

Vergaderjaar 2008–2009

32 038

Wijziging van het Burgerlijk Wetboek en enkele andere wetten in verband met lastenverlichting voor burgers en bedrijfsleven

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 20 juli 2009 en het nader rapport d.d. 17 augustus 2009, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 12 juni 2009, no.09.001532, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en enkele andere wetten in verband met lastenverlichting voor burgers en bedrijfsleven, met memorie van toelichting.

Met het wetsvoorstel wordt een aantal lastenverlichtingsmaatregelen voorgesteld. In de eerste plaats wordt het mogelijk gemaakt dat de stukken die fuserende en splitsende ondernemingen ter inzage dienen te leggen, digitaal ter inzage gelegd kunnen worden. Ook wordt aan werkgever en werknemer de ruimte geboden om loonopgaven en de verplichte informatie omtrent de arbeidsovereenkomst digitaal te verzenden. Daarnaast vervalt de verplichting voor verzekeraars om bij aangetekende brief een aanspraak op een rechtsvordering af te wijzen en wordt de verjaringstermijn van de rechtsvordering verlengd tot drie jaren. De verplichting voor logementhouders om het beroep van gasten te registreren wordt geschrapt. Uit de Wet op de kansspelen (Wok) verdwijnt de vergunningplicht voor prijsvragen met een geldbedrag hoger dan € 2 300, evenals de aanwezigheidsvergunning voor behendigheidsautomaten. Ten slotte wordt de algemene eis tot het beschikken over een personeels-instructie en tot het controleren van het personeel van particuliere beveiligings- en recherchebureaus geschrapt. De Raad van State maakt opmerkingen met betrekking tot het vervallen van de afwijzing van aanspraken per aangetekende brief, de motivering van het schrappen van vergunningen in de Wok, de opzet van de samenloopbepaling en de kosten/baten-analyse van het voorstel. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 juni 2009, nr. 09.001532, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 juli 2009, nr. W03.09.0174/II, bied ik U hierbij aan.

1. Vereiste aangetekende brief in artikel 7:942 van het Burgerlijk Wetboek In het wetsvoorstel wordt de eis voor verzekeraars om een aanspraak op een uitkering per aangetekende brief af te wijzen geschrapt uit artikel 942 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Deze eis was bij de invoering van het nieuwe verzekeringsrecht opgenomen ter bescherming van de belangen van

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

de verzekerde. Deze krijgt daardoor zekerheid, niet alleen over de afwijzing maar ook over het aanvangstijdstip van de nieuwe verjaringstermijn. De verzendingswijze voorkomt geschillen over de vraag of en op welk tijdstip de afwijzing de geadresseerde heeft bereikt. Een aangetekende brief biedt voorts de meeste zekerheid dat het bericht de betrokkene daadwerkelijk onder ogen komt.¹ Met het vervallen van dit vereiste wordt niet langer voorzien in deze bescherming.

De toelichting gaat wel in op de te besparen administratieve lasten voor verzekeraars, maar nauwelijks op de gevolgen voor de belangen van verzekerden. Uit de toelichting blijkt dat uitsluitend het Verbond van Verzekeraars is geconsulteerd over de voorgenomen aanpassing en niet dat ook instellingen die gericht zijn op de specifieke belangen van consumenten zijn geraadpleegd om meer inzicht te verkrijgen in de effectiviteit van de beschermende functie van de aangetekende brief. Geschillen over de vraag of en op welk tijdstip een afwijzing de verzekerde bereikt heeft zijn, aldus de toelichting², vooral bij zo'n korte termijn te verwachten. Nu wordt voorgesteld de verjaringstermijn te verlengen tot drie jaar, zou het belang van een afwijzing per aangetekende brief navenant minder groot zijn. Deze redenering overtuigt niet zonder meer. Zo is niet op voorhand duidelijk waarom bij een langere verjaringstermijn verzekerden minder belang hebben bij zekerheid door middel van een aangetekend schrijven over het tijdstip waarop de termijn begint te lopen. Uit de toelichting blijkt dat per jaar 525 000 afwijzingen per aangetekende brief worden verzonden. Het gaat dus over een zeer aanzienlijk aantal gevallen. Vooralsnog is de Raad niet overtuigd dat in het voorstel voldoende rekening is gehouden met de belangen van verzekerden bij het per aangetekende brief verzenden van de afwijzing.

Voorts merkt de Raad op dat met het voorstel artikel 7:942 BW zal komen af te wijken van de vergelijkbare regeling in artikel 10, vijfde lid, van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (WAM). Vanuit het oogpunt van consistentie van regelgeving acht de Raad het wenselijk dat beide regelingen overeenkomen. Het feit dat artikel 10 WAM uitvoering geeft aan artikel 10, derde lid, van de Gemeenschappelijke bepalingen behorende bij de Benelux-overeenkomst betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen maakt dit niet anders.

De Raad adviseert dit onderdeel nader toe te lichten en zo nodig nader te bezien.

1. Vereiste aangetekende brief in artikel 7:942 van het Burgerlijk Wetboek In artikel 7:942 BW komt de noodzaak om een lopende verjaringstermijn iedere zes maanden te stuiten te vervallen en wordt de eis voor verzekeraars om de aanspraak op uitkering per aangetekende brief af te wijzen geschrapt. De Raad merkt bij dit voorstel op dat geen rekening is gehouden met de belangen van verzekerden. Deze opmerking lijkt niet geheel terecht. De eis van een aangetekende brief en de verjaringstermijn van zes maanden hangen nauw met elkaar samen. Bij een zo korte termijn is niet denkbeeldig dat de verzekerde niet ervan op de hoogte is dat hij verjaring zo tijdig dient te stuiten. De verzekerde heeft er dan belang bij dat hem dit onontkoombaar en op indringende wijze duidelijk wordt gemaakt. Bij een verlenging van de verjaringstermijn tot drie jaar is die noodzaak afwezig. In de toelichting is erop gewezen dat de kritiek vanuit de praktijk op de huidige regeling is dat die noodzaakt tot herhaalde stuitingen (iedere zes maanden), en dat dit als knellend wordt ervaren. Voor verzekerden en hun rechtshulpverleners is het bewerkelijk en kostbaar om de verjaring iedere zes maanden door een schriftelijke aanmaning of mededeling opnieuw te stuiten. Het laten vervallen van de eis van een aangetekende brief benadeelt verzekerden dan ook niet. Uit een recente uitspraak van rechtbank Rotterdam (LJN: BJ3286, 294 325/HA ZA 07-2643) blijkt ook dat het onwenselijk is dat de verzekerde «er steeds op bedacht dient te zijn dat de verjaringstermijn slechts zes maanden bedraagt en dat deze steeds opnieuw binnen die termijn op correcte wijze dient te worden gestuit».

De Raad merkt voorts op dat hij het vanuit het oogpunt van consistentie wenselijk acht dat artikel 7:942 BW niet afwijkt van artikel 10, vijfde lid, van de WAM. Een dringende reden om de eis van een aangetekende brief te stellen acht ik niet aanwezig. In artikel 10 WAM kan de eis van een aangetekende brief niet geschrapt worden, omdat deze gebaseerd is op de Benelux-overeenkomst.

¹ Kamerstukken I 2005/06, 30 137, nr. C.

² Memorie van toelichting, artikelsgewijs commentaar bij artikel 7:942 BW.

2. Vergunningsplicht voor prijsvragen met substantiële prijzen
Met het voorstel wordt de vergunningplicht voor prijsvragen met een prijs hoger dan € 2 300 geschrapt. Dit schrappen wordt gemotiveerd¹ met een verwijzing naar het beperkte aantal vergunningaanvragen dat per jaar wordt gedaan. Daarbij wordt geconstateerd dat van misbruik bij het organiseren van prijsvragen niet is gebleken. De toelichting legt echter geen relatie met het mogelijke gevolg van het schrappen van de vergunningplicht dat een veelheid van prijsvragen zal kunnen worden gerealiseerd. Evenmin wordt een relatie gelegd met de doelstellingen van het kansspelbeleid: het door middel van reguleren en beheersen van kansspelen tegengaan van kansspelverslaving, illegaliteit en criminaliteit en het beschermen van de consument.² Ook ontbreekt in de toelichting een beschouwing over de aanpassing van de Wok in het licht van de aangekondigde beleidswijzigingen in het kansspelbeleid.³ Naar het oordeel van de Raad is het afschaffen van deze vergunningplicht daarmee onvoldoende gemotiveerd. De Raad adviseert de afschaffing van de vergunningplicht voor prijsvragen nader toe te lichten en zo nodig nader te bezien.

2. Vergunningplicht voor prijsvragen met substantiële prijzen
Naar het oordeel van de Raad legt de toelichting geen relatie met het mogelijke gevolg van het schrappen van de vergunningplicht dat een veelheid van prijsvragen zal kunnen worden gerealiseerd. Ook wordt niet ingegaan op de relatie met de doelstellingen van het kansspelbeleid: het door middel van reguleren en beheersen van kansspelen tegengaan van kansspelverslaving, illegaliteit en criminaliteit en het beschermen van de consument. Van een dwingende reden voor handhaving van dit vergunningstelsel is niet gebleken. Er is geen sprake van misbruik bij het organiseren van prijsvragen en er zijn geen aanwijzingen dat dit zich bij het schrappen van de vergunningplicht zal voordoen. De ervaring leert dat prijsvragen doorgaans alleen ter promotie van producten of diensten worden gehouden. Mede vanwege het veel aantrekkelijker prijzengeld bij de gedragscode promotionele kansspelen, worden sinds 1 januari 2006 in de praktijk prijsvragen vooral onder dat regime aangeboden. Voor de voorgestelde wijziging is voor elk vergunningstelsel bekeken of er, rekening houdend met de doelstellingen van het kansspelbeleid en de te beschermen belangen, mogelijkheden waren voor lastenverlichting. De VNG en een aantal gemeenten hebben in dat kader verzocht de eis van de vergunning te laten vervallen, omdat deze als onnodige last wordt beschouwd. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is de memorie van toelichting in deze zin verduidelijkt.

3. Samenloopbepaling
De samenloopbepaling, opgenomen in artikel VII, voorziet in de samenloop van de wijziging van artikel 942 van Boek 7 in het onderhavige voorstel en de wijziging van hetzelfde artikel in het voorstel van Wet deelgeschilprocedure voor letsel- en overlijdensschade.⁴ De bepaling volgt daarbij niet het model zoals gegeven in aanwijzing 171b van de Aanwijzingen voor de regelgeving, noch de toets Samenloop Wetsvoorstel van het Ministerie van Justitie. Belangrijkste verschil is dat artikel VII geen wijziging aanbrengt in de samenlopende wetsvoorstellen, maar in artikel 942 van Boek 7. Hierdoor ontstaat de situatie dat, ongeacht het wetsvoorstel dat als eerste tot wet wordt verheven, twee wijzigingsbepalingen van gelijke orde op artikel 942 van Boek 7 zullen moeten worden toegepast. Dit kan er, indien het onderhavige voorstel als eerste van kracht wordt, toe leiden dat artikel 942 van Boek 7 onbedoeld geen drie maar vier leden zal hebben. De Raad adviseert de samenloopbepaling aan te passen.

3. Samenloopbepaling
De Raad merkt op dat de samenloopbepaling in artikel VII niet het model volgt zoals gegeven in artikel 171b van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar). Dit model is niet gevolgd omdat er tussen het onderhavige voorstel en voorstel van Wet deelgeschilprocedure voor letsel- en overlijdensschade geen tekstuele afhankelijkheid bestaat. Beide wetsvoorstellen wijzigen verschillende onderdelen van artikel 7:942 BW. Bovendien zou het overnemen van één van de modellen in artikel 171b van de Ar ertoe leiden dat er geen rekening wordt gehouden met de situatie dat het onderhavige voorstel als eerste in werking

¹ Memorie van toelichting, artikelsgewijs commentaar bij de artikelen 28 en 29.

² Kamerstukken II 2008/09, 24 557, nr. 95.

³ Kamerstukken II 2008/09, 24 557, nrs. 93 en 98.

⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31 518, nr. 2.

treedt. De opmerking van de Raad dat in dat geval artikel 7:942 BW onbedoeld geen drie maar vier leden zal hebben, berust op een misverstand.

4. Actal

Actal heeft op 29 mei 2009 advies uitgebracht over het wetsvoorstel.¹ Uit de toelichting blijkt niet of en zo ja op welke wijze rekening is gehouden met dit advies. Dit klemmt bij een wetsvoorstel als het onderhavige, waarbij nu juist voorstellen worden gedaan op het terrein van lastenverlichting voor het bedrijfsleven.

De Raad adviseert in de toelichting alsnog in te gaan op de advisering door Actal.

4. Actal

De Raad merkt op dat uit de toelichting niet blijkt dat of en zo ja op welke wijze rekening is gehouden met het advies van Actal van 29 mei 2009.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is in de toelichting aandacht besteed aan dit advies.

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 waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

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

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

¹ Adviesbrief van Actal aan de Minister van Justitie van 29 mei 2009, kenmerk SvE/FvK/2009/1966/070.