

Vergaderjaar 2009–2010

30 520

Voorstel van wet van het lid Van Dam houdende wijziging van Boek 2 en Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek (stilzwijgende verlenging en opzegtermijn bij lidmaatschappen, abonnementen en overige overeenkomsten)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 1 juli 2010

De indiener heeft verheugd kennisgenomen van de diverse reacties op het voorliggende wetsvoorstel, dat beoogt de positie van de consument te versterken en een einde te maken aan ongewenste langdurige stilzwijgende verlengingen van abonnementen en contracten. In het onderstaande geeft de indiener antwoord op de door de diverse fracties gestelde vragen.

De indiener constateert, op grond van de reacties en opmerkingen, verheugd dat er in de Eerste Kamer brede steun lijkt te bestaan voor het wetsvoorstel. De indiener ziet hierin een weerspiegeling van het in de afgelopen jaren steeds toenemende maatschappelijke en politieke draagvlak voor het beëindigen van de langdurige stilzwijgende verlenging. Deze maatschappelijke en politieke beweging komt ook tot uiting in het bedrijfsleven zelf, waar bijvoorbeeld in de verzekeringssector inmiddels paal en perk wordt gesteld aan de stilzwijgende verlenging.

In de Tweede Kamer is op 15 oktober 2009 dit wetsvoorstel met algemene stemmen aangenomen, ook met steun van de regering. Het zou de indiener bijzonder verheugen als dit ook in de Eerste Kamer bereikt zou kunnen worden.

De indiener volgt bij de beantwoording de indeling die de vaste commissie voor Justitie in het voorlopig verslag van 4 december 2009 heeft aangebracht.

Contractvrijheid

De leden van de fracties van SGP en ChristenUnie vragen of de initiatiefnemer het algemeen rechtsbeginsel van contractvrijheid respecteert en honoreert. De indiener kan melden dat dit inderdaad het geval is. Met deze leden is de indiener van mening dat onevenwichtigheid voorkomen dient te worden.

De indiener hecht, evenals de leden van de fracties van SGP en ChristenUnie, aan het algemeen rechtsbeginsel van contractvrijheid.

Echter deze vrijheid is niet absoluut en wordt beperkt door de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek. De wetgever heeft gemeend dat absolute contractvrijheid niet wenselijk is en enige regulering daarin op zijn plaats is. Dit is met name het geval bij ongelijke uitgangsposities, zoals die er tussen aanbieders enerzijds en consumenten anderzijds zijn. Van consumenten mag worden verwacht dat zij de voorwaarden van een contract bestuderen en kennen voordat zij een contract sluiten, maar de wetgever is er tevens vanuit gegaan dat dit aanbieders geen vrijbrief geeft om alles in de voorwaarden op te nemen. Consumenten moeten immers beschermd worden, aangezien zij niet altijd goed kennis nemen van algemene voorwaarden, ze niet altijd begrijpelijk zijn opgesteld of omdat er sprake kan zijn van een imbalans in de economische machtsposities van consument en aanbieder. Daarom heeft de wetgever gemeend een ondergrens in te moeten bouwen in de bepalingen die mogen worden opgenomen in de algemene voorwaarden. Komt men onder deze ondergrens, in de zin dat de bepaling in een te grote mate de aanbieder bevoordeelt ten opzichte van de consument, dan wordt een dergelijke bepaling als onredelijk bezwarend aangemerkt en is deze door de rechter vernietigbaar. Het wetsvoorstel ziet slechts op een aanscherping van een al bestaande norm.

Aanvullend daarop kan gesteld worden dat de vrijheid van de één, een beperkende invloed heeft op de vrijheid van de ander. In zekere zin is contractvorming het tegenovergestelde van vrijheid: hoe meer de consument gebonden is, hoe minder vrijheid hij of zij de facto heeft om nog te kiezen. Het is daarom van belang om het juiste evenwicht te vinden tussen contractvrijheid en keuzevrijheid. De consument is in de loop van tijd gewend geraakt aan de mogelijkheid om te kiezen, maakt daar vaker gebruik van en wil makkelijk kunnen overstappen van de ene naar de andere aanbieder. Consumententrouw is verminderd. Dat is positief voor de werking van de markt. Veel aanbieders zijn als gevolg daarvan de grenzen van de wet op gaan zoeken om drempels op te werpen om overstappen door consumenten te bemoeilijken. Voorbeelden daarvan zijn het gebruik van stilzwijgende verlenging, het hanteren van relatief lange opzegtermijnen of het stellen van allerlei voorwaarden aan moment van opzeggen of de wijze waarop de opzegging gestand moet worden gedaan. De indiener vindt het wenselijk deze mogelijkheden van aanbieders te beperken om de keuzevrijheid van consumenten verder te bevorderen en de balans die de wetgever steeds heeft gezocht aan te passen aan de tijdgeest.

Verrichtingen

De leden van de CDA-fractie vragen naar de betekenis van het begrip «verrichtingen» in artikel 6:236 sub j BW. Zoals deze leden zelf al aangeven is deze betekenis niet anders dan in het huidige, reeds bestaande wetsartikel. Het gaat inderdaad om diensten, zoals bijvoorbeeld een abonnement op een sportschool, autopechhulpdienst of een alarminstallatiedienst. Maar het gaat ook om de door de leden van de CDA-fractie genoemde telecommunicatiediensten. Het voorliggende wetsvoorstel verandert hier niets aan.

Het voorliggende wetsvoorstel heeft wel tot gevolg dat het BW beter zal aansluiten bij de sectorspecifieke wetgeving, zoals de per 1 juli 2009 aangepaste Telecommunicatiewet. De opzegtermijn wordt gelijkgetrokken (een maand) en daarnaast zal omzetting in, op ieder moment opzegbare, contracten van onbepaalde duur mogelijk worden. Men zou dus kunnen zeggen dat deze sectorspecifieke oplossing grosso modo wordt verbreed tot alle sectoren, zodat voor de consument duidelijkheid ontstaat. De Telecommunicatiewet (30 661) en dit wetsvoorstel sluiten dus op elkaar aan. In beide wetsvoorstellen wordt ervan uitgegaan dat na het

eerste jaar op ieder moment kan worden opgezegd, met een opzegtermijn van een maand. Dat geldt in beide wetsvoorstellen ook voor meerjarige contracten.

Overigens zij opgemerkt dat het algemene rechtsbeginsel van toepassing is dat (sector)specifieke wetgeving voorrang heeft op algemene wetgeving. In die zin kan dus nooit strijdigheid optreden.

De leden van de CDA-fractie vragen verder naar verrichtingen, die een voorwaarde zijn voor het lidmaatschap van een (coöperatieve) vereniging. Het is goed om nogmaals duidelijk te maken hoe deze bepalingen betrekking hebben op verenigingen. In het geval dat verrichtingen direct gerelateerd zijn aan het lidmaatschap van de vereniging, is het verenigingsrecht van toepassing. Het nieuwe artikel 6:236 sub j BW heeft hier dus geen betrekking op. Indien een vereniging echter aan haar leden of aan derden buiten het lidmaatschap om andere diensten aanbiedt, dan gelden voor die diensten gewoon de bepaling van dit artikel. Om het concreet te maken: indien een lid van een vereniging als onderdeel van dat lidmaatschap het verenigingsblad ontvangt, dan is het verenigingsrecht van toepassing. Indien een vereniging aan de leden of derden een abonnement op een blad aanbiedt dat afzonderlijk wordt afgerekend, dan geldt het contractrecht en dus gelden in dat geval de bepalingen van de artikel 6:236 en 6:237. Voor de consument is het eenvoudig. Indien hij of zij ergens lid van wordt, geldt het verenigingsrecht, indien een abonnement of contract wordt afgesloten, geldt het contractrecht. Financiële producten vallen niet onder de definitie van deze artikelen, maar vallen onder de Wet op het Financieel Toezicht.

Elektriciteit, gas en water vallen onder artikel 6:236 sub j BW. Het wetsvoorstel verandert hier niets aan. Gas en water zijn (stoffelijke) zaken, en behoeven daarom geen aparte vermelding in artikel 6:236 sub j BW. De wetgever heeft eerder al bepaald dat elektriciteit, in dit wetsartikel, gelijkgesteld wordt aan een (stoffelijke) zaak. Met dit wetsvoorstel verandert dit niet.

De contracten voor het afnemen van gas en elektriciteit vallen dus ook onder deze initiatiefwet. De leden van de CDA-fractie merken terecht op, dat voor de energiebranche aparte wetgeving in werking is gesteld: de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet 2000. Zij vragen of daar dezelfde voorwaarden gelden.

De indiener merkt op dat deze zaken in beginsel los van elkaar staan. In het huidige Burgerlijk Wetboek vallen elektriciteit en gas ook al onder de werking van artikel 6:236 BW. Hier verandert dus niets aan.

In de energiesector geldt aanvullend dat op ieder moment kan worden opgezegd, zij het dat bij tussentijdse opzegging het energiebedrijf een vergoeding in rekening kan brengen. Deze vergoeding wordt gereguleerd door de NMa (Energiekamer), dat in 2005 regelgeving heeft opgesteld waardoor deze opzegvergoedingen aan een maximum (van ca. 50 euro) zijn gebonden (sinds januari 2008: Richtsnoeren Redelijke Opzegvergoedingen Vergunninghouders). Deze vergoedingen gaan uit van de mogelijkheid van stilzwijgende verlenging van maximaal een jaar. De indiener acht het denkbaar dat de Energiekamer de opzegvergoedingen aanpast aan de verkorting van de periode waarmee een overeenkomst stilzwijgend kan worden verlengd. Het ligt voor de hand dat deze opzegvergoedingen dan ook navenant lager zullen zijn, omdat immers de gederfde inkomsten voor het energiebedrijf eveneens lager zijn. Deze aanvulling op de algemene regels bestaat nu ook al. In die zin kan geen sprake zijn van verwarring. Dit wetsvoorstel laat juist het BW beter aansluiten bij sectorale wetgeving, zoals de Telecommunicatiewet en de Elektriciteitswet, o.a. door de opzegtermijnen gelijk te trekken.

Stilzwijgende verlenging

De leden van de SGP- en ChristenUnie-fractie menen dat automatische verlenging niet door iedere consument als bezwarend zal worden aangemerkt, maar in bepaalde gevallen als een gemak zal worden ervaren.

Dit wetsvoorstel verandert niets voor de consument die het prettig vindt dat zijn overeenkomst gewoon doorloopt. Immers, de aanbieder kan het contract na een looptijd van bepaalde duur omzetten in een contract voor onbepaalde duur. De consument hoeft dus geen actie te ondernemen om zijn contract te houden. Het grote voordeel voor de consument is dat hij dat contract vervolgens op elk gewenst moment kan opzeggen en niet weer een jaar vast zit aan het contract.

Opzegtermijnen

De leden van de CDA-fractie vragen naar de reden waarom voor de kranten- en tijdschriftenbranche gekozen is voor twee verschillende opzegtermijnen. Zoals bekend houdt de afwijkende regeling voor dagbladen en tijdschriften verband met de kwetsbare positie van deze bedrijfstak. Dit is ook naar voren gebracht door leden van de Tweede Kamer tijdens de plenaire behandeling op 5 maart 2009 en 3 september 2009. Een overweging hierbij was het belang van de pluriformiteit van de Nederlandse perslandschap.

De mogelijkheid van een opzegtermijn van 3 maanden bij laagfrequente tijdschriften, die omgezet zijn naar een abonnement voor onbepaalde duur, heeft echter vooral een praktische reden. Bedoelde tijdschriften verschijnen minder dan één keer per maand, bijvoorbeeld eens per twee maanden, of eens per kwartaal. Voor deze tijdschriften zou een opzegtermijn van een maand te kort zijn om de opzegging logistiek te kunnen verwerken. Het volgende nummer wordt vaak al lange tijd tevoren gedrukt en ligt klaar voor verspreiding. In dat specifieke geval mag de aanbieder een opzegtermijn van ten hoogste drie maanden hanteren voor het bedoelde contract voor onbepaalde duur. De uitgevers krijgen zo ruim voldoende tijd om opzeggingen ook logistiek te verwerken. In de praktijk betekent dit dat de consument meestal nog één nummer zal ontvangen na opzegging. Indien voor deze categorie tijdschriften een opzegtermijn van een maand zou worden gehanteerd zou dat de bedrijfsvoering van dergelijke tijdschriften onnodig sterk kunnen beïnvloeden. Deze uitzondering is dan ook op nadrukkelijk verzoek van de sector en enkele fracties in de Tweede Kamer in het wetsvoorstel opgenomen.

Bij dagbladen doet deze situatie zich niet voor, omdat deze in beginsel elke dag verschijnen. Daar geldt dus een opzegtermijn van een maand.

De leden van de SP-fractie vragen of verplicht zal worden om de regeling voor opzegging in het colofon op te nemen, dan wel in een standaardbrief. Dit is niet in het wetsvoorstel opgenomen. De indiener geeft daarbij in overweging dat de mogelijkheden om op te zeggen worden verruimd, zowel in termijn als in frequentie. Het verplicht informeren lijkt de indiener niet noodzakelijk, omdat een te late opzegging veel beperktere gevolgen heeft dan zonder dit wetsvoorstel. Daarnaast is het zo, dat de sinds april 2007 ingevoerde «Transparantiecodel Abonnementen» van de uitgevers, er reeds in voorziet dat opzeginformatie op een voor de consument duidelijke manier moet worden vermeld. Een wettelijke verplichting is daardoor, op dit specifieke punt, minder noodzakelijk.

De leden van de SP-fractie vragen of de betaalperiode relevant is. De indiener stelt dat deze slechts in zeer beperkte mate relevant is. Ingeval van een jaarcontract wordt soms per jaar betaald, soms per kwartaal, soms per maand. Indien een jaarcontract wordt omgezet in een contract

voor onbepaalde duur, is het aan de aanbieder om te bepalen hoe de consument op dat moment zijn betaling moet voldoen. Indien een aanbieder de consument vooruit laat betalen, zal deze de consument de teveel betaalde bedragen moeten terugstorten indien de consument van zijn recht gebruikt maakt de overeenkomst op te zeggen.

De leden van de SP-fractie vragen verder naar de mogelijkheden van verlenging en beëindiging. Er zijn echter niet twee, maar drie mogelijkheden die zich voor kunnen doen.

De eerste mogelijkheid is dat eerst een contract wordt afgesloten voor bepaalde duur (meestal een jaar). Na het eerste contract voor een bepaalde duur, kan het contract worden voortgezet als contract voor onbepaalde duur. Dit contract kan dan te allen tijde worden opgezegd, met een opzegtermijn van ten hoogste een maand (met een uitzondering voor tijdschriften met een lage verschijningsfrequentie, dan geldt drie maanden).

Een tweede mogelijkheid is dat het contract na de eerste termijn van bepaalde duur, stilzwijgend wordt verlengd met ten hoogste drie maanden. Daarna kan opnieuw stilzwijgend wordt verlengd met ten hoogste drie maanden, etc, etc. Dat kan alleen bij kranten en tijdschriften. Er geldt een opzegtermijn van een maand.

Er is, en was altijd al, ook nog een derde mogelijkheid. Na het eerste contract van bepaalde duur kan de aanbieder een nieuw contract aanbieden voor bepaalde duur. Het verschil met de bovenstaande situatie is dat er dan een actieve wilsbeschikking (meestal een handtekening) nodig is. Veel aanbieders van mobiele telefonie werken op deze manier en bieden bij een nieuw contract voor bepaalde duur vaak een mobieltje aan, gratis of tegen gereduceerd tarief.

Het bovenstaande geeft ook antwoord op de vraag van de leden van de SGP- en ChristenUnie-fractie over mogelijke verwarring over opzegtermijnen. Deze verwarring kan in principe niet ontstaan. Er is immers altijd een opzegtermijn van een maand. De enige uitzondering daarop zijn tijdschriften met een lage verschijningsfrequentie (per twee maanden of per kwartaal), waar een opzegtermijn van drie maanden geldt (in het geval van omzetting in een contract met onbepaalde duur). Er is dus sprake van een overzichtelijke situatie, waarbij in bijna alle gevallen een opzegtermijn van een maand geldt. Voor kwartaalbladen zal in de praktijk gelden, dat nog één aflevering afgenomen en betaald zal moeten worden door de consument.

Mondelinge opzegging

De leden van de CDA-fractie, en SGP- en ChristenUnie-fractie vragen naar de mogelijkheid van mondeling opzeggen, als eerder de mogelijkheid heeft bestaan om ook mondeling een overeenkomst aan te gaan. De indiener hecht eraan dat het beginsel van reciprociteit in de wet wordt opgenomen. Als gemakkelijk een overeenkomst kan worden aangegaan, dan moet ook gemakkelijk kunnen worden opgezegd.

De indiener erkent dat sprake zou kunnen zijn van een bewijsprobleem. Dit bewijsprobleem kan zich voordoen als een consument een overeenkomst telefonisch, of anderszins mondeling, opzegt, en de aanbieder op een later moment zou ontkennen dat opzegging heeft plaatsgevonden. Dat bewijsprobleem is er echter vrijwel altijd. Een aanbieder kan immers vrijwel altijd ontkennen een opzegging te hebben ontvangen, ook indien schriftelijk wordt opgezegd of per e-mail. Dat is alleen te vermijden met het versturen van een aangetekende brief of door bijvoorbeeld de mondelinge opzegging per telefoon te laten opnemen (waar tegenwoordig diensten voor beschikbaar zijn). Het voert volgens de indiener

echter te ver om vanwege het bewijsprobleem te accepteren dat een aanbieder het aangaan van een contract zeer eenvoudig kan maken en het opzeggen van een contract zeer ingewikkeld. De indiener vindt dat de rechten van aanbieder en consument in balans moeten zijn. Het tegenovergestelde bewijsprobleem, namelijk de consument zegt op, maar ontkent dit later alsnog, zal zich om voor de hand liggende redenen slechts zeer zelden voordoen. De enige situatie die de indiener kan bedenken, is in geval van een loterij waarbij de consument belang heeft om zijn opzegging te ontkennen. Indien de loterij om die reden een schriftelijke opzegging vereist, dan zal die aanbieder ook bij het aangaan van een verbintenis een schriftelijke bevestiging moeten verlangen. Dat lijkt de indiener geen onoverkomelijke eis.

Verhouding tot de ontwerprichtlijn consumentenrechten

De leden van de VVD-fractie en PvdA-fractie vragen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de richtlijn consumentenrechten van 8 oktober 2008. Inderdaad ging een eerdere versie van deze richtlijn uit van volledige harmonisatie. Inmiddels heeft de nieuwe Europese Commissie, bij monde van eurocommissaris Reding, laten weten af te willen zien van volledige harmonisatie over de hele linie. Met name als het gaat om oneerlijke bedingen zou hier geen sprake meer van moeten zijn. Commissaris Reding komt hiermee ook tegemoet aan de bezwaren die zijn opgeworpen door de Nederlandse en andere regeringen. Ook wordt hiermee tegemoet gekomen aan de zorgen van het Europees Parlement en nationale parlementen (zoals o.a. uitgesproken in de motie-Vos in 2008, 31 700 XIII, nr. 30) over het te brede toepassingsbereik van de richtlijn. In het Europees Parlement heeft de commissie-IMCO een rapporteur aangesteld over de richtlijn. Deze rapporteur, Andreas Schwab (EVP, Duitsland), heeft op 3 maart 2010 in zijn «working document» gerapporteerd over de opvattingen in de commissie-IMCO aangaande de richtlijn. De leden van de commissie blijken van mening te zijn, dat de lidstaten hun eigen zwarte en grijze lijsten van oneerlijke bedingen moeten kunnen behouden. Zoals bekend, kan de richtlijn slechts in werking treden nadat hij door het Europees Parlement is aangenomen, waarbij het Europees Parlement ook amendeerrecht heeft. Daarmee is eventuele strijdigheid met de richtlijn niet aan de orde.

Tijdstip van inwerkingtreding

De leden van de CDA-fractie vragen aandacht voor de opmerking van staatssecretaris Heemskerk in de brief van 7 oktober 2009 (30 520, nr. 18). In deze brief werd gewezen op de mogelijkheid, dat door het kiezen van een uitgekiend moment van plaatsing van de wet in het Staatsblad, aangesloten zou kunnen worden bij de «vaste verandermomenten», die de regering heeft ingevoerd. Het gaat dan om de data van 1 januari en 1 juli, waarop wetgeving bij voorkeur in werking zou moeten treden. De indiener ziet liefst een zo spoedige mogelijke implementatie, maar heeft er geen bezwaar tegen als door middel van een gerichte plaatsing in het Staatsblad aangesloten wordt bij een vast verandermoment.

Van Dam