

Vergaderjaar 2008–2009

27 879

Versterking van de positie van de consument

Nr. 23

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juni 2009

Inleiding

Door middel van deze brief voldoe ik aan mijn toezegging, gedaan tijdens de behandeling van het wetsvoorstel «Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Economische Zaken voor het jaar 2009» (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700-XIII) en tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer over telecombedrijf Pretium (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 24 095, nr. 240)¹. Tijdens deze twee gelegenheden heb ik met uw Kamer van gedachten gewisseld over de bescherming van de consument bij op afstand gesloten overeenkomsten en heb ik u een brief toegezegd waarin ik inga op de mogelijkheden ter aanvullende bescherming van de consument bij telefonische verkoop. In deze brief ga ik achtereenvolgens in op de huidige bescherming van de consument bij verkoop op afstand, de uitgangspunten voor aanvullende bescherming van de consument bij verkoop op afstand, een voorstel voor aanvullende bescherming van de consument bij verkoop op afstand en tenslotte wordt aandacht besteed aan het verdere proces.

1. Huidige bescherming bij verkoop op afstand

De Nederlandse regels aangaande verkoop op afstand, waaronder ook telefonische verkoop valt, zijn opgenomen in het Burgerlijk Wetboek (titel 1 afdeling 9A van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, inzake Overeenkomsten op afstand) en vinden voor een groot deel hun oorsprong in de Europese richtlijn Verkoop op Afstand.² Deze richtlijn zorgt ervoor dat overal in Europa hetzelfde minimum aan consumentenbescherming geldt.

Verkoop op afstand

Bij verkoop op afstand moet de verkoper de consument zowel voor als na het sluiten van de overeenkomst bepaalde informatie verstrekken. Verder moet hij de door hem gegeven informatie schriftelijk bevestigen. Ten eerste moet de verkoper bij verkoop op afstand aan het begin van het

¹ Tevens worden in deze brief de door u ingediende moties tijdens het VAO Pretium meegenomen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 24 095, nr. 237, 238 en 239).

² Richtlijn 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 1997, betreffende de bescherming van de consument bij op afstand gesloten overeenkomsten, Plb. EU 4 juni 1997, nr. L144, p. 19–27.

telefoongesprek zijn identiteit en zijn commerciële oogmerk duidelijk maken aan de consument. Met andere woorden: hij moet meteen duidelijk maken wie hij is en dat het doel van het gesprek het verkopen van een product of dienst is. Vervolgens moet de verkoper, voorafgaand aan het sluiten van de overeenkomst, de consument voorzien van de wettelijk voorgeschreven informatie. Hieronder vallen: de belangrijkste kenmerken van het product of de dienst, de prijs van het product of de dienst, voor zover van toepassing de kosten van aflevering, en de wijze van betaling, levering of uitvoering van de overeenkomst. Ook moet de aanbieder de consument wijzen op zijn herroepingsrecht.

Daarnaast moet de verkoper na het sluiten van de overeenkomst de bovenstaande informatie nogmaals schriftelijk bevestigen aan de consument en de consument op zijn bedenktijd van zeven werkdagen wijzen. Deze informatie mag grotendeels ook op een duurzame gegevensdrager aan de consument worden verstrekt, echter de informatie over de bedenktijd moet altijd schriftelijk aan de consument worden verstrekt. De consument krijgt hiertoe van de verkoper *een brief thuisgestuurd* waarin alle verplichte informatie staat.

De consument die telefonisch een product koopt of een dienst afneemt heeft het recht om gedurende zeven werkdagen (de bedenktijd) de overeenkomst kosteloos en zonder opgave van redenen te ontbinden. Bij de aankoop van een product start de bedenktijd bij ontvangst van het product en bij de afname van een dienst bij het sluiten van de overeenkomst. Heeft de verkoper echter niet voldaan aan de hiervoor genoemde informatieverplichtingen «na het sluiten van de overeenkomst», dan bedraagt de bedenktijd drie maanden te rekenen vanaf de datum waarop het product is ontvangen of in geval van een dienst vanaf het sluiten van de overeenkomst.

Dit betekent dat bij het telefonische afnemen van een dienst de bedenktijd altijd ingaat op het moment dat de consument schriftelijk is geïnformeerd over de bedenktijd, omdat er aan de telefoon nog niet voldaan kan zijn aan de eis van de schriftelijke bevestiging van de informatie. Indien de verkoper binnen de drie maanden alsnog de informatieverplichtingen nakomt, gaat de bedenktijd van zeven werkdagen op dat moment in.

Voor een aantal overeenkomsten geldt de bedenktijd met daaraan gekoppeld het recht tot ontbinding van de overeenkomst niet. In geval van een overeenkomst betreffende de afname van een dienst heeft de consument geen recht tot ontbinding binnen de bedenktijd, indien hij er zelf mee heeft ingestemd om de overeenkomst reeds in te laten gaan vóór de zeven werkdagen zijn verstreken, mits de verkoper de consument van tevoren op de hoogte heeft gesteld van deze bijzondere conditie en de verkoper heeft voldaan aan al zijn informatieverplichtingen. Daarnaast heeft de consument bijvoorbeeld geen recht op ontbinding voor diensten die in één keer worden verricht. Dit zijn diensten die hij maar eenmalig afneemt en direct gebruikt. Bijvoorbeeld het eenmalig opvragen van een weerbericht per telefoon. Voor deze diensten gelden ook de informatieverplichtingen «na het sluiten van de overeenkomst» niet. Tevens geldt er geen recht op ontbinding voor bijvoorbeeld producten die kunnen bederven.

Oneerlijke handelspraktijken

Daarnaast geldt sinds 15 oktober 2008 de wetgeving inzake oneerlijke handelspraktijken (artikel 6:193a en verder Burgerlijk Wetboek). Er kan sprake zijn van een verboden oneerlijke handelspraktijk als een ondernemer een consument misleidende informatie verstrekt of essentiële

informatie weglaat bij de verkoop van een dienst of product, en de gemiddelde consument ertoe brengt of kan brengen een aankoop te doen die hij anders niet zou hebben gedaan. Ook agressieve handelspraktijken die de gemiddelde consument aanzet of kan aanzetten tot een aankoop zijn verboden.

Handhaving

De Consumentenautoriteit houdt toezicht op de regels aangaande verkoop op afstand en oneerlijke handelspraktijken en kan bij een collectieve overtreding van deze regels handhavend optreden en een boete en/of een last onder dwangsom opleggen. Op het speciale informatieloket ConsuWijzer kan de consument informatie vinden over zijn rechten en plichten bij telefonische verkoop en praktische tips (de «tele-checklist»).

Bel-me-niet register

In aanvulling op de generieke wettelijke regels van het Burgerlijk Wetboek geldt voor de telemarketingsector de Telecommunicatiewet. Nieuw in deze wet is onder andere het bel-me-niet register. Dit register zal op 1 oktober a.s. operationeel worden. De consument die zich registreert bij dit register zal in de toekomst gevrijwaard blijven van ongevraagde verkooptelefoontjes. Het bel-me-niet register is niet beperkt tot een sector en geldt voor alle aanbieders die gebruik maken van telemarketing. Op overtreding van de wettelijke bepaling inzake het bel-me-niet register komt een sanctie te staan van maximaal € 450 000. De OPTA houdt toezicht op deze regels uit de Telecommunicatiewet.

2. Uitgangspunten voor aanvullende bescherming van de consument bij verkoop op afstand

De huidige regelgeving, zoals uiteengezet onder punt 1, biedt de consument al een goede bescherming wanneer hij via de telefoon een product koopt of een dienst afneemt. Er worden dagelijks overeenkomsten via verkoop op afstand gesloten. In de meeste gevallen gaat dit goed en vindt de consument het prettig om de mogelijkheid te hebben aan de telefoon een overeenkomst te sluiten. In sommige gevallen gaat het echter mis. Ik heb tijdens verschillende gelegenheden met uw Kamer hierover gesproken en sta sympathiek tegenover de verzoeken om aanvullende bescherming die vanuit uw Kamer zijn gedaan.

Ik heb daarom de huidige wet- en regelgeving en het handhavingsinstrumentarium van de Consumentenautoriteit onderzocht en bekeken waar er aanvullende bescherming van de consument bij verkoop op afstand wenselijk en mogelijk is. Daarbij is mijn streven om te komen tot een proportionele maatregel waarbij er enerzijds aanvullende bescherming voor de consument komt, zonder dat dit anderzijds een onevenredige lastenverzwaring voor de ondernemer met zich brengt. Vanuit uw Kamer is immers ook meerdere malen benadrukt dat de goeden niet onder de kwaden moeten lijden.

3. Voorstel tot aanpassing van de Wet handhaving consumentenbescherming

De huidige wet- en regelgeving inzake verkoop op afstand geeft de consument bepaalde rechten en legt de ondernemer een aantal verplichtingen op. Op deze manier wordt ervoor gezorgd dat de consument voldoende is beschermd wanneer deze op afstand een product koopt of een dienst afneemt.

Niettemin komt het voor dat, ondanks de goede wettelijke bescherming van de consument, een ondernemer de regels overtreedt. Op een dergelijk

moment is het belangrijk dat er, naast goede wettelijke regels, goede geschilbeslechting en een goed handhavingsinstrumentarium aanwezig is. Zo moet onder andere de Consumentenautoriteit bij een collectieve overtreding van de regels effectief kunnen optreden tegen die ondernemers die de wet overtreden, en daar de juiste bevoegdheden voor hebben.

De ervaring heeft uitgewezen dat sommige onderzoeken in het kader van het toezicht op de consumentenwetgeving de nodige tijd vergen. Er zijn in de Nederlandse wetgeving immers waarborgen opgenomen ter bescherming van degene die aan het toezicht onderworpen is. Een bedrijf waarnaar een onderzoek loopt, mag gebruik maken van de hem toekomende procesrechten. Ik wijs in dat verband op de hoofdstukken 3 tot en met 7 uit de Algemene wet bestuursrecht.

In sommige gevallen is echter op voorhand al zeer aannemelijk dat consumentenregels zijn overtreden en kunnen er spoedmaatregelen noodzakelijk zijn om te voorkomen dat nog meer consumenten worden gedupeerd. In die gevallen moet het voor de Consumentenautoriteit al in een vroeg stadium van het onderzoek mogelijk zijn om (voorlopige) maatregelen te treffen tegen de betrokken ondernemer.

Artikel 2.16 lid 3 van de Wet handhaving consumentenbescherming bepaalt dat de Consumentenautoriteit een last onder dwangsom kan opleggen als het gevaar voor een overtreding *klaarblijkelijk dreigt*. Dit betekent dat de Consumentenautoriteit maatregelen kan nemen voordat een overtreding daadwerkelijk heeft plaatsgevonden of zich herhaalt. Voordat die preventieve last onder dwangsom kan worden opgelegd, moet er een sterk vermoeden zijn dat het bedrijf in kwestie de regels zal overtreden. Deze preventieve last onder dwangsom wordt wettelijk verankerd in de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht. Vooruitlopend op deze vierde tranche is ervoor gekozen deze herstelsanctie op te nemen in de Wet handhaving consumentenbescherming.¹ Met de inwerkingtreding van de vierde tranche zal deze bevoegdheid weer uit de Wet handhaving consumentenbescherming verdwijnen, omdat de bevoegdheid op de Algemene wet bestuursrecht kan worden gebaseerd.

De preventieve last onder dwangsom voorziet *echter niet in de behoefte* om in de loop van een onderzoek naar de gedragingen van een bedrijf al een voorlopige maatregel op te kunnen leggen. Deze behoefte is vooral aanwezig in de gevallen waar er al een sterk vermoeden bestaat dat het bedrijf (onherstelbare) schade heeft berokkend aan consumenten en dat deze gedragingen gedurende het onderzoek voortduren. De Consumentenautoriteit moet dan de mogelijkheid hebben om de situatie tijdens het onderzoek te «bevriezen» Om het bedrijf gedurende het onderzoek de schadeveroorzakende gedraging te doen staken ben ik voornemens het instrumentarium van de Consumentenautoriteit verder aan te vullen. In deze behoefte wordt voorzien door de introductie van de voorlopige last onder dwangsom in het instrumentarium van de Consumentenautoriteit. De voorlopige last onder dwangsom houdt in dat de Consumentenautoriteit gedurende het onderzoek de ondernemer een voorlopige maatregel kan opleggen. De voorlopige last onder dwangsom is geen novum. De NMa heeft deze bevoegdheid op grond van de Mededingingswet (zie hiervoor hoofdstuk 9 van de Mededingingswet).

De voorlopige last onder dwangsom is een zwaar middel. In het geval van een voorlopige last onder dwangsom is namelijk nog geen besluit genomen waarin is bepaald dat de ondernemer de regels heeft overtreden. Met andere woorden: er wordt al een last onder dwangsom opgelegd terwijl de overtreding nog niet definitief is vastgesteld. Daarom moet een dergelijke bevoegdheid tot het opleggen van een voorlopige last

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 702, nr. 3.

onder dwangsom met voldoende waarborgen worden omkleed om daadwerkelijk toepasbaar te zijn voor de Consumentenautoriteit. Dit gezegd zijnde, ben ik voornemens om de Wet handhaving consumentenbescherming zo aan te passen dat het mogelijk wordt voor de Consumentenautoriteit om een voorlopige last onder dwangsom op te leggen.

Daarnaast wil ik nader uitzoeken of het mogelijk is de reeds bestaande mogelijkheid tot het opleggen van een last onder dwangsom aan te scherpen. Meer specifiek wil ik de mogelijkheid onderzoeken om in een voorlopige last onder dwangsom en in de last onder dwangsom aanvullende eisen te stellen aan een ondernemer. Hierbij denk ik aan het tijdelijk verplicht gebruik maken van een schriftelijke bevestiging van het contract bij telefonische verkoop door de consument. Een dergelijke suggestie hebben enkele leden ook gedaan tijdens het Algemeen Overleg van telecombedrijf Pretium op 2 april 2009. Omdat de wet- en regelgeving inzake verkoop op afstand deze mogelijkheid tot op heden niet kent is het de vraag of dit verplicht kan worden gesteld in een (voorlopige) last onder dwangsom.

Tot slot wil ik verder onderzoeken in hoeverre een voorlopige last onder dwangsom openbaar kan worden gemaakt zodat consumenten op tijd gewaarschuwd kunnen worden en er een signaal aan de branche kan worden gegeven.

Ik ben van mening dat de Consumentenautoriteit de mogelijkheid moet hebben om consumenten in een vroeg stadium te waarschuwen over de gedragingen van een bedrijf. Daarom is een combinatie van een goed handhavingsinstrumentarium en een waarschuwingsbevoegdheid belangrijk. Op 26 maart 2008 heb ik aan de Consumentenautoriteit een instructie gegeven in welke gevallen zij de consument informatie kan verstrekken over schadeveroorzakende praktijken van een bedrijf. In aanvulling op de eventuele hier bovengenoemde nieuwe wettelijke maatregel, de voorlopige last onder dwangsom, ben ik voornemens deze waarschuwingsbevoegdheid wettelijk te verankeren. Op deze manier ontstaat er een sterk handhavingsmechanisme op basis waarvan de Consumentenautoriteit in een vroeg stadium niet alleen een bedrijf een sanctie kan opleggen, maar ook consumenten kan waarschuwen. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan de Consumentenautoriteit dan kiezen welk instrument in de betreffende situatie het meest effectief en proportioneel is.

Ik ben van mening dat de bovenstaande maatregelen proportioneel zijn. Alleen die ondernemers die de wet- en regelgeving overtreden en daarmee zowel schade hebben berokkend aan consumenten, als het imago van hun branche hebben besmet, worden erdoor geraakt.

4. Mogelijke overige aanvullende bescherming

Ik heb nagedacht over de generieke verplichting van een schriftelijke bevestiging van contracten bij verkoop op afstand. Dit vind ik echter geen proportionele maatregel. Immers, hierbij worden goedwillende ondernemers de dupe van de rotte appels uit een branche. Kenmerkend voor telemarketing is dat de consument op een relatief eenvoudige manier een overeenkomst kan sluiten en daarbij een bedenktijd wordt gegund om nog eens op een rustige manier alle voorwaarden te overdenken. Ik vind het een te zwaar middel om generiek, dat wil zeggen voor alle ondernemers in alle sectoren die gebruik maken van telefonische verkoop, een verplichting op te leggen om voortaan de overeenkomsten schriftelijk te laten bevestigen door de consument. Dit zou zich ook slecht verhouden met het streven van het kabinet om de regeldruk vanuit de overheid voor bedrijven terug te dringen.

Daarnaast heb ik mij gebogen over de door uw Kamer geopperde mogelijkheid van het invoeren van een wettelijke *voicelog*-verplichting. De huidige wet kent geen *voicelog-verplichting en niet iedere verkoper gebruikt op dit moment al voicelogs*. Invoering van een dergelijke verplichting betekent dat *iedere* ondernemer zijn verkoopsysteem zo moet inrichten dat het voldoet aan de *voicelog*-verplichting mogelijk is. Dit leidt tot een buitensporige belasting en zeer aanzienlijke kosten voor kleine ondernemers die geen gebruik maken van een professioneel callcenter. Het gaat hierbij om zowel technische functionaliteiten als de mogelijkheid van dataopslag.

Daarnaast speelt ook de vraag hoe een *voicelog* zich verhoudt tot de privacyregelgeving. Daarbij valt te denken aan kwesties zoals het expliciet toestemming geven voor gebruik van persoonsgegevens en het bewaren van persoonsgegevens en dergelijke.

Gelet op het bovenstaande stel ik geen wettelijke *voicelog*-verplichting voor. Een ondernemer kan wel zelf gebruik maken van een *voicelog*, *mits de consument daarvoor toestemming geeft*. Ik vind het daarom een goede zaak indien verkopers die via telefonische verkoop overeenkomsten sluiten gebruik maken van *voicelogs* om het gehele verkoopgesprek op te nemen en niet slechts de wilsverklaring van de consument. Op deze manier hebben zowel de verkoper als de consument, in geval van twijfel of er rechtsgeldig een overeenkomst tot stand is gekomen, een bewijs in handen. Er zijn al initiatieven gaande om door middel van zelfregulering de telemarketingbranche aan te sporen gebruik te maken van *voicelogs*. Ik juich deze vrijwillige aanpak toe.

De motie Aasted-Madsen-van Stiphout (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 24 095, nr. 239) vroeg om bij de uiteenzetting van mijn voorstel ook de administratieve lasten te laten toetsen door Actal. Ik heb eerder aangegeven dat ik bij het doen van voorstellen rekening zal houden met de regeldruk die dit kan opleveren voor het bedrijfsleven. De hierboven genoemde voorstellen zullen geen administratieve lasten betreffen (die zien op informatieverplichtingen richting de overheid), maar nalevingskosten. Het bedrijfsleven moet immers extra kosten maken om te voldoen aan nieuwe regelgeving. Actal toetst alleen de zuivere administratieve lasten van een voorstel en niet de mogelijke nalevingskosten. In dit geval kan in dit stadium dus niet aan Actal om advies worden gevraagd. Bij een aanpassing van de Wet handhaving consumentenbescherming zal ik in de Memorie van toelichting uiteraard in gaan op eventuele nalevingskosten.

5. Europese aspecten

De regelgevingskaders bij verkoop op afstand worden gegeven door het Europese recht. De richtlijn Verkoop op Afstand regelt het minimum aan consumentenbescherming dat bij deze wijze van verkopen moet gelden in de lidstaten. Hiervan kan niet «naar beneden» worden afgeweken. Van groot belang is echter dat de richtlijn Verkoop op Afstand momenteel herzien wordt. Deze herziening maakt onderdeel uit van de ontwerp-richtlijn consumentenrechten, waarover ik met uw Kamer al eerder van gedachten heb gewisseld (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 22 112, nr. 855). Waar de richtlijn Verkoop op afstand nu wordt gekenmerkt door minimumharmonisatie, is het voorstel voor de kaderrichtlijn consumentenrechten gebaseerd op volledige harmonisatie.¹ Dit houdt in dat de lidstaten geen aanvullende maatregelen mogen treffen bovenop de maatregelen waarin de uiteindelijke Richtlijn consumentenrechten zal voorzien.

De ontwerp-richtlijn consumentenrechten kent een verlenging van de bedenkttermijn van 7 werkdagen naar 14 kalenderdagen, maar kent geen

¹ Brussel, 8.10.2008, voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD, betreffende consumentenrechten COM(2008) 614 definitief, 2008/0196 (COD).

«handtekeningvereiste» of *voicelog*-verplichting. Het is derhalve de vraag of een eventuele dergelijke Nederlandse aanpassing in de wet- en regelgeving inzake verkoop op afstand (titel 1 afdeling 9A van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, inzake Overeenkomsten op afstand) verenigbaar is met de ontwerprichtlijn Consumentenrechten.

Ik verwacht daarentegen niet dat het voorstel voor een voorlopige last onder dwangsom strijdig zal zijn met de ontwerprichtlijn. In de ontwerprichtlijn staat immers dat de lidstaten zelf in passende sancties moeten voorzien in geval van overtreding van de consumentenregels.

6. Verder proces

Ik zal de komende periode gebruiken voor het uitwerken van bovengenoemd voorstel. Daarbij vind ik het van belang om ook het maatschappelijk veld hierover te raadplegen. Vervolgens zal ik een hiertoe benodigde aanpassing van de Wet handhaving consumentenbescherming samen met de Minister van Justitie vormgeven. Ik zal u voor de behandeling van de begroting van het ministerie van Economische Zaken van de voortgang omtrent het voorstel op de hoogte stellen.

De staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Heemskerk