Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen.

1. Wat is de aanleiding?
Uit verschillende hoeken van de samenleving zijn de afgelopen jaren signalen ontvangen over problemen met de verkoopmethode telemarketing. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM), die toeziet op de naleving van de regels voor telemarketing, sprak in 2017 16 bedrijven aan op hun gedrag. De ACM signaleert al jaren dat er duizenden meldingen over telemarketing bij Consuwijzer worden ingediend. Ook belangenbehartigers van consumenten hebben naar aanleiding van onderzoek onder hun leden aandacht gevraagd voor de bescherming van consumenten tegen ongewenste telemarketing. Daarnaast besteden consumentenmedia regelmatig aandacht aan telemarketing en is er vanuit de Tweede Kamer aandacht gevraagd voor dit onderwerp. Al deze signalen uit de samenleving zijn aanleiding geweest om kritisch naar het systeem van bescherming van natuurlijke personen tegen telemarketing te kijken.

Het voorstel van de Europese Commissie om de ePrivacyrichtlijn te herzien mede aanleiding geweest om het huidige Nederlandse systeem van telemarketing tegen het licht te houden. Volgens het voorstel zou de verzender voor alle vormen van directmarketing eerst toestemming moeten vragen aan de eindgebruiker die natuurlijke persoon is.

2. Wie zijn betrokken?
Stakeholders bij de wijziging van dit wetsvoorstel zijn (vertegenwoordigers van) verzenders van telemarketing (zowel de opdrachtgevers als de opdrachtnemers), (vertegenwoordigers van) natuurlijke personen die telemarketing ontvangen, de ACM als toezichthouder en het Bel-me-niet register (BMNR)als uitvoerende organisatie in het huidige systeem.

3. Wat is het probleem?
Op basis van de signalen, meldingen, onderzoeken en gevoerde gesprekken zijn vijf knelpunten naar voren gekomen. Ten eerste is geconstateerd dat consumenten geen prijs stellen op ongevraagde telemarketinggesprekken. Dit blijkt onder andere uit het hoge aantal inschrijvingen in het BMNR, dat is opgelopen tot bijna 10 miljoen telefoonnummers.

Ten tweede is geconstateerd dat natuurlijke personen relatief kwetsbaar zijn voor telemarketing. Sinds de invoering van het opt-out-systeem voor telemarketing 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 en de daarmee mogelijk gepaard gaande hinder, irritatie en inbreuk op de privacy. Telemarketing verschilt van andere vormen van direct marketing omdat het al op het moment van bellen actie van de ontvanger (negeren, gesprek afwijzen, gesprek opnemen) vraagt. Het ligt voor de hand om natuurlijke personen net zo goed te beschermen tegen telemarketing als tegen andere vormen van directmarketing.

Ten derde veroorzaakt het onbegrip en irritatie dat natuurlijke personen nog voor onbepaalde tijd gebeld mogen worden nadat zij bij een partij een product of dienst hebben gekocht. Zeker wanneer zij staan ingeschreven bij het BMNR, en/of de overeenkomst actief hebben beëindigd.

Ten vierde is uit de verschillende signalen gebleken dat natuurlijke personen onbekend zijn met het recht van verzet en zich als gevolg daarvan niet effectief kunnen vrijwaren van telemarketing. Ondanks een inschrijving in het BMNR kunnen natuurlijke personen gebeld worden op basis van een klantrelatie. Wanneer zij dit niet op prijs stellen kunnen zij verzet aantekenen. Door de combinatie van onbekendheid met het recht van verzet en het bekende BMNR wordt dit in veel gevallen echter niet gedaan. Doordat geen verzet wordt aangetekend kunnen toekomstige telemarketinggesprekken van deze verzender nog steeds plaatsvinden, en is de natuurlijke persoon niet in staat om zich effectief van telemarketing te vrijwaren.

Tot slot is gebleken dat er problemen zijn met de handhaafbaarheid van de huidige telemarketingregels, waardoor de ACM niet effectief toezicht kan houden. Uit een analyse van de rechtspraak naar aanleiding van handhavingsbesluiten van de ACM, blijkt dat de bewijslast voor de ACM hoog is waardoor handhaving complex is11. De rechter heeft bepaald dat de ACM moet

4. Wat is het doel?

Dit wetsvoorstel heeft als doel onbegrip en irritatie als gevolg van telemarketing weg te nemen, de privacy van natuurlijke personen beter te beschermen en het instrumentarium dat natuurlijke personen ter beschikking hebben om zich te verweren tegen telemarketing te verhelderen. Verder wordt geregeld dat het toezicht op deze regels effectiever kan worden uitgevoerd. Dit wetsvoorstel is onderdeel van de Consumentenagenda, waarmee het kabinet een aantal belangrijke consumentenproblemen aanpakt.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?
Telemarketing is een marketinginstrument waarmee vraag en aanbod bij elkaar worden gebracht en op die manier de handel in producten en diensten bevordert. Bedrijven kunnen met telemarketing hun producten en diensten aan potentiele klanten aanbieden. Consumenten krijgen een aanbod voor een product of dienst, kunnen verschillende aanbieders vergelijken en kunnen zo in hun behoeften voorzien. Telemarketing is in die zin een facilitator van het handel en bevordert concurrentie. Telemarketing speelt zo als onderdeel van brede marketingstrategieën van bedrijven haar rol in de economie.

De afgelopen jaren is gebleken dat marketing in den brede negatieve bijwerkingen kan hebben. Deze negatieve effecten komen met name bij de ontvanger van de marketing terecht, doordat hij zich aangetast voelt in de privacy, hinder ondervindt, marketing niet altijd op prijs stelt en daardoor irritatie en onbegrip ervaart. Het is de taak van de overheid om enerzijds handel niet onnodig te belemmeren, en anderzijds eventuele negatieve gevolgen te mitigeren. In de telecommunicatiewet zijn daarom spelregels opgenomen die voorwaarden stelt voor het overbrengen van communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden. Dit kader borgt de belangen van ontvanger.

6. Wat is het beste instrument?
In eerste instantie is geprobeerd om de negatieve bijwerkingen als gevolg van telemarketing te mitigeren door middel van zelfregulering. Dit bleek het belang van de ontvanger onvoldoende te borgen, waardoor het register in 2009 wettelijk is verankerd in de telecommunicatiewet 11.7. Sindsdien is het aantal inschrijvingen in het register opgelopen tot bijna 10 miljoen telefoonnummers. Parallel aan dit wettelijke instrument is er door de sector gewerkt aan zelfregulering (bijv. met de code telemarketing). Het niveau van bescherming dat door de zelfregulering en de wettelijke bescherming wordt geboden blijkt onvoldoende de negatieve bijwerkingen te mitigeren (zie antwoord op vraag 1). Het beschermingsniveau moet daarom worden verhoogd. De combinatie van zelfregulering, waarbij de sector ruimte voor invulling wordt geboden, en wettelijk verzekerde bescherming past echter nog steeds goed bij deze situatie.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?
De grootste gevolgen van dit wetsvoorstel zijn voor bedrijven die telemarketinggesprekken voeren of hun producten en diensten via telemarketing aanbieden, en voor natuurlijke personen die telemarketinggesprekken ontvangen.
Natuurlijke personen kunnen als gevolg van dit wetsvoorstel niet meer ongevraagd gebeld worden voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden. Bedrijven die op dit moment op deze manier hun producten of diensten aanbieden kunnen dit in de toekomst niet langer doen. In plaats daarvan moeten zij toestemming voor het gesprek hebben, of zij moeten een andere manier zoeken om een aanbod te doen. De gevolgen voor deze groep bedrijven kunnen uiteenlopen van het aanpassen van de bedrijfsvoering tot omzetdaling doordat minder potentiele klanten benaderd kunnen worden.
Bedrijven die telemarketinggesprekken met natuurlijke personen voeren in opdracht van andere bedrijven worden ook geraakt. Voor deze groep kunnen de gevolgen variëren van het voeren van ander soortige gesprekken (op basis van toestemming) tot het ontvangen van minder opdrachten en een omzetdaling doordat de opdrachtgever voor andere marketingkanalen kiest.
Als gevolg van dit wetsvoorstel worden natuurlijke personen niet meer ongevraagd gebeld. Dit beschermt de privacy en vermindert irritatie en onbegrip bij natuurlijke personen.
Met dit wetsvoorstel wordt de effectiviteit van de handhaving van de telemarketingregels door ACM verbeterd.