

Vergaderjaar 2010–2011

31 374

Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet ter verbetering van de werking van de elektriciteits- en gasmarkt

31 320

Regels omtrent energie-efficiëntie (Wet implementatie EG-richtlijnen energie-efficiëntie)

S

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE EN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 maart 2011

1. Inleiding

In de Eerste Kamer is op verschillende momenten de vraag gesteld of specifieke wetgeving bepalingen bevat, met name ter bescherming van de consument, die afwijken van het Burgerlijk Wetboek (BW) en of deze afwijkingen gewenst zijn. Daarbij is de zorg uitgesproken dat de wetgeving omtrent consumentenbescherming zou zijn verworden tot een lappendeken. Bepalingen van consumentenrecht zouden over te veel wetten verspreid zijn. Dit zou verwarrend zijn voor zowel consumenten als handelaren.

Tijdens de plenaire behandeling van de ontwerp-Warmtewet in de Eerste Kamer (10 februari 2009) heeft de toenmalige Minister van Economische Zaken uw Kamer toegezegd om met de toenmalige Minister van Justitie contact op te nemen over de afwijkende bepalingen in (energie)wetgeving en de Eerste Kamer daarover te berichten. Deze toezegging is bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet ter verbetering van de werking van de elektriciteits- en gasmarkt (Kamerstukken 31 374) op 24 mei 2009 herhaald. Hier is bij de nadere memorie van antwoord inzake een wetsvoorstel tot wijziging van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998 (Kamerstukken I 2009/10, 31 904, F, p. 3) aan toegevoegd dat in deze brief ook aandacht zal worden besteed aan de verschillende bepalingen voor verjarings- en vervaltermijnen in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet teneinde te bezien of versimpeling en stroomlijning mogelijk is.

Onze bevindingen treft u in deze brief aan. Eerst zullen wij ingaan op de uitgangspunten bij het opstellen van wetgeving, in het bijzonder op de verhouding tussen algemene en specifieke regelgeving. Daarna zal

worden ingegaan op de bepalingen in wetgeving waar voorheen de Minister van Economische Zaken voor verantwoordelijk was en die een afwijking van het Burgerlijk Wetboek bevatten. We maken daarbij gebruik van de inventarisatie die de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken op 16 december 2008 aan uw Kamer zond (Kamerstukken I 2008/09, 30 661, nr. I). Deze inventarisatie bevat wettelijke bepalingen die kunnen worden geïdentificeerd als specifiek afwijkend van of aanvullend op het contractenrechtelijk consumentenrecht, zoals dat in het Burgerlijk Wetboek is geregeld.

2. Uitgangspunten bij het opstellen van regelgeving

Het uitgangspunt bij het opstellen van regelgeving is dat in bijzondere wetten alleen van algemene wetten, zoals het Burgerlijk Wetboek, wordt afgeweken, indien dit noodzakelijk is. Een afwijking wordt in de bijzondere wet gemotiveerd. Dit is staand kabinetsbeleid en met zoveel woorden vastgelegd in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar 49).

Het Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving (IAK), dat benut kan worden bij de voorbereiding van beleid en regelgeving (Kamerstukken II 2009/10, 31 731, nr. 6), merkt hierover het volgende op: «Om de verscheidenheid binnen wet- en regelgeving tegen te gaan is het wenselijk dat een wetsvoorstel (van bijzondere wetten) aansluiting/afstemming vindt bij de algemene wetten. Het is van groot belang dat er sprake is van aansluiting en onderlinge afstemming op algemene, nationale wetgeving. Als in een rechtstelsel de onderlinge afstemming van regels tekort schiet, ontstaan er namelijk inconsistenties en onnodige fricties bij lagere regelgevers, uitvoerders, handhavers, de consument en de rechter. Onvoldoende aansluiting op algemene nationale wetgeving heeft derhalve invloed op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de beoogde regeling». Daarnaast speelt ook het codificatiebeginsel een rol. Artikel 107 lid 1 Grondwet bepaalt dat het burgerlijk recht, het strafrecht en het burgerlijk en strafprocesrecht in algemene wetboeken worden geregeld, behoudens de bevoegdheid tot regeling van bepaalde onderwerpen in afzonderlijke wetten.

3. Privaatrecht in Burgerlijk Wetboek of specifieke regelgeving

Conform de algemene uitgangspunten bij het opstellen van regelgeving worden privaatrechtelijke onderwerpen als uitgangspunt opgenomen in het Burgerlijk Wetboek. Doordat alle privaatrechtelijke regels in één wetboek worden opgenomen worden de coherentie en kenbaarheid van het privaatrecht bevorderd en worden versnippering en daarmee samenhangende rechtsonzekerheid tegengegaan.

Voor het opnemen van privaatrechtelijke onderwerpen in bijzondere wetten moet een zwaarwegende reden bestaan. Enerzijds kunnen moeilijkheden op een specifiek rechtsgebied worden opgelost door nieuwe, meer gedetailleerde regels in te voegen in een specifieke wet. Anderzijds kan het opnemen van regels in een bijzondere wet het aantal regels doen stijgen omdat vaak algemene regels worden herhaald, maar dan enigszins anders geformuleerd voor het specifieke onderwerp. Ook kan het opnemen van specifieke privaatrechtelijke regels in een bijzondere wet leiden tot interpretatieproblemen, omdat de verhouding tot het Burgerlijk Wetboek niet altijd duidelijk is. Op deze manier ontwikkelen zich – soms onnodig – nieuwe vraagstukken over de verhouding tussen de algemene en specifieke regelgeving.

Wanneer de afweging moet worden gemaakt in welke wet een privaatrechtelijk onderwerp moet worden geregeld, kan het volgende worden opgemerkt. Opneming in het BW is per definitie aan de orde indien het onderwerp te kwalificeren valt als een bijzondere overeenkomst. De bijzondere overeenkomsten zijn opgenomen in de Boeken 7, 7A en 8 (bijvoorbeeld titel 7.1: koopovereenkomst en ruil, titel 7.2: financiële zekerheidsovereenkomst en titel 7.3: schenking). Ook puur contractuele bepalingen (bijvoorbeeld: wanneer is een consument een overeenkomst aangegaan?) dienen in het Burgerlijk Wetboek te worden opgenomen omdat dit generieke regels zijn voor alle contracten.

Toch kan het in bijzondere omstandigheden aangewezen zijn dat een privaatrechtelijk onderwerp in een bijzondere wet wordt opgenomen. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn, wanneer publiekrechtelijk toezicht moet worden gehouden op privaatrechtelijke normen op basis van Europese regelgeving. Voor onderwerpen als bijvoorbeeld telecommunicatie en energie is dat aan de orde. Ook kan de omvang van het te regelen onderwerp (passen beperkte afwijkingen voor een specifiek onderwerp in een algemeen wetboek?) een argument vormen om af te wijken van de hoofdregel. In alle gevallen dienen afwijkingen van de hoofdregel en het Burgerlijk Wetboek in de memorie van toelichting gemotiveerd te worden.

4. Geanalyseerde wetgeving van het voormalige ministerie van Economische Zaken

Artikel 26a Elektriciteitswet 1998 en artikel 14 Gaswet

De Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet kennen het begrip «consument» niet, maar kennen de ruimere categorie «kleinverbruikers». In Nederland is vanwege de helderheid en controleerbaarheid van de regelgeving gekozen voor een benadering waarbij de technische aard van de aansluiting (de doorlaatwaarde in Ampères of de gebruikte hoeveelheid gas) bepalend is voor de indeling en niet de aard van de klant die zich achter deze aansluiting bevindt. De categorie kleinverbruikers kent geen uniforme rechtsbescherming nu deze zowel uit consumenten als kleinzakelijke verbruikers bestaat. Bij de implementatie van de tweede elektriciteitsrichtlijn (2003/54/EG) en de tweede gasrichtlijn (2003/55/EG) is ervoor gekozen om onderscheid te maken tussen consumentenbescherming die al in het Burgerlijk Wetboek was geregeld en bescherming waarin nog niet was voorzien. Consumentenbescherming die voortvloeide uit de richtlijnen en die niet was geregeld in het Burgerlijk Wetboek is geregeld in de Gas- en Elektriciteitswet en van toepassing geworden op alle kleinverbruikers. Bescherming die al wel in het Burgerlijk Wetboek was geregeld voor consumenten is, op één uitzondering na, niet uitgebreid naar alle kleinverbruikers. De uitzondering is te vinden in artikel 26a van de Elektriciteitswet 1998 en in artikel 14 van de Gaswet. In deze artikelen wordt de consumentenbescherming van de artikelen 236 en 237 van Boek 6 van het BW, tegen onredelijk bezwarende voorwaarden, uitgebreid tot de relatie tussen netbeheerder of vergunninghouder en de kleinverbruiker. Hierdoor geniet ook de kleinzakelijke verbruiker met betrekking tot de algemene voorwaarden dezelfde rechtsbescherming als de consument.

In de Gas- en Elektriciteitswet wordt derhalve additionele privaatrechtelijke bescherming geboden aan andere kleinverbruikers dan consumenten. Het is niet onlogisch om dit in de Gas- en Elektriciteitswet te regelen, omdat het gaat om een beperkte afwijking van het BW voor een specifieke doelgroep.

In de afgelopen jaren hebben verschillende wetten bepalingen over de verjarings- en vervaltermijnen in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet ingevoegd of gewijzigd. Voor een overzicht van de opeenvolgende wijzigingen wordt kortheidshalve verwezen naar Kamerstukken I 2009/10, 31 904, D, p. 11 en 12. Het eindresultaat van deze opeenvolgende wijzigingen, die gedeeltelijk nog niet in werking getreden zijn, staat beschreven in de nadere memorie van antwoord op een voorstel van wet tot wijziging van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998 (Kamerstukken I 2009/10, 31 904, F, p. 1–3). Vraag is of, gelet op hierboven geformuleerde uitgangspunten, het wenselijk is de regels voor verjarings- en vervaltermijnen te handhaven in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. De oorspronkelijke aanleiding voor het regelen van verjarings- en vervaltermijnen voor de netbeheerders was de vrees dat netbeheerders lang zouden wachten met het opnemen van meetgegevens en het op basis hiervan factureren van transportkosten voor energie, en dat daardoor kleinverbruikers pas na lange tijd met rekeningen zouden worden geconfronteerd. Sinds de start van deze discussie heeft de NMa een beleidsregel vastgesteld die aangeeft binnen welke termijn een netbeheerder moet factureren. Bovendien zijn in de wet tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet ter verbetering van de werking van de elektriciteits- en gasmarkt enkele nadere regels opgenomen over de centrale positie van de leverancier in contacten met kleinverbruikers en de administratieve processen rond het meten van elektriciteit en gas en de uitwisseling van meetgegevens. Door deze veranderingen lijkt het raadzaam om, nadat met de bepalingen enige ervaring is opgedaan, opnieuw te bezien of er behoefte is aan specifieke bepalingen inzake verjarings- en vervaltermijnen in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. Dit wordt des te meer relevant in de situatie dat de artikelen in werking treden die vastleggen dat een leverancier één factuur stuurt die zowel betrekking heeft op netbeheiderskosten als op kosten van de leverancier zelf. Het lijkt moeilijk uit te leggen dat op deze ene factuur verschillende regels met betrekking tot verjarings- en vervaltermijnen van toepassing zijn.

Artikel 95m Elektriciteitswet 1998 en artikel 52b Gaswet

De artikelen 95m Elektriciteitswet 1998 en 52b Gaswet kennen een gelijksoortige ontstaansgeschiedenis. De bewuste bepalingen zijn geïntroduceerd in 2004. De aanleiding was het uitgangspunt van de tweede elektriciteitsrichtlijn en de tweede gasrichtlijn dat gestreefd diende te worden naar een hoog niveau van consumentenbescherming. Hoewel oorspronkelijk de gedachte was om dit door middel van een ministeriële regeling te realiseren was de uiteindelijke uitkomst – na een nota van wijziging en een aanvaard amendement van het lid Crone – een meer concreet ingevulde wettelijke rechtsbescherming voor kleinverbruikers (Kamerstukken II 2003/04, 29 372, nr. 20). Het amendement Crone liep daarbij vooruit op de op dat moment nog in onderhandeling zijnde Richtlijn oneerlijke handelspraktijken. Bij de implementatie van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken is het bewuste artikel herzien en in overeenstemming gebracht met het BW. De termijn van dertig dagen voor beëindiging van de overeenkomst tot levering van gas en elektriciteit in artikel 95m Elektriciteitswet en artikel 52b Gaswet zou in de toekomst wellicht ook kunnen worden gestroomlijnd met het Burgerlijk Wetboek. Nu het initiatiefwetsvoorstel van Van Dam tot wet is verheven (Stb. 2010, 789) ligt het in de rede om te bezien in hoeverre kan worden aangesloten bij de opzegtermijn zoals deze in het

BW wordt opgenomen. In het kader van de aanstaande evaluatie van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet zal de noodzakelijkheid van aanvullende consumentenbepalingen in de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet, voor de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie één van de aandachtspunten zijn.

Artikel 25 Colportagewet

Naar aanleiding van een toenemend aantal klachten over de toepassing van agressieve verkoopmethoden bij de verkoop buiten de normale verkoopp ruimten is in 1971 de Colportagewet tot stand gekomen. De wettelijke bescherming bestaat uit de verplichting voor de verkoper om, op straffe van nietigheid, een overeenkomst die door colportage tot stand is gekomen, schriftelijk in tweevoud op te maken. De overeenkomst dient bepaalde informatie te bevatten zoals de naam en het adres van de colporteur, het totaal van betalingen en de datum waarop de overeenkomst wordt aangegaan. De consument kan deze overeenkomst ontbinden door middel van een schriftelijke mededeling. Artikel 25 van de Colportagewet verzekert dat de partij die door een colporteur een goederenkrediet is aangegaan acht dagen de tijd krijgt om de overeenkomst te ontbinden nadat de akte voor het goederenkrediet is ontvangen. Een mededeling tot ontbinding wordt geacht te zijn ontvangen op het moment waarop de brief of briefkaart voor de eerste maal is aangeboden.

Artikel 25 wijkt hiermee op twee manieren af van het BW. Allereerst gaat artikel 25 uit van de verzendtheorie. Deze theorie houdt in dat niet het bewijs van ontvangst, maar het bewijs voor verzending voldoende is om aan te nemen dat de mededeling tot ontbinding de colporteur heeft bereikt. De keuze voor de verzendtheorie is ingegeven door de Richtlijn 85/577/EEG van de Raad van 20 december 1985 betreffende de bescherming van de consument bij buiten verkoopp ruimten gesloten overeenkomsten (PbEG van 31 december 1985, nr. L 372, blz. 31; hierna: Colportagerichtlijn).

De tweede afwijking betreft de termijn van 8 dagen voor het ontbinden van een overeenkomst. Dit zou kunnen worden gestroomlijnd met de termijn van 7 werkdagen die momenteel wordt gebruikt bij verkoop op afstand (artikel 7:46d BW). Stroomlijning van dit artikel zou mogelijk zijn aangezien de Colportagerichtlijn ook ten minste 7 dagen voor het ontbinden van een contract voorschrijft en gebaseerd is op minimumharmonisatie. De Europese ontwerp-richtlijn consumentenrechten kan het aangrijpingspunt zijn voor zo'n stroomlijning. In dit ontwerp is voorzien in een bedenktijd van 14 dagen. Deze termijn zou dan zowel voor overeenkomsten gesloten op afstand als voor colportage kunnen gelden. Het Kabinet heeft zich hier al eerder positief over uitgelaten (Kamerstukken II, 2009/10, 22 112, nr. 992, p. 11). Of de stroomlijning naar 14 dagen mogelijk is, zal afhangen van de uitkomsten van de onderhandelingen over de ontwerp-richtlijn.

Meer in zijn algemeenheid zou het goed zijn om te bezien welke toekomst de Colportagewet als zodanig heeft in het huidige systeem van consumentenbescherming. Een colportageovereenkomst kan worden beschouwd als een variant van de reguliere koop als bijzondere overeenkomst, zoals ook de koop op afstand dat is. Het is daarom niet ondenkbaar dat de bepalingen van deze wet in de toekomst in het BW worden opgenomen. Hierbij dient wel in aanmerking te worden genomen dat de Colportagewet zowel privaatrechtelijke bescherming biedt als publiekrechtelijke algemeen verbindende voorschriften bevat. Colportage is een van de onderwerpen uit de ontwerp-richtlijn consumentenrechten. Wanneer deze richtlijn is vastgesteld en geïmplementeerd gaat worden, zou het een goed moment zijn om te bezien in hoeverre een zelfstandige Colportagewet nog langer opportuun is.

Artikel 2b Prijzenwet

De Prijzenwet biedt de grondslag voor het nemen van prijsmaatregelen in noodsituaties, zoals (dreigende) versnellende inflatie. Daarnaast biedt deze wet in artikel 2b de grondslag voor het stellen van regels voor de bekendmaking door ondernemers van prijzen die zij aan de consument in rekening brengen, zowel in noodsituaties als in normale situaties. Deze bepaling vloeit voort uit Richtlijn 98/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 betreffende de bescherming van de consument inzake de prijsaanduiding van aan de consument aangeboden producten (PbEG van 19 maart 1998, nr. L 080, blz. 27–31; hierna: Prijzenrichtlijn). Het doel van de Prijzenrichtlijn is het verzekeren van doorzichtige marktwerking en correcte informatie die gezonde concurrentie tussen ondernemingen en producten ten goede komt. Ook wil de Prijzenrichtlijn consumenten een hoog beschermingsniveau garanderen. De Prijzenwet bevat regelgeving die publiekrechtelijk van aard is en het ligt dan ook niet voor de hand deze op te nemen in het BW.

Artikel 7.2a van de Telecommunicatiewet

Binnen een bepaalde sector worden bij consumentencontracten soms problemen gesignaleerd die alleen spelen binnen die bepaalde sector. Die sectorspecifieke problematiek kan aanleiding zijn voor wetgeving op maat. Zo werd de generieke regelgeving met betrekking tot stilzwijgende verlenging en opzegtermijnen uit het BW in de telecommunicatiebranche ervaren als een overstapdrempel. In de mobiele telecommunicatiesector zijn meerjarige contracten, waarbij de verkrijging van randapparatuur deel uitmaakt van het contract, meer regel dan uitzondering. Vanwege de voortsnellende technologie bestaat in die branche de behoefte bij consumenten om na het uitdienen van een contract gemakkelijk een ander contract af te kunnen sluiten, om op die manier nieuwe, meer geavanceerde randapparatuur te verkrijgen. De regeling van de algemene voorwaarden in het BW voldeed om deze reden niet voor de telecom-sector. Daarom is in artikel 7.2a van de Telecommunicatiewet geregeld dat stilzwijgend verlengde of vernieuwde contracten op elk moment kunnen worden opgezegd met inachtneming van een opzegtermijn van een maand.

In dit geval wordt de afwijking van het gewone contractenrecht dus gemotiveerd door aspecten die (alleen) met deze bijzondere sector te maken hebben en ligt het voor de hand deze afwijkingen in de sectorspecifieke wetgeving te regelen. Ook met betrekking tot dit artikel geldt echter dat nu het initiatiefwetsvoorstel van Van Dam tot wet is verheven het in de rede ligt om in de toekomst aan te sluiten bij het BW. Het is goed denkbaar dat artikel 7.2a van de Telecommunicatiewet in de toekomst kan komen te vervallen.

De Pandhuishet 1910

Voor de regulering van pandbeleningen vormt de Pandhuishet 1910 het wettelijk kader. Inmiddels is deze wet sterk verouderd, waardoor deze onvoldoende bescherming biedt aan consumenten. Op 9 juni 2010 is de zorg voor de Pandhuishet 1910 middels koninklijk besluit overgegaan naar de toenmalige Minister van Economische Zaken. Zoals eerder werd aangekondigd zal de Pandhuishet 1910 worden herzien. Het voornemen is om de bepalingen voor pandbeleningen op te nemen in het Burgerlijk Wetboek. Het betreft immers een bijzondere overeenkomst. Een afzonderlijke wet is dan niet langer nodig.

De regels in de Wck zijn vooral van privaatrechtelijke aard en betreffen onder meer huurkoop. De meeste publiekrechtelijke regels van de Wck zijn inmiddels overgebracht naar de Wet op het financieel toezicht, waarbij is aangekondigd dat de privaatrechtelijke regels te zijner tijd naar het BW zullen worden overgebracht (Kamerstukken II 2005/06, 29 708, nr. 19, p. 494 en 525). Een wetsvoorstel is in voorbereiding.

5. Conclusie

Het uitgangspunt bij het opstellen van regelgeving is dat in bijzondere wetten alleen van algemene wetten wordt afgeweken, indien dit noodzakelijk is. Opneming in het BW is altijd aan de orde indien het onderwerp te kwalificeren valt als een bijzondere overeenkomst. Ook puur contractuele bepalingen dienen in het Burgerlijk Wetboek te worden opgenomen omdat zij generiek zijn voor alle contracten. Het is van belang voortdurend aandacht te hebben voor de verhouding tussen algemene en specifieke regelgeving en het codificatiebeginsel.

Toch kan het aangewezen zijn dat een privaatrechtelijk onderwerp in een bijzondere wet wordt opgenomen. Dit kan aan de orde zijn indien een onderwerp zowel een privaatrechtelijke als een publiekrechtelijke regeling vereist. Ook kan het sectorspecifieke karakter van het te regelen onderwerp een argument vormen om af te wijken van het uitgangspunt. In alle gevallen dient in de memorie van toelichting gemotiveerd te worden zowel waarom wordt afgeweken van het uitgangspunt, dat privaatrechtelijke regels in het BW worden opgenomen, als waarom wordt afgeweken van de inhoud van het BW.

Gebleken is dat consumentenbescherming hoofdzakelijk in het Burgerlijk Wetboek wordt geregeld. In de wetgeving van het voormalige ministerie van Economische Zaken is hierop een beperkt aantal uitzonderingen gemaakt. Deze uitzonderingen waren ons inziens gerechtvaardigd en geven op korte termijn geen aanleiding voor wijziging. Door de aanvaarding van het initiatiefwetsvoorstel van Van Dam ligt het wel voor de hand in de toekomst de opzegtermijnen en de mogelijkheid tot stilzwijgende verlenging zoals die nu in enkele sectorale wetten is geregeld, te stroomlijnen met het Burgerlijk Wetboek. Voor wat betreft de Colportagewet en geldt dat in de toekomst overwogen kan worden of opname in het Burgerlijk Wetboek gerechtvaardigd kan zijn. De noodzakelijke bepalingen uit de Pandhuishet 1910 zullen worden opgenomen in het Burgerlijk Wetboek.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen