

Vergaderjaar 2006–2007

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. 6 HERDRUK¹

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

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). Met dit wetsvoorstel willen de indieners een einde maken aan de voortdurende en maatschappelijk zeer ongewenste situatie dat abonnementen 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 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 Kassa.² Hieruit bleek dat maar liefst 40% van de ondervraagden één of

¹ Herdruk in verband met uitbrengen van onjuiste versie.

² Kassa, 7 mei 2005.

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 verdere bevestiging van deze algemeen bekende situatie is de uitkomst van het onderzoek van Onderstroom van 14 december 2006.¹ Daaruit blijkt dat 46% van de consumenten sinds jaren of maanden overweegt om één of meerdere abonnementen op te zeggen en 88% van de consumenten geconfronteerd wordt met de problematiek van de stilzwijgende verlenging. Van de consumenten blijkt 57% tegenstander van stilzwijgende verlenging en 69% van hen noemt als grootste ergernis van dit systeem dat men te laat is met opzeggen. Eveneens 57% zou graag door middel van een waarschuwingsplicht voor de uitgevers periodiek op de hoogte gesteld willen worden van de mogelijkheid om op te zeggen. Volgens het onderzoek zouden de abonnees het liefst hun abonnementen gemakkelijk en kosteloos op willen kunnen zeggen. De stilzwijgende verlenging vormt voor bijna 40% een belemmering om een nieuw abonnement te nemen. Beperking van de stilzwijgende verlenging kan daarmee nieuwe kansen bieden aan uitgevers om nieuwe klanten te werven.

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.

Een voorstel van het NUV van 8 november 2006 om te komen tot een gedragscode voor tijdschrift- en dagbladuitgevers neemt de bovengenoemde onduidelijkheid niet weg. De kern van deze gedragscode is dat de abonnee de looptijd en opzegdatum altijd zou moeten kunnen opvragen, bijvoorbeeld middels een informatienummer of een website. De indieners zien weinig of geen toegevoegde waarde in dit voorstel; immers nu kan ook al de looptijd en opzegdatum telefonisch opgevraagd worden en zullen de meeste kranten en tijdschriften op hun website ook al ergens vermelden wat de looptijd en opzegtermijn is. Daarnaast wordt het belangrijkste probleem niet opgelost, namelijk dat mensen vaak onvoldoende overzicht hebben over al hun lopende verplichtingen, vervolgens vergeten tijdig op te zeggen en opnieuw ongewild een heel jaar vastzitten aan een inmiddels ongewenst abonnement. Bovendien is volstrekt onduidelijk hoe uitgevers gebonden zullen worden aan de gedragscode en welke sancties er zijn bij niet-naleving van deze code. Het feit dat het meer dan een jaar geduurd heeft voordat deze, uit niet meer dan een paar zinnen bestaande gedragscode, tot stand is gekomen, is een belangrijke aanwijzing dat de gewenste gedragsverandering bepaald niet van harte tot stand komt, en wetgeving dus veel meer voor de hand ligt dan zelfre-

¹ Onderstroom, «Wie zwijgt, stemt toe», 14 december 2006.

gulering. Een voorwaarde voor zelfregulering moet in ieder geval zijn dat er enige veranderingsgezindheid aanwezig is, en die is er in de ogen van de indieners in onvoldoende mate bij de uitgevers. Verder geldt ook hier dat de genoemde gedragscode zich alleen richt op de uitgeverssector en dus geen oplossing is voor alle andere sectoren. De indieners juichen wel toe dat het mogelijk zal worden om telefonisch en per e-mail op te zeggen.

Ook de regering heeft bij monde van staatssecretaris Van Gennip het probleem van stilzwijgende verlenging erkend.¹ 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 schaffen.² 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.

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 wilsbeschikking. In België ligt een wetsvoorstel in het parlement waarin wordt geregeld dat de consument eerst gewaarschuwd wordt, alvorens overeenkomsten worden verlengd.³ Daartoe wordt de Wet betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument aangepast, alsmede de Wet op de landverzekeringsovereenkomst.

¹ Kassa, 24 juni 2005.

² Aanbieding actieplan «Een slimme consument in een snelle markt», 13 juli 2005.

³ www.koentsijen.be.

De indieners betwijfelen of de door Staatssecretaris 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 te beëindigen ofwel de overeenkomst voor bepaalde tijd omzetten in een 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 I, 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 een milder regime van toepassing te laten zijn. In het wetsvoorstel is bepaald dat verenigingen ervoor moeten zorgen dat leden eenvoudig kunnen nagaan op welke wijze zij hun lidmaatschap kunnen opzeggen. Wanneer een vereniging een website of een ledenblad heeft, dan dient de informatie voor opzegging van het lidmaatschap op de hoofdpagina van de website of op de één van de eerste drie pagina's van het ledenblad te worden vermeld.

4. Administratieve lasten

De indieners zijn van mening dat uit het wetsvoorstel geen extra informatieverplichtingen aan de overheid voortvloeien. Er zijn dus geen administratieve lasten.

5. Artikelsgewijs

Artikel I

A

Dit onderdeel voegt een zesde lid toe aan het huidige artikel 35 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. In dit nieuwe zesde lid is bepaald dat verenigingen er zorg voor dienen te dragen dat leden de voor opzegging van het lidmaatschap noodzakelijke informatie eenvoudig kunnen raadplegen. Leden dienen eenvoudig te kunnen achterhalen bij wie, op welke wijze en met welke termijn zij hun lidmaatschap van een vereniging kunnen opzeggen. Dit betekent in ieder geval dat verenigingen met een website of een ledenblad deze informatie op de hoofdpagina van de website of op één van de eerste drie pagina's van het ledenblad moeten plaatsen.

B

In de tweede volzin van het eerste lid van artikel 36 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek vervalt ten behoeve van de leesbaarheid de zinsnede «door opzegging». De betekenis van de betreffende volzin verandert hier niet mee.

Artikel II

A

Dit onderdeel wijzigt artikel 236 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. 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 in punt 1 wijzigt onderdeel j van genoemd artikel en 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 punt 2 een onderdeel o aan artikel 236 toegevoegd dat bepaald 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 de onderdelen k en l van 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.

De wijziging van artikel k 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. De wijziging van onderdeel l regelt 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. De wet zal namelijk in werking treden met ingang van de eerste dag van de dertiende kalendermaand na de uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. Dit geeft betrokkenen een jaar de tijd om zich aan de nieuwe bepalingen aan te passen, hetgeen overgangsrecht overbodig maakt.

Crone
Van Dam