

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Economische Zaken
en Klimaat
Mevrouw mr. drs. M.C.G. Keijzer
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/HS/bs/ATR0966/2020-U006

Uw referentie

Datum 22 januari 2020
Betreft Implementatiewet richtlijnen verkoop goederen en levering digitale inhoud

Geachte mevrouw Keijzer,

Op 20 december 2019 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies aangeboden het voorontwerp Implementatiewet richtlijnen verkoop goederen en levering digitale inhoud. Op dezelfde dag is de internetconsultatie gestart, waarvan de reactie-termijn eindigt op 31 januari 2020.

Aanleiding en context

De aanleiding voor dit voorstel zijn twee richtlijnen van de EU over de verkoop van goederen met digitale elementen en de levering van digitale inhoud. Daarmee wordt de goede werking van de interne markt en een hoog en zo uniform mogelijk niveau van consumentenbescherming in het overeenkomstenrecht voor consumenten geharmoniseerd. Deze richtlijnen worden met dit wetsvoorstel geïmplementeerd.

Het wetsvoorstel bepaalt regels voor consumentenbescherming van tastbare goederen met een digitaal element ('slimme apparaten') en de levering van digitale inhoud. Consumenten krijgen meer rechten, en leveranciers krijgen meer verplichtingen voor (beveiligings)updates bij apparaten met een digitaal element en bij de levering van digitale inhoud. De bestaande consumentenbescherming voorziet daar nog niet in. Bovendien wordt de consumentenbescherming in de EU geharmoniseerd. Daardoor kunnen handelaren gemakkelijker in andere lidstaten verkopen, en consumenten makkelijker bij leveranciers uit andere lidstaten kopen.

Gevolgen van de wijzigingen voor de handelspraktijk

1. Recht op respectievelijk de verplichting tot updates

De verplichting voor het leveren van updates volgt uit beide richtlijnen en geldt zowel voor goederen met een digitaal element als voor digitale inhoud en digitale diensten. Wanneer een handelaar niet voorziet in bepaalde updates, of gebrekkige of onvolledige updates verstrekt, dan wordt dit beschouwd als wanprestatie. Het gaat hierbij om updates die borgen dat het product minimaal blijft functioneren op hetzelfde niveau als ten tijde

van de aankoop. Beveiligingsupdates vallen hier expliciet onder. Hoe lang daarbij 'redelijkerwijs' is, is niet in de richtlijn vastgelegd. Dat wordt aan de rechter overgelaten.

Geen upgrades

De handelaar is niet verplicht om de functionaliteit van het product te verbeteren, verder dan de conformiteitsvereisten. Handelaren worden niet verplicht om upgrades naar bijvoorbeeld een nieuwe versie van een besturingssysteem te geven, tenzij dat was overeengekomen. Consumenten verwachten dat vaak wel, omdat fabrikanten daar bij sommige producten (onder andere smartphones) in voorzien.

2. Wettelijke garantie

Tot één jaar na aankoop geldt een omkering van de bewijslast. Dat betekent dat als zich binnen één jaar na levering een gebrek voordoet, het de verantwoordelijkheid van de handelaar is om aan te tonen dat dit gebrek pas ná aankoop is ontstaan. In de praktijk betekent dit een wettelijke garantietermijn van een jaar. Naast deze wettelijke garantie kan een leverancier ook commerciële garantie aanbieden. Daarbij geldt dat die garantie bindend is en niet misleidend mag zijn. Als reclame-uitingen over de commerciële garantie verder gaan dan het papieren garantiebewijs, geldt de geadverteerde garantie. Voor de levering van digitale inhoud (bijvoorbeeld e-boeken, computerprogramma's) geldt een verjaringstermijn van twee jaar waarin een handelaar aansprakelijk is voor een conformiteitsgebrek.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De toelichting bij het wetsvoorstel bevat geen beschrijving van nut en noodzaak, anders dan dat het verplicht is om beide richtlijnen vóór 1 juli 2021 te implementeren. Nut en noodzaak voor deze aanpassingen van de consumentenbescherming volgen uit de ontwikkelingen in de maatschappij waarvoor de huidige wettelijke bescherming nog geen bepalingen kent. Apparaten met software (goederen met digitale elementen, bijvoorbeeld smart TV's) kunnen door het achterwege blijven van updates onbruikbaar worden. De verplichting om zulke updates te leveren is daarom in het algemeen belang. Voor de digitale markt is het van belang dat de eisen die daarvoor worden gesteld zoveel mogelijk overeenkomen tussen lidstaten.

Aan de houdbaarheid van digitale inhoud (bijvoorbeeld e-boeken en computerprogramma's) werden nog geen eisen gesteld. Ook daarover worden wettelijke bepalingen van kracht.

Het college heeft geen opmerkingen over nut en noodzaak van de implementatiewet.

2. Minder belastende alternatieven

Het kabinet maakt geen gebruik van de optie voor lidstaten om de omkering van de bewijslast te verlengen naar twee jaar. Door de verlenging te beperken tot de minimumtermijn van één jaar wordt harmonisatie bereikt met de minste regeldruk. Een verlenging naar twee jaar zou consumenten meer bescherming bieden, maar zou ook extra verplichtingen voor verkopers met zich mee brengen.

De richtlijn biedt twee mogelijkheden voor de bescherming van consumenten bij de levering van digitale inhoud. De eerste mogelijkheid is een vaste termijn waarbinnen een handelaar aansprakelijk is voor een conformiteitsgebrek. De tweede mogelijkheid is een verjaringstermijn voor de rechtsmiddelen die de consument kan instellen jegens de leverancier. In deze implementatiewet wordt gekozen voor de tweede mogelijkheid omdat die bepaling overeenkomt met de bestaande regelgeving in het Burgerlijk Wetboek voor de levering van goederen.

Het college heeft geen opmerkingen bij de afweging en gemaakte keuzes bij mogelijke alternatieven.

3. Werkbaarheid

De richtlijn verkoop goederen met digitale elementen biedt de mogelijkheid dat leveranciers aan consumenten kunnen vragen akkoord te gaan met het achterwege laten van updates. Dat mag alleen als de consument daar uitdrukkelijk over wordt geïnformeerd en hij dat door een actieve en ondubbelzinnige handeling aanvaardt, bijvoorbeeld door een hokje aan te vinken, of een knop in te drukken. De implementatiewet sluit hierbij aan.

Niet kan worden uitgesloten dat een deel van de consumenten zich ondanks de verstrekte informatie niet zal realiseren wat de gevolgen kunnen zijn van het achterwege laten van updates. Als leveranciers veel van deze mogelijkheid gebruik gaan maken, bijvoorbeeld omdat fabrikanten geen toezeggingen over updates willen doen, en als consumenten akkoord gaan met deze optie, heeft dat gevolgen voor de regeldruk. De akkoordverklaring kan in de praktijk voor consumenten grote consequenties hebben. Op voorhand is niet in te schatten of dit in het dagelijkse economische verkeer een uitzondering wordt of een vaker toegepaste praktijk. Het college wijst erop dat als het in de dagelijkse handelspraktijk normaal wordt om af te zien van de update-verplichting, die update-verplichting een 'papieren werkelijkheid' wordt.

De consument moet zelf zorgen voor het installeren van updates. Als de consument dat achterwege laat, is de leverancier niet verantwoordelijk voor een eventueel conformiteitsgebrek dat daar het gevolg van is. Het college acht het in belang van de veiligheid van internet, dat apparaten met aansluitingen daarop van de noodzakelijke veiligheidsupdates worden voorzien. Die veiligheid gaat verder dan de goede werking van de apparaten.

Voor beide punten, het instemmen met het achterwege laten van updates, en de verplichting om updates zelf te installeren, acht het college secretariaat goede voorlichting aan consumenten noodzakelijk.

3.1 Het college adviseert om voorlichting aan consumenten te verzorgen over de update-verplichting voor leveranciers en de verantwoordelijkheid van de consument om die updates zelf te installeren.

4. Gevolgen regeldruk

Bedrijven zullen kosten moeten maken voor het aanpassen van websites, het bijwerken van de algemene voorwaarden en het ontwikkelen van nieuwe (versies van) informatie-documenten. De regeldruk voor bedrijven voor het aanpassen van hun bedrijfsvoering is berekend op gemiddeld op € 6.800,- per bedrijf. De gevolgen voor de regeldruk bij de levering van digitale inhoud zijn vergelijkbaar en berekend op eveneens € 6.800,- per bedrijf. Het college constateert dat in de beschrijving van de gevolgen voor de regeldruk ontbreekt voor hoeveel bedrijven deze verplichtingen zullen gelden.

Verkopers moeten consumenten structureel informeren over de update-verplichting. Ondernemers die gebruik maken van de uitzonderingsclausule om de consument bij de aankoop van een product expliciet te informeren en akkoord te laten gaan dat er geen updates zullen worden geleverd, zullen eenmalige kosten maken voor de aanpassing van de bedrijfsvoering. Een inschatting van deze kosten is volgens de toelichting niet te maken. Consumenten die bij de koop afzien van de update-verplichting als ze daarover worden geïnformeerd en moeten daar hun uitdrukkelijke toestemming voor geven. Dat heeft gevolgen voor de regeldruk die nog niet worden benoemd in de toelichting.

4.1 Het college adviseert de omissies in de beschrijving en berekening van de gevolgen voor de regeldruk weg te nemen.

De toelichting wijst op een besparing van kosten door de geharmoniseerde regels voor de verkoop van goederen tussen lidstaten. Het college wijst erop dat deze kostenbesparing niet als een vermindering van de regeldruk aan Nederland hoort te worden toegerekend.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Indienen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris