

CRB 2024-0840

21 maart
2024

ADVIES

Problematische praktijken bij de verkoop van abbonnementen via telefoon



Blijde Inkomstlaan 17-21 1040 Brussel
Avenue de la Joyeuse Entrée 17-21 1040 Bruxelles
T 02 233 88 11
E mail@ccecrb.fgov.be
www.ccecrb.fgov.be



Inbehandelingneming

Bij brief van 31 januari 2024 heeft de Staatssecretaris voor Begroting en Consumentenbescherming, mevrouw Bertrand, de bijzondere raadgevende commissie “Verbruik” (hierna de “brc Verbruik”) om advies verzocht over de problematische praktijken bij de verkoop van abonnementen via telefoon. De uiterlijke indieningsdatum van dit advies is 15 maart 2024.

De subcommissie Handelspraktijken, die opdracht kreeg om een ontwerpadvies voor te bereiden, kwam hiervoor bijeen op 12 februari 2024 en 1 maart 2024. Namen deel aan de werkzaamheden: de dames Detavernier (Unizo), Frère (Test-Aankoop), Vanden Abeele (Agoria), Van Overbeke (BV-OECO) en Van Overwaele (Embuild) en de heren Boghaert (ACLVB), Denoiseux (VBO), Ducart (Test-Aankoop), Huysmans (Test-Aankoop) en Van Hoe (VBO).

De subcommissie kon eveneens een beroep doen op de deskundige medewerking van mevrouw Michel (kabinet Bertrand) en de heren Bricman (Economische Inspectie), van der Gracht (kabinet Dermagne) en Van Loo (Economische Inspectie).

Na een stemming op afstand, conform artikel 8 van het huishoudelijk reglement van de brc Verbruik, werd het ontwerpadvies op 21 maart 2024 goedgekeurd door de plenaire vergadering, onder het voorzitterschap van de heer Reinhard Steennot.

Inleiding

De Economische Inspectie heeft de Staatssecretaris voor Consumentenbescherming op de hoogte gebracht van het bestaan van problematische praktijken met betrekking tot de verkoop van abonnementen via de telefoon (vb. abonnementen op vitamines, tijdschriften, verzamelmunten, enz.).

In België zijn bedrijven niet verplicht om na een verkoop via de telefoon een schriftelijke bevestiging te sturen opdat de overeenkomst rechtsgeldig tot stand komt. Er bestaan op deze regel wel uitzonderingen in bepaalde sectoren, zoals het geval van de energiesector, waar voornoemde verplichting is opgenomen in het

consumentenakkoord Energie¹². In Nederland, daarentegen, wordt dergelijke verplichting wel aan ondernemingen in alle sectoren opgelegd.

Op basis van het huidige artikel VI.46, §6 van het Wetboek van Economisch Recht (WER)³, is het niet mogelijk om een koninklijk besluit op te stellen dat de voornoemde verplichting aan alle sectoren oplegt. Artikel VI.46, §6 WER vereist immers dat zulke koninklijke besluiten per sector worden genomen. Dit blijkt eveneens uit de voorbereidende werkzaamheden van de wet:

“Artikel VI.46 § 6 WER stelt de koning in staat om, in economische sectoren of productcategorieën die hij bepaalt, te voorzien dat wanneer een contract telefonisch wordt gesloten, het bedrijf het aanbod aan de consument moet bevestigen en dat de consument alleen gebonden is aan het aanbod nadat hij het schriftelijk heeft ondertekend of geaccepteerd, indien nodig op een duurzame gegevensdrager. Artikel 8, 6. van de Richtlijn Consumentenrechten⁴ biedt deze mogelijkheid immers aan de lidstaten. Deze mogelijkheid kan zeker van nut zijn, zoals is gebleken bij contracten voor de levering van gas en elektriciteit.

De Hoge Raad betreurt in zijn advies dat van deze mogelijkheid gebruik is gemaakt. Zoals hierboven uitgelegd, zal een dergelijke bevoegdheid, indien van toepassing, helpen bij het aanpakken van problematische handelspraktijken die zich ontwikkelen in een bepaalde economische sector. Het is absoluut niet de bedoeling om algemene verplichtingen op te leggen aan bedrijven wanneer daar geen behoefte aan is.”

Volgens de Economische Inspectie zou een ‘telefonische abonnementssector’ te breed zijn in het kader van artikel VI.46 § 6 WER en zou dit ingaan tegen de tekst en de geest van de wet.

¹ De Richtlijn Consumentenrechten laat dit echter wel toe. Artikel 8, punt 6 van de Richtlijn Consumentenrechten luidt immers als volgt: “6. Indien een overeenkomst op afstand per telefoon wordt gesloten, kunnen de lidstaten bepalen dat de handelaar het aanbod moet bevestigen aan de consument, die alleen gebonden is nadat hij het aanbod heeft getekend of zijn schriftelijke instemming heeft gestuurd. De lidstaten kunnen tevens bepalen dat dergelijke bevestigingen moeten worden gedaan op een duurzame gegevensdrager.”

² Consumentenakkoord Energie: <https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Energy/accord-electricity-nl.pdf>.

³ Artikel VI.46, §6 WER De Koning kan, voor de sectoren van de professionele activiteit of voor de categorieën van producten die Hij aanwijst, bepalen dat wanneer een overeenkomst per telefoon wordt gesloten, de onderneming het aanbod moet bevestigen aan de consument, die alleen gebonden is nadat hij het aanbod heeft getekend of zijn instemming met behulp van een duurzame gegevensdrager heeft gestuurd.”

Aldus kunnen twee oplossingen worden overwogen op Belgisch niveau:

- Ten eerste, het opstellen van een koninklijk besluit voor de betrokken sectoren. Na raadpleging van de meldingen, blijkt, echter, dat de goederen waarvoor en sectoren waarin problematische abonnementen worden verkocht zeer gevarieerd en omvangrijk zijn.
- Ten tweede, het wijzigen van artikel VI.46, §6 WER om deze verplichting algemeen op te leggen, zoals het geval is in het Nederlandse model. Deze regelgeving zou dan algemeen van toepassing zijn en niet langer beperkt zijn tot bepaalde sectoren via een akkoord.

De brc Verbruik heeft bovendien op 5 maart 2024 van het kabinet-Bertrand reeds een voorstel tot aanpassing van artikel VI.46, §6 WER ontvangen, dat luidt als volgt:

“In artikel VI.46, § 6 van het Wetboek van economisch recht, ingevoegd bij de wet van 21 december 2013 en laatstelijk gewijzigd bij de wet van 20 september 2018, wordt een nieuw lid, dat het tweede lid wordt, ingevoegd, luidende:

Wanneer een overeenkomst per telefoon wordt gesloten, moet de onderneming het aanbod bevestigen aan de consument, die alleen gebonden is nadat hij het aanbod heeft getekend of zijn instemming met behulp van een duurzame gegevensdrager heeft gestuurd voor:

1° overeenkomsten voor de levering van gas of elektriciteit, die niet gereed voor verkoop zijn gemaakt in een beperkt volume of in een bepaalde hoeveelheid;

2° dienstenovereenkomsten of verkoopovereenkomsten betreffende regelmatige levering van goederen, wanneer de consument geen bestaande contractuele relatie heeft met de onderneming.”

Advies

1 Toepassingsgebied

De brc Verbruik stelt vast dat in de adviesvraag in eerste instantie de vraag wordt gesteld of een eventueel regelgevend ingrijpen via koninklijke besluiten voor bepaalde specifieke sectoren moet gebeuren, dan wel via een algemene wettelijke regeling. De brc Verbruik merkt in de adviesvraag en uit de bijkomende toelichting van de Economische Inspectie op dat de klachten betrekking hebben op allerlei soorten bedrijven en allerlei soorten goederen en diensten, gaande van vitamines en puzzelboeken tot verzamelmunten, ondergoed... Het lijkt bijgevolg weinig zinvol en onmogelijk om koninklijke besluiten te gaan uitwerken voor specifieke productsectoren. Bovendien zou dit mogelijk tot moeilijkheden kunnen leiden in het licht van het gelijkheidsbeginsel. In zoverre de omvang van het probleem een regelgevend ingrijpen noodzakelijk maakt, lijkt een algemene wettelijke regeling volgens de brc Verbruik dan ook de meest aangewezen optie.

De brc Verbruik heeft verder begrepen uit de toelichting dat het overgrote deel van de meldingen inzake telefonische afgedwongen aankopen betrekking heeft op gevallen waarbij de consument opgebeld wordt door een onderneming waarmee hij geen voorgaande contractuele relatie heeft (bv. na het invullen van een online enquête of wedstrijd via sociale media waarmee hij zijn akkoord geeft om door partners gecontacteerd te worden). Door dit element van verrassing, vaak aangevuld met een speciale promotie (een gratis of goedkoop proefpakket, gevolgd door een betalend abonnement), wordt de consument onder druk gezet of overtuigd om snel een onverwachte beslissing te nemen.

Voor de brc Verbruik is het van absoluut belang dat een eventuele wettelijke regeling er vooral op gericht is om de 'frauduleuze' ondernemingen aan te pakken, zonder dat deze regeling opnieuw bijkomende kosten en lasten met zich zou meebrengen voor de ondernemingen die zich nu reeds aan de bestaande consumentenbeschermingsregels houden. De brc Verbruik begrijpt dat dit onderscheid in regelgeving moeilijk te maken is. Gezien uit de ontvangen klachten duidelijk een onderscheid blijkt volgens het soort praktijken en het soort ondernemingen, lijkt het volgens de brc Verbruik een goede zaak om het toepassingsgebied te beperken tot de regelmatige levering van goederen of diensten, waarbij de consument geen voorgaande contractuele relatie heeft met de onderneming.

De brc Verbruik vraagt eveneens te verduidelijken in de memorie van toelichting dat situaties waarbij een callcenter in naam van een andere onderneming contact opneemt met een consument, waarmee de onderneming al een contractuele relatie heeft, eveneens niet onder het toepassingsgebied zouden vallen.

Wat specifiek de energiesector betreft, is momenteel reeds in het Consumentenakkoord Energie een schriftelijke bevestiging voorzien voor het leveren van energie. Hierbij werd er bewust gekozen om een verkoop van een contract aan een bestaande klant expliciet uit te sluiten, in het geval dat bij een contractwijziging de duurtijd niet wijzigt en er geen wijzigingen zijn in het nadeel van de klant⁵. Bovendien heeft men in het verleden ervoor gekozen om bepaalde zaken te regelen in de sectorspecifieke regelgevingen en dit op verschillende niveaus. Zo worden de leveranciers onder meer verplicht om informatie te bezorgen voorafgaand aan of bij het contract (Elektriciteitsrichtlijn 2019/944; Wet van 5/11/2023 houdende diverse bepalingen inzake economie; de Brusselse Ordonnantie van 19/7/2001 voor elektriciteit; de Brusselse Ordonnantie van 1/4/2004 voor gas; het Vlaamse energiebesluit van 19/11/2010; de Besluiten van de Waalse regering van 30/3/2006 inzake elektriciteit en aardgas). De brc Verbruik begrijpt dat het de bedoeling is om de regel uit het Consumentenakkoord Energie over te nemen in de algemene wettelijke regeling. Voor de brc Verbruik is het zeer belangrijk dat de algemene wettelijke regeling niet verder gaat dan wat momenteel al geldt voor de energieleveranciers die aangesloten zijn bij het Consumentenakkoord Energie, dit om te vermijden dat zij in hun interne werking op administratief en informaticavlak opnieuw talrijke wijzigingen zouden moeten doorvoeren.

Elke wijziging aan de telefonische verkoop moet bovendien worden getoetst aan de conformiteit met de Consumentenrichtlijn 2011/83 die een harmoniserende werking heeft.

De brc Verbruik vraagt verder dat grondig wordt geverifieerd dat er geen overlapping zou zijn met eventuele andere bestaande sectorale regelgevingen. Naast bovenvermelde specifieke energieregelgevingen verwijst de brc Verbruik bijvoorbeeld ook naar de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, artikel 108 (Dit artikel voorziet in de verplichting voor ondernemingen om aan de consument een contractsamenvatting te bezorgen, maar bovendien wordt - indien de samenvatting niet vooraf kan worden verstrekt - **het contract pas van kracht wanneer de consument of de in deze paragraaf bedoelde eindgebruiker, na ontvangst van de samenvatting, zijn akkoord** heeft bevestigd). De inhoud en vorm van deze

⁵ Zie Consumentenakkoord Energie 1.2.2. Verkopen via telefoon.

contractuele samenvatting wordt door Europa vastgesteld (dienst beschrijving, prijs, looptijd, verlenging, beëindiging...) zodat alle essentiële precontractuele informatie verstrekt wordt (strikte Europese richtlijnen moeten gevolgd worden voor het invullen van deze samenvatting). Deze verplichting vloeit voort uit de EU Richtlijn 2018/1972 die een maximum harmonisatie inhoudt (art 101 en 102) en de EU Uitvoeringsverordening van 17/12/2019 tot vaststelling van een model voor de samenvatting van het contract die door aanbieders van voor het publiek beschikbare elektronische communicatiediensten moet worden gebruikt overeenkomstig Richtlijn (EU) 2018/1972.)

Wat de elektronische-communicatiesector betreft, bestaan er al beschermingsmaatregelen die tegemoetkomen aan de bezorgdheden die in het verzoek om advies worden geuit. Want:

1. de wet van 21 december 2021 heeft onlangs de verplichtingen van richtlijn (EU) 2018/1972 van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie omgezet in het Belgisch recht om tal van nieuwe maatregelen voor consumentenbescherming toe te voegen aan de sectorspecifieke wet van 13 juni 2005 betreffende elektronische communicatie. Die maatregelen zijn in werking getreden op 10 januari 2022;
2. aangezien het een zogenaamde 'volledige harmonisatierichtlijn' betreft, kan de nationale wetgeving niet meer en niet minder verplichtingen opleggen dan de verplichtingen die in de Europese richtlijn zijn opgenomen. Artikel 101.1 van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (harmonisatieniveau) bepaalt immers dat de lidstaten in hun nationale wetgeving geen bepalingen inzake de bescherming van eindgebruikers behouden of invoeren die afwijken van artikel 102 tot 115, met inbegrip van meer of minder strenge bepalingen om een ander beschermingsniveau te waarborgen, tenzij in de onderhavige titel anders is bepaald.

Onder de nieuwe beschermingsmaatregelen die worden opgelegd, voorziet artikel 108, §2 en §3 van de wet van 13 juni 2005 voortaan (zoals vereist door artikel 103 van het Europese wetboek voor elektronische communicatie) in de verplichting voor operatoren en herverkopers van telecommunicatiediensten om consumenten een samenvatting van het contract te bezorgen volgens een model dat wordt opgelegd door de Europese uitvoeringsverordening (EU) 2019/2243 van 17 december 2019. Die samenvatting van het contract, die integraal deel uitmaakt van het contract, bevat onder meer een beschrijving van de aangeboden dienst, de maandelijkse prijs en andere toepasselijke kosten, de looptijd en de voorwaarden voor verlenging en beëindiging.

Die samenvatting van het contract kan op twee manieren aan de consument worden meegedeeld, ook bij telefonische verkoop:

- ofwel voordat het contract wordt aangegaan;
- ofwel nadat het contract werd aangegaan. In dat geval wordt het contract pas van kracht nadat de consument zijn akkoord heeft bevestigd na ontvangst van de samenvatting.

In beide gevallen zal de consument de bevestiging zoals bedoeld in artikel VI.46 §7 van het Wetboek van economisch recht nog steeds ontvangen zodra de verkoop op afstand werd aangegaan en zal hij gebruik kunnen maken van zijn herroepingsrecht.

2 Toegevoegde waarde

De brc Verbruik vroeg zich tijdens de eerste besprekingen af waarin zich precies de toegevoegde waarde van een dergelijke algemene regeling zou bevinden in vergelijking met de reeds bestaande consumentenbeschermingsregels, en in welke mate een dergelijke nieuwe bepaling de Economische Inspectie kan helpen in hun handhaving. De kost die een nieuwe regeling inzake consumentenbescherming impliceert, dient immers afgewogen te worden tegen de voordelen die gepaard gaan met een additionele consumentenbescherming. In die zin dient vastgesteld te worden dat er reeds een bijzondere, specifieke regeling geldt voor energie en elektronische communicatiediensten, die recent werd ingevoerd en in feite dezelfde doelstelling heeft, namelijk de volledige en afdoende informatie van de consument. De nieuwe regel die hier beoogd wordt zal ook op bepaalde punten conflicteren met deze bijzondere sectorspecifieke regelgevingen, nl. daar waar de bevestiging van het akkoord van de consument naargelang het geval, al dan niet vereist is, en verzwaart de contractuele en administratieve afhandeling nodeloos. Daarnaast is het ook de vraag of de voorgestelde regel niet in strijd is met de maximum harmonisatie van de Richtlijn 2018/1972 voor wat betreft elektronische communicatiediensten (art. 101 en 102).

Verder schrijft artikel VI.46, §7 WER reeds voor dat de onderneming de consument een bevestiging van de gesloten overeenkomst moet bezorgen op een duurzame gegevensdrager. Er is eveneens de regeling rond afgedwongen aankopen en het herroepingsrecht geldig gedurende 14 dagen na de eerste levering.

De brc Verbruik bedankt de Economische Inspectie uitdrukkelijk voor de mondelinge en schriftelijke toelichting die hebben bijgedragen tot een beter begrip van de toegevoegde waarde van de voorgenomen regeling in vergelijking met de huidige consumentenbeschermingsregeling. De brc Verbruik begrijpt bijgevolg dat de

(huidige) bevestiging op duurzame drager geen zeker bewijs is van wat mondeling overeengekomen werd, en dat de herroepingstermijn vaak reeds verstreken is vooraleer de consument de eigenlijke factuur krijgt en beseft dat hij of zij gebonden is door een betalende overeenkomst. Volgens de regels van de afgedwongen aankopen mogen consumenten bovendien niet-gevraagde (vervolg)zendingen houden en hoeven zij hiervoor niet te betalen. Consumenten worden daarna geconfronteerd met een ingebrekestelling door een incassobureau en/of gerechtsdeurwaarder, en gaan onder druk vaak toch over tot betaling om verdere problemen te vermijden (ze willen bijvoorbeeld geen verdere gerechtelijke procedure riskeren, hoewel frauduleuze ondernemingen in de praktijk nooit een gerechtelijke invordering opstarten).

De brc Verbruik begrijpt aldus dat een schriftelijke bevestiging van de consument vragen als extra voorwaarde opdat het contract rechtsgeldig tot stand komt, het risico van misleiding of omissie van essentiële informatie sterk kan doen verminderen en een duidelijke bewijsvoering en controle nadien toelaat. Het gaat aldus om een extra voorwaarde opdat het contract rechtsgeldig tot stand komt. Indien deze voorwaarde niet vervuld zou zijn, is er bijgevolg sprake van een afgedwongen aankoop. De brc Verbruik acht het aangewezen om de verantwoording van de voorgenomen maatregel en de juridische gevolgen ervan voldoende uitgebreid op te nemen in de memorie van toelichting, met name de bezorgdheden in verband met de naleving van de sectorspecifieke reglementering.

De brc Verbruik is van mening dat de elektronische-communicatiesector om bovengenoemde redenen moet worden uitgesloten.

De consumentenorganisaties willen niet dat de energiesector wordt uitgesloten omdat het Consumentenakkoord niet onder wetgeving valt en alleen op vrijwillige basis wordt nageleefd, en niet alle energieleveranciers hierbij zijn aangesloten.

3 Specifiek ingediende ontwerptekst

De adviesaanvraag van staatssecretaris Bertrand aan de brc Verbruik was in eerste instantie eerder theoretisch van aard, aangezien het ging om het verstrekken van een advies over het beste instrument voor het invoeren van een verplichting voor ondernemingen om een schriftelijke bevestiging te sturen na een telefonische verkoop (door middel van een koninklijk besluit voor de betrokken sectoren of door middel van een wijziging van het Wetboek van economisch recht). De brc Verbruik werd met andere woorden niet gevraagd zich uit te spreken over een specifieke ontwerptekst. Een dergelijke specifieke ontwerptekst (ter aanvulling van artikel VI.46, § 6, van het WER) werd uiteindelijk op 5 maart 2024 aan de brc Verbruik voorgelegd.

De brc Verbruik is verheugd om de kans te krijgen om, zoals gevraagd, een advies uit te brengen over een dergelijke ontwerptekst. Gezien de uiterst korte termijn voor het verstrekken van het advies is het voor de brc Verbruik echter zeer moeilijk om een ernstig technisch en juridisch advies uit te brengen. Het is voor de leden van de brc Verbruik immers bijna onmogelijk om een raadpleging over die specifieke tekst te organiseren met hun achterban, waardoor de gevolgen en effecten van de ontwerptekst niet goed kunnen worden begrepen. Dit wordt niet geholpen door het feit dat er geen memorie van toelichting is verstrekt.

De brc Verbruik heeft daarom haar bedenkingen wat betreft dit punt, temeer daar de formulering van de ontwerptekst niet erg begrijpelijk is (welke situaties worden wel of niet beoogd met betrekking tot gas- of elektriciteitsleveringscontracten?).

Bovendien lijkt de ontwerptekst geen accurate vertaling te zijn van de inhoud van de besprekingen die hebben plaatsgevonden tussen de leden van de brc Verbruik enerzijds en de vertegenwoordigers van het kabinet en de leden van de Economische Inspectie anderzijds, en die worden uiteengezet in de eerste twee punten van dit advies.

De ontwerptekst maakt bijvoorbeeld geen melding van bepaalde sectorspecifieke teksten, zoals de reglementering die van toepassing is op de elektronische-communicatiesector (waarop de bestaande verplichtingen van toepassing zijn krachtens artikel 108 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie - zie hierboven).

Er wordt niet uitgelegd waarom het criterium van het al dan niet bestaan van een voorafgaande contractuele relatie (dat is opgenomen in het Consumentenakkoord Energie) niet wordt toegepast op energiebedrijven. Een dergelijk verschil in behandeling tussen energiebedrijven en alle andere bedrijven moet worden vermeden. In zijn huidige vorm dreigt de ontwerptekst dus een impact te hebben (de procedure omslachtiger of moeilijker te maken) op bestaande klanten die een productswitch willen aanvragen. Het doel dat door de vertegenwoordigers van het kabinet en de leden van de Economische Inspectie werd aangekondigd, was echter om de regels van het Consumentenakkoord Energie op te nemen in een nieuw, meer algemeen juridisch instrument (koninklijk besluit of Wetboek van economisch recht). Er werd reeds aangegeven dat het voor de brc Verbruik van groot belang is dat de nieuwe, meer algemene reglementering niet verder gaat dan hetgeen reeds van kracht is voor energieleveranciers die het Consumentenakkoord Energie hebben ondertekend, om te vermijden dat ze hun interne werking op administratief en informaticaniveau op tal van punten moeten aanpassen.

Ook moet worden opgemerkt dat het Nederlandse model dat als voorbeeld is genomen, alleen telefonische direct marketing lijkt te dekken wanneer die door het bedrijf zelf wordt geïnitieerd (niet wanneer de consument zelf het bedrijf belt). De tekst zou op dit punt verduidelijking behoeven.

Indien niet kan worden weerhouden om sectoren waarvoor er een reeds een specifieke regeling is voorzien uit te sluiten, dient het voorstel van tekst alleszins te worden aangepast als volgt:

“Wanneer een overeenkomst per telefoon wordt gesloten tijdens een commercieel proces geïnitieerd door de ondernemingen en de consument nog geen bestaande relatie heeft met de onderneming, moet de onderneming, het aanbod bevestigen aan de consument, die alleen gebonden is nadat hij het aanbod heeft getekend of zijn instemming met behulp van een duurzame gegevensdrager heeft gestuurd voor:

1° overeenkomsten voor de levering van gas of elektriciteit, die niet gereed voor verkoop zijn gemaakt in een beperkt volume of in een bepaalde hoeveelheid;

2° dienstenovereenkomsten of verkoopovereenkomsten betreffende regelmatige levering van goederen.” Bovenkant formulier

Dit artikel is niet van toepassing op contracten gesloten in toepassing van artikel 108 § 2 en 3 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie.”

De motivatie van deze aanpassing is om alle sectoren gelijk te behandelen en om (specifiek voor energie) niet verder te gaan dan het Consumentenakkoord Energie.