

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Bij het sluiten van een overeenkomst (verkoop) buiten de verkoopprijsruimte (ook wel: colportage), bijvoorbeeld aan de deur of op straat, neemt een handelaar meestal het initiatief om een consument te benaderen en aan te spreken. De handelaar vraagt de consument daarbij vaak om ter plekke, in zijn bijzijn, het besluit te nemen om een overeenkomst te sluiten. Dit kan, bijvoorbeeld als het gaat om energiecontracten, om aanzienlijke bedragen gaan waar de consument dan aan vast zit door het sluiten van de overeenkomst. Veel consumenten voelen zich bij colportage overvallen of onder druk gezet, omdat zij weinig tijd hebben om het aanbod rustig te overwegen.¹ Dit wetsvoorstel introduceert een afkoelperiode voorafgaand aan het sluiten van een overeenkomst buiten de verkoopprijsruimte. Dit wetsvoorstel wordt mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aangeboden.

1.1 Aanleiding en doel

Verkoop aan consumenten vindt op verschillende wijzen plaats. In een winkel, online, maar ook op straat of aan de deur. Toezichthouder Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) en de Consumentenbond krijgen veel klachten over colportage. Deze klachten zien onder meer op de verkoop van contracten voor energie, loterijen, internet, televisie en telefonie. Deze klachten zijn mede aanleiding geweest om in de Consumentenagenda 2023 van de Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZ), het voornemen te uiten om wettelijk vast te leggen dat consumenten ook bij colportage pas gebonden zijn aan een contract als zij daarmee schriftelijk en expliciet hebben ingestemd.² De Tweede Kamer heeft naar aanleiding van de signalen van de ACM via de motie van de leden Bontenbal en Kröger gevraagd om bij energiecontracten de verkoop via telemarketing en colportage te verbieden.³ Een schriftelijkheidsvereiste of een algeheel of sectoraal verbod is op grond van Europese wetgeving op dit moment echter niet toegestaan.

In april 2024 heeft EZ een voorstel voor het introduceren van een afkoelperiode aangekondigd.⁴ Deze afkoelperiode houdt een verplichte periode van drie werkdagen in, waarbinnen consumenten de tijd krijgen om een weloverwogen besluit te nemen of zij wel of niet een overeenkomst willen aangaan waarover zij buiten de verkoopprijsruimte zijn aangesproken. In de afkoelperiode zijn zij nog nergens aan gebonden. Het doel van dit wetsvoorstel is om te voorkomen dat consumenten een besluit nemen dat zij niet zouden hebben genomen, als zij de tijd hebben gehad om rustig te overwegen of zij de voorgestelde overeenkomst met de handelaar willen sluiten en eventueel met andere aanbiedingen te vergelijken.

1.2 Onderzoek

In de periode van januari 2021 tot juli 2023 ontving de ACM circa 30.000 signalen via haar consumentenloket ACM ConsuWijzer in de categorie 'werving en verkoopmethoden', onder meer over agressieve en misleidende handelspraktijken bij de verkoopmethode colportage. Circa 40% van de signalen had betrekking op energieleveranciers en hun intermediairs. De ACM ontving ook veel signalen over werving in andere sectoren, zoals telecommunicatie, loterijen en internet/televisie.⁵ Uit onderzoek dat de ACM heeft laten uitvoeren in 2022, blijkt dat slechts 4,5% van de ondervraagden die een negatieve ervaring heeft gehad met colportage, hiervan een melding heeft gedaan.⁶ De hoeveelheid signalen die de ACM ontvangt over bedrijven die zich niet aan de regels houden bij colportage is waarschijnlijk het topje van de ijsberg. Ook heeft de ACM in

¹ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/onderzoek-publiekspercepties-over-colportage>.

² Kamerstukken II 2022/23, 27879, nr. 90 (28 juni 2023).

³ Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 450 (10 oktober 2023).

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 27879, nr. 94 (22 april 2024).

⁵ Dit blijkt uit een vertrouwelijk advies van de ACM aan EZ in het kader van de Consumentenagenda.

⁶ Zie noot 1.

de afgelopen jaren (onder andere in 2025⁷, 2022⁸, 2018⁹ en 2017¹⁰) herhaaldelijk in het openbaar opgetreden tegen handelaren die gebruikmaken van colportage en zich niet aan de regels houden.

Uit het bovengenoemde onderzoek in 2022 van de ACM blijkt dat een aanzienlijk deel van de ondervraagden die wel eens een verkoper aan de deur kreeg, dit contact als negatief heeft ervaren (45%). Slechts een klein deel van de ondervraagden gaf aan een (zeer) positieve ervaring met colportage gehad te hebben (9%). Van de ondervraagden die wel eens een verkoper aan de deur kreeg, gaf meer dan 90% aan dat zij dit heeft ervaren als onprettig, onbetrouwbaar of niet nuttig. Een meerderheid (55,9%) gaf aan dat er iets veranderd zou moeten worden, waarvan 83% zou kiezen voor een volledig verbod van verkoop aan de deur.

Hoewel de meeste negatieve ervaringen van de ondervraagden gaan over energiecontracten, blijkt uit het onderzoek dat mensen zelden een aanbod dat wordt gedaan buiten de verkoopruimte aantrekkelijk vinden, ongeacht welke sector het betreft. Voor alle sectoren geldt dat het contact met de verkopers door bijna de helft van de deelnemers als (zeer) negatief werd ervaren.

Een onderzoek van de Consumentenbond in 2025 onder 7500 panelleden bevestigt het negatieve beeld van consumenten rondom verkoop aan de deur.¹¹ Hieruit blijkt dat 92% van de panelleden zich stoort aan de verkoop van producten en diensten aan de deur. Vooral omdat ze er niet om gevraagd hebben, verkopers erg opdringerig kunnen zijn en vaak op een ongelukkig moment aanbellen. Daarnaast blijkt dat 63% van de panelleden met een *Bel-niet-aan* sticker alsnog verkopers aan de deur hebben gehad. Het grootste deel van de negatieve ervaringen aan de deur is afkomstig van energiebedrijven (58%), internet, tv- en telefoonproviders (55%) en overige sectoren (45%). Tot slot pleit 81% van de panelleden voor een volledig verbod op verkoop aan de deur.

De hierboven uitgelichte resultaten van de onderzoeken van de ACM en de Consumentenbond laten zien dat, ondanks de wetgeving en zelfregulering die al van kracht zijn, colportage en met name verkoop aan de deur, voor veel klachten en ergernis bij consumenten blijft zorgen.

1.3 Doelstelling

Het doel van dit wetsvoorstel is om de druk te verlagen die consumenten voelen om een overeenkomst direct af te sluiten wanneer zij worden aangesproken door een verkoper buiten de verkoopruimte. Met name (kwetsbare) consumenten, zoals ouderen of consumenten die moeite hebben met 'nee' zeggen, lopen in dergelijke gevallen het risico een overeenkomst te ondertekenen, waarvan zij de gevolgen niet volledig kunnen overzien. De afkoelperiode legt de regie voor het aangaan van de overeenkomst bij de consument, stelt hem in de gelegenheid om de informatie die hij heeft ontvangen in alle rust te lezen en te begrijpen (zonder druk van de meekijkende handelaar) en de informatie eventueel ook te vergelijken met andere aanbiedingen. Aangezien niet langer direct een overeenkomst kan worden afgesloten, prikkelt de afkoelperiode handelaren om de nadruk te leggen op het bieden van kwalitatief hoogwaardige informatie, in plaats van het (direct) sluiten van overeenkomsten.

Voor consumenten vermindert de afkoelperiode de kans dat zij actie moeten ondernemen om van een overeenkomst af te komen die ongewenst, of zelfs onder invloed van oneerlijke handelspraktijken tijdens het verkoopgesprek tot stand is gekomen, bijvoorbeeld omdat de handelaar oneigenlijke druk heeft uitgeoefend en/of de consument niet heeft geïnformeerd over de wettelijke bedenktijd. Door dit wetsvoorstel is het niet langer mogelijk om de overeenkomst tijdens het initiële verkoopgesprek aan te gaan, behoudens de uitzonderingen die genoemd staan in paragraaf 2.2 van deze toelichting. Zowel het gebruik moeten maken van de bedenktijd als het klagen bij de handelaar wordt door consumenten als bezwaarlijk ervaren. De consument moet namelijk zelf actief in actie komen en is vervolgens afhankelijk van de reactie van de handelaar. Dit

⁷ [https://www.consuwijzer.nl/nieuws/aanbieder-alarmsystemen-voor-senioren-gaat-gedupeerden-compenseren-na-ingrijpen-acm#:~:text=Een%20aanbieder%20van%20aarmsystemen%20voor,Consument%20%26%20Markt%20\).](https://www.consuwijzer.nl/nieuws/aanbieder-alarmsystemen-voor-senioren-gaat-gedupeerden-compenseren-na-ingrijpen-acm#:~:text=Een%20aanbieder%20van%20aarmsystemen%20voor,Consument%20%26%20Markt%20).)

⁸ Bestair geeft consumenten wettelijke bedenktijd na ingrijpen ACM | ACM.nl.

⁹ ACM waarschuwt voor praktijken Klussersteam | ACM.nl.

¹⁰ Direct PC past verkooppraktijk aan | ACM.nl.

¹¹ Consumentengids mei 2025.

kan soms veel tijd, aandacht en doorzettingsvermogen vragen. Met name kwetsbare consumenten, zoals ouderen, kunnen hier moeite mee hebben en moeten mogelijk ook nog een beroep doen op hulp van anderen. Hierdoor kunnen consumenten alsnog gebonden blijven aan een ongewenste overeenkomst, ondanks de wettelijke bedenktijd. Daarnaast blijkt in de praktijk dat opzeg- en ontbindingsmogelijkheden moeilijk te vinden of te gebruiken zijn. Bijvoorbeeld doordat consumenten veel stappen moeten doorlopen. Of doordat consumenten tijdens dat proces worden afgeleid van hun opzegging of ontbinding, bijvoorbeeld door ze te verleiden met een nieuwe aanbieding. Dit blijkt onder meer uit onderzoek van de Consumentenbond, dat in 2022 is uitgevoerd.¹² Toezichthouder ACM krijgt daarnaast klachten over commerciële partijen die diensten aanbieden om tegen een vergoeding duurovereenkomsten op te zeggen.¹³ Het registreren en verwerken van ontbindingen en klachten zorgt ook bij de handelaar voor extra lasten. De afkoelperiode voorkomt een groot deel van deze situaties.

1.4 Noodzaak

Het introduceren van een afkoelperiode van ten minste drie werkdagen is een doelmatig en noodzakelijk instrument om de druk die consumenten ervaren bij colportage, te verminderen. Ingrijpen door de overheid is gerechtvaardigd nu uit onderzoek blijkt dat het aantal klachten van consumenten, ondanks de huidige wetgeving en zelfregulering, groot blijft. Voorts verschilt de mate van zelfregulering per sector en is een afkoelperiode voor colportage in geen enkele sectorspecifieke zelfregulering vastgelegd. Door de afkoelperiode wettelijk vast te leggen, wordt voorkomen dat er verschillen ontstaan tussen sectoren en zal de afkoelperiode voor alle sectoren gaan gelden. Dit is duidelijker voor alle betrokken partijen en vergemakkelijkt de handhaving door de ACM.

Hoewel dit wetsvoorstel voor administratieve lasten zorgt voor de handelaar, is het kabinet van mening dat het belang van consumentenbescherming zwaarder weegt, gezien de aanhoudende klachten. Het wetsvoorstel zorgt er bovendien voor dat consumenten een meer weloverwogen en verantwoorde beslissing maken over hun aankoopkeuzes, omdat zij de tijd krijgen om goed na te denken over hun aankoopbeslissing.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Afkoelperiode

Dit wetsvoorstel introduceert een afkoelperiode voor het sluiten van overeenkomsten waarover de consument buiten de verkoopruimte wordt aangesproken. De overeenkomst kan niet langer tijdens of vlak na dit gesprek worden gesloten. De handelaar is verplicht om tijdens of vlak na het eerste contactmoment precontractuele informatie te verstrekken aan de consument conform artikel 6:230m, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek (BW). Deze informatie dient op een duidelijke en begrijpelijke taal aan de consument te worden verstrekt op papier tijdens het gesprek of als de consument dat wenst, achteraf via een duurzame gegevensdrager, zoals per e-mail. Op de dag na het verstrekken van de informatie start een afkoelperiode van drie werkdagen. Gedurende deze periode heeft de consument de tijd om een weloverwogen keuze te maken over het al dan niet aangaan van de overeenkomst. Tijdens de afkoelperiode mag de handelaar de consument niet benaderen, kan de betreffende overeenkomst niet worden aangegaan en kan de consument ook niet gebonden worden aan de overeenkomst. Dit belet de consument niet om de handelaar uit eigen beweging te benaderen over de informatie die is verstrekt tijdens of vlak na het verkoopgesprek buiten de verkoopruimte. De consument kan bijvoorbeeld nadere vragen stellen over het voorstel voor het aangaan van een overeenkomst na de afkoelperiode. De consument en de handelaar kunnen gedurende de afkoelperiode geen overeenkomst afsluiten, ook niet als de consument hierom uitdrukkelijk verzoekt. Als een overeenkomst wordt afgesloten zonder dat de afkoelperiode in acht wordt genomen, dan kan de consument deze overeenkomst vernietigen op grond van artikel 3:40, tweede lid, van het BW.

¹² <https://www.consumentenbond.nl/nieuws/2022/online-abonnement-opzeggen-nog-te-vaak-te-moeilijk>.

¹³ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-waarschuwt-campagne-voor-betaalde-opzegdiensten>.

Als de consument na de afkoelperiode geen actie onderneemt, komt er geen overeenkomst tot stand. Drie werkdagen nadat de handelaar de consument de vereiste precontractuele informatie heeft verstrekt, kan hij de consument een aanbod doen om een overeenkomst te sluiten. Dit aanbod komt overeen met de informatie die de handelaar aan de consument heeft verstrekt (artikel 6:230n, tweede lid, BW). De handelaar kan het aanbod via een middel voor communicatie op afstand (bijvoorbeeld per mail/telefoon) doen, waarna de consument dit via een communicatiemiddel op afstand kan aanvaarden. Als dit het geval is, komt een overeenkomst op afstand (artikel 6:230g, eerste lid, onderdeel e, BW) tot stand. Ook kan de handelaar na de afkoelperiode opnieuw langskomen bij de consument, bijvoorbeeld aan huis, om de overeenkomst te sluiten. De handelaar doet dan een aanbod buiten de verkoopruimte in gelijktijdige aanwezigheid van de consument, dat de consument dan wel direct kan aanvaarden. Deze overeenkomst kwalificeert als een overeenkomst buiten de verkoopruimte (artikel 6:230g, eerste lid, onderdeel f, subonderdeel 1 of 2, BW). In beide situaties geldt vervolgens de wettelijke bedenktijd van veertien dagen (artikel 6:230o BW), behoudens de in de wet voorziene uitzonderingen.¹⁴

2.2 Toepassingsbereik

Het grootste deel van colportage vindt plaats door ongevraagde benadering van consumenten, meestal op straat, aan huis of in het winkelpand van een andere verkoper (bijvoorbeeld de verkoop van energiecontracten in een elektronicawinkel). Het uitgangspunt van dit wetvoorstel is dat consumenten in zoveel mogelijk sectoren en situaties voldoende beschermd behoren te worden. De consument moet de mogelijkheid hebben om zonder druk en in alle rust na te denken over het sluiten van een overeenkomst. Om wat voor overeenkomst het gaat, is hierbij niet relevant. De afkoelperiode geldt dan ook – met een aantal hieronder vermelde uitzonderingen – voor alle overeenkomsten waarbij de handelaar het initiatief neemt om de consument buiten de verkoopruimte te benaderen. Er is niet gekozen voor sectorspecifieke regulering, omdat het onwenselijk is te differentiëren tussen verschillende typen organisaties met een commercieel oogmerk. Dit komt de inhoud, handhaafbaarheid en toepasbaarheid van de afkoelperiode niet ten goede. Daarnaast is het in de praktijk niet altijd mogelijk om een scherp onderscheid te maken tussen sectoren. Een voorbeeld hiervan is de energiesector: een consument kan een contract afsluiten voor de levering van elektriciteit, maar ook voor bijvoorbeeld het gebruik van een warmtepomp. In dat geval zou de reikwijdte van het wetsvoorstel wel van toepassing zijn op het elektriciteitscontract, maar niet op de warmtepomp. Wanneer sectorale afbakeningen worden gehanteerd, bestaat het risico dat bepaalde overeenkomsten buiten de toepassing van het wetsvoorstel vallen. Dit kan leiden tot een ongerechtvaardigd onderscheid tussen bedrijven. Zeker in een tijd van technologische innovatie en snelle marktontwikkelingen is het van belang dat het wetsvoorstel voldoende flexibiliteit biedt om dergelijke situaties te ondervangen.

Hoewel de bescherming van de consument vooropstaat, kunnen de effecten van dit wetsvoorstel in bepaalde gevallen disproportioneel uitpakken voor specifieke handelaren, in verhouding tot de extra bescherming die het consumenten oplevert. De onderstaande situaties zijn expliciet uitgezonderd van de werkingssfeer van het wetsvoorstel:

- excursies, waar consumenten met een organisatie meegaan naar een locatie en daar een overeenkomst krijgen aangeboden;
- de consument nodigt een handelaar thuis uit en krijgt daarna een overeenkomst aangeboden, zoals gordijnen op maat of spoedreparaties;
- Ideële of charitatieve instellingen, kerken, uitgevers van kranten, weekbladen en tijdschriften, alsmede zogenaamde loterijen die afdragen aan goede doelen, cultuur, welzijn, sport en samenleving;
- overeenkomsten, waarvan de waarde onder de zogeheten “bagatelbepaling” valt (tot een bedrag van 50 euro).

¹⁴ Dit betreft onder andere overeenkomsten betreffende de levering van op maat gemaakte of duidelijk gepersonaliseerde goederen, verzegelde goederen die om gezondheidsbescherming of hygiënische redenen niet geschikt zijn voor terugzending en waarvan de verzegeling na levering is verbroken, en digitale inhoud die niet op een materiële drager is geleverd, indien de uitvoering is begonnen met uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van de consument en met de erkenning dat hij daarmee zijn herroepingsrecht verliest.

Excursies in de zin van artikel 6:230g, eerste lid, onderdeel f, subonderdeel 3°, BW worden uitgezonderd, omdat een afkoelperiode deze vorm van verkopen onmogelijk maakt. Consumenten gaan meestal naar deze excursies om bepaalde producten en diensten af te nemen tijdens die excursie. Een afkoelperiode van drie werkdagen zou dit onmogelijk maken.

De overeenkomsten die plaatsvinden op uitnodiging van de consument, worden, mede naar aanleiding van de MKB-toets, ook uitgezonderd van de reikwijdte van dit wetsvoorstel. De reden hiervoor is dat de gevolgen voor met name ondernemers die werken met maatwerkproducten te groot zijn ten opzichte van de extra bescherming die de consument zal krijgen. Een afkoelperiode zal impact hebben op de gehele werkwijze van de maatwerksector, omdat zij alleen op afspraak en op uitnodiging van een consument werken, met als doel om een aanbod op maat te verstrekken. Het kabinet ziet een rechtvaardiging bij het maken van een onderscheid tussen gevraagde en ongevraagde colportage. Bij gevraagde colportage is in principe geen sprake van de situatie dat de consument wordt overvallen, waardoor de aanvullende bescherming die de afkoelperiode biedt, niet noodzakelijk en evenredig is.

Hetzelfde geldt voor overeenkomsten als bedoeld in artikel 6:230p, onderdeel b, BW waarbij de consument de handelaar heeft uitgenodigd hem te bezoeken om dringende herstellingen of onderhoud (spoedreparaties) te verrichten. Ook hier geldt dat het wenselijk is dat deze vorm van verkoop buiten de verkoopruimte mogelijk blijft zonder belemmeringen. Bij spoedreparaties kan immers niet eerst drie werkdagen gewacht worden om tot een overeenkomst te komen.

Naast de hierboven genoemde situaties geldt de afkoelperiode ook niet voor overeenkomsten waarvan de waarde onder de zogeheten "bagatelbepaling" valt (tot een bedrag van 50 euro). Deze overeenkomsten zijn namelijk uitgezonderd van afdeling 6.5.2b BW.¹⁵

Tot slot, de Tweede Kamer heeft met brede steun de motie van het lid Zeedijk c.s. aangenomen. Hierin wordt aangegeven dat een sterk en onafhankelijk maatschappelijk middenveld van cruciaal belang is voor een gezonde en goed functionerende samenleving en een sterke culturele en sportinfrastructuur. In de motie wordt geconstateerd dat de regering voornemens is om uitvoering te geven aan de consumentenagenda door een aantal generieke maatregelen op het vlak van telemarketing en colportage in te voeren en dat deze maatregelen een negatief effect kunnen hebben op ideële en charitatieve instellingen. De motie vraagt om ideële of charitatieve instellingen, kerken, uitgevers van kranten, weekbladen en tijdschriften, alsmede zogenaamde loterijen die afdragen aan goede doelen, cultuur, welzijn, sport en samenleving uit te zonderen van overige aanvullende maatregelen die in de consumentenagenda zijn geformuleerd en een negatief effect hebben op hun fondsenwerving dan wel verkoop.¹⁶ Voor de sectoren die genoemd staan in de motie gaat de afkoelperiode niet gelden. Voor charitatieve en ideële instellingen, kerken of andere religieuze en levensbeschouwelijke instellingen geldt dat zij overeenkomsten aanbieden zonder tegenprestatie, zoals giften. Deze overeenkomsten kwalificeren niet als dienst in de zin van artikel 6:230g, eerste lid, onderdeel d, BW. Hierdoor vallen overeenkomsten van charitatieve en ideële instellingen en kerken niet onder de reikwijdte van afdeling 2b van titel 5 van Boek 6 BW, waardoor de afkoelperiode niet voor hen zal gelden. Voor de in de motie genoemde loterijen wordt voorgesteld om een houder van een vergunning als bedoeld in de artikelen 3, 9 of 27b van de Wet op de kansspelen uit te zonderen. Het gaat om de goededoelenloterijen (artikel 3 Wet op de kansspelen), lotto's (artikel 9 Wet op de kansspelen) en de Staatsloterij (artikel 27b Wet op de kansspelen). In het kader van handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid sluit deze uitzondering voor de hiervoor genoemde loterijen aan bij de vergelijkbare uitzondering bij telemarketing.¹⁷ Ook gelden dezelfde regels voor kansspelreclame voor deze loterijen. Hierdoor is het consistent om dezelfde loterijen in dit wetsvoorstel uit te zonderen.

3. Gevolgen

De afkoelperiode stelt consumenten in staat om meer weloverwogen overeenkomsten buiten de verkoopruimte aan te gaan en draagt daarmee bij aan een hoog niveau van

¹⁵ Artikel 6:230h, tweede lid, onderdeel a, BW.

¹⁶ Kamerstukken II 2023/24, 27879, nr. 102 (18 juni 2024).

¹⁷ Kamerstukken II 2024/25, 27879, nr. 109 (15 mei 2025); Kamerstukken II 2024/25, 36776, nr. 3.

consumentenbescherming en daarmee aan het consumentenvertrouwen. Consumenten krijgen drie werkdagen, zonder druk van een (aanwezige) verkoper, om erover na te denken of zij daadwerkelijk een overeenkomst willen aangaan. Consumenten zullen hierdoor minder ongewenste overeenkomsten aangaan waardoor minder consumenten gebruik (hoeven) te maken van de wettelijke bedenktijd, hetgeen ook in het voordeel van de handelaar is.

Het is mogelijk dat minder overeenkomsten gesloten zullen worden via colportage. Dat is dan het gevolg van het feit dat consumenten een meer weloverwogen keuze kunnen maken. Een eventuele afname is in sterke mate afhankelijk van de kwaliteit van de gesprekken tussen handelaar en consument en de informatie die de handelaar aan de consument biedt.

4. Verhouding tot Europese en nationale regelgeving

4.1 Europese wetgeving

Het consumentenrecht is voor een groot deel van Europeesrechtelijke oorsprong. In de voorbereiding van dit wetsvoorstel is dan ook zorgvuldig bekeken hoe het voorstel zich verhoudt tot het Europese consumentenrecht. Voor dit wetsvoorstel zijn de Richtlijn consumentenrechten en de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken relevant. Het kabinet is van mening dat deze richtlijnen ruimte laten voor een nationale regeling voor een afkoelperiode bij colportage. In deze paragraaf zal eerst het juridisch kader uiteen worden gezet, waarna wordt ingegaan op de interpretatie van het kabinet.

De Richtlijn consumentenrechten¹⁸ bevat regels voor overeenkomsten die tussen handelaren en consumenten worden gesloten, onder meer voor overeenkomsten buiten de verkoopp ruimte. De richtlijn beoogt een hoog niveau van consumentenbescherming te realiseren en bevat daartoe regels over het sluiten van de overeenkomst, de verplichte informatie die moet worden verstrekt aan de consument en het ontbindingsrecht. De richtlijn gaat uit van volledige harmonisatie. Volledige harmonisatie betekent dat het een lidstaat niet is toegestaan om consumenten in nationale wetgeving meer of minder bescherming te bieden dan de betreffende richtlijn voorschrijft. Dit volgt uit artikel 4 van de Richtlijn consumentenrechten. Dat artikel bepaalt dat lidstaten geen nationale bepalingen mogen introduceren die afwijken van de bepalingen uit de richtlijn en een ander niveau van consumentenbescherming waarborgen, ook al zijn deze bepalingen strikter dan de bepalingen uit de richtlijn.

Artikel 3, vijfde lid, van de Richtlijn consumentenrechten bepaalt dat voor zover algemene aspecten van het verbintenissenrecht niet door deze richtlijn worden geregeld, de richtlijn de algemene bepalingen van het nationale verbintenissenrecht, zoals over de geldigheid, het ontstaan of de gevolgen van overeenkomsten, onverlet laat. Een vergelijkbare bepaling is te vinden in artikel 3, tweede lid, van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken.¹⁹ Deze richtlijn bevat regels over oneerlijke handelspraktijken die de economische belangen van de consumenten rechtstreeks kunnen schaden. De richtlijn stelt regels aan handelspraktijken die rechtstreeks verband houden met het beïnvloeden van transactiebeslissingen van consumenten. Uit artikel 4 van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken volgt dat lidstaten geen beperkingen mogen opleggen aan het vrij verrichten van diensten of aan het vrije verkeer van goederen om redenen die vallen binnen het bij deze richtlijn geharmoniseerde gebied.

In 2019 zijn de Richtlijn consumentenrechten en de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken gemoderniseerd door de Moderniseringsrichtlijn.²⁰ De Moderniseringsrichtlijn wijzigt op een aantal punten de Richtlijn consumentenrechten en de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken. Die wijzigingen zien er onder andere op om de lidstaten meer ruimte te bieden regels te stellen voor overeenkomsten die worden gesloten in het kader van ongevraagde huisbezoeken of excursies die worden georganiseerd door een handelaar met het doel om producten te promoten of verkopen

¹⁸ Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende consumentenrechten.

¹⁹ Richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt.

²⁰ Richtlijn (EU) 2019/2161 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en Richtlijnen 98/6/EG, 2005/29/EG en 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad wat betreft betere handhaving en modernisering van de regels voor consumentenbescherming in de Unie (Moderniseringsrichtlijn).

aan consumenten. In de Moderniseringsrichtlijn wordt verduidelijkt dat lidstaten op grond van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken de vrijheid hebben om nationale bepalingen vast te stellen om de legitieme belangen van consumenten verder te beschermen tegen oneerlijke handelspraktijken. Artikel 3, vijfde lid, van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken bepaalt dat deze richtlijn lidstaten niet belet om bepalingen vast te stellen ter bescherming van de legitieme belangen van de consumenten met betrekking tot agressieve of misleidende marketing- of verkooppraktijken in het kader van ongevraagde bezoeken door een handelaar bij de consument thuis of van excursies die worden georganiseerd door een handelaar met als doel of gevolg producten te promoten bij of te verkopen aan consumenten. Als lidstaten dergelijke bepalingen invoeren, moeten die evenredig, niet-discriminerend en gerechtvaardigd op grond van consumentenbescherming zijn. In aanvulling hierop is in artikel 9, lid 1bis, van de Richtlijn Consumentenrechten, opgenomen dat lidstaten bij overeenkomsten die worden gesloten in het kader van ongevraagde bezoeken of excursies, de ontbindingstermijn van veertien dagen kunnen verlengen naar dertig dagen. Als lidstaten besluiten om aanvullende nationale regelingen te treffen, dan dienen ze de Europese Commissie onverwijld op de hoogte te stellen.

Uit het voortgangsrapport over de Moderniseringsrichtlijn blijkt dat verschillende lidstaten gebruik hebben gemaakt om verkoop aan de deur verder te reguleren (Oostenrijk, België, Kroatië, Tsjechië, Frankrijk, Duitsland, Slowakije en Spanje).²¹ Zo bepaalt de Kroatische wet dat ongevraagde bezoeken aan de woning van de consument alleen op werkdagen tussen 8.00 en 20.00 uur mogen plaatsvinden. In Duitsland is het verboden om, wanneer een contract wordt gesloten in het kader van een ongevraagd bezoek aan de woning van een consument, van de consument te eisen dat hij voor het goed of de dienst betaalt vóór het einde van de dag waarop het contract is gesloten (dit geldt niet als de betaling minder dan 50 euro bedraagt). Frankrijk verbiedt ongevraagde bezoeken door een handelaar aan de woning van een consument met het doel goederen te verkopen of diensten te verlenen, wanneer de consument duidelijk en ondubbelzinnig heeft aangegeven dat hij niet het onderwerp van dergelijke bezoeken wil zijn.

Sinds 2023 geldt in België een afkoelperiode voor energieovereenkomsten die bij ongevraagde huisbezoeken worden afgesloten.²² Gedurende die periode krijgen consumenten de tijd om te overwegen of zij de overeenkomst willen aangaan. De handelaar mag hen tijdens die periode niet benaderen. Na deze periode kunnen consumenten al dan niet bevestigen of zij de overeenkomst willen aangaan. De Belgische regering heeft deze regeling aan de Europese Commissie genotificeerd. De Commissie heeft vooralsnog geen aanleiding gezien om de Belgische maatregel in twijfel te trekken.

Eind 2023 heeft prof. mr. dr. Loos op aanvraag van EZ een onderzoek uitgevoerd naar de vraag of het invoeren van een schriftelijkheidsvereiste (zoals dat ook geldt voor telemarketing) mogelijk is bij colportage.²³ De conclusie van Loos is dat dit niet mogelijk is. Een schriftelijkheidsvereiste, waarbij de overeenkomst nadat het aanbod buiten de verkoopruimte is gedaan schriftelijk of per e-mail na het verkoopgesprek moet worden aangegaan, zou betekenen dat het aangaan van een overeenkomst buiten de verkoopruimte niet langer mogelijk is. De Europese definitie van een overeenkomst buiten de verkoopruimte veronderstelt namelijk dat de overeenkomst in het bijzijn van de handelaar wordt gesloten. Een schriftelijkheidsvereiste komt daarmee in feite neer op een verbod op colportage, wat op grond van Europese regelgeving op dit moment niet is toegestaan.²⁴ Daarnaast geeft Loos aan dat het vereisen van een bedenktijd ("afkoelingsperiode") voorafgaand aan de totstandkoming van de overeenkomst op gespannen voet staat met het niveau van harmonisatie in de Richtlijn consumentenrechten. Die richtlijn regelt reeds een bedenktijd na totstandkoming van de overeenkomst en voorziet uitdrukkelijk niet in een combinatie van een bedenktijd voor én na totstandkoming van de overeenkomst.

²¹ COM (2024), 258 (final).

²² Koninklijk besluit betreffende ongevraagde bezoeken door een onderneming bij de consument thuis, strekkende tot de levering van elektriciteit en/of gas met toepassing van artikel VI.66, § 2, eerste lid, van het Wetboek van economisch recht (12 november 2023).

²³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/04/22/onderzoek-min-ez-colportage>.

²⁴ Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende consumentenrechten, tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en van Richtlijn 1999/44/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 85/577/EEG en van Richtlijn 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad.

Het kabinet is van mening dat de afkoelperiode die dit wetsvoorstel introduceert verenigbaar is met de Richtlijn consumentenrechten en de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken. Ten eerste geeft de Europese Commissie in haar voorstel voor een Moderniseringsrichtlijn²⁵ aan dat beperkingen die door lidstaten worden ingevoerd voor specifieke vormen van verkoop buiten de verkoopp ruimte, zoals huisbezoeken, geen of zeer beperkte grensoverschrijdende gevolgen hebben. Dit komt door de aard van de verkoop buiten de verkoopp ruimte. Nationale maatregelen van lidstaten die zien op deze verkoopmethoden, zouden derhalve geen significant effect hebben op de interne markt. Daarmee is het kabinet van mening dat dit wetsvoorstel niet in strijd is met artikel 4 van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken.

Ten tweede laten de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken en de Richtlijn consumentenrechten het nationale verbintenissenrecht, zoals over de geldigheid, het ontstaan of de gevolgen van overeenkomsten, onverlet. De afkoelperiode gaat vooraf aan de totstandkoming van de overeenkomst. Dit wetsvoorstel regelt dat een handelaar een aanbod niet eerder kan doen dan drie werkdagen nadat hij de vereiste precontractuele informatie heeft verstrekt. Dit wetsvoorstel regelt daarmee hoe een overeenkomst tot stand komt nadat een handelaar een consument buiten de verkoopp ruimte heeft aangesproken. Het wetsvoorstel regelt immers dat een aanbod pas kan worden gedaan drie werkdagen nadat de precontractuele informatie is verstrekt. Dit aspect valt niet onder het bereik van de richtlijnen. De Richtlijn consumentenrechten schrijft enkel voor dat de handelaar de precontractuele informatie aan de consument verstrekt "voordat de consument gebonden is aan de overeenkomst". Het wel of niet introduceren van een daaraan voorafgaande afkoelperiode is niet in de richtlijnen geregeld. Het kabinet ziet dit daarom als een nationale aangelegenheid. De Richtlijn consumentenrechten en de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken laat het nationale recht inzake de geldigheid van overeenkomsten onverlet.²⁶ Dit wetsvoorstel doet geen afbreuk aan het ontbindingsrecht en brengt geen wijzigingen in de bestaande bevoegdheid tot ontbinding. Daarnaast voorziet artikel 3, vijfde lid, van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken expliciet in de mogelijkheid van het stellen van nadere regels voor die situaties die opgesomd staan in het vijfde lid (misleidende verkooppraktijken door ongevraagde huisbezoeken of excursies). Het kabinet volgt de lezing van Loos dat een afkoelperiode op gespannen voet staat met de gedachte die ten grondslag ligt aan de Richtlijn consumentenrechten niet.

Daarnaast reguleert dit wetsvoorstel slechts het gebruik van de verkoopmethode colportage en verbiedt deze niet als zodanig. Er komt alleen extra bescherming voor de consumenten, die ervoor zorgt dat de consument kan nadenken over de precontractuele informatie over de te sluiten overeenkomst. Het blijft mogelijk om overeenkomsten via colportage af te sluiten. De handelaar kan namelijk fysiek terug gaan naar de consument en dan – in gelijktijdige aanwezigheid – een overeenkomst via colportage afsluiten. In dat geval komt een overeenkomst buiten de verkoopp ruimte tot stand in de zin van artikel 2, punt 8, van de Richtlijn consumentenrechten.

Het instellen van een afkoelperiode is evenredig en niet-discriminerend. De afkoelperiode gaat immers in beginsel voor alle sectoren gelden, met uitzondering van de situaties genoemd in paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting, waarbij de gevolgen voor de handelaren onevenredig groot zouden zijn in bepaalde situaties. Zoals beschreven in paragraaf 2.2, is niet gekozen voor sectorspecifieke regulering, omdat het onwenselijk is te differentiëren tussen verschillende typen organisaties met een commercieel oogmerk. Dit komt de inhoud, handhaafbaarheid en toepasbaarheid van de afkoelperiode niet ten goede.

Daarnaast is een afkoelperiode geschikt om het beoogde doel te bereiken en gaat daarin niet verder dan nodig. Het doel van het wetsvoorstel is dat consumenten de mogelijkheid krijgen om zonder druk van de aanwezigheid van een handelaar na te denken over een aankoopbesluit. Hierbij is het type overeenkomst niet relevant.

²⁵ COM(2018), 185 final.

²⁶ Artikel 3, vijfde lid, van de Richtlijn consumentenrechten.

Daarnaast treffen ook andere lidstaten in verschillende vormen maatregelen om de verkoop buiten de verkoopprijsruimte op nationaal niveau te reguleren, zoals genoemd in het voortgangsrapport van de Europese Commissie over de Moderniseringsrichtlijn. Dit is een aanvullende aanwijzing dat lidstaten de vrijheid nemen om consumenten extra te beschermen tegen ongewenste druk bij colportage.

Het wetsvoorstel is genotificeerd bij de Europese Commissie op grond van artikelen 16 en 39, vijfde lid, van de Dienstenrichtlijn²⁷, omdat er eisen worden gesteld aan de uitoefening van een dienstenactiviteit (waar alle dienstverrichters zich aan moeten houden ook als ze niet in Nederland gevestigd zijn) bij het sluiten van overeenkomsten door middel van colportage. Op grond van de Dienstenrichtlijn (artikel 16, eerste lid) moeten deze eisen niet-discriminerend, noodzakelijk en evenredig zijn. In bovenstaande alinea's van deze paragraaf is reeds beschreven dat het instellen van een afkoelperiode voldoet aan de eisen van non-discriminatie en evenredigheid. Daarnaast is het instellen van een afkoelperiode ook noodzakelijk in de zin van de Dienstenrichtlijn (artikel 16, eerste lid, onderdeel b) omdat dit het instellen van een afkoelperiode gerechtvaardigd is om redenen van openbare orde; in het bijzonder de bescherming van kwetsbare volwassenen (zie hierover ook paragraaf 1.4 van deze toelichting en overweging 41 bij de Dienstenrichtlijn). Daarmee is het instellen van de afkoelperiode in lijn met artikel 16, derde lid, van de Dienstenrichtlijn.

4.2 Nationale wetgeving

Afdeling 6.5.2b BW bevat regels over overeenkomsten tussen handelaren en consumenten. In paragraaf 3 van deze afdeling staan regels die van toepassing zijn op zowel overeenkomsten op afstand als overeenkomsten buiten de verkoopprijsruimte. Paragraaf 4 bevat bepalingen specifiek voor overeenkomsten buiten de verkoopprijsruimte. Paragraaf 5 kent regels specifiek voor overeenkomsten op afstand. Dit wetsvoorstel sluit aan bij de definities en bestaande bepalingen uit de afdeling. In artikel 6:230g, eerste lid, onderdelen e en f, BW wordt de "overeenkomst op afstand" en de "overeenkomst buiten de verkoopprijsruimte" gedefinieerd. Dit wetsvoorstel doet geen afbreuk aan die definities.

Op grond van artikel 6:230m, eerste lid, BW is een handelaar verplicht om, voordat een consument gebonden is aan een overeenkomst buiten de verkoopprijsruimte of een overeenkomst op afstand, de precontractuele informatie te verstrekken over de overeenkomst die kan worden gesloten. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de voornaamste kenmerken van de zaken of de diensten (onderdeel a), de prijs (onderdeel e) en andere voorwaarden. Voor overeenkomsten buiten de verkoopprijsruimte bepaalt artikel 6:230t BW op welke wijze deze informatie moet worden verstrekt aan de consument. De handelaar is verplicht om de precontractuele informatie te verstrekken op papier of, indien de consument hiermee instemt, op een andere duurzame gegevensdrager. Voor overeenkomsten op afstand bepaalt artikel 6:230v BW dat de precontractuele informatie wordt verstrekt op een wijze die passend is voor de gebruikte middelen op afstand en in duidelijke taal.

Dit wetsvoorstel regelt dat als de handelaar de consument buiten de verkoopprijsruimte aanspreekt over een te sluiten overeenkomst, hij pas een aanbod kan doen om die overeenkomst te sluiten drie werkdagen nadat hij de verplichte precontractuele informatie heeft verstrekt. Dat betekent dat de handelaar na drie werkdagen een aanbod doet aan de consument, waarop de consument de overeenkomst kan aanvaarden. De aanvaarding van het aanbod is vormvrij, tenzij de wet voor specifieke overeenkomsten een bepaalde vorm voorschrijft. Op dat moment komt de overeenkomst tot stand (artikel 6:217 BW). Het aanbod na de afkoelperiode dient conform artikel 6:230n, tweede lid, overeen te komen met de precontractuele informatie. Deze informatie mag niet eenzijdig, zonder uitdrukkelijke toestemming van de consument worden gewijzigd. Als de handelaar de verstrekte precontractuele informatie aanvult of wijzigt met toestemming van de consument ten opzichte van het eerste gesprek, dan gaat een nieuwe afkoelperiode van drie werkdagen lopen op de dag na deze aanpassing, waarna de handelaar een definitief aanbod kan doen.

²⁷ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

Zoals beschreven in paragraaf 2.1 van deze toelichting, bepaalt de wijze waarop de handelaar het aanbod doet, de kwalificatie van de overeenkomst. Als de handelaar het aanbod aan huis doet en de consument aanvaardt het aanbod onmiddellijk, komt een overeenkomst buiten de verkoopprijs tot stand (artikel 6:230g, eerste lid, onderdeel f, subonderdelen 1° en 2°, BW). De handelaar kan het aanbod ook verstrekken via een middel voor communicatie op afstand, zoals via e-mail of telefoon. Indien de consument dit aanbod ook via een middel voor communicatie op afstand aanvaardt, kwalificeert de overeenkomst als een overeenkomst op afstand (artikel 6:230g, eerste lid, onderdeel e, BW). De overige artikelen van afdeling 6.5.2b BW zijn, al naar gelang de kwalificatie van de tot stand gekomen overeenkomst, van toepassing. Zo heeft de consument na het sluiten van een overeenkomst buiten de verkoopprijs en op afstand (na afloop van de afkoelperiode) nog altijd het recht om deze zonder opgave van redenen te ontbinden binnen een termijn van veertien dagen (artikel 6:230o BW). De consument dient hiervoor zelf een ondubbelzinnige verklaring met die boodschap aan de handelaar te sturen.

Het voorgestelde art. 6:230ta strekt ter bescherming van de consument. Een overeenkomst die wordt gesloten zonder dat de afkoelperiode in acht wordt genomen, is daarom vernietigbaar op grond van artikel 3:40 lid 2 BW. Een dergelijke overeenkomst kan door de consument worden vernietigd. Datzelfde geldt als de gesloten overeenkomst toch niet overeenkomt met de precontractuele informatie. Ook een dergelijke overeenkomst is vernietigbaar op grond van artikel 3:40, tweede lid, BW.

4.3 Zelfregulering

In aanvulling op het geldende wettelijk kader is in een aantal sectoren zelfregulering van kracht. In de meest recente versie van de Code Fieldmarketing²⁸, die onderdeel is van de Nederlandse Reclame Code, is op dit moment geen bepaling opgenomen ten aanzien van een afkoelperiode of een schriftelijkheidsvereiste om eventuele druk bij de consument om een overeenkomst te sluiten te verminderen.

De energiesector heeft in haar 'Kwaliteitsstandaard voor advies over aanbod energiecontract aan consumenten' een schriftelijkheidsvereiste opgenomen. Een mondelinge bevestiging is daarmee niet meer voldoende voor het aangaan van een energiecontract, onafhankelijk van de manier waarop deze overeenkomst tot stand komt. Om een contract af te sluiten moet de consument dit schriftelijk of per e-mail bevestigen. Alle leden van brancheorganisatie Energie-Nederland moeten zich hieraan houden.²⁹ Als partijen die hebben aangegeven zich aan de zelfregulering te houden dat niet doen, kan de ACM handhavend optreden.³⁰

5. Toezicht en handhaving

De ACM is op grond van artikel 8.2a van de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc) bevoegd om toezicht te houden en indien nodig handhavend op te treden tegen partijen die niet voldoen aan de bepalingen voor overeenkomsten tussen handelaren en consumenten in Boek 6, titel 5, afdeling 2b, BW. Het toezicht hierop en de handhaving ervan valt daarmee al onder verantwoordelijkheid van de ACM. De ACM is daarmee bevoegd tot toezicht op en handhaving van het nieuwe artikel 6:230ta BW, zonder dat hiertoe nadere wetgeving noodzakelijk is.

Dit houdt onder meer in dat de ACM toezichtsbevoegdheden kan inzetten bij het verrichten van onderzoeken en dat zij sancties kan opleggen, waaronder – in het uiterste geval – boetes. Ook is in aanvulling op het geldende wettelijk kader in een aantal sectoren zelfregulering van kracht. Als partijen die hebben aangegeven zich aan de zelfregulering te houden dat niet doen, kan de ACM handhavend optreden, bijvoorbeeld op grond van artikel 6:193c, tweede lid, BW. Consumenten kunnen daarnaast de reeds bestaande mogelijkheden om hun recht te halen via een civiele procedure bij de burgerlijke rechter benutten.

²⁸ <https://ddma.nl/kennisbank/reclamecode-e-code-fieldmarketing>.

²⁹ <https://www.energie-nederland.nl/leden/gedragscode>.

³⁰ Artikel 6:193c, tweede lid, BW.

6. Regeldruk

Regeldrukeffecten zijn de investeringen en inspanningen die bedrijven, burgers of professionals moeten verrichten om zich aan wet- en regelgeving te houden. Dit wetsvoorstel kan aanpassing noodzaken in de bedrijfsvoering van bedrijven die de verkoopmethode colportage toepassen. Voor het in kaart brengen van de regeldrukkosten is aangesloten bij het door EZ voorgeschreven Handboek meting regeldrukkosten.³¹ De berekening van deze kosten betreft een schatting. Voor het kwantificeren van de regeldruk is het Standaard Kostenmodel (SKM) gebruikt en is uitgegaan van een intern uurtarief van 54 euro.

De afkoelperiode noodzaakt handelaren om tijdens het eerste gesprek in te zetten op goede informatievoorziening in plaats van (ook) het afsluiten van een overeenkomst. Handelaren mogen de consument pas weer na de afkoelperiode benaderen. De handelaar zal wijzigingen aan moeten brengen aan hun interne processen, zoals het aanpassen van een communicatieprotocol. Dit betekent daarnaast dat handelaren een extra handeling moeten verrichten voor het kunnen afsluiten van een overeenkomst. Dit kan onder andere door de consument te bellen, een e-mail te sturen en/of fysiek terug te gaan naar de consument om de overeenkomst te sluiten. In de praktijk zal het verrichten van een extra handeling om een overeenkomst te sluiten niet nieuw zijn. Op dit moment kunnen consumenten ook aangeven dat zij de tijd willen nemen om na te denken over het voorstel van de handelaar.

Door de afkoelperiode neemt het verrassingseffect en de druk om direct een aankoop te doen op consumenten af. Dit kan het effect hebben dat consumenten minder (achteraf) ongewenste overeenkomsten sluiten en dus minder gebruik gaan maken van hun wettelijke bedenktijd om alsnog van de overeenkomst af te komen. Als minder consumenten gebruikmaken van de wettelijke bedenktijd, hoeven handelaren minder ontbindingen te verwerken. Dit kan de toename van de regeldruk ook verlagen. Het is echter niet mogelijk om het effect hiervan te kwantificeren.

Voor het berekenen van de regeldruk is uitgegaan van 100% naleving van de nieuwe regels. Dit betreft zowel een eenmalige als een structurele aanpassing van de bedrijfsvoering. De eenmalige handelingen die moeten worden verricht zijn onder andere het kennisnemen van de wetgeving, het eventueel bijscholen van personeel of het opstellen van een instructie voor de aanpassing van de interne protocollen. Het opnieuw benaderen van de consument voor het sluiten van een extra overeenkomst betreft een structurele verandering in de bedrijfsvoering. De kosten van het afsluiten van een overeenkomst na de afkoelperiode zijn afhankelijk van welke methode de handelaar kiest om de consument opnieuw te benaderen. Een fysiek bezoek aan de consument kost waarschijnlijk meer tijd en geld dan de consument per mail opnieuw te benaderen. Daarnaast besteden sommige bedrijven het sluiten van overeenkomsten via colportage uit, wat mogelijk leidt tot extra kosten vanwege de aanvullende handelingen die de colporteurs moeten verrichten. De uitvoerende colportagebedrijven zullen deze extra kosten waarschijnlijk doorberekenen aan hun opdrachtgevers.

Uit de cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat in het derde kwartaal van 2025 6665 colportagebedrijven in Nederland actief zijn die verkopen aan consumenten en bedrijven.³² Het grootste gedeelte van de colportagebedrijven betreft eenmanszaken. Commerciële transacties tussen bedrijven vallen niet onder het toepassingsgebied van dit wetsvoorstel, omdat dit geen consumentenovereenkomsten betreft. Uitgezonderd van dit wetsvoorstel zijn de uitgevers van kranten, weekbladen en tijdschriften, alsmede loterijen die afdragen aan goede doelen, cultuur, welzijn, sport. Ook geldt dit wetsvoorstel niet voor overeenkomsten waarvan de waarde onder de zogeheten "bagatelbepaling" valt (50 euro), excursies of colportage op afspraak. Het is uit de gegevens van het CBS niet duidelijk op welk(e) gebied(en) de colportagebedrijven werkzaam zijn. Hieronder is gerekend met alle 6665 actieve colportagebedrijven, maar een aantal bedrijven wordt niet geraakt door dit wetsvoorstel, omdat zij niet onder het toepassingsgebied valt en/of uitgezonderd is. In de regeldrukberekening van de eenmalige en structurele kosten is geen rekening gehouden met de sectoren of situaties die buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel

³¹ <https://www.atr-regeldruk.nl/wp-content/uploads/2018/02/Handboek-Meting-Regeldrukkosten-1-1.pdf>.

³² <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/81589NED/table?ts=1735569957896>.

vallen. De totale regeldrukkosten zijn waarschijnlijk dus lager dan in de onderstaande regeldrukberekening wordt weergegeven.

6.1. Regeldrukberekening eenmalige kosten

Voor de eenmalige kosten is de inschatting voor de kosten van de bedrijfsvoering als volgt.

Kennisneming van wetgeving	60 minuten 54 euro per uur
Aanpassing interne protocollen	120 minuten 54 euro per uur
Bijscholen (van medewerkers) ³³	60 minuten 54 euro per uur
Totale kosten per bedrijf: 216 euro	
Aantal in doelgroep: 6665	

De eenmalige kosten voor de hele sector luiden als volgt: 1.439.640 euro (216 euro * 6665).

6.2. Regeldrukberekening structurele kosten

De jaarlijkse structurele regeldrukkosten voor de gehele sector worden geschat tussen de 4 en 28 miljoen euro per jaar. De jaarlijkse structurele kosten per colportagebedrijf worden ingeschat op een bandbreedte van 661³⁴ en 4201 euro³⁵. Het gevolg van dit wetsvoorstel is dat colportagebedrijven een extra handeling moeten verrichten om na de afkoelperiode een overeenkomst te sluiten met de consument. Het is niet mogelijk om een algemene regeldrukberekening te maken, omdat elke colportagebedrijf een andere werkwijze zal hanteren. Er zijn daarnaast geen cijfers beschikbaar hoeveel tijd een extra handeling kost, hoeveel gesprekken colporteurs op een dag voeren en hoeveel overeenkomsten zij sluiten. Om toch een indruk te geven van de geschatte regeldrukkosten, worden twee methodes gebruikt voor de berekening van de structurele kosten op basis van 1) het aantal energiecontracten en 2) het totaal aantal colporteurs. De inschatting is dat methode 1 een realistischere schatting is van de kosten van dit wetsvoorstel, omdat een inschatting wordt gemaakt van het totaal aantal contracten dat op dit moment via colportage wordt afgesloten. Methode 2 geeft een realistische bovengrens van de structurele regeldrukkosten.

Bij het verrichten van een extra handeling is het belangrijk om rekening te houden met het feit dat het informeren en overtuigen van een consument om een overeenkomst aan te gaan meer tijd kost dan het sluiten van de overeenkomst zelf. De aanname is dat het verrichten van een extra handeling gemiddeld een halfuur duurt, op basis van de verschillende manieren waarop deze handeling kan worden uitgevoerd, zoals telefonisch, een extra gesprek aan de deur van een consument of per e-mail. Bij deze inschatting wordt ook rekening gehouden met de situatie als een consument het contract tijdens het tweede verkoopgesprek weigert. De extra tijdsinvestering bij een weigering van het sluiten van een overeenkomst is naar verwachting verwaarloosbaar, aangezien de handelaar in dat geval waarschijnlijk niet nog een keer langsgaat bij de consument of het eventuele tweede gesprek zeer kort zal zijn. Bij het berekenen van de kosten van de extra handeling wordt uitgegaan van een standaarduurtarief van 54 euro. Hierdoor bedraagt de schatting van de extra handeling 27 euro per keer.

Methode 1- op basis van het aantal energiecontracten

Volgens onderzoek van de ACM stapte in 2024 circa 16% van de huishoudens over op een nieuw energiecontract. Van de huishoudens die overstappen doet circa 4% dit via deurverkoop.³⁶ Uitgaande van ongeveer 8,4 miljoen³⁷ huishoudens betekent dit dat jaarlijks ongeveer 53.760

³³ Aangezien het om een eenvoudige aanpassing gaat, wordt verwacht dat de bijscholing per persoon ongeveer een halfuur zal duren. Het grootste gedeelte van de colporteurs betreft eenmanszaken (5665 bedrijven). Bij een tarief van 54 euro per uur en 9083 colporteurs komt het neer op gemiddeld 1 uur bijscholing per persoon, uitgaande van een totaalbedrag van 490.482 (9083 x 54 euro).

³⁴ 4,4 miljoen euro/6665 bedrijven = 661

³⁵ 28 miljoen/6665 bedrijven = 4201

³⁶ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/onderzoek-acm-1-op-10-consumenten-stapt-over-telefonische-verkoop-colportage#:~:text=ACM->

,Onderzoek%20ACM%3A%201%20op%2010%20consumenten%20stapt%20over%20via%20telefonische,een%20verkoper%20aan%20de%20deur.

³⁷ <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashb oard-bevolking/woons ituatie/huishoudens-nu>

energiecontracten via colportage worden afgesloten. Dit brengt naar schatting structurele regeldrukkosten van circa 1,5 miljoen³⁸ euro per jaar met zich mee voor de energiesector.

Colporteurs sluiten echter ook andere contracten dan energiecontracten af. Aangenomen wordt dat energie circa een derde van het totaal aan contracten is. In dat geval zijn de structurele regeldrukkosten circa 4,4 miljoen euro per jaar.³⁹ Bij deze aanname is geen rekening gehouden met bedrijven die buiten het toepassingsgebied van dit wetsvoorstel vallen.

Methode 2- op basis van het aantal colporteurs

Op basis van de gemiddelde bedrijfsomvang (CBS-data) is de schatting dat 9083 individuele colporteurs werkzaam zijn in Nederland. Er wordt uitgegaan van gemiddeld 76 werkdagen per jaar.⁴⁰ Er wordt hier rekening gehouden met een deeltijdfactor van 33% (omdat in deze sector veel mensen werkzaam zijn die dit het werk parttime uitvoeren).

De schatting is daarnaast dat individuele colporteurs gemiddeld één tot twee overeenkomsten per dag afsluiten. Dit kan sterk variëren per colporteur, aan de hand van factoren zoals hun inzet en overtuigingskracht. Er zijn geen gemiddelde cijfers bekend hoeveel overeenkomsten per colporteur per dag worden afgesloten via colportage. Bedrijven verstrekken hierover geen openbare informatie vanwege mogelijke concurrentiegevoeligheid. Op basis van het aantal werknemers, werkdagen en het aantal contracten per dag wordt het totaal aantal colportagecontracten geschat op circa 1 miljoen per jaar. Dit zou betekenen dat elk jaar circa 12% van de Nederlandse huishoudens een overeenkomst aangaat via colportage. Dit lijkt een realistische bovengrens van het aantal contracten dat via colportage wordt afgesloten. De structurele jaarlijkse kosten voor de hele sector worden dan geschat op circa 28 miljoen euro per jaar⁴¹.

6.3. MKB-toets

Mede naar aanleiding van de MKB-toets is besloten om colportage die plaatsvindt op uitnodiging van de consument uit te zonderen van de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Op 14 april 2025 heeft een MKB-toets plaatsgevonden. Hiertoe is aan de hand van een inhoudelijke notitie gesproken met vijf ondernemers die aan colportage doen over de praktische en administratieve gevolgen van de nieuwe regels voor hun bedrijfsvoering. Alle deelnemers waren werkzaam in de maatwerkindustrie, omdat het oorspronkelijke voorstel was om de afkoelperiode ook te laten gelden voor colportage op afspraak. Er waren geen aanmeldingen van ondernemers die werkzaam zijn bij andere sectoren. De ondernemers hebben verschillende punten naar voren gebracht. Deze worden kort samengevat in deze paragraaf.

Ten eerste benadrukten de ondernemers het verschil tussen verwachte en onverwachte huisbezoeken. In de maatwerksector wordt meestal een afspraak gemaakt op verzoek van de consument, die in de meeste gevallen vooraf om informatie heeft gevraagd. Dit is een andere situatie dan overvallen worden aan de deur. De ondernemers hebben ook gevraagd waarom de afkoelperiode moet gaan gelden voor alle sectoren. Daarnaast heeft een ondernemer schriftelijk gevraagd hoe het kabinet gaat voorkomen dat goedwillende ondernemers onbedoeld worden geraakt door de gevolgen van dit wetsvoorstel die op deze wijze onbedoeld tegen hen gericht zijn. Zoals aangegeven in paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting is gekozen om geen onderscheid te maken tussen specifieke sectoren, tenzij dit objectief gerechtvaardigd is.

Tot slot hebben ondernemers aangegeven dat de afkoelperiode de regeldruk zal verhogen. De ondernemer zal wijzigingen aan moeten brengen aan zijn interne processen, zoals het aanpassen van een communicatieprotocol. Sommige ondernemers hebben aangegeven dat zij in de meeste gevallen terug moeten naar de klant om een overeenkomst te bevestigen. Zij gaven aan dat zij werken met een doelgroep die behoefte heeft aan persoonlijk contact en graag de overeenkomst persoonlijk wil doornemen. Ook maakt een deel van de ondernemers zich zorgen of het

³⁸ 53.760 (aantal energiecontracten) * 27 euro per extra handeling

³⁹ 27 euro (kosten per handeling) * 53760 (het aantal energiecontracten) / 33% (aandeel energie in colportage)= 4.398.545 euro

⁴⁰ 46 weken * 5 dagen * 33 % = 76 werkdagen per jaar.

⁴¹ 1.034.043 (het aantal colportagecontracten)* 27 euro (kosten per handeling)

commercieel aantrekkelijk blijft om te ondernemen in de maatwerksector, als de afkoelperiode gaat gelden.

7. Advies en consultatie

7.1 Doenvermogenstoets

Het doel van dit wetsvoorstel is om de rechten van consumenten beter te beschermen bij colportage. Het is aannemelijk dat deze afkoelperiode het voor consumenten makkelijker maakt om een weloverwogen keuze te maken. De handelaar zal na de afkoelperiode de consument moeten benaderen voor het sluiten van een overeenkomst. De consument hoeft daarom zelf geen actieve handeling te verrichten, waardoor er geen knelpunten te verwachten zijn op het gebied van doenlijkheid voor consumenten. De verwachtingen van de doenlijkheid voor bedrijven is beschreven in paragraaf 6.3 van deze memorie van toelichting.

7.2 Internetconsultatie

PM

7.3 Adviescollege toetsing regeldruk

Er is een verzoek gedaan bij het Adviescollege Toetsing Regeldruk voor een advies over de regeldruk.

7.4 Raad van State

PM

8. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voor de ACM

Er is een uitvoerbaar- en handhaafbaarheidstoets aangevraagd bij de ACM.

9. Evaluatie

Door middel van het toezicht door de ACM wordt nagegaan of de wijzigingen het gewenste effect hebben. Evaluatie vindt in principe 3 jaar na invoering van de regelgeving plaats.

10. Overgangsrecht en inwerkingtreding

N.t.b.

II. ARTIKELN

Artikel I (artikel 6:230ta BW)

Met deze bepaling wordt artikel 230ta ingevoegd in titel 5, afdeling 2b, paragraaf 4, van Boek 6 BW. In artikel 230ta is opgenomen dat, in het geval dat een handelaar een consument buiten de verkooppriimte aanspreekt over een te sluiten overeenkomst, de overeenkomst niet eerder wordt gesloten dan drie werkdagen (de afkoelperiode) nadat de handelaar de op grond van artikel 6:230m, eerste lid, BW vereiste precontractuele informatie aan de consument heeft verstrekt (eerste lid). De handelaar kan pas na drie werkdagen een aanbod tot het sluiten van een overeenkomst doen.

Binnen de afkoelperiode mag de consument niet opnieuw benaderd worden door de handelaar (tweede lid). Bij onduidelijkheden over de verstrekte precontractuele informatie mag de consument wel zelf contact opnemen met de handelaar zodat om verduidelijking gevraagd kan worden. De consument kan niet zelf instemmen met het inkorten van de afkoelperiode.

Bij onduidelijkheid of de afkoelperiode wel voldoende in acht is genomen, is het aan de handelaar om te bewijzen dat dit het geval is (derde lid).

De afkoelperiode geldt niet voor overeenkomsten waarbij de consument de handelaar specifiek verzocht heeft hem te bezoeken om daar dringende herstellingen of onderhoud te verrichten (het gaat dan om overeenkomsten als bedoeld in artikel 6:230p, onderdeel b, BW). Onder deze omstandigheden kan de afkoelperiode niet worden afgewacht, omdat snel handelen dan geboden is. Uiteraard geldt deze uitzondering alleen voor de benodigde overeenkomst om de dringende herstelwerkzaamheden te kunnen doen en niet voor eventuele aanvullende dienstverlening die geen direct verband houdt met de dringende herstelwerkzaamheden. Deze uitzondering geldt ook voor huisbezoeken op afspraak, omdat de consument de handelaar dan aan huis verwacht en er geen sprake meer is van overrompeling (vierde lid, onderdeel a). Ook zijn uitgezonderd excursies als bedoeld in artikel 230g, eerste lid, onderdeel f, subonderdeel 3° (vierde lid, onderdeel b) en overeenkomsten tot het leveren van kranten, tijdschriften of weekbladen (vierde lid, onderdeel c). Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie van het lid Zeedijk c.s. die de Tweede Kamer heeft aangenomen.⁴² Tot slot zijn ter uitvoering van die motie de loterijen bedoeld in de artikelen 3, 9 of 27b van de Wet op de kansspelen uitgezonderd. Deze loterijen gebruiken hun opbrengsten om af te dragen aan goede doelen, cultuur, welzijn, sport en samenleving. Deze uitzondering geldt evenwel niet voor instantloterijen (zoals krasloten).

Artikel II (inwerkingtreding)

Deze wet zal in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

⁴² Kamerstukken II 2023/24, 27879, nr. 102 (18 juni 2024).