

Vergaderjaar 2022–2023

35 421

Wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met het invoeren van een opt-in-systeem voor het overbrengen van ongevraagde communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden aan natuurlijke personen

Nr. 18

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2022

Op 1 juli 2021 is de Telecommunicatiewet gewijzigd. Sindsdien mogen natuurlijke personen¹ (vanaf nu: consumenten) alleen nog gebeld worden voor telemarketing doeleinden wanneer zij hier toestemming voor hebben gegeven of een klantrelatie hebben met het desbetreffende bedrijf. Bij de wetsbehandeling is met de motie van de leden Bruins en Verhoeven verzocht om bij de invoeringstoets op deze wijziging ook de rol van de Kamer van Koophandel (KvK) en de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) te betrekken.² Met deze brief deel ik mijn bevindingen uit de invoeringstoets en informeer ik de Tweede Kamer over de stand van zaken omtrent het al dan niet wettelijk vastleggen van maximale termijnen voor het benaderen van ex-klanten. Ik beschouw de motie met deze brief als afgedaan.

De invoeringstoets

De belangrijkste bevindingen uit de invoeringstoets deel ik in deze brief. Ik zal allereerst ingaan op de cijfers die bij mij bekend zijn over het aantal meldingen van consumenten over telemarketing. Vervolgens ga ik in op hoe wordt omgegaan door telemarketeers met de inhoudelijke wijzigingen van de telemarketingregels. De bijlage bevat een toelichting op de aanpak van de invoeringstoets op telemarketingregels.

Effecten van de wetswijziging op het aantal meldingen van consumenten over telemarketing

Het aantal meldingen dat de Autoriteit Consument en Markt (ACM) heeft ontvangen over telemarketing is na de wetswijziging (juli 2021 tot juli 2022) licht afgenomen ten opzichte van de periode daarvoor (juni

¹ Dit zijn consumenten en ondernemers zonder rechtspersoonlijkheid zoals bijvoorbeeld de eenmanszaak, vennootschap onder firma (vof), maatschap en commanditaire vennootschap.

² Kamerstuk 35 421, nr. 14.

2020–juli 2021). De periode is te kort om hier conclusies uit te trekken in relatie tot de wetwijziging. Uit de uitvraag bij telemarketeers komt wel naar voren dat zij een sterke afname rapporteren van het aantal personen dat (met toestemming) benaderd kan worden.

Ten aanzien van de ervaringen van consumenten geven de flitspeilingen³ over telemarketing een consistent beeld: bijna negen op de tien consumenten vindt het vervelend om benaderd te worden door telemarketeers. Dat beeld is niet gewijzigd na de wetwijziging. De ACM geeft aan dat veel consumenten die melding bij hen doen bekend zijn met de nieuwe wetgeving. Dit is in lijn met de resultaten uit de flitspeiling, waarbij meer dan de helft van de consumenten aangeeft bekend te zijn met de nieuwe regelgeving.

Effecten van de wetwijziging op de werkwijze van de organisaties die gebruik maken van telemarketing:

1. *De toepassing van de omgekeerde bewijslast*

Een belangrijk onderdeel van de wetwijziging is de omkering van de bewijslast, waardoor telemarketeers nu desgevraagd moeten aantonen aan de ACM dat zij gerechtigd zijn om een consument te benaderen voor telemarketing-doeleinden. Het blijkt niet voor alle organisaties duidelijk te zijn waar de registratie van een zogenaamde opt-in (een bewijs van toestemming of een klantrelatie) aan moet voldoen. De ACM geeft aan dat er bij telemarketeers verschillende opvattingen bestaan over wanneer een telemarketeer voldoende aantoonde dat voldaan is aan de vereisten. In juni 2022 heeft de ACM middels een persbericht⁴ aangegeven dat de opt-in verifieerbaar moet zijn en gekoppeld moet kunnen worden aan diegene die gebeld wordt. Iedere onderneming heeft een eigen bedrijfsvoering en daarbij zijn eigen processen. Bepaalde gedetailleerde voorschriften over de bewijslast zijn voor het ene bedrijf praktisch gemakkelijk uitvoerbaar, maar voor de ander juist ingewikkeld. Daarom biedt de toezichthouder ruimte aan de telemarketingsector om zelf verschillende registratiemethoden aan te dragen bij de ACM waarmee wordt aangetoond dat een individu gebeld mag worden voor telemarketing doeleinden. De ACM is als zelfstandig bestuursorgaan dat is belast met het toezicht op deze regels bevoegd de telecommunicatiewet op dit punt uit te leggen.

2. *Het aanbieden van het recht van verzet*

Telemarketeers zijn verplicht om bij het verkrijgen van de opt-in het recht van verzet aan te bieden, waardoor een consument ook bij een klantrelatie toestemming voor telemarketing kan intrekken. Zowel commerciële als ideële en charitatieve organisaties geven in de enquête aan dat mede door het aanbieden van het recht van verzet bij het ontstaan van de klantrelatie de aanwas van nieuwe donateurs en klanten is afgenomen. Ook geven deze organisaties aan niet meer hun gehele klantenbestand te benaderen. Daarnaast blijkt uit deze enquête dat organisaties het lastig vinden om de nieuwe telemarketingregels uit te leggen aan de consumenten die zij bellen.

In juli 2021 heb ik evenals de ACM voorlichting gegeven over de gewijzigde regels voor telemarketing. Gezien de wetwijziging recent nog heeft plaatsgevonden voorzie ik een natuurlijke periode van

³ De flitspeilingen worden sinds 2019 in ieder geval jaarlijks uitgevoerd en zien op algemene vragen over de ervaringen van de consumenten met telemarketing. In het kader van vergelijkbaarheid met de resultaten uit de voorgaande peilingen is de laatste flitspeiling niet aangepast aan de invoeringstoets. Voor iedere flitspeiling wordt een minimum van ongeveer 1000 respondenten gehanteerd.

⁴ ACM waarschuwt: telefonische verkopers moeten expliciete toestemming kunnen bewijzen | ACM.nl.

overgang, waarbij zowel telemarketeers als consumenten meer en meer gewend zullen raken aan de nieuwe rechten en plichten. Zo nodig zal ik deze overgang samen met de ACM ondersteunen met extra toelichting.

Motie Bruins-Verhoeven

In de motie van de leden Bruins en Verhoeven⁵ wordt mij verzocht om bij de invoeringstoets op deze telemarketing regulering te toetsen hoe in de uitvoering wordt omgegaan met persoonsgegevens en daarbij de AP te betrekken. De motie gaat specifiek in op het verstrekken van persoonsgegevens van zzp'ers aan derden en de rol van de KvK daarbij. Voor de reactie op deze motie is daarom vooral de Handelsregisterwet van belang. De rol van de KvK staat los van de regulering van telemarketingbedrijven. De Handelsregisterwet speelt wel een rol in het kader van de bescherming van de belangen van bedrijven en eenmanszaken. Onderstaande reactie is mede tot stand gekomen na overleg met de AP.

De Handelsregisterwet verplicht de KvK om bepaalde informatie die bedoeld is voor het borgen van rechtszekerheid in het economische verkeer openbaar beschikbaar te maken. Dit betreft bijvoorbeeld informatie over wie bestuurder is van een bedrijf en wie tekenbevoegd is. Het verstrekken van deze (persoons)gegevens is onderdeel van de wettelijke taak die KvK als overheidsorgaan moet vervullen. De KvK heeft dus niet de mogelijkheid het openbaar maken van de betreffende informatie te weigeren. Wel moet de KvK daarbij voldoen aan de AVG-regels en wordt zij daarop ook gecontroleerd door de AP.

De AP heeft de afgelopen jaren aangedrongen op meer ruimte voor de KvK voor het afschermen van bezoekadressen. In dat kader zijn inmiddels belangrijke aanpassingen door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) doorgevoerd, waaronder het generiek aan de openbaarheid onttrekken van het woonadres. Bezoekadressen van ondernemingen en rechtspersonen kunnen inmiddels eenvoudiger worden afgeschermd bij (waarschijnlijke) dreiging. En voor eenmanszaken wordt afscherming van het bezoekadres, wat heel vaak tevens een woonadres is, ook mogelijk zonder dat er sprake hoeft te zijn van (waarschijnlijke) dreiging. Bij afscherming van het bezoekadres moet de ondernemer wel een postadres registreren, dat openbaar blijft. Relevant voor het telemarketingdossier is verder dat ook telefoonnummers en mailadressen in het Handelsregister in de toekomst zullen worden afgeschermd.⁶ Dit geldt voor alle entiteiten. Dit alles betekent dat de verplichte openbaarheid van persoonsgegevens in het Handelsregister aanzienlijk wordt teruggedrongen. Voor meer gedetailleerde informatie verwijs ik naar de Datavisie Handelsregister⁷ die ik eind juni naar de Tweede Kamer heb gestuurd. Hierin wordt onder meer aandacht besteed aan de mogelijkheden om ongewenst commercieel gebruik van handelsregister met data zoals contactgegevens terug te dringen.

Amvb Klanttermijnen

De Telecommunicatiewetwijziging biedt een mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur (amvb) een maximumtermijn vast te stellen voor de zogenoemde klantrelatie. Een organisatie mag namelijk voor telemarketingdoeleinden contact opnemen met ex-klanten. Hiervoor is in de Telecommunicatiewet geen maximumtermijn opgenomen. Op dit

⁵ Kamerstuk 35 421, nr. 14.

⁶ Kamerstuk 32 761, nr. 240.

⁷ Ibid.

moment heeft de telemarketingbranche zichzelf hiervoor wel een termijn van maximaal drie jaar opgelegd in de Code voor Telemarketing.⁸ Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel is aangegeven door de Staatssecretaris van EZK dat een jaar na inwerkingtreding (1 juli 2021) wordt beoordeeld of het noodzakelijk is om bij amvb een maximumtermijn vast te stellen. Gelet op de zelfregulering waarop de ACM op dit moment al kan handhaven en ik geen signalen heb ontvangen van de ACM dat het ontbreken van extra regels over de klanttermijn problematisch is in het toezicht, zie ik op dit moment geen reden om op dit moment al nieuwe regelgeving over de maximale klanttermijnen aan te kondigen.

Conclusie

Uit de gesprekken die in het kader van de invoeringstoets zijn gevoerd, volgt dat er geen onbedoelde effecten zijn van de wetswijziging. Het doel van de regelgeving was het bieden van betere bescherming tegen het ongevraagd telefonisch benaderen van consumenten door bedrijven en goede doelen organisaties. Uit de invoeringstoets komt naar voren dat de gewijzigde regels inderdaad de werking hebben zoals bedoeld. Ik constateer dat er meer tijd en oefening met de nieuwe regels nodig is voor zowel consumenten als telemarketeers, om de wet zijn volledige werking te laten krijgen. Dit zal ik zo nodig ondersteunen, met de ACM.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens

⁸ Code voor Telemarketing 2021.

DE INVOERINGSTOETS ALS NIEUWE TOETS EN DE AANPAK BIJ DEZE WETSWIJZIGING

De invoeringstoets is een nieuw evaluatie-instrument dat door de Minister voor Rechtsbescherming als volgt is getypeerd: «*een lichtvoetige bestudering van de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk, met bijzondere aandacht voor de gevolgen voor de doelgroep en de uitvoering. Deze toets wordt uitgevoerd op het vroegst mogelijke moment waarop iets nuttigs gezegd kan worden over de werking van regelgeving in de praktijk, en onderscheidt zich daarmee van de uitgebreidere en diepgaandere wetsevaluaties.*»⁹ In de invoeringstoets op de wijziging van de Telecommunicatiewet heb ik de nadruk gelegd op hoe de regeling uitpakt voor mensen en organisaties waarvoor de regeling is bedoeld. Behalve een toezichthouder is er voor deze wet namelijk geen uitvoerende organisatie.

Aanpak invoeringstoets telemarketingwetgeving

De invoeringstoets toetst of wet- en regelgeving het gewenste effect heeft en of er onbedoelde effecten zijn. Aan de hand van de memorie van toelichting bij de wetswijziging is een kader aan onderwerpen opgesteld waar in de invoeringstoets op is ingegaan. Ook is nagegaan of dit kader aansluit bij de uitvoerings- en handhavingstoets van de toezichthouder ACM. Op basis hiervan zijn de ervaringen met de belangrijkste wijzigingen van deze wet, zoals onder andere de omkering van de bewijslast en het opt-in-systeem uitgevraagd onder organisaties die gebruik maken van telemarketing en de ACM. Om mogelijke onbedoelde effecten in kaart te brengen is niet alleen gericht gevraagd naar de hiervoor omschreven onderwerpen, maar is ook gevraagd of de wetswijziging andere effecten tot gevolg heeft gehad.

Voor deze invoeringstoets heb ik input opgehaald bij brancheorganisaties¹⁰ van de telemarketingsector en via enquêtes bij organisaties die gebruikmaken van telemarketing. Verder zijn consumenten benaderd over hun ervaringen met telemarketing. Hiervoor zijn de diverse flitspeilingen¹¹ over telemarketing gebruikt. Met de Autoriteit Consument en Markt (ACM) heb ik gesproken over haar waarnemingen als toezichthouder op deze telemarketing regelgeving.

⁹ Brief inkleuring en stand van zaken invoeringstoets, Kamerstuk 35 510, nr. 96 en Brief met reactie op aanvullende verzoeken inzake de invoeringstoets, Kamerstuk 35 510, nr. 103.

¹⁰ Aan de brancheorganisaties Klantenservice Federatie (KSF), Data Driven Marketing Association (DDMA), Goede Doelen Nederland (GDN) is gevraagd om inbreng te leveren ten aanzien van de gevolgen van de wetswijziging voor hun achterban. Ook is met behulp van deze organisaties een enquête uitgezet onder organisaties die gebruikmaken van telemarketing als wervingsmethode. Hier hebben ongeveer 70 partijen op gereageerd.

¹¹ De flitspeilingen worden sinds 2019 in ieder geval jaarlijks uitgevoerd en zien op algemene vragen over de ervaringen van de consumenten met telemarketing. In het kader van vergelijkbaarheid met de resultaten uit de voorgaande peilingen is de laatste flitspeiling niet aangepast aan de invoeringstoets. Voor iedere flitspeiling wordt een minimum van ongeveer 1000 respondenten gehanteerd.