de goederen zich bevinden. Daarmee is nog niet beantwoord de vraag welk tijdstip daarvoor bepalend is: het tijdstip waarop het beding tot eigendomsvoorbehoud is gemaakt of het tijdstip van de levering van de goederen. Deze vraag is van belang omdat goederen van het ene land naar het andere kunnen zijn verplaatst. In de memorie van toelichting wordt daaromtrent opgemerkt dat bepalend is het tijdstip van levering van de goederen.¹ Dit sluit aan bij het voorstel van de Staatscommissie die daartoe een algemene conflictenregel voor het goederenrecht heeft voorgesteld (artikel 2, derde lid, vernummerd tot tweede lid, van het voorontwerp).

Naar de mening van het college zou deze regel in artikel 92a zelf moeten worden opgenomen en niet slechts in de memorie van toelichting te worden vermeld. De Raad adviseert het wetsvoorstel in deze zin aan te vullen.

b. In het tweede lid van artikel 92a is bepaald dat partijen in afwijking van de eerste volzin van het eerste lid kunnen overeenkomen dat de goederenrechtelijke gevolgen van het voorbehoud van het recht van eigendom van een voor uitvoer bestemde zaak wordt beheerst door het recht van de staat van bestemming. Uit de toelichting bij deze bepaling blijkt dat zij is opgenomen omdat het in de praktijk zeer gebruikelijk is «af fabriek» te leveren.² In dat geval zou dan steeds Nederlands recht van toepassing zijn op de goederenrechtelijke gevolgen van het eigendomsvoorbehoud. De voorgestelde bepaling maakt het mogelijk, zo vervolgt de toelichting, de Nederlandse exporteur de mogelijkheid te bieden om te profiteren van eventuele ruimere bepalingen voor eigendomsvoorbehoud van het land van bestemming. Ten slotte wordt er in de toelichting op gewezen dat het beding uitsluitend een begunstigend effect heeft indien de invoer in het land van bestemming daadwerkelijk plaatsvindt. Blijft invoer uit dan geldt de hoofdregel.

Het college merkt in de eerste plaats op dat het laatstgenoemde aanvullende vereiste van daadwerkelijke invoer in het land van bestemming niet noodzakelijkerwijs uit de tekst van het tweede lid voortvloeit en in de tekst van de bepaling zou moeten worden opgenomen. Bovendien komt het de Raad voor dat de voorgestelde nadere regeling voor de verkoper een zekere mate van rechtsonzekerheid meebrengt. Bij levering «af fabriek» komen de geleverde zaken onder de koper, die de bestemming van de zaken kan veranderen, bijvoorbeeld bij doorverkoop, zodat het land van bestemming kan worden gewijzigd en de verkoper geen beroep kan doen op het beding. Het college adviseert het tweede lid van het voorgestelde artikel 92a te heroverwegen en bij handhaving van deze bepaling de redactie ervan aan te vullen.

¹ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij artikel 92a van Boek 3 BW, vijfde alinea.

² Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij artikel 92a van Boek 3 BW, zevende alinea.

2.a Ofschoon, zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, het goederenrechtelijke karakter van de voorgestelde bepaling reeds meebrengt dat het tijdstip van levering van de goederen, en niet dat van het aangaan van het beding van eigendomsvoorbehoud, bepalend is voor de vraag welk recht van toepassing is op de goederenrechtelijke gevolgen van het eigendomsvoorbehoud, is overeenkomstig het advies van de Raad in het voorgestelde artikel aangegeven dat het tijdstip van levering van de goederen bepalend is. Deze zinsnede zal in de toekomstige Wet conflictenrecht goederenrecht, waarin een algemene bepaling hieromtrent wordt opgenomen, weer komen te vervallen.

2.b Terecht merkt de Raad op dat de in artikel 92a, tweede lid, voorgestelde regeling enige rechtsonzekerheid meebrengt, aangezien nadat het beding van eigendomsvoorbehoud tot stand is gekomen, de bestemming van de goederen kan veranderen. Ten einde hieraan tegemoet te komen, is een zin toegevoegd waarin is gepreciseerd dat het beding uitsluitend gevolg heeft indien de invoer in het land van bestemming daadwerkelijk plaatsvindt. Blijft invoer uit, dan geldt de hoofdregel, derhalve het recht van het land waar de goederen zich op het tijdstip van feitelijke overgave bevinden. Bovendien is gepreciseerd dat het bij de aanwijzing van het recht van het land van bestemming dient te gaan om een recht dat voor de schuldeiser gunstiger bepalingen bevat. Mist het aan te wijzen recht die begunstigende werking, dan is toepasselijk de hoofdregel van het eerste lid, hetgeen erop neerkomt dat de Nederlandse exporteur, bijvoorbeeld bij levering «af fabriek», een beroep kan doen op de Nederlandse bepalingen inzake eigendomsvoorbehoud.

3. Reële kostenvergoeding

Artikel 3, eerste lid, onder e, van de Richtlijn bepaalt onder meer dat de invorderingskosten «moeten voldoen aan de beginselen van transparantie en verhouding tot de schuld in kwestie». In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de in Nederland bestaande regeling voor vergoeding van buitengerechtelijke incassokosten en proceskosten hieraan voldoet.¹ In artikel 6:96 lid 2 BW wordt bepaald dat op redelijke kosten ter vaststelling van schade en de aansprakelijkheid ter verkrijging van voldoening buiten rechte krachtens artikel 57, zesde lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering de regels betreffende proceskosten van toepassing zijn. De vraag kan worden gesteld of de toepassing van de wettelijke regeling van het buitengerechtelijk incassotarief in de praktijk voldoende eenduidig is om te voldoen aan de in de Richtlijn gestelde voorwaarde van transparantie. Voorts kan de vraag worden gesteld of de vergoeding van proceskosten volgens het liquidatietarief voldoende is ter dekking van de werkelijke kosten.

In verband daarmee adviseert de Raad in de memorie van toelichting nader in te gaan op de vraag of de Nederlandse wet in dit opzicht voldoet aan de door de Richtlijn gestelde eisen.

3. Een schuldeiser heeft recht op een redelijke schadeloosstelling door de schuldenaar voor alle relevante invorderingskosten die zijn ontstaan door de betalingsachterstand (artikel 3 lid 1, onderdeel e richtlijn). Wel moeten dergelijke invorderingskosten transparant zijn en in verhouding staan tot de schuld in kwestie (artikel 3 lid 1, onderdeel e, tweede zin). Derhalve zal de schuldeiser duidelijk moeten kunnen maken waaruit de door hem gevorderde kosten hebben bestaan en heeft hij geen recht op vergoeding van kosten die niet in redelijke verhouding tot de desbetreffende betalingsachterstand staan. Voorts kunnen de lidstaten, ingevolge de derde zin van hetzelfde onderdeel, met inachtneming van de beginselen van transparantie en proportionaliteit een maximumbedrag vaststellen waarvoor de invorderingskosten voor diverse schuld niveaus voor vergoeding in aanmerking komen. Opmerking verdient dat de richtlijn ertoe verplicht de schuldeiser aanspraak te geven op een «redelijke» schadeloosstelling, doch dat dit niet per se een volledige schadeloosstelling behoeft te zijn. Dit blijkt ook uit de mogelijkheid van maximering van de voor vergoeding in aanmerking komende invorderingskosten. In het Nederlandse recht ontleent de schuldeiser een aanspraak op vergoeding van buitengerechtelijke incassokosten en proceskosten aan artikel 96 lid 2 sub b en c van Boek 6 BW en artikel 237–245 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. De Nederlandse regeling houdt in dat redelijke kosten ter vaststelling van de schade en aansprakelijkheid waaronder begrepen de kosten

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 3, eerste alinea.

van deskundigen alsmede redelijke kosten ter verkrijging van voldoening buiten rechte als vermogensschade kunnen worden gevorderd (artikel 96 lid 2 sub b en c BW).

De schuldeiser heeft voor zijn kosten aanspraak op vergoeding, wanneer de kosten in de gegeven omstandigheden redelijk zijn en de verrichte werkzaamheden redelijkerwijs noodzakelijk waren om tot voldoening van de vordering te geraken (de zogenoemde «dubbele redelijkheidstoets»). Daarmee heeft de schuldeiser recht op een redelijke schadeloosstelling in de zin van de richtlijn. Overigens kan de hoogte van vergoedingen voor buitengerechtelijke kosten in de praktijk vanzelfsprekend aanleiding geven tot discussie, welke uiteindelijk door de rechter aan de hand van de voornoemde redelijkheidsnorm moet worden beslecht. In dat verband is door de Raad opgemerkt dat de vraag gesteld kan worden of de toepassing van de wettelijke regeling van het buitengerechtelijk incassotarief in de praktijk voldoende eenduidig is om te voldoen aan de voorwaarde van transparantie. Dienaangaande verdient opmerking dat de eis van transparantie in de richtlijn slechts betrekking heeft de invorderingskosten als zodanig: de schuldeiser zal duidelijk moeten maken waaruit die kosten bestaan. Ten aanzien van de schadeloosstelling schrijft de richtlijn voor dat zij redelijk moet zijn, hetgeen ruimte laat om – zoals in Nederland het geval is – de rechter van geval tot geval te laten bepalen welk bedrag voor vergoeding in aanmerking moet komen.

Tot de buitengerechtelijke incassokosten worden niet gerekend de kosten voor verrichtingen die dienen ter voorbereiding van de gedingstukken en ter instructie van de zaak; deze vallen onder de regeling van de te liquideren proceskosten (artikel 96 lid 2 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek). In dat geval zijn de regels betreffende proceskosten van toepassing (artikel 241 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering). De in Nederland veelal op grond van het zogenoemde – niet-wettelijke – liquidatietarief vastgestelde proceskostenveroordelingen houden doorgaans geen volledige vergoeding in van de kosten van de winnende partij. Zulks doet er echter niet aan af dat deze vergoedingen kunnen worden aangemerkt als een redelijke schadeloosstelling in de zin van de richtlijn. De Nederlandse regels betreffende de vergoeding van invorderingskosten behoeven derhalve geen aanpassing. De memorie van toelichting is in deze zin aangevuld.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

4. Met de redactionele opmerkingen van de Raad van State is rekening gehouden.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge u hierbij verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 28 januari 2002, no.W03.01.0520/I, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel I ontbreekt de letter B bij het onderdeel betreffende de invoeging van artikel 119a.
- In artikel 92a, eerste en tweede lid, de woorden «het voorbehoud van het recht van eigendom» vervangen door: een eigendomsvoorbehoud.
- Gelet op aanwijzing 96, aanhef en onder c, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, de volgorde van de artikelen II en III omdraaien.
- De redactie van de laatste volzin van het eerste lid van artikel 119a aanpassen.