

Vergaderjaar 2008–2009

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. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 november 2008

De indiener heeft verheugd kennisgenomen van de vele 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.

Inhoud

1. Algemeen	1
2. De keuzevrijheid van de consument	10
3. De oplossing	17
4. Administratieve lasten	22
5. Artikelsgewijs	24

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Genoemde leden constateren, dat het initiatief is ingegeven door de overweging dat een consument vaak ongewild met een stilzwijgende verlenging van abonnementen wordt geconfronteerd en dat het vervolgens heel lastig is om een abonnement of lidmaatschap weer op te zeggen. Genoemde leden onderschrijven de wens om consumenten in dit soort situaties meer houvast te geven.

De indiener is verheugd dat de leden van de CDA-fractie het probleem onderkennen en de wens delen om hiervoor tot een oplossing te komen.

Bij de leden van de CDA-fractie rijst echter de vraag of er om deze irritatie weg te nemen niet minder ingrijpende oplossingen te verzinnen waren geweest. Zo zouden zij denken aan een waarschuwingsplicht of een waarschuwingsplicht op verzoek van de consument. De leden van de CDA-fractie merken op, dat de indieners aangeven, dat het teveel gevraagd is van uitgeverijen, energiemaatschappijen en telecom-aanbieders om bij te houden wanneer de abonnementen aflopen. Deze leden vragen of de indieners kunnen uitleggen waarom deze last dan wel zonder

omhaal bij de particuliere consument kan worden neergelegd. Deze laatste beschikt niet over elektronische waarschuwingssystemen, zo merken zij op.

De indiener begrijpt de vraag van de leden van de CDA-fractie. Samen met de oorspronkelijke co-indiener van dit wetsvoorstel, de heer Crone heeft de indiener uitvoerig de verschillende alternatieven bestudeerd. Inzet van de indiener was om de positie van de consument te versterken op een wijze die zo min mogelijk administratieve lasten zou veroorzaken voor het bedrijfsleven. Ook de waarschuwingsplicht, zoals bijvoorbeeld onze zuiderburen die kennen, heeft de revue gepasseerd. Om het principe van de stilzwijgende verlenging te beëindigen kan immers zowel gekozen worden voor een einde aan de verlenging als aan de stilzwijgendheid daarvan. In het bedrijfsleven bestond veel weerstand tegen een waarschuwingsplicht. Een waarschuwingsplicht zal namelijk leiden tot veel administratieve lasten. Bedrijven moeten immers steeds elke klant waarschuwen dat het contract afloopt en data weer verlengd zal worden. Aangezien de data waarop contracten aflopen vaak per klant verschillen, leidt dat tot een continue stroom waarschuwingen die verstuurd dienen te worden. De indiener is van mening dat dat een te zware last legt op de schouders van het bedrijfsleven. De indiener heeft er daarom voor gekozen niet de stilzwijgendheid van de contractverlenging aan te pakken, maar de automatische verlenging zelf. Aangezien contracten wel kunnen worden omgezet in een contract voor onbepaalde duur dat met de normale opzegtermijn van een maand opzegbaar is, leidt dit voorstel niet tot contractbeëindiging, maar slechts met de verlenging met een bepaalde duur van meer dan drie maanden. Indien de aanbieder een klant toch weer voor een jaar aan zich wil binden, kan hij de klant een nieuw contract aanbieden. Er wordt dus geen extra last opgelegd aan aanbieders. De last wordt met dit wetsvoorstel evenmin bij de consument gelegd. In de huidige praktijk ligt deze last juist wél bij de consument. Die moet er immers zelf op toezien of contracten verlopen en moeten worden opgezegd om stilzwijgende verlenging te voorkomen. De indiener begrijpt dat ook de leden van de CDA-fractie van mening zijn dat dit een reële last is voor de consument. De consument met een 100% perfect geheugen bestaat in de praktijk immers niet. Het steeds drukkere bestaan dat velen zijn gaan leiden, zorgt ervoor dat de span of control over aangegane verplichtingen nog verder wordt beperkt. Gezien ook de toenemende arbeidsparticipatie lijkt deze trend zich alleen maar verder door te zetten. De indiener is van mening dat de Nederlandse (consumenten)wetgeving zo veel mogelijk moet aansluiten bij de werkelijkheid, en niet bij een zuiver theoretisch mensbeeld. De indiener betreurt het in dat kader dan ook dat VNO-NCW in haar commentaar uitgaat van een mensbeeld dat losstaat van de realiteit. Dit wekt te meer bevreemding omdat de uitgeverorganisaties – die veel meer met dit onderwerp te maken hebben dan het algemene bedrijfsleven – het probleem wél erkennen. De stilzwijgende verlenging blijft mogelijk voor een termijn van maximaal drie maanden. Daar is voor gekozen om vooral de uitgevers tegemoet te komen, zodat zij kunnen blijven werken met kwartaalabonnementen en derhalve drie maanden vooruit kunnen blijven plannen. De waarschuwingsplicht voor verenigingen, geïnspireerd door een ingediend Belgisch initiatief-wetsvoorstel en inmiddels in werking getreden Franse en Oostenrijkse wetgeving, stond in de eerste versie van het voorliggende wetsvoorstel uit 2006, maar is inmiddels geschrapt. Voor verenigingen acht de indiener een verbod op de automatische verlenging van lidmaatschappen niet wenselijk, aangezien verenigingen vaak een jaar vooruit plannen, bijvoorbeeld bij de huur van sportaccommodaties. De indiener heeft uiteindelijk afgezien van de keuze om de stilzwijgendheid van deze verlengingen te beëindigen aangezien dat ook voor verenigingen zou kunnen leiden tot aanzienlijke administratieve lasten.

De leden van de CDA-fractie menen dat, indien de onderliggende problematiek door op maat gesneden zelfregulering te verhelpen is, dat de voorkeur verdient boven nieuwe regelgeving. Deze leden merken op dat het Nederlands Uitgeversverbond inmiddels al een vergaande en bindende gedragscode heeft afgekondigd. Hoe beoordelen de indieners de werking van deze gedragscode? Hoe is het gesteld met het opstellen van gedragscodes in andere sectoren, kunnen zij daarop ingaan?

De indiener deelt het door de CDA-fractie geformuleerde principe dat zelfregulering de voorkeur geniet boven aanpassing van de wetgeving. Helaas biedt de genoemde gedragscode, hoewel een verbetering, onvoldoende soelaas. Kern van dit voorstel van de uitgevers is dat op de website of elders informatie te vinden zal zijn hoe en wanneer opgezegd kan worden. Dit kan bijvoorbeeld door een telefoonnummer te vermelden, waar deze informatie verkregen kan worden. Niet duidelijk is wat de toegevoegde waarde daarvan is ten opzichte van de huidige situatie. Immers nu kan ook al gebeld worden naar de uitgever, met de vraag wanneer het abonnement opgezegd kan worden. Onduidelijk is ook welke sancties er zijn als individuele uitgevers zich niet aan deze gedragscode houden.

Kern van het bezwaar van de indiener is echter vooral dat het probleem niet wordt opgelost, namelijk het feit dat consumenten zich regelmatig geconfronteerd zien met abonnementen en contracten die verlengd zijn zonder dat de consument doorhad dat er alweer een jaar was verstreken. De gedragscode van de uitgevers lost dat probleem niet op. Daarnaast is het natuurlijk zo dat deze gedragscode niet geldt voor andere sectoren buiten de uitgeverssector. Een gedragscode van uitgevers heeft geen invloed op sportscholen, onderhoudscontracten, autopechhulpdiensten, etc. Het geconstateerde probleem is brancheoverstijgend en maakt de aanpak middels een gedragscode nagenoeg onmogelijk. Er bestaat immers altijd het risico dat bepaalde branches niet willen meewerken aan een gedragscode. Daarnaast is de indiener van mening dat de werking van de markt er baat bij heeft als er voor de consument duidelijkheid bestaat over de contractregels. Als die op de ene markt anders zijn dan op de andere, raakt de consument het spoor bijster. Dat komt de marktwerking niet ten goede.

Op een aanpalend punt biedt de gedragscode overigens wel een substantiële verbetering, namelijk dat niet meer alleen schriftelijk kan worden opgezegd, maar ook telefonisch en via e-mail. De indiener juicht dit toe, want hier gaat zeker een drempelverlagende werking van uit, die het gemakkelijker maakt om op te zeggen.

Vanuit de sector horen de leden van de CDA-fractie geluiden, dat het inkorten van de opzegtermijn van drie maanden naar één maand niet redelijk is, omdat, bijvoorbeeld, de planning meerdere weken vooruit werken vereist. Kunnen de indieners op deze hartenkreet vanuit het veld reageren, zo vragen deze leden.

De indiener realiseert zich dat partijen die actief zijn op de vrije markt het risico lopen dat klanten weglopen terwijl daar in de productiecapaciteit geen rekening mee is gehouden. Dat ervaren bijvoorbeeld autofabrikanten die om die reden de productie van de auto steeds dichter bij de daadwerkelijke bestelling hebben gelegd. De fluctuaties in de markt hebben zodoende geleid tot verbeteringen in het productieproces. Dat is één van de voordelen van marktwerking. Tegenover het ondernemersrisico, de door de verminderde voorspelbaarheid complexere planning van bedrijfsprocessen en de marketingkosten staan de voordelen van meer keuzevrijheid, concurrentie en dynamiek, die leiden tot meer efficiëntie, innovatie en uiteindelijk een hogere welvaart. Het is zeer de vraag of kleinschalige fluctuaties in een productieproces niet op te vangen zijn. De

indiener denkt dat dat geen probleem zou moeten zijn. De indiener vindt het daarbij relevant om te bekijken of dezelfde argumentatie opgaat bij het aangaan van een contract of abonnement. De indiener zijn geen aanbieders bekend die bij het aangaan van een abonnement en het in rekening brengen van kosten, drie maanden verwerkingstijd nodig hebben. Dat terwijl het starten en beëindigen van een abonnement vergelijkbare administratieve en logistieke handelingen vergt. De indiener waagt daarom op te merken dat vanuit «de sector» een gelegenheidsargument wordt gebruikt. Uiteraard is het voor aanbieders prettiger als de drempels voor het beëindigen van een contract hoger zijn dan de drempels voor het aangaan van een contract, maar de vraag die volgens de indiener beantwoord moet worden door het parlement is of het belang van de consument en het belang van goede en eerlijke marktwerking daarmee gediend is. De indiener denkt van niet.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zijn van mening, dat het voorstel recht doet aan de wensen van de consument om beter beschermd te worden. Deze leden zouden echter op enkele punten graag nog meer duidelijkheid krijgen. Zij merken op, dat wanneer de mogelijkheid van stilzwijgende verlenging van meer dan drie maanden verboden wordt, de abonnee zich bewust moet worden van de afloop van zijn abonnement. Deze leden vragen of dit wetsvoorstel niet ten koste gaat van de consument die zijn abonnement wel voor een langer termijn dan drie maanden stilzwijgend wil verlengen.

De indiener dankt de leden van de PvdA-fractie voor de ondersteunende woorden en verschaft graag de nodige duidelijkheid. Indien stilzwijgende verlenging van contracten voor een periode langer dan drie maanden onmogelijk wordt gemaakt, conform dit wetsvoorstel, betekent dat niet dat het contract daarmee automatisch wordt beëindigd na afloop van de contractduur. De aanbieder behoudt de mogelijkheid een contract stilzwijgend met maximaal drie maanden te verlengen, het contract om te zetten in een contract voor onbepaalde duur dat met een opzegtermijn van één maand opzegbaar is of de klant een nieuw contract voor bepaalde duur aan te bieden. Een consument die geen gedoe wil, hoeft dus niks te doen mits de aanbieder kiest voor één van de eerste twee opties. Een aanbieder zal vrijwel zeker één van beide mogelijkheden gebruiken. Hij heeft er immers geen baat bij als een contract na afloop van de contractduur beëindigd wordt. Een consument die geen gedoe wil, wordt dus nog steeds op zijn wenken bediend, maar kan voortaan wel op korte termijn van zijn doorlopende contract af en hoeft niet een jaar te wachten.

De leden van de PvdA-fractie stellen vast, dat de indieners met dit initiatiefwetsvoorstel beogen stilzwijgende verlenging van meer dan drie maanden te verbieden. Deze leden vragen waarom de indieners hebben gekozen voor specifiek drie maanden en waarom niet voor twee of zes maanden, of zoals in Belgische wetgeving het geval is, voor een billijke termijn.

De indiener streeft naar een duidelijke rechtspositie voor de consument en daarin past niet een door jurisprudentie nog in te vullen norm, zoals een «billijke termijn». Met de termijn van drie maanden wordt aangesloten bij de al bestaande praktijk bij vooral dagbladen. De indiener vindt het wenselijk dat de daar bestaande praktijk van kwartaalabonnementen kan blijven voortbestaan. Daarom heeft de indiener er bewust niet voor gekozen de stilzwijgende verlenging geheel te verbieden. In de memorie van toelichting is eerder al vermeld dat de termijn van drie maanden een aanmerkelijke verbetering is ten opzichte van de periode van een jaar, aangezien de periode van drie maanden veel beter te overzien is. Indien vergeten wordt tijdig op te zeggen, dan is er drie maanden later opnieuw

de kans om dit te doen. Dat is volgens de indiener een schappelijke periode. Een langere periode, bijvoorbeeld zes maanden vergroot het risico dat het probleem blijft voortbestaan.

De leden van de PvdA-fractie hebben begrepen, dat contracten voor het afnemen van gas en elektriciteit ook onder deze initiatiefwet vallen. Deze leden merken op, dat voor de energiebranche echter een aparte wet inwerking is gesteld: de Elektriciteitswet 1998. Zij vragen in hoeverre de bepalingen die in dit initiatiefwet opgenomen een aanvulling vormen op dat wetsvoorstel.

De indiener merkt op dat deze zaken los van elkaar staan. In het huidige Burgerlijk Wetboek valt elektriciteit ook al onder de werking van artikel 6:236 BW. Hier verandert dus niets aan. In de energiesector geldt 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 gedeerde inkomsten voor het energiebedrijf eveneens lager zijn.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel van de leden Crone en Van Dam. Deze leden delen de zorgen van de indieners omtrent het stilzwijgend verlengen en het opzeggen van abonnementen en ook zij zijn van mening, dat dit op een betere manier geregeld zou kunnen worden. Wel hebben de leden van de SP-fractie nog enkele vragen naar aanleiding van het wetsvoorstel. Deze leden begrijpen, dat de indieners ook contracten met betrekking tot het leveren van elektriciteit onder het voorstel scharen. In de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet is echter al een regeling opgenomen voor consumenten. Wat is de meerwaarde van het opnemen van energiecontracten in het wetsvoorstel, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Deze leden opperen, dat wellicht een algemene oplossing voor alle soorten contracten en branches, zoals indieners beogen, niet de meest aangewezen weg. Sectoren kunnen dermate van elkaar verschillen dat ook de manier waarop abonnementen in die branche (stilzwijgend) verlengd en opgezegd kunnen worden een verschillende behandeling verdient. Hoe denken de indieners hierover, zo vragen zij.

De indiener is allereerst de SP-fractie erkentelijk dat zij de zorgen van de indiener deelt en mee wil zoeken naar een oplossing voor het probleem. In het huidige Burgerlijk Wetboek valt elektriciteit ook al onder de werking van artikel 6:236 BW. Hier verandert dus niets aan. De bepalingen voor de grijze en zwarte lijst van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek zijn nu ook al van toepassing op uiteenlopende sectoren. Ook hier verandert niets aan. De norm van een maximale stilzwijgende verlenging van een jaar is nu van toepassing op al deze uiteenlopende sectoren. Er bestaat dus al een norm, waarmee de wetgever reeds heeft aangegeven een al te lange periode van stilzwijgende verlenging niet wenselijk te achten. Het wetsvoorstel beoogt deze reeds bestaande norm aan te scherpen. Een apart opzegregime voor iedere sector acht de indiener, gezien de verwarring die dit zou oproepen bij de consument, niet wenselijk. Zoals de indiener eerder al heeft aangegeven op vragen van de CDA-fractie, is het wenselijk dat de consument zekerheid heeft over de regels die gelden voor het

aangaan van contracten. Het is volgens de indiener niet handig voor de consument als elke sector andere regels zou kennen.

De leden van de PVV-fractie hebben met grote interesse kennisgenomen van het onderhavige initiatiefwetsvoorstel. Met dit wetsvoorstel wordt tegemoet gekomen aan de voor consumenten vaak zeer hinderlijke situatie, dat zij niet direct of zeer moeilijk een lidmaatschap of abonnement kunnen beëindigen. Vanuit dit perspectief steunen deze leden de strekking van het wetsvoorstel.

De indiener is blij met de steun van de PVV-fractie. De indiener waardeert het dat de leden van de PVV-fractie net als de indiener in de samenleving gemerkt hebben dat voor veel consumenten sprake is van een hinderlijke situatie die oplossing behoeft.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Zij geven graag blijk van hun waardering voor het initiatief en de moeite die de indieners nemen om te komen tot oplossing van problemen rond opzegging en verlenging van abonnementen en lidmaatschappen. Daarnaast merken deze leden op, dat zij waardering hebben voor de wijze waarop het advies van de Raad van State en – blijkens de reactie daarop van de indieners – ook de adviezen van gesprekspartners zijn verwerkt in het gewijzigde voorstel van wet. De vragen die de leden van de ChristenUnie-fractie aanvankelijk hadden ten aanzien van de voorgestelde aanpassingen in het verenigingsrecht zijn met het gewijzigde voorstel van wet niet meer aan de orde. Deze leden zijn blij, dat hiermee recht is gedaan aan de afzonderlijke status van de lidmaatschapsverhouding en aan de zware druk die een waarschuwingplicht op elke willekeurige vereniging zou leggen.

Hoewel de leden van de ChristenUnie-fractie zich bij de geschetste problematiek van doorlopende ongewenste abonnementen en verplichtingen iets kunnen voorstellen, rijst bij hen de vraag naar de inhoudelijke legitimatie van overheidsoptreden in dergelijke particuliere rechtsverhoudingen, wanneer dat verder gaat dan de huidige wetgeving regelt. De Raad van State merkt in dat verband op, dat het voorstel tegemoet komt aan «de consument die de opzeggingsmogelijkheden van zijn abonnementen niet bijhoudt». De leden van de ChristenUnie-fractie nodigen de indieners uit, toe te lichten waarom in dergelijke gevallen (wetgevend) overheidsoptreden gewenst is.

Tot slot vernemen deze leden graag of de indieners in de wereld van abonnementen en verplichtingen een aparte plaats zien voor de levering van gas, water en stroom en of dit tot uiting kan komen in het initiatiefwetsvoorstel.

De indiener dankt de leden van de ChristenUnie-fractie voor hun waardering voor het wetsvoorstel en de inmiddels gedane aanpassingen. De indiener heeft inderdaad zo goed mogelijk getracht tegemoet te komen aan opmerkingen van zowel de Raad van State als belanghebbenden, zonder daarbij uiteraard de bedoelingen van het wetsvoorstel uit het oog te verliezen. De indiener meent dat dat hoort bij de verantwoordelijke wetgevende taak die het parlement heeft. Soms is wat water bij de wijn verstandig om aan de verschillende uiteenlopende belangen zo goed mogelijk recht te doen.

De legitimatie van het overheidsoptreden in particuliere rechtsverhoudingen is bij eerdere gelegenheden al vastgesteld door de beide Kamers der Staten-Generaal en heeft geresulteerd in het Burgerlijk Wetboek. De wetgever heeft gemeend dat volledige 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. Zo moet het als een fictie worden be-

schouwd dat iedere consument in elk geval tot in detail kennis neemt van de algemene voorwaarden. Daarom heeft de wetgever gemeend een ondergrens in te 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 dergelijk bepaling als onredelijk bezwarend aangemerkt en is deze door de rechter vernietigbaar. Het wetsvoorstel ziet slechts op een aanscherping van een al bestaande norm.

Dat mensen moeten betalen voor producten of diensten die zij niet (meer) willen is op zichzelf een onwenselijke situatie, die volgens de indiener zoveel mogelijk voorkomen dient te worden. Zoals eerder in de memorie van toelichting is gesteld, hebben miljoenen Nederlanders hier op de één of andere manier mee te maken. Daar kan bij opgeteld worden de ergernis van de consument die eenmaal geconfronteerd wordt met de gevolgen van stilzwijgende verlenging en de kosten van incassoprocedures als consumenten in dergelijke gevallen weigeren te 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. Hoewel bedrijven nu vrij zijn om elke termijn korter dan een jaar te kiezen voor stilzwijgende verlenging. Dat zij dit massaal niet doen, maar bijna allemaal voor het maximum kiezen, wijst erop dat bedrijven hierbij een economisch belang hebben, dat ten koste gaat van de consument. Kennelijk functioneert de markt niet zodanig dat de consument kan kiezen uit een ruim spectrum van verlengings- en opzegtermijnen. De consument is zegge overgeleverd aan wat het overgrote merendeel van de bedrijven hem aanbiedt en dat is vrijwel altijd de maximale verlengingstermijn.

De indiener is ervan overtuigd dat de stilzwijgende verlenging vaak bewust gebruikt wordt om drempels op te werpen om overstappen van consumenten tegen te gaan. De indiener meent dat er een publiek belang is om overstappen gemakkelijker te maken. In de toegenomen concurrentie op verschillende markten, is de marktwerking gediend bij lage overstapdrempels. Een goede werking van de markt leidt tot lagere prijzen, meer innovatie en hogere kwaliteit. Er is daarom een legitimatie om de bepaling uit het Burgerlijk Wetboek dat de maximaal redelijke termijn voor stilzwijgende verlenging regelt, aan te scherpen. Consument-onvriendelijke algemene voorwaarden zouden anders een concurrentievoordeel kunnen gaan betekenen voor onwillige bedrijven, een situatie die de indiener niet wenselijk acht.

Gas, water en stroom vallen nu ook al onder de werking van artikel 6:236 en 6:237 BW. Het wetsvoorstel verandert hier niets aan. Wel geldt in de energiesector 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 stilzwij-

gende 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 gedeerde inkomsten voor het energiebedrijf eveneens lager zijn.

De leden van de D66-fractie willen allereerst de leden Crone en Van Dam bedanken voor de moeite die zij hebben genomen om een oplossing te zoeken en uit te werken voor het door hen geconstateerde probleem. Deze leden hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij herkennen de problematiek, die de indieners schetsen, maar zijn nog niet overtuigd, dat de gekozen oplossing de meest passende is. Graag nodigen zij de indieners derhalve uit de vragen die deze over het initiatiefvoorstel hebben te beantwoorden.

De indiener is de leden van de D66-fractie dankbaar voor de woorden van dank en voor het feit dat ook deze leden de problematiek herkennen. De indiener zal proberen de leden van de D66-fractie ook te overtuigen van de door hem gekozen oplossing en beantwoordt vanzelfsprekend graag de gestelde vragen.

De leden van de fractie van D66 zouden graag wat meer details over de, door indieners, aangehaalde onderzoeken ontvangen.

De leden van de D66-fractie vragen de indieners nader aan te geven waarom zij de toegevoegde waarde van een verbetering van de opvraagbaarheid van de looptijd en opzegdatum van abonnementen betwijfelen. Delen de indieners de mening, dat er een essentieel verschil is tussen de opzegtermijn en de opzegdatum, waar de eerste een algemene termijn is en de tweede specifiek voor één abonnee? Welke verantwoordelijkheid hebben consumenten naar de mening van de indieners bij het bijhouden van door hun aangegane verplichtingen? Hoe kijken de indieners aan tegen andere middelen om consumenten in staat te stellen beter om te gaan met de veelheid van keuzes in de hedendaagse samenleving? Hoe kijken de indieners aan tegen alternatieven die meer informerend/voorlichtend van aard zijn? Zouden de indieners hierbij kunnen aangeven op welke manier de verkorting van de termijn precies bijdraagt aan het verkleinen van het aantal lopende verplichtingen danwel het verbeteren van de mogelijkheid voor mensen om hun lopende verplichtingen bij te houden?

De leden van de D66-fractie vragen de indieners nader in te gaan op de vraag hoe onderhavig voorstel zich verhoudt tot reeds bestaande initiatieven en wetgeving in verschillende sectoren. Kunnen zij voorts een verdere onderbouwing geven waarom zij de zelfregulering in de uitgeversbranche onvoldoende vinden, zo vragen deze leden.

Voor nadere informatie over het onderzoek van Maurice de Hond verwijst de indiener naar de uitzending van Kassa van 7 mei 2005 en de daarover in de memorie van toelichting en de reactie op het advies van de Raad van State gemaakte opmerkingen. Voor nadere informatie over het Onderstroom-onderzoek verwijst de indiener naar de publicatie van 14 december 2006, genaamd «Wie zwijgt stemt toe?». Onderstroom is het continue onderzoek naar merken & media van het mediabureau Stroom, dat wordt uitgevoerd onder 20–49 jarigen door onderzoeksbureau De Vos & Jansen.

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.¹ Hieruit bleek dat maar liefst 40% van de ondervraagden één of meer abonnementen of lidmaatschappen had, die zij eigenlijk had willen

¹ Kassa, 7 mei 2005.

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 toegevoegde waarde van een verbetering van de opvraagbaarheid van de looptijd en opzegdatum van abonnementen moet inderdaad betwijfeld worden. Immers nu kan ook al gebeld worden naar de uitgever, met de vraag wanneer het abonnement opgezegd kan worden. In die zin is er dus geen toegevoegde waarde. Daarnaast wordt de kern van het probleem hiermee niet opgelost. De termijn en de frequentie waarmee opgezegd kan worden, blijven namelijk in stand. Daarmee blijft de uitbuiting van de vergeetachtigheid en de beperkte span of control van de consument eveneens in stand; een situatie waar dit wetsvoorstel een einde aan beoogt te maken. De in 2006 bekend gemaakte «Transparantiecode Abonnementen» van de uitgevers, waarop de leden van de D66-fractie waarschijnlijk doelen, voldoet daarom ook niet. Deze code spreekt van het «kenbaar maken van de informatie over het abonnement» door melding «in de bevestigingsbrief» of «op de website» of «in het colofon» of «elders in de uitgave». Dat kan dus ook op bladzijde 37 van een tijdschrift zijn, en heeft geen toegevoegde waarde ten opzichte van de huidige situatie, waar ook altijd wel ergens de informatie vermeld staat over wanneer opgezegd kan worden. Onduidelijk is ook welke sancties er zijn als individuele uitgevers zich niet aan deze gedragscode houden. Daarnaast is het zo dat deze gedragscode geen oplossing biedt voor de andere sectoren buiten de uitgeverssector.

Zoals eerder opgemerkt zou een waarschuwingsplicht een alternatief kunnen zijn voor dit wetsvoorstel, maar dat zou volgens de indiener leiden tot meer administratieve lasten en niet voornamelijk keuzevrijheid bij de consument. De indiener heeft derhalve gekozen voor de voorliggende oplossing. Uiteraard herkent de indiener de meer algemene notie die de leden van de D66-fractie op tafel leggen. Populair gezegd: moet de consument zelf niet wat beter opletten? De indiener is van mening dat dat in theorie wel geldt, maar dat in de praktijk blijkt dat de consument het steeds drukker heeft gekregen met werk, allerlei andere activiteiten en met het bijhouden van allerlei verplichtingen en contracten. In de praktijk blijkt de consument in al die drukte wel eens wat te vergeten. Heel menselijk en heel begrijpelijk. De consument wordt daarvoor hard gestraft, namelijk met een heel nieuw jaarabonnement dat in het geval van bijvoorbeeld een sportschool of een internetabonnement kan gaan om een verplichting van honderden euro's. De indiener meent dat het consumenten niet kwalijk genomen kan worden dat zij in alle toegenomen drukte wel eens vergeten wanneer zij ook alweer een contract hadden moeten opzeggen, zeker als

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

dat maar eens per jaar kan. Daar komt volgens de indiener bij dat op allerlei markten de concurrentie is toegenomen. Stilzwijgende verlenging wordt door partijen met gevestigde belangen gebruikt om een drempel op te werpen tegen overstappen om zich zo te wapenen tegen nieuwkomers op de markt. De indiener is ervan overtuigd dat ook de leden van de D66-fractie van mening zijn dat nieuwkomers op markten een steuntje in de rug kunnen gebruiken in hun strijd tegen de gevestigde belangen.

De leden van de D66-fractie vragen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot andere wetgeving. De indiener gaat ervan uit dat bedoeld wordt op de wijziging van de Telecommunicatiewet (30 661). Deze twee wetsvoorstellen sluiten 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. Voor de verhouding tussen het voorliggende wetsvoorstel en de energiewetgeving verwijst de indiener naar het antwoord op de vraag daarover van de leden van de PvdA-fractie. Dit wetsvoorstel en het later geschreven maar eerder behandelde wetsvoorstel tot aanpassing van de Telecomwet leiden dus tot een uniforme normering.

Er is, zoals de leden van de D66-fractie vragen, inderdaad een verschil tussen de opzegtermijn en de opzegdatum, waar de eerste een algemene termijn is en de tweede specifiek voor één abonnee. Daarnaast wordt het begrip «opzegtermijn» in meerdere betekenissen gebruikt. In het BW is dat de hoeveelheid tijd voorafgaand aan de vervaldatum (nu drie maanden, volgens dit wetsvoorstel en de Telecommunicatiewet één maand), die in acht moet worden genomen om een overeenkomst op te kunnen zeggen. In het algemene spraakgebruik echter worden ook de vervaldatum en de uiterste opzegdatum omschreven met het begrip «opzegtermijn».

2. De keuzevrijheid van de consument

De leden van de CDA-fractie hechten aan het basisprincipe van contractsvrijheid. In sommige sectoren, zoals in de energie- of telecomsector is de variëteit van contractsvormen juist de belangrijkste concurrentiemogelijkheid. Het inperken van de mogelijkheid van contractsvormen die kunnen worden aangeboden, beperkt de concurrentie. Het lijkt deze leden, dat het niet de bedoeling van de indieners kan zijn. Zien zij dat goed? Zijn de indieners het eens met deze leden, dat het niet de bedoeling van het wetsvoorstel kan zijn dat meerjarige contracten niet meer kunnen worden afgesloten?

Genoemde leden merken op, dat een groot deel van de irritaties die bij burgers leven, te maken hebben met het feit dat het zo ondoorzichtig is – vaak ook expres ondoorzichtig gemaakt is – om aansluitingen, lidmaatschappen en abonnementen op te zeggen. Hebben de indieners gedachten om ook deze ergernis weg te nemen? Zo ja, op welke wijze? Zo neen, waarom niet?

De leden van de CDA-fractie vragen of de indieners nader in kunnen gaan op de wettelijke regeling, die onlangs in België is ingevoerd, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen producten en diensten.

Deze leden zijn van mening dat het wetsvoorstel de trouwe en tevreden consument niet moet raken. Zien zij het goed dat de trouwe abonneeshouder, ieder jaar opnieuw zijn abonnement zal moeten verlengen.

De indiener hecht, evenals de leden van de CDA-fractie, aan het algemene uitgangspunt 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. Zo moet het als een fictie worden beschouwd dat iedere consument in elk geval tot in detail kennis neemt van de algemene voorwaarden. Daarom heeft de wetgever gemeend een ondergrens in te 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 contractsvrijheid en keuzevrijheid. Mede gezien de massaal voorkomende irritatie en allocatie-inefficiëntie slaat de balans nu te veel door naar de aanbieders en te weinig naar de consument.

Het voorliggende wetsvoorstel beperkt niet de concurrentie, maar versterkt deze juist. In essentie leidt de praktijk van stilzwijgende verlengingen tot een onnodige beperking van de mogelijkheid om over te stappen voor consumenten. De mogelijkheid om daadwerkelijk over te stappen naar een andere aanbieder is immers in grote mate bepalend voor de mate van daadwerkelijke concurrentie. 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 leden van de CDA-fractie hoeven echter niet bang te zijn dat de differentiatie in contractvormen die door aanbieders worden aangeboden op vooral de telecom- en energiemarkt, wordt beperkt. De mogelijkheid van het afsluiten van meerjarige contracten blijft bestaan. Net zoals in het door de Tweede Kamer aangenomen wijzigingsvoorstel Telecommunicatiewet (30 661) bestaat echter na het eerste jaar de mogelijkheid om op ieder moment op te zeggen, met een opzegtermijn van een maand. Dit betekent overigens niet dat het zinloos of per definitie onaantrekkelijk wordt voor aanbieders om bijvoorbeeld tweejaar contracten aan te bieden. Ten eerste omdat, als een dergelijk contract maar gunstig genoeg is voor de consument, hij of zij de voorkeur zal geven aan een meerjarig contract boven een contract van één jaar. Meerjarige contracten kunnen dus een middel zijn om de concurrentie aan te gaan en zullen daardoor nog steeds afgesloten worden. Daarnaast vallen de meerjarige contracten onder de grijze lijst (art. 6:237 BW) en niet onder de zwarte lijst (art. 6:236 BW). Bij de grijze lijst is er slechts het vermoeden dat er sprake is van een onredelijk bezwarend beding. De aanbieder heeft daarbij de mogelijkheid om aan te tonen dat er geen sprake is van een onredelijk bezwarend beding. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien de aanbieder hoge kosten heeft moeten maken om klanten te werven voor deze overeenkomsten. In laatste instantie is dit ter beoordeling aan de rechter. De indiener verwijst voor nadere uitleg naar de nota naar aanleiding van het verslag van de Telecommunicatiewet (TK, 2007–2008, 30 661, nr. 8, blz. 11–12).

Ondoorzichtigheid is inderdaad een onderdeel van het probleem. De kern is echter de uitbuiting van de vergeetachtigheid en de beperkte span of control van de consument. De indiener verwijst daarbij naar het antwoord

op de vragen van de leden van de D66-fractie. De problematiek kan niet goed opgelost worden door alleen maar de (passieve) informatieverstrekking door aanbieders te verbeteren. Het probleem is juist dat door een te lage betalingsfrequentie en een te lage verlengingsfrequentie de consument uit het oog verliest dat hij of zij voor een bepaalde datum moet opzeggen. Van een (actieve) waarschuwingsplicht is afgezien ter voorkoming van nalevingslasten.

In elk geval zou volgens de indiener de transparantie voor de consument verbeteren indien op dezelfde wijze een contract kan worden opgezegd als het kan worden aangegaan. Abonnementen of andere contracten kunnen vaak eenvoudig worden aangegaan, telefonisch of via internet. Opzeggen vergt vaak veel ingewikkeldere handelingen van de consument, zoals een aangetekende brief. Dat is ook de reden dat de indiener heeft voorgesteld aan artikel 236 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek een nieuw lid, o, toe te voegen, waarmee Algemene Voorwaarden onredelijk worden verklaard waarin voor opzeggingen andere (in de praktijk hogere) drempels worden gehanteerd dan voor aanmeldingen.

De leden van de CDA-fractie hoeven niet bezorgd te zijn dat de trouwe consument ieder jaar opnieuw zijn abonnement moet verlengen. De aanbieder kan een consument na afloop van de eerste contractperiode van een jaar drie mogelijkheden aanbieden: een stilzwijgende verlenging met maximaal drie maanden, een omzetting naar een contract voor onbepaalde duur of een nieuw contract. In de eerste twee gevallen hoeft de consument geen enkele inspanning te verrichten. Zijn contract loopt gewoon door en wordt niet beëindigd. Bij dagbladen is een steeds doorrollende stilzwijgende verlenging met drie maanden nu ook al gebruikelijk en hier zal het wetsvoorstel niets aan veranderen. Voor de wettelijke regeling in België, die in het parlement met ruime meerderheid is aanvaard, wordt verwezen naar het onderstaande antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de PvdA-fractie constateren, dat MKB Nederland een felle tegenstander van dit wetsvoorstel is. MKB Nederland veronderstelt, dat deze wijziging zou leiden tot verslechtering van de marktwerking en van concurrentie. Deze leden vragen of de indieners kunnen aangeven waarom dit volgens hen niet het geval is.

Het voorliggende wetsvoorstel beperkt niet de concurrentie, maar versterkt deze juist. De indiener verwijst hiervoor naar het bovenstaande antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie.

De dagbladsector heeft in vergelijking met voorgaande jaren te maken met terugloop van aantal abonnees, zo merken de leden van de PvdA-fractie op. Zij vragen of de indieners denken dat dit wetsvoorstel tot een nog grotere afname van abonnees zal leiden.

De indiener heeft zich zeer verdiept in de ontwikkelingen op de dagbladmarkt. De terugloop van het aantal abonnees kent diverse oorzaken. «Ontlezing» en het aanbod van gratis dagbladen of gratis nieuws op internet heeft daar een grote invloed op. Welk effect het wegnemen van opzegdrempels zal hebben, valt moeilijk te voorspellen. Het is zeker niet gezegd dat meer abonnees de krant of het tijdschrift zullen opzeggen. Het is zelfs mogelijk dat het wegnemen van de belemmeringen om op te zeggen of over te stappen ertoe leidt dat meer consumenten zullen toestromen tot de tijdschriften- en krantenmarkt. Immers de bindingsangst om «ergens aan vast te zitten», «te hangen» en het bijna spreekwoordelijke «nooit meer kunnen afkunnen van het lidmaatschap van die ene bekende boekenclub» verhindert vermoedelijk een bepaalde groep potentiële consumenten om überhaupt een abonnement te nemen. Dit

blijkt ook uit het eerder genoemde onderzoek van Onderstroom. 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. In ieder geval zal de allocatie-inefficiëntie afnemen. Lezers zullen kranten en tijdschriften thuis ontvangen die zij daadwerkelijk willen lezen, en niet die ze steeds vergeten zijn op te zeggen. Vraag en aanbod worden beter met elkaar in overeenstemming gebracht en een aanzienlijke verspilling van middelen kan hiermee worden tegengegaan. Er is geen maatschappelijk doel gediend met de massale productie van kranten en tijdschriften slechts ter vulling van het ronde archief...

De leden van de PvdA-fractie merken op, dat België gekozen heeft voor een wet waarin geregeld wordt, dat de consument eerst gewaarschuwd wordt voordat een overeenkomst verlengd wordt. In de Belgische wet zijn nog drie belangrijke punten opgenomen: de opzegtermijn wordt niet gefixeerd maar er wordt een redelijke termijn in acht genomen, producten zijn uit de wet gehaald en de diensten behoren tot de wet en de kleine lettertjes worden voortaan in grote letters opgenomen in het contract. Deze leden vragen waarom de indieners niet hebben gekozen voor dit systeem. Zij vragen waarom de administratieve lasten van een waarschuwingsplicht bezwaarlijk zijn en de administratieve lasten die teweeg worden gebracht bij het invoeren van dit wetsvoorstel niet.

Inderdaad is op 25 april 2007 in België nieuwe regelgeving van kracht geworden, die vergelijkbaar is met dit wetsvoorstel en op onderdelen nog verder gaat dan het voorliggende wetsvoorstel. Het betreft een aanpassing van de Wet handelspraktijken (de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument). Deze wet voorziet erin dat overeenkomsten van bepaalde duur na de eerste termijn te allen tijde opgezegd kunnen worden, met een opzegtermijn van ten hoogste een maand. Dus indien na de eerste termijn stilzwijgend verlengd wordt, kan op ieder moment opgezegd worden, waarbij het contract nog hooguit een maand doorloopt. Daarnaast moet de consument bij het sluiten van de overeenkomst duidelijk worden ingelicht over het feit dat hij een contract afsluit dat een beding van stilzwijgende verlenging bevat. Dit beding in verband met de stilzwijgende verlenging moet vermeld worden op de voorzijde van het eerste blad van de overeenkomst, en in vet gedrukte letters en in een kader los van de andere tekst worden weergegeven. Eveneens moet aangegeven worden hoe en tegen welke uiterste datum de consument zich kan verzetten tegen de stilzwijgende verlenging.

De mogelijkheid om eenvoudig op te zeggen geldt voor zogenaamde «dienstencontracten», bijvoorbeeld een fitnessabonnement, een abonnement op telefonie, internet, teledistributie, een overeenkomst voor onderhoud en nazicht van een alarminstallatie, etc. De mogelijkheid geldt (nog) niet voor de periodieke levering van goederen, zoals tijdschriften, gas, elektriciteit, of een huurovereenkomst voor onroerend goed. De wet voorziet wel in de mogelijkheid om in de toekomst goederen ook onder de werking van de wet te brengen.

In grote lijnen kan gesteld worden dat de systematiek van dit wetsvoorstel vergelijkbaar is met de reeds van kracht geworden Belgische wet, zij het dat de reikwijdte van het voorliggende wetsvoorstel (nu nog) groter is dan de Belgische variant, omdat het voorliggende wetsvoorstel algemeen bepalend is en goederen hiervan niet uitzondert. Maar de Belgische wet leidt tot hetzelfde effect, namelijk een contract dat na het verstrijken van de eerste contractperiode van een jaar, vervolgens per maand opzegbaar is. Het voorliggende wetsvoorstel biedt evenwel nog altijd de mogelijkheid om contracten stilzwijgend te verlengen met een periode van maxi-

maal drie maanden en is daarin dus iets soepeler dan de Belgische variant.

Opmerkelijk is dat deze wet in België met ruime meerderheid is aanvaard. In de Kamer van Afgevaardigden waren er 88 stemmen voor en 33 onthoudingen. Er waren geen tegenstemmen. Slechts het Vlaams belang en de Vlaamse christen-democraten onthielden zich van stemming. Van de andere politieke fracties, waaronder de beide liberale fracties, de beide socialistische fracties en de Franstalige christen-democraten kwam unanieme steun. Er kan dus gesteld worden dat het wetsvoorstel in België op brede steun kon rekenen. Uiteraard hoopt de indiener dat het Nederlands parlement hetzelfde enthousiasme aan de dag legt voor het voorliggende wetsvoorstel. De indiener merkt daarbij wel op, dat de Belgische wet verder gaat in de gedetailleerdheid van voorschriften. De indiener heeft daar bewust niet voor gekozen.

De indiener merkt op dat hij inderdaad van mening is dat de lasten die voortvloeien uit een waarschuwingplicht bezwaarlijk zijn. Een waarschuwingplicht verplicht de aanbieder elke consument afzonderlijk te waarschuwen voor het einde van de contractperiode. Dat brengt veel lasten met zich mee. Strikt genomen spreken we hierbij overigens van nalevingsslasten en niet van administratieve lasten. Aan het voorliggende wetsvoorstel zijn geen van deze lasten verbonden. Het voorstel kost de aanbieder niks. Van hem worden evenmin inspanningen verlangd. Het alsmaar stilzwijgend verlengen van een contract met een jaar wordt slechts onmogelijk gemaakt, maar er blijven voldoende alternatieven over (stilzwijgende verlenging van maximaal drie maanden of omzetting in contract voor onbepaalde duur met opzegtermijn van een maand) om zonder verdere inspanningen een contract te vervolgen.

De leden van de PvdA-fractie merken op, dat Telecoomaanbieders vaak tweejarige abonnementen sluiten om de hoge kosten van de nieuwe toestellen te kunnen dekken. De consument kiest vaak bewust voor een tweejarig abonnement. Op deze manier worden nieuwe mobiele toestellen en nieuwe technologieën tegen een redelijk lage prijs op de markt gezet. Met het inwerking treden van dit wetsvoorstel zal er straks geen mogelijkheid meer zijn om een contract van twee jaar af te sluiten, althans de consument krijgt de mogelijkheid om zijn overeenkomst na een jaar te beëindigen waardoor de kosten zullen stijgen. Worden de abonnementen, en het in de markt zetten van nieuwe producten en technologieën in de Telecom-sector door het wetsvoorstel onbetaalbaar voor de consument, zo vragen deze leden.

De indiener heeft zich voor het wetsvoorstel werd ontworpen dezelfde vraag gesteld. Zijn overtuiging was dat de aanbiedingen voor tweejarige contracten moesten blijven bestaan. Dat gebeurt ook. Net zoals in het door de Tweede Kamer aangenomen wijzigingsvoorstel Telecommunicatiewet (30 661) bestaat echter na het eerste jaar de mogelijkheid om op ieder moment op te zeggen, met een opzegtermijn van een maand. Maar daarbij moet opgemerkt worden dat de meerjarige contracten onder de grijze lijst (art. 6:237 BW) vallen en niet onder de zwarte lijst (art. 6:236 BW). Bij de grijze lijst is er slechts het vermoeden dat er sprake is van een onredelijk bezwarend beding. De aanbieder heeft daarbij de mogelijkheid om aan te tonen dat er geen sprake is van een onredelijk bezwarend beding. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien de aanbieder hoge kosten heeft moeten maken om klanten te werven voor deze overeenkomsten. Hieronder valt in ieder geval het verstrekken van een gratis mobiele telefoon, als ook een mobiele telefoon tegen een sterk gereduceerd tarief. Dat wil dus zeggen dat het aanbieden van een tweejarig abonnement waarvoor de consument een duur toestel cadeau krijgt normaal gesproken niet zal worden gekenmerkt als een bezwarend beding en dus

is toegestaan. In geval van geschillen hierover tussen consument en aanbieder is de vraag of er sprake is van een onredelijk bezwarend beding ter beoordeling van de rechter. De indiener verwijst voor nadere uitleg naar de nota naar aanleiding van het verslag van de Telecommunicatiewet (TK, 2007–2008, 30 661, nr. 8, blz. 11–12).

De leden van de SP-fractie merken op, dat door voorliggend wetsvoorstel meerjarige contracten na één jaar per maand opzegbaar zijn. In de telecommunicatiebranche lijkt echter behoefte te bestaan aan tweejarige contracten. Hoe beoordelen indieners in dat kader de regeling omtrent het opzeggen van abonnementen in de telecommunicatiesector zoals voorgesteld in het wetsvoorstel met Kamerstuknummer 30 661 (artikel I onderdeel E), zo vragen deze leden.

De indiener merkt op dat tweejarige contracten gewoon mogelijk blijven en verwijst hierbij naar het bovenstaande antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie. Het wetsvoorstel Telecommunicatiewet, waarnaar de leden van de SP-fractie verwijzen, sluit na de nota van wijziging van de regering geheel aan bij het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de PVV-fractie constateren, dat de huidige situatie tot gevolg kan hebben, dat de consument wordt beperkt in zijn keuzevrijheid. Doordat de consument gebonden is aan een lopend abonnement of lidmaatschap voelt zij zich beperkt om over te stappen of lid te worden van een andere aanbieder. Dit betekent tevens voor nieuwkomers op de markt en innovatieve ondernemers, dat het voor hen moeilijker zal zijn om klanten te werven. Een wetswijziging lijkt hier gewenst, zo menen de leden van de PVV-fractie.

De indiener is het geheel eens met de zienswijze van de leden van de PVV-fractie.

Tegelijkertijd is er, volgens de leden van de PVV-fractie ook een andere kant aan het verhaal en daarom willen zij de volgende kanttekeningen plaatsen:

Ten eerste zijn deze leden van mening, dat de consument hier ook een eigen verantwoordelijkheid draagt, die niet onderschat dient te worden. Indien men zich ergens voor kan aanmelden, kan men zich er in principe ook zelf weer voor afmelden. Uitgaande van het onderzoek van Maurice de Hond heeft maar liefst 60% van de ondervraagden niet één of meer lidmaatschappen of abonnementen gehad die zij eigenlijk had willen opzeggen. Dit zou betekenen, dat het merendeel van de Nederlandse bevolking hier dus geen probleem mee heeft. Dit neemt niet weg, dat 40% van ondervraagden dat wel heeft en tevens 54% het (erg) onhandig vindt dat abonnementen en lidmaatschappen stilzwijgend worden verlengd. De leden van de PVV-fractie willen hierbij opmerken, dat zij de term «onhandig» hier niet erg overtuigend vinden. Desondanks blijkt er wel dusdanig sprake te zijn van hinder dat verandering op zijn plaats lijkt. De leden van de PVV-fractie vragen hoe de initiatiefnemers de eigen verantwoordelijkheid van de consument in het kader van dit wetsvoorstel bezien.

Er bestaat zeker een bepaalde eigen verantwoordelijkheid voor de consument. Echter deze eigen verantwoordelijkheid strekt slechts tot een bepaald punt en wordt beperkt door de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek. De wetgever heeft gemeend dat een alles omvattende eigen verantwoordelijkheid niet wenselijk is en een zekere bescherming van de consument op zijn plaats is. Dit is met name het geval bij ongelijke uitgangspunten, zoals die er tussen aanbieders enerzijds en consumenten anderzijds zijn. Zo moet het als een fictie worden beschouwd dat

iedere consument in elk geval tot in detail kennis neemt van de algemene voorwaarden. Daarom heeft de wetgever gemeend een ondergrens in te 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 verantwoordelijkheid van de één, de verantwoordelijkheid van de ander inperkt. Er moet altijd een bepaald evenwicht gevonden worden in de verdeling van verantwoordelijkheden. Gezien de voorsprong van de aanbieders in informatie en ervaring met het werken met algemene voorwaarden, en gezien de massaal voorkomende irritatie daarover en de grote allocatie-inefficiëntie als gevolg daarvan, slaat de balans nu te veel door naar de aanbieders en te weinig naar de consument.

Ten tweede vragen de leden van de PVV-fractie in hoeverre de (gevestigde) ondernemer, die door deze wetwijziging wordt getroffen, wordt geschaad. Uitgevers blijken bijvoorbeeld vaak langlopende contracten af te sluiten met onder meer drukkers en adverteerders. Deze leden vragen of de ondernemer niet onredelijk wordt geschaad in de continuïteit en zekerheid van zijn/haar ondernemerschap.

De leden van de PVV-fractie bekommeren zich met recht niet alleen om de positie van de consument, die zij net als de indiener zouden willen versterken, maar ook om de positie van de ondernemer. Diens positie wordt in de ogen van de indiener niet onredelijk geschaad. De indiener kent het argument dat vooral door uitgevers wordt gebruikt dat sprake is van langlopende contracten met drukkers en adverteerders en dat lagere opzegdrempels hen daardoor in de problemen zouden kunnen brengen. De indiener realiseert zich dat partijen die actief zijn op de vrije markt het risico lopen dat klanten weglopen terwijl daar in de productiecapaciteit geen rekening mee is gehouden. Dat ervaren bijvoorbeeld autofabrikanten die om die reden de productie van de auto steeds dichter bij de daadwerkelijke bestelling hebben gelegd. De fluctuaties in de markt hebben zodoende geleid tot verbeteringen in het productieproces. Dat is één van de voordelen van marktwerking. Tegenover het ondernemersrisico, de door de verminderde voorspelbaarheid complexere planning van bedrijfsprocessen en de marketingkosten staan de voordelen van meer keuzevrijheid, concurrentie en dynamiek, die leiden tot meer efficiëntie, innovatie en uiteindelijk een hogere welvaart. Het is zeer de vraag of kleinschalige fluctuaties in een productieproces niet op te vangen zijn. De indiener denkt dat dat geen probleem zou moeten zijn. De indiener vindt het daarbij relevant om te bekijken of dezelfde argumentatie opgaat bij het aangaan van een contract of abonnement. De indiener zijn geen aanbieders bekend die bij het aangaan van een abonnement en het in rekening brengen van kosten, drie maanden verwerkingstijd nodig hebben. Dat terwijl het starten en beëindigen van een abonnement vergelijkbare administratieve en logistieke handelingen vergt. De indiener waagt daarom op te merken dat door uitgevers een opportuniteitsargument wordt gebruikt. Uiteraard is het voor aanbieders prettiger als de drempels voor het beëindigen van een contract hoger zijn dan de drempels voor het aangaan van een contract, maar de vraag die volgens de indiener beantwoord moet worden door het parlement is of het belang van de consument en het belang van goede en eerlijke marktwerking daarmee gediend is. De indiener denkt van niet.

Onder meer op basis van de twee zojuist genoemde punten zijn de leden van de PVV-fractie nog niet overtuigd, dat de stilzwijgende verlenging

beperkt dient te worden tot drie maanden en de opzegtermijn moet worden verkort naar één maand. Dat er een verandering dient te komen, zijn zij echter met de initiatiefnemers eens. Deze leden zullen zich daarom nog nader beraden over de termijnen. Tenslotte willen deze leden meedelen dat zij, om de consument tegemoet te komen, in ieder geval instemmen met het gebruik van modernere manieren (email en dergelijke) om lidmaatschappen en abonnementen op te kunnen zeggen. De wijziging van het artikel 236 onder o van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek, dat bepaalt dat de wijze waarop een overeenkomst wordt aangegaan ook de wijze moet kunnen zijn waarop een overeenkomst kan worden opgezegd, krijgt daarmee steun van deze leden.

Ook de indiener hecht veel belang aan dit onderdeel van het wetsvoorstel. Nu de leden van de PVV-fractie dit punt nogmaals onder de aandacht hebben gebracht, wil de indiener de tekst van het wetsvoorstel verduidelijken middels een nota van wijziging. In de huidige tekst wordt gesproken over «verbieden» van bepalingen die het de wederpartij (de consument) mogelijk maken om via e-mail op te zeggen, als via e-mail een overeenkomst is gesloten. Echter in de praktijk zal naar verwachting in de formuleringen van de algemene voorwaarden niet snel een actief verbod (Het is verboden om anders dan schriftelijk op te zeggen) worden opgenomen. Eerder zal een richtlijn of gebod worden opgenomen (Opzeggen geschiedt schriftelijk) over hoe wel opgezegd moet worden. Om nadrukkelijker duidelijk te maken dat dit laatste ook niet de bedoeling van de wet is, stelt de indiener voor om het woord «verbiedt» te vervangen door «uitsluit of beperkt». Onredelijk bezwarend is dus een bepaling, die de wederpartij (de consument) beperkt of uitsluit, om via e-mail op te zeggen als via e-mail een overeenkomst is gesloten.

Het in onderdeel B van de nota van wijziging voorgestelde artikel 6:236, onderdeel o, BW bepaalt daartoe dat een algemene voorwaarde onredelijk bezwarend en vernietigbaar is, als deze de bevoegdheid van de wederpartij om de overeenkomst, die schriftelijk of langs elektronische weg tot stand is gekomen, op een overeenkomstige wijze op te zeggen, uitsluit of beperkt.

De leden van de D66-fractie vragen de indieners of zij een nadere onderbouwing kunnen geven waarom zij niet hebben gekozen voor invoering van een waarschuwingsplicht, zoals die bijvoorbeeld in België aanhangig is. Zij vragen de indieners daarbij ook de proportionaliteit van voorgestelde maatregelen tegen elkaar af te zetten.

Er is niet gekozen voor een waarschuwingsplicht omwille van het voorkomen van nalevingskosten. Het oorspronkelijke Belgische initiatiefwetsvoorstel van het Spirit-Kamerlid Koen T'Sijen, dat voorzag in een waarschuwingsplicht, is niet meer aan de orde. Inmiddels is in het Belgische parlement het eerder genoemde wetsvoorstel van de regering aanvaard. In dit wetsvoorstel geldt voor dienstencontracten dat na de eerste stilzwijgende verlenging te allen tijde kan worden opgezegd. De indiener verwijst hiervoor naar het bovengenoemde antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie.

3. De oplossing

De leden van de D66-fractie vragen de indieners nader in te gaan op het verband tussen de door hun gesignaleerde problematiek en de uiteindelijk door hen gekozen oplossing om de maximale termijn voor stilzwijgende verlenging te verkorten tot drie maanden. Hoe draagt dit voorstel bij aan het wegnemen van de indruk van consumenten, dat hun abonnement wéér verlengd is, zo vragen deze leden.

De kern van het probleem is, zoals gezegd, dat de huidige opzegtermijn (drie maanden) en de frequentie (één keer per jaar) waarmee opgezegd kan worden, er in de praktijk toe leidt dat abonnementen en contracten niet tijdig worden opgezegd, maar stilzwijgend worden verlengd. Dit leidt er vervolgens toe dat 40% van de Nederlanders één of meer abonnementen hebben, die zij eigenlijk niet meer willen hebben. Zij moeten dus ook betalen voor goederen en diensten die zij niet meer willen hebben. Aan deze onwenselijke situatie wil het wetsvoorstel een einde maken. Daarnaast is macro-economisch gezien sprake van een omvangrijke allocatie-inefficiëntie. Productiemiddelen worden ingezet voor goederen en diensten waar de consument niet op zit te wachten, en kunnen dus niet meer worden ingezet voor zaken waar de consument wel op zit te wachten. Dit wetsvoorstel beoogt een einde te maken aan de uitbuiting van de vergeetachtigheid en de beperkte span of control van de consument.

Het middel hiertoe is de verkorting van de termijn (één maand) en de verhoging van de frequentie (minimaal vier keer per jaar) waarmee opgezegd kan worden. In het geval van omzetting van een jaarcontract in een contract voor onbepaalde tijd kan opzegging na het eerste jaar zelfs op ieder moment plaatsvinden.

Met de maximale stilzwijgende verlengstermijn van drie maanden wordt aangesloten bij de al bestaande praktijk bij name dagbladen. In de memorie van toelichting is eerder al vermeld dat de termijn van drie maanden een aanmerkelijke verbetering is ten opzichte van de periode van een jaar, aangezien de periode van drie maanden veel beter te overzien is. Indien vergeten wordt tijdig op te zeggen, dan is er drie maanden later opnieuw de kans om dit te doen. Het feit dat men vergeten was om op het juiste moment op te zeggen, ligt dan nog verser in het geheugen.

De indiener heeft de indruk dat de leden van de D66-fractie met hun vraag ook bedoelen dat wellicht een volledig einde aan de stilzwijgende verlenging te prefereren was geweest. De indiener heeft hier bewust niet voor gekozen om tegemoet te komen aan de bezwaren uit de dagbladsector. Qua principe is het voorstelbaar dat stilzwijgende verlenging in zijn geheel als onredelijk bezwarend zou worden bestempeld. De indiener vond echter de argumenten vanuit de dagbladsector dat dat de planningsproblematiek stevig zou vergroten dusdanig relevant dat de indiener besloten heeft een stilzwijgende verlenging van een kwartaalabonnement te blijven toestaan. De indiener is van mening dat drie maanden voor een consument nog goed te overzien is. Een jaar is voor veel consumenten een veel te lange periode.

3.1 De oplossing voor abonnementen

De leden van de CDA-fractie vragen waarom in plaats van stilzwijgende verlenging van het abonnement/lidmaatschap niet wordt gekozen voor een contract voor onbepaalde tijd. Deze leden vragen voorts of de indieners nader kunnen ingaan op het argument dat in het burgerlijk wetboek al voldoende waarborgen zijn opgenomen om onredelijke praktijken tegen te gaan. Kan tevens worden aangegeven waarom in de ogen van de indieners de sectorspecifieke regelgeving, zoals de Elektriciteitswet en de Telecommunicatiewet waarin ook uitdrukkelijk bepalingen zijn opgenomen over de contracten onvoldoende houvast bieden? Genoemde leden vragen de indieners hoe zij aankijken tegen een tussenoplossing waarbij abonnees/consumenten het recht krijgen een abonnement op korte termijn en kosteloos op te zeggen nadat een abonnement opnieuw stilzwijgend is verlengd voor een bepaalde termijn.

De indiener merkt op dat juist wel gekozen wordt voor de mogelijkheid tot omzetting in een contract voor onbepaalde tijd. Na het eerste contract voor een bepaalde duur, kan stilzwijgende omzetting plaatsvinden in een contract voor onbepaalde duur. Dit contract kan dan te allen tijde worden opgezegd, met een opzegtermijn van ten hoogste een maand. Een andere 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.

Er is, en was altijd al, ook nog een derde mogelijkheid. Na het eerste contract van bepaalde duur kan de aanbieder het contract beëindigen en een nieuw contract aanbieden voor bepaalde duur. Het verschil met de bovenstaande situatie is dat er dan een actieve wilsbeschikking (een handtekening) nodig is. Dit is de praktijk in o.a. de VS en een aantal Angelsaksische landen. Opmerkelijk in dat kader is dat in de VS het niveau van consumentenbescherming hoger is dan in Nederland. Zo zijn bijvoorbeeld de niet-goed-geld-terug-regelingen («money back guarantee») wijdverbreid, waarbij volledige terugbetaling van het aankoopbedrag plaatsvindt, als de consument ontevreden is over het product. Hierbij worden vaak geen andere vragen of voorwaarden gesteld, dan alleen het oordeel van de consument zelf, d.w.z. of hij of zij wel of niet tevreden is. De indiener constateert dat dergelijke consumentvriendelijke regelingen in de VS voor bedrijven kennelijk werkbaar zijn, zowel commercieel, financieel, organisatorisch, als ook administratief.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de toereikendheid van de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek. De wetgever heeft gemeend dat een alles omvattende eigen verantwoordelijkheid niet wenselijk is en een zekere bescherming van de consument op zijn plaats is. Dit is met name het geval bij ongelijke uitgangsposities, zoals die er tussen aanbieders enerzijds en consumenten anderzijds zijn. Zo moet het als een fictie worden beschouwd dat iedere consument in elk geval tot in detail kennis neemt van de algemene voorwaarden. Daarom heeft de wetgever gemeend een ondergrens in te 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.

De indiener is van mening dat de bestaande waarborgen in het burgerlijk wetboek onvoldoende zijn om de onredelijke praktijk van stilzwijgende verlenging tegen te gaan. Het burgerlijk wetboek stelt nu het maximum van een stilzwijgende verlenging van een jaar. Bedrijven zijn niet verplicht steeds met een jaar te verlengen, het mag ook met minder. Dat zij dat massaal toch niet doen en massaal kiezen voor stilzwijgende verlenging met een jaar, laat zien dat de bepaling uit het burgerlijk wetboek voor bedrijven definieert hoe ver zij kunnen gaan in het opwerpen van overstapdrempels voor consumenten. Indien men het een goede ontwikkeling vindt dat aanbieders overstappen zo lastig mogelijk maken, dan zou er inderdaad niks gewijzigd dienen te worden aan het burgerlijk wetboek. Indien de leden van de CDA-fractie echter met de indiener van mening zijn dat het consumenten makkelijker gemaakt zou moeten worden om over te stappen, dan is aanpassing van het burgerlijk wetboek vereist. Dit wetsvoorstel maakt langs drie wegen opzeggen van een contract of overstappen naar een andere aanbieder eenvoudiger. Er kan niet langer stilzwijgend worden verlengd met een jaar, maar nog slechts maximaal met drie maanden, de opzegtermijn van contracten wordt teruggebracht van maximaal drie maanden naar één maand en opzeggen moet mogelijk zijn op dezelfde manier als waarop een contract kan worden gesloten. Dat maakt opzeggen en overstappen makkelijker wat goed is voor de markt-

werking, maar de indiener is er vooral van overtuigd dat het veel ergernis bij consumenten zal wegnemen en ook drempels zal wegnemen juist voor het aangaan van een overeenkomst.

De sectorspecifieke wetgeving biedt op zichzelf voldoende houvast voor de genoemde sectoren (energie en telecom), maar kent uiteraard als nadeel dat zij zich beperkt tot die sectoren. Buiten deze sectoren heeft de consument er dus niets aan. Dit terwijl de ergernis van dezelfde aard is. Het voorliggende wetsvoorstel heeft wel tot gevolg dat het BW beter zal aansluiten bij deze sectorspecifieke wetgeving. De opzegtermijn wordt gelijkgetrokken (een maand) en daarnaast zal omzetting in telkens opzegbare contracten van onbepaalde duur mogelijk worden. Men zou dus kunnen zeggen dat de sectorspecifieke oplossingen grosso modo worden verbreed tot alle sectoren, zodat voor de consument duidelijkheid ontstaat.

De tussenoplossing die de leden van de CDA-fractie noemen, gaat verder dan dit wetsvoorstel. Immers het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid van driemaandelijke stilzwijgende verlenging. In het voorstel van de leden van de CDA-fractie zou dat niet meer nodig zijn, en kan alsnog onmiddellijk en kosteloos opgezegd worden. Dit voorstel sluit wel aan bij de mogelijkheid, die het wetsvoorstel ook biedt, om na het eerste jaar het contract om te zetten in een contract voor onbepaalde duur, waarna op ieder moment met een opzegtermijn van een maand opgezegd kan worden. In die zin steunt de indiener deze gedachtegang. De indiener heeft er evenwel voor gekozen om ook de mogelijkheid van stilzwijgende verlenging met maximaal drie maanden open te houden om zodoende aan te sluiten bij de al bestaande praktijk in met name de dagbladsector.

De leden van de D66-fractie verwelkomen het initiatief van de indieners om bij de toegestane wijze(n) van opzeggen meer evenwichtigheid aan te brengen in de verhouding tussen consument en «producent».

Dat is inderdaad het doel van de indiener.

3.2. De oplossing voor het lidmaatschap van de vereniging

Onoverkomelijk grote moeite echter hebben de leden van de CDA-fractie met het feit dat het initiatiefvoorstel ook ziet op lidmaatschappen van verenigingen en de consequenties die dat heeft voor vrijwilligersorganisaties. Het wetsvoorstel heeft namelijk ook betrekking op verenigingen die alleen door amateurs in stand worden gehouden. Voor hen gaat een waarschuwingsplicht gelden, waarbij de leden van de vereniging bijtijds moeten worden gewaarschuwd voor een verlenging van hun lidmaatschap als zij geen actie ondernemen. Hiermee worden extra administratieve lasten voor deze verenigingen in het leven geroepen. Hoe verhoudt dit zich in de ogen van de initiatiefnemers, tot het beleid van dit kabinet om de administratieve lasten voor vrijwilligers juist te reduceren. Overigens merkt ook de Raad van State op, dat de indieners van het voorstel eraan voorbij lijken te gaan, dat een zware druk wordt gelegd op verenigingen die afhankelijk zijn van vrijwilligers.

De indiener merkt op dat vermoedelijk sprake is van een misverstand. De waarschuwingsplicht voor verenigingen, geïnspireerd door een ingediend Belgisch initiatief-wetsvoorstel en een inmiddels in werking getreden Frans wetsvoorstel, stond in de eerste ingediende versie van het voorliggende wetsvoorstel uit 2006, maar is inmiddels geschrapt. De indiener heeft de argumenten van (sport)verenigingen en de Raad van State gehoord en zich daardoor laten overtuigen dat een dergelijke waarschuwingsplicht inderdaad een te grote belasting zou inhouden voor de verenigingen. Daarmee is dus ook het bezwaar dat de leden van de CDA-fractie formuleren weggenomen.

De leden van de D66-fractie begrijpen de indieners zo, dat verenigingen aan een ander «regime» worden onderworpen, (onder andere) omdat door belanghebbenden is gewezen op het «belang van goed functionerende sportverenigingen». Is dit correct? De leden van de D66-fractie onderschrijven het belang van goed functionerende verenigingen, maar stellen naar aanleiding van de consequenties die de indieners hieraan verbinden graag nog enige vragen. Is het waar, dat ook lidmaatschappen van andersoortige verenigingen, zoals bijvoorbeeld zonestudio's, onder deze «verenigingsregeling» zullen vallen? Deze leden vragen de keuze om voor alle verenigingen een gelijke regeling te treffen nader te onderbouwen. Specifiek vragen zij ook naar de positie van omroepverenigingen en omroepgidsen binnen het onderhavige voorstel. Graag vernemen deze leden welke consequenties dit voorstel voor hen, en een eerlijke concurrentie op de markt voor programmeergegevens en magazines, zal hebben. Deze leden vragen de indieners ook aan te geven hoe zij het belang van telefoon-/internetaansluitingen en media-abonnementen wegen. Zij vragen de indieners ook de mogelijk bij sommigen bestaande angst voor de effecten van onderhavig voorstel op de pluriformiteit van ons mediabestel hierbij te betrekken, en met name een verschraling van het aanbod.

De leden van de D66-fractie zien dit inderdaad correct. Overigens hebben niet alleen belanghebbenden gewezen op een belang van een goed functionerend (sport)verenigingsleven, maar ook de Raad van State en een aantal fracties heeft hierover opmerkingen gemaakt. Vandaar dat de indieners (toen nog Crone en Van Dam) op dit punt het wetsvoorstel aangepast hebben. Het is daarbij ondoenlijk om onderscheid te maken tussen typen verenigingen. De indiener zou ook graag zien dat onderscheid kon worden gemaakt in professioneel opererende verenigingen als de ANWB of een omroepvereniging en amateurverenigingen, aangezien de ergernis van de consument ook geldt voor professioneel opererende verenigingen. De indiener acht dit onderscheid echter juridisch onmogelijk te maken aangezien er een veelheid aan verenigingen bestaat in Nederland waarbij de mate van professionaliteit per vereniging verschilt. Voor omroepverenigingen geldt derhalve hetzelfde regime als voor andere verenigingen, te weten de plicht om de opzegvoorwaarden opvallend te melden op de website of in het ledenblad. De indiener gaat er niet vanuit dat hiervan enig effect uit zal gaan op de pluriformiteit van ons mediabestel, noch dat dit zal leiden tot een verschraling van het aanbod.

De indieners hebben ervoor gekozen verenigingen te verplichten om op de hoofdpagina van de website de informatie over opzegging van het lidmaatschap op de hoofdpagina te vermelden. In de reactie van de indieners op het advies van de Raad van State wordt aan de vereiste vermelding bovendien de kwalificatie «opvallend» meegegeven. De leden van de fractie van D66 vragen de indieners nader in te gaan op de consequenties van dit voorstel. Deze leden hebben hierbij de volgende vragen: om hoeveel websites gaat het ongeveer, welke administratieve lasten brengt dit voor verenigingen met zich mee en hoe ingrijpend zijn de praktische effecten voor de vormgeving van deze websites. Om tot een goed oordeel te komen, vragen zij de indieners tevens een concreet voorbeeld te geven van wat in hun ogen een «opvallende vermelding» zou inhouden.

Wanneer een vereniging een website of een ledenblad heeft, dan dient de informatie voor opzegging van het lidmaatschap in ieder geval opvallend op de hoofdpagina van de website of op de één van de eerste drie pagina's van het ledenblad te worden vermeld. Op deze manier kan de nodige duidelijkheid worden verschaft aan de leden van een vereniging en kan zo een beter evenwicht worden gevonden tussen de rechten en plichten van de vereniging en haar leden.

Het begrip «opvallend» wordt overigens niet alleen in de reactie op het advies van de Raad van State genoemd, maar ook in de wettekst zelf. De verplichting voor de vermelding op de website van de vereniging geldt alleen als de vereniging een dergelijke website heeft. Indien dit het geval is, dient op de hoofdpagina (homepage) een vermelding te staan van de manier waarop opgezegd kan worden, het (e-mail)adres waar de opzegging naar toe moet, de opzegtermijn en informatie waar de individuele opzegdatum opgevraagd kan worden. Er kan ook volstaan worden met een link naar de voornoemde informatie, waarbij wel duidelijk moet zijn dat daar de opzeginformatie te vinden is. De titel van een dergelijke link zou «opzeginformatie» of «opzeggen» of bewoordingen van vergelijkbare strekking moeten zijn. De vermelding dient opvallend te zijn, in de zin van goed leesbaar en niet over het hoofd te zien. Aangezien deze vermelding eenmalig wordt aangebracht op de website, zijn de nalevingskosten zeer beperkt. Er zijn geen administratieve lasten in de zin van informatieverplichtingen aan de overheid.

4. Administratieve lasten

De leden van de PvdA-fractie stellen vast, dat de indieners aangeven, dat uit dit wetsvoorstel geen extra informatieverplichting aan de overheid voortvloeit en hierdoor geen administratieve lasten ontstaan. Deze leden vragen of de indieners dit nader kunnen toelichten. Voorts vragen deze leden naar de administratieve lasten van de bedrijven richting de consumenten.

De indiener zal in het onderstaande hierop ingaan.

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen vast, dat ook in de gewijzigde memorie van toelichting wordt gesteld, dat het voorstel geen administratieve lasten met zich meebrengt. Deze leden vragen aandacht voor de zogenoemde nalevingslasten, die het voorstel voor bedrijven kan opleveren, en voor de mogelijkheid dat deze lasten aan de consument worden doorberekend. Deze leden zouden daarop graag een reactie ontvangen van de initiatiefnemers. Ook vernemen deze leden graag hoe de initiatiefnemers denken over de mogelijkheid, dat het aanbod van meerjarige abonnementen zal gaan verschromelen en dat de consument de daarmee gepaard gaande financiële en/of materiële voordelen zal mislopen.

Voor het antwoord op de laatste vraag verwijst de indiener naar het antwoord op een gelijkkluidende vraag van de leden van de PvdA-fractie, beantwoord in paragraaf 2. Op de opmerking over de nalevingskosten wordt hieronder ingegaan.

De leden van de fractie van D66 constateren, dat de indieners menen, dat «geen administratieve lasten» voortvloeien uit onderhavig wetsvoorstel. Als deze leden het goed begrijpen, worden «administratieve lasten» door de indieners gelijkgesteld aan «informatieverplichtingen aan de overheid». Deze leden horen graag of deze zienswijze correct is. Tevens vragen zij de indieners de relatie met de «administratieve lasten» die – onder andere volgens de staatssecretaris (p.3 van de gewijzigde Memorie van Toelichting) – zouden voortvloeien uit het invoeren van een waarschuwingplicht. Is hier sprake van een andere definitie van administratieve lasten? Zo ja, zijn de indieners van mening, dat onderhavig wetsvoorstel dergelijke administratieve lasten tot gevolg zal hebbengezien ook de te verwachten verhoging van de frequentie van correspondentie inzake abonnementbeheer, zo vragen deze leden.

De leden van de fracties van de PvdA, ChristenUnie en D66 hebben nogmaals gevraagd naar de administratieve en nalevingslasten. Bij administratieve lasten gaat het om lasten die voortkomen uit informatieverplichtingen aan de overheid. Het gaat dan met name om het invullen van formulieren, bijvoorbeeld van de Rijksbelastingdienst of het CBS. Deze administratieve lasten zijn na een nulmeting (ca. 16 miljard euro) op 1 januari 2003 in kaart gebracht, waarna een beleid is ingezet om deze lasten met 25% te reduceren. In 2007 heeft, overigens onder een andere definitie, een nieuwe nulmeting (9,3 miljard euro, op 1 maart 2007) plaatsgevonden, met opnieuw een reductiedoelstelling van 25%, die ook al in het regeerakkoord was vastgelegd. De indiener verwijst hierbij naar de Voortgangsrapportage Regeldruk Bedrijven «Merkeerbaar Minder» van mei 2008 (TK, 2007–2008, 29 515, nr. 244).

Het gaat hier, zoals gezegd, om informatieverplichtingen aan de overheid. Over de uitvoering van wettelijke bepalingen uit dit specifieke onderdeel van het (bestaande) Burgerlijk Wetboek hoeft niet apart aan de overheid te worden gerapporteerd. Het wetsvoorstel beoogt niet om hier verandering in te brengen. Er zijn derhalve geen administratieve lasten aan dit wetsvoorstel verbonden.

Naast de administratieve lasten bestaan er de toezichtlasten, lasten die rechtstreeks voortkomen uit de activiteiten van toezichthouders en inspectiediensten. Voor deze toezichtlasten heeft in 2007 eveneens een nulmeting plaatsgevonden, waaruit overigens bleek dat de toezichtlasten slechts een betrekkelijk klein deel van de totale administratieve lasten uitmaken. Deze wetswijziging ziet op een aanpassing van civielrechtelijke regels en zal daarom niet leiden tot extra activiteiten van toezichthouders en inspectiediensten. Aan dit wetsvoorstel zijn derhalve geen toezichtlasten verbonden.

Tenslotte zijn er de nalevingskosten. Hierbij gaat het om de inhoudelijke verplichtingen die voortvloeien uit de naleving van wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat dan om het voldoen aan door de overheid in wet- en regelgeving gestelde «specifieke eisen» (normen en voorschriften). De meting en handhaving op nalevingskosten staat nog in de kinderschoenen. Van de meeste wetten is niet bekend hoeveel nalevingskosten eraan verbonden zijn. Evenmin is er een kwantitatieve doelstelling voor de reductie van nalevingskosten. De regering heeft tot nu toe ca. 1600 wetten doorgelicht, en daarbij gelet op «bedrijfsvreemde» en disproportionele nalevingskosten. Dit zijn kosten waarvan het bedrijfsleven aangeeft dat deze hoger zijn dan voor goede naleving van de wet strikt noodzakelijk is. Hieruit is een selectie van 30 wetten gekomen met hoge nalevingskosten (o.a. de Wet milieubeheer, Zorgverzekeringswet, Warenwet). Op specifieke knelpunten binnen deze 30 wetten zal een meting van de nalevingskosten plaatsvinden. De resultaten daarvan zijn pas te verwachten na de zomer van 2008. Het moge duidelijk zijn dat, gezien het feit dat ook bij de regering het meten en handhaven op nalevingskosten nog in de kinderschoenen staat, ook de indiener niet in staat zal zijn om een concrete berekening te geven.

Het is überhaupt de vraag of bij dit wetsvoorstel gesproken kan worden van «nalevingskosten» in de zin die de regering bedoelt. Immers het verwerken van opzeggingen (en aanmeldingen) is geen «bedrijfsvreemde activiteit», maar maakt deel uit van de reguliere bedrijfsprocessen. Ook lijkt geen sprake te zijn van «specifieke eisen» in de zin van bijvoorbeeld een maximumgeluidsniveau dat gehandhaafd moet worden, en de gehoorbeschermers die daarvoor aangeschaft moeten worden, die dan gelden als nalevingskosten. Voor het verwerken van opzeggingen zijn geen nieuwe specifieke investeringen noodzakelijk.

Wordt het verwerken van opzeggingen wel binnen de definitie van «nalevingskosten» gerekend, dan zijn er mogelijk nalevingskosten in de vorm van meer opzeggingen en meer aanmeldingen voor abonnementen en contracten. Echter deze nalevingskosten zullen op heel verschillende

wijze neerslaan bij de diverse aanbieders. Aanbieders van goederen en diensten van uitstekende kwaliteit zullen geen last hebben van extra nalevingslasten; immers zij zullen niet of nauwelijks met (extra) opzeggingen geconfronteerd worden. Aanbieders van goederen en diensten van bedenkelijke kwaliteit zullen meer last hebben van (extra) nalevingslasten. Immers zij kunnen zich, na invoering van het wetsvoorstel, in veel mindere mate verschuilen achter de vergeetachtigheid en de beperkte span of control van de consument. Op deze manier is er dus een extra prikkel voor aanbieders om te komen tot een hogere kwaliteit van goederen en diensten.

Tenslotte moeten eventuele nalevingslasten worden afgezet tegen de hoge maatschappelijke kosten van verspilling van middelen door allocatie-inefficiëntie. Uit eerder genoemd onderzoek is gebleken dat miljoenen huishoudens één of meerdere contracten hebben die stilzwijgend zijn verlengd, maar die zij eigenlijk hadden willen opzeggen. Door het wetsvoorstel worden vraag en aanbod beter met elkaar in overeenstemming gebracht en een aanzienlijke verspilling van middelen (bv. papier, inkt, arbeidsuren, etc.) kan hiermee worden tegengegaan. Er is geen maatschappelijk doel gediend met de massale productie van kranten en tijdschriften slechts ter vulling van het ronde archief. En ook het tegenhouden van nieuwe toetreders, van innovatie en dynamiek brengen uiteindelijk hoge maatschappelijke kosten met zich mee (o.a. X-inefficiëntie). Deze hoge maatschappelijke kosten van zowel de allocatie-inefficiëntie als de X-inefficiëntie slaan nu volledig neer bij de consument. Het wegnemen van deze hoge maatschappelijke kosten kan gezien worden als een «nalevingsopbrengst» voor de consument.

5. Artikelsgewijs

Het is de leden van de ChristenUnie-fractie niet duidelijk welke verbetering of verduidelijking de indieners beogen met het voorgestelde in artikel I onder B. Naar het deze leden voorkomt, is de term «opzegging» in lijn met de rest van artikel 36 en met de relevante wettelijke terminologie.

De tweede volzin van artikel 2:36 lid 1 BW luidt nu als volgt:

«In ieder geval kan het lidmaatschap worden beëindigd door opzegging tegen het eind van het boekjaar, volgend op dat waarin wordt opgezegd, of onmiddellijk, indien redelijkerwijs niet gevegd kan worden het lidmaatschap te laten voortduren.»

Ten behoeve van de leesbaarheid vervalt de zinsnede «door opzegging». De betekenis van de betreffende volzin verandert hier niet mee. De zinsnede «beëindigd door opzegging tegen het eind van het boekjaar, volgend op dat waarin wordt opgezegd» kan onduidelijkheid oproepen. Uit de huidige formulering wordt niet duidelijk of het lidmaatschap wordt beëindigd tegen het einde van het boekjaar, of dat de opzegging zelf tegen het einde van het boekjaar zou moeten plaatsvinden. In de ogen van de indiener gaat het om het eerste. Indien bijvoorbeeld in november 2008 opgezegd wordt, dan eindigt het lidmaatschap ten laatste op 31 december 2009. De indiener is voorstander van heldere en leesbare wetgeving en doet daarom dit wijzigingsvoorstel.

De tweede volzin van artikel 2:36 lid 1 BW komt dan als volgt te luiden:

«In ieder geval kan het lidmaatschap worden beëindigd tegen het eind van het boekjaar, volgend op dat waarin wordt opgezegd, of onmiddellijk, indien redelijkerwijs niet gevegd kan worden het lidmaatschap te laten voortduren.»

