

# 5de vergadering: Vaste commissie voor Justitie\*

Maandag 1 oktober 1984

Aanvang 11.15 uur

## Voorzitter: Kosto

Aanwezig zijn 6 leden der Kamer, te weten:

Haas-Berger, Kosto, Salomons, Van der Burg, Schutte en Korthals,

en de heer Korthals Altes, minister van Justitie, en de heer Van Zeil, staatssecretaris van Economische Zaken, die vergezeld zijn van enige ambtenaren.

De **Voorzitter**: Ik heet van harte welkom de minister van Justitie, de staatssecretaris van Economische Zaken de heer Van Zeil, en de regeringscommissaris, alsmede de ambtenaren, die functioneel onze gast zijn vandaag.

Ik meld met grote spijt absent het lid van de VVD-fractie de heer Tripels, die wederom in het ziekenhuis is opgenomen. Ik wens hem van deze plaats van harte een voorspoedige beterschap.

---

Aan de orde is de behandeling van het wetsvoorstel **Invoeringswet Boeken 3, 5 en 6 van het nieuwe Burgerlijk Wetboek (tweede gedeelte) (algemene voorwaarden) (16 983)**.

De **Voorzitter**: Het zal een werkzame dag voor ons worden. Wij beginnen met algemene beschouwingen, waarna de artikelsgewijze behandeling zal plaatsvinden. Wij werken volgens begrotingstechnieken naar fractiegrootte.

De algemene beschouwingen worden geopend.

□

Mevrouw **Salomons** (PvdA): Voorzitter! De discussie rond het wetsvoorstel algemene voorwaarden dreigt in haar eindfase te ontaarden in een discussie, waarin de belangen van 'het bedrijfsleven' – ondanks de kritische opmerkingen, die de commissie over het tussen aanhalingstekens plaatsen heeft gemaakt – versus 'consumentenbelangen' komen te staan als twee

abstracte, tegenovergestelde belangen, als waren beide groepen onderling ondeelbare entiteiten met per groep een eenduidig en ook nog wederzijds tegenovergesteld belang. Er bestaat echter – het is geen nieuws dat mijn fractie dit verkondigt – geen eenduidig belang van 'het bedrijfsleven'. Die nuance blijkt ook duidelijk uit het positieve advies, dat de Raad voor het midden- en kleinbedrijf ten aanzien van dit ontwerp heeft uitgebracht.

Mijn fractie meent, dat wij de discussie over het voorliggende ontwerp daarmee geen goed doen. Ik zal pogen aan te geven waarom, en ik voel mij daarin gesteund door de uitkomsten van het kabinetsberaad naar aanleiding van hetgeen naar voren is gebracht door de commissie-Van der Grinten, de besprekingen in de kamercommissie deregulering, waarin de voortgaande behandeling van dit wetsvoorstel niet is bestreden, alsmede de adviezen van bij voorbeeld de Raad voor het midden- en kleinbedrijf.

Voorzitter! Ik noem in deze opsomming de Consumentenbond en het Konsumentencontact niet, omdat van de kant van deze organisaties de indiening van dit ontwerp bepleit is en zij in grote lijnen hun instemming daarmee hebben betuigd; het belang voor de consument is zo vanzelfsprekend, dat ik dit hier feitelijk nauwelijks behoefte te vermelden bij de tweedeling, die nu ontstaat.

Voorzitter! Het ontwerp heeft een lange geschiedenis, doch een korte vergeleken bij die van de overige bepalingen van het nieuwe Burgerlijk Wetboek. Feit is, dat de ons omringende landen – Engeland in 1977, Frankrijk in 1978, Oostenrijk in 1979 en onze belangrijkste handelspartner, de Bondsrepubliek, in 1976 – een vergelijkbare regeling hebben gekregen. Vooral de regeling van de Bondsrepubliek blijkt veel met het aan ons voorgelegde ontwerp gemeen te hebben.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat dit ontwerp de dereguleringstoets

op hoofdlijnen ongeschonden is doorgekomen, dat althans de regering de argumenten van de commissie-Van der Grinten niet overtuigend heeft bevonden.

Voorzitter! De strekking van het ontwerp is het tot stand brengen van een eenduidige, kenbare regelgeving ten aanzien van meermalen dan wel regelmatig gebruikte standaardvoorwaarden en met name welke voorwaarden wel en niet geoorloofd zijn. Daarin is ook voor het bedrijfsleven en vooral het kleinere bedrijfsleven een belang gelegen.

Met deze regeling wordt derhalve geen extra last opgeworpen voor partijen in het economische verkeer, maar wordt richting gegeven aan het handelen in het economische verkeer, waardoor de kenbaarheid en de onderhandelbaarheid van voorwaarden vergroot worden. Daarmee wordt ons inziens de ordelijkheid in het economische verkeer vergroot, een belang van het bedrijfsleven en van de consument.

Voorzitter! Ik heb mijn inleidende opmerking in een ruimere context gezet dan wat wel de gebruikelijke consumentenbescherming heet. Wij zijn van mening, dat een consument pas dan mogelijkheden heeft om als volwaardige partij in het economische verkeer te opereren, indien de aanbiedingen voor hem inzichtelijk en vergelijkbaar gemaakt worden.

Dan nog blijft overeind dat consumenten maar ook andere afnemers ten opzichte van de producenten veelal geen gelijkwaardige marktpartijen zijn bij het tot stand komen van een overeenkomst. Daarom is het in de ogen van mijn fractie van wezenlijk belang dat de wetgever ten aanzien van een aantal mogelijk bezwarende bedingen zelf een keuze maakt wat betreft de vraag wat wel en niet kan in het economisch verkeer. Daarmee wordt ook voor het bedrijfsleven duidelijkheid geschapen wat betreft de vraag welke factoren men als kostencomponent moet zien en die dus niet mogen worden afgewenteld op de consument.

## Salomons

Het systeem van het ontwerp scheidt een check-list van zaken waarbij de gebruiker alert moet zijn en waarvan hij, als hij ze toch gebruikt, kan vermoeden dat ze als onredelijk bezwarend vernietigbaar zijn – artikel 3 – dan wel moet bewijzen dat ze niet onredelijk bezwarend zijn – artikel 4 –.

Voorzitter! Dit zijn gevallen waarin toch ook toetsing mogelijk was geweest aan redelijkheid en billijkheid – dan was een gang naar de rechter nodig geweest – tenzij, waarvan ik sommige opponenten van dit ontwerp verdenk, men wel artikel 6.5.2A.2 wenst te laten gelden zonder enige nadere inperking waardoor het algemene beginsel van wilsovereenstemming als voorwaarde voor verbintenissenrecht tussen contracterende partijen geheel op de helling zou komen te staan.

Voorzitter! Ik heb stil gestaan bij het verschil in economische machtspositie dat ons inziens ertoe noopt het gebruik van standaardvoorwaarden te reguleren, ook in sommige gevallen tussen ondernemers waarbij aanzienlijke verschillen in marktpositie bestaan. Wij menen dan ook dat de beperking van het begrip 'wederpartij' van de gebruiker in de artikelen 3 en 4 tot een natuurlijk persoon niet handelend in de uitoefening van beroep of bedrijf in zijn algemeenheid van uitzondering onjuist is. Ik zal daarop uitgebreider ingaan bij de behandeling van de artikelen.

Naast de redelijkheids- en billijkheids-toets van artikel 6.1.1.2, die telkenmale bij de uitvoering van overeenkomsten speelt, menen wij dat vast moet staan in het verbintenissenrecht dat partijen kunnen weten waartoe ze zich verplichten en dat daar waar de overeenkomst geen uitkomst is van individuele onderhandelingen tussen gelijkwaardige partijen maar eenzijdig gehanteerde standaardvoorwaarden betreffen, deze zeker bij ongelijkwaardige marktpartijen een extra toetsing door de wetgever behoeven.

Dat betekent ons inziens dat deze hele titel voor al die overeenkomsten dient te gelden waar die gelijkheid ontbreekt, niet alleen in geval van gebruik jegens een wederpartij – een natuurlijk persoon, die niet in een beroep of bedrijf handelt – maar ook ten opzichte van de wederpartij die wél handelt in de uitoefening van een beroep of een bedrijf waarbij dat machtsevenwicht ontbreekt. De oplossing voor de beklemde detaillist in artikel 10 is ons te fragmentarisch.

Voorzitter! Wij hebben lang nagedacht over criteria voor een wijziging van deze bepalingen. Wij vinden dat die bepalingen moeten gelden als er sprake is van ongelijke machtsverhoudingen tussen ondernemers en het lijkt ons het meest redelijk, aan te sluiten bij de Wet op de ondernemingsraden. Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen bedrijven met meer en met minder dan 35 werknemers. In het eerste geval mogen wij aannemen dat er of in de onderneming zelf een zodanig gespecialiseerd management aanwezig is dat men zich, alvorens te contracteren, kan bezinnen op de wenselijkheid en de uitwerking van de standaardvoorwaarden dan wel dat men deskundige assistentie daartoe kan en zal aantrekken.

Wij menen dat dan overwogen kan worden, of de extra bescherming krachtens de artikelen 3 en 4 nog wel noodzakelijk is en wij aarzelen zelfs – maar wij vernemen graag de mening van de bewindslieden hierover – of de bepalingen van artikel 2a nog wel zinvol en noodzakelijk zijn. Anderzijds zijn wij van mening dat de criteria ook hanteerbaar moeten zijn voor de gebruiker, en dan heeft de Wet op de Ondernemingsraden het bezwaar dat zij wat dit betreft geen enkel aanknopingspunt biedt, in tegenstelling tot de Handelsregisterwet.

Derhalve menen wij vooralsnog een ander criterium te moeten kiezen, hoewel we dat inhoudelijk minder zuiver vinden. Wij willen in ieder geval een algemeen kenbaar criterium en wij geven daarom de voorkeur aan de Handelsregisterwet. Wij gaan ervan uit dat bedrijven met meer dan vijftig werknemers in ieder geval een professioneel management hebben, zodat men de extra bescherming van de genoemde bepalingen niet meer nodig heeft.

Mijnheer de Voorzitter! Vervolgens het hart van de bepalingen waarmee beoogd wordt, tot een betere consumentenbescherming te komen, en de mogelijkheden die ermee geboden worden. In onze zienswijze dient centraal te staan dat organisaties om werkelijk te kunnen functioneren de bedingen die als algemene voorwaarden worden gebruikt, kunnen toetsen om hun bezwaren in dat opzicht kenbaar te maken aan degenen die ze gebruiken dan wel het gebruik bevorderen. Op basis van kennis van die algemene voorwaarden moeten ze de mogelijkheid hebben om te onderhandelen of naar de rechter te gaan. Kenbaarheid is dus voor ons een wezenlijk criterium.

Verder menen wij dat de wederpartij niet bij het sluiten, maar al tijdig daarvoor moet kunnen weten, welke bepalingen hij overeenkomt. Wederpartijen moeten dus in staat worden gesteld, zodanig kennis te nemen van de algemene voorwaarden, dat ze weten, welke bedingen ze overeenkomen, om zich eventueel te verstaan met deskundigen over de redelijkheid van bepaalde voorwaarden.

Voorts menen wij dat het begrip 'consument' duidelijk moet zijn. Ik heb al enkele algemene opmerkingen over de beperking van de reikwijdte van dit begrip gemaakt, maar in de laatste nota van wijziging wordt daar ernstig afbreuk aan gedaan.

Naar onze mening komen er in de voorgestelde regeling nogal wat lacunes voor, ondanks artikel 2a, waarin sprake is van het bieden van een redelijke mogelijkheid. Dit is niet voldoende uitgewerkt. Het begrip 'consument' is naar onze mening ernstig beperkt, namelijk tot alleen natuurlijke personen, hetgeen wij niet aanvaardbaar vinden. Mondelinge bedingen vallen niet onder het begrip 'algemene voorwaarden'. Dat nodigt onzes inziens uit tot ontwijking. Verder is de kenbaarheid, een deugdelijke centrale registratie van de gebruikte algemene voorwaarden, niet geregeld. Bovendien is het mogelijk om dergelijke algemene voorwaarden in een zeer laat stadium ter kennis van de consument te brengen.

Voorzitter! Mijn fractie meent dat hiermee een mer à boire van onzekerheden wordt ingebouwd, terwijl bovendien consumentenorganisaties, die krachtens de wet de controle op zich moeten nemen, van hot naar her zullen worden gestuurd om de algemene voorwaarden te controleren. Wat ons betreft moeten algemene voorwaarden tijdig voordat ze gebruikt zullen worden, kenbaar zijn. Ze moeten verder altijd op één punt gedeponeerd worden, waarbij het volgens ons het meest logisch zou zijn om daarvoor de kamer van koophandel te kiezen.

Bovendien moet het gelet op de toenemende automatisering, waarover staatssecretaris Van Zeil zo vaak met een andere commissie spreekt, mogelijk zijn om met de databank van de kamers van koophandel alle voorwaarden op een centraal punt 'uitdraaibaar' te maken. De wet gaat immers niet morgen al in, maar als alles mee zit, zal tegen die tijd het automatiseringsproces allang voltooid zijn. Alleen zo kan tijdige toetsing

## Salomons

gewaarborgd worden en heeft de abstracte toetsing een reële functie. Wij wijzen op de parallel met het kartelregister.

Wij erkennen de bewijsrechtelijke problemen bij de mondelinge algemene voorwaarden. Toch moeten die zijn op te lossen door middel van een goede verdeling van de bewijslast, waarbij de gebruiker zowel het gebruik als het bewijs van ter kennis brengen als het bewijs van het niet onredelijk bezwarend zijn van bedingen moet leveren.

Mijn fractie staat in grote lijnen positief tegenover dit ontwerp. Wel dient in de door ons gesignaleerde lacunes ten minste te worden voorzien. Met dit ontwerp wordt eindelijk een aanzet gegeven voor de ordening van het consumentenrecht, waardoor Nederland gelijke tred gaat houden met de omringende landen, zij het met een vertraging van 20 jaar. Dit is echter altijd minder erg dan de 50 jaar van Heine. Ten aanzien van de invoering van het nieuw BW zien wij onze inspanningsverplichting graag tot een resultaat leiden. Voorwaarde is dan ook een werkelijke bewerktuiging van consumentenorganisaties voor hun taak. Bij de behandeling van de begroting van Economische Zaken komen wij daarop terug.

□

De heer **Van der Burg** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! De aanwezigheid van staatssecretaris van Economische Zaken, de heer Van Zeil, belast met consumentenzaken, onderstreept het belang dat het kabinet hecht aan een goede bescherming van de consumenten. De algemene beschouwingen vormen het moment om de argumentatie voor en tegen nog eens uitgebreid onder de loep te nemen, zeker wanneer er duidelijke controversen bestaan over de te volgen koers. De fractie van het CDA stelt het dan ook zeer op prijs, wanneer door de bewindslieden uitgebreid wordt ingegaan op vragen en suggesties.

Een eerste punt van overweging is het volgende. In de memorie van toelichting bij hoofdstuk VI, Justitie, van de rijksbegroting voor het dienstjaar 1975 (zitting 1974-1975, stuk 13 100) wordt overwogen om voortuitlopend op het nieuw BW een wettelijke regeling betreffende algemene voorwaarden tot stand te brengen. Tien jaar geleden wilde derhalve de toenmalige minister van Justitie, de heer Van Agt, met een wettelijke regeling komen ter effectieve

bescherming van de consumenten, die van zodanige voorwaarden de dupe dreigden te worden. Eerst onder minister De Ruiter is op 28 juli 1981 het ontwerp van wet dat wij thans bespreken bij de Tweede Kamer ingediend.

Intussen was al in de literatuur de strijdvraag ontbrand over de noodzakelijkheid van een aparte wettelijke regeling van de materie. De rechter is immers op grond van artikel 1374, lid 3, Burgerlijk Wetboek (BW) bevoegd, het door partijen overeengekomene ter zijde te stellen, wanneer het onder de gegeven omstandigheden onredelijk zou zijn, daaraan uitvoering te geven. Voor deze zogenaamde beperkende werking van de goede trouw verwijs ik naar de standaardarresten van de Hoge Raad van 19 mei 1967, Nederlands jurisprudentie (NJ) 1967, nr. 261, en die van de Hoge Raad van 14 december 1973, NJ 1974, nr. 127.

Het optreden van het kabinet-Lubbers in 1982 heeft de bezinning op de regelgeving (deregulering van overheidsregelingen) op politiek niveau gebracht. Het rapport van de commissie inzake deregulering in verband met de economische ontwikkeling, onder voorzitterschap van de Nijmeegse hoogleraar Van der Grinten, is op 27 juni 1983 aan de Tweede Kamer aangeboden door de minister van Economische Zaken. Dit rapport bevat op bladzijde 81 en volgende beschouwingen over de regelingen van de algemene voorwaarden, zoals vervat in het ontwerp invoeringswet boeken 3 tot 6 van het nieuw Burgerlijk Wetboek. Aangezien de minister van Economische Zaken op bladzijden 6 en 7 van dit kamerstuk 17931, nr. 5, is ingegaan op de overwegingen van de Commissie-Van der Grinten, acht de CDA-fractie het van groot belang, bij dit debat nader op deze materie in te gaan.

De stelling van deze commissie luidt namelijk dat de oorspronkelijke tekst van het nieuw Burgerlijk Wetboek met de artikelen 6.5.3.1, lid 2, en 6.5.1.3, lid 2, voldoende mogelijkheid biedt om op te treden tegen onredelijk gebruik van algemene voorwaarden. De Commissie-Van der Grinten acht een extra verfijning als vervat in het voorliggende ontwerp voor een regeling van de algemene voorwaarden niet nodig. Inderdaad, de discussie over artikel 6.5.1.3, lid 2, is opgeschort omstreeks 1975, ten tijde van de memorie van antwoord over dit artikel in het kader van de behandeling van boek 6 nieuw Burgerlijk Wetboek.

Deelt de minister van Justitie mijn mening, dat artikel 6.5.3.1, lid 2, van het nieuw BW in het geciteerde lid de derogerende werking van de goede trouw vastlegt? De redelijkheid en de billijkheid hebben immers in de traditie van ons verbintenissenrecht altijd een gewichtige rol gespeeld. Dit beginsel blijft ook in de toekomst de rechtsverhouding tussen schuldeiser en schuldenaar beheersen. Partijen moeten bij het uitvoeren van de overeenkomsten als redelijke mensen handelen en met elkaars gerechtvaardigde belangen rekening houden. De inhoud van de tussen partijen bestaande verhouding wordt door de redelijkheid en billijkheid bepaald. Na de uitleg en de aanvullende werking speelt de derogerende werking van de goede trouw een preponderante rol: op een tussen partijen geldende regel kan geen beroep worden gedaan, indien een zodanig beroep in strijd zou zijn met de redelijkheid en billijkheid. In het concrete geval oordeelt daarover de rechter. De jurisprudentie vormt een richtsnoer voor de rechtspraak.

Zo werkt ons huidige recht. Met de consumentenbescherming is het thans naar mijn oordeel zo gesteld dat op basis van de jurisprudentie, de leidraad bij de rechtshulp in consumentenzaken, de invloed van de consumentenvoorwaarden die in 1973 door de Consumentenbond eenzijdig zijn ingesteld, de branchegeschillencommissies, de Stichting Consumentenklachten, het arbitraal vonnis, de tuchtrechtspraak, de klachtenbemiddeling, met name het niet-bindend advies, de positie van de consument in Nederland, waaronder de beklemdetailist, sedert 1974 aanmerkelijk is verbeterd.

Het jaar 1974 moet hier worden vermeld als beginpunt van een jaarlijkse signalering van overheidszijde van knelpunten en beleid ter zake, vooral door de staatssecretaris van Economische Zaken. Een specifieke wetgeving op het terrein van de algemene voorwaarden is tot stand gekomen - mevrouw Salomons noemde ook al enige landen - in de Scandinavische landen, maar ook in de Bondsrepubliek Duitsland. Het recht van de Bondsrepubliek Duitsland uit 1976 heeft rechtstreeks als voorbeeld gediend voor het onderhavige wetsontwerp.

De CDA-fractie nodigt de minister van Justitie uit de sedert 1974 of 1975 opgeschorte discussie te hervatten. Zij nodigt hem uit aan te geven waarom hij de bescherming in de



## Van der Burg

oorspronkelijke tekst van Boek 6 van het nieuw BW onvoldoende acht en voorstelt deze bepalingen in het onderhavige wetsontwerp te doen vervallen en te vervangen door een extra verfijning. Hij gebruikt daarbij de volgende verweermiddelen tegen een onredelijke clausule:

1. De wederpartij kan stellen dat hij de algemene voorwaarden niet heeft aanvaard en dat ze dus niet toepasselijk zijn;

2. Afgezien van de mogelijkheid dat een wederpartij zich kan beroepen op misbruik van omstandigheden van de kant van de gebruiker, kan hij een beroep doen op artikel 6.5.1.3, lid 2;

3. De wederpartij kan een beroep doen op de derogerende werking van de redelijkheid en billijkheid. Zie artikel 6.5.3.1, lid 2.

Naar het oordeel van de CDA-fractie dient deze tien jaar geleden opgeschorte discussie thans volledig gevoerd te worden. Anders is een beoordeling van het onderhavige wetsontwerp niet goed mogelijk.

Ik wijs nog op een ander punt. De justum pretiumleer wordt in het Nederlandse privaatrecht verworpen. Het onderhavige ontwerp van wet hanteert als criterium onredelijk bezwarend. Is dit nu een juist criterium in het Nederlandse civiele recht? De bezwaarlijkheid van het beding moet toch op zichzelf niet een grond zijn voor vernietiging? Behoort niet veeleer beslissend te zijn of het naar de maatstaven van redelijkheid en billijkheid doen gelden van een beding in concrete situatie onaanvaardbaar voor de wederpartij is? De CDA-fractie wenst van de minister van Justitie ook op dit punt een uitvoerige rechtvaardiging van de ingeslagen weg. Mijnheer de Voorzitter! Variant 3 van de commissie-Van der Grinten houdt de aanbeveling in het wetsontwerp in te trekken en te volstaan met de regeling die is opgenomen in de oorspronkelijke tekst van Boek 6 nieuw BW en de norm in de gegeven omstandigheden naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar' in artikel 6.5.3.1, lid 2, van het nieuw BW. De commissie-Van der Grinten acht dit een goed alternatief, omdat het niet verstarrend werkt en recht doet aan de concrete omstandigheden van elk geval. In tegenstelling tot het onderhavige voorstel van wet moet dan artikel 6.5.1.3 van het nieuw BW gehandhaafd worden.

Op 27 juni 1983 heeft de minister van Economische Zaken deze variant afgewezen. De CDA-fractie acht de

motivering op de bladzijden 6 en 7 van kamerstuk 17 931 te mager. Zij betreft in dit oordeel nog de volgende punten. De constructie van het onderhavige ontwerp van wet inzake de algemene voorwaarden bevat een toetsing door een gerechtshof van clausules in abstracto. De commissie-Van der Grinten wijst erop dat op deze wijze de rechter een pseudo-wetgevende taak krijgt, waarmee fundamenteel wordt afgeweken van hetgeen in de Nederlandse rechtsorde de taak van de rechter is. Die taak is namelijk recht spreken in een concreet geschil tussen burgers onderling of tussen de overheid en de burger.

De fractie van het CDA wil gaarne van de minister van Justitie weten of voor een dergelijke taak van de rechter in de Nederlandse rechtsorde voldoende grond bestaat.

De afweging van baten en lasten is ook van groot gewicht. Het bedrijfsleven, midden- en kleinbedrijf en industrie, wordt geconfronteerd met een verfijnde regeling met lange lijsten. De voorgenomen wetgeving verstart de flexibiliteit van het aanbieden van goederen en diensten door de lijsten, die onafhankelijk van de omstandigheden zijn opgesteld. Een mogelijk ruime uitleg van de voorgenomen verfijnde regeling scheidt onzekerheden, nadat uitdrukkelijk over bepaalde bedingen met de wederpartij is onderhandeld. De fractie van het CDA vraagt aandacht voor deze lastenverzwaring. Kan de betrokken bewindsman de Kamer hierover nader inlichten?

De rechterlijke macht zal worden belast met procedures. Uit de nota naar aanleiding van het verslag, bladzijde 1, blijkt dat de minister van Justitie geen inzicht heeft in de vergroting van de werkdruk voor de rechterlijke macht bij invoering van dit ontwerp van wet, waaromtrent in het overgangsrecht blijkens artikel V wordt teruggekomen.

In deze tijd, waarin met moeite meer geldmiddelen voor de overbelaste rechterlijke macht worden vrijgemaakt, is het een ernstige omissie dat de minister van Justitie bij benadering niet weet welk effect invoering van deze wetgeving op de rechterlijke macht, kantongerechten en arrondissementsrechtbanken, zal hebben. De fractie van het CDA verzoekt de minister van Justitie, de Kamer hierover nader te informeren. Ook de bezetting van het gerechtshof voor de zogenaamde abstracte toetsing speelt hierbij een rol.

Het maatschappelijke prijskaartje van deze wetgeving moet de Kamer kennen, alvorens over deze wet te kunnen stemmen.

Mevrouw **Salomons** (PvdA): Ik verbaas mij steeds meer over de inbreng van de heer Van der Burg. Een aantal van zijn onderwerpen zijn typisch onderwerpen die in de schriftelijke voorbereiding aan de orde moeten komen. Ik raad de heer Van der Burg aan, de stukken nog eens te lezen, want vele zijn hierin aan de orde geweest, uitgebreid zelfs.

De heer **Van der Burg** (CDA): Deze suggestie behoeft u mij niet te doen, ik heb de stukken nagelezen. Ik wijs erop dat de commissie-Van der Grinten en, waarover ik nog kom te spreken, de brief van de commissie-Geelhoed niet aan de orde zijn geweest in de stukken. Ik wens hierover nu een algemeen oordeel te geven.

De heer **Schutte** (GPV): Ik wijs erop dat de regering in de memorie van antwoord het standpunt van de commissie-Van der Grinten compleet met een reactie erop heeft vermeld. Dit was voor de gehele commissie geen aanleiding om op een ander spoor te gaan dan de regering. Het nu aanvoeren van het rapport van de commissie-Van der Grinten, waaruit nu een discussie voortvloeit, geeft ten minste blijk van enige vertraging in reactie.

De heer **Van der Burg** (CDA): Er is geen sprake van vertraging in reactie. Zoals de heer Schutte goed weet, gaat het om commissieverslagen. Er is nergens in de stukken een politiek oordeel te vinden.

De heer **Schutte** (GPV): Behalve van mijn fractie.

De heer **Van der Burg** (CDA): Ik weet het; het GPV heeft een politiek oordeel gegeven. Het is correct, dit hier te melden. Het is voor de minister van Justitie ook van belang, dit te weten.

De heer **Schutte** (GPV): U had het ook kunnen doen.

De heer **Van der Burg** (CDA): Wij hebben het niet gedaan.

Mevrouw **Salomons** (PvdA): Uw fractie heeft op pagina 12 van het eindverslag de opmerking gefiatteerd dat de commissie unaniem van mening is dat aan de artikelen 3 en 4, die het hart van het ontwerp vormen, moet worden vastgehouden. Dit is dan ten minste slordig geformuleerd door uw fractie.



## Van der Burg

De heer **Van der Burg** (CDA): Ik kom op dit punt straks terug. Dan zal mevrouw Salomons de beweegredenen horen.

Mevrouw **Salomons** (PvdA): Toch verbaast dit mij ten zeerste. De commissie heeft technische opmerkingen gemaakt en meningen uitgesproken. Zij beschouwde dit wetsvoorstel als voldoende voorbereid. Zo staat het er uitdrukkelijk; anders hadden wij het nooit op de agenda van de Kamer kunnen zetten. Ik begrijp nu van de heer Van der Burg dat hij zo druk bezig was dat hij niet beseftte wat hij namens de commissie deed, dat hij eerst nu de stukken heeft gelezen en tot andere gedachten is gekomen of dat de schriftelijke voorbereiding niet serieus is geweest en dat er nieuwe afzonderlijke rondes in de fracties moeten komen.

De **Voorzitter**: De heer Van der Burg sprak over een verslag van de commissie. Leden van de fractie van het CDA vormen een samenstellend bestanddeel van de commissie. Als de commissie unanieme standpunten formuleert, mogen alle betrokkenen in redelijkheid ervan uitgaan dat de fractie van het CDA hierin is begrepen.

De heer **Van der Burg** (CDA): Voorzitter! Er schijnen inderdaad misverstanden te zijn over de aard van de verslagen. Dit zal in de toekomst niet meer voorkomen. Er zal dan uitdrukkelijk bij worden vermeld, wat de CDA-fractie wel of niet vindt ten aanzien van de diverse punten. Ik ben ervan uitgegaan – dit is aan het begin van de discussie, bij het eerste ontwerp van de invoeringswet, in de subcommissie aan de orde geweest – dat wij als subcommissie discussieerden over de juridisch-technische aspecten van het wetsontwerp en dat het politieke oordeel naar buiten zou komen bij het debat, in het kader van de algemene beschouwingen over het wetsontwerp. In de toekomst zal er echter van de zijde van mijn fractie bij worden gezet, wat men wel of niet vindt.

Mevrouw **Salomons** (PvdA): Dan heeft deze wijze van schriftelijke voorbereiding dus geen enkele zin – ook niet naar de toekomst toe, wat betreft het gebruik van deze wet: in de optiek van de heer Van der Burg is het een vrijblijvende uitwisseling van meningen. Ik denk dat wij dan toch op zeer gespannen voet komen te staan met bepalingen over de voorbereiding van wetsontwerpen krachtens het

Reglement van Orde. Ik acht de heer Van der Burg zeer hoog, maar ik kan mij niet voorstellen dat hij namens de CDA-fractie ineens een andere interpretatie aan het Reglement van Orde kan geven, laat staan dat hij dit in zijn eentje zou kunnen.

De heer **Van der Burg** (CDA): Dit afsluitende, Voorzitter, wil ik opmerken dat ik duidelijk van mevrouw Salomons heb begrepen dat althans bij haar onduidelijkheid is ontstaan. Ik weet niet, of dit bij de andere leden ook het geval is...

Mevrouw **Salomons** (PvdA): Er is op zijn minst nu onduidelijkheid gecreëerd door de CDA-fractie, waarvan u woordvoerder bent. U heeft zich hierbij niet gehouden aan hetgeen past bij een behoorlijke voorbereiding van de behandeling van een wetsontwerp.

De heer **Van der Burg** (CDA): Dat bestrijd ik. Ik bestrijd ook dat ik niet gerechtigd zou zijn om bij algemene beschouwingen nader aan de bewindslieden te vragen, in te gaan op punten die voor ons zwaar wegen. Dit recht kunt u mij absoluut niet ontzeggen.

Voorzitter! Mijn betoog voortzetten, die ik heb gemaakt tijdens het mondelinge overleg in mei 1983 over de voortgang van het nieuwe Burgerlijk Wetboek. Ik heb toen gewezen op de mogelijkheid, de wetsontwerpen inzake de algemene voorwaarden en de consumentenkoop in te voeren, bij een langdurige vertraging van het nieuwe Burgerlijk Wetboek. Ik verwijs hierbij naar kamerstuk 17 600, nr. 39, blz. 5. De minister van Justitie concludeerde toen, het met de kamercommissie eens te zijn dat beide wetsontwerpen een hoge prioriteit hebben. Van deze hoge prioriteit komt niets terecht.

Een realistische schatting is dat de Tweede Kamer in 1988 de invoeringswetten van de Boeken 3, 5 en 6 behandeld heeft. Daarna volgt nog de behandeling door de Eerste Kamer; 1990 zal dan het jaar van invoering worden. Wat er op dat moment met de algemene voorwaarden is gebeurd, is nog niet duidelijk. De minister van Justitie laat de mogelijkheid van een invoering van deze afdeling in Boek 6 NBW na 1990 open. Dat acht ik een absurde zaak.

Vandaag spreekt de vaste kamercommissie voor Justitie over een wet die na 1990 wordt ingevoerd. Dit stuk wetgeving wordt door de minister van Justitie zelf, in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 1), 'gecompli-

ceerd' genoemd. Is het thans, in 1984, te bezien of een dergelijk gecompliceerde wetgeving in 1990 bruikbaar is in Nederland?

Een volgende vraag doemt op. In 1974 is de discussie over de oorspronkelijke versie van Boek 6 NBW op dit punt opgeschort. De minister van Justitie stelt met het huidige wetsontwerp voor, haar niet verder te voeren. De CDA-fractie wenst, zoals gezegd, met de commissie-Van der Grinten die discussie wel te voeren, alvorens een definitief oordeel te geven over Afdeling 6.5.2A.

Mevrouw **Salomons** (PvdA): Voorzitter! Ik begin steeds meer te aarzelen ten aanzien van de ondeelbaarheid van de CDA-fractie. Ik heb, naar ik meen in mei, de behandeling van onder andere het deelrapport-Van der Grinten meegemaakt; de staatssecretaris van Economische Zaken was daar ook bij aanwezig. De heer Van der Burg was daar niet aanwezig; de woordvoerder namens de CDA-fractie was de heer Schartman. Deze heeft toen ten aanzien van de regeringsopstelling geen enkele bemerking gemaakt. Ook dan zeg ik, daar waar het om een afgehandeld kamerstuk gaat, dat hetgeen de heer Van der Burg nu zegt, mij verbaast.

De heer **Van der Burg** (CDA): Daar is afgesproken, dat het bij het nieuwe Burgerlijk Wetboek aan de orde zou komen, mevrouw Salomons.

Mevrouw **Salomons** (PvdA): Het is niet gezegd.

De heer **Van der Burg** (CDA): Deze prioriteit, mevrouw Salomons, vindt men ook terug in het CDA-verkiezingsprogramma 'Om een zinvol bestaan' (geactualiseerde versie), onder punt 2.71.a: 'een wettelijke regeling van de consumentenkoop en van de bij levering en betaling te hanteren standaardvoorwaarden'.

Mijnheer de Voorzitter! Doordat in Nederland alles aan alles is gekoppeld, komt deze wetgeving zoals de zaken er thans voorstaan na 1990 tot stand. De uitkomst van de discussie over de oorspronkelijke tekst van Boek 6 NBW leidt tot een terugkeer naar deze tekst of tot aanvaarding in meerderheid van Afdeling 6.5.2A. Het probleem tussen 1984 en na 1990 is op te lossen door de resultante van deze discussie als voortrein van wetgeving in te voeren. Wat is de reactie van de minister van Justitie op deze benadering?

Mijnheer de Voorzitter! Een passage uit de Troonrede van 18 september 1984 luidt: 'De ware vrijheid luistert

## Van der Burg

naar wetten. Maar dan moeten die wetten wel van wezenlijk belang zijn, niet onnodig ingewikkeld en in de praktijk te handhaven. In feite komt het er dus op neer, dat wij tegelijk ons stelsel van wetten moeten toetsen op wat overbodig is – de zogenaamde deregulering – en, daar waar nodig, nieuwe wetten maken.' Mijnheer de Voorzitter, afdeling 6.5.2A NBW ligt tussen overbodigheid en nieuwe wetgeving.

De dereguleringsstoets van de commissie-Van der Grinten heeft de overbodigheid aangetoond in de derde variant. Het kabinet handhaaft de Afdeling echter nog steeds als nieuwe wetgeving. In dat licht wil ik wijzen op het eindbericht van de commissie-Geelhoed – stuk nr. 17 931, nr. 9 – dat op 7 maart 1984 door de minister van Justitie aan deze Kamer is aangeboden. Daarin wordt de afweging gemaakt tussen 'de eventuele lasten die uit deze wetgeving voor de producenten en leveranciers kunnen voortvloeien en de eventuele vermindering van de flexibiliteit bij het aanbieden van goederen en diensten' en 'het voor de werking van de markt positieve gevolg dat de verhoudingen doorzichtiger worden en de rechtszekerheid in het marktverkeer zal bewaren.'

Echter, het eindbericht plaatst – op de bladzijden 41 en 42 – tevens de kanttekening, dat 'gelet op de mogelijk ver reikende gevolgen van dergelijke dwingende privaatrechtelijke voorschriften, de wetgever daarmee terughoudend en voorzichtig moet zijn.' In dit verband wil ik de minister van Justitie nog voorhouden, dat de commissie-Geelhoed in het eindbericht op bladzijde 38 als aspect de regelverdichting noemt: 'de lasten van de regelverdichting drukken relatief zwaar op kleine maatschappelijk zelfstandigen.

Daardoor wordt de sociaal-economische mobiliteit beperkt en de marktpositie van het kleinere bedrijfsleven geschaad.' In dit verband herhaal ik de woorden van de minister van Justitie zelf in de nota naar aanleiding van het verslag op bladzijde 1: 'misverstanden zijn 'in een dermate gecompliceerde privaatrechtelijke materie niet goed te vermijden.' Wie pleitte ook al weer voor een niet onnodig ingewikkelde wetgeving?

Mevrouw Salomons (PvdA): Het ging niet over het wezen van de wetgeving, maar – ik zeg dit met spijt – dat ondanks de inspanning van de bijzondere

griffier – dat de commissie niet altijd even onontwikkeld had geformuleerd. De regering was zo kies om dit n.a.v. een berisping onzerzijds netjes te beantwoorden als ware er sprake van een misverstand. Ik vind uw citaat een uitermate onheuse manier van gebruiken van dit argument. U heeft de reactie van het Genootschap van Bedrijfsjuristen goed gelezen, maar ik vraag mij toch af of u het parlementaire debat tot dit niveau moet laten dalen!

De heer Van der Burg (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Als mevrouw Salomons dit al een moeilijke wetgeving vindt – zij zal dat niet bestrijden – wie zal het dan buiten de Kamer niet moeilijk vinden?

Mevrouw Salomons (PvdA): Het ging om het onheus citeren!

De heer Van der Burg (CDA): Ik dacht niet, dat het onheus was!

Mevrouw Salomons (PvdA): Jawel! Het ging over een schijnbaar misverstand in de formulering door de commissie van vragen die door de regering verkeerd was begrepen. Daarop is eindelijk een keer vriendelijk door de regering gereageerd in plaats van berispelend, zoals zij in een eerdere fase naar mijn mening ten onrechte meende te kunnen doen.

De heer Van der Burg (CDA): Ik laat uw interpretatie voor wat zij is.

Echter, mevrouw Salomons, het Genootschap van Bedrijfsjuristen voorziet grote problemen bij de invoering van deze wetgeving en dat louter uit praktische overwegingen. De praktijk huivert voor Afdeling 6.5.2A. Wat zijn nu eigenlijk de voor- en nadelen? Als wij de verbetering van zijn positie sedert 1974 in ogenschouw nemen, kan de minister van Justitie dan aangeven welke knelpunten zich thans voordoen waardoor een privaatrechtelijk gecompliceerde wetgeving met een overwegend dwingend karakter vereist is? De wenselijkheid om de consument te beschermen, moet dat wel rechtvaardigen.

De praktijkjurist Vollebregt doet in het Nederlands Juristenblad van 21 juli 1984 een drietal voorstellen waarop de CDA-fractie gaarne een uitvoerige reactie van de minister van Justitie verneemt. Samengevat luiden deze voorstellen:

1. enige regels dienen in het burgerlijk recht te worden opgenomen die uitdrukkelijk bepalen dat onduidelijkheid in de bewoordingen van bedinger tegen de opsteller van de bedingen moet worden uitgelegd;

2. standaardbedingen dienen aan de wederpartij vooraf of achteraf ter hand te worden gesteld en mogelijkerwijs moet een afkoelingsperiode, zoals bij de Colportagewet, worden ingesteld;

3. de bepalingen over misbruik van omstandigheden en toetsing naar redelijkheid en billijkheid alsmede over gehele of gedeeltelijke nietigheid dan wel vernietigbaarheid van een rechtshandeling moeten worden aangescherpt.

In feite komen deze voorstellen neer op een terugkeer tot de oorspronkelijke versie van het Boek 6 NBW met uitleg regels en de verplichting tot overhandiging aan de wederpartij van standaardbedingen al dan niet met de opname van een afkoelingsperiode.

Mijnheer de Voorzitter! De behandeling van het kamerstuk 16 983 heeft tot dusverre plaatsgevonden in commissieverband. In deze sub-commissie heeft de fractie van het CDA geen politiek oordeel over het wetsontwerp uitgesproken. De fractie van het CDA wil vandaag met een aantal beschouwingen over principiële punten de zaak aanscherpen. De beantwoording met betrekking tot deze punten is noodzakelijk om tot een conclusie te komen over dit wetsontwerp, de eventuele moties en de amendementen. De CDA-fractie heeft de minister van Justitie gevraagd om zijn oordeel te geven over onder andere drie hoofdpunten.

In de eerste plaats gaat het om de terugkeer naar de oorspronkelijke versie van Boek 6 NBW.

In de tweede plaats gaat het om de vraag: Wat gebeurt er van 1984 tot 1990 met dit onderdeel van het zogenaamde consumentenrecht?

In de derde plaats gaat het om de praktische hanteerbaarheid van een uitermate gecompliceerd stuk privaatrechtelijke wetgeving van dwingende aard.

Het alternatief van de bedrijfsjurist Vollebregt speelt hierbij ook een rol, omdat het verder gaat dan de oorspronkelijke versie van Boek 6 NBW.

De CDA-fractie denkt voor de periode tot aan de totstandkoming van het NBW aan de volgende oplossing. De minister van Justitie komt – in samenspraak met de staatssecretaris van Economische Zaken, de heer Van Zeil – met een tijdelijke afzonderlijke wet, die 3 jaar geldt en waarin evenals bij de Colportagewet een afkoelingsperiode is opgenomen. Voorts moeten in deze wet worden opgenomen de verplichting om vóór het afsluiten van de

## Van der Burg

overeenkomst de wederpartij in het bezit te stellen van de standaardvoorwaarden en de regel dat bij standaardvoorwaarden door de rechter onduidelijkheid in de bewoordingen altijd ten voordele van de wederpartij wordt uitgelegd.

De heer **Schutte** (GPV): Mijnheer de Voorzitter! De heer Van der Burg denkt aan een tijdelijke wet voor deze materie. Zou het geen voordeel zijn geweest als deze gedachte in een vroegtijdig stadium in de commissie aan de orde was geweest? Dan hadden wij misschien nu al een nieuwe wet gehad.

De heer **Van der Burg** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Het is pas sinds een jaar duidelijk dat 1986 niet gehaald wordt en dat het 1990 zal worden.

Mevrouw **Salomons** (PvdA): In dat jaar heeft een uitgebreide commissievergadering plaatsgevonden. Van de zijde van mijn fractie zijn toen enkele punten naar voren gebracht die voorrang moest hebben. Het verbaast mij dat de heer Van der Burg toen zijn gedachte niet naar voren heeft gebracht.

De heer **Van der Burg** (CDA): Ik heb in 1983 en 1984 de prioriteiten genoemd. Men kan het nalezen.

Mevrouw **Salomons** (PvdA): De heer Van der Burg heeft prioriteiten genoemd. Hij heeft echter niet gezegd dat de minister met een ander wetsontwerp moest komen. Dat stelt hij nu ineens voor. Over serieuze wetgeving gesproken . . .

De heer **Van der Burg** (CDA): Dit is een serieuze suggestie.

Mevrouw **Salomons** (PvdA): Misschien in de gedachte van de heer Van der Burg.

De heer **Van der Burg** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Indien een dergelijke tijdelijke wet er zou komen en bovendien zou blijken te functioneren – wij zouden dan een inzicht krijgen in het aantal onereuze bedingen; blijkens het verslag bestaat dit inzicht nu niet – kan ertoe gekomen worden om het voor ons liggende wetsontwerp op een aantal punten aan te passen.

Mevrouw **Salomons** (PvdA): Ik wil de heer Van der Burg lezing aanbevelen van een verzameling die de Consumentenbond heeft samengesteld met betrekking tot tien jaar consumentenrechtspreek. Het gaat daarbij om nogal wat onereuze bedingen.

De heer **Van der Burg** (CDA): Die zijn mij bekend.

□

De **Voorzitter**: Mijnheer Van der Burg, u heeft uiteraard het recht om hier namens uw fractie te zeggen wat u wilt. Toch heb ik behoefte aan een enkele opmerking. Als er in het schriftelijk verkeer, ook over het nieuwe Burgerlijk Wetboek, sprake is van verslagen, gaat het om verslagen van de vaste commissie voor Justitie en niet van een sub-commissie. Natuurlijk kan een sub-commissie zeer actief zijn ter voorbereiding van het verslag van de commissie. Ik wil in herinnering roepen dat deze werkwijze stamt uit 1975. Toen is voor de laatste keer serieuze overwogen, of wellicht met dit wetgevingsproject gestopt zou moeten worden.

Het antwoord is toen geweest: wij gaan door, maar wij zullen een praktische werkwijze kiezen die een maximale garantie geeft voor snelheid, gepaard aan zorgvuldigheid. Er is toen een subcommissie in het leven geroepen. Ik wil echter geen misverstand laten bestaan over het begrip verslag: verslagen zijn verslagen van de vaste commissie voor Justitie.

□

De heer **Korthals** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Ik maak gebruik van deze microfoon die ik moet delen met mevrouw Salomons. Dat heeft misschien voordelen...

Het wetsontwerp dat wij thans behandelen is op 28 juli 1981 aan de Kamer aangeboden. Een snelle voorbereiding heeft ertoe geleid dat het thans in deze uitgebreide commissievergadering kan worden behandeld. Kennelijk zit er een geweldige drang achter om dit wetsvoorstel parlementair af te handelen.

Eenzijds is dit begrijpelijk omdat de gedachte waaraan het ontsproten is – de bescherming van het consumenten belang – een snelle afhandeling rechtvaardigt. Anderzijds vraag ik mij af – ik kom hierop later terug – of het tempo niet te hoog is geweest. De noodzaak daartoe lijkt niet aanwezig, omdat spoedige invoering niet valt te verwachten.

De gedachte achter dit voorstel past in een door de VVD-fractie voorgestaan consumentenbeleid. De VVD wil dat een dergelijk beleid actief wordt gevoerd omdat dit een van de grenzen vormt waarbinnen het stelsel van vrije ondernemingsgewijze produktie werkt. Bij alle belangrijke of ingrijpende beslissingen van de

overheid waarbij het consumentenbelang betrokken kan zijn, dient de overheid dat belang als volwaardige factor mee te laten tellen naast sociaal-economische, milieu-technische en andere belangen.

Zo moet het consumentenbeleid een onverbreekelijk onderdeel vormen van het gehele overheidsbeleid. Producent en consument moeten samen de spelregels in het economische verkeer vaststellen. Daarom heeft de VVD zich steeds voorstander getoond van uitbreiding van het aantal geschillencommissies. Zij heeft zich echter terughoudend opgesteld ten aanzien van de consumentenkoop en de algemene voorwaarden, vooral omdat deze wetten het gevaar in zich houden te ingewikkeld en te belemmerend voor de consument te zijn.

De hiervoor geschetste situatie geeft aan op welke wijze de VVD tegen een regeling als de onderhavige aankijkt. Het moet gezegd dat wij geen warm voorstander zijn, maar als een doeltreffend kader kan worden gevonden, gaan wij ermee akkoord. Het doel is, onredelijke standaardvoorwaarden te beteugelen om daarmee tegen te gaan dat de eenzijdige inhoud van algemene voorwaarden te gemakkelijk aan een wederpartij wordt opgedrongen, zonder dat deze daarop invloed kan uitoefenen, of zonder dat deze zelfs van de inhoud op de hoogte is.

Het komt mijn fractie evenwel voor dat, indien het gestelde doel al bereikt wordt, de nadelige effecten van het wetsontwerp zoals dat thans voor ons ligt, te groot zijn. Ik zal trachten dit in het kort nader toe te lichten. Allereerst wil ik echter nog een opmerking vooraf maken.

Deze regering heeft met instemming van de fractie van de VVD als één van de belangrijkste doelstellingen in het regeringsbeleid, in deze regeringsperiode te komen tot deregulering. Laten wij zeggen: bezinning op doelstelling en werkwijze van de overheid. Daartoe zijn verschillende 'zware' commissies in het leven geroepen.

De commissie-Van der Grinten heeft in het kader van de deregulering intrekking van het ontwerp Algemene voorwaarden aanbevolen omdat naar haar mening voldoende tegen bedenkelijke gevallen van gebruik van algemene voorwaarden kan worden ondernomen op basis van de leden 2 van de artikelen 6.5.1.3 en 6.5.3.1 van het nieuwe Burgerlijk Wetboek.

Zeer ten dele is de aanbeveling ter zake overgenomen. Het wetsvoorstel



## Korthals

blijft gehandhaafd omdat het kabinet van mening is dat het wetsontwerp als zodanig moet worden gehandhaafd. De door de commissie vermelde bepalingen bieden naar zijn oordeel niet voldoende bescherming tegen onredelijk bezwarende algemene voorwaarden. Hierbij neemt het kabinet in aanmerking dat het wetsontwerp in het belang van de rechtszekerheid uitgaat van een snelle toepasbaarheid van de algemene voorwaarden. Naar aanleiding daarvan merk ik het volgende op.

De dereguleringsoperatie heeft onder meer uitgangspunten en toetsingscriteria opgeleverd.

Op grond daarvan moet dit wetsvoorstel worden beoordeeld. Het is een afwegingsproces. Gesteld al dat de genoemde doelstelling, namelijk bescherming tegen onredelijk bezwarende algemene voorwaarden door de bepalingen in het nieuw BW onvoldoende bereikt wordt, dan is dit op zich zelf een ontoereikend argument om de deregulering af te wijzen. Een toetsingspunt immers is bij voorbeeld: 'Bij het stellen van normen in of op basis van een regeling dient te worden gestreefd naar eenvoud, kenbaarheid, bestendigheid en evenredigheid. Het stellen van algemene normen waarop vele specifieke of categoriale uitzonderingen moeten worden gemaakt, dient te worden vermeden'. Het is niet zonder enige toelichting te begrijpen dat dit wetsvoorstel, daaraan getoetst, voldoet.

Het is mij voorts niet geheel duidelijk wat met het kabinetsstandpunt, zoals verwoord in de laatste zin, wordt bedoeld. Gaarne een nadere toelichting.

Te gemakkelijk wordt gesteld dat de rechtszekerheid met dit wetsvoorstel wordt gediend. Bestaat niet het gevaar, dat langs andere weg weer rechtsonzekerheid wordt gecreëerd?

Ik geef een enkel voorbeeld. Leidt het onderscheid kernbeding/niet-kernbeding niet tot moeilijkheden omdat dit onderscheid niet scherp is te stellen? Het hangt daarbij veelal van de omstandigheden af. Houdt de afweging van wat onredelijk bezwarend en redelijk en billijk is, ook niet gevaren in? Dan zwijg ik nog over de definitie van de algemene voorwaarden.

Op grond van het vorenstaande mag van de minister een duidelijke en uitvoerige uiteenzetting worden gevraagd, waarom hij van de deregulering van dit wetsvoorstel heeft

afgezien. Juist van de minister van Justitie, die een zo centrale rol speelt bij de dereguleringsoperatie, mag dit worden verwacht.

Ik kom nu over het wetsvoorstel zelf te spreken. Het ontwerp bedoelt eigenlijk twee dingen te regelen, die los van elkaar staan. In de eerste plaats gaat het om de bescherming van de consument tegen standaardcontractenclausules die hij niet voldoende heeft kunnen bestuderen, en die achteraf onredelijk blijken te zijn. In de tweede plaats gaat het om het scheppen van een zekere rechtszekerheid ten aanzien van de inhoudelijke geldigheid van de standaardbedingen die eenzijdig worden opgesteld en daardoor onvoldoende rekening kunnen houden met de belangen van de tegenpartij.

Die twee onderwerpen hangen eigenlijk maar los samen, want het eerste probleem betreft hoofdzakelijk het tot stand komen van de overeenkomst. Dat blijkt bij voorbeeld duidelijk wanneer de consument een financieel krachtig man is, de standaardvoorwaarden voorlegt aan een advocaat en advies vraagt over de al dan niet wenselijkheid van die voorwaarden. In dat geval is er voor een bescherming geen enkele aanleiding.

Daarentegen betreft het tweede vraagstuk de geldigheid van de bedingen in het algemeen, want het gaat hier om een vordering van dikwijls de Consumentenbond tegen ondernemingen die van standaardvoorwaarden gebruik maken; artikel 6 en volgende. Een vordering ex artikel 7 die ten doel heeft een verbod om gebruik van het beding te maken waarbij al direct opvalt de leemte dat niet duidelijk wordt gezegd, dat het hier gaat om een verbod van het gebruik van het beding in standaardvoorwaarden, kan tot gevolg hebben dat men de indruk krijgt dat ook is bedoeld een verbod van het beding in het algemeen.

In het laatste geval gaat het ontwerp zich begeven buiten het gebied van de eigenlijke standaardvoorwaarden, en heeft betrekking op vragen van geldigheid van bedingen die in strijd zijn met de openbare orde of de goede zeden, wat uiteraard een geheel op zich staand probleem is. Het feit dat men deze twee doeleinden niet voldoende uit elkaar gehouden heeft, heeft geleid tot vele onduidelijkheden in het ontwerp. Dat blijkt al direct uit de definitie in artikel 1. Deze definitie is onbruikbaar wanneer men haar doet slaan op de vraag, of bescherming van de consument nodig is.

Wanneer het gaat om tussenkomst van de rechter ingevolge artikel 6c kan men een iets ruimere omschrijving van standaardvoorwaarden geven, en uit de beantwoording van de vragen van de minister blijkt ook dat men bij de definitie van artikel 1 heel sterk heeft gedacht aan artikel 6.

Dan kom ik om te beginnen op de kwestie van de bescherming van de consument tegen verwijzing naar standaardvoorwaarden zoals bedoeld in artikel 6.5.1.2 van het nieuw BW. In het geval dat de consument verrast wordt door een beroep op een standaardbepaling zou hij zonder de nieuwe regeling al op verschillende manieren de standaardbepalingen kunnen aanvechten. Ik noem drie artikelen in dit verband: 6.1.1.2, tweede lid; 6.5.1.3, lid 2 en ten slotte 6.5.3.1, lid 2.

Nu zou ik mij kunnen voorstellen, dat men de bepalingen niet voldoende vindt en nog iets verder wil gaan met de bescherming van de consument. Dan zal toch steeds een formule gevonden moeten worden die rekening houdt met alle bijzondere omstandigheden.

Immers, nu de consument de moeite heeft genomen de voorwaarden uit te zoeken, te bespreken met de tegenpartij, het contract dus tot stand is gekomen op geheel dezelfde wijze als een ander contract, is er geen enkele reden over te gaan tot een verdere bescherming; dan is het een gewoon contract geworden. In dit verband wijs ik er nog op dat het hoogst merkwaardig is dat voorop gesteld wordt het in dit wetsontwerp genoemde artikel 2, waarin de indruk wordt gewekt dat er bij het aangaan van een standaardovereenkomst juist minder bescherming bestaat dan anders, terwijl uit het vervolg blijkt dat precies het omgekeerde het geval is.

Gelet moet worden op de concrete omstandigheden, zoals ook blijkt uit de formulering van artikel 2a van het wetsontwerp. Duidelijk is dat verwezen wordt naar die concrete omstandigheden. In de artikelen, met name 2a, 2b en 2c worden uitwerkingen gegeven van die concrete omstandigheden. Vervolgens ontstaat een duidelijke verarring tussen beide doeleinden van het wetsontwerp.

Terwijl het tot dusverre om bescherming van de consument ging, op grond van de concrete omstandigheden, worden in de artikelen 3 en 4 een aantal bedingen genoemd die, op grond van hun inhoud, geacht worden onredelijk te zijn of vermoed

## Korthals

worden onredelijk te zijn. Men gaat hierbij veel te ver, omdat al deze bedingen onder omstandigheden wel degelijk redelijk kunnen zijn.

De kwestie over de arbitrage is uitvoerig aan de orde geweest en heeft geleid tot een wijziging bij de laatste nota van wijzigingen. Als voorbeeld is zij niettemin illustratief, te meer daar men zich kan afvragen of de voorgestelde wijziging de situatie geheel oplost.

**Mevrouw Salomons (PvdA):** Mijnheer de Voorzitter! De heer Korthals houdt een heel boeiend betoog, maar ik had het gevoel dat wij de artikelen apart zouden behandelen. Ik kom nu toch in de problemen, omdat dit een vorm van artikelsgewijze behandeling is, die noopt tot enige tegenspraak.

**De Voorzitter:** Mevrouw Salomons vindt de heer Korthals niet algemeen genoeg in zijn beschouwing?

**De heer Korthals (VVD):** Ik vind het wel algemeen genoeg. Ik illustreer mijn verhaal alleen aan de hand van een voorbeeld om het daardoor wellicht ook voor mevrouw Salomons wat duidelijker te maken. Als dat niet helpt, zal ik er bij de artikelsgewijze behandeling stellig op terugkomen.

In heel veel gewone contracten komen bedingen van arbitrage voor. Inhoudelijk is daar niets tegen en wanneer de omstandigheden zo zijn, dat bij het afsluiten van de standaardovereenkomst de consument geacht kan worden het arbitragebeding uitdrukkelijk te hebben aanvaard, dan is er geen enkele reden dat beding als ongeldig te beschouwen. Met andere woorden: die gehele lijst kan alleen maar zo worden opgevat dat er geen betekenis aan toekomt wanneer in het concrete geval overeenstemming over het betreffende beding is gekomen.

Waarschijnlijk heeft ook hier een rol gespeeld de verwarring tussen de beide doelstellingen van het ontwerp, want wanneer men die lijsten geplaatst zou hebben bij artikel 6 en gezegd zou hebben: behalve dat de rechter een standaardbeding in standaardvoorwaarden als ongeldig kan verklaren, stelt de wetgever van te voren al vast dat bepaalde bedingen onredelijk zijn of vermoed worden onredelijk te zijn.

Een tweede pijler van het wetsontwerp is de kwestie dat de rechter op grond van de inhoud bepaalde dingen onredelijk verklaart. Daarmee is onder meer beoogd de rechtszekerheid te bevorderen. Men kan allereerst de vraag stellen of het in het leven

roepen van een soort van dwingend recht door de rechter wel past in ons rechtssysteem. Men is hiermede altijd uiterst voorzichtig geweest. In dit verband wil ik vooral wijzen op artikel 9, waarin niet duidelijk wordt gemaakt of de uitspraak van de rechter tot gevolg heeft dat het betrokken beding voortaan niet meer in standaardovereenkomsten gebruikt mag worden tegenover iedere derde.

**Mevrouw Salomons (PvdA):** Kan de heer Korthals het verschil aangeven met, bij voorbeeld, standaardjurisprudentie?

**De heer Korthals (VVD):** Nee, maar wij gaan het nu juist vastleggen.

**Mevrouw Salomons (PvdA):** Wij geven het een wettelijke grondslag. Wij gaan hierbij dus minder ver dan in het geven van bevoegdheden aan de rechter bij standaardjurisprudentie, waar de normen vaag worden gehouden. Volgens mij is dat het door de coalitiegenoot van de heer Korthals, de heer Van der Burg, bepleite systeem.

**De heer Korthals (VVD):** Dat laat ik voor rekening van de heer Van der Burg.

**Mevrouw Salomons (PvdA):** Mijn vraag blijft onbeantwoord. Wat is het verschil als de rechter op basis van vage normen als redelijkheid en billijkheid inhoud geeft aan die begrippen en dat dan gaat werken als ware het wetgeving in formele zin dan wel dat hier door de wetgever in formele zin uitdrukkelijk reeds een aantal elementen wordt genoemd, waarvan deze vaststelt, dat de rechter, als die bepalingen worden gehanteerd, ze als honoreuze bedingen moet beschouwen?

**De heer Korthals (VVD):** Het gaat om de werking tegenover iedere derde. Het heeft dus een algemene werking. In dergelijke gevallen zou ik er de voorkeur aan geven, dit soort van zaken wettelijk te regelen en niet geheel aan de rechter over te laten, omdat in die situatie de rechter in feite op de stoel van de wetgever gaat zitten, een situatie die in ons systeem niet erg wenselijk is.

**Mevrouw Salomons (PvdA):** Ik begrijp het toch niet. U zou deze taak dus aan de wetgever willen opdragen. Nu zijn we daarmee net bezig en nu verzet u zich daartegen.

**De heer Korthals (VVD):** Ik heb gesteld, dat er onduidelijkheid is. Ik heb nog niet eens gesteld, dat de wetgever dit zou moeten vastleggen.

Ik heb hierover een vraag aan de minister gesteld.

**Mijnheer de Voorzitter!** Nederland heeft een open economie. Daarop wordt steeds en terecht door de Nederlandse regering gewezen. De standaardvoorwaarden worden ook internationaal veel gebruikt. Bij de handel is het gebruikelijk steeds dezelfde in een keten van nieuwe afnemers toepasselijk te verklaren. Indien in die keten voor Nederlandse handelaren sommige bedingen niet toepasselijk zijn of kunnen zijn, dan wel dat deze vernietigd worden, komen deze in een ongunstige positie. Het is derhalve belangrijk, dat bepalingen als de onderhavige internationaal afgestemd zijn.

Voor zover ik heb begrepen, zou dit wetsvoorstel aansluiten bij het nog niet in werking getreden Verdrag van Rome van 19 juni 1980, tractatenblad 1980, nr. 156. De aldaar aangegeven regeling is bewust niet overgenomen. Ik laat in het midden of dit met het oog op de toekomst verstandig is. Dit wetsvoorstel lijkt evenwel geïnspireerd door en geënt op het Gesetz zur Regelung des Rechtes der Allgemeine Geschäftsbedingungen, de zogenaamde AGB van 9 december 1976. In paragraaf 12 van de AGB, die handelt over het Collisionsrecht, wordt voor zover ik heb kunnen nagaan, een geheel andere regeling gegeven. Ik zou de minister willen vragen, welke deze precies is en waarom die niet is overgenomen.

**Mijnheer de Voorzitter!** Indien dit wetsvoorstel wet wordt, worden belangrijke beginselen van ons verbintenissenrecht beperkt: de contractsvrijheid, de gebondenheid aan het gegeven woord en de onverbrekelijke samenhang in wederkerige overeenkomsten tussen rechten en plichten van partijen over en weer. Zonder dit wetsvoorstel zal de beoogde doelstelling, bescherming van de consument, ook naderbij komen door invoering van het nieuw Burgerlijk Wetboek, met name boek 6. Niettemin moet de positie van de consument verder versterkt worden. Dit is ook de wens van mijn fractie.

Het doel mag evenwel niet de middelen heiligen. Aan dit wetsvoorstel kleven bepaald nadelen. De maatschappelijke consequenties van dit wetsvoorstel zijn, voor zover zij al voorzienbaar zijn, groot. Ik heb getracht aan te geven, dat dit wetsvoorstel in zijn opzet gebreken vertoont, met als gevolg onduidelijkheid. Procedures zullen talrijk worden,

## Korthals

hetgeen extra belasting geeft voor de rechterlijke macht. Ondernemingen worden in de bedrijfsvoering belemmerd. De consument schiet er nauwelijks mee op.

Mijns inziens komt de onjuiste grondslag, waarop het ontwerp berust, duidelijk tot uiting in een passage op bladzijde 11, regel tien, in de nota naar aanleiding van het eindverslag. Hierin wordt gesteld, dat het in artikel 6.5.2A, 2a in essentie gaat om toetsing van de inhoud van de overeenkomst, terwijl bij de artikelen 6.1.1.2 en 6.5.3.1 de nadruk iets anders ligt: toetsing van de gedragingen van de betrokken partijen. Met 'inhoud van de overeenkomst' is hier kennelijk bedoeld de inhoud in abstracto. Dit verklaart, waarom men in de artikelen 3 en 4 een aantal bedingen heeft opgesomd die altijd als onredelijk bezwaren worden aangemerkt of althans vermoed worden dit te zijn.

Dit uitgangspunt acht ik – ik heb het reeds eerder gezegd – bepaald onjuist. De bedingen, genoemd in de artikelen 3 en 4, zijn niet onredelijk in abstracto. Vele ervan zullen door de consument in het geheel niet als bezwarend worden aan gevoeld. Ik heb dit toegelicht aan de hand van het arbitragebeding. De bedingen zijn dan ook bij gewone overeenkomsten volkomen toelaatbaar. Daarom kan de reden voor vernietiging nooit enkel gelegen zijn in de abstracte inhoud van het beding. De bescherming van de consument is nodig, omdat bij standaardregelingen de bedingen in het algemeen eenzijdig worden vastgesteld en de consument veelal geen gelegenheid heeft, van die bedingen behoorlijk kennis te nemen en de betekenis ervan te begrijpen.

Of dit alles het geval is, hangt geheel af van de omstandigheden waaronder de overeenkomst tot stand is gekomen, dus niet in de eerste plaats van de onredelijkheid in abstracto van het betrokken beding. Vernietigbaarheid zal daarom alleen mogen bestaan wanneer mede getoetst wordt aan andere omstandigheden dan het al dan niet onredelijke karakter van het beding in abstracto. De artikelen 3 en 4 zijn dus principieel onjuist.

Van groot belang is of de consument zich van de inhoud van het beding geheel bewust is geweest. In dat geval bestaat er in het algemeen geen reden, een consument anders te behandelen dan een gewone contractspartij. Ik kan mij daarom ook niet

verenigen met de zin onder 10, bladzijde 8 van de nota naar aanleiding van het eindverslag, beginnend met de woorden 'Een uitzondering als bedoeld'. Het zal zeer goed kunnen voorkomen dat een consument in het volle besef van het bezwarende karakter van het beding daarin zal toestemmen. Dat zal wederom geheel afhangen van de concrete omstandigheden.

Mijnheer de Voorzitter! Ik heb ook aangegeven dat bij de definitie in artikel 1 in sterke mate rekening is gehouden met artikel 6. Het leidt onvermijdelijk tot verwarring. De kans bestaat dat getracht zal worden, wegen te vinden om de werking van deze wet zoveel mogelijk te ontgaan. In dit verband merk ik het volgende op.

De consument kan door de gebruiker gedwongen worden, zich voor de vernietigbaarheid uit te laten. Mijns inziens kan dit op grond van artikel 3.2.18, lid 2, van het nieuwe BW. Deze bepaling is van toepassing krachtens artikel 2c, lid 3, van het ontwerp. De gebruiker van de standaardvoorwaarden zal er dus verstandig aan doen, dadelijk na het tot stand komen van de overeenkomst in de overeenkomst zelve ingevolge artikel 3.2.18 een termijn te stellen. Gewoonlijk zal de consument dan geen gelegenheid hebben, zich binnen de termijn over de vernietigbaarheid uit te laten.

Mijnheer de Voorzitter! Mijn fractie heeft tegen het voorliggende wetsvoorstel fundamentele bezwaren. Vanwege het principiële karakter vallen deze niet zo maar door amendering ongedaan te maken. Verbetering is evenwel mogelijk. Dit wetsvoorstel zal, indien aangenomen, voorlopig nog niet worden ingevoerd. Er is derhalve tijd voor nader beraad. Het lijkt mij ongewenst voor de Tweede Kamer om in dit stadium een definitief oordeel over dit wetsvoorstel te geven.

Ik zou de minister in overweging willen geven, zich nogmaals over dit wetsvoorstel te beraden. Wellicht zou hij zich van advies kunnen laten dienen door een commissie, waarin alle belanghebbenden, zoals de Consumentenbond, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, ambtenaren van het departement en ook nog enkele onafhankelijke juridische buitenstaanders zitting hebben.

De heer **Schutte** (GPV): Ik moet hieruit opmaken, dat de heer Korthals tot de conclusie komt dat de behandeling van dit wetsvoorstel niet voldoende is voorbereid. Hij vraagt namelijk

om een heroverweging van het wetsvoorstel.

De heer **Korthals** (VVD): Ik heb gezegd dat ik nogal wat fundamentele bezwaren heb tegen dit wetsvoorstel. Ik geef de minister in overweging om die aan een commissie voor te leggen, zodat er wellicht aan tegemoet kan worden gekomen. Daar is op zichzelf, dacht ik, niets tegen.

De heer **Schutte** (GPV): Maar u hebt voor uw rekening genomen, dat de openbare behandeling voldoende was voorbereid. Nu zegt u: die is onvoldoende voorbereid. U trekt nu dus een conclusie in, die u mede hebt getrokken tijdens de schriftelijke voorbereiding. Dat lijkt mij uit een oogpunt van parlementaire werkwijze geen geringe zaak.

De **Voorzitter**: Ik moet opmerken, dat de heer Schutte hier een punt van formaat scoort. Ons laatste verslag werd afgesloten met de volzin: 'Met een tijdige beantwoording van de door haar gemaakte opmerkingen achtte de commissie de plenaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel genoegzaam voorbereid'. Wat de heer Korthals net heeft opgemerkt, is lijnrecht in strijd met deze volzin.

De heer **Korthals** (VVD): Voorzitter! Deze discussie hebben wij deze ochtend al eerder gehad. De vraag is, in hoeverre je politiek gebonden bent aan wat de vaste commissie tot dusverre naar voren heeft gebracht. Ik ben van mening, dat de VVD-fractie nog steeds, wanneer zij meent dat dit wetsvoorstel op belangrijke punten niet deugt, kan vragen de zaak nog eens in overweging te nemen. Ik geef overigens aan, dat de tijd niet zo dringt en dat wel degelijk de mogelijkheid bestaat om laten wij zeggen binnen een halfjaar met een nader advies te komen of met een nadere nota van wijzigingen. Daartegen kan toch geen enkel bezwaar bestaan?

De **Voorzitter**: Uw fractie heeft natuurlijk het volste recht tegen het wetsvoorstel te stemmen. U zegt nu, dat het wetsvoorstel onvoldoende is voorbereid maar dat blijkt niet uit het verslag. Daarin had dan moeten staan dat u een nadere raadpleging van maatschappelijke organisaties wenselijk achtte. Dat heeft u achterwege gelaten maar u komt er nu in een pijnlijk laat stadium mee naar voren.

De heer **Korthals** (VVD): De door mij bedoelde commissie zal moeten bezien of onder handhaving van de



## Korthals

doelstellingen tot een gewijzigd wetsvoorstel kan worden gekomen. Uiteraard moet een dergelijke commissie op korte termijn haar advies gereed hebben.



De heer **Schutte** (GPV): Mijnheer de Voorzitter! Algemene voorwaarden nemen een niet meer weg te denken plaats in in ons verbintenissenrecht. De voordelen ervan zijn voor de gebruikers evident en behoeven voor de wederpartij niet bezwaarlijk te zijn. Maar het is ook onomstreden, dat aan het gebruik belangrijke bezwaren verbonden kunnen zijn. Er treedt gemakkelijk een zekere versluiering van de contractsinhoud op; van serieuze onderhandelingen over de inhoud en functie van de algemene voorwaarden is veelal geen sprake. En zelfs als de wederpartij zulke onderhandelingen wenst, verkeert zij vaak niet in de positie ze af te dwingen of er een reële bijdrage aan te leveren. Bescherming van de economisch zwakkere is dan ook noodzakelijk.

In de vele reacties op dit wetsvoorstel wordt dit principe niet afgewezen. Organisaties van potentiële gebruikers én consumentenorganisaties zien een taak voor de overheid om de economisch zwakkere partij te beschermen tegen mogelijke onereuze algemene voorwaarden. De meningen lopen echter sterk uiteen als het gaat om de wijze waarop het moet gebeuren en de mate waarin de wetgever moet optreden.

Al spoedig na de indiening van het wetsvoorstel waren het vooral de werkgevers en de bedrijfsjuristen die vonden dat het voorstel veel te ver ging. De definitie van het begrip 'algemene voorwaarden' werd te ruim gevonden. Een zwarte lijst werd afgewezen; de werkingssfeer van de grijze lijst zou te ruim zijn en in het algemeen zou de regeling niet van toepassing moeten zijn op het verkeer tussen ondernemers onderling. Hoewel het wetsvoorstel op verschillende onderdelen belangrijk is aangepast, spitst ook de recente kritiek vanuit de kring van potentiële gebruikers zich op diezelfde punten toe.

Tijdens de schriftelijke voorbereiding van het wetsvoorstel heeft deze kritiek veel aandacht van de commissie gehad. Een reeks van wijzigingen is er het gevolg van geweest. Maar bij alle bezwaren die er waren en die voor een deel ook in het eindverslag tot uitdrukking zijn gebracht, was de

commissie unaniem in haar oordeel op een aantal hoofdpunten. Zo werd reeds in het voorlopig verslag geconstateerd, dat de commissie een speciale wettelijke regeling nodig vond, waarbij een zekere preventieve toetsing werd ingevoerd met een meer abstracte toetsingsmaatstaf en met precedentwerking.

Ik weet niet hoe anderen een dergelijke conclusie taxeren, maar ik zie hierin een duidelijk politieke opstelling. Zowel in het voorlopig verslag als in het eindverslag werd dit standpunt, ondanks het inmiddels bekend geworden advies van de commissie-Van der Grinten en de vermelding van het regeringsstandpunt daarover in de memorie van antwoord, gehandhaafd. Unaniem werd instemming betuigd met het invoeren van een zwarte lijst en een grijze lijst voor algemene voorwaarden die worden bedongen bij overeenkomsten met consumenten. Opnieuw een duidelijk politieke keuze van alle fracties die aan de schriftelijke voorbereiding deelnamen.

Alleen over de vraag of de regeling gelijkelijk zou moeten gelden voor overeenkomsten tussen ondernemers onderling liepen de meningen uiteen. Vanaf het begin heb ik op dat punt een minderheidsstandpunt ingenomen. In het eindverslag heb ik mij geconformeerd aan het regeringsvoorstel om de werking van de zwarte en grijze lijst te beperken tot overeenkomsten met consumenten. Met deze standpuntbepaling heb ik tot uitdrukking willen brengen dat het enkele feit dat er onereuze praktijken kunnen voorkomen nog niet leidt tot de conclusie dat de overheid er door middel van wetgeving tegen moet optreden.

Tevens dient mijns inziens dan de vraag beantwoord te worden, in hoeverre van de tegenpartij gevergd kan worden dat hij zelf maatregelen neemt om zich tegen dergelijke praktijken te beschermen. Ook zal gelet moeten worden op de effectiviteit van een dergelijke regeling voor de verschillende categorieën die met algemene voorwaarden kunnen worden geconfronteerd.

Deze politieke afweging heb ik dus al in een vroeg stadium van de schriftelijke voorbereiding naar voren gebracht. De andere fracties deden toen een andere keuze: geen beperking van de werkingssfeer van de wet, maar uitbreiding daarvan. Men zal kunnen begrijpen dat het mij verwondert, nu van enkele fracties te vernemen dat zij vinden dat de werkingssfeer

van de wet niet moet worden uitgebreid en dat er wellicht zelfs helemaal geen wet in deze zin moet komen.

Ten aanzien van beide vragen geldt mijns inziens dat de situatie waarin het gaat om ondernemers onderling, anders is dan de situatie waarin het gaat om een relatie tussen ondernemer en consument. Ook de gemiddelde ondernemer zal veel met algemene voorwaarden te maken hebben, maar hij zal persoonlijk of met behulp van zijn adviseurs of zijn organisatie toch eerder dan de doorsnee-consument in staat zijn om de betekenis van algemene voorwaarden te doorzien en invloed uit te oefenen op de inhoud ervan. De effectiviteit van een regeling ten aanzien van algemene voorwaarden in contracten tussen ondernemers onderling is in het geding als geconstateerd moet worden, dat het geheel van contracten in deze categorie niet te overzien is.

Natuurlijk gaat het niet om een zwart/wit-tegenstelling. Ook individuele ondernemers of zelfs hele categorieën van ondernemers kunnen in een economisch zwakke positie verkeren als het gaat om algemene voorwaarden, maar de wetgever staat voor de vraag, of zij dit in algemene regels kan en moet opvangen. Het systeem van het wetsvoorstel lijkt mij een werkbaar compromis van onderling tegengestelde belangen.

Dit neemt niet weg dat de bezwaren van de zijde van de gebruikers serieus moeten worden genomen. Ze werden op pregnante wijze samengevat door Vollebregt in het Nederlands Juristenblad van 21 juli jongstleden. Hij trok de volgende conclusie: 'Op grond van het argument van de 'gerechtigheid' beperkt de voorgestelde wettelijke regeling drie wezenlijke principes van ons verbintenissenrecht, te weten: de contractsvrijheid, de gebondenheid aan het gegeven woord en de onverbrekelijke samenhang in wederkerige overeenkomsten tussen rechten en plichten van partijen over en weer.'

Het is ongetwijfeld waar dat door de voorgestelde regeling de contractsvrijheid van de gebruiker wordt beperkt. Dat geschiedt echter met het oogmerk, de contractsvrijheid van de wederpartij meer materiële inhoud te geven. Dit lijkt mij een legitiem argument voor de wetgever voor beperking van de contractsvrijheid.

Gebondenheid aan het gegeven woord is evenzeer een belangrijk beginsel van ons recht. Maar we kennen ook nu al diverse voorbeelden van beperking van deze gebondenheid, als blijkt dat er geen of nauwelijks

## Schutte

sprake is van een in vrijheid aangegane gebondenheid. En daar gaat het om bij onereuze voorwaarden.

Ten slotte de onverbreeklijke samenhang in wederkerige overeenkomsten. Hierbij kan sprake zijn van een probleem. Maar wel dient bedacht te worden, dat de gebruiker dient te beseffen dat hij zelf ook een risico loopt als hij gebruik maakt van voor de wederpartij onredelijk bezwarende bedingen. Bovendien kan de gebruiker door het raadplegen van een zwarte of een grijze lijst al een indicatie krijgen van de gevallen waarin hij dit risico zal lopen.

Deze bezwaren van de gebruikers kunnen worden gesteld tegenover de oogmerken van het wetsvoorstel, die in de memorie van toelichting als volgt worden samengevat.

- de rechterlijke controle op de inhoud van algemene voorwaarden wordt versterkt ter bescherming van personen, die op de inhoud van de voorwaarden in de regel geen invloed hebben, deze vaak niet eens kennen of begrijpen dan wel het risico onderschatten dat het tot een beroep op de voorwaarden zal komen;

- de rechtszekerheid wordt versterkt;

- overleg over de inhoud van de algemene voorwaarden wordt gestimuleerd.

Het is mijn overtuiging dat deze oogmerken niet alleen de positie van de wederpartij versterken, maar uiteindelijk ook de belangen van de gebruikers kunnen dienen.

Een factor die mijns inziens in discussie ook van belang is, is de positie van Nederland ten opzichte van zijn belangrijkste handelspartners. Ik zou mij kunnen voorstellen dat de overheid extra terughoudend zou zijn om de contractsvrijheid van het bedrijfsleven te beperken als Nederland daarin voorop liep. Maar het is duidelijk dat onze belangrijkste handelspartners ons al zijn voorgegaan in het treffen van regelingen inzake algemene voorwaarden die voor het bedrijfsleven min of meer vergelijkbare consequenties hebben als de voor Nederland voorgestelde.

Ik rond deze algemene beschouwingen af met enkele vragen. In de eerste plaats vraag ik me nog af, in hoeverre tegemoet zou kunnen worden gekomen aan de wens, in de regeling onderscheid te maken tussen kleine ondernemers, waarop de regeling van toepassing zou zijn, en grotere ondernemers, waarvoor zij niet zou gelden.

Met name voor de laatste categorie geldt uiteraard het door mij gehanteerde argument dat van hen gevergd kan worden dat zij zelf maatregelen nemen om zich tegen onereuze praktijken via algemene voorwaarden te beschermen. De vraag is echter, of hiervoor werkbare criteria kunnen worden gevonden. Ook vraag ik mij af, of het maken van een dergelijk onderscheid in overeenstemming is te brengen met een systeem van abstracte toetsing, zoals dat in artikel 6 is voorzien. Immers, bij die toetsing gaat het erom, of een beding onredelijk bezwarend is met het oog op zijn gebruik in overeenkomsten in het algemeen, ongeacht de persoon van de wederpartij en ongeacht de omstandigheden van het geval.

Een vraag die waarschijnlijk moeilijk te beantwoorden is en die door de heer Van der Burg reeds naar voren is gebracht, maar die toch onder ogen moet worden gezien, is die inzake de effecten van de wettelijke regeling op de werkbelasting van de rechterlijke macht. Ik realiseer mij, dat de introductie van een zwarte lijst mede is bedoeld om het beslag op de rechterlijke macht te beperken, maar dat zegt nog niet veel over het totaal van de effecten op de rechterlijke macht. Ik neem aan dat de minister, die deze zaak zo ter harte gaat, hierover ook heeft nagedacht.

Een heel ander onderwerp is de voorgenomen subsidiëring van consumentenorganisaties. Het is zaak, de rechtsgrond voor deze subsidiëring duidelijk te formuleren. Dat heb ik in de stukken onvoldoende aangetroffen. Subsidiëring van ondernemersorganisaties wordt afgewezen, hoewel zij evenzeer als consumentenorganisaties in het kader van de wet zullen moeten optreden ter behartiging van de belangen van hun leden. Ik ben het er mee eens, dat het niet op de weg van de overheid ligt om ondernemersorganisaties te subsidiëren? Ik stel deze vraag niet alleen om aan de hand van het antwoord te kunnen beoordelen of er aanleiding is voor subsidiëring, maar vooral op welke wijze en volgens welke criteria dit gebeurt.

Wat is de strekking van de per 1 januari 1985 aanvangende subsidiëring? Ik heb begrepen dat het gaat om het bekostigen van werkzaamheden voortvloeiend op de invoering van de nieuwe wetgeving. Hoe omvangrijk zullen deze werkzaamheden naar verwachting zijn? Hoeveel tijd zal daarmee gemoeid zijn? Zal de subsidiëring worden gekoppeld aan

een datum van inwerkingtreding van de wet?

Wat het subsidiesysteem betreft, pleit ik ervoor, een systeem te kiezen waarbij de eigen verantwoordelijkheid van de organisaties overeind blijft. Een integrale kostenvergoeding met de daaraan onvermijdelijk verbonden overheidsinvloed lijkt mij hiermee niet in overeenstemming.

Uit mijn betoog zal duidelijk blijken, dat ik in grote lijnen met het wetsvoorstel instem en dat ik daarin een consistente lijn heb willen volgen, rekening houdend met hetgeen zowel door de regering als door andere fracties en vanuit de samenleving naar voren is gebracht. De schriftelijke gedachtenwisseling heeft tot een groot aantal wijzigingen geleid, die overigens de strekking van het wetsontwerp niet hebben aangetast. Ook nu nog lijkt er aanleiding te zijn, op onderdelen wijzigingen aan te brengen. Dit moge blijken uit een aantal door mij mede ondertekende amendementen.

Ik kon ook consistent blijven, omdat de bedenkingen die tegen het wetsvoorstel, ook tijdens de laatste fase van behandeling, zijn ingebracht niet nieuw zijn. Zij zijn echter vanaf het begin bij de politieke afweging betrokken. Natuurlijk is het altijd denkbaar dat men op de valreep tot andere gedachten komt. Het is dan van belang, dat duidelijk wordt aangegeven welke nieuwe feiten daartoe hebben geleid. Dat zijn wij aan de geloofwaardigheid van het parlement als medewetgever verplicht.

Het is dan niet voldoende, te zeggen dat met het geven van politiek onderdeel wordt gewacht tot de mondelinge behandeling, zeker niet als de facto zo'n politiek oordeel eerder was gegeven. Het is dan beter, het boetekleed aan te trekken, een kleed immers dat volgens Abraham Kuyper de mens niet ontsiert, en te zeggen: ik heb mij op de zaak verkeken. Dat scheidt ten minste duidelijkheid.

**De Voorzitter:** De staatssecretaris van Economische Zaken heeft mij laten weten dat hij uiterlijk om 13.15 uur weg moet. Derhalve krijgt hij nu het woord.

Staatssecretaris **Van Zeil:** Mijnheer de Voorzitter! De minister van Justitie zal ongetwijfeld nader ingaan op de algemene beschouwingen, in het bijzonder op die van de heren Van der Burg en Korthals. Ik wil nog even de wat onaangename verrassing in herinnering roepen, die ons vanmor-

## Van Zeil

gen is bezorgd. Ik doel op de behandelingsdeling in dit Huis van de onderscheiden rapporten inzake deregulering.

Ik erken dat bij de bespreking van de onderscheiden punten niet is gezegd, dat met die algemene beschouwing over de dereguleringsrapporten door de Kamer een impliciet bevestigend of instemmend oordeel is uitgesproken. Niet gezegd kan echter worden, dat bij die behandeling zou zijn gebleken dat de Kamer inhoudelijk bezwaren heeft of zelfs principiële bezwaren tegen bepaalde zaken.

Ik wil vervolgens wijzen op het feit dat deze Kamer een activiteitenprogramma voor het consumentenbeleid voor de periode van 1982 tot en met 1985 heeft behandeld. Dat is ook één van de essentiële documenten van dit kabinet, te behandelen in de huidige regeerperiode. Daarover is gesproken bij de regeringsverklaring in november 1982. Daaraan is een afzonderlijke UCV gewijd. Het activiteitenprogramma bevat twee hoofdlijnen.

De ene is erop gericht dat de overheid, zich de positie van de consument bewust zijnde, van oordeel is dat meer aan voorlichting en informatie van de consument moet worden gedaan. De tweede is dat vanwege de ongelijke positie van de consument op de markt in onze samenleving, met erkenning van een duidelijke positieverbetering sinds 1974 waarover de heer Van der Burg heeft gesproken, een intensivering van ons beleid noodzakelijk is, vooral in de beschermende sfeer.

Terecht is opgemerkt dat deregulering ook een uitermate belangrijke aangelegenheid is van en voor dit kabinet. De heer Korthals heeft nog eens aangegeven welke kenmerken daarbij in ogenschouw moeten worden genomen. Ik denk dat wij er niet aan voorbij kunnen en mogen gaan om te zeggen dat daar, waar posities op de markt niet gelijk of niet gelijkwaardig zijn, het niet zo kan zijn dat de regering een terughoudende positie kiest.

Wil de uitkomst van het dragen van eigen verantwoordelijkheid en van het voeren van overleg tussen direct en indirect belanghebbenden een aanvaardbare zijn, die in overeenstemming is met de verdelende rechtvaardigheid, dan is een gelijke of gelijkwaardige positie noodzakelijk. Het zal naar mijn mening niet moeilijk zijn in een aantal gevallen aan te duiden, onder andere in het onderhavige geval, dat de positie van de consument

nog niet die gelijkheid of die gelijkwaardigheid kent.

Er kan dus inderdaad een spanningsveld zijn tussen dereguleringsactiviteiten en de uitvoering van onder andere het activiteitenprogramma voor het consumentenbeleid. Ik mag hier nog eens in herinnering brengen, dat dit spanningsveld ook aan de orde is geweest toen het kabinet stond voor de beoordeling van de adviezen van de commissie-Van der Grinten, vooral ten aanzien van deze zaak.

Het kabinet heeft, zoals ook in de stukken is aangeduid, aangegeven dat en waarom men met betrekking tot een aantal adviezen van de commissie-Van der Grinten toch een andere weg wil volgen. Dit mag niet worden uitgelegd als een ter zijde stellen van. Op diverse onderdelen van de adviezen van de commissie-Van der Grinten heeft het kabinet namelijk positief gereageerd. Het is echter wel heel duidelijk een afweging geweest van de in het geding zijnde belangen.

Ik wijs vervolgens ook op de ontwikkelingen in andere Europese landen, die zijn aangeduid door de diverse commissieleden. Ik denk dat wij daarin ook een handreiking mogen en moeten vinden om te kunnen vaststellen, dat dit een weg is die ook voor ons begaanbaar moet zijn, willen wij serieus werk maken van ons beleid met betrekking tot de consument. Dit geldt trouwens ook voor de kleine ondernemers.

Mevrouw Salomons heeft over de zelfstandige ondernemers gesproken. In het licht van de schriftelijke gedachtenwisseling hebben wij ook opnieuw contact opgenomen met de verschillende organisaties in het midden- en kleinbedrijf. Het is voor de commissie misschien goed dat ik erop wijs dat in dit hernieuwde overleg gemeenschappelijk de conclusie is getrokken dat er geen behoefte aan bestaat, bij de grijze en de zwarte lijst een andere positie te bepleiten voor de zelfstandige kleine ondernemers dan het kabinet in de stukken heeft voorzien. Dit is uiteraard geen argument, maar het lijkt mij informatie die voor de voortzetting van de beraadslaging van belang is.

Hierbij wil ik het op dit ogenblik laten.

**Minister Korthals Altes:** Kan de staatssecretaris ook reageren op de vragen van de heer Schutte over subsidiëring van de consumentenorganisaties? Dit ligt meer op zijn weg dan op de mijne.

**Staatssecretaris Van Zeil:** Dit zal ik graag doen. Wij hebben voorzien in

subsiëring van activiteiten door consumentenorganisaties op grond van de overweging dat het voor deze organisaties niet of onvoldoende mogelijk is, de voorziene positie in het belang van de consumenten te kunnen innemen, indien de overheid geen financiële handreiking geeft. Ook op andere terreinen van het beleid waarvoor de overheid subsidie verstrekt, zien wij dit.

Wij hebben met beide consumentenorganisaties afgesproken dat wij er mee zullen overleggen over financiering in het stadium voordat de wet van kracht is om de nodige voorbereidende activiteiten te kunnen ontwikkelen, zodat men klaar is, zodra de wetgeving wordt ingevoerd. Vanzelfsprekend wordt de periode die hiervoor nodig is, in onderling overleg vastgesteld. Deze periode zal op een zodanig tijdstip aanvangen dat een redelijk uitzicht bestaat op de datum van invoering van de thans voorziene wetgeving.

**De heer Schutte (GPV):** Is het niet de in de nota naar aanleiding van het eindverslag genoemde datum van 1 januari 1985?

**Staatssecretaris Van Zeil:** Het woord hierover is duidelijk aan de minister van Justitie. De datum van 1 januari 1985 is genoemd, omdat wij in het overleg met de consumentenorganisaties niet de datum 1990 hebben voorzien, die hier vanmorgen ter sprake is gekomen.

Hierbij staat ons niet een volledige subsidiëring voor ogen. Ik heb gesproken van een zodanige financiële handreiking dat het de consumentenorganisaties mogelijk wordt, de hun toebedachte taak in het belang van de bescherming van de consumenten goed te vervullen. Het spreekt voor zich zelf dat wij de Kamer nader zullen inlichten, zodra het overleg met de consumentenorganisaties is afgerond. Dit is al eerder toegezegd.

**De Voorzitter:** Ik dank de staatssecretaris en vraag of de commissie wil reageren op zijn betoog.

□

**Mevrouw Salomons (PvdA):** Mijnheer de Voorzitter! Ik heb al gezegd dat wij op de subsidiëring terugkomen bij de behandeling van de begroting van Economische Zaken. Ik laat dit nu rusten, omdat ik nog niet weet hoe het financiële beleid is.

Ik was verbaasd – dit is ook de reden waarom ik het woord vroeg – over de opmerking van de staatssecretaris dat hij in overleg is getreden met



## Salomons

organisaties van zelfstandigen, kleinere ondernemers. De vorige week hebben we, in een ander commissieverband, wel enigszins de problematiek van het organisatie-wezen doorgenomen. Ik kan mij derhalve voorstellen, dat zich hier enige onduidelijkheid voordoet. Het verbaast mij niettemin een beetje. De reacties die wij tot op heden als Kamer hebben gekregen, met name van de zijde van de Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf, zijn toch enigszins anders. Moet ik nu wederom constateren dat er twee verschillende visies liggen of heeft de staatssecretaris per ongeluk, bij alle openingen, op een verkeerde deur geklopt?

□

**Staatssecretaris Van Zeil:** Mijnheer de Voorzitter! Ik neem aan dat mevrouw Salomons zich, van haar kant, het recht voorbehoudt om haar gedachten te ontwikkelen. Ik neem ook aan dat zij bereid is, dit recht toe te kennen aan anderen.

De Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf heeft destijds inderdaad een advies uitgebracht – dit was een meerderheidsadvies – met een strekking, zoals deze door mevrouw Salomons eerder vanmorgen en zojuist is aangegeven. De gesprekken waarvan ik heb gesproken, dateren van zeer recente datum. Aan het einde van die gesprekken is geconcludeerd dat de ondernemersorganisaties – formeel en feitelijk zijn dit andere instanties dan de Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf, zij het dat zij daarin wel, maar niet als enige, participeren – bij het laatste gesprek tot uitdrukking hebben gebracht, de positie van de kleine ondernemer voldoende geregeld te achten met hetgeen thans van de zijde van het kabinet is voorgesteld.

**De Voorzitter:** Ik dank de staatssecretaris van Economische Zaken, de heer Van Zeil, voor zijn antwoord. De minister zal na de middagpauze antwoorden op de algemene beschouwingen.

De vergadering wordt van 12.51 uur tot 13.45 uur geschorst.

**De Voorzitter:** Ik wil erop wijzen, dat vanochtend door een omissie van de voorzitter een te grote coulance op het gebied van het roken heeft bestaan. Zeker ook gezien het recent ontvangen schrijven van de Voorzitter wordt in deze commissievergadering niet gerookt. Degene die een al te

grote aandrang heeft, moet maar even buiten het vertrek gaan.

Ik geef het woord aan de minister om te antwoorden op de algemene beschouwingen. Als hij zijn keel lang genoeg schraapt, is de commissie voltalliger dan kort geleden.

□

**Minister Korthals Altes:** Mijnheer de Voorzitter! Het is moeilijk om een korte keel lang te schrapen! Vanochtend heb ik echter wel eens een ogenblik meer de behoefte gehad om mij achter het oor te krabben dan om mijn keel te schrapen. Alvorens op specifieke vragen en opmerkingen in te gaan, lijkt het mij nuttig een paar algemene opmerkingen te maken over de gang van zaken.

Ik wil voorstellen, dat uiteraard de Kamer zelve haar werkwijze bepaalt. Vanochtend hebben de Kamer en de voorzitter er al blijk van gegeven, dat het hen daarbij ernst is. Wat betreft mijn indruk over de mondelinge behandeling zelve, kan ik mij qua strekking en intentie geheel verenigen met hetgeen de heer Schutte daarover vanochtend heeft opgemerkt.

Ook wij hadden uit de schriftelijke voorbereiding duidelijk de indruk gekregen, dat wij ervan mochten uit gaan dat de diverse fracties zich politiek althans met de hoofdlijnen van het wetsontwerp hadden gecommitteerd, zij het dat uiteraard iedereen bij de mondelinge behandeling de volle vrijheid had om daarin te amenderen. Nu zal ik de laatste zijn om te betwisten, dat een fractie of een lid der Kamer het recht heeft om op zijn standpunt terug te komen. Ik erken dat recht. Ik zal het zelf ook wel eens hebben gedaan en ik sluit niet uit, dat ik dit in de toekomst ook nog wel eens zal doen. Echter, ik zie er dan volstrekt geen been in om er eerlijk voor uit te komen dat ik mijn inzichten heb gewijzigd.

Ik wil eraan toevoegen, dat de interventies van de heren Van der Burg en Korthals mij niet ernstig aan het twijfelen hebben gebracht over de vraag of wij op de ingeslagen weg moeten voortgaan. Ik sluit aan bij hetgeen de staatssecretaris van Economische Zaken de heer Van Zeil heeft gezegd over de prioriteit die ook dit kabinet geeft aan wettelijke bescherming van consumentenbelangen. Dat heeft ertoe geleid, dat in 1981 deze weg is ingeslagen.

De heer Van der Burg heeft mij de pertinente vraag gesteld wat mij er toch toe heeft bewogen die weg in te

slaan. Ik zou zeggen: ik heb een weg vervolgd die was gebaad en ingeslagen door twee christen-democratische voorgangers!

Bij de beantwoording van de vragen en opmerkingen van de heren Van der Burg en Korthals kom ik op deze aangelegenheid terug. Het is beter om nu de vragen en opmerkingen van de achtereenvolgende spreker en sprekers te beantwoorden.

In algemene zin sprak ook mevrouw Salomons naar mijn hart, zij het dat ik op enkele details met haar van mening verschil. Dat zal echter geen principiële problemen geven. Wij zijn het er met elkaar over eens dat een wetsontwerp van deze strekking een belangrijke aanwinst zal zijn in het gecodificeerde burgerlijk recht. Eén van de vragen die ons wellicht verdeeld houdt, betreft de reikwijdte. Moet er onderscheid worden gemaakt tussen een werking ten aanzien van kleinere ondernemingen? Ik erken dat hierover verschillende meningen kunnen bestaan.

Welk criterium men ook in de wet opneemt – of het de ook door mevrouw Salomons afgewezen norm van de Wet op de ondernemingsraden dan wel de norm van de Handelsregisterwet is, die inderdaad een meer duidelijk kenbaar criterium zou kunnen bevatten – er zal zich een groot probleem voordoen. Er zijn ondernemingen die zeer grote zaken doen, die een grote invloed hebben op het marktgebeuren en die toch maar over een buitengewoon klein bestand van werknemers beschikken. Deze ondernemingen zouden volgens deze formule onder het begrip 'kleine onderneming' vallen, terwijl zij dat in werkelijkheid niet zijn.

Ik wijs in dit verband op de termijnhandel. Bij deze handel wordt veel met standaardcondities gewerkt. Het is zeer wel mogelijk dat daarbij met een bijzonder kleine groep van mensen en geavanceerde texapparatuur heel grote zaken worden gedaan. Men heeft dus weinig personeel in dienst. Ik wil dan ook in dit opzicht bij voorkeur vasthouden aan het systeem van het wetsontwerp. Ik stel mij echter voor dat wij bij de bespreking van de artikelen en de amendementen op deze kwestie terugkomen.

Mevrouw Salomons heeft gevraagd of het wel tijdig genoeg is als de voorwaarden niet tevoren bekend zijn maar uiterlijk bij het sluiten van de overeenkomst kenbaar worden gemaakt. Ik wijs erop dat dit sterk afhangt van de wijze waarop een overeenkomst tot stand komt. Het zou

## Korthals Altes

het handelsverkeer onnodig belemmeren, als men in de gevallen waarin een overeenkomst op snelle wijze tot stand komt en waarbij geen langdurig voorafgaand overleg heeft plaatsgevonden, ook de eis zou stellen dat de voorwaarden tevoren bekend moeten zijn.

Er is dan namelijk sprake van gelijktijdigheid van gesprekken, waarbij het aangaan van een overeenkomst wordt overwogen en waarbij de overeenkomst vervolgens ook tot stand komt. In dit geheel van handelingen die tegelijkertijd of met een bijzonder kort tijdsverloop daartussen plaatsvinden, zou het op ernstige bewijsmoeilijkheden kunnen stuiten als de gebruiker van de algemene voorwaarden moet bewijzen dat de voorwaarden tevoren waren overhandigd of toegezonden. Uit bewijstechnisch oogpunt is het praktischer om te stellen dat de voorwaarden bij het sluiten van de overeenkomst bekend moeten zijn geweest.

Ik wil in dit verband aan het adres van de heer Korthals opmerken dat één van de eigenaardigheden van standaardvoorwaarden en van de noodzaak tot het beschermen van de consument is, dat die laatste er geen kennis van pleegt te nemen. Dit heeft de noodzaak tot zijn bescherming in het leven geroepen. Als wij ervan uitgaan dat in de praktijk door de wederpartij van de gebruiker, geen kennis wordt genomen van de voorwaarden, dan is het vereiste dat de voorwaarden tevoren moesten zijn overhandigd of toegezonden ook niet wezenlijk voor de vraag of die voorwaarden van toepassing zijn.

Uiteraard moet de wederpartij de gelegenheid hebben, ervan kennis te nemen. Ik ben dat geheel met mevrouw Salomons eens. Aan de eis van gelijktijdigheid wordt in de praktijk naar mijn mening in voldoende mate tegemoetgekomen.

Mevrouw **Salomons** (PvdA): Bij de artikelsgewijze behandeling kunnen wij hierop nader terugkomen. Ik heb dit punt juist vermeld omdat de gelegenheid om kennis te nemen van standaardvoorwaarden, niet erg concies in dit wetsontwerp bepaald wordt. Dit is zeker niet het geval in de situatie waarbij de minister terecht schetst dat zich grote problemen kunnen voordoen omdat mensen zelden bij het sluiten van overeenkomsten contracten tot op de letter doorlezen.

De opzet bij het regelen van deze materie is juist het vervullen van een soort van waakhondfunctie, waarbij de onvoorzichtige consument ten minste gewezen kan worden op de risico's die hij loopt, zonder zelf iedere keer in de juridische details te moeten treden. Vandaar dat consumentenorganisaties steeds actie hiervoor voeren. De mogelijkheid om gehanteerde standaardvoorwaarden op een centraal punt te deponeren wordt daardoor in mijn ogen des te wezenlijker.

Minister **Korthals Altes**: Op dit punt wilde ik net ingaan in mijn antwoord. Ik doel hierbij op het voorstel van de centrale registratie. Ik erken dat dit technisch gezien mogelijk is, zeker in het informatietijdperk dat aangebroken is. Toch brengt dit nieuwe lasten voor de overheid mee, en het maakt niet uit of dit de rijksoverheid is, de lagere overheid of de Kamers van Koophandel en Fabrieken. Hieraan zijn toch weer kosten verbonden voor de overheid. Registratie vereist een bureau, een archief, bereikbaarheid etc.

Ik meen dat door het toekennen van het recht aan consumentenorganisaties om zelf te ageren en doordat leden en anderen zich tot consumentenorganisaties wenden, deze beschikken over een wijdvertakt net van vrijwillige medewerkers, die ervoor kunnen zorgen dat consumentenorganisaties nauwkeurig op de hoogte zijn van hetgeen er op dit terrein allemaal te koop is. De consumentenorganisaties kunnen daarmee eventueel hun gang gaan.

Mevrouw **Salomons** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil niet per ongeluk iemand beledigen want ik heb veel waardering voor het werk van de consumentenorganisaties. Ik heb echter ook enige ervaring met het achterhalen van standaardvoorwaarden bij huurcontracten. Huurdersorganisaties zijn ook vrij goed georganiseerd, zoals wij wel eens gemerkt hebben. Het is bijzonder moeilijk te inventariseren wat er gehanteerd wordt. Hierdoor kan een vertraging van enkele jaren ontstaan.

Het duurt tijden voordat je enig inzicht hebt in de materie, zeker bij de diffuusheid van deze materie. Van staatssecretaris Van Zeil die op dit moment helaas niet aanwezig kan zijn, had ik in een ander debat begrepen dat de Kamers van Koophandel en brieven met een automatiseringssysteem bezig zijn, waarin ook de voorwaarden die in het handelsregister

thuishoren, gedeponerd worden, terwijl alle gegevens centraal kunnen worden uitgedraaid.

Het leek mij daarom geen krankzinnige overbelasting om naast de gegevens van het handelsregister die elk jaar wijzigen, de input van de gehanteerde standaardvoorwaarden in zo'n systeem op te nemen. Ik neem aan dat dit in de beginfase wel een vrij aanzienlijke belasting zal betekenen. Het kenmerkende van deze voorwaarden is echter dat zij verschillende keren gebruikt worden. Zij behoeven niet dagelijks veranderd te worden. Zou dat het geval zijn, dan behoeven zij niet in een systeem te worden opgenomen.

Minister **Korthals Altes**: Ik erken dat het technisch mogelijk is. Voor een belangrijk deel zijn de handelsregisters – misschien zijn ze het allemaal wel – als zodanig, in de eigenlijke zin van het woord, voor een belangrijk deel geautomatiseerd. Dat neemt niet weg dat er bij een dergelijke overgang nogal eens wat fouten optreden. Die moeten er dan weer worden uitgehaald. Ik voorzie dat dit een vrij zware extra belasting van de handelsregisters oplevert.

Misschien is het nuttig wanneer wij nog eens wat gegevens verzamelen ter zake van de vraag hoeveel mankracht ermee gemoeid is. Dan weten wij in concreto waarover wij praten. Ik verwacht namelijk een uitbreiding van het aantal mensen dat zich hiermee bezig zal moeten houden. Wij zullen die gegevens niet vandaag verzamelen, maar in de loop van de verdere discussie over dit wetsvoorstel.

Mevrouw **Salomons** (PvdA): Moet ik uit de woorden 'niet vandaag' van de minister begrijpen, dat hij ervan uitgaat dat de behandeling van een en ander op een zeker moment wordt gestaakt?

Minister **Korthals Altes**: Nee, ik stel mij voor dat het niet vandaag tot een plenaire behandeling en stemming komt. Ik heb het over het moment tussen nu en het tijdstip waarop de discussie in de plenaire zitting wordt afgerond.

Het laatste punt betreft de kwestie van de mondelinge standaardvoorwaarden. Daarover heb ik een vraag aan mevrouw Salomons. Ik kan mij voorstellen dat mondeling wordt verwezen naar standaardvoorwaarden. Een combinatie van een mondelinge standaardvoorwaarde die onder de werking van het wetsvoorstel zou moeten worden gebracht, en een gelijktijdige registratie – eigenlijk is dit

## Korthals Altes

een schriftelijke voorwaarde – acht ik niet mogelijk. Was het als een alternatief bedoeld? Was dit het een of het ander, of had mevrouw Salomons iets anders voor ogen ter zake van de mondelinge standaardvoorwaarden dan ik nu aangeef?

Mevrouw **Salomons** (PvdA): Ik denk het wel. Ik vraag mij af wat de regering voor ogen had. De regering beperkt een en ander uitdrukkelijk tot schriftelijke voorwaarden. De regering heeft dit er bij nota van wijziging in gebracht. Eerst waren er algemene voorwaarden. Toen is er een inperking aangebracht ter zake van de schriftelijke voorwaarden. Ik vraag dus wat de regering hiermee voor ogen stond, want zij bracht daarmee een duidelijke inperking aan.

Minister **Korthals Altes**: De regering stond geen centrale registratie voor ogen. In de visie van de regering betekent dit dus, dat algemene voorwaarden zowel schriftelijk ergens kunnen worden vastgelegd, alsook mondeling diverse malen kunnen worden bedongen. Bij de doorlichting van dit wetsvoorstel door de commissie-Van der Grinten heeft die commissie een aantal voorstellen gedaan dat door de regering niet is opgevolgd. De regering heeft toen wel gezegd, juist uit een oogpunt van vermindering van de werkbelasting van de rechter, dat de mondelinge algemene voorwaarde buiten de werking van dit wetsvoorstel zou blijven. Waarom?

Als een voorwaarde mondeling is gesteld, kan men niet zeggen – een en ander is veelal wel het geval met schriftelijke standaardvoorwaarden geweest – dat er geen kennis van genomen is, want het moet zijn meegedeeld. Dat was de reden, de mondelinge standaardvoorwaarde buiten de werking van het wetsvoorstel te brengen.

Mevrouw **Salomons** (PvdA): Daar komt dan bij dat bij mondelinge mededelingen de bepaling zou kunnen gelden – evenzeer als bij de Wet tijdelijke regeling huurkoop – dat de notaris zich uitdrukkelijk moet vergewissen van het overkomen van de mededeling. Daarmee komt een volgend gat boven water. Als de mondelinge bepalingen – ze zijn bestemd om diverse malen gebruikt te worden – geheel buiten de werking van deze wet vallen, kan de groep die in wezen de bescherming het meest nodig heeft, haar recht niet krijgen.

Ik ben van mening dat de oorspronkelijke formulering, waarbij de

mondelinge bedingen niet expliciet uitgesloten waren, het voordeel had dat bewijsrechtelijk – dit kon bij voorbeeld via getuigenbewijzen hetgeen nog altijd is toegelaten in ons recht – de zaak rond te krijgen was. De materiële bepalingen van deze titel zouden dan in elk geval gelden. Dat is nu, door het uitdrukkelijk uitsluiten van een en ander, niet het geval.

De **Voorzitter**: Ik merk op dat interrupties in principe kort en flitsend moeten zijn. De materie verdraagt dit slecht, maar willen de leden dit ideaal wel proberen te benaderen?

De heer **Korthals** (VVD): Ik dacht nu juist dat deze discussie moet plaatsvinden bij de behandeling van de amendementen. Het lijkt mij beter dit nu achterwege te laten.

De **Voorzitter**: Dat brengt mij tot een vraag, die ik nu wat eerder stel dan ik mij had voorgenomen. Gezien uw opstelling en die van de heer Van der Burg rijst de vraag of u, die van mening bent dat dit wetsontwerp onvoldoende is voorbereid, wel in staat bent de artikelen en de amendementen te behandelen. Ik zou mij kunnen voorstellen dat u van mening bent dat dat niet kan.

De heer **Korthals** (VVD): De heer Van der Burg en ik maken dat niet uit. Ik ben van mening – ik wacht echter graag eerst het antwoord van de minister af – dat het in dit stadium onverstandig zou zijn de amendementen te gaan behandelen, te meer omdat, als de zaak wordt voortgezet, er van de kant van de VVD nog wel enige amendementen te verwachten zijn.

De **Voorzitter**: Daar zullen wij straks dan op terugkomen. Het woord is nu weer aan de minister.

Minister **Korthals Altes**: Mijnheer de Voorzitter! Ik heb vanochtend begrepen dat mevrouw Salomons haar opmerkingen, die ik aan het beantwoorden was, wel degelijk maakte in het kader van een algemene beschouwing over het wetsontwerp. Naarmate je bij de beantwoording en bij interrupties meer op details ingaat, dreig je meer in de richting te komen van een artikelsgewijze behandeling.

Ik heb mij daaraan niet schuldig willen maken, maar ik geef toch ook graag antwoord op serieuze interrupties. Dat werkt, naar mijn idee, ook wel verhelderend. De vraag of mondelinge algemene voorwaarden wel of niet onder de werking van het wetsontwerp zouden moeten vallen

beschouw ik als zodanig wel als een onderwerp van algemene strekking. Uiteraard zal het uiteindelijk in een bepaald artikel geregeld moeten worden.

In het algemeen verwacht ik dat er grote bewijsproblemen zullen zijn wanneer een gebruiker zich wil beroepen op het stellen van een mondelinge conditie, die door zijn wederpartij zou zijn aanvaard. Die aanvaarding is dan van essentiële betekenis. Immers, anders dan bij standaardvoorwaarden, die schriftelijk zijn vastgelegd en ergens zijn gedeponeerd, is bij zo'n mondelinge voorwaarde de snelle toepasselijkheid al een probleem op zichzelf. Men moet namelijk bewijzen dat de voorwaarde is gesteld en ook dat ze is aanvaard. Dat lijkt mij dan voldoende. Bij de artikelsgewijze behandeling kunnen wij dit echter verder bespreken.

De heer Van der Burg heeft de vraag gesteld of wij ons wel op de goede weg bevinden als wij doorgaan met dit wetsontwerp. Hij heeft, met zoveel woorden, gezegd: de discussie die in 1975 is opgeschort moet nu door de minister worden voortgezet. In 1975 was de reactie van de toenmalige minister het beginnen met de voorbereiding van dit wetsontwerp. Dit wetsontwerp is in 1981 door de toenmalige minister ingediend. Daarmee is op de gebruikelijke wijze gereageerd. Immers, wanneer de Kamer vraagt om een initiatief, dan kan er nota worden gezonden en men kan nog alle mogelijke andere dingen doen.

In deze commissie bestond, naar ik meen, althans bij de voorzitter, enige voorkeur voor het tonen van initiatief in de vorm van een wetsontwerp. Aan de hand daarvan kan de Kamer dan laten weten wat zij daarvan vindt. Gebruikelijk is dan dat er eerst een schriftelijke procedure plaatsvindt. Ik erken dat deze procedure zich in die zin onderscheidt van het gebruikelijke dat in het algemeen is gesproken over standpunten van de commissie of delen van de commissie.

Het enige verschil met de gebruikelijke schriftelijke voorbereiding is, dat in dit geval de discussie geanonimiseerd is, in die zin, dat de standpunten niet aan fracties zijn toegeschreven, zoals in de schriftelijke procedure gebruikelijk is, en zelfs nog meer geanonimiseerd dan vroeger, want we konden zelfs niet eens meer lezen, of het 'verscheidene' dan wel 'vele leden' waren of 'dezelfde' dan wel 'andere leden'. Het is geanonimiseerd, maar als ik dan lees, dat de commissie



## Korthals Altes

unaniem instemt met de opzet van de lijsten, dan mag men mij toch niet euvel duiden, dat ik ervan uitga, dat er een algemene instemming mee bestaat.

Ik heb al gezegd, dat men daarop mag terugkomen, maar algemeen gevraagd naar voortzetting van de discussie moet ik zeggen, dat de discussie van regeringswege heel duidelijk is ingezet door de indiening van het wetsvoorstel eind juli 1981 door de toenmalige minister van Justitie, minister De Ruiter. De discussie is van de kant van de regering voortgezet in de vorm van een memorie van antwoord. Daartussendoor is er nog een discussie geweest met de commissie-Van der Grinten.

Ook daarin heeft de regering van haar standpunt blijk gegeven. Van haar standpunt is ten slotte blijk gegeven in de nota naar aanleiding van het eindverslag. Ik wil vandaag de discussie graag voortzetten aan de hand van de concrete vragen die door de heer Van der Burg zijn gesteld.

Hij heeft gewezen op de beperkende werking van de goede trouw, die al in voldoende mate naar zijn inzicht zou zijn neergelegd in artikel 6.5.3.1, lid 2. Evenzo is dat het geval in artikel 6.1.1.2, lid 2. Ook in het huidige recht is die beperkende werking van de goede trouw aanvaard in de arresten, zoals door de heer Van der Burg al genoemd. Er zijn na 1967 en 1976 nog arresten geweest waarbij die beperkende werking van de goede trouw is aanvaard. Daardoor is de rechtspositie van de consument enigszins verbeterd, maar de consument mist toch duidelijk aanwijzingen in de wet.

Ook degene die zich van algemene voorwaarden wenst te bedienen, de gebruiker, wenst ook duidelijke richtlijnen in de wet, zodat hij weet, waar de grenzen liggen. Dat roept twee soorten problemen op.

Allereerst roept het rechtsonzekerheid op, in die zin, dat men bij gebreke van concrete voorschriften niet precies weet, waaraan men toe is.

Het tweede probleem is, dat een consument of een consumentenorganisatie die achter de consument schuilgaat en zich voor de consument sterk maakt en die in een concreet geval een gebruiker wenst aan te spreken op grond van een onereus geacht beding in de algemene voorwaarden, veelal stuit op het probleem, dat de coulancevariant door de gebruiker wordt toegepast,

die op die wijze de procedure voorkomt en de consument tegemoet komt.

Een principiële uitspraak wordt dan uit de weg gegaan. Dat betekent, dat die consumenten – dat zijn er nog altijd zeer velen – die niet de stoute schoenen aantrekken en niet de kosten en de moeite ervoor over hebben om zich te beschermen en die zich niet realiseren, dat die bescherming te verkrijgen is, nog altijd het loodje leggen. Dat is voor de regering een belangrijke reden geweest om met een wetsvoorstel te komen, dat op dit stuk duidelijkheid brengt.

Ik meen dan ook, dat de drie verweermiddelen, die zouden kunnen worden aangevoerd tegen onredelijke clausules, onvoldoende zijn.

De heer Van der Burg heeft gezegd: de wederpartij kan stellen, dat zij de algemene voorwaarden niet heeft aanvaard en dat deze dus niet toepasselijk zijn. Ik merk op dat een van de aantrekkelijkheden van dit wetsvoorstel voor de potentiële gebruiker de snelle toepasselijkheid van algemene voorwaarden is. Dat is op zich zelf geheel in overeenstemming met de Nederlandse traditie en de Nederlandse rechtspraak.

Wij zijn in ons land altijd bereid geweest, ter wille van het bevorderen van het handelsverkeer, algemene voorwaarden snel toepasselijk te doen zijn, in tegenstelling bij voorbeeld tot een land als Frankrijk. Heeft men die keuze gemaakt, dan past daar onverbrekkelijk bij de bescherming van de consument.

Vindt men dat die bescherming te ver gaat, zoals de heer Van der Burg, dan is het alternatief dat de gebruiker met de moeilijkheid heeft te kampen dat hij voor een veel zwaardere bewijslast komt te staan om aannemelijk te maken bij de rechter dat die algemene voorwaarden in het concrete geval van toepassing waren. Tussen die mogelijkheden moet worden gekozen.

De wederpartij zou een beroep kunnen doen op artikel 6.5.1.3, lid 2, luidende: Niettemin is een beding vernietigbaar indien de wederpartij (deze term slaat hier op de gebruiker) bij het sluiten van de overeenkomst begreep of moest begrijpen dat de ander, indien deze het beding had gekend, deze overeenkomst niet zou hebben aangegaan. De bezwaren tegen die bepaling zijn op bladzijde 9 van de memorie van antwoord vermeld, waarbij onder andere is uiteengezet dat die bepaling noopt tot een debat over de moeilijk te beantwoorden vraag wat partijen over en

weer omtrent elkaars kennis of intenties begrepen hebben, moesten begrijpen of hadden kunnen begrijpen, terwijl het in werkelijkheid niet gaat om wat de wederpartij heeft begrepen, maar om de toetsing van de inhoud van het beding, namelijk: is dat als zodanig onredelijk bezwarend, onereus, of niet?

Een ander groot bezwaar dat ik zie, is dat het leidt tot extra procedures, die vermeden zouden kunnen worden wanneer de wet een aantal duidelijke richtlijnen bevat, zoals met beide lijsten het geval is.

Dat bezwaar van het doen van een extra beroep op de rechter is ook mijn hoofdbezwaar tegen het beroep op de beperkende werking van redelijkheid en billijkheid. Ik heb al gewezen op het bezwaar dat de gebruiker het proces uit de weg gaat door tegemoet te komen. Dan is die ene consument daarmee geholpen en alle andere consumenten niet. Wanneer de consument weerbaarder zou worden – alles wijst erop, dat het proces van weerbaarder worden zich onverminderd voortzet in de Nederlandse samenleving – betekent dit dat men vaker een beroep zal doen op de rechter en dit alles op grond van open normen.

Een van de bezwaren, die wel is aangevoerd tegen het nieuwe Burgerlijk Wetboek, is de mogelijke extra belasting van de rechter als gevolg van de vele open normen. Nu probeert de wetgever bij dit consumentenrecht heel specifiek met duidelijke normen te komen om de rechtszekerheid te bevorderen en de werklast voor de rechter te verminderen. Ik zou het waarderen, indien ook de heer Van der Burg ons steunde in dat streven.

De heer **Van der Burg** (CDA): Dat is niet anders dan nu. Als u met mij erkent dat ook thans de beperkende werking van de goede trouw een rol speelt, is er voor de belasting van de rechter, indien dit artikel de rol zou spelen die het had kunnen spelen in de oorspronkelijke versie van Boek 6, geen verschil.

Minister **Korthals Altes**: Dat is juist. Dat is ook niet in strijd met wat ik heb gezegd. Wij hebben op het ogenblik te maken met een situatie, waarvan de regering meent – en naar ik meen ook een meerderheid van de Kamer – dat de consument te weinig bescherming krijgt. Die bescherming kan de consument zich veroveren door te procederen. Ik voorzie dat de consument, wanneer wij hem niet met betere wetgeving helpen, die weg moet en ook zal zoeken.

## Korthals Altes

Ik wees er al op dat ik de procesbe-reidheid van de consument zie toene-men. Dan krijgen wij dus het beroep op de rechter, dat wij op dit ogenblik nog maar in geringe mate kennen ten detrimente van de consument.

De heer Van der Burg heeft gevraagd of het wetsontwerp op gespannen voet staat met het afwijzen van de leer van het *justum pretium*. Kernbe-dingen of bedingen die de wezenlijke verplichtingen van partijen bepalen zijn aan toetsing onttrokken. De open norm van artikel 2a staat toe, rekening te houden met alle omstandigheden van het geval. Hetzelfde geldt voor artikel 4.

De grijze lijst keert alleen maar de bewijslast om. Alleen bij artikel 3 – de zwarte lijst – spelen de omstandighe-den van het geval geen rol. Tegen het criterium 'onredelijk bezwarend' bestaat mijns inziens geen enkel redelijk bezwaar. Het gaat om de toetsing van de inhoud van de bedingen. Ook als de bal wordt gespeeld via de band van de vertrou-wensleer gaat het in feite om de inhoud van de bedingen. Dat kan dan beter rechtstreeks worden gezegd.

De heer Van der Burg heeft zich afgevraagd of het Hof in Den Haag in de procedure van artikel 6 niet als pseudowetgever gaat optreden. Ik zie dat niet. Weliswaar gaat het niet om een concrete rechtstrijd tussen twee contractspartijen die wordt beslist, maar wel om een rechtstrijd tussen twee partijen. Het inruimen van een plaats voor groepsacties ten behoeve van een consumentenbelang of een auteursrechtelijk belang is op zichzelf een ontwikkeling in de wetgeving die al enige tijd gaande is.

Wij openen hier de mogelijkheid voor consumentenorganisaties om actie te ondernemen zonder dat er een materieel belang, maar wel een ideëel belang voor die organisaties aan de orde is, een belang dat statutair is omschreven. Daarmee zetten wij een stap verder op een weg, die al eerder is ingeslagen.

De heer Van der Burg vroeg vervolgens om een afweging van baten en lasten. Enerzijds proberen wij te dienen het belang van het bedrijfsleven en de handel door middel van een snelle toepasselijkheid van de algemene voorwaarden, dus anders dan het Franse systeem. Aan de andere kant past dan een rechtsbe-scherming van de wederpartij. Denkbaar is dat men dat laatste weglaat – dus minder rechtsbescher-ming voor de wederpartij van de

gebruiker – maar dan zal die rechtsbe-scherming moeten worden gegeven in die zin dat de gebruiker niet snel van de rechter gedaan krijgt dat de rechter de algemene voorwaarden van toepassing verklaart. Die ontwik-keling zou helemaal ingaan tegen de Nederlandse rechtsontwikkeling en dat zou ik bepaald niet willen bepleiten.

Als last voor het bedrijfsleven geldt eigenlijk alleen maar het volgende. Het wordt de ondernemer iets minder goed mogelijk, zelf uit te maken of de door hem gebruikte bedingen redelijk zijn of niet. Hij krijgt een zekere beperking opgelegd, maar dat is bepaald geen onredelijke beperking. De heren Van der Burg en Korthals hebben de nogal globale kritiek geuit dat de lijsten ex artikel 3 en 4 verstar-rend kunnen werken en als zodanig een last zijn voor het bedrijfsleven. Zouden zij in concreto kunnen aangeven welke bedingen het functio-neren van een bepaalde branche onmogelijk maken?

Ik zal de eerste zijn om op het ogenblik waarop een dergelijk concreet voorbeeld mij gewordt, dat zo zorgvuldig mogelijk te wegen en te bezien, of we met dat specifieke voorschrift niet inderdaad op het verkeerde pad waren. Wij hebben over al die verschillende condities, genoemd in de zwarte en de grijze lijst, uitvoerig met elkaar van gedach-ten gewisseld in de schriftelijke procedure.

Wij hebben een aantal van die verboden bedingen of onredelijk bezwarend geachte bedingen opnieuw geredigeerd, maar ook bij de kritiek die de laatste maanden nog wel van het bedrijfsleven afkomstig was, valt het mij op, dat het telkens gaat om vrij globale mededelingen, maar dat elke concrete aanwijzing dat een bepaald beding voor een branche, al was het maar een heel kleintje, het functioneren onmogelijk zou maken, tot nog toe ontbrak. Zolang dergelijke kritiek achterwege blijft, ben ik er niet van overtuigd dat wij met dit wetsvoor-stel op de verkeerde weg zouden zijn.

De heer **Korthals (VVD)**: Het is natuurlijk moeilijk om direct concreet op deze opmerking van de minister in te gaan, maar...

Minister **Korthals Altes**: Er zijn toch weken van voorbereiding hieraan voorafgegaan?

De heer **Korthals (VVD)**: Inderdaad, daarom wilde ik ook een voorbeeld aanhalen. Ik heb een voorbeeld gegeven, namelijk dat van het arbitragebeding. Nadat daarover

opmerkingen gemaakt waren, werd het voorstel op dat punt ook veranderd. Het hangt telkens weer van de concrete omstandigheden af, of een dergelijk beding juist is. En ik kan me voorstellen dat dit voor vele van de in de lijsten 3 en 4 genoemde bedingen geldt. Ik wil wel wat voorbeelden verzinnen, als de minister dat wenst.

Minister **Korthals Altes**: Ik houd me daar inderdaad voor aanbevolen. Ik vind het voorbeeld van de arbitrage erg gelukkig; dat is vanaf het begin een van de in het voorstel uitgesloten bedingen geweest dat aan veel kritiek onderhevig was. Wij hebben getoond, niet doof te zijn voor die kritiek en wij hebben de redactie zodanig gewijzigd, dat de kritiek op dat punt is verstomd.

Gaat men ons ten aanzien van een van de andere voorstellen alsnog concreet te lijf met bezwaren – ik heb gezegd: al gaat het maar om één enkele branche, al is het een piepkleine branche – als men kan aantonen, dat plaatsing op de zwarte lijst onredelijk bezwarend is, dan zullen wij zeker het oor lenen aan die bezwaren en bezien of aan die bezwaren tegemoet zou moeten worden gekomen. Ik heb er alleen bezwaar tegen, dat de kritiek zwaar wordt aangezet, terwijl zij materieel slechts zeer globaal is. Er wordt gesproken van een verstarrende werking, zonder dat wordt aangegeven dat bepaalde branches door het uitsluiten van bepaalde bedingen daadwerkelijk belemmerd zouden worden.

Mevrouw **Salomons (PvdA)**: Ik hoop dat ik de opmerking van de minister toch niet zo moet begrijpen, dat de regering, zo enig lid van deze Kamer een vagelijk bezwarende bepaling zou kunnen noemen, zonder tegenspraak bereid zou zijn een nota van wijziging in te dienen. Ik weeg de schriftelijke voorbereiding iets anders.

Minister **Korthals Altes**: Ik hoopte dat het ook mevrouw Salomons duidelijk was, dat ik bezig was met het bestrijden van kritiek: kom maar eens over de brug, dan zal ik die kritiek eerlijk beoordelen. En dat is iets anders dan er onmiddellijk gevolg aan geven. Dat zal mevrouw Salomons ook bij een andere gelegenheid nog wel merken.

Dan de belasting van de rechterlijke macht, een zorg die mij dagelijks bezighoudt.

Nog tijdens deze discussie heb ik opnieuw geïnformeerd naar het gevoelen van de hoofddirectie organisatie rechtspleging en rechts-hulp van mijn departement om na te gaan, of ik alsnog een antwoord kan

## Korthals Altes

geven op de instantelijke vraag van de heer Van der Burg hoe het is gesteld met de werkdruk. Ik kan dat niet in concreto doen door over aantallen rechters te spreken die in verband met het onderhavige wetsontwerp moeten worden aangetrokken. De hoofddirectie is zeer stellig in de overtuiging, die vandaag tegenover mij opnieuw is uitgesproken, dat wetgeving langs deze weg veel minder belastend is dan het handhaven van een open norm met daarnaast een te verwachten toevloed van zaken naarmate de consument zich, als hij op deze wijze niet wordt geholpen, noodgedwongen moet wenden tot de rechter met een beroep op de open norm.

Het is de vraag, of de invoering van een nieuw Burgerlijk Wetboek als geheel zal leiden tot een belangrijke toeneming van de werkdruk. Daarover hebben wij in een ander verband al eerder een discussie gevoerd. Daarnaast verwijs ik dan ook. Bij wat ik toen heb gezegd, telt natuurlijk ook de te verwachten vermeerdering van de werkdruk van de orderhavige afdeling 6.5.2A.

Ik verwacht dat het Hof in Den Haag enigszins moet worden uitgebreid om de verbodsacties te kunnen beoordelen. Ik verwacht ook, dat elders verlichting optreedt, wanneer het nieuw Burgerlijk Wetboek wordt ingevoerd. Wij kunnen nog even over de grens naar Duitsland kijken. Daar is er betrekkelijk weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid van centrale verbodsacties. Naarmate de zwarte en de grijze lijst duidelijker zijn, kan ik mij voorstellen dat die behoefte minder leeft, althans als men zich aan die lijsten houdt.

Ik ben het met de heer Van der Burg eens, dat de vertraging die wij bezig zijn op te lopen met de invoering van het nieuw Burgerlijk Wetboek ongelukkigwijze met zich brengt dat zaken waarmee wij grote haast hebben, zoals de consumentenbescherming, langer blijven liggen. Ook hierover is al eerder gediscussieerd. Al op 4 mei van het vorige jaar en op 4 april van dit jaar in een mondeling overleg en een uitgebreide commissievergadering heb ik erop gewezen dat een van de gevolgen van het verbinden van nieuwe noodzakelijk geachte wetgeving op burgerrechtelijk gebied aan de invoering van het nieuw Burgerlijk Wetboek, is dat beide operaties het langzaamste tempo van een van de twee volgen. Waren wij niet in 1948 begonnen met het nieuw Burgerlijk

Wetboek, ik maak mij sterk dat consumentenkoop en algemene voorwaarden al eerder in het oude Burgerlijk Wetboek waren opgenomen. De geschiedenis heeft in dezen een andere koers gevolgd.

Een van de redenen waarom ik heb aangedrongen op zoveel mogelijk bespoediging van de afhandeling van de invoeringswetgeving, naast de kwestie van de opleiding van studenten en dergelijke, is dat wij met een wetgeving van deze aard, die te maken heeft met maatschappelijke omstandigheden en wijzigingen in de maatschappij-opvattingen, ernstig zijn gaan achterlopen zowel bij onze opvattingen als ten opzichte van het buitenland. Dat is het bezwaar van het feit dat wij zo verschrikkelijk veel burgerrechtelijk hooi op onze vork hebben genomen. Wij hebben nu evenwel besloten om op die weg voort te gaan, zij het in een wat lager tempo.

De heer Van der Burg stelt een soort voortrein voor. Ik vraag mij af, of die ons niet van de regen in de drup helpt, in die zin dat alle beschikbare tijd voor wetgeving weer aan de behandeling van andere wetsontwerpen moet worden onttrokken. Betreft dat niet weer de tijd die deze commissie beschikbaar had gesteld voor het invoeren van een nieuw Burgerlijk Wetboek?

Zo dreigt de ene operatie te leiden tot het uitstel van de andere. Ik vind dat bezwaarlijk.

Ik kom vervolgens bij de commissie-Geelhoed en de deregulering. Wat dat betreft beantwoord ik meteen de vragen van de heer Korthals. Te veel, uiteraard niet in deze commissie maar een enkele keer wel daarbuiten, bestaat nog de verwarring dat deregulering zou moeten zijn het afschaffen van wetten of het achterwege laten van de invoering van nieuwe wetten. Bij lezing van het rapport van de commissie-Geelhoed meen ik, dat juist het interessante is dat door het voorhouden van de dertien toetsingsnormen het veeleer is een meer aandacht geven aan de vraag of een wet, die wij willen invoeren, te handhaven is.

Het gaat om de vraag welke lasten die wet oplegt hetzij aan de burger of het bedrijfsleven, hetzij aan de overheid. Het gaat om de beleidslasten en dergelijke zaken. Het zou te simplistisch zijn om te zeggen dat regelingen achterwege moeten blijven. Het eerste punt waaraan getoetst moet worden is wel de vraag of een wet dringend nodig is of niet. Daarna leidt

deregulering, conform het recept van de commissie-Geelhoed en de toepassing van de toetsingsnormen ertoe, dat men zich mee afvraagt in het proces van wetgeving welke de maatschappelijke gevolgen binnen de overheid zijn.

Welnu, de afweging die ons ertoe heeft gebracht met het wetsontwerp door te gaan, is dat het belang van de consumentenbescherming zwaar weegt. In het regeerakkoord, in de regeringsverklaring en ook nadien heb ik uit de Kamer geen signalen opgevangen dat wij van die weg moesten terugkeren. En hetzelfde geldt voor de staatssecretaris van Economische Zaken.

Een belang dat ook beschermd wordt, is het belang van – ik herhaal het nog maar eens – handel en industrie met betrekking tot de snelle toepasselijkheid van algemene voorwaarden. De commissie-Van der Grinten, die de deregulering vanuit een specifieke hoek heeft gezien, heeft ons inderdaad sterk afgeraden om met het wetsontwerp in deze zin voort te gaan. Het bezwaar van de discussie daarover is toch dat mij onvoldoende duidelijk is geworden, na een gesprek tussen de voorzitter van die commissie enerzijds en één van de wetgevende ambtenaren anderzijds, dat het werkelijk ging om concrete bezwaren waarbij het bedrijfsleven een onredelijke hinder zou ondervinden, die niet zou worden gerechtvaardigd door het te beschermen belang van de consument.

Ook toen is gediscussieerd over de vraag of een open norm, die meer flexibel toepassing zou kunnen vinden, niet veel meer in het belang van het bedrijfsleven zou zijn en toch voldoende bescherming zou bieden aan de consument. De uitkomst van die discussie is, zoals ik al eerder heb gezegd, dat ik de voorkeur geef, ook vanuit een oogpunt van belasting van de rechterlijke macht, aan een systeem waarbij de gebruiker van algemene voorwaarden zo concreet mogelijk weet waar hij of zij aan toe is.

In dat opzicht wordt aan een aantal van de toetsingscriteria van de commissie-Geelhoed ruimschoots voldaan. Ik doel dan op het criterium dat een gemakkelijke toepasbaarheid van de wet een gegeven moet zijn.

De heer Van der Burg heeft zich ten slotte tot toek gemaakt van degenen die van mening zijn, zoals de heer Vollebregt, dat met een paar ingrepen kan worden volstaan. Als de visie, die door de heer Van der Burg en de heer



## Korthals Altes

Vollebregt is geuit, juist is, geloof ik zelfs dat met nog minder ingrepen kan worden volstaan.

Een wetsbepaling die voorschrijft dat bij onduidelijkheid van de inhoud van een algemene voorwaarde, die ten nadele van de gebruiker moet worden uitgelegd, is naar mijn mening helemaal niet nodig. Deze regel bestaat namelijk al vanouds als regel van interpretatie door de rechter, die de rechter ook pleegt te volgen. Dit houdt in dat in het geval van onduidelijkheid van een voorwaarde, die wordt uitgelegd ten nadele van degene die zich ervan bedient. Dit is geldend recht, onder andere neergelegd in het arrest van de Hoge Raad van 1 juli 1977, Nederlandse jurisprudentie 1978, nr. 125.

De terhandstelling vooraf of achteraf is inderdaad een onderwerp dat wij nu wensen te regelen.

Ik weet niet wat ik in de praktijk aan moet met de afkoelingsperiode. Ik kan mij zoiets goed voorstellen bij de Colportagewet. Bij colportage wordt iemand, zonder dat hij erom heeft gevraagd, iets aangeboden, om niet te zeggen: aangesmeerd. In de afkoelingsperiode kan men proberen, het smeersel weer kwijt te raken. Er is dan geen man overboord. Het goed dat verkocht is, wordt teruggegeven of, zo het nog niet is geleverd, wordt het koopcontract ontbonden.

Stel echter dat ik bij een meubelwinkel stoelen bestel en vraag of zij met een andere kleur dan dat groen kunnen worden bekleed. Dan wordt aan de fabrikant de opdracht gegeven, zulke stoelen te fabriceren. Vervolgens merk ik dat de winkelier bij wie ik de bestelling heb gedaan, algemene voorwaarden hanteert die mij niet bevallen. Als ik dan van een afkoelingsperiode gebruik maak en de bestelling afzeg, omdat de voorwaarden mij niet aanstaan, zijn er al allerlei maatregelen genomen.

Er is intussen een fabrikant aan het werk gegaan. Deze maatregelen zijn niet terug te draaien en het is ook niet redelijk dat deze worden teruggedraaid. Een afkoelingsperiode brengt het bedrijfsleven eerst recht in grote moeilijkheden, vooral in de gevallen waarin al bestellingen zijn gedaan bij toeleveranciers.

De heer **Van der Burg** (CDA): Ik vind het voorbeeld van de minister eerst recht ongelukkig. Als ik een kaartje in de brievenbus vind van een groot postorderbedrijf waarop ik kan aankruisen dat ik mijn stoelen opnieuw

wil laten bekleden, bij voorbeeld met groen, en ik dit kaartje op de post doe, komt dit dicht bij colportage.

Minister **Korthals Altes**: Mijn voorbeeld is misschien ongelukkig, maar wat de heer Van der Burg nu zegt, is voor mij onbegrijpelijk. Ik zie totaal geen verband. Zijn voorbeeld heeft met colportage niets te maken. Men krijgt iets in de bus en doet dan bewust een bestelling.

Het gaat mij om het geval dat ik naar een winkel ga en daar bewust een bestelling doe. Als ik later zie dat de voorwaarden mij niet bevallen en ik een beroep doe op een afkoelingsperiode om mij niet meer gebonden te achten aan de overeenkomst die ik heb gesloten, breng ik volgende schakels wellicht in moeilijkheden.

Ik kan mij niet voorstellen dat het bedrijfsleven ermee is gediend dat een dergelijke afkoelingsperiode wordt ingevoerd. Ik kan mij evenmin voorstellen dat een consument hiermee is gediend. Hij is er mee gediend dat hem geen onereuze bedingen worden voorgelegd dan dat hij zich na afloop kan beroepen op een afkoelingsperiode, als hij van mening is dat de bedingen onereus zijn.

Bovendien miskent dit voorstel dat dit onderwerp regeling behoeft, omdat de aardigheid, of zo men wil: de onaardigheid van standaardvoorwaarden is dat zij niet meer worden gelezen, nadat zij zijn opgesteld. Hiertegen moet de consument worden beschermd. Hij wordt niet beschermd door een afkoelingsperiode, wanneer hij in die periode de voorwaarden nog niet leest. Ik zie in het voorstel dus geen verbetering.

De heer Korthals heeft, na een inleidende beschouwing, gevraagd of ik een duidelijke en uitvoerige uiteenzetting wil geven, waarom ik van de deregulering van dit wetsontwerp heb afgezien. Ik weet niet of de uiteenzetting die ik te dien aanzien al heb gegeven in mijn beantwoording van de heer Van der Burg, voldoet aan het door de heer Korthals naar voren gebrachte vereiste betreffende duidelijkheid en uitvoerigheid....

De heer **Korthals** (VVD): Als ik nu 'neen' zeg, mijnheer de Voorzitter, wat doet de minister dan?

Minister **Korthals Altes**: Dan ben ik graag bereid om het nog een keer in andere vorm te herhalen, zodat de heer Korthals vervolgens zegt dat hij geheel overtuigd is!

De heer **Korthals** (VVD): Ik kom er in tweede termijn op terug.

Minister **Korthals Altes**: Mijnheer de Voorzitter! Ik meen dat wij ook al in de reactie van de regering op de voorstellen van de commissie-Van der Grinten duidelijk uiteen hebben gezet, waarom die niet werden opgevolgd.

De heer Korthals merkt op dat er in dit wetsontwerp te veel plaats is ingeruimd voor het beschermen van de belangen van de consument, terwijl men de consumenten toch niet allemaal over een kam kan scheren. Hij voert dan de consument ten tonele die een financieel krachtig man is – in deze tijd! – en die de standaardvoorwaarden voorlegt aan een advocaat, waarbij hij deze dan om advies vraagt ter zake van het al of niet wenselijk zijn van die voorwaarden. Ik kan alleen maar constateren dat er in de twee jaar dat ik geen advocaat meer ben, bijzonder veel gewijzigd is in de praktijk.

Financieel krachtige mannen kwamen toen nog voor – vrouwen ook, een enkele keer –, maar dat zij naar een advocaat gingen om zich te laten voorlichten over standaardvoorwaarden, kwam zelden of nooit voor. Daar gaat het echter ook niet om. Het gaat hier om een regeling die bestemd is voor de doorsnee Nederlander. De doorsnee Nederlander is in de eerste plaats geen man en in de tweede plaats niet financieel krachtig.

De heer **Van der Burg** (CDA): En ook geen advocaat!

Minister **Korthals Altes**: Daar gaat hij naar toe, in dit voorbeeld. Dit wordt echter wel steeds makkelijker, want er komen er steeds meer van!

De heer **Korthals** (VVD): Voorzitter! Ik wil het graag verduidelijken. Het gaat mij om het volgende. Bedingen in standaardvoorwaarden – zoals bij voorbeeld genoemd in de artikelen 3 en 4 – kunnen op zich zelf best onredelijk bezwarend zijn. Over die bedingen kan echter uitdrukkelijk zijn onderhandeld. Een financieel krachtig man – het is maar een voorbeeld – kan bij voorbeeld hebben gedacht: dit is een uitermate belangrijke zaak; laten we dit eens bespreken met een advocaat.

De uitkomst kan dan zijn, dat deze het met het beding eens is. Wat is er dan tegen om zo'n beding geldig te doen zijn? Dat was de strekking van mijn vraag. Ik kan ook wel andere voorbeelden geven door bij voorbeeld te verwijzen naar gewoon een verstandig mens, die zich op een gegeven moment bewust laat voorlichten over enkele bedingen in standaardvoorwaarden. Zo had ik het ook

## Korthals Altes

kunnen formuleren. Als betrokkene er bewust mee akkoord gaat, zie ik niet in waarom die bedingen niet geldig zouden kunnen zijn.

**Minister Korthals Altes:** De eigenaardigheid van standaardbedingen is, dat zij niet voor onderhandeling vatbaar plegen te zijn. Men moet ze nemen, zoals ze er liggen: daarom zijn het standaardbedingen. Op het ogenblik dat een ondernemer zich van standaardcondities bedient en zijn wederpartij geeft te kennen dat deze nog een aantal nadere, specifieke bedingen wil toevoegen, maar ermee akkoord gaat dat de ondernemer het recht van die wederpartij om nakoming te verlangen uitsluit, dan kan dat, mits het maar eenmalig is.

Wanneer echter een gebruiker dat beding in zijn standaardvoorwaarden zet, dan doet hij dit met de uitdrukkelijke bedoeling dat er niet over wordt onderhandeld. Dat is het doel van standaardcondities. Vandaar dat dit wetsontwerp – bij gebreke van het grote aantal financieel krachtige mannen – aan de financieel iets krachtiger consumentenorganisaties (daaraan zal de staatssecretaris van Economische Zaken een bijdrage leveren) het recht geeft om de rol te gaan vervullen die de heer Korthals in zijn interventie had toegekend aan die enkele financieel krachtige consument.

Mijns inziens is dit een evenwichtig geheel. Een organisatie kan zich dan sterk maken voor het belang van de consument. Ik geef de heer Korthals echter graag toe, dat het iedereen in Nederland blijft vrij staan om in specifieke gevallen in complete contractsvrijheid voorwaarden met elkaar af te spreken en condities te bedingen, mits het maar niet standaardcondities zijn.

Er is inderdaad sprake van een verbod ex artikel 7, waarover de heer Korthals heeft gesproken. Dit heeft ten doel een verbod op het gebruik van een beding te maken, waarbij volgens hem direct de leemte opvalt dat niet duidelijk wordt gezegd, dat het gaat om een verbod van het gebruik van een beding in standaardvoorwaarden. Daar gaat het wél om, want artikel 7 volgt op artikel 6 en verwijst daarnaar terug. Er kan geen enkel misverstand zijn in de tekst van de wet. Het gaat hier wel degelijk om bedingen in standaardcondities.

De heer Korthals heeft ook opgemerkt, dat verwarring zou bestaan over twee doeleinden van het wetsontwerp. Het gaat zijns inziens eerst

om bescherming van de consument op grond van de concrete omstandigheden. In de artikelen 3 en 4 wordt een aantal bedingen genoemd, die op grond van hun inhoud geacht of vermoed worden onredelijk te zijn. Hij is van mening, dat wij daar veel te ver gaan, omdat die bedingen onder omstandigheden wel degelijk redelijk kunnen zijn.

Ik vraag de heer Korthals dan om concrete voorbeelden, waarin die bedingen ten aanzien van consumenten redelijk zijn en waarom in de desbetreffende branche de gebruiker die bedingen niet zou kunnen missen. De arbitrage is juist een gelukkig voorbeeld van een wellicht eerst wat te ver gaan in één richting door de minister en degenen die hem adviseren om vervolgens aan kritiek uit de maatschappij en uit de Kamer hieraan toe te geven. Daarbij is naar mijn mening een heel redelijk gemiddelde gevonden.

De arbitrage als zodanig kan, evenals een bindend advies. Men kan echter toch wensen, dat deze zaak door de gewone rechter wordt beoordeeld, wanneer dit in de standaardvoorwaarden is opgenomen. De vraag of de voorgestelde wijziging het probleem geheel oplost, kan misschien bij de artikelsgewijze behandeling aan de orde komen. Ik betwist dus, dat althans onzerzijds sprake is geweest van verwarring tussen de twee doeleinden van het wetsontwerp.

De heer Korthals heeft ook verwezen naar artikel 9, waarin zijns inziens niet duidelijk wordt gemaakt of de uitspraak van de rechter tot gevolg heeft dat het betrokken beding voortaan niet meer in standaardovereenkomsten gebruikt mag worden tegenover iedere derde. Aangezien het hier juist gaat om de procedure die door de consumentenorganisatie wordt gevoerd – tegenover wie dat beding helemaal niet is gebruikt, want het is tegenover een willekeurige consument gebruikt die al dan niet lid van die organisatie is – is het dus per definitie duidelijk, dat dit beding niet meer in standaardovereenkomsten mag worden gebruikt.

Standaardovereenkomsten gelden juist altijd ten opzichte van iedere in het begin nog onbekende derde. Zij mag dus in het algemeen niet meer worden gebruikt.

De heer Korthals heeft verwezen naar de open economie van Nederland en naar de internationale handelsbetrekkingen. Ik meen dat artikel 13 in dit opzicht een zo groot mogelijke zekerheid geeft, dat de regeling

slechts geldt ten opzichte van in Nederland gevestigde partijen. Er is een duidelijke regeling, waarbij het belang van de internationale betrekkingen is ontzien.

De heer Korthals heeft voorgesteld om de mogelijkheid te bieden van een redelijke termijn waarbinnen de wederpartij zich kan uitlaten over de vraag of zij zich door de standaardcondities gebonden acht. De heer Korthals wees erop dat op grond van artikel 3.2.18, lid 2, dit beroep zou kunnen worden gedaan, omdat die bepaling van toepassing is krachtens artikel 2c, lid 3. Wij moeten ons steeds voor ogen houden dat standaardcondities in het algemeen niet door de wederpartij worden gelezen. Het in die condities vermelden van een termijn waarbinnen de wederpartij naar voren kan brengen dat men er niet aan gebonden wil zijn, helpt ons niet veel verder. Immers, de wederpartij neemt van het feit dat de termijn er is evenmin kennis.

Dan kom ik bij de vragen en opmerkingen van de heer Schutte. Ik heb al gezegd dat ik mij gaarne aansluit bij hetgeen de heer Schutte heeft opgemerkt ten aanzien van de schriftelijke procedure tot nu toe. Het verheugt mij dat de heer Schutte het uiteindelijk met mij eens kan zijn over de beperking van de strekking van de artikelen 3 en 4 dit wetsontwerp, wat de consumenten betreft. Ondernemers zullen dergelijke voorwaarden eerder voorzien, zo stelt de heer Schutte. Daar ben ik het mee eens.

Een ander punt dat van groot belang is, is dat de voorwaarden die nu in artikel 3 staan – die op de zwarte lijst staan – deels gebruikelijk en aanvaardbaar zijn in het verkeer tussen ondernemers. Ik verwijs naar het beding waarbij men uitsluit dat nakoming wordt gevorderd. Dit is in de termijnhandel een volstrekt gebruikelijke zaak. Deze branche zou in grote moeilijkheden worden gebracht, als men het recht op nakoming niet meer zou kunnen uitsluiten.

Zonder alle details van de desbetreffende branche te kennen, weet ik dat men meer handelt in de vorderingen wegens niet nakoming dan in de materie zelve die ternauwernood op deze aardbodem voorhanden is.

De heer Schutte heeft gewezen op het artikel van de heer Vollebregt in het Nederlands Juristenblad. In dit verband is gesproken over de beperking van de contractsvrijheid. Dat is op zich zelf niets nieuws in Nederland, als het erom gaat de economisch

## Korthals Altes

zwakkeren te beschermen. Ik wijs op de arbeidswetgeving die – in de tijd dat wij niet bezig waren met een nieuw Burgerlijk Wetboek; dit gebeurde gelukkig niet tegelijkertijd – in ons oud Burgerlijk Wetboek is doorgedrongen. Hierin staat een groot aantal dwingendrechtelijke bepalingen, die ook zijn geschreven om juist de positie van de economisch zwakkeren te beschermen.

In de artikelen 1639 p en q zijn ook waslijsten met voorbeelden te vinden. Ik meen dat er in elk artikel wel twaalf staan. Dit is op zich zelf nooit aanleiding geweest voor ontwrichting van de arbeidsmarkt. Dat is pas later gebeurd door andere omstandigheden.

De heer Schutte heeft aan het slot van zijn betoog enkele vragen gesteld waarvan er twee zijn beantwoord door de staatssecretaris. Voor mij resteert de vraag of er onderscheid mogelijk is tussen kleine en grote ondernemers. Vooralsnog vind ik een dergelijk onderscheid buitengewoon moeilijk aan te brengen. Ik heb er al iets over gezegd naar aanleiding van de interruptie van mevrouw Salomons. Er zijn ondernemers die hele grote zaken doen met een minimum aan personeel. Het hangt erg van de branche af waarin zich dat afspeelt.

De heer Schutte heeft eveneens een vraag gesteld over het effect op de bezetting van de rechterlijke macht. Ik verwacht wel dat als gevolg van deze wetgeving zaken aan de rechter zullen worden voorgelegd, misschien zelfs wel meer zaken dan nu. Wanneer wij deze wetgeving achterwege zouden laten, dan geloof ik dat er op den duur meer en ingewikkelder zaken aan de rechter zullen worden voorgelegd, juist als gevolg van het ontbreken van duidelijke normen, zodat een open norm die het enige toetsingscriterium bevat. Je zult dan vrijwel altijd een rechter nodig hebben om het pleit te beslechten.

De heer Schutte (GPV): Mijnheer de Voorzitter! Bij het mogelijke onderscheid tussen grote en kleine ondernemers heb ik mijn vraag toegespitst op de abstracte toetsing. Verdraagt een dergelijk onderscheid zich wel met het systeem van abstracte toetsing waarbij juist geen rekening wordt gehouden met de persoon van de wederpartij en de omstandigheden van het geval?

Minister Korthals Altes: Abstracte toetsing komt in dit wetsvoorstel alleen voor bij algemene voorwaarden

gericht op het verkeer met consumenten. Als wij hierbij ook voorwaarden betrekken die zich richten op ondernemers onderling...

De Voorzitter: Ik merk op dat de leden van de commissie dit collectief ontkennen.

De heer Schutte (GPV): Wij hebben begrepen dat het beperken tot de positie van de consumenten geldt voor de grijze en zwarte lijst. De systematiek van de wet zelf kent deze beperking niet. Om die reden vraag ik: als wij in de wet onderscheid gaan maken tussen grote en kleine ondernemers, staat dit dan niet haaks op het systeem dat is voorgesteld en waarbij artikel 6 een ruimere werking heeft?

Minister Korthals Altes: Een deel van de ruime werking van artikel 6 zou dan verloren gaan. Dat is juist.

De heer Schutte (GPV): Wellicht kunnen wij hierop bij de artikelsgewijze behandeling nader ingaan.

Minister Korthals Altes: Het lijkt mij inderdaad verstandig om dat te doen.

Mijnheer de Voorzitter! Ik ben hiermede aan het einde van mijn betoog gekomen. Ik neem echter aan dat de regeringscommissaris nog het woord wil voeren.

□

De heer Snijders: regeringscommissaris: Mijnheer de Voorzitter! Aangezien de minister de vragen vrij uitputtend heeft behandeld, heb ik niet erg veel meer te zeggen. De detailpunten zijn naar mijn mening alle besproken. Ik wil nog een enkele opmerking maken over een zeer algemeen aspect. Verschillende sprekers hebben teruggerepen op de huidige rechtspraak. Men vroeg zich af wat men hiermee moest doen als andere wetgeving hierbij zou aanhaken.

Even is het verschil ter sprake geweest tussen redelijkheid, billijkheid en goede trouw aan de ene kant en de openbare orde en goede zeden aan de andere kant. Het is goed dat men zich daarbij realiseert dat in de rechtspraak beide aanvankelijk op één hoop zijn gegooid. Het eerste arrest van de Hoge Raad in deze materie – het HBU-arrest – liet zich niet duidelijk uit over de grondslag. In de literatuur heeft toen een hevige discussie plaatsgevonden over de vraag of dit nu openbare orde en goede zeden waren dan wel de goede trouw van artikel 1374, lid 3.

Pas in het volgende arrest, een flink aantal jaren later, is daarover

opheldering gegeven: er is gekozen voor artikel 1374, lid 3. Tegen deze achtergrond gezien, is het duidelijk dat beide grondslagen in het huidige recht door elkaar heenlopen, en dat het ook niet om dat onderscheid gaat.

Er is echter wel het volgende aan de hand. In de aanvankelijke versie van Boek 6 werd er inderdaad op vertrouwd dat men de problematiek van de standaardvoorwaarden in beginsel te lijf kon met zeer algemene criteria. Dat was nog in het begin van de jaren zestig het uitgangspunt. De reden waarom men hierop is teruggekomen, ligt mede besloten in deze rechtspraak. De Hoge Raad heeft op Boek 6 in 1967 geanticipeerd.

Er bestond aanvankelijk de hoop dat er daarmee een rechtspraak van de grond zou komen die, zich oriënterend op de uitgangspunten van de Hoge Raad, dit probleem zou kunnen oplossen. Eén van de moeilijkheden bij dit alles is dat die hoop al in de zeventiger jaren de bodem bleek te worden ingeslagen, doordat de rechtspraak die men daarvoor nodig had, zich niet vormde. De minister heeft een aantal oorzaken hiervoor al genoemd. Ik noem er nog één. De kern van de problematiek is, dat het nu juist om standaardvoorwaarden gaat die steeds weer in dezelfde vorm voorkomen. In het algemeen kan er niet over worden onderhandeld.

Ik treed niet verder in details, maar het is een dankbaar onderwerp voor persiflage. Stel je voor wat er gebeurt als een consument een winkel binnenkomt, naar de algemene voorwaarden vraagt en daarover met de winkelier discussieert in de sfeer van de contractsvrijheid. Ik wijd er niet verder over uit, maar het is duidelijk dat dit spaak loopt.

De consument mag rijk zijn en machtig – het kan misschien een directeur zijn van een zeer groot bedrijf terwijl hij tegenover een 'kleine' winkelier staat – maar zijn grote nadeel is dat hij maar één contract sluit, en dat hij tegenover een contractspartner staat die een hele reeks van contracten sluit. Het belang van die partner is heel anders. Die kan rustig zeggen: 'Mijnheer, ik sluit geen contract met u op andere voorwaarden'. Dan moet degene die het goed wil kopen, kiezen of delen: of niet kopen, of op de algemene voorwaarden. Dat is de problematiek die er in werkelijkheid ligt.

De problemen ter zake van de standaardisering kun je nooit oplossen met de algemene maatstaven die er in beginsel op zijn afgestemd, dat je van



## Snijders

geval tot geval bekijkt. Het is juist de moeilijkheid dat je daar niet verder mee komt. Wat men namelijk doet, is dat men niet alleen de toetsing aan de rechter overlaat op deze wijze, maar ook de rechtsvorm op dat gebied. Ik wijs nu op een ding dat erg belangrijk is. In alle voorstellen om een en ander aan te scherpen, blijft een bezwaar bestaan.

De algemene criteria hebben namelijk een sterk feitelijke inslag. Dat betekent dat weliswaar rechters in rechtbanken, of misschien in hoven, hierover een lijn kunnen ontwikkelen – ik zeg een 'zekere lijn', want er blijft de mogelijkheid in iedere zaak om opnieuw te beginnen – maar dat de Hoge Raad er maar in zeer beperkte mate kan aankomen. Een en ander komt duidelijk naar voren in het arrest ter zake van de HBU en ook in het andere arrest dat door de heer Van der Burg is geciteerd.

Het is nog duidelijker geworden in het arrest van 1982 waar een andere benadering is gekozen en waarin een omineuze passage voorkomt die door de minister niet is geciteerd, hoewel hij het arrest wel even heeft genoemd, maar die erop neerkomt dat het uiteindelijk een kwestie is van uitleg van de overeenkomst.

Dat betekent dat de Hoge Raad zich de pas heeft afgesneden naar een rechtsvormende taak op dit gebied. Tegen die achtergrond wordt het heel moeilijk om te verdedigen, dat je met een criterium, dat niet is toegespitst op het regelmatig voorkomen van bepaalde bedingen die men in de wet omschrijft, tot een efficiënte bescherming van de consument kunt komen.

**De Voorzitter:** Dank u, mijnheer de regeringscommissaris. Dan is nu weer de beurt aan de commissie. Ik veroorloof mij nog een opmerking. Aan het begin van deze middagvergadering heb ik gewezen op de wenselijkheid, niet te roken in dit vertrek. Er is een aantal mensen aanwezig dat hier ambtshalve moet zijn en waarvan ik weet dat die er last van hebben. Ik verzoek u dringend zich te beperken waar het gaat om het consumeren van nicotine. Het woord is aan mevrouw Salomons.

□

**Mevrouw Salomons (PvdA):** Mijnheer de Voorzitter! Ik voel mij ook bijna slachtoffer van algemene voorwaarden die nauwelijks onderhandelbaar zijn. Ik voel mij in andere zin ook slachtoffer. Ik ben in de merkwaardige

positie, in een opvolging van één KVP- en twee CDA-ministers, hoewel in dezelfde persoon vereend is dit ontwerp behandeld, dat ik degene ben – nu zit er trouwens een VVD-minister – die de meeste loftuitingen over dit voorstel van wet kan uiten. Kabinetten waarop wij wat meer kritiek hebben dan andere, kunnen toch heel verstandige dingen doen op bepaalde momenten. Het zou toch heel droevig zijn als dit door de Kamer, en dan ook nog zo nauwelijks, wordt onderbroken.

De minister was het in grote lijnen eens met mijn opmerkingen. Ik heb dus niet zo veel behoefte terug te komen op het algemene verhaal. Bij de behandeling van de wetsartikelen en de amendementen, die ik, mede dank zij het verhelderend overleg dat wij in klein-commissieverband hebben gehad met de fracties van CDA en VVD, heb kunnen indienen, kan ik beter op de nadere precisering terugkomen.

Op een paar algemene punten wil ik echter nog wel ingaan. Na de beantwoording van de minister en de regeringscommissaris gaat mij steeds meer de vraag bezighouden wat er op korte termijn moet gebeuren. Wij gaan nu, hypothetisch redenerend, weer met een schone lei beginnen. Dan ontstaat er een open situatie. De heer Snijders heeft er al op gewezen dat er een patstelling bij de Hoge Raad is. De heer Van der Burg is ook erg betrokken bij het consumentenbelang en hij wenst daaraan, gebonden als hij is aan de regeringsverklaring, ook wat te doen. De nu gekozen lijn is echter niet de meest begaanbare.

Op korte termijn zie ik de noodzaak voor allerlei al dan niet gesubsidieerde consumentenorganisaties diverse proefprocedures uit te lokken, want de wetgever heeft daarin niet voorzien. Deze situatie zal, gezien de achtergrond van de Consumentenbond, wel wat minder gewelddadig worden dan bij het kraakwezen, hoewel dat ook woonconsumenten zijn. Vroeg of laat komen wij daardoor wel in de situatie dat hetzij de Hoge Raad hetzij de samenleving de politiek verwijt dat zij geen normen heeft kunnen stellen.

Ik vond het zo merkwaardig dat in de betogen van de beide sprekers van CDA en VVD de normstelling werd overgelaten aan de onafhankelijke rechter. Misschien gebeurde dat omdat wij politici het vervelend vinden sommige groepen, waarin wij onze achterban vermoeden, tegen ons in te nemen. Kenmerkend voor ons staatsrechtelijk systeem is echter dat die normstelling in zijn algemeenheid

niet door de rechter moet worden gemaakt, maar door de wetgever in formele zin.

Ik releveer nog eens aan een opmerking van de heer Van der Burg in een van die vele commissievergaderingen die wij hebben gehad ter voorbereiding van dit wetsontwerp. Op een bepaald moment had hij juist bezwaren tegen een aantal delegatiebepalingen, omdat het daarbij typisch om de taak van de wetgever in formele zin ging.

Wij zouden nu voor een veelheid van jaren de zaak weer aan de rechter overlaten. Die hoogste rechter heeft zelf inmiddels gezegd dat het hier gaat om feitelijke zaken en dat hij dus niet kan interpreteren. Wij krijgen dan ook niet eens die heldere standaardjurisprudentie, waarop wij dan allemaal zo hoopten. Kennelijk kan in de optiek van de regeringsfracties de Hoge Raad daar beter uitkomen dan wij in een redelijke debat. Die conclusie moet ik toch trekken als twee fracties zich zo maar uit de besluitvorming terugtrekken. Het is een getuigenis van de onmacht van het parlement. Dat zou, als dit echt de overtuiging van deze fracties zou zijn, heel kwalijk zijn.

In de praktijk zou dit uitdraaien op een eindeloze rij van procedures, in vele instanties. Waarschijnlijk zal men elke keer wederom pogen toch een uitspraak in cassatie te krijgen. Wij zijn dan op een heel merkwaardige manier bezig de rechterlijke macht te 'ontlasten'. Ik besef wel dat het voor een bedreigde beroepsgroep als de advocatuur, die te maken heeft met grote aanwas en die dan niet meer kan adviseren over de standaardvoorwaarden, een aantrekkelijk vooruitzicht is. Ik kan mij echter nauwelijks voorstellen dat dat de bedoeling is.

De heer Korthals suggereerde, de zaak weer naar een nieuwe commissie te verwijzen. Ik zou het toch op prijs stellen te vernemen, hoe die commissie dan anders samengesteld moet zijn dan de vele commissies en instanties die tot op heden daarover geadviseerd hebben. Als ik dan kijk, wie er in alle ronden tot nu toe geadviseerd hebben, dan moet ik wel vaststellen, dat er in dit land nauwelijks meer iemand te bedenken is, die niet over dit ontwerp heeft geadviseerd. Ik kan mij dan ook niet direct voorstellen, hoe de uitkomst wezenlijk anders zou kunnen worden.

Na de reactie van de minister zit ik nog met een probleem. Hij zei, dat de strekking van deze bepalingen is, de consumenten die in de onder-

## Salomons

handelingen de zwakke partij zijn te beschermen. Ik heb begrip voor zijn feitelijke constatering, dat het aantal werknemers in een onderneming als criterium tot grote problemen kan leiden. Het door hem gegeven voorbeeld is duidelijk. Ook in de computerwereld kun je je dit soort zaken voorstellen.

Problemen heb ik met de omschrijving van het begrip consument. Hij is daarop niet ingegaan. Het is in met name de artikelen 3 en 4 en 4a uitgehold door de beperking tot alleen een natuurlijk rechtspersoon, niet handelend in beroep of bedrijf. Een van de aardige voorbeeldjes in een bespreking in 'bouwrecht' was dat van het bekende winkel-woonhuis van de groenteman, die op het moment dat hij het woonhuisdeel laat schilderen een object van algemene voorwaarden is en wel onder de bepalingen van de artikelen 3 en 4 valt, maar op het moment dat de winkelpui wordt vernieuwd, er ineens niet onder valt.

De minister heeft een aantal feitelijke bezwaren tegen de lijn, die ik heb gepoogd aan te geven, aangevoerd. Ik heb er wel begrip voor, maar ik ben geneigd te zeggen, dat er dan toch wel iets anders bepaalbaar tegenover moet staan, omdat we anders eindeloze procedures krijgen over wat handelen in beroep of bedrijf is. Een ander voorbeeld is dat van de tandarts die een aantal zaken aanschaft.

Doet hij dat in beroep of bedrijf? Ook een voorbeeld ben ik zelf als kamerlid, wanneer ik mijn werkruimte laat schilderen. Handel ik dan in beroep of bedrijf? Door de wijze van formuleren nu zie ik weer evenzevele andere problemen boven water komen, waar we ook in de schriftelijke gedachtenwisseling in mijn ogen niet uit zijn gekomen.

Ook mijn fractie neemt de noodzaak van herijking van wetsvoorstellen zeer serieus.

Wij hebben, bij voorbeeld in tegenstelling tot de fractie van het CDA, tijdens de behandeling van de voorstellen inzake deregulering van economische regelingen een aanzienlijk minder grote waslijst van bezwaren ingebracht. Wij hebben aan het adres van staatssecretaris Van Zeil enige suggesties gedaan, op de inhoud waarvan ik nu echter niet inga. Ik vind de lasten voor het bedrijfsleven een wezenlijk punt voor het toetsen van regelingen, die wij tot stand brengen.

Veel fundamentele – en dat mis ik in de toch wat eenzijdige interpretatie, die het begrip 'deregulering' ineens in

dit debat krijgt – is dat wij niet alleen het bedrijfsleven maar de samenleving in haar geheel geen onnodige lasten moeten bezorgen. Als wij tot vage normstellingen komen, zullen al dan niet door de overheid gesubsidieerde instellingen procedures instellen, zal de rechterlijke macht sneller overbelast raken en zal bovendien het rechtsgevoel van mensen – een nauwelijks te wegen, maar naar mijn mening belangrijke factor, die wij bij elke dereguleringsoperatie serieus onder ogen moeten zien – ernstig op de tocht worden gezet.

Ik zou, als dit op korte termijn zou leiden tot wat extra lasten voor het bedrijfsleven, wel eens op langere termijn gewogen willen hebben of met deze bepalingen onmondigen een begin van mondigheid wordt gegeven. Ik vind niet dat zij aan de hand van een toets die erg sec is opgezet, zonder een alternatief te bieden, afgedaan kunnen worden.

□

De heer **Van der Burg** (CDA): Voorzitter! Sprekende namens de CDA-fractie heb ik mij vandaag tot tolk gemaakt van een oppositioneel geluid. Dat verwacht men niet altijd, maar daarom is het niet uitgesloten.

Ik dank de minister, de staatssecretaris en de regeringscommissaris voor de gegeven antwoorden. Mij is opgevallen in het antwoord van de staatssecretaris dat hij erkend heeft dat de rechtspositie van de consument sedert 1974 is verbeterd.

De minister heeft in klare taal gezegd dat hij op de ingeslagen weg voortgaat.

De heer **Schutte** (GPV): Wat vindt de heer Van der Burg de relevantie in dit debat van het onderstrepen van een opmerking van de staatssecretaris van Economische Zaken, die in een bredere context stond? Wil hij daaraan conclusies verbinden?

De heer **Van der Burg** (CDA): Ik heb dat beweerd en hij heeft het beaamd.

De heer **Schutte** (GPV): Moet ik daaruit afleiden dat u zegt: het is wel genoeg geweest?

De heer **Van der Burg** (CDA): Nee.

De heer **Schutte** (GPV): Dat lijkt mij de politieke relevantie van die opmerking.

De heer **Van der Burg** (CDA): De heer Schutte onderbreekt mijn betoog voordat het ten einde is.

De **Voorzitter**: Dat is het kenmerk van een interruptie!

De heer **Van der Burg** (CDA): Maar zelfs in de eerste alinea al.

Voorzitter! De minister kiest dus – en hij staat daar duidelijk voor, vandaag – voor een verfijnde wettelijke regeling. Ik stel vast, dat daarover genuanceerd kan worden gedacht. Ik neem in dit gemeen overleg kennis van het feit, dat ook na herhaalde uitnodigingen van mijn zijde dit kabinet geporteerd is voor handhaving van dit wetsvoorstel. Dat is een feit, dat ik aan mijn fractie heb te rapporteren en waarover nader beraad dient te volgen.

De minister is uitvoerig ingegaan op wat allemaal is gebeurd na 1974/1975 om zijn stelling voortdurend te onderbouwen dat deze wet een geschikt instrument is om de consument te beschermen in dit huidige tijdsgewricht. Ik wil niet op alle punten, die de minister naar voren heeft gebracht, ingaan tijdens deze algemene beschouwingen. Ik wil zijn aandacht vragen voor enkele afzonderlijke punten.

De minister heeft erkend dat, doordat artikel 3 een zwarte lijst kent, de toetsing van de inhoud van de bedingen aan de orde is. Daarmee wordt – ik houd dit staande – de leer van het *justum pretium*, dat wij in ons recht niet kennen, aangehangen.

Bij de artikelsgewijze behandeling kom ik terug op het begrip 'kernbeding', want dat schept nog de nodige problemen. Er zijn ook amendementen over ingediend. In tegenstelling tot wat mevrouw Salomons denkt, heb ik alle amendementen goed bestudeerd.

Mevrouw **Salomons** (PvdA): Ik begrijp dat u genoten hebt van de laatste fase van voorbereiding door de commissie.

De heer **Van der Burg** (CDA): Wat betreft mijn opmerking over het Hof als pseudo-wetgever heeft de minister gewezen op groepsacties. Groepsacties, zoals wij die tot op heden in ons recht kennen, manifesteren zich bij voorbeeld in de sfeer van de woonruimte, huurverhogingen en dergelijke. Die acties zijn direct gebonden aan concrete belangen, terwijl het hier gaat – dat heeft de minister terecht opgemerkt – om ideële belangen. Dat is een duidelijke stap verder. Natuurlijk is pseudo-wetgever een kwalificatie, maar het is toch de moeite waard het te signaleren want er is geen sprake van een rechtstrijd tussen twee contractspartijen die beide een direct erachter liggend materieel belang behartigen.

## Van der Burg

Mevrouw **Salomons** (PvdA): De heer Van der Burg trekt nu een parallel met woonruimteregelingen. Een probleem voor de rechterlijke macht is nu juist dat daar groepsactie niet expliciet mogelijk is. Telkens moet over hetzelfde onderwerp – bij voorbeeld schilderwerk bij identieke panden – worden geprocedeerd, tenzij partijen uitdrukkelijk overeenkomen dat ze zich neerleggen bij één uitspraak. Juist dat betekent een enorme belasting voor de rechterlijke macht, de advocatuur en vele anderen.

De heer **Van der Burg** (CDA): Dat is volkomen juist. Ik signaleer dat het wetsvoorstel een stap verder gaat dan hetgeen wij gewend waren ten aanzien van andere groepsacties.

Mevrouw **Salomons** (PvdA): In het consumentenrecht in engere zin wordt daarmee overigens wel een begin gemaakt. Uw voorbeeld deugt niet.

De heer **Van der Burg** (CDA): De minister heeft gesproken over de belasting van de rechterlijke macht. Ik zal de stellige overtuiging van de minister niet ondergraven. Ik ben blij dat hij verwacht dat de rechterlijke macht in ieder geval op termijn minder zal worden belast. Hij deelde mee dat in de BRD weinig gebruik wordt gemaakt van de centrale verbodsactie. Dat betekent natuurlijk niet dat er juist in de aanloopperiode in Nederland geen veelvuldig gebruik van zal worden gemaakt, met name om de duidelijkheid te scheppen waar mevrouw Salomons om vraagt.

De minister heeft gezegd, dat het consumentenbelang bij het kabinet zeer zwaar weegt. Hij merkte op dat een snelle toepasbaarheid van de algemene voorwaarden voor de handel en industrie beter is dan de mogelijkheid dat de rechter een tegenwerping maakt. Op grond van dit alles is hij bereid achter dit wetsvoorstel te blijven staan, ondanks de 13 punten van Geelhoed. Ik neem daar kennis van.

De minister heeft verder nogmaals uiteengezet, waarom het kabinet de commissie-Van der Grinten niet gevolgd heeft. Ik heb begrepen dat het 'springende' punt is dat het kabinet alles afwegende vindt dat een verfiende regeling ter bescherming van de consumenten de voorkeur verdient boven een open norm. Zeer verhelderend vond ik het dat de regeringscommissaris nog eens gewezen heeft op het arrest van de Hoge Raad uit 1982 waardoor de in

mijn optiek zo gewenste jurisprudentievormende taak van de Hoge Raad een halt is toegeeroepen.

Dat leidt onmiddellijk tot de opmerking dat ik gemist heb, wat nu eigenlijk de maatschappelijke prioriteit is tussen 1984 en 1990, want in die hele periode van zes jaar zal er helemaal niets gebeuren, aangezien de regeringscommissaris en de minister onderschreven hebben, dat een open norm een onvoldoende efficiënte bescherming van de consument oplevert. Wat dat betreft blijven wij in de vervelende situatie verkeren, dat daarover pas helderheid kan worden verkregen nadat dit wetsvoorstel eventueel in werking zal zijn getreden. Ik moet eerlijk zeggen dat ik het jammer vind dat de minister gezegd heeft dat hij helemaal niets voelt voor een 'voortrein', voor een experiment met een wet die een aantal jaren geldt, om ervaring op te doen, om te weten te komen, wat nu precies die onereuze bedingen blijken te zijn. Zo'n wet zou ons kunnen helpen om eventueel deze wet op onderdelen te wijzigen. Maar de minister verwerpt deze suggestie. Ik vind dat jammer, omdat er – ik zeg het nogmaals – van de maatschappelijke prioriteit tussen 1984 en 1990 niets terecht komt.

De heer **Salomons** (PvdA): Pleit de heer Van den Burg er nu echt serieus voor – daar zou hij natuurlijk best steun van mijn fractie voor kunnen krijgen – om analoog aan de situatie die wij bij de behandeling van de echtscheidingsregeling hebben meegemaakt, zo snel mogelijk tot een wet van ongeveer deze strekking te komen, als voortrein voor het invoeren van het nieuwe BW? Overigens zou ik er niet voor willen pleiten om dan deze exercitie maar te staken. Ik verwacht dan in ieder geval een initiatief-ontwerp van de heer Van der Burg.

Minister **Korthals Altes**: Ik heb het idee dat de heer Van der Burg mij verwijt dat ik de voortrein niet wil nemen omdat het een voortrein is. Zo is het niet; ik wil die voortrein niet nemen omdat hij de verkeerde kant op gaat.

De heer **Van den Burg** (CDA): Ik signaleer dat gezegd wordt dat de open norm van de jurisprudentie niet voldoet aan de eis van effectieve bescherming. Ik signaleer verder dat dit dan nog jaren zal voortduren. Ik merk op dat suggesties om te komen tot een wetgeving die ons nu al meer inzicht zou kunnen geven in die

onereuze bedingen, niet gehonoreerd worden. Ik zal mij nader beraden op de consequenties die hier voor mij uit voortvloeien.

De **Voorzitter**: Ik heb zoëven nogal dringend verzocht om niet te roken. Ik heb sinds dat verzoek menige vlam en heel wat rookpluimen gezien. Ik heb het niet voor mezelf gevraagd, maar voor mensen die slecht tegen rook kunnen. Ik verzoek de aanwezigen, geen nieuwe op te steken als hun genotsmiddel op is.

□

De heer **Korthals** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Ook ik wil de regering graag danken voor het uitvoerige antwoord, zowel van bewindslieden als van de regeringscommissaris. Ik heb gemerkt dat er bij de regering enige verbazing, bij mijn rechter buurvrouw irritatie en bij mijn linker buurman zelfs teleurstelling optrad omdat er na het eindverslag wellicht enige verandering van inzicht is gebleken.

De heer Schutte heeft zelfs gezegd, dat dit op zichzelf niet zo bezwaarlijk is, als je het boetekleed maar aantrekt. Ik ben bereid dat te doen, in zoverre dat ik zeg dat ik zeg dat hierover in de passage in het eindverslag over de unanimitie wellicht wat lichtvaardig is gelopen, hetgeen door omstandigheden is gebeurd. Ik moet hieraan toevoegen dat mijn inzicht in dit wetsvoorstel niet is veranderd. Ook op dat moment had ik dit inzicht namelijk nog niet. Wat dat betreft, is er dus sprake van een consequente lijn.

Immiddels is er een belangwekkend artikel door de heer Vollebregt geschreven. Dat heeft invloed gehad op de wijze waarop men dit probleem benadert. Ik zeg met nadruk, dat het altijd mogelijk moet zijn om over een wetsontwerp, wanneer men denkt dat men daarmee de verkeerde kant op gaat, ook al is het in het laatste stadium, opmerkingen te maken.

Ik ben begonnen te stellen, dat de gedachte die aan dit wetsontwerp ten grondslag ligt ook bij de VVD-fractie leeft. Het gaat tenslotte om bescherming van het consumentenbelang. Ook dat vinden wij dus bijzonder belangrijk. Als je alle factoren afweegt, is het evenwel de vraag, of je met het wetsontwerp zoals het er nu ligt, moet doorgaan. In dit verband heb ik de deregulering genoemd. De minister heeft daarop gezegd: het hoofdprincipe bij ons is geweest bescherming van de consument. Dat is belangrijk en daarom gaan wij door.



## Korthals

Ik meen er echter ook op gewezen te hebben dat dit wetsvoorstel wel degelijk nadelige effecten heeft, die wellicht niet nodig zijn en die tot verandering aanleiding kunnen geven. Ik heb de beperking van de contractsvrijheid genoemd. Ik heb ook gezegd, dat dit eventueel een zwaardere belasting voor de rechterlijke macht inhoudt. Andere voorbeelden zijn door mij genoemd. Wel moeten die aan de orde komen, als men bekijkt of men wil dereguleren. In dit verband heb ik één toetsingspunt van het rapport-Geelhoed genoemd. Tussen haakjes heb ik erop gewezen dat ook het toetsingspunt onder nr. 9 misschien tot een andere afweging aanleiding zou hebben gegeven. Mijn vraag aan de minister is geweest, of hij nadrukkelijk wil verklaren op grond waarvan hij dit niet heeft gedaan.

Wat is het probleem van mijn fractie bij dit wetsvoorstel? Gesteld is dat het wetsontwerp in feite op twee gedachten hinkt: enerzijds de bescherming van de consument en anderzijds de geldigheid van de overeenkomst. Die gedachte spint zich uit in de artikelen. De onderscheiding daarbij is niet altijd even duidelijk. Het gaat erom, een duidelijk wetsvoorstel tot stand te brengen. Ik heb dat ook nader toegelicht aan de hand van de artikelen 3 en 4 van het wetsvoorstel. Ik heb ook de arbitragebedingen genoemd. Die zijn niet altijd onder alle omstandigheden onredelijk; het hangt van de situatie af. De minister heeft mij daarop uitgedaagd, met nadere voorbeelden te komen. Ik zal dat te zijner tijd doen. Ik kan mij nu al voorstellen dat op basis van goede redenen bij voorbeeld het beding, genoemd in artikel 3, onder g, 'dat een wettelijke verjarings- of vervaltermijn waarbinnen de wederpartij enig recht moet geldend maken, tot een verjarings- onderscheidenlijk vervaltermijn van minder dan een jaar verkort', in een concrete situatie niet noodzakelijk onredelijk is en tot ongeldigheid moet leiden.

Juist het punt van de verwarring, dat ik naar voren heb gebracht, heeft mij ertoe gebracht, aan de regering het volgende voor te leggen. Er zijn nu allerlei nieuwe inzichten naar voren gebracht, ook met het artikel van de heer Vollebregt en via mijn inbreng. Is er nog enig bezwaar tegen om deze wetgeving nader te laten bekijken door een commissie, waarin alle belanghebbenden zitting hebben?

Mevrouw Salomons heeft daar duidelijk moeite mee. Zij vindt dat er

al zo vaak naar gekeken is. Naar het wetsontwerp, zoals het thans luidt, is echter nog maar in zeer geringe mate gekeken. Ik heb erop gewezen dat dit op zichzelf geen vertraging in de invoering van de wetgeving met zich brengt. Mijn vraag is dus zeer uitdrukkelijk geweest wat er tegen is het nog eens voor te leggen, met inachtneming van de bezwaren die ik in hoofdlijnen op dit wetsontwerp heb genoemd.

□

De heer **Schutte** (GPV): Mijnheer de Voorzitter! Ook ik wil de minister, de staatssecretaris en de regeringscommissaris danken voor hun duidelijke beantwoording. Ik wil beginnen bij het laatste punt in het betoog van de heer Korthals. Hij pikte de draad op bij mijn uitspraak over het boetekleed. Hij heeft in alle duidelijkheid daarover gesproken wat zijn persoonlijke benadering betreft. Ik voeg er wel aan toe dat de opstelling van de vaste Commissie voor Justitie in feite niets te maken heeft met de persoonlijke opstelling van de heer Korthals of van wie dan ook, hoewel de taken in allerlei grote fracties natuurlijk wel verdeeld worden.

De vaste Commissie voor Justitie bestaat uit ruim 20 leden, waaronder een substantieel aantal uit de VVD-fractie. Het feit dat de huidige woordvoerder in een bepaald stadium nog geen standpunt had, behoeft op zichzelf er niet toe te leiden dat dan ook het fractiestandpunt anders zou zijn. Misschien kan de heer Korthals nog duidelijk maken of het standpunt, dat hij nu verwoordt zijn persoonlijke standpunt is of dat van de VVD-fractie.

De heer **Korthals** (VVD): Het moet duidelijk zijn dat het in de praktijk anders werkt dan de heer Schutte nu voorstelt. De heer Schutte weet ook dat op het moment dat het eindverslag werd vastgesteld, zich een belangrijk ziektegeval in onze fractie voordeed, en wel bij degene die op dat moment woordvoerder was. Ik heb ook aangegeven dat dit wellicht een slip of de tongue is geweest en dat daar, in dat geval, niet op is gelet. Ik vind het, eerlijk gezegd, een beetje kinderachtig daarop voortdurend in te haken. Ik heb heel duidelijk gesteld, dat het altijd redelijk en mogelijk moet zijn om daarop terug te komen. Ik heb heel duidelijk aangegeven waar het in ons geval aan ligt.

De heer **Schutte** (GPV): Dat is duidelijk. Ik wil vervolgens op de inhoudelijke kant van de zaak komen. De heer Korthals zegt dat er duidelijk nieuwe

inzichten zijn. Ik heb in mijn eerste termijn getracht te betogen dat van echt nieuwe inzichten, die dan niet voor een deel zijn verwerkt in wijzigingen in het wetsontwerp, naar mijn gevoelen niet of nauwelijks sprake is. Toen ik mijn inbreng voorbereidde, heb ik nog eens het artikel van de heer Vollebregt en een recente brief van het Genootschap voor bedrijfsjuristen gelegd naast de brieven die de commissie hebben bereikt in het eerste stadium, toen het voorlopig verslag moest worden vastgesteld.

Ik vind dan een grote mate van parallelie tussen hetgeen nu wordt ingebracht en hetgeen toen is ingebracht. Uiteraard laat dit onverlet dat men alsnog overtuigd kan raken van de juistheid van argumenten die in een later stadium worden ingebracht. Dat is ieders recht. Naar mijn gevoelen is er echter geen sprake van nieuwe inzichten, die de commissie nu pas bekend worden.

Wellicht is er wel sprake van een alsnog overtuigd raken van de juistheid van die argumenten. Dat is een volstrekt legitieme zaak. Dan moet men het alleen daarop gooien. Ik moet dan constateren dat niet iedereen dat in eerste termijn heeft gedaan. Integendeel, in eerste termijn is ook gesteld dat er sprake zou zijn van het geven van een politiek oordeel in het laatste stadium, namelijk bij de mondelinge behandeling van het wetsontwerp. Dan zeg ik dat dit politieke oordeel door de commissie duidelijk in het eerste stadium is gegeven.

Ook dat oordeel kan door ieder lid in een later stadium gewijzigd worden. Laat dan echter het argument zijn, zoals de heer Korthals voor zichzelf zegt, dat men later aan het twijfelen is geraakt en dat men alsnog overtuigd is geraakt van argumenten. Als wij het zo niet zuiver stellen, zullen wij vragen gaan oproepen, ook naar buiten toe, over het functioneren van de Kamer in het algemeen en van de vaste Commissie voor Justitie in het bijzonder. Als er één ding is waaraan wij in het kader van wetgeving geen behoefte hebben, is dat het ontstaan van onduidelijkheid over de taakopvatting en het functioneren van de vaste Commissie voor Justitie bij wetgeving.

De heer **Korthals** (VVD): Ik wil hierop kort reageren. Het gaat om een passage op bladzijde 13 van de nota naar aanleiding van het eindverslag. Naar aanleiding daarvan wordt gesuggereerd dat de fractie van de VVD van standpunt is veranderd.

## Schutte

Hiervan is geen sprake. Ten onrechte staat in die passage dat er unanieme instemming is, uiteindelijk met uitzondering van de fractie van het GPV. Dit had niet mogen gebeuren.

Mevrouw **Salomons** (PvdA): Dit gaat een bedenkelijke kant op. Er zouden in de stukken passages staan die hierin ten onrechte zijn opgenomen door degene die deze op schrift heeft gesteld. In tegenstelling tot de heer **Korthals** ben ik van het begin tot het einde bij de beraadslaging geweest; ik meen dat ik één dag heb gemist. Voor de zorgvuldigheid en ter vermijding van misverstanden ten opzichte van de griffie maak ik duidelijk dat wij vanaf het begin in aanwezigheid van een lid van de fractie van de VVD en overwegend van het lid van de fractie van het CDA dat nu hier aanwezig is, unaniem over vraagpunten en ook over dit punt hebben beslist.

De **Voorzitter**: Ik sluit mij aan bij de woorden van mevrouw **Salomons**. Ik wijs erop dat er altijd een proef van een verslag dat moet worden vastgesteld, in de commissie rondgaat. Is men van mening dat enigerlei fractiestandpunt onvoldoende tot zijn recht komt, dan is dat het moment om correctie te vragen. Als het verslag is vastgesteld, is het echter zoals het er staat. Het is dan een commissieverslag waaraan men gebonden is.

De heer **Korthals** (VVD): Er dreigen weer misverstanden te ontstaan. Er is geen sprake van een verwijt aan de griffier. Ik heb willen betogen dat toentertijd door omstandigheden het woord 'unaniem' aan de aandacht van de fractie van de VVD is ontglipt.

De **Voorzitter**: Als u de hand in eigen boezem steekt, ga ik ermee akkoord.

Mevrouw **Salomons** (PvdA): Wij hebben niet één keer hierover vergaderd, maar langdurig in een aantal eerdere vergaderingen in aanwezigheid van een lid van de fractie van de VVD. Toen werd het standpunt nog gedeeld.

De heer **Schutte** (GPV): De discussie spitst zich toe op één woord in de nota naar aanleiding van het eindverslag. De heer **Korthals** heeft hierover duidelijkheid gegeven. Het gaat mij veel meer om de algemene lijn, waarop ik al eerder heb gewezen. Al in het voorlopige verslag is een unaniem standpunt over de noodzaak van deze wetgeving ingenomen. Deze koers is toen uitgestippeld, unaniem. Hierop mag men natuurlijk terugkomen, maar dan moet men dit ook

ronduit zeggen en niet verklaren dat het niet om een politiek oordeel ging. Deze woorden richt ik niet in de eerste plaats tot de heer **Korthals**, die dit niet heeft verklaard, maar wel tot de heer **Van der Burg**, die het bij interruptie in eerste termijn duidelijk heeft gezegd.

Mijn conclusie is dat er niets echt nieuws is aangevoerd waardoor wij tot een ander standpunt moeten komen. Ieder mag dit voor zich zelf taxeren. Ik meen dat de minister in zijn antwoord duidelijk heeft gemaakt dat handhaving van de bestaande wetgeving als alternatief voor het wetsontwerp de consument niet echt helpt. Ik heb van hem begrepen dat ook de gebruiker hierdoor niet echt wordt geholpen. Ik neem aan dat de minister ook heeft bedoeld te zeggen en zal handhaven dat hij het wetsontwerp niet opnieuw zal overwegen, tenzij fundamentele, nieuwe bezwaren naar voren komen.

De vraag is nog wat tot 1990 moet gebeuren. Dit is een reëel punt, omdat wij weten dat de invoering van het wetsontwerp, ook als het wordt aanvaard, nog geruime tijd zal vergen. Een vraag is ook of er een voortrein moet komen. Moet hierbij niet worden overwogen dat de wetgever duidelijkheid heeft verschaft over zijn ideeën over de algemene voorwaarden, als de Tweede en de Eerste Kamer het wetsontwerp in enigerlei versie hebben aanvaard, al treedt het nog niet in werking? Dit kan ook enige werking hebben voor het bedrijfsleven, dat moet overwogen of het doorgaat met het gebruik van algemene voorwaarden, die mettertijd tot moeilijkheden kunnen leiden.

Wellicht heeft aanvaarding van het wetsontwerp ook enige werking bij de rechter, die kan worden geconfronteerd met zaken die hiermee te maken hebben, hoewel de wet nog niet van toepassing is.

Ik denk derhalve dat niet zonder meer gesteld kan worden dat er een volledig vacuüm zal ontstaan als de wet wellicht in 1985 in het Staatsblad komt, terwijl de inwerkingtreding misschien in 1990 zal plaatsvinden. Ik denk dat er in die tussentijd al een proces in werking kan worden gesteld, dank zij het feit dat de wetgever duidelijkheid heeft betracht. Het alternatief – de zaak opzij leggen en nagaan of er tijdelijk niet iets kan worden gedaan om vervolgens straks nog eens naar een wettelijke regeling te kijken – zal ertoe leiden dat de situatie van onzekerheid nog een x aantal jaren voortduurt; daarmee is niemand gediend.



Minister **Korthals Altes**: Mijnheer de Voorzitter! Mevrouw **Salomons** heeft gewezen op de onwenselijkheid om op dit stuk rechtersrecht te laten voortbestaan. Zij heeft gezegd dat de wetgever in dit soort zaken moet spreken. Ik ben dit graag met haar eens. Ik vind dat al op te veel terreinen de wetgever het voortouw heeft laten glijpen dat hij eigenlijk behoort vast te houden, en heeft afgewacht wat de rechter ervan maakt.

Wij hebben nu gehoord dat de Hoge Raad met de huidige wetgeving niet veel verder komt. Dat is een belangrijk gegeven. Het lijkt mij een belangrijke aansporing om met een wetsontwerp voort te gaan. Dit wetsontwerp ligt er nu eenmaal en tot vanochtend mochten wij ervan uitgaan dat we op deze voet verder konden gaan, zij het dat op niet onbelangrijke details nog wel eens belangrijke wijzigingsvoorstellen zouden kunnen komen. Dit is echter nog niet aan de orde.

Ik ben blij dat mevrouw **Salomons** begrip toont voor het feit, dat men er met het criterium betreffende het aantal werknemers ook niet altijd uitkomt. Ik denk dat wij die discussie nog eens in alle rust met elkaar moeten voortzetten. Ik begrijp namelijk heel wel, dat het in de praktijk toepassen van het begrip 'consument' – zoals het nu is omschreven – op moeilijkheden kan stuiten, doordat zich de door mevrouw **Salomons** omschreven grensgevallen kunnen voordoen. Nu moet ik de hoop wegnemen – ik zeg daarmee voor mevrouw **Salomons** niets nieuws, zo denk ik – dat we een zo duidelijke definitie zouden kunnen geven, dat er voor de rechter niets meer te beslissen valt.

Er zullen altijd, hoe dan ook, van die grensgevallen zijn, waarbij geoordeeld zal moeten worden of sprake dient te zijn van een extensieve of een beperkende uitleg. Die grensgevallen zijn er inderdaad, wanneer iemand – in de voorbeelden van mevrouw **Salomons** – zowel privé als zakelijk een opdracht geeft. Zolang het fiscale regime in Nederland is zoals het is, zal het altijd wel een zakelijke opdracht zijn. Ik weet echter niet, of dit de zaak civielrechtelijk oplost!

Mevrouw **Salomons** (PvdA): In mijn geval wel! Maar het probleem is niet weg!

Minister **Korthals Altes**: Mevrouw **Salomons** heeft voorts opgemerkt dat de deregulering niet ten koste mag

## Korthals Altes

gaan van de onmondigen – zelf heb ik hier gesproken van de 'economisch zwakkeren'. Ik kom op die deregulering nog even terug in verband met de nadere opmerkingen van de heren Van der Burg en Korthals. Hier wil ik zeggen dat wij mijns inziens bij de deregulering voorop moeten blijven stellen de vraag, of een zaak die men politiek wenst te verwezenlijken, op deze weg het best verwezenlijkt kan worden. Dit is ook het eerste toetsingspunt van de commissie-Geelhoed.

De regering is bepaald niet doof voor voorstellen die beter zouden zijn dan de voorstellen die wij hebben gedaan. Het enige alternatief evenwel dat in deze fase ter tafel is gekomen, is het voorstel dat vanochtend door de heer Van der Burg is gedaan. Deze heeft inderdaad concreet aangegeven hoe de tijdelijke regeling er naar zijn oordeel uit zou kunnen zien. Ik heb echter op het eerste gezicht fundamentele bezwaren tegen twee van de drie onderdelen van dit voorstel.

Het eerste criterium bestaat immers al: dat is een regel van interpretatie. Met de afkoelingsperiode kan ik niet uit de voeten, terwijl de regel inzake de beperkende werking van de goede trouw al in de wet staat.

De regeringscommissaris heeft uitgelegd, dat vanwege het feitelijke karakter van de uitleg van overeenkomsten de Hoge Raad niet veel verder komt dan de uitspraken die tot nog toe zijn gedaan.

De heer Van der Burg heeft nu vastgesteld, dat de regering kennelijk vasthoudt aan wat hij bij herhaling omschrijft als een verfijnde wettelijke regeling. Nogmaals, na een discussie in de jaren 1974–1975 is van de regering een initiatief gevraagd. Daarbij is zij niet over één nacht ijs gegaan. In die periode en daarna is overleg gevoerd met alle mogelijke betrokken beroepsgroepen, consumentenorganisaties en zeer zeker ook met het bedrijfsleven. Dat heeft ertoe geleid, dat een systeem is gekozen dat zeer veel gelijkt op dat in de Bondsrepubliek.

Er is geen verfijnde wettelijke regeling uitgevonden die geheel van eigen bodem is. Zo is het niet. Er is gezien naar regelingen in Engeland, in de Skandinavische landen, in Israël, in Frankrijk, in Oostenrijk en in de Bondsrepubliek Duitsland. Wij lopen dus bepaald niet voorop. De vraag die men kan stellen, is of de ervaring in die landen met deze wetgeving van dien aard is, dat alle aanleiding bestaat niet op de ingeslagen wet

voort te gaan. Ik heb die signalen niet vernomen.

Mocht het zo zijn, dan moeten wij natuurlijk bezien of het verstandig is dat wij er bij blijven. Maar bij gebreke aan een aanvaardbaar alternatief en gezien de algemene instemming die in een eerdere fase toch leek te bestaan – ik laat nu in het midden of het eindverslag materieel juist is; formeel staat het natuurlijk zo vast als een huis – kon de regering naar mijn mening niet anders dan verwachten, dat deze regeling in beginsel de instemming van een zeer belangrijk deel van de Kamer zou verkrijgen, totdat haar duidelijk werd dat twee fracties, die samen wel een meerderheid vormen, er anders over dachten.

Ik zou het een ongelukkige zaak vinden als ik uit de woorden van de heer Van der Burg – 'het kabinet blijft erbij...'; 'de minister houdt vast aan ...' – zou moeten afleiden, dat hij zich door mij voor het blok ziet geplaatst. Zo is het ook niet. Ik heb vanochtend heel duidelijk gezegd, dat het deze Kamer zo goed als straks ook de Eerste Kamer, tot het allerlaatste stadium volkomen vrij staat om op een eenmaal ingeslagen weg terug te keren.

Als iemand hier tot de conclusie komt, dat wij bezig zijn om het verkeerd te doen hetzij op basis van een publikatie in het Nederlands Juristenblad hetzij om welke andere reden dan ook, zal ik de laatste zijn om iemand het recht te betwisten dat gewijzigde inzicht te volgen.

Ik zou het echter betreuren als wordt gezegd, dat de regering eraan vasthoudt, dat het kabinet erbij blijft en de minister zo geporteerd is voor deze verfijnde wettelijke regeling en dat de Kamer verder resteert. Zo is het niet helemaal.

Zeker is, dat de regering destijds deze weg heeft uitgestippeld en dat zij in het overleg met deze commissie tot de conclusie is gekomen, dat deze weg alleszins begaanbaar leek. Om die reden ben ik vanochtend welgemoed op pad gegaan om te zien wat die weg ons verder zou bieden. Toen werd ons echter een voortrein geboden, waarop naar mijn indruk toch een andere bestemming stond.

Het kan zijn dat die trein eerder aankomt, maar hij komt ergens anders aan dan ons tot nu toe voor ogen stond. Daartegen richten zich mijn bezwaren. Ik wil in dit verband alvast ingaan op hetgeen de heer Schutte begrijpelijkerwijs heeft beziggehouden. Als wij op deze weg voortgaan en als deze wet dus het Staatsblad haalt, moet dan vervolgens

worden gewacht op de echte invoering van de boeken 3, 5 en 6 van het nieuwe Burgerlijk Wetboek in 1989/1990, voordat de consumentenbescherming daadwerkelijk gaat gelden? Ik durf geen uitspraak te doen over de vraag, of een partiële invoering in een eerdere fase mogelijk is. Ik wil nu niet uitsluiten dat dit ooit zal kunnen gebeuren.

Echter, gelet op de spanning tussen het geldend burgerlijk recht en het nieuw burgerlijk recht durf ik nu niet te stellen dat, als dit wetsontwerp binnen enige maanden het Staatsblad mocht bereiken, dit deel eruit gelicht kan worden om vervolgens een wetsontwerp tot partiële invoering in te dienen. Ik wil dit ook niet bij voorbaat uitsluiten. Stel dat dit niet lukt, wat gebeurt er dan?

Op grond van de jurisprudentie die al 15 tot 20 jaar lang anticipeert op nieuw burgerlijk recht mogen wij aannemen dat de lagere rechter van de mogelijkheden die deze regels zullen geven tot anticiperen, gebruik zal maken. Het gaat ook hierbij vrijwel steeds om zaken die waarschijnlijk alleen door de 'feitenrechter' in de praktijk kunnen worden toegepast. Van hem zijn wij in eerste instantie afhankelijk. Ik kan mij voorstellen dat de rechter die over de feiten oordeelt, de maatstaven die in de artikelen 3 en 4 zijn neergelegd, hanteert.

Ik kan mij ook voorstellen dat een belangrijk deel van het bedrijfsleven niet wacht tot 1990, maar al eerder bereid is algemene voorwaarden te laten aanpassen of zelf aan te passen aan de geest van de tijd, aannemende dat het dan gaat om hetgeen wij in het wetsontwerp neerleggen. Ik zal in dit verband een voorbeeld geven. Toen ik nog advocaat was, kwam de rijke consument niet bij mij langs. Het wetsontwerp was nog niet ingediend in juli 1981, of een cliënt die algemene voorwaarden placht te hanteren, kwam bij mij langs en zei: Wij moeten er nu snel mee beginnen om onze voorwaarden aan te passen. Ik heb toen tot enig geduld gemaand. Dat blijkt niet geheel overbodig te zijn geweest. Ik denk dat die bereidheid er bij velen zal zijn.

De heer Van der Burg heeft gevraagd of de regering erbij blijft dat deze wet het geëigende middel is om de consument te beschermen. Ik herhaal dat de regering uiteraard in alle fasen van overleg bereid is geweest om haar mening voor een betere te geven. Echter, tot nu toe was er weinig aanleiding om van deze weg af te stappen. Er is veel kritiek geweest



## Korthals Altes

en daar hebben wij ook publiekelijk op geantwoord. Dat is in ieder geval gebeurd, toen het ging om de kritiek van de commissie-Van der Grinten. Wij hebben daarna geen signalen uit de Kamer opgevangen, waaruit bleek dat wij aan de kritiek wel gevolg hadden moeten geven en dat wij het wetsontwerp verder hadden moeten wijzigen dan wij aanvankelijk wilden doen.

Ik blijf betwisten dat er sprake is van toepassing van de leer van het *justum pretium*, als wij zeggen dat er geen onevenredig bezwarende voorwaarde mag worden gesteld. Ik wijs erop; dat dit niet in algemene zin intrede gaat doen als toetsingscriterium bij het beoordelen van overeenkomsten tussen partijen.

Het begrip 'onredelijke bezwarendheid' van een voorwaarde geldt specifiek bij de algemene voorwaarden, zijnde voorwaarden die eenzijdig plegen te worden opgesteld, die geen onderwerp van onderhandeling vormen en waaraan de wederpartij veelal is onderworpen zonder dat hij of zij de inhoud daarvan kent. Dat geeft voldoende grond ervoor te zorgen dat de wet onevenredige bezwarendheid van een dergelijke voorwaarde verklaart tot grond van vernietigbaarheid van de desbetreffende bepaling.

Wij kunnen dan nog twisten over de vraag of het Hof pseudo-wetgever wordt door aan een rechtspersoon die een bepaald belang vertegenwoordigt een actie toe te kennen. In de letterlijke zin des woords is eigenlijk geen sprake van een groepsactie, maar van een actie van een rechtspersoon die een bepaald belang vertegenwoordigt. Een dergelijke rechtspersoon kennen wij ook bij misleidende reclame (artikel 1416c).

Ook bij groepsacties kennen wij rechtspersonen die als vertegenwoordiger van een bepaalde groepering optreden. Door de Hoge Raad is dit erkend. Ik wijs hierbij op acties van de Landelijke specialistenvereniging en de Koninklijke notariële broederschap toen deze instellingen de nietigheid wilden inroepen van prijzenbeschikkingen die door de overheid waren geslagen. Die vorderingen zijn toegewezen, en waren dus ook ontvankelijk, zoals uit die uitspraken is gebleken.

Mevrouw Salomons (PvdA): Die groeperingen waren niet met uitsluiting van andere ontvankelijk verklaard. Dat is hierbij namelijk wel het geval.

Minister Korthals Altes: Dat is inderdaad een verschil. Maar de vraag die de heer Van der Burg aan de orde stelde, was niet of anderen niet ontvankelijk waren, maar of het Hof, als over een dergelijke actie uitspraak wordt gedaan, op dat ogenblik als pseudowetgever optreedt. Dat is niet het geval.

De heer Van der Burg heeft eveneens gevraagd wat de maatschappelijke prioriteit is tussen nu en 1990. Men moet mij niet vragen, het onmogelijke te realiseren. Het belang van eerdere invoering van een nieuw Burgerlijk Wetboek heb ik destijds mede bepleit aan de hand van het feit dat het zo ongelukkig was dat aanpassing aan maatschappelijke ontwikkelingen daardoor ook zo lang op zich zou laten wachten. Ik ben best bereid op een zeker moment te onderzoeken of de mogelijkheid bestaat, dit gedeelte eerder in werking te laten treden.

Daarnaast heb ik goede grond te verwachten dat de rechter die veelal in de jurisprudentie zeer wel oog blijkt te hebben voor maatschappelijke ontwikkelingen, zich door deze nieuwe wetgeving gesterkt zal weten om zijn uitspraken aan te passen aan de maatschappelijke ontwikkelingen, ook al is de nieuwe wet nog niet in werking getreden.

Ik kan dus nog geen uitspraak doen over de vraag of er een 'voortrein' gaat rijden. Een voortrein die rijdt in de richting zoals aangeduid door de heer Van der Burg, wil ik nog niet op de rails zetten of aankondigen.

De heer Korthals heeft gewezen op nadelige effecten die optreden naast het door hem erkende belang van het beschermen van de positie van de consument. Hij ziet als een van die nadelige effecten het beperken van de contractsvrijheid.

Ik vind dat je pas kunt beoordelen of een beperking van de contractsvrijheid een nadeel is, wanneer je een concreet geval voor ogen neemt. Daarbij moet je afwegen of het inderdaad een wezenlijk nadeel is, en of het een nadeel is dat voor de wetgever van enige relevantie is. Ik geef als voorbeeld artikel 3, sub d: Als onredelijk bezwarend wordt aangemerkt een in de algemene voorwaarden voorkomend beding, dat de beoordeling van de vraag of de gebruiker in de nakoming van één of meer van zijn verbintenissen is te kort geschoten aan hem zelf overlaat, of dat de uitoefening van de rechten die de wederpartij ter zake van een zodanige tekortkoming volgens de wet toekomen, afhankelijk stelt van de

voorwaarde dat deze eerst een derde in rechte heeft aangesproken.

Ten aanzien van het eerste deel hiervan merk ik op, dat ik mij herinner dat er al heel lang geleden rechtspraak van de Hoge Raad is geweest die dit soort van bedingen als in strijd met de objectieve goede trouw heeft verklaard. In dit opzicht is er dus helemaal geen sprake van een verdergaande beperking dan een beperking die in de rechtspraak al was aangelegd. Nogmaals, wanneer ter zake van één van deze bedingen – het gaat om de bedingen a tot en met o van artikel 3 – duidelijk wordt gemaakt dat het inderdaad onredelijk bezwarend is voor de gebruiker dat hij deze niet als standaardvoorwaarde mag toepassen – het behoeft helemaal niet in algemene zin – dan ben ik altijd voor een gesprek daarover te vinden.

Ik vind het moeilijk om nu na de voorbereiding die wij al hebben gehad, opnieuw met betrekkelijk globale bezwaren – zoals: 'het is een beperking van de contractsvrijheid en het werkt verstarrend' – rekening te houden en daarover te spreken. Ik zie niet in wat er verstarrend werkt wanneer zo'n bepaling sub d verboden wordt, omdat die onredelijk bezwarend wordt geacht wanneer die in de algemene voorwaarden voorkomt.

Ik begrijp ook niet helemaal waarom opnieuw de kwestie van het arbitragebeding is genoemd. De desbetreffende bepaling is niet onbelangrijk gewijzigd. Zij betreft het geval dat een ander dan de rechter of een ander dan arbiters – arbitrage is uitdrukkelijk toegelaten – een zaak beoordeelt. Het gaat alleen nog maar om bindend advies. Ook dat is een beding dat nog is toegelaten, zij het dat daarin, op het moment dat de gebruiker zich op die bepaling beroept, nog een termijn is van een maand waar binnen de wederpartij kan zeggen, toch de voorkeur te geven aan een beslissing door de gewone rechter.

Het lijkt mij dat wij daarmee een bijzonder evenwichtige bepaling hebben bereikt. Het gaat erom, ook in de laatste versie, dat een wederpartij die met algemene voorwaarden wordt geconfronteerd, die hij veelal eerst leest op het moment dat het conflict daar is en de gebruiker zich erop beroept, zich niet pas dan realiseert, dat het geschil dat voor de rechter behoort te komen, in dit geval aan een bindend adviseur wordt voorgelegd.

Ook van deze bepaling kan ik niet inzien wat voor verstarrende werking daarvan zou uitgaan en in hoeverre

## Korthals Altes

dit een onredelijke beperking is van de contractsvrijheid die niet volledig wordt gewettigd door het hierdoor beschermde belang van de consument.

Ten slotte kom ik te spreken over de vraag of wij nu opnieuw dit voorstel van wet, zoals het is gewijzigd, willen voorleggen aan een commissie. Daartoe zie ik, om tweeërlei redenen, geen aanleiding.

In de voorbereidende fase is dit ontwerp uitvoerig besproken met alle mogelijke organisaties die er belang bij hebben dat de regeling er wel komt of denken te hebben dat ze er niet komt. In de tweede plaats heeft de wetenschap en hebben alle betrokkenen zich in de tijd dat het wetsvoorstel aanhangig was, uitvoerig uitgelaten. Wij kennen de meningen exact en nauwkeurig. Die meningen hebben wij kunnen wegen.

Bij degenen die zich hierover hebben uitgelaten hoort ook de dereguleringscommissie-Van der Grinten. Ik meen dat nu voor de Kamer alle gegevens ter tafel liggen om ja of nee te kunnen zeggen. Dan moet men niet gaan zeggen dat men toch nog meer wil weten. Hoe de beslissing ook uitvalt, zij zal nu toch echt door de Kamer genomen moeten worden. Daarvoor liggen voldoende gegevens ter tafel.

□

De heer **Snijders**: Mijnheer de Voorzitter! Er is gesproken over de contractsvrijheid. Wij moeten goed in het oog houden dat wij in dezen niet praten over een beperking van de contractsvrijheid, maar over een beperking van de mogelijkheid om de contractsvrijheid te beperken. Het uitgangspunt is namelijk dat de standaardvoorwaarden, die eenzijdig worden opgelegd en waarover men niet kan onderhandelen, een beperking van de contractsvrijheid opleveren, waartegenover de wetgever dan probeert iets te doen. Dat is niet gemakkelijk en dat leidt dan tot een wetsontwerp als dit.

Dit is tegelijkertijd een antwoord op de justum pretium-gedachte, waarover ook even is gediscussieerd. Het gaat hier namelijk om het herstellen van een evenwicht van een geheel andere orde als waarover men praat wanneer men het woord justum pretium laat vallen. Daarbij moet men namelijk denken aan een tegenprestatie tegenover een prestatie, die met elkaar in evenwicht moeten zijn. Het gaat hier ook wel om een zekere

evenwichtigheid, maar dan om een evenwichtigheid van een geheel andere orde, namelijk *grosso modo* om de vraag wat de rechten en verplichtingen zijn als er iets mis gaat met het contract. Dat is een heel ander soort evenwicht. Kort samengevat gaat het om de evenwichtigheid van de exoneraties.

Men kan erover discussiëren of dat nog iets met de prijs te maken heeft. In de praktijk blijkt dat *grosso modo* niet het geval te zijn. Ik zeg *grosso modo*, want er zijn uitzonderingen, zoals bij dumpartikelen. *Grosso modo* wordt voor de consument de prijs niet of althans in geringe mate bepaald door de voorwaarden waarop hij koopt.

De **Voorzitter**: Het lijkt mij juist ons nu even op de orde te bezinnen. Zie ik het wel, dan is voor de regeringsfracties de situatie ontstaan dat men zich nader wil beraden in de kring van de fractie (de heer Van der Burg) of dat men een commissie aan het werk wil zien gaan (de heer Korthals) alvorens men voldoende geïnformeerd is om over het wetsontwerp te oordelen. Ik kan mij voorstellen dat dit consequenties heeft voor de artikelsgewijze behandeling. Men acht zich onvoldoende voorbereid door onvoldoende informatie van buiten. Beide sprekers hebben dat naar voren gebracht.

De heer Van der Burg zegt dat de discussie van 1975 weer opgenomen zou moeten worden en dat er een maatschappelijk prijskaartje aan moet worden gehangen. De heer Korthals wil alle belanghebbenden nog eens een keer in een commissie hebben. Ik kan mij voorstellen dat men pas dan meent klaar te zijn voor een gedetailleerde behandeling van het wetsvoorstel en de artikelen als men die informatie heeft.

Wat betekent dit nu? De beide fracties vonden de minister tegenover zich, die van mening was dat de behandeling van het wetsvoorstel, zoals het daar ligt, door moet gaan. Nu lijkt mij een conflict te zijn ontstaan.

Moet ik nu aannemen, dat ik van beide fracties of een van beide fracties een motie tegemoet kan zien?

Terzijde wil ik nog opmerken, dat de hele situatie ons aanleiding moet geven om binnen de vaste commissie ons te bezinnen op de werkwijze die we tot dusverre ten aanzien van het nieuwe BW hebben gevolgd, een werkwijze die we om spoedswille in 1975 hebben opgenomen om zorgvuldigheid aan spoed te paren ten einde de wordingsweg van het nieuwe BW

niet te lang te doen zijn. Ik wijs erop, dat de voorbereiding tot nu toe bijzonder zorgvuldig is geweest. Zij vond plaats in een subcommissie van de vaste commissie, terzijde gestaan door een hard en zorgvuldig werkende bijzondere griffier. Ik meen, dat wij nu een bijzonder groot goed in de waagschaal stellen en dat dit tot bezinning noopt.

De heer **Korthals** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Ik heb de grondslag van het wetsvoorstel aan de orde gesteld. Ik heb gezegd, dat de gedachte die eraan ten grondslag ligt, op zichzelf aanvaardbaar is. Naar mijn oordeel is door het hinken op twee gedachten het wetsvoorstel duidelijk onvolledig. Ik had gehoopt, dat de minister mijn suggestie zou overnemen. Ervan uitgaande, dat het niet of nauwelijks zin heeft lukraak bij zo'n gevoelig wetsvoorstel met scherpe amendementen te komen, dacht ik, dat in een later stadium deze zaak opnieuw aan de orde zou komen.

Ik constateer, dat de minister niet de bereidheid heeft mijn voorstel over te nemen. Ik zou nu een motie kunnen indienen, maar ik zal dat niet doen. Procedureel is er nu ook geen bezwaar tegen, de behandeling voort te zetten. Het enige bezwaar dat er wel tegen kan worden aangevoerd is, dat zowel van de zijde van het CDA als van de VVD nu nog geen amendementen zijn ingediend. Men kan er wel van overtuigd zijn dat die er komen.

In een later stadium zal dan ook wederom over amendementen moeten worden gesproken. Een oplossing kan dus zijn, nu voorlopig door te gaan met de artikelsgewijze behandeling, voor zover mogelijk en met inachtneming van de amendementen die tot nu toe zijn ingediend. Een mogelijkheid is ook, de behandeling te verplaatsen naar een latere datum, zodat we dan alles tegelijk kunnen doen. Ik zelf geef de voorkeur aan de laatste mogelijkheid, maar ik ben er niet van overtuigd, dat iedereen het daarmee eens is.

De **Voorzitter**: Voor alle helderheid vat ik samen, dat u geen motie indient maar berust in het standpunt van de minister, dat hij niet met een ander voorstel wil komen en dat u aankondigt, dat van de zijde van uw fractie amendementen zijn te verwachten. Het wil mij voorkomen, dat daaruit de conclusie moet worden getrokken, dat wij nu de artikelen niet moeten behandelen, maar op die amendementen moeten wachten.

## Van der Burg

De heer **Van der Burg** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Ik ben gereed voor de artikelsgewijze behandeling. Ik ben nog niet zover, dat ik al amendementen aankondig. Het lijkt mij echter veel zinvoller om nu amendementen zijn aangekondigd, de gehele artikelsgewijze behandeling in een aparte UCV te doen, waarin wij dan een totaaloverzicht van alle wijzigingsvoorstellen hebben. Anders gaan we toch dubbel werk doen.

De **Voorzitter**: Materieel gesproken komt u op hetzelfde punt uit als de heer Korthals.

Mevrouw **Salomons** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Besloten is tot eerst algemene beschouwingen en vervolgens de artikelsgewijze behandeling. Ik neem aan, dat op het moment dat de artikelsgewijze behandeling start, de amendementen ingediend moeten zijn. Later kan er wel wat aan toegevoegd worden, maar dat kan dan te zijner tijd hooguit tot heropening van de beraadslaging leiden.

De **Voorzitter**: Dat is correct. De regel is dat een amendement in iedere fase van de behandeling van een wetsvoorstel kan worden ingediend, dus vanaf de indiening van het voorstel tot vlak voor de stemming.

De heer **Schutte** (GPV): Voorzitter! Wat was de gang van zaken? De commissie heeft de veelbesproken conclusie getrokken ten aanzien van het voldoende voorbereid zijn voor de *plenaire behandeling*; tussen een behandeling in een plenair debat en een behandeling in een UCV zit in dit verband geen verschil. De Kamer heeft op voorstel van de Voorzitter besloten, een UCV te beleggen met als agenda algemene beschouwingen plus artikelsgewijze behandeling van dit wetsvoorstel. Daaraan hebben wij ons gezet.

Het zou denkbaar zijn dat aan het begin van een UCV wordt gezegd: er zijn geheel nieuwe ontwikkelingen, dus misschien is het zinnig, de behandeling te stoppen. Als zo'n motie zou zijn ingediend aan het begin van deze UCV zou daarover, gezien de opkomst, waarschijnlijk niet eens gestemd zijn, maar dat is een nevenverschijnsel.

Ik vind het echter wat merkwaardig, wel een deel van wat op de agenda staat te behandelen en daarna te zeggen: 'wij kunnen niet spreken over hetgeen staat op de rest van de agenda', terwijl dat wel voldoende was voorbereid naar het oordeel van

de commissie. Ik vind het eigenlijk niet juist, halverwege de discussie te stoppen.

Mevrouw Salomons heeft er terecht op gewezen, dat er daarna nog alle gelegenheid is, het debat weer op te nemen, *hetzij plenair – eventueel met nieuwe amendementen* – hetzij in een vervolgc-UCV. Hooguit zou je uit een soort van pragmatisme kunnen zeggen: misschien is het wel handig, de regels een beetje de regels te laten en nu te zeggen dat wij naar huis gaan, morgen er nog eens over nadenken en een volgende keer samenkomen. Ik vrees echter dat het dan wel nieuwjaar wordt.

De **Voorzitter**: Ik begrijp deze opmerkingen, die ik van grote waarde acht. De heer Schutte had het over de commissie, die van oordeel zou zijn enz. Wij hebben vandaag moeten vaststellen, dat de eenheid van de commissie in deze materie een illusie is gebleken te zijn. Dat is een feit, dat vanochtend is opgekomen. Het gaat om twee fracties, die samen een kamermeerderheid kunnen veroorzaken, zoals men weet, die deze opvatting aanhangen.

Onder die omstandigheden zou ik het bezwaarlijk vinden om tegen beter weten in nu met de artikelsgewijze behandeling te beginnen, terwijl het aan zekerheid grenzend vermoeden bestaat dat met name de VVD-fractie, die zich op dit punt het meest pregnant heeft uitgesproken, na zelf organisaties geraadpleegd te hebben, neem ik aan, amendementen zal indienen.

Weliswaar kunnen wij in twee UCV's of in een plenair debat de zaak opnieuw aan de orde stellen, maar ik kan mij voorstellen, gezien de voorgeschiedenis, dat ten minste twee fracties in de feitelijke onmogelijkheid zijn om met vrucht te beraadslagen over de artikelen en de daarop voorgestelde amendementen. Dat is een nieuw feit, dat ons vandaag geworden is. Dat dilemma leg ik aan de commissie voor.

De heer **Schutte** (GPV): U hoorde mijn neiging tot pragmatisme.

De **Voorzitter**: Ja. Wij hebben een partij, die daar speciaal voor is opgericht en dat is niet die van de heer Schutte.

Pragmatisme brengt mij ertoe, aan de VVD-fractie te vragen hoeveel tijd zij denkt nodig te hebben om de amendementen in te dienen. Dan kunnen wij overzien wanneer het zinvol is, door te gaan.

De heer **Korthals** (VVD): Dat zou binnen een week kunnen.

De **Voorzitter**: U hebt eerst een half jaar nodig en dan kunt u binnen een week amenderen. U brengt mij in enige verwarring, moet ik zeggen.

De heer **Korthals** (VVD): Ik dacht dat ik u een plezier deed door te zeggen dat het snel kan. Het is er ons bepaald niet om te doen, enige onnodige vertraging tot stand te brengen. Ik begrijp dat al enige moeilijkheden teweeg zijn gebracht. Ik zal mijn best doen, die amendementen zo snel mogelijk in te dienen. Ik hoop dat het kan op een termijn van een week. Als u wat meer zekerheid wilt hebben, zou ik zeggen: binnen twee tot drie weken. Ik neem aan, dat u zo snel mogelijk door wilt gaan.

De **Voorzitter**: Dat wil ik en dat wil denk ik de hele samenleving. Men wil dat wij zo snel mogelijk voortgang maken met het nieuwe Burgerlijk Wetboek. Daarover hebben wij juist uitvoerig beraadslaagd, steeds op een datum, die op de vierde viel, viel mij op.

Als ik de zaak zo op de hand weeg, is mijn conclusie dat wij er beter aan doen, vandaag niet te beginnen met de artikelsgewijze behandeling. Ik heb van de minister begrepen dat hij die opvatting deelt, gezien de situatie die is ontstaan.

Ik stel daarom voor, het voor vandaag te laten bij de algemene beschouwingen. Ik kondig nu al aan, dat dit punt en dan met name de werkwijze van de commissie binnenkort op de agenda komt van de vaste commissie voor Justitie. Naar mij blijkt, kan de commissie zich hiermee verenigen.

De algemene beschouwingen worden gesloten.

Sluiting 16.28 uur.