

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

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

(conceptdatum: 19 juni 2020)

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag dat de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat over dit wetsvoorstel heeft uitgebracht. Ik dank de leden van de fracties voor de gestelde vragen. Graag ga ik op deze vragen in.

In het verslag hebben de leden van diverse fracties vragen gesteld over de onderdelen van het wetsvoorstel. Deze nota naar aanleiding van het verslag volgt de indeling van het verslag. Voor de leesbaarheid en raadpleegbaarheid van deze nota zijn de antwoorden op de vragen genummerd

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

1. De leden van de GroenLinks-fractie zijn blij dat er een opt-in-regime komt voor telemarketing. Zij vinden het namelijk, net als de meeste mensen, ergerlijk dat men ongewenst via de telefoon wordt lastig gevallen met allerlei aanbiedingen. Ook vinden zij dat de privacy van de consument beschermd moet worden. Met deze wet sluit de regering zich ook netjes aan bij wat de Europese Commissie vraagt. Toch maken deze leden zich zorgen over één groep die ook gebruik maakt van telemarketing om ons land juist een beetje beter te maken. Het gaat hier om erkende goede doelen. Zeker in de huidige crisistijd zijn zij van belang bij het ondersteunen van zorgpersoneel en andere initiatieven om door deze coronacrisis heen te komen. Tegelijkertijd zien deze leden ook dat de fondsenwerving van deze goede doelen lastiger verloopt omdat collectes en werving op straat zijn stopgezet. En als door deze wet ook nog hun telemarketing vervalst, heeft dit negatieve gevolgen voor de inkomsten van deze organisaties terwijl deze nu van essentieel belang zijn. Wat vindt de regering van deze situatie? Heeft zij bij het opstellen van dit wetsvoorstel het meest recente onderzoek van Zest mee genomen, waaruit blijkt dat er naar verwachting tientallen miljoenen minder beschikbaar zullen zijn voor maatschappelijke projecten en activiteiten? Zo nee, is zij bereid om hier nader naar te kijken om de gevolgen voor goede doelen van dit wetsvoorstel in kaart te brengen? Kan de regering hierbij ook beide onderzoeken van Kantar en Zest tegenover elkaar zetten?

De coronacrisis heeft een impact op alle mensen, bedrijven en andere organisaties in de Nederlandse samenleving. Dit is niet anders voor goede doelen. Ik begrijp dat goede doelen als gevolg van de maatregelen voor een 1,5-metersamenleving minder mogelijkheden hebben om fondsen en sympathisanten te werven. Ik verwacht echter dat ook goede doelen, net zoals de rest van de samenleving, zo innovatief mogelijk te werk gaan om binnen de mogelijkheden hun werkwijze voort te zetten. Ik vind het daarom niet in de rede liggen om dit wetsvoorstel, dat een reactie is op jarenlange problemen met telemarketing, als gevolg van de huidige (en normaliter tijdelijke) crisis aan te passen.

Het onderzoek van Zest is mij aangeboden nadat dit wetsvoorstel bij uw Kamer aanhangig is gemaakt. De resultaten daarvan zijn dus niet betrokken bij de voorbereiding hiervan. Wel heb ik verschillende andere publicaties van Goede Doelen Nederland, Nederland Filantropieland en het centrum voor filantropische studies, en informatie die is verzameld tijdens gesprekken met vertegenwoordigers van goede doelen betrokken bij de voorbereiding¹²³

Ik heb het onderzoek van Zest bestudeerd. Ik constateer dat de resultaten van het onderzoek dit wetsvoorstel ondersteunen. Ik herken in de resultaten een positieve grondhouding tegenover goede doelen, omdat de meerderheid van de ondervraagden (83,6%) het goed vindt, of er neutraal tegenover staat, dat goede doelen hen persoonlijk benaderen om steun te vragen⁴. Uit het onderzoek blijkt wat mij betreft ook dat deze positieve grondhouding grenzen kent. Uit de resultaten blijkt namelijk dat de meerderheid van de ondervraagden (52,3%) het vrijwel nooit op prijs stelt als ze door goede doelen worden gebeld, wanneer zij daar nog geen klant of donateur zijn⁵. Dit ondersteunt het voorstel voor een verbod op ongevroegde telemarketing, en de introductie van een opt-in-systeem. De resultaten ondersteunen bovendien ook het feit dat het wetsvoorstel geen uitzonderingspositie voor goede doelen in het opt-in-systeem bevat. Slechts een minderheid (33,3%) van de ondervraagden is van mening dat goede doelen hen makkelijker moeten kunnen benaderen dan commerciële organisaties⁶. De uitkomsten van het onderzoek uitgevoerd in opdracht van goede doelen hebben de regering daarom niet op andere gedachten gebracht over de positie van goede doelen in het voorgestelde opt-in-systeem.

2. De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben oog voor de problematiek rondom ongewenste telemarketing en hebben daarom een positieve grondhouding tegenover een wijziging van de Telecommunicatiewet in dit verband. Om voldoende consumentenbescherming te garanderen, zijn zij echter van mening dat de voorliggende wetswijziging aanscherping behoeft. In dit kader hebben de leden van de PvdA-fractie enkele vragen. De leden van de PvdA-fractie kunnen zich niet vinden in de uitzondering die wordt gemaakt voor het bellen van bestaande of voormalige klanten. Wat is de inschatting van de regering van het aandeel telefoontjes aan bestaande of voormalige klanten binnen de telemarketing? Deelt de regering de mening van leden van de PvdA-fractie dat vanwege deze uitzondering het aantal ongewenste telefoontjes van bedrijven en instellingen in de praktijk nauwelijks zal afnemen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom houdt u dan vast aan deze uitzondering?

In het huidige opt-out-systeem mag de verzender van telemarketing, ook als een telefoonnummer in het Bel-me-niet Register (BMNR) staat ingeschreven, gebruik maken van contactgegevens die hij heeft verkregen in het kader van de verkoop

¹ Het Nederland Donateurspanel, te benaderen via <https://www.wwav.nl/contentpage/3>

² Geven in Nederland: Publicatie Geven in Nederland 2020: <https://www.geveninnederland.nl/publicatie-geven-in-nederland-2020/>

³ Goede Doelen Nederland: Feiten en Cijfers goede doelen, te benaderen via <https://www.goededoelennederland.nl/sector/sectoronderzoek/feiten-cijfers-over-goede-doelen>.

⁴ Zest Marketing: Onderzoek naar opinies, percepties en houding van het Nederlandse publiek ten aanzien van goede doelen en de persoonlijke telefonische benadering, slide 25. Te benaderen via https://www.goededoelennederland.nl/system/files/public/Sector/Resultaten%20onderzoek%20onder%20de%20Nederlandse%20bevolking%202020%20_versie%2028%20mei.pdf

⁵ Idem, slide 38.

⁶ Idem, slide 28.

van een product of dienst of in het kader van schenking aan een ideële of charitatieve organisatie om gelijksoortige producten of diensten aan te bieden, mits de verzender de ontvanger duidelijk en expliciet de gelegenheid heeft geboden om kosteloos en op gemakkelijke wijze verzet aan te tekenen. Dit noemen we telemarketing op basis van een klantrelatie. Uit gesprekken met de sector kwam naar voren dat zo'n 80% van de telemarketinggesprekken onder de klantrelatie of met toestemming plaatsvindt. De sector heeft met zelfregulering de periode dat een klant nog gebeld mag worden beperkt. Op deze manier wordt beter aangesloten bij de verwachtingen en behoeften van natuurlijke personen en neemt het aantal ongewenste telemarketinggesprekken naar verwachting af. De *ongevraagde* telemarketinggesprekken ($\pm 20\%$) komen zonder een klantrelatie of vooraf afgegeven toestemming tot stand en sluiten daardoor minder aan bij de verwachtingen en behoeften van natuurlijke personen. Door dit wetsvoorstel zijn deze ongevraagde telefoongesprekken straks niet meer toegestaan. De regering verwacht dat dit wetsvoorstel, aangevuld met de versterkte zelfregulering, zal leiden tot een forse afname van het aantal ongewenste telefoontjes, zonder dat het economisch belang van telemarketing volledig uit het oog wordt verloren.

3. Deelt de regering de opvatting van de leden van de PvdA-fractie dat bescherming van de consument het primaire doel moet zijn van voorliggende wetswijziging? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe rijmt de regering de uitzondering voor het bellen van bestaande en voormalige klanten met het onderzoek waaruit blijkt dat het overgrote deel van de consumenten – klant of geen klant – niet gebeld wil worden?

Ja, het primaire doel van dit wetsvoorstel is inderdaad het beter beschermen van natuurlijke personen, waaronder consumenten, tegen (ongevraagde) telemarketing. Daartoe heeft de regering ook in dit wetsvoorstel duidelijk de positie van natuurlijke personen versterkt door het huidige opt-out-systeem voor ongevraagd bellen af te schaffen en te vervangen door een opt-in-systeem. Ook de klantrelatie kan, indien zelfregulering op dit punt onvoldoende soelaas biedt, scherper worden gereguleerd door middel van een amvb, waarmee de klantrelatietermijn kan worden beperkt. Bovendien verwacht ik ook dat door de simplificatie van het systeem en de verbeterde zelfregulering de irritatie afneemt. Ten slotte ben ik van mening dat telemarketing niet alléén nadelen heeft. Natuurlijke personen kunnen ook profiteren van telemarketing, mits de gesprekken aansluiten bij hun verwachtingen en behoeften.

Gelet op het bovenstaande, en gelet op andere belangen die ik ook heb meegewogen bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel, zoals die van bedrijven en goede doelen, zie ik op dit moment onvoldoende aanleiding om te verbieden dat natuurlijke personen op basis van een klantrelatie worden gebeld met een aanbod voor eigen, gelijksoortige producten of diensten.

4. Deze leden merken op dat in de naar aanleiding van deze wetswijziging herziene reclamecode Telemarketing de telemarketingsector heeft bepaald dat bedrijven en instellingen voormalige klanten na afloop van een overeenkomst of laatste afname van een product maar liefst drie jaar mogen benaderen via telemarketing. Hoe bezieet u deze aanpak in het licht van onderzoek waaruit blijkt dat slechts 1% van de respondenten achter een termijn van drie jaar staat? Is de regering het met de leden van de PvdA-fractie eens dat een termijn van drie jaar veel te lang is? Zo nee, waarom niet? Indien de sector blijft vasthouden aan deze

termijn, is de regering dan bereid zelf een maximale termijn te stellen? Zo ja, welke maximale termijn heeft de regering voor ogen? Zo nee, waarom niet?

Uit onderzoek van Kantar Public⁷ blijkt dat een onbepaalde termijn van de klantrelatie niet strookt met de verwachtingen die ontvangers van telemarketing hebben. Met de herziene Reclamecode Telemarketing heeft de sector het initiatief genomen om te voorkomen dat natuurlijke personen oneindig gebeld worden. De sector is tot een maximumtermijn van drie jaar gekomen met daarnaast de mogelijkheid om een uitzondering op de deze termijn aan te vragen bij de 'Klanttermijn Commissie' door middel van het indienen van een beargumenteerde afweging waar de adverteerder de belangen van, en de impact op, de ontvanger afweegt tegen de belangen van zijn organisatie. De regering blijft de ruimte bieden om, gedurende een redelijke termijn, klanten met een aanbod voor gelijksoortige producten of diensten te benaderen. Indien zelfregulering onvoldoende verbetering oplevert, zal bij algemene maatregel van bestuur (amvb) een maximumtermijn worden gesteld. Bij de voorbereiding van een eventuele amvb zal worden bezien welke termijn passend is en of onderscheid moet worden gemaakt tussen verschillende soorten telemarketing.

2. Juridisch kader

2.1. ePrivacyrichtlijn

5. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan toelichten wat de werkingssfeer van de genoemde richtlijn is. Maakt deze richtlijn een onderscheid tussen de bedoelde communicatie gericht op natuurlijke personen of consumenten en bedrijven, nu het doel van de richtlijn is de bescherming van de persoonlijke levenssfeer? Zo ja, welke invloed heeft dit op de uitwerking van het wetsvoorstel?

De ePrivacyrichtlijn verplicht lidstaten om abonnees die natuurlijke personen zijn te beschermen met ofwel een opt-out-systeem ofwel een opt-in-systeem. De ePrivacyrichtlijn geeft lidstaten ruimte om zelf een afweging te maken ten aanzien van andere soorten abonnees⁸. Nederland heeft bij de implementatie van de ePrivacyrichtlijn voor telemarketing gekozen voor een opt-out-systeem, met een centraal register waarin de contactgegevens worden opgenomen van natuurlijke personen die te kennen hebben gegeven geen telemarketing te willen ontvangen. Met dit wetsvoorstel wordt het opt-out-systeem vervangen door een opt-in-systeem voor natuurlijke personen. Dit is verenigbaar met de ePrivacyrichtlijn.

6. Kan de regering eveneens toelichten of de op dit moment lopende onderhandelingen over het omzetten van de ePrivacyrichtlijn in een verordening naar verwachting ook materiële wijzigingen met betrekking tot de werkingssfeer zal inhouden? Zo ja, is de verwachting dat als gevolg hiervan de Telecommunicatiewet andermaal aangepast zal moeten worden of wordt deze met de voorgestelde wijzigingen toekomstbestendig, nu het voorstel van de Europese Commissie een algemene opt-in inhoudt, overeenkomstig het wetsvoorstel?

⁷ Kantar Public, 'Onderzoek houding ten opzichte van telemarketing', april 2019 in opdracht van het Ministerie van EZK.

⁸ Artikel 13, vijfde lid, van de Richtlijn 2002/58/EG

In januari 2017 heeft de Europese Commissie een voorstel gepubliceerd voor een verordening om de ePrivacyrichtlijn te herzien⁹. De onderhandelingen hierover lopen nog. Binnen de Europese Raad is nog geen overeenstemming (algemene oriëntatie) bereikt. De regering verwacht ten aanzien van de werkingssfeer geen grote veranderingen bij een eventuele vervanger van het voorgestelde artikel 11.7 van de Telecommunicatiewet.

Indien de ePrivacyrichtlijn in de toekomst zal worden vervangen door een verordening, zal dit overigens zonder meer een wijziging van de Telecommunicatiewet vergen. Dit houdt verband met het verschil in karakter tussen EU-richtlijnen en EU-verordeningen. EU-richtlijnen zijn verbindend ten aanzien van het resultaat en moeten door de lidstaten worden omgezet in nationale regelgeving. EU-verordeningen zijn rechtstreeks toepasselijk in de nationale rechtsorde en mogen daarom juist *niet* worden omgezet in nationale regelgeving. Praktisch zou dit betekenen dat een aantal artikelen van de Telecommunicatiewet, waaronder artikel 11.7, zou moeten worden gewijzigd en/of zou moeten worden vervangen door een bepaling die het handelen in strijd met een dergelijke verordening strafbaar stelt.

2.2. Artikel 11.7 Telecommunicatiewet

7. De leden van de VVD-fractie vragen de regering toe te lichten welke andere direct-marketing-middelen naast telemarketing onder het huidige artikel 11.7, vijfde tot en met elfde lid, vallen.

Het huidige artikel 11.7, vijfde tot en met elfde lid, heeft betrekking op het overbrengen van ongevraagde communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden aan abonnees of gebruikers op *een andere manier* dan met gebruik van automatische oproep- en communicatiesystemen zonder menselijke tussenkomst, faxen en elektronische berichtentussenkomst, faxen en elektronische berichten. Hieronder valt niet alleen klassieke telefonie, maar ook (video)bellen via skype of whatsapp. Voor zover bij de regering bekend vindt dit soort gesprekken in de praktijk overigens niet of nauwelijks plaats.

8. De leden van de GroenLinks-fractie hebben nog enkele gedetailleerdere vragen over de positie van goede doelen in dit wetsvoorstel. Zij begrijpen dat met het huidige Bel-me-niet-register alleen consumenten met een financiële, warme, klantrelatie benaderd kunnen worden door organisaties. Deze regel maakt dat het voor commerciële bedrijven makkelijker is om consumenten te benaderen wanneer zij bijvoorbeeld een product bij hen gekocht hebben. Deze leden vinden de relatie van een commercieel bedrijf der mate anders dan een maatschappelijke organisatie. Hoe kijkt de regering aan tegen de verschillen tussen commerciële bedrijven en goede doelen? Heeft de regering oplossingen voor de moeilijkheden die goede doelen kunnen krijgen door deze wet? En nog wat meer in gaand op deze klantrelatie, wat verstaat de regering onder een relatie? Kan de regering denken over een middenweg waarbij de definitie relatie breder wordt getrokken, waardoor ook consumenten die een petitie hebben ondertekend, bij een bijeenkomst aanwezig waren of eerder gedoneerd hebben benaderd kunnen

⁹ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot de eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens in elektronische communicatie, en tot intrekking van Richtlijn 2002/58/EG (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie). Te benaderen via <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0010>.

worden? Welke andere manieren heeft de regering om goede doelen tegemoet te komen?

De geconstateerde problemen die natuurlijke personen ervaren met telemarketing door commerciële organisaties zijn zeer vergelijkbaar met de problemen met telemarketing door charitatieve of ideële organisaties (hoofdstuk 3, memorie van toelichting). Ten tijde van de vormgeving van het opt-out-systeem heeft de Kamer niet gepleit voor een bijzondere positie voor goede doelen. Ook in dit wetsvoorstel worden daarom geen voorstellen gedaan om de definitie van telemarketing te wijzigen of anderszins een onderscheid te maken in de regulering van gesprekken met verschillende doeleinden.

Goede doelen mogen, net als commerciële organisaties, gebruik maken van telefoonnummers van natuurlijke personen die zij hebben verkregen in het kader van een schenking, mits bij de verzameling van die telefoonnummers de gelegenheid is geboden om kosteloos en op gemakkelijke wijze verzet aan te tekenen. De leden van de GroenLinks-fractie vinden de relatie van een commercieel bedrijf dermate anders dan de relatie met een goed doel. De regering erkent dat een charitatieve instelling een andere relatie heeft met 'klanten' dan een commercieel bedrijf. Een natuurlijk persoon die geen schenking doet maar wel aantoonbaar sympathiseert met een goed doel, zou als een klantrelatie kunnen worden gezien. De regering heeft na een zorgvuldige afweging tussen de belangen van natuurlijke personen, van ondernemers en van maatschappelijke organisaties besloten niet te kiezen voor dit ruime begrip van de klantrelatie. Het belang van het beschermen van natuurlijke personen tegen ongevroegde telemarketing staat voorop. Vanuit dat perspectief is het wenselijk om de regulering zo eenduidig en uniform mogelijk maken, zodat het voor zowel de verzenders als de ontvangers van telemarketing duidelijk is waar zij aan toe zijn. Dit komt ook de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid ten goede.

3. Aanleiding voor dit wetsvoorstel

3.1 Signalen uit samenleving over problemen met telemarketing

9. De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering op basis van een uiteenlopend scala aan argumenten heeft geconcludeerd dat de consument in het huidige opt-out-systeem onvoldoende beschermd wordt. Een aantal van deze argumenten behoeft nadere toelichting. Kan de regering toelichten wat een aantal van de meest gehoorde klachten waren over telemarketing door middel van het verkoopkanaal "telefoon"? Zagen deze klachten toe op het niet naleven van het opt-out-systeem of waren deze klachten anderszins van aard?

Consumenten klagen bij Consuwijzer en andere organisaties over telemarketinggesprekken. Uit deze klachten blijkt in belangrijke mate dat het huidige systeem voor verwarring en onbegrip zorgt bij de ontvangers van telemarketing. Zelfs als een telemarketinggesprek rechtmatig gevoerd wordt, op basis van toestemming of op basis van een klantrelatie, kan dat tot een klacht bij Consuwijzer leiden. Bijvoorbeeld omdat iemand zich niet (meer) bewust is van de afgegeven toestemming of niet begrijpt dat hij als (voormalig) klant gebeld wordt. Het naast elkaar bestaan van het BMNR en het recht van verzet als instrumenten voor natuurlijke personen om bepaalde vormen van telemarketing te weren zorgt voor verdere verwarring. Door het systeem te vereenvoudigen worden natuurlijke personen beter in staat gesteld adequaat te reageren op ongewenste

telemarketinggesprekken. Los van het onbegrip en de verwarring die telemarketinggesprekken kunnen veroorzaken, zijn er ook in deze sector partijen die zich niet aan wet- en regelgeving houden. De toezichthouder kan in deze gevallen handhavend optreden. Dit wetsvoorstel verbetert de handhavingsmogelijkheden van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) door de bewijslast om te keren en anoniem bellen te verbieden. De verwachting is, dat de combinatie van de introductie van het opt-in-systeem en de verbeterde handhaving in belangrijke mate bijdraagt aan het oplossen van de problemen. Alleen het treffen van maatregelen tot verbetering van de handhaving is onvoldoende.

10. Voorts lezen de leden van de VVD-fractie dat de regering ter onderbouwing van de stelling dat consumenten in het huidige systeem onvoldoende beschermd worden een aantal uitingen van consumentenorganisaties aanlevert. Deze leden merken echter op dat deze uitingen onder andere toezien op colportage en frauduleuze telemarketing ofwel strafbare oplichting. Kan de regering toelichten of het voorkomen van ongevraagde colportage of het tegengaan van strafbare oplichting onder de werkingssfeer of doelstellingen van het wetsvoorstel vallen? Zo nee, waarom is gekozen voor deze onderbouwing?

De leden van de VVD-fractie hebben correct gelezen dat de publicaties waarnaar wordt verwezen ook zien op andere problemen die consumenten kunnen ondervinden. Deze publicaties illustreren de maatschappelijke aandacht voor telemarketing en geven een indicatie van de urgentie. Deze publicaties zijn echter zeker niet de enige onderbouwing van dit wetsvoorstel. In hoofdstuk drie van de memorie van toelichting is aandacht besteed aan de verschillende aanleidingen, signalen en knelpunten die ten grondslag liggen aan dit wetsvoorstel.

11. De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze het toezicht op energieleveranciers wordt verscherpt, omdat consumenten nu onvoldoende worden beschermd. Deze wet biedt een goede stap richting meer consumentenbescherming, maar deze leden menen dat er nog meer gedaan zou kunnen en moeten worden. Zij vragen of, en zo ja hoe, erop wordt toegezien dat er niet als gevolg van deze wet een stijging van deur-tot-deur-verkoop van energiecontracten de kop op steekt. Hoe kan dit negatief effect worden voorkomen? Kan worden toegelicht op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de motie-Beckerman c.s. (Kamerstuk 35300-XIII, nr. 46), waarin wordt verzocht hoe het toezicht op de verkoop van energie aan de deur kan worden verscherpt en de mogelijkheden tot het verbieden van deur-tot-deurverkoop van energie of het instellen van zogenaamde colportagevrije zones te onderzoeken?

De regering is het met de SP-fractie eens dat alertheid op mogelijke verschuiving van werving via telemarketing naar andere marketingkanalen zoals colportage, straatverkoop en post gepast is. Op dit moment is het moeilijk te voorspellen hoe dit wetsvoorstel de marketing- en wervingsstrategieën van organisaties precies zou beïnvloeden. Parallel aan het verzenden van deze nota naar aanleiding van het verslag wordt u middels een verzamelbrief op het terrein van consumentenbescherming en marktordening geïnformeerd over de motie Beckerman c.s.¹⁰

¹⁰ Kamerstuk 35300-XIII, nr. 46

12. Ook vragen deze leden naar de uitvoering van motie-Beckerman c.s. (Kamerstuk 30196, nr. 664), waarin wordt verzocht consumenten beter te beschermen bij faillissementen van energieleveranciers door onder andere het stellen van strengere eisen en gedupeerden te helpen. Is de regering alsnog bereid een garantiefonds in te richten om gedupeerde klanten in geval van een faillissement van een energieleverancier tegemoet te komen?

In de beantwoording van Kamervragen over de gevolgen van faillissementen van energiebedrijven voor consumenten¹¹ is reeds ingegaan op de invulling van de motie Beckerman c.s.

3.2 Europese Commissie stelt voor ePrivacyrichtlijn te herzien

13. De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering niet wacht op de eventuele vaststelling van de ePrivacyverordening van de Europese Commissie, maar met dit wetsvoorstel zoveel mogelijk rekening heeft gehouden met de inhoud van het voorstel van de Europese commissie. Hoe ziet het Europese krachtenveld er uit? Wat is het risico dat Nederland nu toch vast vooruit loopt?

In januari 2017 heeft de Europese Commissie inderdaad een voorstel gepubliceerd voor een verordening om de ePrivacyrichtlijn te herzien. De onderhandelingen hierover lopen al geruime tijd. Binnen de Europese Raad is nog geen overeenstemming (algemene oriëntatie) bereikt. Vooralsnog lijkt er niet binnen afzienbare tijd overeenstemming te worden bereikt over de ePrivacyverordening tussen de Europese Raad, de Europese Commissie en het Europees Parlement. Gezien de signalen die uit de samenleving zijn gekomen, hecht de regering aan een spoedige oplossing van de knelpunten met betrekking tot telemarketing, en kiest de regering ervoor niet te wachten op de eventuele vaststelling van de ePrivacyverordening.

Zoals aangegeven in reactie op vragen van de VVD-fractie over de ePrivacyrichtlijn (vraag 5), is dit wetsvoorstel verenigbaar met de ePrivacyrichtlijn en inhoudelijk in lijn met het voorstel dat de Europese Commissie heeft gedaan voor een verordening om de ePrivacyrichtlijn te vervangen.

3.3 Vijf knelpunten

14. De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat een van de gesignaleerde knelpunten binnen de huidige wetgeving de relatieve kwetsbaarheid van natuurlijke personen voor telemarketing is. Naar verwachting zal het voorgestelde systeem hen betere bescherming bieden. Kan de regering toelichten of deze verwachting eveneens gebaseerd is op het voornemen om meer in te zetten op handhaving van de wet?

Ja, de bescherming van natuurlijke personen wordt onder andere verbeterd door in te zetten op verbeterde handhaving. Dit wetsvoorstel beoogt de bescherming van natuurlijke personen tegen telemarketing te verbeteren door middel van de introductie van het opt-in-systeem, de introductie van de mogelijkheid een maximumtermijn te stellen aan het bellen op basis van de klantrelatie, een verbod op anoniem bellen en het verbeteren van de effectiviteit van het toezicht.

¹¹ Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2018-2019, nr. 430 en 2239.

4. Inhoud van het wetsvoorstel

15. De leden van de VVD-fractie lezen dat naar aanleiding van de signalen over mogelijke problemen met het huidige stelsel van regulering van (tele-)marketing er contact is geweest met belangenvertegenwoordigers van organisaties die opdrachtgever of opdrachtnemer zijn van telemarketing. Bovengenoemde leden lezen eveneens dat deze gesprekken niet tot het gewenste resultaat hebben geleid. Kan de regering toelichten welke voorstellen vanuit deze belangenvertegenwoordigers gedaan zijn om de 'irritatie en problemen' weg te nemen en waarom deze door de regering als onvoldoende zijn beoordeeld?

In de jaren voorafgaand aan de voorbereiding van het wetsvoorstel is regelmatig contact geweest met de DDMA (branchevereniging voor data en marketing) en de KSF (Klantenservice Federatie) en Goede Doelen Nederland. Deze organisaties hebben verschillende voorstellen gedaan. Zo is voorgesteld om de transparantie te verbeteren door de identiteit van de beller duidelijk te maken, mogelijkheden te bieden om het toepassen van het recht van verzet schriftelijk te bevestigen en een kwaliteitsbewijs of keurmerk te introduceren voor organisaties die zich aan wet- en regelgeving en zelfreguleringcodes houden. De organisaties die zich aan deze zelfregulering verbinden zouden volgens het voorstel van DDMA en KSF door de toezichthouder een high trust benadering moeten krijgen. Dit laatste was geen begaanbare route. Uiteindelijk heb ik deze voorstellen beoordeeld als ontoereikend en van beperkte toegevoegde waarde ten opzichte van de geldende wet- en regelgeving en bestaande zelfregulering, en had ik onvoldoende vertrouwen in de bijdrage van deze voorstellen aan verbeterde bescherming van natuurlijke personen tegen ongewenste telemarketing. Voor de gewenste verbeteringen is deze wijziging van de Telecommunicatiewet noodzakelijk.

4.1.1 Invoering van een opt-in-systeem voor telemarketing

16. De leden van de VVD-fractie lezen dat het voornemen van de regering is om te bewerkstelligen dat natuurlijke personen "een keuze ten aanzien van het geven van toestemming voor toekomstige telemarketing-gesprekken" maken. Kan de regering toelichten welke eisen worden gesteld aan de wijze van vergaren van deze toestemming om te verzekeren dat deze toestemming ook daadwerkelijk bewust' is gegeven?

Voor de wijze van verkrijgen van toestemming is in de Telecommunicatiewet (artikel 11.1, onderdeel g) al inhoudelijk aansluiting gezocht bij eisen die in het kader van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) worden gesteld. Er dient sprake te zijn van een duidelijke actieve handeling, waarbij het volstrekt helder en niet ondubbelzinnig is dat er toestemming wordt verleend, bijvoorbeeld een (digitale) schriftelijke of een mondelinge verklaring. Hiertoe zou kunnen behoren het klikken op een vakje bij een bezoek aan een internetwebsite, het selecteren van technische instellingen voor diensten van de informatiemaatschappij of een andere verklaring of een andere handeling waaruit in dit verband duidelijk blijkt dat de betrokkene instemt met de voorgestelde verwerking van zijn persoonsgegevens. Stilzwijgen, het gebruik van reeds aangekruiste vakjes of inactiviteit mag derhalve niet als toestemming gelden. Bovendien mag de ontvanger niet onder druk zijn gezet om toestemming te

geven: de toestemming moet *vrijelijk* zijn gegeven. Toestemming mag niet worden geacht vrijelijk te zijn verleend indien de betrokkene geen echte of vrije keuze heeft of zijn toestemming niet kan weigeren of intrekken zonder nadelige gevolgen. De toestemming wordt geacht niet vrijelijk te zijn verleend indien geen afzonderlijke toestemming kan worden gegeven voor verschillende persoonsgegevensverwerkingen ondanks het feit dat dit in het individuele geval passend is, of indien de uitvoering van een overeenkomst, daaronder begrepen het verlenen van een dienst, afhankelijk is van de toestemming ondanks het feit dat dergelijke toestemming niet noodzakelijk is voor die uitvoering. De natuurlijke persoon heeft *geïnformeerd* toestemming gegeven, en is bijvoorbeeld geïnformeerd over de identiteit van de organisatie, het doel van elke verwerking waarvoor toestemming wordt gevraagd en de persoonsgegevens die worden verzameld en gebruikt. Ook wordt de natuurlijke persoon geïnformeerd over het recht om de toestemming weer in te trekken. Deze informatie wordt in een toegankelijke vorm en op een begrijpelijke manier in duidelijke en eenvoudige taal aangeboden. De toestemming geldt voor een *specifieke verwerking en een specifiek doel* dat niet gaandeweg verandert. Wanneer de verwerking meerdere doeleinden heeft wordt de natuurlijke persoon hierover geïnformeerd en wordt voor elk doel afzonderlijk toestemming gevraagd. Dit impliceert dat specifiek toestemming moet worden gegeven voor telemarketing ten aanzien van specifieke producten of diensten (bijv. alleen telemarketing-gesprekken voor tijdschriftenabonnementen en niet een telemarketinggesprek voor een abonnement op een krant). Ten slotte dient het net zo makkelijk te zijn om de toestemming weer in te trekken als dat het was om de toestemming te geven.

17. In de memorie van toelichting geeft de regering aan dat het gebrek aan kennis bij natuurlijke personen over het recht van verzet een van de knelpunten in het huidige systeem is. Desondanks blijft het recht van verzet ook in het voorgestelde systeem een belangrijk instrument voor consumenten om in geval van een bestaande klantrelatie of eerder gegeven toestemming voor telemarketinggesprekken zich hiervan te vrijwaren. Op welke wijze is de regering voornemens om te ondervangen dat het eerder geconstateerde gebrek aan kennis bij natuurlijke personen over dit recht van verzet ook in het voorgestelde systeem een knelpunt zal worden, zeker nu de omstandigheid dat "wanneer de invulling van het recht van verzet tot problemen leidt bij natuurlijke personen" aanleiding vormt tot het nemen van aanvullende regulerende maatregelen? Welk toetsingskader wordt hierbij gehanteerd?

Het naast elkaar bestaan van een BMNR en het recht van verzet, zorgt voor verwarring over welke instrumenten een natuurlijk persoon kan gebruiken om zich te weren tegen bepaalde telemarketinggesprekken. Bij de invoering van een opt-in-systeem verdwijnt het BMNR en blijft het recht van verzet over. Door het systeem te vereenvoudigen worden natuurlijke personen beter in staat gesteld adequaat te reageren op de handelwijze van een onderneming. Het is gebruikelijk dat het publiek, onder andere via Consuwijzer, wordt geïnformeerd over nieuwe wetgeving op het terrein van consumentenbescherming. Bij de voorbereiding van de inwerkingtreding zal nog worden gezien of aanvullende voorlichting aan het publiek nodig is. De regering verwacht daarnaast ook dat brancheverenigingen van ondernemers die gebruik maken van telemarketing (waaronder DDMA, KSF en Goede Doelen Nederland) hun verantwoordelijkheid nemen door hun achterban te informeren over de wijzigingen in de Telecommunicatiewet.

18. De leden van de VVD-fractie lezen dat met betrekking tot de wijze van het verkrijgen van toestemming aansluiting gezocht zal worden bij de eisen die in het kader van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) gesteld worden. Desondanks wordt in de memorie van toelichting vermeld dat toestemming verleend dient te worden voor een "specifieke periode". Wordt ten aanzien van dit vereiste voor een specifieke periode eveneens aansluiting gezocht bij de AVG? Deze leden menen namelijk dat het specifieke toestemmingsvereiste binnen de AVG slechts toeziet op een specifieke wijze van verwerking en op een specifiek doel, maar niet de eis stelt dat de toestemming ook voor een specifieke periode gegeven wordt. Kan de regering toelichten of in dit verband het verlenen van toestemming voor een specifieke "periode" een juiste interpretatie is van de "specifieke" toestemming binnen de AVG? Zo nee, kan de regering toelichten waarom op dit punt gekozen is voor een interpretatie afwijkend van de interpretatie gehanteerd bij de AVG?

Met betrekking tot de wijze van het verkrijgen van toestemming voor het overbrengen van ongevraagde communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden is *volledig* aansluiting gezocht bij de eisen die in het kader van de AVG zijn gesteld voor het verkrijgen van toestemming voor het verwerken van persoonsgegevens. Met de toelichting op dit wetsvoorstel is *niet* beoogd om af te wijken van de AVG.

De leden van de VVD-fractie hebben terecht opgemerkt dat de AVG niet *verplicht* dat het verlenen van toestemming voor het verwerken van persoonsgegevens voor een specifieke periode moet gebeuren. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel kan abusievelijk een verkeerde indruk zijn gewekt.

Wel wil ik benadrukken dat de algemene uitgangspunten en vereisten van de AVG, ertoe kunnen leiden dat het inrichten van toestemming voor een specifieke periode *wenselijk* is. Voor elke gegevensverwerking moeten het belang van de impact en de risico's van de inbreuk op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer afgewogen worden tegen het belang van het doel dat de verwerking nastreeft.

4.1.2 Reikwijdte van het opt-in-systeem

19. De leden van de VVD-fractie vragen de regering toe te lichten op welke wijze wordt voorzien in de regulering van telefoongesprekken met zowel een service als een direct marketing element. Kan de regering eveneens toelichten op basis van welke overwegingen is besloten om geen onderscheid aan te maken tussen commerciële, charitatieve en ideële doeleinden bij de regulering van telemarketing?

Dit wetsvoorstel reguleert gesprekken met commerciële, charitatieve of ideële doeleinden. Zoals in reactie op vragen van de GroenLinks-fractie (vraag 8) aangegeven, zijn de problemen die natuurlijke personen ervaren met telemarketing door commerciële organisaties zeer vergelijkbaar met de problemen met telemarketing door charitatieve of ideële organisaties (hoofdstuk 3, memorie van toelichting). In dit wetsvoorstel worden daarom geen voorstellen gedaan om onderscheid te maken in de regulering van gesprekken met verschillende doeleinden.

Gesprekken die geen commerciële, charitatieve of ideële doeleinden hebben, zoals servicegesprekken, vallen buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Voor deze

gesprekken geldt geen toestemmingsvereiste. Wanneer een gesprek volledig of ten dele commerciële, charitatieve of ideële doeleinden heeft geldt het toestemmingsvereiste uiteraard wel.

20. Kan de regering daarbij toelichten of de uitzondering in het voorgestelde artikel 11.7, vijfde lid, van de Telecommunicatiewet zo moet worden gelezen dat charitatieve en ideële organisaties wel toestemming hebben om gegevens die zij hebben verkregen in het kader van een schenking te gebruiken om klanten middels ongevraagde communicatie te benaderen voor gelijksoortige producten of diensten? Is dit het geval indien er sprake is geweest van een eenmalige schenking? Zo ja, betekent dit dat er volgens de regering worden gesproken van een klantrelatie als er sprake is van een eenmalige schenking?

Ja, het voorgestelde artikel 11.7, vijfde lid, van de Telecommunicatiewet voorziet in een mogelijkheid voor charitatieve en ideële organisaties om gebruik te maken van contactgegevens die zij in het kader van schenkingen verkrijgen. Voor deze organisaties gelden vervolgens dezelfde verplichtingen met betrekking tot het recht van verzet. Dit is ook het geval indien sprake is van een eenmalige schenking; ook in dat geval is sprake van een 'klantrelatie'.

21. De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering heeft besloten het belang van bescherming van consumenten en andere natuurlijke personen en hun privacy zwaarder te laten wegen dan het belang van de filantropische sector. Kan de regering toelichten op basis waarvan en op grond van welke criteria deze afweging is gemaakt? Kan de regering een reactie geven op het Zest-onderzoek dat de goede doelen zelf hebben laten opstellen? Welke mogelijkheden en onmogelijkheden zijn er om goede doelen uit te zonderen van het opt-in-systeem en hen eventueel via zelfregulering ruimte te bieden voor telemarketing? Zou dit volgens de staatssecretaris tot ongewenste situaties kunnen leiden? Kan de regering schetsen wat de voor- en nadelen zijn van het afzonderlijk en ruimer te definiëren van de klantrelatie voor goede doelen dan voor commerciële marketingdoeleinden?

In de visie van het kabinet op filantropie is het stimuleren van geefgedrag aangemerkt als een van de beleidsdoelen van de overheid ten aanzien van filantropie¹². Onder geefgedrag verstaat het kabinet de vrijwillige inzet in tijd en geld voor het algemeen maatschappelijk belang door burgers, goede doelen, vermogensfondsen, kerken en bedrijven. Hierbij maakt het kabinet een belangrijk onderscheid tussen het stimuleren om te *geven* en het stimuleren van mogelijkheden om te *vragen*, zoals bij telemarketing het geval is. Het kabinet plaatst bovendien de kanttekening dat het belang van de filantropische sector niet bovengeschied is aan andere belangen en daarom zorgvuldig wordt afgewogen tegen andere maatschappelijke belangen.

Wat het telemarketingbeleid betreft is de afweging tussen het belang van de ontvanger van telemarketing en het belang van organisaties met charitatieve en ideële doelen die aan telemarketing doen niet nieuw. Ten tijde van de introductie van het opt-out-systeem is deze afweging reeds gemaakt. In het verleden heeft toenmalig staatssecretaris Heemskerk al aangegeven dat bij de vormgeving van

¹² Kamerstukken II 2019/20, 32 740, nr. 21.

het telemarketing het uitgangspunt, namelijk het verminderen van consumentenirritatie, niet uit het oog worden verloren¹³.

Uit de probleemanalyse zoals opgenomen in hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting blijkt dat de knelpunten die nu de basis vormen voor het voorstellen van een opt-in-systeem net zo goed van toepassing zijn op charitatieve en ideële direct marketing als op commerciële direct marketing. Er lijkt bovendien onvoldoende draagvlak onder ontvangers van telemarketing om goede doelen binnen het opt-in-systeem een bijzondere positie te geven. Abonnees die natuurlijke personen zijn kunnen in het huidige opt-out-systeem zelf een uitzondering maken bij het inschrijven van hun telefoonnummer in het Bel-me-niet Register (BMNR) door aan te geven dat ze wel gebeld willen worden door goede doelen organisaties. Voor slechts 10% van de telefoonnummers die nu in het BMNR is van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Uit onderzoek onder een breed publiek blijkt dat 88% van de mensen het (vrijwel) nooit op prijs stelt gebeld te worden door goede doelen. Bij commerciële organisaties is dat tussen de 89% en 96%¹⁴. Uit datzelfde onderzoek bleek dat de meerderheid (57%) van de mensen niet vindt dat het voor maatschappelijke organisaties makkelijker zou moeten zijn om burgers te benaderen¹⁵.

Het behouden van een opt-out-systeem, als dan niet middels zelfregulering, zou bovendien tot veel verwarring en onbegrip leiden. Dit zou betekenen dat natuurlijke personen niet ongevraagd, maar alleen op basis van expliciete toestemming (opt-in) of een klantrelatie benaderd mogen worden om commerciële doeleinden en dat zij wel ongevraagd benaderd mogen worden om charitatieve of ideële doeleinden. Het is te verwachten dat het voor natuurlijke personen dan nog steeds onduidelijk, en wellicht zelfs nóg onduidelijker dan nu, wordt waarom zij door een bepaalde organisatie worden gebeld met een commercieel, ideeel of charitatief aanbod, en of zij dit middels een register of het recht van verzet in de toekomst kunnen voorkomen. Dit zou haaks staan op het streven van de regering om natuurlijke personen beter te beschermen door de regulering van telemarketing te vereenvoudigen en begrijpelijker te maken.

De regering ziet daarom onvoldoende aanleiding om concessies te doen ten aanzien van het primaire doel van dit wetsvoorstel; het beschermen van natuurlijke personen tegen ongevraagde telemarketing. Het eerder ingezette beleid op het gebied van telemarketing wordt om deze redenen voortgezet door geen onderscheid te maken tussen de verschillende doeleinden van telemarketing en ook het opt-in-systeem toe te passen op goede doelen.

Ten slotte, het feit dat er voor telemarketing door goede doelen ook een toestemmingsvereiste geldt, betekent niet dat goede doelen natuurlijke personen helemaal niet meer kunnen benaderen voor steun. Het benaderen van natuurlijke personen blijft mogelijk in het opt-in-systeem. Goede doelen kunnen telemarketing nog steeds gebruiken wanneer er expliciete toestemming is gegeven of wanneer er sprake is van een 'klantrelatie'.

In reactie op vragen van de GroenLinks-fractie (vraag 1) is de regering reeds ingegaan op het onderzoek van Zest.

¹³ Kamerstukken I 2010/11, 30661 nr. K.

¹⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 27 879, nr. 73

¹⁵ Idem.

22. De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de regering stelt dat het gebruik van automatische oproep- en communicatiesystemen zonder menselijke tussenkomst, faxen en elektronische berichten voor het overbrengen van ongevraagde communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden is verboden, tenzij de verzender kan aantonen dat de desbetreffende eindgebruiker daarvoor toestemming heeft verleend. Voor communicatiesystemen met menselijke tussenkomst, wordt zo een opt-in-systeem in plaats van een opt-out-systeem beoogd. De regering ziet op dit moment geen aanleiding om onderscheid te maken tussen commerciële, charitatieve en ideële doeleinden. De leden van de ChristenUnie-fractie zien een verschil tussen telemarketing met commerciële doeleinden enerzijds en telemarketing met ideële en/ of charitatieve doeleinden anderzijds. Met telemarketing voor ideële of goede doelen wordt een breder maatschappelijk doel gediend dan enkel het commerciële doel van de beller. Deelt de regering dit standpunt, zo vragen deze leden. Kan de regering daarbij het onderscheid tussen een ideëel en een charitatief doeleinde helder omschrijven? Deze leden merken hierbij op dat het oogmerk van de telemarketeer voor de ontvanger van een telefoontje vaak niet uitmaakt, omdat fondsenwervers op even indringende wijze via de telefoon een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer plegen als telemarketeers met een commercieel oogmerk. De regering weegt bij beleidsinitiatieven het belang van filantropie zorgvuldig af tegen andere maatschappelijke belangen, zo stelt de memorie van toelichting. De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken deze weging te expliciteren en nader toe te lichten.

In dit wetsvoorstel gaat het er om onder welke voorwaarden een bedrijf contactgegevens mag gebruiken voor telemarketingdoeleinden. Bij commerciële communicatie is het niet noodzakelijk dat iets te koop wordt aangeboden; ook het aanprijzen van een organisatie is een commercieel bericht. Het gaat om het doel van het telefoongesprek. Als het doel van het bericht is om reclame te maken, te werven of iets te verkopen dan is het bericht commercieel.

Ook ongevraagde ideële of charitatieve telecommunicatie is niet zonder meer toegestaan. Hiervoor gelden dezelfde regels als voor commerciële communicatie. De regels in dit wetsvoorstel gelden ook voor ideële berichten waarbij een denkbeeld wordt voorgelegd (idealistisch) of aandacht wordt gevraagd voor een ideaal of overtuiging. Denk hierbij aan berichten van een vakbond of politieke partij. Een bericht met een charitatief karakter is een bericht dat wordt verzonden om voor een goed doel aandacht of een gift te vragen.

Een ideëel of charitatief bericht valt alleen onder de regels van dit wetsvoorstel als het gesprek een reclame, wervend of verkoop bevorderend doel heeft. Het zal dus sterk van de inhoud van de communicatie afhangen welk doel wordt gediend met het gesprek en of er niet toch sprake is van verkapte reclame of werving. Wanneer een ideëel bericht oproept tot actie door lid te worden van een organisatie, is sprake van een wervend doel en is toestemming vereist.

Voor de vraag om de weging te expliciteren en nader toe te lichten, wijst de regering de leden van de ChristenUnie-fractie op de antwoorden op de vragen van de CDA-fractie over de positie van goede doelen (vraag 21).

23. De leden van de fractie van de ChristenUnie zien het opt-in-systeem als een belangrijke maatregel om overlast door ongewenste telemarketing te verminderen. Echter, naast telemarketing met commerciële, ideële of charitatieve doeleinden, kunnen mensen per telefoon ook gevraagd worden voor statistisch

onderzoek. Kan de regering bevestigen dat telefonische contacten voor statistisch markt- en verkiezingsonderzoek uitgezonderd blijven van de verplichtingen rondom het opt-in-systeem, zo vragen deze leden. Zo nee, waarom niet?

De regering bevestigt inderdaad dat dit wetsvoorstel enkel als doel heeft de ongewenste telemarketing voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden te reguleren. Statistisch, markt- en verkiezingsonderzoek vallen niet onder de reikwijdte van het voorgestelde artikel 11.7 van de Telecommunicatiewet, voor zover het gesprek geen commerciële, ideële of charitatieve doeleinden heeft.

24. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben vernomen dat het aantal eenmanszaken dat in het Handelsregister is ingeschreven, fors is gegroeid. Bij inschrijving in het Handelsregister wordt het telefoonnummer van de ondernemer openbaar gemaakt. De verplichte opgave van het telefoonnummer in het Handelsregister impliceert echter geen toestemming van de ingeschrevenen om benaderd te worden voor directe telemarketing. In de praktijk worden ondernemers echter wel benaderd. Graag zouden de leden van de regering willen weten of het opt-in-systeem ook geldt voor ondernemers wiens contactgegevens staan vermeld in openbare registers, zoals het Handelsregister, zodat ondernemers zelf kunnen aangeven of zij via deze gegevens benaderd willen worden voor telemarketing.

De regering is zich bewust van de problematiek met ongewenste benadering van natuurlijke personen die in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel zijn ingeschreven. Tijdens de consultatie van het wetsvoorstel zijn reacties van eenmanszaken naar voren gekomen die zich – vergeleken met consumenten – evenzeer (of zelfs meer) ergeren aan ongevraagde telemarketing. Met dit wetsvoorstel wordt een opt-in-systeem geïntroduceerd voor telefonische oproepen aan natuurlijke personen met commerciële, charitatieve of ideële doeleinden. Het toestemmingsvereiste geldt dus ook voor ondernemers zonder rechtspersoonlijkheid, waaronder eenmanszaken. Het tonen van contactgegevens in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel kan niet worden aangemerkt als toestemming voor het overbrengen van telemarketing. Wanneer contactgegevens in het handelsregister zijn opgenomen dient ook uitdrukkelijk voorafgaande toestemming te worden gevraagd voor telemarketing gericht aan eenmanszaken.

4.1.3 Wijze van verkrijgen van toestemming

25. De leden van de CDA-fractie lezen dat de toestemming geldt voor een specifieke verwerking en een specifiek doel dat niet gaandeweg verandert. Voor de invulling van geldige toestemming wordt net als in de huidige Telecommunicatiewet (artikel 11.1, onderdeel g) aangesloten bij de AVG. De regering introduceert in de memorie van toelichting twee vereisten om aan het element "specifiek" te voldoen: toestemming is alleen dan specifiek genoeg wanneer men ten aanzien van specifieke productgroepen/diensten en voor een specifieke periode toestemming voor telemarketing vraagt. Kan de regering toelichten hoe de vereisten van "specifieke productgroepen/diensten en voor een specifieke periode" zich verhouden tot het vereiste van specifieke toestemming in de AVG? Is dit een verdergaande bepaling dan de AVG? Wat is de meerwaarde van het aanvullend vragen van toestemming voor een specifieke periode, als de periode van de klantrelatie via zelfregulering (of bij amvb) al wordt/is geborgd?

De regering verwijst voor het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over de 'specifieke periode' naar het antwoord op eerdere vragen van de VVD-fractie (vraag 18). Daarnaast merkt de regering op dat het belangrijk is om onderscheid te maken tussen de periode waarvoor *toestemming* wordt gevraagd en de termijn van de *klantrelatie*. De toestemming en de klantrelatie zijn verschillende gronden om een telemarketinggesprek te voeren. Er zijn situaties denkbaar waarin een natuurlijk persoon via internet, bijvoorbeeld via een prijsvraag, toestemming geeft voor telemarketing zonder dat daar sprake is van een verkoop. In deze situaties is er ook geen sprake van een klantrelatie.

26. Hoe verloopt de afbakening van 'specifieke productgroepen/diensten' in de praktijk? Bestaat hier een risico dat er een reeks aan opties wordt aangeboden?

Toestemming voor telemarketing moet ten aanzien van specifieke producten of diensten worden gegeven (bijv. toestemming aan een bedrijf voor telemarketinggesprekken voor tijdschriftenabonnementen, maar niet voor een abonent op een krant). Het is mogelijk dat partijen op hetzelfde moment voor verschillende producten of diensten toestemming voor telemarketing vragen aan natuurlijke personen, bijvoorbeeld door middel van vakjes die aangekruist kunnen worden. Zo lang toestemming wordt gevraagd conform de AVG vindt de regering het niet waarschijnlijk dat hier risico's ontstaan. In het voorgaande voorbeeld mogen de vakjes uiteraard niet vooraf aangekruist zijn.

27. De leden van de SP vragen of het mogelijk is dat een toestemming pas wordt verleend op het moment dat men daadwerkelijk wordt gebeld. Met andere woorden, mag een energieleverancier potentiële klanten bellen met de vraag of zij toestemming geven voor het vervolg van het gesprek? Deze leden vragen dit met het oog op kwetsbare mensen die eenmaal in gesprek niet meer durven te weigeren en deze wet er juist voor is bedoeld deze groep hiertegen te beschermen.

Natuurlijke personen mogen niet gebeld worden, tenzij zij daarvoor voorafgaand toestemming hebben verleend. Bellen om toestemming te verkrijgen voor een telemarketinggesprek is niet toegestaan. Een dergelijk gesprek is op zichzelf al een gesprek met commerciële, ideële of charitatieve doeleinden. In het voorbeeld van de leden van de SP-fractie, zou een energieleverancier enkel mogen bellen als er al sprake is van een klantrelatie tussen de energieleverancier en de natuurlijke persoon, en het recht van verzet niet is ingeroepen.

4.2 De mogelijkheid een termijn te stellen aan het bellen op basis van de klantrelatie

28. De leden van de VVD-fractie hebben begrip voor de keuze van de regering om organisaties die opdrachtgever of opdrachtnemer zijn van telemarketing de mogelijkheid te bieden om de termijn waarbinnen op basis van de klantrelatie gebruik kan worden gemaakt van telefoonnummers zelf te reguleren. De regering verwijst hier terecht naar een aantal eerdere succesvolle zelfreguleringsafspraken die met de sector gemaakt zijn. Deze leden hebben echter zorgen over de mogelijkheid tot het stellen van een wettelijke termijn door middel van een algemene maatregel van bestuur (amvb), welke "boven de markt" zal blijven hangen. Op basis van welke concrete en objectieve criteria zal worden afgewogen of het instellen van een dergelijke amvb proportioneel is? Hoe is de regering voornemens om ervoor zorg te dragen dat ondernemingen die voor hun

bedrijfsvoering afhankelijk zijn van de genoemde termijn overvallen worden door het plotseling instellen van een termijn? Wordt hierbij eveneens overwogen om in overleg met belangenvertegenwoordigers van opdrachtgevers of opdrachtnemers van telemarketing duidelijk aan te kondigen dat er wordt gesignaleerd dat er niet wordt voldaan aan de eerder gevraagde criteria, om de sector zo de mogelijkheid te bieden verbetering aan te brengen?

Indien zelfregulering onvoldoende verbetering oplevert, zal middels een amvb een maximumtermijn worden gesteld. Als criterium wordt gehanteerd de mate waarin verbetering optreedt ten aanzien van de vijf gesignaleerde knelpunten. Kantar Public voert periodiek een flitspeiling uit in opdracht van EZK om de houding van burgers tegenover telemarketing te peilen. Deze onderzoeken zijn bedoeld om deze houding over de tijd te volgen, en het effect van de zelfregulering te monitoren. Daarnaast zullen ook signalen van consumentenorganisaties meegewogen worden.

De uitkomsten van de flitspeilingen en actuele signalen zullen steeds worden gedeeld met belangenvertegenwoordigers. De regering is niet voornemens de sector nogmaals de mogelijkheid te bieden verbetering aan te brengen, aangezien er al vele gesprekken zijn gevoerd en de gelegenheid om de zelfregulering te verbeteren al is geboden door de termijn voor de klantrelatie niet met dit wetsvoorstel in te vullen. Deze zelfreguleringsafspraken zoals vastgelegd in de herziene Code voor Telemarketing zullen op korte termijn moeten leiden tot een aanzienlijke afname van de irritatie die telemarketing veroorzaakt, een verbetering van de beleving van telemarketinggesprekken door natuurlijke personen en een afname van de signalen over de in hoofdstuk drie van de memorie van toelichting gesignaleerde knelpunten. Aangezien met dit wetsvoorstel de mogelijkheid voor de invoering van een wettelijke termijn is aangekondigd, kunnen ondernemingen daar niet meer door overvallen worden.

29. Voorts lezen de leden van de VVD-fractie dat, indien wenselijk, onderscheid kan worden gemaakt tussen verschillende soorten directmarketing. Kan de regering dit verder toelichten? Kan de regering toelichten of eveneens wordt overwogen om een onderscheid te maken tussen opdrachtgevers of opdrachtnemers in verschillende sectoren, te meer nu de regering eerder in de memorie van toelichting vermeende misstanden in een aantal specifieke sectoren (incasso, loterijen) heeft aangedragen als onderbouwing voor het wetsvoorstel? Zo nee, waarom niet?

Indien zelfregulering onvoldoende verbetering oplevert, zal krachtens amvb een maximumtermijn worden gesteld, waarbij, indien wenselijk, onderscheid kan worden gemaakt tussen verschillende soorten telemarketing. Bij de voorbereiding van een eventuele amvb wordt bezien in welke mate het wenselijk is om onderscheid te maken op basis van de aard of de afzender van de communicatie.

30. De leden van de CDA-fractie lezen dat indien zelfregulering onvoldoende verbetering oplevert gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid bij amvb een termijn te stellen. Welke criteria hanteert de staatssecretaris om te bepalen of de zelfregulering voldoende of onvoldoende verbetering oplevert? Welk resultaat wil zij zien en/of hoe wordt dat gemonitord en/of in beeld gebracht? Kan de regering toezeggen dat deze eventuele criteria die hieraan ten grondslag zullen liggen in overleg met de sector worden opgesteld?

De regering verwijst de leden van de CDA-fractie naar de reactie op vragen van leden van de VVD-fractie over dit onderwerp (vraag 28).

31. De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering heeft gekozen voor zelfregulering als het gaat om de termijn waarop klantgegevens kunnen worden gebruikt om klanten actief te benaderen. Deze leden vragen welke verruiming dit betekent voor de regeling en op welk moment gebruik zal worden gemaakt van de in de wet gestelde mogelijkheid om hier wel een termijn aan te stellen.

Vertegenwoordigers van bedrijven die gebruik maken van telemarketing hebben tijdens gesprekken aangegeven een beperking van de termijn met zelfregulering te willen regelen. Zij gaven aan goed zicht te hebben op de voor bedrijven meest werkbare termijn voor de klantrelatie en gaven aan dat zelfregulering in dat kader tot effectieve resultaten zal leiden. De regering heeft ervoor gekozen om dit in eerste instantie aan de sector te laten, maar in het wetsvoorstel wel de mogelijkheid op te nemen om alsnog bij amvb een termijn te stellen indien de zelfregulering niet tot verbetering leidt. Indien de zelfregulering tot verbetering leidt, zal de regering vooralsnog geen gebruik maken van de mogelijkheid.

32. Hoe wordt voorkomen dat mensen worden benaderd voor de afsluiting van een contract bij een dochteronderneming van het bedrijf waar zij als klant geregistreerd staan, zo vragen de leden van de SP-fractie. Het blijft immers mogelijk om deze klanten actief te benaderen via de moedermaatschappij. Deze leden vrezen dat via deze omweg klanten van de ene dochteronderneming alsnog worden lastiggevallen door verkopers van een andere dochteronderneming. Verder vragen deze leden of het mogelijk blijft om door vorige energieleveranciers waar men ooit eerder klant was te worden benaderd met nieuwe contracten.

Wanneer een verzender gebruik maakt van een telefoonnummer dat hij heeft verkregen van zijn klanten in het kader van de verkoop van een product of dienst mag het telefoonnummer gebruikt worden voor telemarketing ten behoeve van eigen gelijksoortige producten of diensten, mits de verzender de betreffende eindgebruiker duidelijk en expliciet de gelegenheid heeft geboden om kosteloos en op gemakkelijke wijze verzet aan te tekenen. Dit moet zo worden geïnterpreteerd dat een telefoonnummer verkregen door een moedermaatschappij alleen gebruikt kan worden door de moedermaatschappij om eigen gelijksoortige producten of diensten aan te bieden. Een eventuele dochtermaatschappij mag dit telefoonnummer niet voor deze doeleinden gebruiken. Ten aanzien van deze definitie van een klantrelatie worden geen wijzigingen voorgesteld ten opzichte van het huidige systeem. Er zijn geen signalen dat de interpretatie van deze definitie tot verwarring of problemen heeft geleid de afgelopen jaren.

33. De leden van de PvdA-fractie constateren met spijt dat de regering kiest voor zelfregulering binnen de sector bij de vaststelling van de maximumtermijn gedurende welke contactgegevens mogen worden gebruikt. Waar is vertrouwen van de regering in het zelfregulerend vermogen van de sector, dat in dit geval een tegengesteld belang heeft aan de consument, op gestoeld? Waarom kiest de regering ervoor om op dit punt niet gelijk de bescherming van de consument in eigen handen te nemen en een maximumtermijn vast te leggen in de wet?

Vertegenwoordigers van bedrijven die gebruik maken van telemarketing hebben tijdens gesprekken aangegeven een beperking van de termijn met zelfregulering te willen regelen. Zij gaven aan goed zicht te hebben op de voor bedrijven meest

werkbare termijn voor de klantrelatie en gaven aan dat zelfregulering in dat kader tot effectieve resultaten zal leiden. De regering heeft er dan ook voor gekozen dit in eerste instantie aan de sector te laten, maar in het wetsvoorstel wel de mogelijkheid op te nemen om alsnog bij amvb een termijn te stellen indien de zelfregulering niet tot verbetering leidt. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld dat telemarketing gericht op natuurlijke personen alleen is toegestaan wanneer hier expliciet toestemming voor is gegeven (een opt-in-systeem). De regering verwacht dat de verandering van opt-out- naar opt-in-systeem in combinatie met de zelfregulering van de sector tot aanzienlijke verbeteringen zal leiden ten aanzien van de gesignaleerde knelpunten.

4.3 Effectieve handhaving

34. De leden van de VVD-fractie lezen dat wordt voorgesteld om te bepalen dat de verzender geen gebruik maakt van de mogelijkheden tot blokkering zoals bedoeld in artikel 11.9, eerste lid, onderdeel a. Ziet dit voorgestelde verbod alleen toe op telemarketinggesprekken of ook op servicegesprekken?

Zoals op eerdere vragen van de VVD-fractie (vraag 19) geantwoord worden er geen wijzigingen voorgesteld ten aanzien van de reikwijdte van de regulering of de definitie van telemarketing. Gesprekken die geen commerciële, charitatieve of ideële doeleinden hebben, zoals servicegesprekken, vallen buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Voor deze gesprekken geldt geen toestemmingvereiste en geldt het verbod op anoniem bellen ook niet.

35. De leden van de CDA-fractie merken op dat het wetsvoorstel de handhavingmogelijkheden van de Autoriteit Consument & Markt (ACM) verbetert door ten aanzien van de verkregen toestemming of het bestaan van een klantrelatie als grond voor telemarketing de bewijslast bij de verzender neer te leggen. Kan de regering aangeven wat de juridische gevolgen zijn voor een bedrijf wanneer telemarketing zonder uitdrukkelijke toestemming toch plaatsvindt? Hoe en waar is geborgd dat dit niet zonder consequenties blijft?

De ACM is belast met het toezicht op de naleving van artikel 11.7 van de Telecommunicatiewet. In dit kader beschikt de ACM over de bevoegdheid om punitieve en reparatoire sancties op te leggen. Zo is de ACM op grond van artikel 15.4, tweede lid, van de Telecommunicatiewet, bevoegd om ingeval van een overtreding de overtreder een bestuurlijke boete op te leggen van ten hoogste 900.000 euro of, indien dat meer is, 1% van de omzet van de onderneming. Voorts is de ACM, op grond van artikel 15.2, tweede lid, van de Telecommunicatiewet, bevoegd een last onder bestuursdwang (en daarmee ook een last onder dwangsom) op te leggen.

36. De leden van de SP-fractie wijzen erop dat ook nu vaak een loopje wordt genomen met de nu al geldende wet- en regelgeving ten aanzien van telefonische verkoop en de verstrekking van de daartoe benodigde informatie aan derden. Hoe wordt met dit voorstel voorkomen dat kwaadwillende bedrijven toch doorgaan met deze praktijken? Gaat er bijvoorbeeld strenger gehandhaafd worden dan nu het geval is? De omkering van bewijslast is een goede stap, deze leden vragen echter of dit voldoende zal zijn om agressieve verkooptactieken echt aan banden te leggen. Waar kunnen mensen met hun klachten terecht die zich benadeeld of misleid voelen na telefonische verkoop? De leden van de SP-fractie vragen verder in te gaan op de wijze waarop het toezicht is geregeld.

Het zal nooit helemaal mogelijk zijn om kwaadwillende bedrijven op voorhand te stoppen, maar dit wetsvoorstel maakt agressieve verkooptactieken moeilijker en draagt bij aan effectievere handhaving. Voorgesteld wordt om de bewijslast om te keren en neer te leggen bij de verzender van het telemarketinggesprek. De verzender dient aan te kunnen tonen dat de natuurlijke persoon hier op de juiste wijze toestemming voor heeft gegeven. Door deze aanpassing is het niet aan de toezichthouder om aan te tonen dat er daadwerkelijk een gesprek heeft plaatsgevonden of dat er gesproken is met de natuurlijke persoon. Bovendien zijn anonieme telemarketinggesprekken met dit voorstel niet meer toegestaan. Natuurlijke personen kunnen bij een vermoeden van overtreding zo een geïnformeerde melding indienen bij de ACM. Deze signalen dienen voor de ACM als graadmeter van consumentenproblemen. Signalen kunnen aanleiding zijn voor de ACM om een onderzoek te starten naar bepaalde handelspraktijken en bedrijven die daar achter schuil gaan.

37. De leden van de PvdA-fractie achten het noodzakelijk dat de wetswijziging goed handhaafbaar is om de consumenten ook in de praktijk bescherming te kunnen bieden. Volgens de Afdeling advisering van de Raad van State kan de ACM niet handhavend optreden tegen overtreding van de regels die de sector zelf in de Reclamecode opneemt. Welk alternatief heeft de regering voor ogen om in dit geval te handhaven, en hoe effectief is dit alternatief vergeleken met handhaving door de ACM?

De Code voor Telemarketing is een code die onder de Stichting Reclame Code is gebracht en conform die statuten en procedures wordt afgehandeld¹⁶. Het adverterend bedrijfsleven stelt regels op waaraan reclame moet voldoen. Iedereen die meent dat een reclame-uiting niet voldoet aan de regels in de Reclame Code kan hierover een klacht indienen bij de Reclame Code Commissie. Dit onafhankelijke klachtenorgaan beoordeelt na een transparante, snelle procedure of een reclame in strijd is met de Reclame Code. Bij een overtreding van de Code voor Telemarketing kan de Reclame Code Commissie een aanbeveling doen of een advies geven ten aanzien van bepaald handelen. Ook kan deze Commissie een uitspraak verspreiden, zodat dit onder de aandacht komt van een breed publiek. DDMA en KSF houden daarnaast de mogelijkheid om conform de eigen statuten of procedurele regels overtredingen van leden te sanctioneren. Ten slotte kan ook de ACM in sommige gevallen een rol spelen bij eventuele overtredingen van de Code voor Telemarketing. Zo zou zij - in het kader van haar bevoegdheden met betrekking tot oneerlijke en misleidende handelspraktijken - handhavend kunnen optreden als een overtreding van de gedragscode tevens kan worden gekwalificeerd als misleidende handelspraktijk. De regering beschouwt de verschillende mogelijkheden om de zelfregulering te handhaven als effectief.

38. Verder staat voorliggende wetswijziging toe dat elektronische gegevens worden gebruikt voor het aanbieden van soortgelijke producten of diensten door

¹⁶ De volgende organisaties zijn vertegenwoordigd in het Platform van Deelnemers van de Stichting Reclame Code: Bond van Adverteerders (BvA), Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie (FNLI), Interactive Advertising Bureau Nederland (IAB), Nederlandse Vereniging "Rijwiel- en Automobiellndustrie" (RAI), Stichting Verantwoord Alcoholgebruik (STIVA), Algemene Nederlandse Vereniging van Reisondernemingen (ANVR), Keuringsraad KOAG/KAG, Nederlandse Cosmetica Vereniging (NCV), Vereniging Nederlandse Sigaretten & Kerftabak fabrikanten (VSK), Platform voor kansspelen die worden aangeboden door vergunningshouders ingevolge de wet op de kansspelen, NDP Nieuwsmedia, Magazine Media Associatie (MMA), Dutch Dialogue Marketing Association (DDMA), Nederlandse Thuiswinkel Organisatie (NTO), Stichting Ether Reclame (STER), Screenforce, Mail DB, Stichting Postfilter, Stichting Gedragscode Mobiele Diensten, De Klantenservice Federatie (KSF), Vereniging van Communicatieadviesbureaus (VEA), Consumentenbond, ANWB, Vereniging Eigen Huis.

de onderneming die deze gegevens heeft verkregen. Hoe wordt bepaald welke producten en diensten tot dezelfde soort behoren, en hoe gaat de regering voorkomen dat er misbruik wordt gemaakt van de subjectiviteit van dit begrip?

De regering verwijst de PvdA-fractie hiervoor naar de reactie op vragen van de SP-fractie over dit onderwerp (vraag 32).

5. Gevolgen

5.1 Gevolgen voor verzenders van telemarketing

39. De leden van de VVD-fractie merken op dat indien het wetsvoorstel zoals voorgesteld wordt aangenomen, dit verregaande negatieve gevolgen kan hebben voor bedrijven die actief zijn in de telemarketingsector, zoals de regering ook erkent. Kan de regering, ter beoordeling van deze gevolgen, inzichtelijk maken welke omzet de 193 genoemde bedrijven maken en hoeveel werknemers bij deze bedrijven werkzaam zijn, voor zover mogelijk en eventueel naar schatting? Kan de regering eveneens toelichten op welke wijze deze bedrijven de mogelijkheid geboden zal worden om hun bedrijfsvoering overeenkomstig het wetsvoorstel aan te passen?

Uit een publicatie van het CBS in opdracht van het UWV uit 2017 blijkt dat er 48.000 mensen per telefoon, mail of andere vormen van elektronische communicatie goederen en diensten promoten, verkopen doen of verkoopbezoeken plannen¹⁷¹⁸. Dit zijn verkoopmedewerkers bij callcenters of klantcontactcentra, telemarketeers en verkoopmedewerkers die online actief zijn. Bij mij zijn echter geen gegevens bekend welk aandeel van deze groep aangemerkt kan worden als telemarketeer.

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 170 geschat in 2019. Met de invoering van een opt-in-systeem moeten deze organisaties hun bedrijfsvoering aanpassen, en kunnen zij alleen nog maar op basis van toestemming of een klantrelatie telemarketinggesprekken voeren. Ook organisaties die nu volledig of gedeeltelijk op basis van toestemming of een klantrelatie bellen dienen hun werkwijze door dit wetsvoorstel aan te passen, bijvoorbeeld doordat zij niet meer anoniem kunnen bellen. Doordat er al sinds 2017 contacten zijn met belangenvertegenwoordigers zal voor veel van hun leden dit wetsvoorstel niet geheel onverwacht zijn. Op het moment van inwerkingtreding hebben zij al tijd gehad om zich hier op voor te bereiden. De regering heeft signalen ontvangen dat organisaties nu al anticiperen op een veranderend wettelijk kader, door bijvoorbeeld minder aan ongevraagde telemarketing doen en meer op basis van toestemming of een klantrelatie.

40. Voorts merken de leden van de VVD-fractie op dat de regering er niet voor heeft gekozen om in te gaan op de mogelijke effecten op de fondsenwerving van organisaties die met ideële of charitatieve oogmerken aan direct marketing doen. Kan de regering hier over uitweiden? Is het mogelijk een inschatting te maken van de fondsen die deze organisaties door middel van direct marketing ophalen? Kan

¹⁷ Het betreft hier het gemiddeld aantal werkzame personen in klantcontactberoepen gedurende de jaren 2013-2016 conform de beroepsgroep ISCO 4255 Contact Centre Salesperson (ILO classificatie)

¹⁸ Centraal bureau voor de statistiek (CBS): Werkzame personen in 'klantcontactberoepen'. Te benaderen via <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/32/werkzame-persone-n-in-klantcontactberoepen>

de regering eveneens toelichten welke stappen ondernomen zijn om deze gevolgen in kaart te brengen?

Opdrachtgevers of opdrachtnemers van telemarketing of de uitvoerders van deze opdrachten die nu al in meerdere mate uitgaande telemarketinggesprekken voeren op basis van toestemming of een klantrelatie, zullen in mindere mate effect ondervinden van het invoeren van een opt-in-systeem. Voor organisaties die nog volledig afhankelijk zijn van ongevraagde telemarketing is dit effect groter. Gemiste opbrengsten als gevolg van het opt-in-systeem worden mogelijk (gedeeltelijke) opgevangen door een verschuiving van de inzet van middelen naar andere marketingkanalen of naar telemarketinggesprekken die op basis van toestemming of een klantrelatie tot stand komen. Door de dynamiek die zal ontstaan bij bedrijven of goede doelen die uitgaande ongevraagde telemarketing gebruiken bij de invoering van een opt-in-systeem is het precieze effect moeilijk vooraf in te schatten. Dit geldt zowel voor commerciële organisaties als voor organisaties met charitatieve en ideële doeleinden. De regering is daarom terughoudend met het maken van inschattingen van mogelijke effecten op verzenders van telemarketing. Belangenvertegenwoordigers van goede doelen organisaties hebben mij in onderlinge gesprekken ten tijde van de voorbereiding van het wetsvoorstel laten weten dat de vijftig grootste goede doelen organisaties jaarlijks ongeveer 100 miljoen euro ophalen bij particulieren via het wervingskanaal telemarketing. In totaal gaven Nederlanders in 2018 in totaal 5,7 miljard euro aan filantropie, blijkt uit een publicatie van het Centrum voor Filantropische Studies aan de Vrije Universiteit¹⁹.

41. De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het van belang dat ondernemers op de hoogte worden gesteld van de wijziging die middels het wetsvoorstel zal plaatsvinden, omdat het een bijdrage kan leveren aan het naleven van de wetgeving. Deze leden vinden het van belang dat ondernemers weten wat de wetswijziging voor hen in de praktijk betekent en hoe de wet zich verhoudt tot overige wetten, zoals de AVG. Zij vragen de regering op welke wijze er communicatie plaatsvindt richting ondernemers.

De ervaren problemen bij ongevraagde telemarketing komen voor een groot deel voort uit verwarring over het huidige systeem. Het naast elkaar bestaan van een BMNR en het recht van verzet, zorgt voor verwarring over welke instrumenten een natuurlijk persoon kan gebruiken om zich te weren tegen bepaalde gesprekken. Door het systeem te vereenvoudigen worden natuurlijke personen beter in staat gesteld adequaat te reageren op de handelwijze van een onderneming. Het is gebruikelijk dat het publiek, onder andere via Consuwijzer, wordt geïnformeerd over nieuwe wetgeving op het terrein van consumentenbescherming. Bij de voorbereiding van de inwerkingtreding zal nog worden bezien of aanvullende voorlichting aan het publiek nodig is. Ondernemers kunnen voor informatie over de wetswijziging terecht op ondernemersplein.kvk.nl en bij KVK. De regering verwacht daarnaast ook dat brancheverenigingen van ondernemers die gebruik maken van telemarketing (waaronder DDMA, KSF en Goede Doelen Nederland) hun verantwoordelijkheid nemen door hun achterban te informeren over de wijzigingen in de Telecommunicatiewet.

6. Advies en consultatie

¹⁹ Centrum voor filantropische studies: Geven in Nederland 2020. Te benaderen via <https://www.geveninnederland.nl/publicatie-geven-in-nederland-2020/>.

6.1 Internetconsultatie

42. De leden van de CDA-fractie lezen dat verschillende goede doelen voorstellen geen termijn te stellen aan de periode dat contractgegevens kunnen worden gebruikt voor telemarketing. Daarnaast verzoeken zij, zo lezen de leden, een aanpassing in het voorstel, zodat voor goede doelen niet alleen natuurlijke personen die een donatie hebben gedaan worden uitgezonderd van de opt-in (toestemming vooraf), maar ook natuurlijke personen die aantoonbaar sympathiseren met een goed doel. De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe zij aankijkt tegen het anders en onderscheidend definiëren van de klantrelatie in de context voor goede doelen, zodat niet alleen een financiële relatie geldt als een klantrelatie maar ook voor goede doelen indien een natuurlijk persoon aantoonbaar sympathiseert, bijvoorbeeld blijkend uit het verrichten van vrijwilligerswerk, voor het betreffende doel, het ondertekenen van een petitie, bijwonen van een bijeenkomst etc. Kan de regering aangeven of het bovenstaande risico's met zich meebrengt, bijvoorbeeld op het gebied van misbruik?

De regering verwijst de CDA-fractie voor de antwoorden op haar vragen naar de antwoorden op vragen van de GroenLinks-fractie over de positie van goede doelen binnen de telemarketing regulering (vraag 8).

43. De leden van de GroenLinks-fractie lezen in de reactie op de internetconsultatie dat de privacy van de consument zwaarder weegt dan het belang van de goede doelen. Deze leden begrijpen dat het maken van deze afweging lastig is en zijn dan ook benieuwd hoe deze beslissing gemaakt is. Kan de regering deze leden uitgebreid meenemen in het denkproces waar deze conclusie uit is voortgevloeid?

De regering verwijst de GroenLinks-fractie voor de antwoorden op haar vragen naar de antwoorden op eerdere vragen van de CDA-fractie (vraag 21) over de positie van goede doelen binnen de telemarketing regulering.

44. De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voornemen om ook goede doelen onder het opt-in-systeem te brengen. Deze leden hebben daarbij de volgende vragen. Kunt de regering, eventueel na overleg met de goede doelenorganisaties, een inschatting maken wat het feit dat ook goede doelen alleen op basis van opt-in consumenten mogen benaderen voor hun fondsenwerving zal betekenen?

Voor een inschatting van het effect van het opt-in-systeem op de fondsenwerving verwijst de regering naar de reactie op vragen van de VVD-fractie (vraag 39).

45. Deelt de regering de mening van de leden van de PvdA-fractie dat de uitkomst van het voorliggend wetsvoorstel niet mag zijn dat erkende goede doelen substantieel minder fondsen zullen aantrekken en voor maatschappelijk relevante doelen kunnen aanwenden? Zo ja, deelt de regering dan ook de mening dat het opleggen van het opt-in-systeem voor goede doelen, mede gezien het belang dat zij dienen, in dat geval niet proportioneel is ten opzichte van het tegengaan van eventuele ergernis bij consumenten? Zo nee, waarom deelt de regering die mening niet?

Nee, de regering is niet van mening dat het disproportioneel is om het opt-in-systeem ook toe te passen op goede doelen. Hiervoor verwijst de regering naar de reactie op vragen van de CDA-fractie (vraag 21).

46. Naar de leden van de PvdA-fractie hebben begrepen, zouden telefoontjes van goede doelen minder irritatie bij consumenten opleveren dan telefoontjes van commerciële partijen. Kan de regering hier nader op ingaan en daarbij het onderzoek dat Goede Doelen Nederland heeft laten houden, betrekken? De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat in het geval erkende goede doelen vrijgesteld worden van het opt-in-systeem, zij dan wel als tegenhanger daarvoor consumenten die dat willen eenvoudiger dan nu het geval is, moeten laten kiezen voor een op-out. Naar de mening van deze leden zou de eenvoudige mededeling van de consument dat die in het vervolg niet meer via telemarketing benaderd willen worden, afdoende moeten zijn om voortaan ook door het desbetreffende goede doel met rust gelaten te worden. Kan de regering ook hier nader op ingaan?

Telemarketing met charitatieve doeleinden leidt inderdaad tot minder klachten dan telemarketing met commerciële doeleinden²⁰. Ook voor telemarketing met charitatieve doeleinden geldt echter dat een ruime meerderheid van de mensen dit niet op prijs stelt²¹. De regering ziet, om de redenen die zijn toegelicht op vragen van de CDA-fractie (vraag 21), onvoldoende aanleiding om (erkende) goede doelen uit te zonderen van het opt-in-systeem. Het onderzoek dat in opdracht van Goede Doelen Nederland is uitgevoerd brengt de regering niet op andere gedachten hierover.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,

²⁰ Bijlage bij Kamerstuk 27 879, nr. 73

²¹ Idem.