

Vergaderjaar 2005–2006

30 520

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Dit wetsvoorstel beoogt de stilzwijgende verlenging van meer dan drie maanden te verbieden van overeenkomsten tot het geregeld afleveren van zaken, elektriciteit daaronder begrepen, of tot het geregeld doen van verrichtingen (hierna: abonnementen) en de stilzwijgende verlenging van lidmaatschappen te beperken tot maximaal een jaar. Met dit wetsvoorstel willen de indieners een einde maken aan de voortdurende en maatschappelijk zeer ongewenste situatie dat abonnementen en lidmaatschappen verlengd worden, terwijl consumenten geen behoefte meer hebben aan deze producten en diensten. Verzekeringen vallen niet onder dit wetsvoorstel.

Bij stilzwijgende verlenging ontvangt de consument vaak alleen achteraf een factuur of bankafschrijving, wanneer het te laat is om een abonnement of lidmaatschap op te zeggen, en zit er dan weer een jaar aan vast. Veel mensen ervaren dit als bijzonder hinderlijk. Op deze manier hebben miljoenen mensen abonnementen op tijdschriften, ADSL, kranten, en de bijna spreekwoordelijke boekenclubs, terwijl zij deze abonnementen helemaal niet meer willen hebben.

In de praktijk blijkt het bijna ondoenlijk voor consumenten om van alle overeenkomsten die zij hebben afgesloten de opzegtermijnen bij te houden. Er kunnen immers veel overeenkomsten zijn die een consument heeft afgesloten, zoals bijvoorbeeld: elektriciteit, gas, water, internetaansluiting, TV-aansluiting, vaste telefoon, mobiele telefoon. Daar komen abonnementen en lidmaatschappen bij op boekenclubs, tijdschriften, kranten, sportclubs, fitnessclubs, zonnestudio's, sauna's. Het aantal afgesloten overeenkomsten kan per huishouden al snel de twintig overstijgen. Daarnaast hanteren veel bedrijven lange opzegtermijnen, vaak de maximaal toegestane drie maanden. Dit maakt de situatie voor de consument nog onoverzichtelijker. Er wordt een te zware wissel getrokken op het geheugen van de consument en het overzicht dat hij kan houden op de diverse aangegane verplichtingen.

Een bevestiging van de algemeen bekende situatie dat consumenten stilzwijgende verlenging als hinderlijk ervaren bleek uit een opinieonderzoek van Maurice de Hond in opdracht van het televisieprogramma

Kassa¹. Hieruit bleek dat maar liefst 40% van de ondervraagden één of meer abonnementen of lidmaatschappen had, die zij eigenlijk had willen opzeggen. Dit zou betekenen dat meer dan 6 miljoen Nederlanders moeten betalen voor een ongewenst abonnement of lidmaatschap. Volgens hetzelfde onderzoek blijkt een meerderheid van 54% van de ondervraagden het (erg) onhandig te vinden dat abonnementen en lidmaatschappen stilzwijgend worden verlengd. Een overgrote meerderheid van 83% zou het een goede zaak vinden als er een waarschuwingsplicht zou komen, ook al zou daardoor het abonnement of lidmaatschap iets duurder worden. Bij een waarschuwingsplicht krijgt de consument een melding van de ophanden zijnde stilzwijgende verlenging en de gelegenheid om op te zeggen.

De indieners juichen het dan ook toe het Nederlands Uitgeversverbond inmiddels erkent dat sprake kan zijn van onduidelijke voorwaarden en onvoldoende informatie over de voorwaarden voor het opzeggen van abonnementen. Het Nederlands Uitgeversverbond is bereid om zijn achterban op te roepen mee te werken aan meer transparantie en duidelijkheid voor de abonnee. Er zouden oplossingen kunnen worden bedacht voor de situatie dat mensen zich niet bewust zijn van de omstandigheden waaronder kan worden opgezegd, omdat dit slechts door middel van «kleine lettertjes» aan hen is medegedeeld. De branche zou een bijdrage kunnen leveren aan het eenvoudiger opzeggen; het zou mogelijk moeten worden om niet alleen per aangetekende brief, maar ook op modernere manieren, zoals e-mail, op te kunnen zeggen. De indieners verheugen zich dat in ieder geval de uitgevers het probleem erkennen en naar een oplossing zoeken. Dit kan echter geen reden zijn om de indiening van dit wetsvoorstel achterwege te laten, omdat de opzegproblematiek ook voor vele andere sectoren geldt en nog te onduidelijk is hoe de uitgeversector de transparantie precies vorm wil gaan geven. Een tweesporenbeleid verdient hier daarom ook de voorkeur.

Ook de regering heeft bij monde van staatssecretaris Van Gennip het probleem van stilzwijgende verlenging erkend². In haar actieplan van 13 juli 2005 gaf zij aan in 2006 de stilzwijgende verlenging bij internet service providers en digitale/satelliet tv-aanbieders de facto af te willen schaffen³. De staatssecretaris gaf daarbij, voor de overige diensten en producten, aan dat een waarschuwingsplicht zoals in België een mogelijkheid is, maar dat dit als nadeel zou hebben dat «enorme administratieve lasten» ontstaan. Als mogelijke tussenoplossing opperde de staatssecretaris de mogelijkheid om abonnees/consumenten het recht te geven een abonnement op korte termijn en kosteloos op te zeggen nádat een abonnement opnieuw (stilzwijgend) is verlengd voor een bepaalde termijn. Een andere mogelijkheid is dat iemand alleen wordt gewaarschuwd als hij of zij dat bij het aangaan van een abonnement zelf heeft aangegeven.

2. De keuzevrijheid van de consument

De indieners menen dat sprake is van een bijzonder onbevredigende situatie. Dat mensen kennelijk moeten betalen voor producten of diensten die zij niet (meer) willen, is op zichzelf een onwenselijke situatie, die volgens de indieners zoveel mogelijk voorkomen dient te worden. Er is hier sprake van een omvangrijke allocatie-inefficiëntie; bestedingen worden gedaan aan producten en diensten die niet meer gewenst zijn en productiemiddelen worden hiervoor dus onnodig ingezet. In die zin kan gesproken worden over een omvangrijke verspilling van middelen. Daarbij komt nog de ergernis van consumenten die geconfronteerd worden met de gevolgen van stilzwijgende verlenging en de kosten van incassoprocedures als zij in dergelijke gevallen niet betalen.

¹ Kassa, 7 mei 2005.

² Kassa, 24 juni 2005.

³ Aanbieding actieplan «Een slimme consument in een snelle markt», 13 juli 2005.

In essentie leidt de praktijk van stilzwijgende verlengingen tot een onnodige beperking van de keuzevrijheid van consumenten. De mogelijkheid om over te stappen naar een andere aanbieder is immers in grote mate bepalend voor de keuzevrijheid die de consument heeft. Om over te stappen moet de consument zijn lopende overeenkomsten kunnen opzeggen. Stilzwijgende verlenging, zeker in combinatie met een lange opzegtermijn, beperkt in de praktijk de mogelijkheid om overeenkomsten op te zeggen, over te stappen, en de daadwerkelijke keuzevrijheid die de consument heeft. Dit is ook in het nadeel van innovatieve ondernemers en toetreders die een markt op willen gaan. Zij hebben minder mogelijkheden om klanten te werven, omdat de mogelijkheid tot opzeggen en overstappen wordt beperkt. Stilzwijgende verlenging belemmert daarmee dus ook de concurrentie, de innovatie en de efficiëntie.

De indieners wijzen daarbij ook op Oostenrijk en Frankrijk en een aantal Angelsaksische landen, waar stilzwijgende verlenging ook niet mogelijk is en verlenging voorafgegaan moet worden door een actieve wilsbeslissing. In België ligt een wetsvoorstel in het parlement waarin wordt geregeld dat de consument eerst gewaarschuwd wordt, alvorens overeenkomsten worden verlengd¹. Daartoe wordt de Wet betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument aangepast, alsmede de Wet op de landverzekeringsovereenkomst.

De indieners betwijfelen of de door Staatsecretaris Van Gennip genoemde mogelijkheden een afdoende oplossing bieden. De tussenoplossing van de Staatssecretaris om abonnees/consumenten het recht te geven een abonnement op korte termijn en kosteloos op te zeggen nádat een abonnement opnieuw (stilzwijgend) is verlengd voor een bepaalde termijn, kan de consument in zijn daadwerkelijke keuzevrijheid beperken als hij of zij niet op de hoogte is van de mogelijkheid om alsnog op te zeggen. De overeenkomst is dan immers al verlengd en de indruk kan dan zijn gewekt dat er opnieuw sprake is van een voldongen feit. Indien alleen op verzoek een waarschuwing wordt gegeven, zal hiervoor ook weer een administratie opgezet moeten worden met de bijbehorende lasten.

3. De oplossing

De indieners komen voor bovenstaande problematiek tot de volgende oplossingen.

3.1 De oplossing voor abonnementen

De indieners hebben er voor gekozen voor de abonnementen aan te sluiten bij de systematiek van de zwarte en grijze lijst van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. Artikel 236 geeft een lijst met onredelijk bezwarende bedingen die in algemene voorwaarden kunnen voorkomen; de zogenaamde zwarte lijst. Artikel 237 bevat een lijst met bedingen waarvoor het rechtsvermoeden geldt dat zij onredelijk bezwarend zijn; dit is de grijze lijst. Deze bedingen kunnen door de rechter worden vernietigd en zullen in de praktijk niet door aanbieders («gebruikers») worden opgenomen in de algemene voorwaarden die worden gehanteerd richting de consument («wederpartij»).

In de huidige situatie is stilzwijgende verlenging van langer dan een jaar (artikel 236, onderdeel j) een beding dat voorkomt op de zwarte lijst. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om alle stilzwijgende verlengingen langer dan 3 maanden voortaan als onredelijk bezwarend aan te merken. De andere mogelijkheden die de aanbieder heeft, zijn de overeenkomst beëindigen ofwel de overeenkomst voor bepaalde tijd omzetten in een

¹ www.koentsijen.be.

overeenkomst voor onbepaalde tijd, dat op ieder moment met een opzegtermijn van een maand kan worden beëindigd.

Een stilzwijgende verlenging van drie maanden blijft dus wel tot de mogelijkheden behoren, en is voor de aanbieders dus een alternatief voor omzetting in een overeenkomst voor onbepaalde tijd of beëindiging van het contract. Dit betekent dat stilzwijgende verlenging door elkaar opvolgende kwartaalabonnementen, zoals voorkomt bij kranten, wél mogelijk blijft. Immers, de gevolgen van stilzwijgende verlenging zijn hier voor de consument te overzien.

In het wetsvoorstel wordt nog een nieuwe bepaling in artikel 236 toegevoegd (onderdeel o), die er in voorziet dat de gebruiker niet mag eisen dat op een andere manier opgezegd moet worden, dan de wijze waarop een overeenkomst tot stand gekomen is. Dat betekent dat als een overeenkomst per e-mail worden gesloten, deze ook per e-mail moet kunnen worden opgezegd, en niet geëist kan worden dat dit per brief gebeurt. Dit geldt ook voor aanmelden en opzeggen per fax of per brief. Op die manier wordt beoogd om meer evenwicht te brengen in de verhouding tussen aanbieder en consument.

Het huidige artikel 237, onderdeel k, dat ziet op de jaarlijkse mogelijkheid om meerjarige overeenkomsten tussentijds op te zeggen, wordt eveneens aangepast. Indien een consument een overeenkomst van langer dan een jaar aangaat, dan kan hij of zij deze voortaan telkens na een maand opzeggen.

Artikel 237, onderdeel l, wordt gewijzigd, zodat de opzegtermijn bij overeenkomsten in principe één maand wordt en nooit langer voor de consument dan voor de aanbieder.

3.2 De oplossing voor het lidmaatschap van de vereniging

Een belangrijk verschil met een commerciële organisatie is dat de leden van een vereniging via het lidmaatschap invloed (hebben) kunnen uitoefenen op de voorwaarden waaronder het lidmaatschap is aangegaan. Deze invloed kunnen zij in beginsel ook in toekomstige situaties uitoefenen, terwijl klanten van een commercieel bedrijf slechts met de voeten kunnen stemmen. De indieners hebben na publicatie van een eerste voorontwerp in juli 2005 vele gesprekken gevoerd met diverse belanghebbenden. Daarbij is gewezen op het belang van goed functionerende sportverenigingen. Mede daarom hebben de indieners besloten om op verenigingen zonder winstoogmerk een milder regime van toepassing te laten zijn. Dit regime is niet van toepassing op corporaties en onderlinge waarborgmaatschappijen.

Voor verenigingen gaat een waarschuwingsplicht gelden, waarbij de leden van de vereniging bijtijds worden gewaarschuwd voor een verlenging van hun lidmaatschap als zij geen actie ondernemen. Indien een gewaarschuwd lid niet opzegt, dan kan het lidmaatschap weer met een jaar worden verlengd.

Daarbij moet de consument vier weken voor het begin van de opzegtermijn door de aanbieder schriftelijk of per e-mail in kennis worden gesteld dat de mogelijkheid bestaat om de overeenkomst op te zeggen. Echter deze mededeling mag ook niet eerder dan 8 weken voor het verstrijken van de opzegtermijn worden gedaan; anders mist deze maatregel zijn doel.

Wanneer een lidmaatschap loopt van 1 januari tot en met 31 december, met een opzegtermijn van een maand, dan is de uiterste datum om op te zeggen 1 december. Het lid moet dan voor 1 november een brief toegestuurd krijgen met de opzeggingswaarschuwing. Deze brief mag echter

niet vóór 1 oktober bezorgd worden; dat zou weer te vroeg zijn, met het risico dat de consument niet alert genoeg op deze berichtgeving reageert.

De mededeling dat het lidmaatschap verlengd wordt als geen actie wordt ondernomen, moet per brief of per e-mail gebeuren. Een vermelding in het ledenblad is daarvoor niet voldoende, omdat dan de mogelijkheid ontstaat dat dit op een onopvallende plek gebeurt en de informatie ongelezen blijft. Dit laatste kan zeker het geval zijn als het ledenblad sowieso slecht gelezen wordt. Wel is natuurlijk het mogelijk om een brief mee te sturen met het ledenblad.

4. Administratieve lasten

De indieners zijn van mening dat de omvang van de administratieve lasten zeer beperkt kan blijven. Bij stilzwijgende omzetting van overeenkomsten van bepaalde tijd in die van onbepaalde tijd zijn er geen extra administratieve lasten. De administratieve lasten zullen niet hoger zijn dan in de situatie van stilzwijgende verlenging. Maar zelfs als er wel extra administratieve lasten zouden zijn, dan nog vallen deze in het niet bij de grote maatschappelijke winst die hier kan worden geboekt. In het eerder genoemde opinieonderzoek bleek dat 83% van de ondervraagden bereid is meerkosten te accepteren¹.

De indieners hopen langs deze weg een bijdrage te leveren aan de oplossing van een probleem dat te lang heeft voortgeduurd, door middel van een (beperkte) wetswijziging. Zij benadrukken het belang van het parlementaire instrument van het initiatiefwetsvoorstel om concrete verbeteringen tot stand te brengen. De indieners hopen dan ook op een vruchtbare en open discussie zonder dat al te veel (juridische) spijkers op laag water worden gezocht.

5. Artikelsgewijs

Artikel I

A

In artikel I wordt Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek gewijzigd. De wijziging verplicht een vereniging bij een stilzwijgende verlenging van het lidmaatschap daarvan melding te maken aan het lid. De vereniging dient dit te doen tussen de vier en acht weken voor het begin van de opzegtermijn. Op grond van deze melding kan het lid dan beslissen dat hij of zij het lidmaatschap opzegt. Daarnaast kan het lidmaatschap voortaan voor slechts één jaar stilzwijgend verleng worden.

B

De wijziging is niet van toepassing op verenigingen, zijnde coöperaties en waarborgmaatschappijen.

C en D

Deze wijzigingen vinden plaats vanwege de vernummering van de leden van artikel 36 boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel II

A

Dit onderdeel wijzigt artikel 236 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek.

¹ Kassa, 7 mei 2005.

Artikel 236 bevat bepalingen die een «zwarte lijst» vormen. De bepalingen op deze lijst zijn onredelijk bezwarend en daarom vernietigbaar. Deze bepalingen kunnen dus niet gebruikt worden in Algemene Voorwaarden omdat ze bij een rechter vernietigd kunnen worden.

De wijziging verklaart stilzwijgende verlenging, met meer dan drie maanden, van een overeenkomst ontoelaatbaar, tenzij de overeenkomst wordt omgezet in een overeenkomst voor onbepaalde tijd die door de wederpartij opgezegd kan worden met een opzegtermijn van een maand.

Daarnaast wordt in subonderdeel 2 van onderdeel A geregeld dat de wijze waarop een overeenkomst wordt aangegaan (schriftelijk of elektronisch) ook de wijze moet kunnen zijn waarop een overeenkomst kan worden opgezegd.

B

Onderdeel B wijzigt artikel 237 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. Dit artikel bevat de bepalingen die de «grijze lijst» vormen. Indien deze bepalingen in de Algemene Voorwaarden staan, dan worden deze vermoed onredelijk bezwarend te zijn. Een rechter kan deze bepalingen dan vernietigen, tenzij voor hem bewezen wordt dat deze bepaling niet onredelijk bezwarend is.

Deze wijziging zorgt ervoor dat een overeenkomst, als bedoeld in artikel 236, onder j, met een duur van meer dan een jaar elke maand kan worden opgezegd. Ook wordt hier geregeld dat de wederpartij de gebruiker in principe niet mag binden aan een opzegtermijn die langer is dan een maand of langer dan de termijn waarop de gebruiker de overeenkomst kan opzeggen.

Artikel III

Deze wijziging voorziet niet in overgangsrecht. Daardoor is deze wijziging ook van toepassing op reeds gesloten overeenkomsten.

Crone
Van Dam