

De Wolff

harddrugs, maar de politiek heeft ervoor gekozen om het rijden onder invloed niet op zo'n intensieve manier te vervolgen. Als dit wel het geval was, zouden wij met de daarbij behorende capaciteitsproblemen te maken hebben gehad.

Een ander belangrijk bezwaar tegen de noodwet betreft de huisvesting van meer personen in een cel. Dit is geen principieel, maar voor mijn fractie niettemin zwaarwegend bezwaar. Wij hebben al gesproken over de ervaringen in Zeist met de zespersoonscellen, de vierpersoonscellen en de nieuwe tweepersoonscellen. Deze laatste zien er keurig netjes uit, daar wil ik niets aan afdoen. De cellen zitten keurig in de verf en de voorzieningen zijn heel redelijk te noemen. Het blijft echter een probleem dat mensen daar met meer dan een persoon in een cel verblijven en geen enkele privacy hebben. Bovendien lopen zij het risico slachtoffer te worden van geweldpleging. Met de heer Van de Beeten ben ik het overigens eens dat het huisvesten van meer personen in een cel niet het grootste probleem is. Het wordt echter een probleem in combinatie met het feit dat de deur zo vaak dicht is en er nauwelijks of geen zinnige activiteiten voor de gedetineerden worden georganiseerd. Weliswaar staat de deur enkele uren per dag open, maar er is geen arbeid, geen zinnige vorm van recreatie, er is nauwelijks sport, nauwelijks de mogelijkheid om bezoek te ontvangen en er wordt niet aan resocialisatie gewerkt. Vooral deze combinatie is de reden dat mijn fractie de noodwet zeker niet gecontinueerd wil zien. Dat wil niet zeggen dat wij te allen tijde tegen de meerpersoonsbevolking van cellen zijn. Er valt met ons een discussie te voeren over het anders inrichten van cellen, maar dan gecombineerd met een verbetering van het dagprogramma van gedetineerden en niet met een verslechtering van het dagprogramma.

In Zeist zagen wij dat de mensen de hele dag een beetje rondhangen, meestal in de cel, soms met de deur open. Dat lijkt mij fnuikend, te meer daar het helemaal niet om de kortgestraften blijkt te gaan die wij – dat was misschien naïef een jaar geleden – op ons netvlies hadden toen de noodwet hier voor de eerste keer aan de orde was. Toen ging het ook in de publieke opinie en in de debatten over bolletjesslikkers, die

om biologische redenen nooit tot de langgestraften kunnen behoren. Nu blijkt dat de meeste gedetineerden juist niet tot deze categorie behoren en veel langer gedetineerd zullen blijven. Er wordt gesproken over circa negen maanden in de noodopvang. Dat is een behoorlijk lange tijd. Dan wreekt zich de meerpersoonsbewoning van cellen in combinatie met een buitengewoon sober dagprogramma eens te meer. Een van onze nieuwe bezwaren tegen de noodmaatregel is dat het in feite een voorziening voor een andere doelgroep blijkt te zijn dan wij een jaar geleden dachten. Zij betreft niet de kortgestrafte bolletjesslikkers, maar een categorie die veel langer gedetineerd zal blijven, veelal zelfs enkele jaren. De vraag is of de noodvoorziening voor die categorie geschikt is. Ik ben geneigd, die vraag met nee te beantwoorden.

Was de maatregel effectief? De minister is zelf de eerste om op pagina 2, dacht ik, van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aan te geven dat het verwachte effect is uitgebleven. Toch gaan wij op deze niet-effectieve weg door. Zo is er een soort ollekebollekepolitiek achteraf te constateren. De heer Van de Beeten vraagt of wij die mensen dan maar weer de straat op moeten sturen; dat is toch ook niet goed voor het aanzien van de rechtstaat. De minister zegt dat het maar tijdelijk is en dat hij wil proberen het in de Penitentiaire beginselenwet te incorporeren. Het is – de heer Holdijk heeft het ook gezegd – een experiment of een voorfase naar een algemene versobering van het regulier detentieregime. Wij zijn met de eerste stap die vorig jaar gezet is, meegesleurd in een proces waarvan wij op dat moment het eindmodel niet op tafel gelegd hebben gekregen. Wil de minister nu in ieder geval aangeven – ook in antwoord op de vragen van collega Van de Beeten – wat precies de agenda is die hij voert ten aanzien van de Penitentiaire beginselenwet? Wat is hij precies van plan met deze wet, als de noodvoorzieningen straks daarin moeten worden ondergebracht?

Voorzitter. Staat u mij een paar woorden toe over een onderwerp dat hierbij hoort, namelijk de pre-flight controls op Schiphol. Daarover heeft collega Halsema aan de overzijde op 13 december 2002 vragen gesteld.

Het betreft mensen die op reis naar de Antillen vlak voor hun vertrek te horen krijgen dat zij een negatief reisadvies hebben. Vervolgens kunnen zij niet reizen en zijn zij het geld voor hun ticket kwijt. Mijs inziens is dit vooral een civielrechtelijke aangelegenheid. Wat is de rechtsgrondslag voor deze negatieve reisadviezen? In de beantwoording verwees de minister op de Politiewet van 1993. Ik heb de Politiewet erop nageslagen, maar ik zie niet expliciet waar de politie de bevoegdheid aan ontleent om mensen van hun bewegingsvrijheid te beroven. Het staat in ieder geval niet in de Politiewet. Als het in een andere wet staat, verneem ik dit graag. Bovendien vraag ik de minister dringend, aan te geven hoe de politie en de marechaussee op Schiphol tot een selectie komen van de personen voor wie het negatieve reisadvies geldt. De minister heeft geantwoord dat hij dit niet zegt, omdat de vijand kan meeluisteren. Dit begrijp ik heel goed. Toch vind ik dat als er strafvorderlijk of politieel of in welke zin dan ook – dit is mij niet duidelijk – wordt opgetreden op een manier die fundamentele rechten, zoals het recht op bewegingsvrijheid van passagiers, frustreert, er een toetsbaarder beleid aan ten grondslag moet liggen dan het beleid van niets vertellen uit vrees dat de vijand er zijn voordeel mee zou kunnen doen.

De beraadslaging wordt geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Aanpassing van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek aan de richtlijn betreffende bepaalde aspecten van de verkoop van en de garanties voor consumptiegoederen (27809).**

De beraadslaging wordt geopend.

Voorzitter: Jurgens

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):
Voorzitter. Het wetsvoorstel waarover wij vandaag spreken, strekt tot uitvoering van richtlijn nr. 99/44/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie betreffende bepaalde aspecten van de verkoop van en de garanties voor

Broekers-Knol

consumptiegoederen. De richtlijn beoogt een gemeenschappelijk minimumniveau van consumentenbescherming te scheppen voor de verkoop van consumptiegoederen, die geldt onafhankelijk van de plaats van aankoop van deze goederen binnen de Gemeenschap. De achtergrond van de richtlijn is dat de consument in staat gesteld moet worden, ten volle van de interne markt te profiteren zonder daarbij belemmerd te worden door grote verschillen in wetgeving tussen de lidstaten op het terrein van de verkoop van consumptiegoederen.

De vraag is of dit doel met de richtlijn wordt bereikt. In mijn bijdrage namens de VVD-fractie zal ik vooral aandacht besteden aan het wettelijk bewijsvermoeden van artikel 18, lid 2, dat wil zeggen het rechtsvermoeden van artikel 5, lid 3, van de richtlijn, en daarnaast nog enkele andere punten aan de orde stellen, zoals evaluatie van de toepassing van de richtlijn en artikel 18, lid 3, betreffende de montagevoorschriften.

Door het wettelijk bewijsvermoeden van artikel 18, lid 2, wordt op voorhand als vaststaand aangenomen dat de zaak bij de aflevering niet aan de overeenkomst heeft beantwoordt als de afwijking van het overeengekomene zich binnen een termijn van zes maanden na aflevering openbaart. De verkoper kan vervolgens tegenbewijs leveren. Dit hoeft echter niet bewijs van het tegendeel te zijn. Het is voldoende dat de verkoper met het tegenbewijs zoveel twijfel zaait dat het vermoeden dat de zaak bij aflevering niet aan de overeenkomst heeft beantwoordt, niet houdbaar is. Vervolgens komt de bewijslast te rusten bij de koper. Hij zal alsnog moeten bewijzen dat de zaak bij aflevering niet aan de overeenkomst heeft beantwoordt.

De vraag is natuurlijk hoe wij ons dit moeten voorstellen bij levende have en planten. Hoe kan de verkoper tegenbewijs leveren dat "zoveel twijfel zaait"? Wat kan, mag en moet hij doen om de benodigde informatie te verzamelen? De koper heeft blijkens artikel 23, lid 1, vanaf het moment van ontdekken twee maanden de tijd om de verkoper van de klacht op de hoogte te brengen. De plant is inmiddels volledig verpieterd of dood; het dier dood en begraven. Wat moet de verkoper

dan? Graag een reactie hierop van de minister.

In de nadere memorie van toelichting stelt de minister dat de aard van bepaalde planten of dieren (zaken derhalve) zich mogelijk tegen de toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden van artikel 18, lid 2, kan verzetten. De rechter zal uitkomst moeten bieden. Allereerst zal hij de vraag moeten beantwoorden of de aard van de zaak zich tegen het toepassen van het wettelijk bewijsvermoeden verzet en zo ja, dan zal de koper moeten stellen en bewijzen dat de zaak reeds bij de aflevering niet aan de overeenkomst heeft beantwoordt. De richtlijn beoogt de consument te beschermen, maar is het reëel te veronderstellen dat in dit soort gevallen bij planten, konijnen, huisdieren en dergelijke de koper naar de rechter zal stappen om die bescherming daadwerkelijk te realiseren? Hoe beoordeelt de minister dit?

Voor zover mijn fractie bekend is, heeft Duitsland bij de totstandkoming van de richtlijn laten blijken het rechtsvermoeden van artikel 5, lid 3, van de richtlijn niet te wensen voor groot vee. Nederland heeft zich bij de stemming over artikel 5, lid 3, van stemming onthouden. Kan de minister een nadere toelichting geven over het Duitse en vooral het Nederlandse standpunt? Is bij de totstandkoming van de richtlijn voldoende aandacht besteed aan bewijsproblemen in verband met de koop van levende have, planten en dergelijke zaken?

Stel ik koop een gouden ketting in Italië. Bij thuiskomst blijkt de gouden ketting niet aan de overeenkomst te beantwoorden: wat goud leek en voor goud verkocht is, blijkt nep. Nederlands recht is van toepassing, omdat ik in Nederland mijn gewone verblijfplaats heb. Herstel van de ketting is niet mogelijk. Ik kan vervanging vragen, "echt" voor "nep", maar wat te doen als het antwoord "nee" is? Ik kan eventueel prijsvermindering vragen (de actio quanti minoris van artikel 22, lid 1, sub b) maar dat zal ook niet veel uithalen, want per slot van rekening is er al betaald. De ontbinding laat ik maar even buiten beschouwing. Kortom, ik kan een procedure starten, maar dat is min of meer zinloos want de verkoper verschijnt niet ter zitting en wordt bij verstek veroordeeld. Het komt er dus op neer dat de richtlijn in principe

voornamelijk binnen de landsgrenzen werkt en dan wordt het doel van de richtlijn – het doen van grensoverschrijdende aankopen en een ten volle profiteren door de consument van de interne markt – niet bereikt. Ik zou hierop graag een reactie van de minister hebben.

Kan de minister informatie verstrekken of er landen zijn, behalve Duitsland en wellicht Oostenrijk, die sinds de memorie van antwoord van 22 juli 2002 de richtlijn in de nationale wetgeving hebben omgezet en zo ja, welke landen dit zijn?

Evaluatie door de Commissie zal uiterlijk 7 juli 2006 plaats vinden. Hoe moet mijn fractie zich dit voorstellen als implementatie bij een groot aantal landen thans nog niet is geschied? Wanneer bij de evaluatie zou blijken dat het bewijsvermoeden van artikel 5, lid 3, van de richtlijn voor levende have en planten onwerkbaar is, is de minister dan bereid om eventueel aanpassing van het artikel te bepleiten?

Mijn laatste punt is misschien wat detaillistisch, maar is naar mijn oordeel niet van belang ontbloom. In artikel 18, lid 3, wordt gesproken over de montagevoorschriften die met de levering van de zaak aan de koper zijn verstrekt. Kan hieronder ook verstaan worden het opsturen van de montagevoorschriften enkele dagen na de aankoop of het, na de aankoop, elektronisch ter beschikking stellen van de montagevoorschriften? Of moeten de montagevoorschriften naar de letterlijke tekst van artikel 18, lid 3, inderdaad tegelijk met de levering verstrekt zijn? Kan een verkoper door de montagevoorschriften separaat van de aflevering te verstrekken zich aan de werking van artikel 18, lid 3, onttrekken? Wanneer de montagevoorschriften na de levering door de producent aan de koper worden verstrekt, hoe is dan de positie van de consument?

□

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Wetende dat mijn collega mevrouw Broekers hier vandaag met een hersenschudding het woord heeft gevoerd, vraag ik mij af hoe scherp de vragen zouden zijn geweest indien zij geheel gezond geweest was.

In juridisch Nederland wordt momenteel druk gewerkt aan het kennisnemen van het nieuwe

Van de Beeten

erfrecht. Ondanks het feit dat dit op verzoek van deze Kamer wat later is ingevoerd dan oorspronkelijk de bedoeling was, is het grootste deel van de Nederlandse advocatuur pas ná 1 januari begonnen met zich te verdiepen in het nieuwe erfrecht. Dat heeft geleid tot hele bizarre cursussen die met veel humor gepaard gaan, iets wat men niet zou verwachten bij het nieuwe erfrecht. Zo wordt het overgrote deel van de wetgeving behandeld aan de hand van in hoofdzaak testamentaire clausules zoals de "Monica Lewinsky-clausule", de "boedelbak- of Opel Mantra-clausule", de "Assepoester 1 en 2-bepaling", de "Yves Montand-bepaling" of de "sapcentrifugeregeling". Met andere woorden: zelfs van het erfrecht kun je nog een humoristische bezigheid maken. Het is de vraag of dat ook kan met het wetsvoorstel dat vandaag aan de orde is. Ik zal vooral aandacht besteden aan artikel 5 van de richtlijn en dan in het bijzonder lid 3, dat ik in navolging van die cursusgevers over het erfrecht de "met zeepsop gewassen parkiet-clausule" kan noemen.

Ik begin met een aantal opmerkingen over het proces van Europese wetgeving. De toelichting in de stukken is zeer summier. Memories van toelichting en stukkenwisseling zoals in Nederland ontbreken op Europees niveau vrijwel volledig. De toelichtingen moeten worden ontleend aan overwegingen die aan resoluties en rapporten voorafgaan. Zij zijn niet altijd even helder, al was het maar door de redactie ervan. Daarnaast hebben wij te maken met besluitvorming in de Raad van ministers waarvan het resultaat weliswaar bekend wordt gemaakt, maar waarvan de voorgeschiedenis volledig geheim blijft. In het voorstel van de Europese Conventie staat overigens dat het verhandelde in de Raad van ministers straks wel openbaar zal worden gemaakt. Dat is een belangrijke vooruitgang. Dit moet echter niet alleen gelden voor de vergaderingen van Raad van ministers, maar ook voor de werkgroepen van de vertegenwoordigers van de lidstaten, want hierin wordt immers ook veel werk verzet.

Een ander probleem is dat de beginselen van wetgeving in Europees verband in feite ontbreken. De heer Bracke heeft hier uitvoerig op gewezen in zijn proefschrift "Voorwaarden voor goede

EG-wetgeving". Hij heeft ervoor gepleit om deze beginselen op te nemen in een grondwet of een Europees handvest. Het is dus goed dat de Conventie overweegt, het Europees handvest onderdeel te laten zijn van een Europese grondwet, zodat wetgeving kan worden beoordeeld aan de hand van een aantal beginselen.

Het ontbreken van deugdelijke bronnen op Europees niveau werkt ook door in de implementatie. Het is de vraag wanneer de implementatie in de Nederlandse wetgeving richtlijnconform is. Het Hof van Justitie heeft in de zaak nummer 144/99 van de Europese Commissie tegen Nederland al eens uitgemaakt dat de situatie van het recht voldoende bepaald en duidelijk moet zijn, zodanig dat begunstigden in staat zijn om kennis te nemen van al hun rechten. Deze maatstaf geldt in het bijzonder op het gebied van consumentenbescherming. Mr. Smits heeft in een artikel dat ik ook in de schriftelijke voorbereiding heb aangehaald, op grond van dit arrest de systematische wijze van implementatie in Nederland, die overigens ook in Duitsland wordt gehanteerd, afgewezen. Hij bepleit een vrijwel letterlijke invoeging. Ik ben het niet met hem eens. De wet kan alleen duidelijk zijn als de richtlijn duidelijk is. De richtlijn maakt echter geen onderdeel uit van een samenhangend civiel recht. Daarom ben ik het niet eens met de kritiek van Smits op het punt van de prijsvermindering zoals die door dit wetsvoorstel is geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. Uit de toelichting op de memorie van antwoord blijkt dat er weinig licht zit tussen de evenredige prijsvermindering zoals opgenomen in deze wet en de passende prijsvermindering zoals opgenomen in de richtlijn.

Het is vaak de vraag wat precies de bedoeling is van de Europese wetgeving. Door de summiere schriftelijke behandeling van wetgeving is de bedoeling van het onderhavige wetsvoorstel en van de richtlijn ondoorzichtig. Een voorbeeld in de richtlijn is het begrip "consumptiegoed". In het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie is sprake van "elk goed dat normalerwijze is bestemd voor eindgebruik of -verbruik met uitzondering van onroerend goed". Als gevolg van een amendement van het Europees Parlement is de

definitie gewijzigd in: "elk roerend goed dat door een verkoper aan de consument wordt geleverd, met uitzondering van onroerende goederen". In het gewijzigde voorstel van de Commissie dat hierop volgde, staat: "elk roerend goed dat door een verkoper aan een consument wordt geleverd". Het gemeenschappelijke standpunt van de Raad en de Commissie luidt vervolgens: "alle roerende lichamelijke zaken, behalve goederen die executoriaal of anderszins gerechtelijk worden verkocht en water en gassen die niet marktklaar zijn gemaakt in een bepaald volume of een bepaalde hoeveelheid". Alleen al dat laatste roept de vraag op waarover men het eigenlijk heeft en waarom dat niet is opgenomen in een toelichting. De opmerking over executoriale verkoop leidt overigens tot de vraag of verkoop door een curator actief uit de boedel een vorm van executoriale verkoop is in de zin van artikel 19 van Boek 7 en derhalve ook in de zin van de richtlijn. De parlementaire geschiedenis tot dusver zwijgt hierover, dus wil ik wil graag een antwoord op die vraag.

De punten die ik net heb genoemd, spitsen zich toe op de kwestie van het rechtsvermoeden in artikel 5, lid 3, van de richtlijn. Interessant is dat de commissie van het Europees Parlement voor economische en monetaire zaken en industriebeleid heeft geadviseerd om deze bepaling geheel te schrappen en dit bewijsvermoeden uit de richtlijn te halen. De commissie juridische zaken stelde voor om het rechtsvermoeden alleen van toepassing te laten zijn, wanneer de verkoper beter dan de koper in staat is om het gebrek aan overeenstemming te beoordelen.

De vraag is waarom deze voorstellen niet zijn overgenomen door het Europees Parlement of de Europese Commissie en belangrijker nog, ook niet door de Raad. Mijn vraag aan de minister is of hij ons kan informeren waarom dit niet is gebeurd, gelet op het verhandelde in de Raad van ministers.

Mijn overige vragen zijn gericht op de problematiek van dieren en levende have, waarover collega Broekers ook heeft gesproken. Uit de stukken blijkt nergens dat hieraan enige aandacht is besteed. Na het uitbrengen van het nader voorlopig verslag heb ik uit Duitsland vernomen dat in de onderhandelin-

Van de Beeten

gen binnen de werkgroep van de Raad geen aandacht is besteed aan levende have en planten. Is dat juist? Welk standpunt heeft Nederland hierbij ingenomen? Was Nederland voor het rechtsvermoeden? Zo nee, waarom niet? Zo ja, heeft de Nederlandse regering stilgestaan bij de specifieke problematiek van levende have en planten?

Bij de nadere memorie van antwoord worden twee invalshoeken genoemd om tegemoet te komen aan bezwaren bij levende have en planten. De eerste is dat de deskundige verkoper wellicht door eigen onderzoek kan achterhalen wat er met een overleden dier is gebeurd. De tweede is dat, als een verkoper niet kan bewijzen dat het dier bij aflevering zonder gebreken was, hij wellicht feiten en omstandigheden kan stellen en bewijzen die in ieder geval voldoende twijfel zaaien bij de rechter.

Over beide invalshoeken maak ik een opmerking. De eerste oplossing impliceert dat de verkoper als het ware zelf een onderzoek moet doen op een kadaver, respectievelijk een soort sectie moet verrichten. Is dat inderdaad de bedoeling? Zo ja, is dat niet in strijd met artikel 2, juncto 1, van de wet op de diergeneeskunde, waarin het slechts dierenartsen wordt toegestaan om als beroep onder andere een dier te onderzoeken?

Bij de tweede oplossing is de vraag of het wel reëel is om van consumenten en detaillisten in bijvoorbeeld dieren te verwachten dat zij het uiterst subtiel spel van stelplicht en bewijslastverdeling spelen zoals in de nadere memorie is uiteengezet, en dat ook nog zonder juridische bijstand, ten overstaan van de kantonrechter. Betekent dit niet dat van de kantonrechter een veel actievere houding wordt gevraagd in deze zaken? Wordt in dit opzicht niet een schijn van consumentenbescherming geschapen, zoals collega Broekers al zei, aangezien een consument in de praktijk met een zaak over een gebrekkig huisdier niet naar de kantonrechter gaat?

De richtlijn voorziet in een evaluatie per juli 2006. Is de minister bereid om bij de bespreking van deze evaluatie in de Raad van ministers te bepleiten om artikel 5, lid 3, van de richtlijn te wijzigen en deze bepaling te schrappen of voor levende have en planten een categorale uitzondering te maken?

□

Minister **Donner**: Voorzitter. Het voorliggende wetsvoorstel strekt tot implementatie van de richtlijn voor bepaalde aspecten van de verkoop van en de garantie op consumptiegoederen. Het doel van deze richtlijn is om tot een gemeenschappelijk niveau van consumentenbescherming te komen. Het gaat dus niet specifiek om het grensoverschrijdend verkeer, maar meer om het bereiken van een bepaald niveau in een gemeenschappelijke markt. Dit zeg ik even indirect en vooruitlopend op de specifieke vraag of de richtlijn wel effect heeft op het grensoverschrijdend verkeer. Het uitgangspunt van de richtlijn is dat de problemen en conflicten waarmee de consument wordt geconfronteerd bij de aanschaf van consumptiegoederen kunnen worden veroorzaakt door een gebrek aan overeenstemming tussen de goederen en de afgesloten overeenkomst: het conformiteitsvereiste.

De richtlijn beoogt derhalve om de wetgeving in de lidstaten met name op dat punt nader tot elkaar te brengen. Het belangrijkste onderdeel van de richtlijn daarbij is dan ook om de acties tot welke de consument in dat geval moet overgaan te harmoniseren. Het doel daarbij is herstel of vervanging. Andere aspecten van de aankoop door consumenten laat de richtlijn vrijwel ongemoeid. Te denken valt aan het recht op schadevergoeding, opschorting en de acties die de verkoper kan ondernemen. De richtlijn regelt dus bepaalde aspecten van overeenkomsten die vrijwel dagelijks door ieder van ons worden afgesloten. Het belang van de richtlijn is in dat opzicht dan ook evident. De gevolgen van de richtlijn voor de Nederlandse praktijk zijn minder groot, doordat wij sinds 1992 een moderne en gedetailleerde regeling van de koopovereenkomst kennen in titel 7.1 van het BW. De richtlijn noopt met name tot aanpassing van het "vermoeden".

Mevrouw Broekers vroeg of het wettelijk bewijsvermoeden hetzelfde is als een omkering van de bewijslast. Zij wijst daarbij met name het bewijs dat de verkoper dient te leveren bij de verkoop van dieren. Wanneer het voor de verkoper onmogelijk is om te bewijzen dat het verkochte bij aflevering aan de overeenkomst beantwoordde, kan hij

wellicht wel feiten bewijzen die het vermoeden van het tegendeel ontkrachten. Te denken valt aan de situatie waarin de verkoper kan bewijzen dat de overleden vogel niet goed werd verzorgd, bijvoorbeeld omdat de vogel ernstig is uitgemergeld. Dat kan voldoende twijfel zaaien, zodat kan worden vermoed dat de vogel bij de aflevering aan de overeenkomst heeft beantwoord. Daarbij wijs ik nog op artikel 22 van het Wetboek van Rechtsvordering. De rechter kan in het geval dat het tot een procedure komt op grond van dat artikel de koper bevelen om bepaalde stellingen toe te lichten of bepaalde op de zaak betrekking hebbende bescheiden over te leggen. De rechter kan de koper ook bevelen aan te tonen welk voedsel hij het dier heeft gegeven, zodat deze informatie aanknopingspunten kan bieden voor de bewijslevering door de verkoper. Met deze beantwoording geef ik indirect ook al een antwoord op de vraag van de heer Van de Beeten. In dit soort zaken kan van de rechter een actievere rol worden verwacht dan normaal.

Mevrouw Broekers heeft ook nog de situatie geschetst van het beestje dat dood en begraven is of van de plant die is weggegooid. Op dat moment kan de koper niet meer bewijzen dat het beestje dood is. Dan kan het ook vermist zijn of gestolen. Dat valt niet onder het vermoeden. De koper zal dus met het lijkje naar de winkel moeten gaan om aan te tonen dat het beest daadwerkelijk gestorven is binnen de termijn. Ik denk dat dit specifieke aspect gedekt wordt. Tegelijkertijd kan dan uit de staat waarin de plant of het lijkje zich bevindt, een eventuele aanwijzing worden gevonden voor de vraag of er inderdaad een gebrek aan het begin was, dan wel een probleem van verzorging.

De discussie richt zich nu op dieren en het is zeker niet mijn bedoeling om daar bagatelliserend over te doen. Ik weet ook dat de betrokken branche zich zorgen maakt op dit punt. Daarom zeg ik voor alle duidelijkheid nog eens, dat Nederland zich van het begin af aan tegen het voorstel op dit punt heeft gekeerd, ook omdat Nederland deze omdraaiing van rechtsvermoedens niet juist vindt. Dat heeft er ook toe geleid dat Nederland zich op dit punt heeft onthouden, maar de consequentie van harmonisatie van wetgeving – dat overigens in de

Donner

meeste gevallen tot goede wetgeving leidt – is nu eenmaal dat een aantal lidstaten overstemd kan worden. Het enkele feit dat Nederland overstemd wordt, is geen bewijs dat het resultaat slecht is. De mogelijkheid om lidstaten te overstemmen, geeft in veel gevallen juist de gelegenheid om betere wetgeving te realiseren.

Vervolgens de vraag of het waarschijnlijk is dat in het geval van planten, konijnen en huisdieren de koper naar de rechter zal stappen. Ik wijs er daarbij eerst op dat er al een geschillencommissie Groen is, waar kopers van planten in veel gevallen terecht zullen komen. Daarnaast is er bij de kantonrechter geen verplichte rechtsbijstand, zodat de koper slechts griffierecht verschuldigd is. Hierdoor kan het voor hem lonen om ook in zaken met een gering financieel belang naar de rechter te stappen. Of dat ook zal gebeuren, weet ik niet.

Dan de situatie dat een nepgouden ketting in Italië is gekocht. Ook in die situatie is het mogelijk dat het de moeite loont om naar de rechter te stappen. Wanneer immers een verstekvonnis wordt verkregen, is het met de nieuwe Europese executieverordening eenvoudiger om bij de Italiaanse rechter een exquator te verkrijgen. Men kan het vonnis dan met behulp van een deurwaarder eenvoudig in Italië ten uitvoer leggen. Voorts wijs ik erop dat er bij de EU een richtlijn en een verordening in voorbereiding zijn die zelfs het vereiste van de exquator afschaffen. Het gaat hier om de richtlijn kleine vorderingen en de verordening onbetwiste vorderingen, die beide op dit moment in behandeling zijn. De bedoeling van beide is om het ook op dat punt voor de consument eenvoudiger te maken. Uiteraard zal men nog steeds een stap moeten ondernemen naar de Italiaanse verkoper, maar ook in het grensoverschrijdend verkeer wordt het eenvoudiger.

Vervolgens de vraag in welke landen de richtlijn inmiddels is omgezet in wetgeving. Op dit moment zijn dat Duitsland, Oostenrijk, Denemarken, Finland, Griekenland, Italië en Zweden. Ik weet dit niet uit eigen kennis, zo kan ik u verzekeren.

Er is gevraagd hoe wij ons de evaluatie moeten voorstellen als de implementatie door een groot aantal landen nog niet is geschied. Nu de richtlijn inmiddels al vier jaar geleden is aanvaard, verwacht ik dat

er straks meer lidstaten zullen zijn die de richtlijn hebben verwerkt. Er zal dus wel ervaring zijn op het moment dat het nodig is.

Ten slotte de vraag over de montagevoorschriften die met de levering van de zaak aan de koper zijn verstrekt. Bepalend daarvoor is niet zozeer de vraag of die voorschriften à la minute gelijktijdig zijn verstrekt, maar of de voorschriften daadwerkelijk van de verkoper afkomstig zijn. In de memorie van toelichting wordt hierover op blz. 20 opgemerkt, dat de koper zich op non-conformiteit kan beroepen indien de gebrekkige montagevoorschriften van de verkoper afkomstig zijn, of van diens voorschakel in het geval ze verpakt zijn in de doos waarin de zaak worden geleverd. Door de montagevoorschriften later ter beschikking te stellen, kan de verkoper zich dus niet aan de werking van artikel 18, lid 3, onttrekken. In artikel 18, lid 3, staat dan ook niet "bij de levering", maar: met de levering.

Ik kom nu toe aan de vragen van de heer Van de Beeten. Inderdaad krijgen sommige bepalingen in het recht zo hun eigen codevoorschriften. Mogelijk dat dit hierbij ook het geval zal zijn, mede gelet op de discussie. De heer Van de Beeten uitte zijn twijfels over het proces van de Europese wetgeving. Ik moet in alle eerlijkheid zeggen dat het criterium waaraan dat moet worden gemeten niet enkel en alleen dat is van de wetgeving zoals wij die hier hebben. Op dit moment zijn er 15 lidstaten. Dat worden er wellicht binnenkort 25. In dat proces krijgt men een eigen soort wetgeving, hetgeen zijn eigen normen zal stellen. Dat is tegelijkertijd een reden waarom men zich zou kunnen afvragen of het streven naar uniformiteit dat hieraan ten grondslag ligt wel het juiste streven binnen de Europese Gemeenschap is. Immers, juist daardoor wordt men gedwongen soms bepalingen te aanvaarden die minder bevredigend zijn. Dat is op dit terrein van de Europese markt wellicht nog het minst omstreden, maar ik ben mij ervan bewust dat het een punt wordt daar waar het gemeenschapsrecht zich meer gaat begeven op terreinen als het strafrecht, omdat daar bepaalde eisen moeten worden gesteld aan bepalingen die worden vastgesteld. Soms moet je de vraag stellen of het proces beantwoordt

aan de eisen die moeten worden gesteld om tot adequate wetgeving te komen.

Tegelijkertijd moet ik zeggen dat de waarborgen toch steeds zullen moeten worden gezocht in het proces zelf en in de keuze van de gevallen waarin men tot dit soort richtlijnen overgaat. Ik moet in alle eerlijkheid zeggen dat ik de grootst mogelijke twijfel heb of op dit soort terreinen iets kan worden opgelost met beginselen in een grondwet of een Europees handvest. Men ziet hoe wij zelf door middel van bijvoorbeeld de aanwijzingen voor de wetgevingstechniek proberen de kwaliteit van de wetgeving te verbeteren. Ik kan verzekeren dat het in de tijd dat ik nog bij Wetgeving werkte een handzaam boekje was van ongeveer 30 aanwijzingen. Inmiddels is dat aantal vele malen vermenigvuldigd. Wij proberen het te hanteren, maar ik hoor regelmatig de klacht over de kwaliteit van de wetgeving zoals die door de Nederlandse overheid wordt geproduceerd. Beginselen en aanwijzingen zijn behulpzaam, maar zijn niet per definitie een garantie dat het resultaat ook goed is. Bovendien het is zoals de dichter zei: beauty is in the eye of the beholder. Wat de een een slechte wetgeving vindt, kan de ander een heel goede wetgeving vinden en in de praktijk zeer hanteerbaar.

Ik ben het geheel met de heer Van de Beeten eens dat het richtlijn-conform uitvoeren niet inhoudt dat de richtlijn vrijwel letterlijk moet worden geïmplementeerd. Ik ben daar zelfs een groot tegenstander van, juist omdat ik meen dat richtlijnen vanuit een andere omstandigheid worden geschreven en zich daardoor vaak niet per definitie lenen voor overname in nationale wetgeving. Om dezelfde reden moeten wij niet al te enthousiast steeds maar verwijzen naar teksten van richtlijnen. Ook dat stemt tot enig nadenken. Het levert bovendien grote problemen op omdat dan eigenlijk de Nederlandse rechter bij iedere vraag die zich met betrekking tot de tekst zal voordoen een vraag moet doorsturen aan het Europese Hof ter verduidelijking, waarmee impliciet wordt aangegeven dat er een onduidelijkheid ontstaat. Ik ben het dus met u eens dat in dit geval de passende prijsvermindering juist is vertaald door het in het wetsvoorstel

Donner

gehanteerde begrip evenredige prijsvermindering.

Verder is gevraagd wat de bedoeling is van Europese wetgeving. Het is een oude klacht over het wetgevingsproces in de Europese Gemeenschap dat er anders dan wij gewoon zijn, geen uitgebreide schriftelijke toelichtingen worden gegeven op de tekst. In alle eerlijkheid moet ik zeggen dat dit in wezen de redding is geweest van het harmonisatieproces. Als men het ook nog eens eens moest zijn over de uitleg en de bedoeling van alle bepalingen die men aanvaardt, dan zou er aanzienlijk minder worden aanvaard. Dit is een kenmerk van het gemeenschapsrecht. Dit is ook het belang dat de Europese rechter derhalve heeft gegeven naar de uitleg van "effet utile", het nuttig effect van bepalingen en niet zozeer heeft gekozen voor de historische uitleg naar de bedoeling die daarmee ooit heeft bestaan. Het wordt ten dele ondervangen door het mechanisme van raadsverklaringen. Die kunnen onder omstandigheden op sommige punten tot verduidelijking leiden.

De specifieke vraag over de curator en de executoriale verkoop moet naar mijn mening ontkennend worden beantwoord. In een aantal gevallen is de curator bevoegd al voor de laatste fase van het faillissement, de executoriale fase, boedelbestanddelen onderhands te vervreemden, bijvoorbeeld op grond van artikel 176 Faillissementswet in het geval van bederfelijke waren, of op grond van artikel 101 Faillissementswet in het geval de rechter-commissaris daarvoor toestemming heeft verleend. In de praktijk gaat de curator ook vaak snel over tot het vervreemden van boedelbestanddelen. In die situatie vindt de verkoop derhalve niet plaats in de executoriale fase en is er derhalve geen sprake van een executoriale verkoop.

Ik kom nu op de vraag naar de inschakeling van de commissies en de vraag waarom de voorstellen niet zijn overgenomen. Beide commissies hebben advies uitgebracht aan de commissie Milieubeheer, Volksgezondheid en Consumentenbescherming. Die heeft over het richtlijnvoorstel op 26 januari 1998 verslag uitgebracht aan het Europees Parlement. In dit verslag zijn de voorstellen voor artikel 5, lid 3, van de richtlijn die waren opgenomen in

de adviezen van beide andere commissies, niet overgenomen. In dit verslag wordt niet aangegeven waarom die adviezen niet zijn overgenomen. Door die gang van zaken zijn de Europese Commissie en de Raad niet toegekomen aan de vraag om zich uit te spreken over die voorstellen van de beide commissies. Wel is het zo dat er in de Raad is gesproken over schrapping van het bewijsvermoeden. Dit was op voorstel van Nederland, Duitsland en Denemarken. Dit voorstel heeft het niet gehaald.

Tijdens de onderhandelingen heeft Duitsland bepleit om de koop en verkoop van vee van de werkingsfeer van de richtlijn uit te sluiten, maar Duitsland heeft dit punt uiteindelijk laten vallen. Hieruit en uit de afwijzing van het Nederlandse voorstel blijkt ook dat onder ogen is gezien dat de richtlijn ook van toepassing is op de koop en verkoop van dieren en dat dit ook altijd de bedoeling is geweest. Dit geldt derhalve ook voor het wettelijke bewijsvermoeden. Zoals gezegd heeft Nederland zich juist tegen dit element van de richtlijn verzet; Nederland heeft gepleit voor de schrapping ervan. Omdat daarvoor onvoldoende steun bestond, is het bewijsvermoeden gehandhaafd en heeft Nederland zich onthouden bij de stemming. Dit punt is ook aan de orde gekomen in de SER die advies heeft uitgebracht over de richtlijn. Een meerderheid van de SER heeft de omkering van de bewijslast afgewezen, onder meer vanwege het mogelijk misbruik dat dit in de hand werkt. Dat deel was van mening dat de rechter van geval tot geval moet afwegen op welke partij de bewijslast rust. Kortom, voor dit onderdeel bestond zeker geen enthousiasme of steun in Nederland, maar het is een consequentie van het besluit over de richtlijn.

Gevraagd is of de richtlijn impliceert dat er nu plotseling een machtiging wordt verleend in strijd met de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990. Dat is niet het geval, want dan wordt de tekst wat al te letterlijk gelezen.

Ik heb al gewezen op de mogelijke betrokkenheid van de rechter in het proces. Zeker indien in de praktijk de vrees die ook hier is uitgesproken bewaardheid wordt, ben ik alleszins geneigd dat punt opnieuw aan de orde te stellen ten tijde van de evaluatie van de richtlijn.

□

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Ik heb gesproken over het bewijsvermoeden, genoemd in artikel 18, lid 2. Volgens de minister heb ik iets gevraagd over omkering van de bewijslast. Dat heb ik evenwel niet gedaan. Ik heb gewoon uiteengezet hoe een en ander in elkaar zit, want dat had de minister keurig gedaan in de memorie van antwoord en de nadere memorie van antwoord. In mijn schriftelijke vragen heb ik dat punt dus reeds naar voren gebracht. De minister geeft een grafisch idee van de arme koper die met het lijkje van de kat langs de dierenwinkel moet gaan, zodat uitgezocht kan worden waaraan het arme beestje is overleden. Eerst moet de verkoper echter in de gelegenheid worden gesteld om zoveel twijfel te zaaien, dat er niet van uit kan worden gegaan dat de zaak bij aflevering niet voldeed aan wat was overeengekomen. Pas als hij daarin slaagt, komt de last bij de koper om te bewijzen dat het beest is doodgegaan aan iets waarvan al sprake was bij aflevering van de zaak. Dat punt is volgens mij niet helemaal naar voren gekomen.

Het verhaal van de gouden kettingen in Italië was slechts een voorbeeld. Dat iemand een racepaard koopt in Italië zal ongetwijfeld voorkomen. Daarbij is sprake van heel andere bedragen dan bij die neggouden ketting. Ik ben blij te vernemen dat dan met een exequatur gemakkelijker verhaal gehaald kan worden. Het gaat dan per slot niet om kleine of onbetwiste vorderingen.

□

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Nadat ik de minister heb aangehoord, stel ik voor om de desbetreffende bepaling de "uitgemergelde parkiet-bepaling" te noemen. Dat is misschien de beste benaming waaronder zij straks door het leven kan gaan, hoewel wij het hierbij soms over dode dieren hebben.

Ik kan de minister volgen als hij zegt dat het misschien maar goed is dat er niet te veel eisen zijn gesteld aan de duidelijkheid van de wetgeving. Ik doel daarmee op de toelichting over de ware bedoelingen van richtlijnen die uit parlementaire geschiedenis, respectievelijk

Van de Beeten

geschiedenis van de raadsbesluitvorming hadden kunnen blijken. Dan waren wij er wellicht nooit toe gekomen. Ik kan mij dat zeker vanuit het historisch perspectief goed voorstellen. Dat geldt ook voor zijn uiteenzetting dat met name van de rechter werd verwacht dat hij teksten van richtlijnen en verordeningen interpreteerde. Daarbij moest de rechter met name het "effet utile" in de gaten houden.

Mijn probleem is echter dat wij nu te maken hebben met een Europese Unie en niet langer met een Europese Economische Gemeenschap. Het "effet utile" heeft altijd sterk in het perspectief gestaan van de sociaal-economische integratie van Europa. De nadruk zou nu echter eens wat minder op de economie gelegd moeten worden bij de beantwoording van de vraag waar wij met Europa naar toe willen. Dat geldt ook voor de regelgeving en discussies over het strafrecht. Sociaal-economische belangen spelen natuurlijk nauwelijks een rol bij het strafrecht, behalve in gevallen van fraude of eurovalsmunterij. Er zijn heel andere waarden aan de orde dan de toenemende integratie op economisch gebied. Naar mijn idee moet daarom het wetgevingsproces in Europa op een andere manier worden ingericht en moet er veel meer rekening gehouden worden met de noodzaak om helder inzicht te geven in de bedoelingen van de Europese wetgever.

Gelet op de ontwikkelingen in de Europese Conventie blijkt dat aan te slaan. Ik bepleit desalniettemin dat de Nederlandse regering dat inbrengt via de regeringsvertegenwoordiger tijdens de Conventie en in het kader van de discussies in Europa over het resultaat van de Conventie. Naast de voorstellen van het Presidium van de Conventie kan het Handvest daarbij een rol spelen. Het zou goed zijn als de Nederlandse regering zich daarvoor zou inzetten. Het gaat mij daarbij niet om de richtlijnen voor de regelgeving zoals wij die in Nederland kennen, maar om een klein aantal beginselen en het bieden van inzicht in de verhandelingen tijdens het wetgevingsproces door openbaarmaking van de stukken die gewisseld zijn bij de besluitvorming. In titel 1 van de conceptgrondwet staan een stuk of vier beginselen, waaronder de subsidiariteit, die ik hierbij van belang vind. Het in acht

nemen van deze beginselen en het betrachten van meer openheid over het wetgevingsproces zou een goede zaak zijn en hoeft zeker niet te leiden tot meer prejudiciële beslissingen voor het Hof van Justitie.

Tot slot wil ik de kwestie van de onderhandse verkoop door de curator aansnijden. Met mijn vraag probeerde ik de minister ertoe te verleiden te zeggen dat onderhandse verkoop door de curator valt onder artikel 19 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Dit zou erop neerkomen dat de beperkingen voor deze onderhandse verkoop niet gelden en dat de curator niet kan worden geconfronteerd met het rechtsvermoeden van deze richtlijn. Maatschappelijk gezien lijkt het mij onwenselijk dat een curator in het kader van de afwikkeling van de boedel kan worden lastiggevallen met problemen rond garanties enzovoort. Ik zie in de parlementaire geschiedenis van artikel 19 van Boek 7 ook geen aanleiding om te concluderen dat het optreden van de curator moet worden beschouwd als een normale verkoop, want zo'n verkoop heeft wel degelijk het karakter van een executoriale verkoop. Ik kan mij voorstellen dat de minister mij niet direct tegemoet komt, maar ik wil wel opmerken het goed zou zijn dit punt mee te nemen in het kader van de herziening van het insolventierecht. De minister heeft juist een commissie in het leven heeft geroepen om zich over het insolventierecht in het algemeen te buigen. Dit punt zou ik graag in de aandacht van de commissie aanbevelen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.



Minister Donner: Voorzitter. Volgens mij ben ik met mijn uitweiding over artikel 22 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ingegaan op het punt dat mevrouw Broekers naar voren heeft gebracht. De verkoper zal inderdaad op een gegeven moment in het licht van hetgeen hij ziet de twijfels moeten zaaien...

Mevrouw Broekers-Knol (VVD): Ik heb u niet verweten dat u niet op mijn punt zou zijn ingegaan, maar ik heb gezegd dat dit allemaal al uitvoerig was behandeld bij de

schriftelijke voorbereiding. Het punt dat u naar voren bracht, heb ik niet als zodanig hier aan de orde gesteld. Ik heb iets anders aan de orde gesteld, waarop ik uiteindelijk in de loop van uw betoog wel min of meer antwoord heb gekregen. Het eerste deel van uw beantwoording was echter niet direct een antwoord op de vraag die ik had gesteld. Sterker nog, dit antwoord was al eerder gegeven bij de schriftelijke behandeling.

Minister Donner: U krijgt dit antwoord dan nu als bonus erbij!

De heer Van de Beeten had het over de wetgeving in het kader van de EEG en de EU. De wijze waarop het wetgevingsproces kan worden verbeterd, heeft zonder meer de aandacht. Hij noemde elementen die daartoe eventueel kunnen bijdragen. Het is niet zo dat door de ontwikkeling van de Europese economische gemeenschap naar de Europese Unie de problematiek op dat punt wezenlijk wijzigt. Wel ligt hierin de reden waarom richtlijnen, anders dan bijvoorbeeld Nederlandse wetgeving, doorgaans voorafgegaan worden door vele bladzijden overwegingen. Deze treden in de plaats van een toelichting en hiermee wordt getracht invulling te geven aan de bedoeling van de richtlijn, teneinde de rechter houvast te geven. Daarom geeft het Hof van Justitie volgens vaste jurisprudentie aan dat de overwegingen bij een richtlijn mede bepalend kunnen zijn voor de uitleg daarvan. Bij verklaringen ligt dat anders; deze kunnen de teneur van een bepaling nooit bijkleuren, maar hooguit tot uitleg strekken. Het gaat niet alleen om een procedurekwestie, maar ook om het bespreken van wettelijke bepalingen vanuit een geheel andere achtergrond en om het beoordelen van de wijze waarop deze in de eigen wetgeving passen. Uit mijn eigen praktijk bij het onderhandelen over verdragen herinner ik mij dat over de bepaling dikwijls sneller overeenstemming was bereikt dan over de toelichting op die bepaling. Daarbij bleek pas dat men met dezelfde bepaling totaal verschillende zaken beoogde. In internationaal verkeer is het vaak heel wenselijk om dit zo te laten en een en ander niet al te nadrukkelijk uit te spreken, omdat je er anders niet uitkomt. De punten die van de zijde van de Kamer naar voren zijn gebracht met betrekking tot de

Donner

Europese Conventie, heb ik genoteerd en deze punten hebben de aandacht.

Wij proberen in de toelichting bij wijze van uitleg de onderhandse verkoop te brengen onder het begrip van de executoriale verkoop. Wij hebben daarbij te maken met een uitzondering op gemeenschapsrecht. Het zal derhalve een vraag zijn van gemeenschapsrecht of ook het onderhandse deel kan worden gebracht onder de uitleg van het begrip executoriale verkoop, zoals dat in de richtlijn wordt gebruikt. Dat is een vraag voor het Europese Hof van Justitie, waarop ik op dit moment in wezen geen gezaghebbend antwoord kan geven. Daarom geldt de uitleg die ik heb gegeven. Meer kan ik u op dat punt niet als antwoord geven. Het valt wellicht te proberen te zijner tijd.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De theepauze zal na afhandeling van het volgende wetsvoorstel plaatsvinden.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Bepalingen met betrekking tot het toezicht op collectieve beheersorganisaties voor auteurs- en naburige rechten (Wet toezicht collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten) (27775).**

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Dölle** (CDA): Voorzitter. De fractie van het CDA liet al eerder weten, in te kunnen stemmen met de strekking en de inhoud van dit voorstel. Wij hebben bij de schriftelijke voorbereiding een aantal vragen opgeworpen. De regering heeft die onbekrompen en consciëntieus beantwoord en daarvoor past dank. Dit geldt bijvoorbeeld voor de antwoorden op de vragen met betrekking tot het bewerken en beschikbaar houden van financiële gegevens door de beheersorganisaties, de verhouding tussen

de secretaris, de minister en het college en de kwestie van de nevenfuncties. Desalniettemin liggen er nog wat losse eindjes die de regering vandaag aan elkaar moet kunnen knopen. Daarover zal ik nog spreken. Het is immers een klassieke taak van deze Kamer om de aren die op de juridische akker zijn achtergebleven na de bewerking in de Tweede Kamer, te rapen of te lezen.

Wij hopen dat u ons veroorlooft dat wij daarover vooraf een algemene opmerking maken. Met dit wetsvoorstel wordt toezicht op monopolies, in casu op de collectieve beheersorganisaties voor auteurs- en naburige rechten beoogd. Een goede overheid behoort in ieder geval toe te zien op de monopolies die substantieel en ingrijpend kunnen doordringen in het leven van mensen en hun geldelijke vermogens. Het is als zodanig de zoveelste manifestatie van de ambitie van de wetgever om dit toezicht zo te organiseren dat ook deskundigheid en betrokkenheid vanuit de geledingen waarop dat toezicht betrekking heeft, kan worden gemobiliseerd en ten nutte gemaakt. Hiervoor wordt dikwijls, zo ook hier, de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan gekozen.

Daarna begint dikwijls de discussie of het geconstrueerde evenwicht tussen de overheid (hier de minister) en de eigen verantwoordelijkheid van de samenleving adequaat is, zeker indien – wat hier gelukkig het geval nog niet is – dingen uit de hand zijn gelopen. Dan roept de een “meer minister”; “juist minder minister” is het recept van de ander. De regering kiest in dit wetsvoorstel, in deze concrete situatie, in deze toezichtverhouding voor een vrij forse afstand. Dit blijkt met name uit het voorgestelde artikel 6 waarin de aanwijzingsbevoegdheid niet aan de minister wordt toegekend, maar aan het college van toezicht. Het lijkt van belang om – en dit debat is ook gaande – toetsstenen en ijkpunten te vinden die behulpzaam kunnen zijn om in het algemeen in zelfstandige bestuursorganen de gewenste overheidsinvloed en de gewenste zelfbepaling en zelforganisatie van de samenleving of delen daaruit in de organisatie van dat zelfstandig bestuursorgaan te belichamen. Dit is voor een deel een politiek-ideologische kwestie, zeker ook voor christen-democraten. Voor een deel zijn er wellicht ook algemene

toetsstenen te vinden. De regering noemt in de laatste categorie bij de schriftelijke voorbereiding een vijftal toetsstenen. Allereerst de aard van de controle en de materie waarop de controle wordt uitgeoefend. Is die controle privaatrechtelijk van aard, dan indiceert dit afstand. Verder wordt de mate van complexiteit of ingewikkeldheid van het desbetreffende terrein genoemd alsmede de aard van de belangentegenstellingen op dat domein en het element van de geschillenbelichting, als dat ook een onderdeel is van het takenpakket van het toezichthoudend orgaan. Wij moeten dit debat hier niet voeren, nu het zonder twijfel terugkomt bij de grote debatten rond het fenomeen van de zelfstandig bestuursorganen of de quango's, zoals de Angelsaksische variant naar ik meen vaak wordt genoemd. Wij menen dat, gelet op de specifieke aard van de toezichtrelatie die in dit concrete wetsvoorstel is neergelegd, de gekozen mate van distantie zeker gerechtvaardigd is.

Mijnheer de voorzitter. Nu wil ik het hebben over de losse eindjes, waarover ik net nog sprak. Het eerste punt, waarop wij ook in de schriftelijke voorbereiding zijn ingegaan, is het volgende: na amendering van de artikelen 3 en 6 door de Tweede Kamer staat vast dat er slechts een aanwijzing kan worden gegeven indien het college een advies heeft uitgebracht. Dit geldt ook voor het onthouden van goedkeuring van de besluiten, genoemd in artikel 3, lid 1a tot en met e. Dit advies is als het ware de slagboom die omhoog wordt getrokken teneinde de weg vrij te maken voor zo een onthouding van goedkeuring of een aanwijzing als bedoeld in artikel 6, lid 3. Onze fractie heeft bij de schriftelijke voorbereiding gevraagd, of dat advies nu als besluit moet worden gekwalificeerd. De regering antwoordde dat het advies niet gericht is op enig rechtsgevolg en dan ook geen besluit is in de zin van artikel 1, lid 3, AWB. Wij houden toch nog enige twijfel. Het advies is een sine qua non, het is een noodzakelijke beslissing die moet worden genomen alvorens overgegaan kan worden tot een aanwijzing of tot onthouding van de goedkeuring. Is het feit dat het college van toezicht ook van de aanwijzing kan afzien na het advies nu beslissend? In de oude regelingen rond bestuursdwang werd een waarschuwing toch ook