

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Economische Zaken
en Klimaat
Mevrouw mr. drs. M.C.G. Keijzer
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/MR/bs/ATR0720/2019-U110

Uw referentie

Datum 15 augustus 2019
Betreft Voorstel tot wijziging van de Telecommunicatiewet ten behoeve van een opt-in-systeem

Geachte mevrouw Keijzer,

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft op 4 juli 2019 het voorstel ontvangen voor "wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met het invoeren van een opt-in-systeem voor het overbrengen van communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden aan natuurlijke personen", ofwel telemarketing. De internetconsultatie heeft plaats gevonden van 4 juli tot 15 augustus 2019. De wet treedt naar verwachting per 1 juli 2021 in werking.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De signalen van de toezichthouder de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en consumentenorganisaties en vragen vanuit de Tweede Kamer over "ongewenste telemarketing" zijn aanleiding geweest om het huidige systeem van telemarketing tegen het licht te houden. In dit kader is ook het voorstel van de Europese Commissie (EC, 2017) om de 'e-Privacyrichtlijn' te herzien van belang. Het wetsvoorstel sluit ook aan bij uw 'consumentenagenda'.¹

In de toelichting worden de knelpunten genoemd met betrekking tot de huidige telemarketing aan "natuurlijke personen". Er is geconstateerd dat consumenten geen prijs

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/10/08/kamerbrief-consumentenagenda-houvast-bij-voortdurende-verandering>

stellen op ongevraagde telemarketinggesprekken. Dit blijkt onder andere uit het hoge aantal inschrijvingen in het Bel-me-niet-register (BMNR, vanaf 2009), dat op 31 december 2018 was opgelopen tot 9,5 miljoen, en uit consumentenonderzoeken.² Daarbij is ook geconstateerd dat natuurlijke personen relatief kwetsbaar zijn voor telemarketing. Zij zijn op dit moment beter beschermd tegen 'directmarketing' met gebruik van automatische oproep- en communicatiesystemen, zonder menselijke tussenkomst, faxen en elektronische berichten (zoals e-mail), dan tegen telemarketing. Sinds de invoering van het onderscheid tussen beide vormen van 'directmarketing' is het gebruik van de mobiele telefoon enorm toegenomen. Dit betekent dat natuurlijke personen vrijwel op elk moment van de dag en op elke plaats kunnen worden geconfronteerd met telemarketing. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt geregeld dat telemarketing gericht op natuurlijke personen³ alleen is toegestaan wanneer hier expliciet toestemming voor is gegeven. Het Besluit Bel-me-niet-register en de Regeling tarieven Bel-me-niet-register 2014 worden ingetrokken, nadat de wet in werking is getreden. De Stichting Infofilter moet vervolgens, conform de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) alle persoonsgegevens verwijderen.

Een andere (wettelijke) situatie waarin natuurlijke personen momenteel gebeld kunnen worden, is op basis van de zogenoemde 'klantrelatie'. Dit houdt in dat wanneer de 'verzender' van de telemarketing in het kader van de verkoop van zijn product of dienst elektronische contactgegevens heeft verkregen, hij deze contactgegevens mag gebruiken voor telemarketing met betrekking tot eigen gelijksoortige producten of diensten. Dit wordt in de praktijk de 'klantrelatie' en 'warm bellen' genoemd. De verzender is wel verplicht de klant/abonnee tijdens de verzameling van de contactgegevens, en bij ieder telemarketinggesprek, de mogelijkheid te bieden om verzet aan te tekenen tegen het verdere gebruik van zijn contactgegevens. Maar uit de signalen en onderzoeken is gebleken dat natuurlijke personen onbekend zijn met dit recht van verzet en zich als gevolg daarvan niet effectief vrijwaren van telemarketing. Het BMNR is een vrij algemeen bekend instrument. Het gebeurt daardoor regelmatig dat abonnees hun telefoonnummer (opnieuw) in het BMNR inschrijven, terwijl zij in plaats daarvan verzet hadden moeten aantekenen om zich van toekomstige telemarketing van dat bedrijf te vrijwaren.⁴ Om de consument beter te beschermen in het geval er sprake is van een 'klantrelatie' wordt in het wetsvoorstel de mogelijkheid geregeld om bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) een termijn te stellen aan de tijd dat de klantrelatie als grond kan dienen voor telemarketinggesprekken. Ook kunnen nadere regels worden gesteld over het gebruik van de contactgegevens en het bieden van de gelegenheid verzet aan te tekenen tegen dat gebruik.

Tot slot is gebleken dat er problemen zijn met de handhaafbaarheid van de huidige telemarketingregels door de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Een analyse heeft uitgewezen dat de bewijslast voor de ACM hoog is en de handhaving daardoor complex. Om de handhavingmogelijkheden van de ACM te verbeteren wordt voorgesteld voor de verkregen toestemming of het bestaan van een klantrelatie als grond voor telemarketing

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/07/04/rapport-kantar-public-telemarketing-2019>

³ Tot natuurlijke personen worden ook een eenmanszaak, maatschap of vof (vennootschap onder firma) gerekend.

⁴ Volgens de toelichting blijkt uit een door het BMNR uitgevoerde interne analyse, dat in 2015, 2016 en de eerste helft van 2017 ongeveer 25% van de inschrijvingen van telefoonnummers nieuw waren. De overige inschrijvingen waren van telefoonnummers die al in het register waren opgenomen.

de bewijslast bij de verzender neer te leggen. Om de verzender beter te kunnen identificeren mag deze volgens het wetsvoorstel geen gebruik meer maken van “de mogelijkheden tot blokkering”.

Het college constateert dat met bovenstaande beschrijving nut en noodzaak van de wetswijzigingen ten behoeve van de introductie van een opt-in-systeem, in plaats van een opt-out-systeem, voldoende zijn onderbouwd. Het heeft op dit punt verder geen opmerkingen.

2. Minder belastende alternatieven

In het Integraal Afwegingskader Kader (IAK) is beargumenteerd dat andere, eventueel minder belastende, middelen tot nu toe niet geholpen hebben om de klachten en irritatie van consumenten te beperken of terug te dringen. In eerste instantie is geprobeerd om de negatieve bijwerkingen als gevolg van telemarketing te mitigeren door middel van zelfregulering. Omdat dit onvoldoende werkte, is het BMNR in 2009 wettelijk verankerd in de telecommunicatiewet. Parallel is door de sector verder gewerkt aan zelfregulering, bijvoorbeeld met de ‘code telemarketing’. Het ministerie wil op zich vasthouden aan de combinatie van zelfregulering binnen de sector en wettelijk verzekerde bescherming, maar vindt het gelet op de knelpunten nu wel nodig het beschermingsniveau voor consumenten te verhogen door middel van wettelijke maatregelen. Een belangrijke reden voor de wetswijziging is het gegeven dat natuurlijke personen, ondanks een inschrijving in het BMNR, gebeld kunnen worden op basis van een ‘klantrelatie’. Wanneer zij dit niet op prijs stellen kunnen zij verzet aantekenen. Maar door de combinatie van onbekendheid met het recht van verzet en het bekende BMNR wordt dit in veel gevallen niet gedaan. Om de onduidelijkheid/verwarring op dit punt voor consumenten tegen te gaan, is gekozen voor een opt-in-systeem, waarbij telemarketing gericht op natuurlijke personen alleen is toegestaan wanneer hier expliciet toestemming voor is gegeven. Het BMNR wordt afgeschaft. Uit de toelichting blijkt niet of en zo ja welke mogelijk minder belastende, alternatieven voor deze beleidskeuze zijn overwogen en verworpen.

2.1 Het college adviseert in de toelichting te verduidelijken of en zo ja welke alternatieven zijn overwogen voor afschaffing van het Bel-me-niet-register om ervoor te zorgen dat natuurlijke personen hun rechten effectueren.

Voor zover de verzender gebruik maakt van contactgegevens die hij heeft verkregen in het kader van de verkoop van zijn product of dienst, kunnen deze gegevens op dit moment voor onbepaalde tijd gebruikt worden om gelijksoortige producten of diensten aan te bieden (de klantrelatie). Deze uitzondering heeft zijn oorsprong in de e-Privacyrichtlijn en zal om die reden worden behouden, aldus de toelichting. Om de consument beter te beschermen in het geval er sprake is van een ‘klantrelatie’ wordt in het wetsvoorstel de mogelijkheid geregeld om bij AMvB een termijn te stellen aan de tijd dat de klantrelatie als grond kan dienen voor telemarketinggesprekken. Ook kunnen nadere regels worden gesteld over het gebruik van deze contactgegevens en het bieden van de gelegenheid verzet aan te tekenen tegen dat gebruik. Met name de lengte van de termijn om contactgegevens te mogen gebruiken voor telemarketing is in hoge mate bepalend voor de gevolgen voor de regeldruk van het voorliggende voorstel. Zonder nadere invulling hiervan is het niet goed mogelijk om te bepalen of in het voorstel wordt gekozen voor het minst belastende alternatief.

2.2 Het college adviseert om in de toelichting bij het wetsvoorstel inzicht te bieden in de termijn die zal worden gesteld aan de tijd dat de klantrelatie als grond kan dienen voor telemarketinggesprekken.

3. Werkbaarheid

De verwachting is dat de lasten die natuurlijke personen zullen ondervinden door telemarketing als gevolg van dit wetsvoorstel zullen afnemen. Er wordt een situatie voorgesteld waarin natuurlijke personen louter gebeld kunnen worden voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden, als eerst toestemming is gegeven, dan wel als er een klantrelatie bestaat. Er wordt stilgestaan bij de "wijze van verkrijgen van toestemming". Hiervoor wordt aangesloten bij de eisen die in het kader van de AVG al worden gesteld. De kern is dat de toestemming "vrijelijk" en "geïnformeerd" is gegeven en er sprake is van een "duidelijke actieve handeling" van de consument. En de toestemming geldt voor een "specifieke verwerking" en een "specifiek doel". Het 'recht van verzet' voor ontvangers van telemarketing vindt zijn oorsprong in de e-Privacyrichtlijn en stelt geen regels aan de manier waarop het recht van verzet wordt aangeboden. De wijze waarop het recht van verzet wordt ingevuld, is op dit moment door middel van zelfregulering geregeld. Met dit wetsvoorstel worden op dit punt geen wijzigingen voorgesteld. Ook op het punt van de al wettelijk geregelde 'klantrelatie' worden geen wijzigingen voorgesteld, anders dan de mogelijkheid om via AMvB een maximale termijn in te voeren.

Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel is het al met al vooraf niet goed in te schatten hoe groot de effecten zullen zijn voor de bedrijven. Maar uit de toelichting blijkt niet of er een Bedrijfseffectentoets of MKB-toets is uitgevoerd om de effecten voor de verzenders van telemarketing nader in beeld te brengen. Uit de toelichting wordt ook niet duidelijk of er gekeken is of het wetsvoorstel 'doenlijk' is voor burgers, bijvoorbeeld aan de hand van een 'doenvermogenstoets'.⁵

3.1 Het college adviseert in de toelichting te verduidelijken of er een 'MKB-toets' is uitgevoerd om de effecten van de wetswijziging nader in beeld te brengen.

3.2 Het college adviseert in de toelichting te verduidelijken of er gekeken is of het wetsvoorstel 'doenlijk' is voor burgers, bijvoorbeeld aan de hand van een 'doenvermogenstoets'.

Aangegeven is dat het naast elkaar bestaan van het BMNR en het recht van verzet nu voor verwarring zorgt, waardoor natuurlijke personen hun rechten niet effectueren. Het BMNR is een algemeen bekend instrument, het recht van verzet niet. In de toekomst zijn consumenten op het recht van verzet aangewezen om zich te vrijwaren van ongewenste telemarketing. De verzenders van telemarketing moeten in de toekomst kunnen aantonen dat er toestemming is gegeven. Het is denkbaar dat de maatregelen, zeker in de aanloopperiode, vragen oproepen voor alle betrokkenen en er neveneffecten ontstaan. Communicatie kan bijdragen aan de effectiviteit van de maatregelen. In de toelichting is niet aangegeven hoe de ingeschrevenen in het BMNR, en meer in het algemeen, de

⁵ <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/doenvermogenstoets>;
<https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen/doenvermogen>

ontvangers van telemarketing geïnformeerd zullen worden over de maatregelen. Ook is niet vermeld hoe en wanneer geëvalueerd zal worden en welke uitgangspunten daarbij gaan gelden om de effectiviteit van de maatregelen te beoordelen.

3.3 Het college adviseert in de toelichting bij het wetsvoorstel te verduidelijken op welke wijze ingeschrevenen in het BMNR, en meer in het algemeen, de ontvangers van telemarketing geïnformeerd zullen worden over de maatregelen.

3.4 Het college adviseert een evaluatiebepaling op te nemen in het wetsvoorstel met het oog op het beoordelen van de effectiviteit van de maatregelen en het tegengaan van eventuele neveneffecten.

4. Gevolgen regeldruk

Bij het in beeld brengen van de gevolgen voor de regeldruk gaat het om de nieuwe verplichtingen die voortvloeien uit de wetwijziging of handelingen/verplichtingen die vervallen. Voor de verzenders van telemarketing (voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden) betekent het dat zij, om op basis van toestemming telemarketinggesprekken te voeren, eerst tijd, energie en middelen moeten investeren in het verkrijgen van de toestemming. Zij moeten ook aan kunnen tonen dat een toestemming is verkregen en eventueel hun administratieve processen daarop aanpassen. Op basis van gegevens over het gebruik van het BMNR wordt het aantal organisaties dat ongevraagde uitgaande telemarketing gebruikt, al dan niet in opdracht van andere organisaties, op 193 geschat. Aangegeven is dat de exploitatiekosten van het BMNR, die volledig door het bedrijfsleven worden opgevangen, zullen vervallen (€ 387.334,- in 2017 en € 446.359,- in 2018). De eventuele lastenverzwaring voor de aanbieders van telemarketing is nog niet gekwantificeerd.

De wetwijziging betekent voor de ontvangers van telemarketing een lastenverlichting, omdat zij zich niet meer hoeven te registreren in het BMNR. Daarbij worden natuurlijke personen alleen gebeld als daarvoor toestemming is gegeven. De verwachting is ook dat het opt-in-systeem tot nog meer lastenvermindering zal leiden, omdat er minder onduidelijkheid is over het instrumentarium. Het college plaats hierbij de kanttekening, dat de (ervaren) regeldruk ook kan toenemen, zeker in de aanlooperperiode, omdat er vanuit de telemarketing diverse middelen (vaker) ingezet zullen worden om toestemming te verkrijgen. De ontvangers van telecommunicatie zullen ook niet altijd weten of zij wel/niet toestemming hebben gegeven voor telemarketing en of er sprake is van een klantrelatie. En naar verwachting wordt er vaker gebruik gemaakt van het bestaande recht van verzet. De lastenverlichting en eventuele lastenverzwaring voor natuurlijke personen zijn nog niet gekwantificeerd.

4.1 Het college adviseert de gevolgen voor de regeldruk kwalitatief en kwantitatief voor zowel de ontvangers als de verzenders van telemarketing volledig in beeld te brengen in toelichting bij het wetsvoorstel.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris