

Vergaderjaar 2006–2007

30 520

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 29 mei 2006 en de reactie van de indieners van 21 februari 2007, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 10 april 2006 heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het 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), met memorie van toelichting.

Het initiatiefvoorstel ziet allereerst op overeenkomsten tot het geregeld afleveren van zaken en/of tot het geregeld doen van verrichtingen als bedoeld in artikel 6:237 onder j van het Burgerlijk Wetboek (BW). Het voorstel beoogt de stilzwijgende verlenging van deze overeenkomsten te beperken en de mogelijkheid tot opzegging door de consument te verruimen. De overeenkomsten waarom het hier gaat, zijn bijvoorbeeld die tussen de particuliere consument en aanbieders van abonnementen op tijdschriften, kranten, mobiele telefoons, telefoon-/kabel-/internetaansluitingen, van lidmaatschappen van boekenclubs en met leveranciers van gas, elektra en water alsmede onderhoudscontracten.

Het voorstel is ingegeven door de overweging dat een consument vaak ongewild met een stilzwijgende verlenging van abonnementen wordt geconfronteerd.

Ten behoeve van de consument bevat het initiatiefvoorstel een verruiming van de opzegmogelijkheid van overeenkomsten als de onderhavige die voor langer dan een jaar zijn aangegaan, en wel in die zin dat telkens na een maand kan worden opgezegd. Daarnaast strekt het ertoe de stilzwijgende verlengingsmogelijkheid van thans een jaar tot drie maanden te beperken en de maximale opzegtermijn van thans drie maanden terug te brengen tot een maand. Ten slotte voorziet het in de opname van een verbod voor de wederpartij van de consument om een schriftelijk of elektronisch tot stand gekomen overeenkomst op overeenkomstige wijze op te zeggen. Het voorstel bevat daartoe een wijziging van artikel 6:236 onder j BW en een nieuw onderdeel o bij dit artikel, alsmede in een wijziging van artikel 6:237 onder k en l BW

Daarnaast ziet het initiatiefvoorstel op lidmaatschappen van verenigingen, de coöperatieve verenigingen en onderlinge waarborgmaatschappijen echter niet daaronder begrepen. De indieners merken op de stilzwijgende verlenging van lidmaatschappen van verenigingen te willen beperken tot maximaal een jaar.

Ook dit voorstel is ingegeven door de gedachte dat leden van een vereniging vaak ongewild met een verlenging van hun lidmaatschap worden geconfronteerd.

Ten behoeve van het verenigingslid strekt het voorstel ertoe dat verenigingen hun leden tussen de acht en vier weken voor het begin van de opzegtermijn over de mogelijkheid van opzegging moeten berichten en dat het lidmaatschap van een gewaarschuwd lid dat niet opzegt, weer met een jaar kan worden verlengd.

Het voorstel voorziet daartoe in een nieuw artikellid 2 van artikel 2:36 BW.

Het voorstel voorziet in een uitgestelde werking van twee tot drie maanden.

1. De verenigingen

a. De lidmaatschapsverhouding met de vereniging leent zich er niet voor om op één lijn te worden gesteld met de overeenkomsten waarop het initiatiefvoorstel ziet. De verhouding tussen het lid en de vereniging is niet van contractuele aard. Zij wordt niet beheerst door hetgeen lid en vereniging met elkaar hebben afgesproken maar door hetgeen wet, statuten, reglementen en besluiten van de vereniging bepalen. Naast het betalen van contributie kan de vereniging haar leden andere verplichtingen opleggen. Het lidmaatschap van een vereniging kan derhalve niet gezien worden als de obligatoire overeenkomst tussen de gebruiker van algemene voorwaarden en de particuliere consument als bedoeld in de artikelen 6:236 en 6:237 BW.

De indieners zijn, met de Raad van State, van mening dat de lidmaatschapsverhouding met de vereniging niet op één lijn gesteld kan worden met de overeenkomsten zoals bedoeld in de artikelen 6:236 en 6:237 BW. Anders dan de Raad mogelijk veronderstelt, hebben de indieners het verschil tussen een democratische vereniging en een commercieel bedrijf reeds onderkend en op blz. 4 van de memorie van toelichting hieraan uitdrukking gegeven:

«Een belangrijk verschil met een commerciële organisatie is dat de leden van een vereniging via het lidmaatschap invloed (hebben) kunnen uitoefenen op de voorwaarden waaronder het lidmaatschap is aangegaan. Deze invloed kunnen zij in beginsel ook in toekomstige situaties uitoefenen, terwijl klanten van een commercieel bedrijf slechts met de voeten kunnen stemmen [...] Mede daarom hebben de indieners besloten om op verenigingen zonder winst oogmerk een milder regime van toepassing te laten zijn».

Voor verenigingen ging volgens het oorspronkelijke wetsvoorstel een waarschuwingsplicht gelden, waarbij de leden van de vereniging bijtijds zouden worden gewaarschuwd voor een verlenging van hun lidmaatschap als zij geen actie zouden ondernemen. Indien een gewaarschuwd lid niet opzegt, dan kon het lidmaatschap weer met een jaar worden verlengd. Daarbij moest het lid vier weken voor het begin van de opzegtermijn door de vereniging schriftelijk of per e-mail in kennis worden gesteld van de mogelijkheid bestaat om de overeenkomst op te zeggen.

De indieners zijn zich, mede naar aanleiding van het commentaar van de Raad, maar ook als gevolg van vele gesprekken met belanghebbenden over dit onderwerp, bewust van de verstrekking van dit voorstel. Mede in relatie tot het feit dat de leden via hun lidmaatschapsrechten invloed kunnen uitoefenen op de voorwaarden van hun lidmaatschap, iets dat bij een commerciële onderneming doorgaans niet kan, schrappen de indieners de hier bedoelde passages met betrekking tot verenigingen.

b. De wet gaat verder uit van een lidmaatschap voor onbepaalde duur. Een lidmaatschap kan niet door tijdsverloop eindigen. Een verenigingslid dat wil uittreden, zal steeds moeten opzeggen. Het is aan de leden om te bepalen op welke wijze zij de uittreding van het lidmaatschap door opzegging in de statuten regelen.

De indieners onderschrijven in algemene zin dat het aan de leden is om te bepalen op welke wijze de uittreding van het lidmaatschap in de statuten geregeld moet worden. De Raad lijkt echter ook te suggereren dat de

meerderheid van de leden in alle gevallen bepaalde zaken zou kunnen opleggen aan de minderheid. Dit is uiteraard niet het geval; diverse wettelijke bepalingen bestaan juist om de minderheid of individuele leden te beschermen tegen de meerderheid. Voorbeelden daarvan zijn de bepalingen rondom het bijeenroepen van de algemene vergadering van een vereniging en de wijze waarop de statuten kunnen worden aangepast, zoals neergelegd in art. 2:40 t/m 43 van het BW, of art. 2:36 lid 3, dat de mogelijkheid geeft om uit te treden bij beperking van rechten of verzwaring van plichten. Uittreding en opzegging zijn bij uitstek zaken waarin het recht van een individueel lid bescherming verdient tegenover de meerderheid; niemand zou gedwongen moeten worden om verplicht lid te blijven van een bepaalde vereniging, als hij of zij dat niet meer wil. De indieners hechten dan ook aan het in stand houden van de automatische conversie van een niet tijdige opzegging in een opzegging tegen de vroegst mogelijke datum volgens het geldende artikel 2:36, tweede lid, BW.

c. Leden variëren van (rechts)personen die handelen uit hoofde van een beroep of bedrijf, tot de individuele natuurlijke persoon. Verenigingen variëren van professionele organisaties, met een uitgebreid ondersteunend apparaat, tot amateurclubs die door vrijwilligers in stand worden gehouden. Het voorstel maakt tussen dit alles geen onderscheid: alle verenigingen – dus ook die welke alleen door amateurs in stand worden gehouden – dienen ingevolge het voorstel aan de leden tijdig voorafgaande aan de opzegtermijn een waarschuwing te zenden. De Raad merkt op dat de indieners van het voorstel eraan voorbijgaan dat de voorgestelde waarschuwingsplicht een verhoudingsgewijs zware druk legt op verenigingen die afhankelijk zijn van vrijwilligers.

De indieners zijn zich er bewust van dat veel verenigingen leunen op vrijwilligers. De druk die kan ontstaan op vrijwilligers kan overigens niet een reden zijn om mensen tegen hun zin in jarenlang lid te laten blijven van een vereniging als zij dit niet willen. Het wetsvoorstel is echter ten aanzien van de waarschuwingsplicht verenigingen aangepast om de onder a genoemde redenen.

d. Het ontbreken van een waarschuwing als bedoeld in artikel 2:36, tweede lid, BW van het voorstel, kent bij handhaving van de hiervoor geschetste systematiek van het geldende verenigingsrecht geen sanctie, aangezien het verenigingslid – óók volgens het voorstel – steeds opnieuw tegen het einde van het boekjaar, dan wel tegen een andere, door de statuten te bepalen datum, kan opzeggen.

De indieners schrappen de bepaling waarin wordt voorzien in een nieuw tweede lid van artikel 36. De Raad wijst indirect wel op de onduidelijke formulering van het huidige eerste lid. Hierin staat dat «In ieder geval kan het lidmaatschap worden beëindigd door opzegging tegen het einde van het boekjaar, volgend op dat waarin wordt opgezegd ...». Deze formulering is echter voor verbetering vatbaar. In het voorstel van wet zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State wordt voorgesteld om de zinsnede «door opzegging» te schrappen.

De indieners stellen dus voor om de positie van leden in verenigingen als het gaat op opzeggen vooralsnog te handhaven. Deze positie blijft dan gebaseerd op art. 2:36 BW. Wél vinden de indieners het van belang dat er meer duidelijkheid komt over de voorwaarden waaronder kan worden opgezegd. Daarom stellen de indieners het volgende zesde lid van art. 2:35 voor:

«6. De vereniging draagt er zorg voor dat leden de voor opzegging van het lidmaatschap noodzakelijke informatie eenvoudig kunnen raadplegen. De informatie wordt in ieder geval opvallend vermeld op de hoofdpagina van de website of op bladzijde 1, 2 of 3 van het ledenblad, indien een vereniging gebruik maakt van deze communicatiemiddelen».

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. De bedoeling is dat de mogelijkheid om op te zeggen op een prominente plaats in het ledenblad te

lezen zal zijn, en daarnaast op de website van de vereniging, voor zover daar sprake van is.

Gelet op het vorenstaande adviseert de Raad het voorstel, voor zover dit het verenigingsrecht betreft, te heroverwegen.

De indieners verwijzen naar het bovenstaande.

2. De overeenkomsten

a. Het voorstel komt tegemoet aan de consument die de opzeggingsmogelijkheden van zijn abonnementen niet bijhoudt en die onder de geldende wet zijn abonnement voor een periode van veelal een jaar stilzwijgend ziet verlengd. Wel zullen de voorgestelde maatregelen in ieder geval voor een aantal diensten tot prijsverhoging leiden. Deze treft ook de consument zonder ongewenste abonnementen. Naar het de Raad voorkomt, zijn voor de oplossing van het door de indieners gesignaleerde probleem ook andere oplossingen denkbaar welke minder nadelen kennen dan de voorgestelde regeling.

Een alternatief kan zijn dat de consument bij het sluiten van de overeenkomst voor een waarschuwingsplicht moet kunnen kiezen. De meerkosten komen dan terecht bij de doelgroep. Een maatregel die aan de consument, althans deels, ook tegemoet kan komen, is de conversie van een niet tijdige opzegging in een opzegging tegen de vroegst mogelijke datum. Het geldende artikel 2:36, tweede lid, BW is hiervan een voorbeeld. Overigens merkt de Raad op dat men via internet zijn abonnementen kan laten bijhouden. De Raad adviseert om het voorstel af te wegen tegen alternatieve oplossingen.

De indieners menen dat geenszins vaststaat dat er sprake zal zijn van prijsverhogingen. In tegendeel, indien het gemakkelijker wordt om over te stappen, zal dat de concurrentie bevorderen en eerder leiden tot lagere dan tot hogere prijzen. Dat dit een reden is voor sommige bedrijven om zich tegen dit wetsvoorstel te keren, is voor de indieners juist een reden om het wetsvoorstel door te zetten. De indieners willen een einde maken aan de huidige situatie van maatschappelijke en economische inefficiëntie en verspilling op grote schaal.

Dat mensen moeten betalen voor producten of diensten die zij niet (meer) willen is op zichzelf een onwenselijke situatie, die volgens de indieners zoveel mogelijk voorkomen dient te worden. Er is hier sprake van een omvangrijke allocatie-inefficiëntie; bestedingen worden gedaan aan producten en diensten die niet meer gewenst zijn en productiemiddelen worden hiervoor dus onnodig ingezet. In die zin kan gesproken worden over een omvangrijke verspilling van middelen. 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.

Het alternatief dat de Raad aandraagt, waarbij de consument kan kiezen voor een waarschuwingsplicht met de bijkomende meerkosten, voldoet niet. Ten eerste niet omdat bedrijven dan een (verkeerde) prikkel krijgen om deze meerkosten zo hoog te stellen, dat niemand van deze mogelijkheid gebruik zal maken. Ten tweede niet omdat dan voor iedere consument bijgehouden moet worden of hij wel of niet gebruik wil maken van de mogelijkheid om een waarschuwingsbrief te ontvangen, wat weer een eigen administratie vergt met de bijbehorende kosten.

Het tweede alternatief, automatische conversie in opzegging met ingang voor het volgende jaar, is de huidige regel bij verenigingen en blijft daar gehandhaafd. Als het gaat om commerciële ondernemingen, is dit echter een te mager alternatief. Immers dat zou nog een heel jaar het inmiddels ongewenste abonnement moeten worden voortgezet. Bij bijvoorbeeld sportscholen kan het gaan om honderden euro's die de consument tegen zijn zin in moet uitgeven.

b. Het voorgestelde onderdeel o van artikel 6:236 BW en het voorgestelde onderdeel l van artikel 6:237 BW hebben niet alleen betrekking op de overeenkomsten waarop het initiatiefvoorstel ziet, maar ook op andere overeenkomsten waaruit een opzeggingsrecht voortvloeit. Indien de indieners dit

hebben beoogd, adviseert de Raad de toelichting aan te vullen. Indien de indieners dit niet hebben beoogd, adviseert de Raad de tekst aan te passen.

De indieners beogen dit inderdaad. Op deze twee punten wordt de positie van de consument verbeterd. Als via e-mail een abonnement wordt genomen, dan moet ook via e-mail opgezegd kunnen worden. Dit principe moet ook van toepassing worden op andere overeenkomsten waar een opzeggingsrecht uit voortvloeit. Dat geldt ook voor het terugbrengen van de maximale opzegtermijn van 3 maanden naar 1 maand.

c. Het aannemen van het voorstel in zijn huidige vorm zou bij inwerking-treding ertoe leiden dat gebruikers van algemene voorwaarden twee tot drie maanden de gelegenheid hebben tot aanpassing. Nu de looptijd van overeenkomsten als de onderhavige veelal een jaar is, en nu artikel 191 Overgangswet Nieuw BW het Nieuw BW (eerst) na een jaar van toepassing verklaarde op algemene voorwaarden die ten tijde van de inwerkingtreding waren overeengekomen, adviseert de Raad de termijn tot een jaar te verlengen, dan wel een overgangsbepaling in de Overgangswet Nieuw BW op te nemen waarmee wordt voorzien in een overgangstermijn van een jaar.

De indieners hebben het wetsvoorstel zodanig aangepast, dat voorzien is in een overgangstermijn van een jaar.

3. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

Het wetsvoorstel is dienovereenkomstig aangepast.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
(get.) Van Dijk*

Crone
Van Dam

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende nr. W03.06.0101 met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- Het woord «telkens» in het nieuw voorgestelde onderdeel j van artikel 6:236 BW, schrappen.
- De woorden «als bedoeld in artikel 227a lid 1» in het nieuw voorgestelde onderdeel o van artikel 6:236 BW, schrappen.