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. 3 **MEMORIE VAN TOELICHTING**

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot wijziging van het Nederlandse systeem voor het telefonisch overbrengen van communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden (hierna: telemarketing). Voor telemarketing geldt op dit moment een zogenaamd *opt-out-systeem*, wat impliceert dat abonnees die natuurlijke personen zijn ongevraagd telefonisch mogen worden benaderd, tenzij zij zich hebben ingeschreven in het Bel-me-niet-register (hierna: BMNR) of aan de verzender anderszins te kennen hebben gegeven niet te willen worden benaderd. Dit wetsvoorstel introduceert een *opt-in-systeem* voor telemarketing. Het uitgangspunt van dit nieuwe systeem is dat telemarketing aan natuurlijke personen niet mag plaatsvinden, tenzij zij hiervoor uitdrukkelijk toestemming hebben gegeven.

2. Juridisch kader

2.1. ePrivacyrichtlijn

De regels voor het overbrengen van communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden (hierna: directmarketing) vinden hun oorsprong in artikel 13 van richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie) (PbEU 2002, L 201) (hierna: de ePrivacyrichtlijn). Artikel 13 van de ePrivacyrichtlijn maakt onderscheid tussen ongevraagde communicatie die plaatsvindt met gebruik van automatische oproep- en communicatiesystemen zonder menselijke tussenkomst (automatische oproepapparaten), fax en e-mail, enerzijds en ongevraagde communicatie die plaatsvindt met gebruik van andere middelen anderzijds. Ten aanzien van het verzenden van ongevraagde communicatie met gebruik van automatische oproep- en communicatiesystemen zonder menselijke tussenkomst, verplicht de ePrivacyrichtlijn lidstaten ertoe een opt-in-systeem in te voeren. Ten aanzien van het overbrengen van ongevraagde communicatie met gebruik van andere dan de hiervoor genoemde communicatiemiddelen, verplicht de ePrivacyrichtlijn lidstaten een keuze te maken tussen een opt-in- en een opt-out-systeem. Op grond van de ePrivacyrichtlijn moet hierbij in ieder geval bescherming worden geboden aan abonnees die natuurlijke personen zijn (artikel 13, vierde lid). Ten aanzien van andere abonnees geeft de ePrivacyrichtlijn lidstaten de ruimte een eigen afweging te maken (artikel 13, vierde lid).

2.2. Artikel 11.7 Telecommunicatiewet

Artikel 13 van de ePrivacyrichtlijn is geïmplementeerd in artikel 11.7 van de Telecommunicatiewet. Op grond van het huidige artikel 11.7, eerste lid, van de Telecommunicatiewet, geldt een opt-in-systeem voor directmarketing met gebruik van automatische oproep- en communicatiesystemen zonder menselijke tussenkomst, faxen en elektronische berichten (mail, sms, mms of andere e-marketingkanalen). Dit betekent dat deze vormen van directmarketing alleen kunnen plaatsvinden als de ontvanger hier expliciet toestemming voor heeft gegeven. Ten aanzien van deze vormen van directmarketing brengt dit wetsvoorstel geen wijzigingen.

Op grond van het huidige artikel 11.7, vijfde tot en met elfde lid, van de Telecommunicatiewet, geldt voor directmarketing met gebruik van andere dan de hiervoor genoemde communicatiemiddelen een opt-out-systeem. Dit betreft directmarketing via allerlei verschillende communicatiemiddelen. In de praktijk gaat het hierbij overigens grotendeels al dan niet uitsluitend over telemarketing. In een opt-out-systeem is het uitgangspunt dat telemarketing is toegestaan, tenzij is aangegeven dat dit niet op prijs wordt gesteld. Abonnees die natuurlijke personen zijn die dergelijke gesprekken niet op prijs stellen, kunnen zich hiervan vrijwaren door hun telefoonnummer in te schrijven in het BMNR.

Er geldt op dit moment één uitzondering op het opt-out-systeem voor telemarketing. Indien de verzender in het kader van de verkoop van zijn product of dienst elektronische contactgegevens heeft verkregen van een abonnee, mag hij deze contactgegevens gebruiken voor telemarketing met betrekking tot eigen gelijksoortige producten of diensten – zelfs als de desbetreffende abonnee zich heeft ingeschreven in het BMNR. Dit wordt in de praktijk ook wel de “klantrelatie” en “warm bellen” genoemd. De verzender is wel verplicht de abonnee tijdens de verzameling van de contactgegevens en bij ieder telemarketinggesprek de mogelijkheid te bieden om verzet aan te tekenen tegen het verdere gebruik van zijn contactgegevens (het recht van verzet). Indien een abonnee inderdaad verzet aantekent, mag de verzender de abonnee niet meer benaderen.

3. Aanleiding voor dit wetsvoorstel

3.1 Signalen uit samenleving over problemen met telemarketing

Uit verschillende hoeken van de samenleving zijn de afgelopen jaren signalen gekomen 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[1]. De ACM signaleert al jaren dat er duizenden meldingen over telemarketing bij Consuwijzer (het klachten- en informatieloket van de ACM) worden ingediend. Navraag bij Consuwijzer leert dat in 2017 26% van de meldingen over het verkoopkanaal 'telefoon' gingen. In 2018 was dat 30%. Ook belangenbehartigers van consumenten hebben naar aanleiding van onderzoek onder hun leden aandacht gevraagd voor de bescherming van consumenten tegen ongewenste telemarketing[2]. Daarnaast besteden media regelmatig aandacht aan telemarketing[3] en is er vanuit de Tweede Kamer aandacht gevraagd voor dit onderwerp[4]. Ook is tweemaal onafhankelijk en representatief onderzoek uitgevoerd onder consumenten om de aard en omvang beter in kaart te brengen. Uit het eerste onderzoek bleek dat ongeveer de helft van de consumenten klachten heeft naar aanleiding van een telemarketinggesprek[5]. Uit het tweede onderzoek bleek dat er weliswaar minder klachten zijn over telemarketing door maatschappelijke

[1] ACM, ‘Brief vaan bedrijven over naleving telemarketing regels’, te benaderen via https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2017-11/brief-aan-bedrijven-over-naleving-telemarketingregels-2017-11-16.pdf.
[2] Vereniging Eigen Huis, ‘VEH: Leg ergerlijke verkooppraktijken strenger aan banden’, te benaderen via https://www.eigenhuis.nl/actueel/2019/02/15/13/30/veh-leg-ergerlijke-verkooppraktijken-strenger-aan-banden#/.
De Consumentenbond, ‘Bel-me-niet Register moet ook gelden voor ex-klanten’, te benaderen via https://www.consumentenbond.nl/nieuws/2017/bel-me-niet-register-moet-ook-gelden-voor-voormalige-klanten.
De Consumentenbond, ‘Verbied telemarketing en verplicht registratie incassobureaus’, te benaderen via https://www.consumentenbond.nl/nieuws/2019/verbied-telemarketing-en-verplicht-registratie-incassobureaus.
[3] Kassa, uitzending van 28 september 2018, te zien via https://kassa.bnnvara.nl/media/411633
Radar, uitzending van 17 april 2012, te zien via https://radar.avrotros.nl/uitzendingen/gemist/item/bel-me-niet-register/
[4] Onder andere met Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 1412, Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 372, Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 1413, Aanhangsel van de Handelingen II 2018/19, nr. 3081 en Kamerstukken II, 208/2019, 27 879, nr. 67.
[5] Kamerstukken II, 2017/18, 24 036, nr. 429.

organisaties dan over commerciële organisaties (21% tegenover 41%), maar dat de meerderheid (57%) niet vindt dat het voor maatschappelijke organisaties makkelijker zou moeten zijn om burgers te benaderen[6].

3.2 Europese Commissie stelt voor ePrivacyrichtlijn te herzien

In januari 2017 heeft de Europese Commissie een voorstel gepubliceerd voor een verordening om de ePrivacyrichtlijn te herzien[7]. Volgens het voorstel maakt communicatie met marketingdoeleinden inbreuk op de privacy van consumenten en andere gebruikers, en is deze inbreuk voor de verschillende kanalen en technologieën ongeveer gelijk. Een verzender zou daarom voor alle vormen van directmarketing eerst toestemming moeten vragen aan de eindgebruiker die natuurlijke persoon is. Dit voorstel is in Nederland mede aanleiding geweest om het huidige systeem van telemarketing tegen het licht te houden. Al geruime tijd wordt gesproken over het voorstel van de Commissie, maar vooralsnog lijkt hier niet binnen afzienbare tijd overeenstemming over te worden bereikt. Gezien de signalen die uit de samenleving zijn gekomen wordt belang gehecht aan een spoedige oplossing van de knelpunten en niet te wachten op de eventuele vaststelling van de ePrivacyverordening. Met dit wetsvoorstel wordt echter zoveel mogelijk rekening gehouden met de inhoud van het voorstel van de Europese Commissie.

3.3 Vijf knelpunten

Op basis van de signalen, meldingen, onderzoeken en gevoerde gesprekken zoals beschreven in de vorige paragraaf, 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, en uit de eerder genoemde consumentenonderzoeken[8].

Ten tweede is geconstateerd dat natuurlijke personen relatief kwetsbaar zijn voor telemarketing. Natuurlijke personen zijn op dit moment beter beschermd tegen directmarketing met gebruik van automatische oproep- en communicatiesystemen zonder menselijke tussenkomst, faxen en elektronische berichten, dan tegen telemarketing. Sinds de invoering van het onderscheid tussen beide vormen van directmarketing, is het gebruik van de mobiele telefoon enorm toegenomen. Dit betekent dat natuurlijke personen vrijwel op elk moment van de dag en op elke plaats kunnen worden geconfronteerd met telemarketing en de daarmee mogelijk gepaard gaande hinder, irritatie en inbreuk op de privacy. Telemarketing vergt naar zijn aard al op het moment van bellen actie van de ontvanger (negeren, gesprek afwijzen, gesprek opnemen). Dit verschilt van andere vormen van directmarketing, zoals e-mail, waar men zelf het initiatief kan nemen en zelf kan beslissen op welk moment er actie wordt ondernomen ten aanzien van het ontvangen bericht. In die zin ligt het 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.

---

[6] Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 27879, nr. 73.
[7] 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.
[8] Kamerstukken II 2017/18, 24036, nr. 429.

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[9]. Natuurlijke personen kunnen zich met een inschrijving in het BMNR vrijwaren van ongevraagde telemarketing. Met het recht van verzet kunnen zij zich verweren tegen telemarketing door een specifiek bedrijf. Natuurlijke personen kunnen ondanks een inschrijving in het BMNR worden gebeld op basis van hiervoor verleende toestemming. Het gaat dan namelijk niet om ongevraagde communicatie. Ook kunnen zij ondanks een inschrijving in het BMNR gebeld worden op basis van een klantrelatie. Wanneer zij dit niet op prijs stellen kunnen zij verzet aantekenen. Het BMNR is een vrij algemeen bekend instrument, en zo gebeurt het regelmatig dat abonnees het nummer (opnieuw) in het BMNR inschrijven, terwijl zij in plaats daarvan verzet hadden moeten aantekenen om zich van toekomstige gesprekken te vrijwaren. Uit een interne analyse uitgevoerd door Stichting Infofilter, beheerder van het BMNR, blijkt dat in 2015, 2016 en de eerste helft van 2017 ongeveer 25% van de inschrijvingen van telefoonnummers nieuw waren. De overige inschrijvingen waren van telefoonnummers die al in het register waren opgenomen. Doordat geen verzet wordt aangetekend kunnen toekomstige telemarketinggesprekken van deze verzender nog steeds plaatsvinden. Onbekendheid met het recht van verzet en verwarring hierover zorgt ervoor dat natuurlijke personen hun rechten onvoldoende effectueren.

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 is[10]. De rechter heeft bepaald dat de ACM moet aantonen dat er werkelijk een telefoongesprek tot stand is gekomen[11]. Bovendien moet de ACM aantonen dat de verzender heeft gesproken met de abonnee van het telefoonnummer[12]. Ook kan de ACM bepaalde handelwijzen van bedrijven alleen controleren door gevoerde telefoongesprekken na te luisteren. Bedrijven zijn echter niet verplicht om opnames van hele telefoongesprekken te bewaren.

4. Inhoud van het wetsvoorstel

Naar aanleiding van de signalen beschreven in hoofdstuk 3 is er intensief contact geweest met belangenvertegenwoordigers van organisaties die opdrachtgever of opdrachtnemer zijn van telemarketing. Tijdens de gesprekken zijn zij uitgenodigd om voorstellen te doen om de irritatie en problemen weg te nemen met verbeterde zelfregulering. Dit heeft niet tot het gewenste resultaat geleid. Daarom worden drie maatregelen voorgesteld om de eerder genoemde knelpunten weg te nemen.

In de eerste plaats wordt voorgesteld dat telemarketing gericht op natuurlijke personen alleen is toegestaan wanneer hier expliciet toestemming voor is gegeven (een opt-in-systeem).

Daarnaast wordt voorgesteld om in aanvulling op het opt-in-systeem de mogelijkheid op te nemen om bij algemene maatregel van bestuur (amvb) een termijn te stellen aan de tijd dat de klantrelatie als basis kan dienen voor telemarketinggesprekken. Vertegenwoordigers van bedrijven die gebruik maken van telemarketing hebben tijdens gesprekken aangegeven een beperking van deze termijn

[9] Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 27879, nr. 73.
[10] https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CBB:2014:245 en https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CBB:2015:197 en https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECI_I:NL:CBB:2015:198.
[11] In artikel 11.7, vijfde lid, van de Telecommunicatiewet staat: "[...] het overbrengen van ongevraagde communicatie [...] is toegestaan [...]".
[12] In artikel 11.7, negende lid, van de Telecommunicatiewet staat: "Het is verboden om communicatie [...] over te brengen aan een abonnee [...]".

met zelfregulering te willen regelen. Wanneer zelfregulering onvoldoende oplossing biedt, kan bij amvb een termijn worden gesteld.

Om de handhavingsmogelijkheden van de ACM ten aanzien van deze twee voorstellen te verbeteren wordt voorgesteld om ten aanzien van de verkregen toestemming of het bestaan van een klantrelatie als grond voor telemarketing de bewijslast bij de verzender (opdrachtgever/adverteerder) neer te leggen. Om de verzender beter te kunnen identificeren wordt voorgesteld te voorkomen dat zij door middel van blokkeringen anoniem kan blijven, voor, tijdens of na het telemarketinggesprek.

4.1.1 Invoering van een opt-in-systeem voor telemarketing

Voorgesteld wordt de Telecommunicatiewet zo aan te passen dat telemarketing alleen nog maar kan plaatsvinden wanneer de ontvanger de verzender hier expliciet toestemming voor heeft gegeven. In dit opt-in-systeem kunnen natuurlijke personen niet meer ongevraagd gebeld worden. De privacy wordt beter gerespecteerd en het beschermingsniveau wordt gelijk getrokken met de bescherming van natuurlijke personen tegen direct marketing met gebruik van automatische oproep- en communicatiesystemen zonder menselijke tussenkomst, faxen en elektronische berichten. Op dit punt wordt aangesloten bij het voorstel voor de ePrivacyverordening, waarin het opt-in-systeem de hoofdregel is voor alle directmarketingkanalen[13]. Telefoonnummers hoeven niet meer in het BMNR ingeschreven te worden om verschoond te blijven van ongevraagde telemarketing. De wettelijke bescherming wordt op deze manier versterkt.

Natuurlijke personen maken in een opt-in-systeem een bewuste keuze ten aanzien van het geven van toestemming voor toekomstige telemarketinggesprekken. Naar verwachting worden natuurlijke personen hierdoor gerichter benaderd door partijen met een aanbod waar zij daadwerkelijk in geïnteresseerd zijn, en minder met willekeurige ongevraagde oproepen. Het aanbod sluit beter aan bij de behoefte en de irritatie over telemarketing neemt naar verwachting af.

De introductie van het opt-in-systeem voor telemarketing maakt het voor natuurlijke personen bovendien duidelijker op welke grond een telemarketinggesprek wordt gevoerd en hoe zij zich hiervan kunnen vrijwaren. Telemarketinggesprekken kunnen met natuurlijke personen gevoerd worden wanneer hier toestemming voor is gegeven of wanneer er sprake is van een klantrelatie. In beide gevallen kan een natuurlijk persoon zich van toekomstige telemarketinggesprekken van een organisatie vrijwaren door gebruik te maken van het recht van verzet. In het opt-in-systeem is het duidelijk dat er toestemming is gegeven of sprake is van een klantrelatie, en dat het recht van verzet gebruikt kan worden om zich van toekomstige gesprekken van deze verzender te vrijwaren. Door afschaffing van het BMNR wordt het systeem voor natuurlijke personen eenvoudiger: inschrijving in het BMNR is niet langer nodig en het recht van verzet is het enige instrument dat nodig is om zich van toekomstige gesprekken van de verzender te vrijwaren. Met zelfregulering wordt ingevuld hoe natuurlijke personen het recht van verzet wordt aangeboden. In geval deze invulling leidt tot problemen bij natuurlijke personen, biedt het voorgestelde artikel 11.7, achtste lid, een wettelijke grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen aan de wijze waarop het recht van verzet wordt aangeboden.

4.1.2 Reikwijdte van het opt-in systeem

[13] 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.

Het huidige opt-out-systeem is van toepassing op spraakoproepen met commerciële, charitatieve of ideële doeleinden. Ter illustratie, een telefoongesprek waarin een product wordt aangeboden, is directmarketingt en valt daarmee onder de reikwijdte van het opt-in-systeem. Een telefoongesprek waarin wordt gecommuniceerd dat een eerder besteld product opgehaald kan worden is een servicegesprek, en valt daarom niet onder de reikwijdte van het opt-in-systeem.

De regering ziet op dit moment geen aanleiding om onderscheid te maken tussen commerciële, charitatieve en ideële doeleinden. De regering weegt bij beleidsinitiatieven het belang van filantropie zorgvuldig af tegen andere maatschappelijke belangen[14]. De regering heeft besloten het belang van de bescherming van consumenten en andere natuurlijke personen en hun privacy zwaarder te laten wegen dan het belang van de filantropische sector. Op dit punt wordt het bestaande regeringsbeleid op het gebied van telemarketing en filantropie gehandhaafd en worden geen wijzigingen voorgesteld.

Ook ziet de regering geen reden om naast spraakoproepen ook gesprekken met andere doeleinden te reguleren. Op dit punt worden daarom geen wijzigingen voorgesteld voor het opt-in-systeem.

Het huidige opt-out-systeem is van toepassing op telemarketing gericht aan abonnees die natuurlijke personen zijn. Voorgesteld wordt om deze groep uit te breiden naar *alle* natuurlijke personen. Niet alleen degene op wiens naam het telefoonabonnement staat geniet bescherming, maar ook natuurlijke personen die gebruik maken van een telefoonabonnement dat niet op hun eigen naam staat, zoals huisgenoten van een abonnee, bewoners die een centraal nummer van een zorginstelling met rechtspersoonlijkheid gebruiken en werknemers die hun zakelijk abonnement tevens voor privédoeleinden gebruiken. Dit betekent dat ondernemers zonder rechtspersoonlijkheid, zoals eenmanszaken, vennootschappen onder firma, commanditaire vennootschappen, en maatschappen ook bescherming (blijven) genieten tegen telemarketing.

Rechtspersonen (de BV, NV, vereniging, coöperatie/onderlinge waarborgmaatschappij en stichting) worden niet beschermd tegen telemarketing. Op dit punt worden geen wijzigingen voorgesteld. Dit is in lijn met artikel 13 van de ePrivacyrichtlijn. De signalen zoals beschreven in hoofdstuk 3 hadden met name betrekking op telemarketing gericht op natuurlijke personen. Met een uitbreiding zou het primaire doel van consumentenbescherming voorbij worden gestreefd, en zou Nederland verder gaan dan hetgeen lidstaten EU-rechtelijk verplicht zijn. Ook zouden rechtspersonen elkaar geen commercieel aanbod meer kunnen doen via de telefoon. Dit zou een belemmering voor het handelsverkeer vormen.

4.1.3 Wijze van verkrijgen van toestemming

Binnen het voorgestelde opt-in-systeem kan een telemarketinggesprek alleen plaatsvinden wanneer de contactgegevens en toestemming voor het telemarketinggesprek op de juiste manier zijn verkregen. Voor de wijze van verkrijgen van toestemming is al in de huidige Telecommunicatiewet (artikel 11.1, onderdeel g) inhoudelijk aansluiting gezocht bij eisen die in het kader van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) worden gesteld aan het verkrijgen van toestemming voor het verwerken van persoonsgegevens. 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 website, 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

[14] Kamerstukken II 2019/20, 32740, nr. 21.

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 gedurende een specifieke periode (bijv. alleen telemarketingesprekken voor tijdschriftenabonnementen voor een periode van een jaar en niet een telemarketinggesprek voor een abonnent 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.

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

Voor zover de verzender gebruik maakt van contactgegevens die hij heeft verkregen in het kader van de verkoop van zijn product of dienst, kunnen deze gegevens in het bestaande opt-out-systeem gebruikt worden om gelijksoortige producten of diensten aan te bieden (de klantrelatie). Voor elektronische berichten geldt in het bestaande regime dat de verzender op het ogenblik dat de contactgegevens worden verzameld (bij de verkoop van zijn product of dienst) de natuurlijk persoon duidelijk en expliciet de gelegenheid moet worden geboden om kosteloos en op gemakkelijke wijze verzet aan te tekenen tegen het gebruik van de contactgegevens. Ook op dit punt wordt de regelgeving voor telemarketing gelijk getrokken met het regime dat al van toepassing is op elektronische berichten, zoals e-mail. Wanneer de natuurlijk persoon de gelegenheid heeft gehad om het recht van verzet te gebruiken kan de verkoper telefonisch een aanbod voor een soortgelijk product of dienst doen. Er is dan geen toestemming vereist conform het in paragraaf 4.1.3. geschetste kader.

Er worden geen wijzigingen voorgesteld ten aanzien van de reikwijdte van ‘eigen gelijksoortige producten of diensten’. Belangrijk om te beoordelen of sprake is van een soortgelijk product of dienst is wat de consument redelijkerwijs kan verwachten van de betreffende verkoper. Telemarketinggesprekken die worden gevoerd op basis van de zogenoemde klantrelatie kunnen worden geïllustreerd met een aantal voorbeelden. Een natuurlijk persoon die een telecomabonnement heeft dat bijna afloopt kan door de telecomleverancier gebeld worden over de verlenging hiervan. In het geval iemand een energiecontract afneemt, kan de aanbieder van energie de contactgegevens die bij het afsluiten van deze overeenkomst zijn verkregen gebruiken om telefonisch een thermostaat bij het energiecontract aan te bieden. In het geval iemand een abonnement heeft om in het weekend een krant te ontvangen, kan op basis van de klantrelatie telefonisch een aanbod worden gedaan om dezelfde krant ook doordeweeks te ontvangen. Ook kan deze persoon gebeld worden voor de digitale editie van de krant, als duurzaam alternatief. Op basis van deze klantrelatie kan telefonisch echter geen aanbod worden gedaan voor een abonnement op puzzelboekjes, aangezien puzzelboekjes en kranten geen soortgelijke producten of diensten zijn. Om

in dit voorbeeld wel telefonisch puzzelboekjes aan te bieden, dient hiervoor eerst toestemming te worden verkregen.

In het bestaande opt-out-systeem kunnen de contactgegevens die in het kader van de verkoop van een product of dienst zijn verkregen in beginsel[15] voor onbepaalde tijd worden gebruikt door de verkoper om gelijksoortige product of diensten aan te bieden. Uit representatief onderzoek onder consumenten blijkt dat de onbepaalde termijn van de klantrelatie niet strookt met hun verwachtingen[16]. Hierdoor ontstaat irritatie en onbegrip. Door de periode dat de in het kader van een koop verkregen contactgegevens gebruikt mogen worden voor telemarketing te beperken, kan de irritatie en onbegrip verder worden weggenomen. Dit wetsvoorstel voorziet daarom in een wettelijke grondslag om bij algemene maatregel van bestuur (amvb) een termijn te stellen waarbinnen de hiervoor genoemde contactgegevens mogen worden gebruikt voor het verzenden van telemarketing. Wanneer deze periode is verlopen kan de (voormalige) klant slechts nog op basis van toestemming gebeld worden voor een nieuw aanbod. Hiermee wordt beter aangesloten bij de verwachtingen die ontvangers hebben.
De regering ziet op dit moment nog ruimte om de 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. In het verleden heeft de sector al aangetoond samen te kunnen werken bij het opstellen van zelfregulering, bijvoorbeeld bij het oprichten van Infofilter, de voorloper van het Bel-me-niet register. Aangezien de verschuiving van een opt-out- naar een opt-in-systeem reeds een fundamentele wijziging van het systeem behelst, verwacht de regering dat daarmee de consumentenirritatie over telemarketing reeds substantieel zal afnemen. De regering wil daarom waar mogelijk ruimte bieden aan de sector om zelf maatregelen te treffen inzake een termijn voor de klantrelatie. In dit kader hebben sectorpartijen afgelopen periode al een aantal maatregelen genomen. In de eerste plaats is de Gedragscode Telemarketing aangepast, waarin de gedragsregels zijn opgenomen die van toepassing zijn bij telemarketing door of namens leden van de brancheorganisatie DDMA en KSF. Deze code heeft tot doel dat telemarketing door de leden wordt ingezet op een verantwoorde manier, zodat het vertrouwen van de consument in telemarketing niet wordt geschaad. De brancheverenigingen zullen zelf conform de eigen statuten en/of procedurele regels overtreding van deze code sanctioneren. Daarnaast werkt de sector aan een aanscherping van de Code voor Telemarketing, die onder de Stichting Reclame Code is ondergebracht. Deze code is van toepassing op telefoongesprekken tussen telemarketeers en consumenten. In deze code wordt onder andere de termijn dat (bestaande) klanten gebeld mogen worden gereguleerd. Overtredingen van deze code worden afgehandeld conform de statuten en procedures van de Stichting Reclame Code. Dat betekent dat de Reclame Code Commissie een aanbeveling kan doen of een advies kan geven ten aanzien van bepaald handelen. Ook kan de Commissie een uitspraak verspreiden zodat dit onder de aandacht komt van een breed publiek. De individuele brancheverenigingen houden daarnaast de mogelijkheid om conform de eigen statuten en/of procedurele regels overtreding te sanctioneren.

Ook kan de ACM een rol spelen bij eventuele overtredingen van een gedragscode. 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 als bedoeld in artikel 193c, tweede lid, onderdeel b, van boek 6 van het Burgerlijk Wetboek.

Indien zelfregulering onvoldoende verbetering oplevert, zal gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om bij amvb een termijn te stellen waarbinnen op basis van de klantrelatie gebruik kan

[15] Op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming geldt wel een beperking ten aanzien van de duur dat persoonsgegevens kunnen worden verwerkt. Hiervoor wordt verwezen naar hoofdstuk 5.
[16] Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 27879, nr. 73.

worden gemaakt van telefoonnummers. Hierbij kan , indien wenselijk, onderscheid kan worden gemaakt tussen verschillende soorten directmarketing. Bij het bepalen van deze termijn zal een zorgvuldige afweging gemaakt worden tussen het belang van de natuurlijke persoon die niet voor onbepaalde tijd benaderd wenst te worden, en het belang van de partij die (voormalige) klanten telefonisch een nieuw aanbod wenst te doen. Met deze maatregel kan de bescherming van natuurlijke personen worden versterkt, bovenop de bescherming die het opt-in-systeem hen al biedt.

4.3 Effectieve handhaving

In het opt-out-systeem is het aan de ACM als toezichthouder om bewijs te leveren dat een organisatie (opdrachtgever of opdrachtnemer) zich niet aan de regels heeft gehouden. Voorgesteld wordt om de bewijslast om te keren en neer te leggen bij de verzender van het telemarketinggesprek. De verzender dient aan de toezichthouder te kunnen tonen dat op de juiste wijze toestemming van de natuurlijke persoon is verkregen. Door deze aanpassing is het niet langer aan de toezichthouder om aan te tonen dat er daadwerkelijk een gesprek heeft plaatsgevonden of dat er gesproken is met de natuurlijke persoon. Omkering van de bewijslast neemt de geconstateerde belemmeringen voor effectieve handhaving weg en verbetert de mogelijkheden voor de toezichthouder om de telemarketing regels effectief te kunnen handhaven. Op dit moment geldt, op grond van het huidige artikel 11.7, eerste lid, van de Telecommunicatiewet, al een dergelijke omkering van de bewijslast ten aanzien van het overbrengen van ongevraagde communicatie met gebruik van automatische oproep- en communicatiesystemen zonder menselijke tussenkomst, faxen en elektronische berichten. Met de omkering van de bewijslast voor telemarketing, wordt voorgesteld hierbij aan te sluiten.

Ook wordt omwille van de verbetering van de handhavingsmogelijkheden van de ACM voorgesteld om in het kader van de bij amvb te bepalen termijn voor het gebruik van de klantrelatie, de bewijslast neer te leggen bij de afzender van het telemarketinggesprek.

Ten slotte 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. Telemarketinggesprekken worden niet gevoerd zonder dat de identiteit in de vorm van het telefoonnummer kenbaar is gemaakt. Anonieme telemarketinggesprekken zijn niet toegestaan. Natuurlijke personen kunnen bij een vermoeden van overtreding van de Telecommunicatiewet zo een geïnformeerde melding indienen bij de toezichthouder. Deze meldingen dragen bij aan effectief toezicht van de ACM op het voorgestelde artikel 11.7.

5. Verhouding tot hoger recht

5.1. ePrivacyrichtlijn

Opt-in-systeem
Artikel 13 van de ePrivacyrichtlijn vormt de basis voor artikel 11.7 van de Telecommunicatiewet. Artikel 13, eerste lid, van de richtlijn verplicht lidstaten ertoe een opt-in-systeem in te voeren voor directmarketing met gebruik van automatische oproep- en communicatiesystemen zonder menselijke tussenkomst, fax en e-mail. Artikel 13, derde lid, geeft lidstaten ten aanzien van andere ongevraagde communicatie met het oog op directmarketing de keuze tussen een opt-in- en een opt-out-systeem. Zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht, heeft Nederland 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 gekozen voor een opt-in-systeem voor natuurlijke personen. Ook dit is verenigbaar met artikel 13, derde lid, van de ePrivacyrichtlijn.

Een termijn stellen aan de klantrelatie Dit wetsvoorstel voorziet tevens in een wettelijke grondslag om bij amvb een maximumtermijn te stellen waarbinnen contactgegevens die zijn verkregen in het kader van de verkoop van een product of dienst mogen worden gebruikt voor het verzenden van telemarketing. Uit overweging 41 van de ePrivacyrichtlijn volgt dat het redelijk is om toe te staan dat elektronische gegevens worden gebruikt voor het aanbieden van soortgelijke producten of diensten door de onderneming die deze gegevens heeft verkregen. Gelet op artikel 13, tweede lid, van de ePrivacyrichtlijn, zijn lidstaten evenwel slechts verplicht dergelijk gebruik toe te staan voor zover het gaat om elektronische contactgegevens voor e-mail. Ten aanzien van andere elektronische contactgegevens dan e-mail (in de praktijk: telefoonnummers) hebben lidstaten een grote mate van keuzevrijheid om te bepalen welke andere contactgegevens mogen worden gebruikt en welke voorwaarden aan dat gebruik worden gesteld. Nederland heeft bij de implementatie van de ePrivacyrichtlijn gekozen om toe te staan dat binnen de klantrelatie, net als bij e-mail, ook telefoonnummers mogen worden gebruikt. Uit de Telecommunicatiewet en de ePrivacyrichtlijn volgt op dit moment geen begrenzing ten aanzien van de termijn waarbinnen gebruik kan worden gemaakt van telefoonnummers voor telemarketing.

5.2. Algemene verordening gegevensbescherming

De AVG strekt tot bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens en voorziet in een algemene begrenzing van het gebruik van persoonsgegevens. Voor de beantwoording van de vraag of en hoe lang persoonsgegevens mogen worden verwerkt, moet een afweging worden gemaakt tussen enerzijds de gerechtvaardigde belangen van een verwerkingsverantwoordelijke en anderzijds de redelijke verwachtingen van de natuurlijke persoon wiens persoonsgegevens worden verwerkt. De AVG voorziet niet in een concrete maximumtermijn ter begrenzing van het gebruik van persoonsgegevens in het algemeen en het gebruik van telefoonnummers voor directmarketing in het bijzonder. Wel blijkt uit overweging 47 dat de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van direct marketing kan worden beschouwd als uitgevoerd met het oog op een gerechtvaardigd belang. Dit gerechtvaardigd belang moet dan uiteraard wel nog wel worden afgewogen tegen de redelijke verwachtingen van de natuurlijke persoon in kwestie.

De termijn die bij amvb kan worden gesteld aan het gebruik van contactgegevens die zijn verkregen in het kader van de verkoop van een dienst of product, strekt niet tot bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens, maar ter bescherming van de consument (en van kleine ondernemers zonder rechtspersoonlijkheid die in grote mate vergelijkbaar zijn met consumenten) tegen telemarketing. Dit betekent dat de concrete termijn die op grond van de Telecommunicatiewet kan worden vastgesteld zal gelden náást de algemene beperking van de AVG. Daarbij is relevant dat de termijn die op grond van de Telecommunicatiewet zou worden vastgesteld niet dezelfde inhoud en reikwijdte heeft als de algemene begrenzing van de AGV. Waar de AVG ziet op de verwerking van persoonsgegevens in het algemeen, ziet de termijn die kan worden vastgesteld op grond van de Telecommunicatiewet enkel op het gebruik van contactgegevens (in de praktijk: telefoonnummers) en het gebruik van die telefoonnummers voor telemarketing. Concreet betekent het verstrijken van de termijn die kan worden gesteld op grond van de Telecommunicatiewet uitsluitend dat de verzender het telefoonnummer niet meer mag gebruiken om de betreffende natuurlijke persoon te bellen. Als de verzender na het verstrijken van de termijn echter nog een ander belang heeft voor het verwerken van de persoonsgegevens, dan staat de Telecommunicatiewet daar niet aan in de weg.

6. Gevolgen

6.1 Gevolgen voor ontvangers van telemarketing

De lasten die consumenten en andere natuurlijke personen ondervinden door telemarketing zullen als gevolg van dit wetsvoorstel afnemen.

Natuurlijke personen hoeven in een opt-in-systeem, in tegensteling tot een opt-out-systeem, geen actie te ondernemen om vrij gewaard te zijn van ongevraagde telemarketinggesprekken. In het opt-out-systeem dient een natuurlijk persoon die geen prijs stelt op telemarketing actief een inschrijving te doen in het BMNR. In het voorgestelde opt-in-systeem is dit de standaard. Uit onderzoek en uit het aantal inschrijvingen in het BMNR is gebleken dat veel natuurlijke personen geen prijs stellen op telemarketing. Deze groep is in een opt-in-systeem automatisch gevrijwaard van ongevraagde telemarketing.

Het voorgestelde opt-in-systeem zorgt verder voor een verlaging van de lasten voor natuurlijke personen doordat onduidelijkheid rondom wettelijke instrumenten wordt verminderd. Er wordt een situatie voorgesteld waarin natuurlijke personen louter gebeld kunnen worden voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden, als eerst toestemming is gegeven, danwel als er een klantrelatie bestaat. Onduidelijkheid en verwarring die ontstaat wanneer ondanks een inschrijving toch wordt gebeld, wordt weggenomen. Wanneer de instrumenten waarmee natuurlijke personen zich tegen telemarketing kunnen beschermen beter worden begrepen kunnen de rechten ook effectiever door hen worden toegepast. Daar komt bij dat een inschrijving in het huidige BMNR ook enige tijd in beslag neemt. Doordat deze optie vervalt zullen de lasten voor natuurlijke personen verder afnemen.

Natuurlijke personen worden beter beschermd doordat zij niet langer ongevraagd gebeld kunnen worden. Door de periode dat de klantrelatie een basis kan zijn voor telemarketing in te perken, worden natuurlijke personen bovendien niet langer dan zij redelijkerwijs kunnen verwachten gebeld voor een nieuw aanbod.

Ten slotte krijgen natuurlijke personen alleen nog maar te maken met telemarketinggesprekken van afzenders waar ze een klantrelatie mee hebben, of waar ze expliciet toestemming voor hebben gegeven, met als gevolg dat de aanbieding beter aansluit bij de behoefte en de irritatie over de aanbieding af zal nemen.

6.2 Gevolgen voor verzenders van telemarketing

In het voorgestelde opt-in-systeem zijn ongevraagde uitgaande telefonische spraakoproepen met commerciële, ideële of charitatieve doeleinden gericht op natuurlijke personen niet langer toegestaan. Organisaties die via telemarketing een aanbod doen aan natuurlijke personen, of de organisaties die dit als opdrachtnemer voor hen doen, ondervinden naar verwachting in meer of mindere mate negatief effect van de invoering van een opt-in-regime. Op basis van gegevens over het gebruik van het BMNR wordt het aantal organisaties dat ongevraagde uitgaande telemarketing gebruikt, al dan niet in opdracht van andere organisaties, op 193 geschat[17].

[17] Uit gegevens van het BMNR over 2018 blijkt dat van de 452 organisaties die gebruik maken van het BMNR 259 organisaties alleen gebruik van de gratis uploadlicentie om nummers toe te kunnen voegen aan het register. De overige 193 organisaties nemen ook een betaalde licentie af waarmee ze kunnen controleren of er geen nummers worden gebeld die in het BMNR staan geregistreerd.

Opdrachtgevers of opdrachtnemers van telemarketing of de uitvoerders van deze opdrachten die 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.

Het is vooraf niet te schatten hoe groot deze effecten daadwerkelijk zullen zijn. Gemiste omzet 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 die uitgaande ongevraagde telemarketing gebruiken bij de invoering van een opt-in-systeem is het precieze effect vooraf moeilijk in te schatten.

Wanneer telemarketinggesprekken vaker op basis van toestemming gevoerd worden, moeten bedrijven eerst tijd, energie en middelen investeren in het verkrijgen van de toestemming. Wanneer toestemming voor een telemarketinggesprek is verkregen worden mogelijk meer gesprekken gevoerd waar natuurlijke personen prijs op stellen. Het aanbod dat wordt gedaan tijdens een telemarketinggesprek dat gevoerd wordt op basis van toestemming past mogelijk beter bij de natuurlijke persoon dan in het geval van een ongevraagd aanbod. Deze gesprekken generen mogelijk meer waarde voor de verzender, waardoor er minder gesprekken nodig zijn om dezelfde omzet te genereren. Op deze manier kan het negatieve effect van het opt-in-systeem mogelijk worden gemitigeerd. De negatieve effecten van het opt-in-regime op bedrijven die afhankelijk zijn van ongevraagde telemarketing worden ook enigszins gemitigeerd door kosten die in een opt-in-systeem niet langer gemaakt hoeven worden. Deze bedrijven zijn in een opt-in-systeem niet langer verplicht om het BMNR te raadplegen. De exploitatiekosten van het BMNR, die volledig door het bedrijfsleven worden opgevangen, bedroegen 387.334 euro in 2017 en 446.359 euro in 2018. Deze lasten, die op dit moment worden gedragen door bedrijven die gebruik maken van uitgaande ongevraagde telemarketing, verdwijnen volledig.

Ten slotte kan ook de omkering van de bewijslast een lastenverzwaring betekenen voor organisaties die opdrachtgever of opdrachtnemer zijn van telemarketinggesprekken. Zoals in hoofdstuk 4 toegelicht dient de verzender aan te kunnen tonen dat er toestemming is gegeven, of dat de contactgegevens zijn verkregen in het kader van de verkoop van een product of dienst. Ook dient de verzender aan te kunnen tonen dat er een bestaande klantrelatie is, wanneer hij op die grond een telemarketinggesprek voert. Ten behoeve van deze verplichtingen zullen verzenders, voor zover nog niet aanwezig, een interne administratie opzetten en bijhouden om deze informatie inzichtelijk te maken.

Door de periode dat de klantrelatie een basis kan zijn voor telemarketing in te perken kunnen (voormalige) klanten minder lang nadat de overeenkomst wordt gesloten een nieuw aanbod worden gedaan door de verkoper. Afhankelijk van de mate waarin organisaties nu langer bellen dan de termijn toe zou staan kan dit leiden tot extra lasten.

Bedrijven die geen gebruik maken van telemarketing als middel om aanbiedingen te doen aan natuurlijke personen ondervinden geen effect van dit wetsvoorstel. Organisaties die afhankelijk zijn van uitgaande telemarketinggesprekken gericht op rechtspersonen, van inkomende telemarketinggesprekken, of van uitgaande telefonische spraakoproepen zonder commerciële, ideële of charitatieve doeleinden ondervinden ook geen effect van de voorgestelde wijzigingen.

7. Uitvoering en handhaving

De ACM is belast met het toezicht op de naleving van artikel 11.7 van de Telecommunicatiewet.

Dit wetsvoorstel brengt daarin geen verandering. In hoofdstuk vier is beschreven dat wordt voorgesteld om de bewijslast op twee punten om te keren, en bij de verzender van telemarketing neer te leggen. Bovendien 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. Deze maatregelen dragen bij aan effectief toezicht door de ACM op het voorgestelde artikel 11.7.

7.1 Bel-me-niet-register

Per 31 december 2018 stonden in het BMNR ongeveer 9,5 miljoen telefoonnummers geregistreerd. Naast telefoonnummers staan er nog andere persoonsgegevens in het bel-me-niet-register. Deze gegevens worden bewaard conform artikel 15 van het Besluit bel-me-niet register. Met de voorgestelde aanpassingen van de Telecommunicatiewet vervalt van rechtswege het Besluit bel-me-niet-register. Hiermee houdt het BMNR op met bestaan en vervalt ook de grondslag met betrekking tot het verwerken van de in het register aanwezige persoonsgegevens. Dit betekent dat conform de Algemene Verordening Gegevensbescherming Stichting Infofilter, de huidige beheerder van het BMNR, alle persoonsgegevens onverwijld zal moeten verwijderen na inwerkingtreding van de wijziging van de Telecommunicatiewet.

8. Advies en consultatie

8.1 Internetconsultatie

In totaal heeft de internetconsultatie 255 reacties opgeleverd. Er is grote steun voor de invoering van een opt-in-systeem onder burgers. De reacties van ondernemers zijn verdeeld. Een deel van de ondernemers erkent de problemen rondom irritatie en verwarring en onderschrijft de noodzaak tot maatregelen. Een ander deel geeft aan dat er geen probleem is dat opgelost hoeft te worden zolang consumenten ingaan op een telefonisch aanbod. Het al dan niet ingaan op een telefonisch aanbod leidt evenwel niet tot de conclusie dat er geen problemen worden ervaren met ongevraagde telemarketing. De eerder genoemde signalen vormen voldoende aanleiding om deze maatregel te rechtvaardigen.
Onderstaand worden de reacties op de consultatie thematisch behandeld.
Bescherming van ondernemers
In enkele reacties is de reikwijdte van het opt-in-systeem aan de orde gesteld. Er is aangegeven dat het opt-in-systeem ingevoerd zou moeten worden voor alle telemarketing, en niet alleen de gesprekken die gevoerd worden met natuurlijk personen. Omdat de problematiek ook bij ondernemers voorkomt zouden zij dezelfde bescherming verdienen. Dit wetsvoorstel komt daar deels aan tegemoet, door een opt-in-systeem voor te stellen voor alle *natuurlijk personen*. Zoals toegelicht in paragraaf 4.1.2 is er, ten opzichte van het huidige opt-out-systeem, sprake van een uitbreiding van de reikwijdte. Deze uitbreiding zorgt ervoor dat ook ondernemers die een natuurlijk persoon zijn ook worden beschermd tegen telemarketing.

Ten slotte blijkt uit de reacties op de internetconsultatie dat het wenselijk is om de uitzondering in artikel 11.7, derde lid, te verduidelijken. Deze bepaling beschrijft een situatie waarin geen uitdrukkelijke voorafgaande toestemming is vereist, omdat in zo'n geval er van mag worden uitgegaan dat de ontvanger als het ware reeds toestemming heeft gegeven aan een, in beginsel, open groep verzenders. Zo'n situatie doet zich voor als de natuurlijk persoon in het algemeen, bijvoorbeeld door middel van vermelding op een openbaar toegankelijke website, specifiek heeft aangegeven telemarketing te willen ontvangen en op welk telefoonnummer hij die wil ontvangen. Het beschikbaar stellen van een dergelijk telefoonnummer kan worden gekenmerkt als het verstrekken van een voorafgaande toestemming aan een open groep verzenders voor het overbrengen van communicatie met doeleinden die passen binnen de door de natuurlijk persoon aan het adres verbonden doeleinden. Het tonen van contactgegevens in het Handelsregister van de

Kamer van Koophandel kan expliciet niet worden aangemerkt als een situatie waarin er vanuit mag worden gegaan dat er op deze manier toestemming is gegeven. Wanneer contactgegevens in het handelsregister zijn opgenomen dient ook uitdrukkelijk voorafgaande toestemming te worden gevraagd voor directmarketing. De uitzondering in artikel 11.7, derde lid, is reeds staande praktijk ten aanzien van andere vormen van directmarketing, en is bedoeld om bedrijven zonder rechtspersoonlijkheid die onder het opt-in-systeem vallen de mogelijkheid te bieden om hun contactgegevens beschikbaar te stellen voor directmarketingdoeleinden.

Opt-in-systeem
Verschillende goede doelen verzoeken om handhaving van het opt-out-systeem en behoud van het BMNR voor erkende goede doelen. Deze organisaties geven aan dat de belangen van degene die telemarketinggesprekken ontvangen voldoende worden behartigd in een opt-out-systeem en dat een opt-in-systeem de financiering van verschillende activiteiten van deze organisaties in gevaar brengt.

Bij de implementatie van richtlijn nr. 97/66/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 15 december 1997 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de telecommunicatiesector in de Telecommunicatiewet is het begrip ‘direct marketing’ omgezet in de term ‘oproepen voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden’. Uit de nadere memorie van antwoord van destijds blijkt dat er niet is gekozen voor een onderscheid tussen communicatie met commerciële en ideële of charitatieve doeleinden, omdat fondsenwervers op even indringende wijze via de telefoon een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer plegen als de abonnementenwerver van een dagblad[18] Ook bij de invoering van het opt-out-systeem is gesproken over een mogelijk onderscheid tussen de verschillende doeleinden van telemarketing. Uit de behandeling van het wetsvoorstel bleek dat de regering ook toen onvoldoende overtuigd was van de noodzaak om een dergelijk onderscheid te maken, en zette het belang van de consument voorop (Kamerstukken II, dossier 30661). De lijn van eerdere regeringen wordt doorgezet. De huidige probleemanalyse zoals geschetst in hoofdstuk 3 is net zo goed van toepassing op telemarketing met charitatieve doeleinden. Van de bijna 10 miljoen telefoonnummers in het Bel-me-niet register is voor 1 miljoen nummers aangegeven dat zij wél door goede doelen gebeld willen worden. Uit onderzoek onder consumenten blijkt dat slechts een kwart van de consumenten vindt dat goede doelen hen makkelijker moet kunnen bereiken dan commerciële organisaties[19].

In enkele reacties wordt gevraagd om verduidelijking over de manier waarop toestemming voor telemarketing kan worden verkregen. Hiertoe is paragraaf 4.1.3 aangevuld met een nadere toelichting.

Klantrelatie
De reacties van burgers over de klantrelatie lopen zeer uiteen. Enerzijds is er gepleit voor het algeheel verbieden van telemarketing op basis van een klantrelatie, anderzijds is gesuggereerd om telemarketing gericht op natuurlijk personen uitsluitend toe te staan wanneer de contactgegevens in het kader van de verkoop van een product of dienst zijn verkregen. Uit verschillende reacties blijkt dat er steun is om de termijn van de klantrelatie bij amvb vast te stellen. Vertegenwoordigers van organisaties die gebruik maken van telemarketing geven aan dat bestaande klanten gebeld moeten kunnen worden en dat een bij wet gestelde termijn dit niet zou moeten doorkruisen. Wanneer er een termijn zou worden vastgesteld zou deze wat hen betreft moeten starten bij het aflopen van de koopovereenkomst.

[18] Kamerstukken I 1997/98, 25533, nr. 309d.
[19] Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 27879, nr. 73.

Verschillende goede doelen stellen voor geen termijn te stellen aan de periode dat de contactgegevens die bij een donatie zijn verkregen kunnen worden gebruikt voor telemarketing. Ook verzoeken zij om een aanpassing in het voorstel zodat goede doelen niet alleen natuurlijke personen die een donatie hebben gedaan uitgezonderd worden van het opt-in-systeem, maar ook natuurlijk personen die aantoonbaar met een goed doel sympathiseren. Om de hierboven toegelichte redenen kiest de regering er voor om de eerder ingezette lijn te handhaven, het belang en de privacy van de consument voorop te stellen, en het wetsvoorstel op dit punt niet aan te passen.

Organisaties die gebruik maken van telemarketing hebben zorgen geuit over dat zich situaties voor kunnen doen waarbij de termijn voor de klantrelatie korter is dan de duur van de overeenkomst. In een dergelijke situatie kan de aanbieder gedurende de looptijd van de overeenkomst geen aanbod doen voor een nieuwe overeenkomst. Deze organisaties gaven aan dit een onwenselijke situatie te vinden. Wanneer de termijn voor de klantrelatie bij amvb ingevuld wordt bezien wat het optimale moment is om de termijn te laten starten. Naar verwachting kan er nog lering worden getrokken uit de ervaringen die met de zelfregulering wordt opgedaan. Daarom wordt bij de eventuele vaststelling van de amvb verder invulling gegeven aan vormgeving van de termijn.

Ten slotte is tijdens de consultatie aangegeven dat het onvoldoende duidelijk is welke regels na inwerkingtreding gelden voor contactgegevens die voor de ingangsdatum zijn verkregen in het kader van de verkoop van een product of dienst. In hoofdstuk 10 is nadere toelichting over het overgangsrecht opgenomen.

Recht van verzet
Verschillende burgers doen suggesties om het recht van verzet te verbeteren. Zo wordt het verplichten van een digitale manier van verzet geopperd en aangegeven dat het bandje aan het einde van het telemarketing gesprek beter moet, met minder ingewikkeld taalgebruik. De sector heeft in aanloop naar de totstandkoming van deze wet toegezegd via zelfregulering te zullen zorgen voor verbeteringen in de manier waarop het recht van verzet wordt aangeboden en mogelijk wordt gemaakt. Deze wet draagt daartoe bij doordat met het afschaffen van het BMNR het systeem efficiënter en begrijpelijker wordt.

In paragraaf 4.1.2 is bovendien naar aanleiding van een aantal reacties verduidelijkt dat natuurlijke personen de gelegenheid moeten hebben om het recht van verzet te gebruiken wanneer hun contactgegevens worden verkregen in het kader van de verkoop van een product of dienst. Met deze wijziging ten opzichte van het bestaande systeem wordt aansluiting gezocht bij het opt-in-systeem voor elektronische berichten, zoals e-mail.

Ook wordt in de consultatiereacties de suggestie gedaan om niet per organisatie verzet aan te tekenen, maar eenmalig voor alle organisaties. Het recht van verzet is evenwel een wettelijk instrument dat een natuurlijk persoon kan gebruiken om zich tegen toekomstige telefonische oproepen van *een bepaalde organisatie* te verzetten. De mogelijkheden om het aantekenen van verzet op een centrale manier te borgen zijn onderzocht. De kosten daarvan en de impact op bedrijven is echter zodanig groot dat dit niet als een redelijke oplossing kan worden beschouwd. Alle organisaties die gebruik maken van telemarketing dienen dan aangesloten te zijn bij één platform, waar informatie van miljoenen telefoonnummers in combinatie met duizenden bedrijven en andere organisaties bewaard dient te worden. Dit brengt grote operationele uitdagingen met zich mee. Er zijn op dit moment geen signalen dat het gedecentraliseerde systeem van registratie van toestemming tot problemen leidt. De kosten en de uitdagingen van een gecentraliseerd systeem worden op dit moment disproportioneel geacht ten opzichte van de voordelen die natuurlijk personen kunnen hebben van een gecentraliseerd systeem.

Handhaving
Een van de beschreven knelpunten met telemarketing is de handhaafbaarheid (paragraaf 3.3). In paragraaf 4.3 wordt beschreven welke maatregelen worden getroffen om effectieve handhaving te borgen. Gesuggereerd wordt dat met verbeterde handhaving alleen (bijvoorbeeld in combinatie met een meldpunt en/of hogere boetes) de problemen ook worden opgelost De verwachting is echter, dat juist de combinatie van de introductie van het opt-in-systeem en de verbeterde handhaving in belangrijke mate bijdragen aan het oplossen van de beschreven problemen. Alleen het treffen van maatregelen tot verbetering van de handhaving is onvoldoende. 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 handelswijze van een onderneming. Door onder meer voorlichting en media-aandacht kunnen natuurlijke personen hierover voorgelicht worden.

Overig
Sommige burgers en met name (vertegenwoordigers van) bedrijven uiten zorgen over de reclamemogelijkheden, de winstgevendheid van bedrijven en het effect op de werkgelegenheid. Naar verwachting, zoals ook blijkt uit hoofdstuk 6 is moeilijk te voorspellen hoe bedrijven die telemarketing gebruiken zullen reageren op dit wetsvoorstel, en op welke manier zij hun gedrag zullen aanpassen. Als gevolg van deze dynamiek is er geen eenduidig beeld over de precieze effecten van dit wetsvoorstel op bedrijven en de werkgelegenheid. Juist door de dynamiek in de sector is het in algemene zin niet de verwachting dat dit wetsvoorstel zal leiden tot schokken in de werkgelegenheid. Tussen de aankondiging van de voorbereiding van dit wetsvoorstel en de daadwerkelijke inwerkingtreding zit in ieder geval twee jaar. In deze periode kunnen bedrijven in hun marketingstrategie en hun personeelsbeleid anticiperen op dit wetsvoorstel. Deze bedrijven zijn over het algemeen creatief in hun marketing, passen snel hun strategieën aan en spelen dynamisch in op kansen en bedreigingen. Zo wordt het niet onwaarschijnlijk geacht dat werknemers die nu nog veelal ongevraagde telemarketinggesprekken voeren, na inwerkingtreding telemarketinggesprekken zullen voeren waar toestemming voor is gegeven. In de consultatiereacties wordt terecht gewezen op de mogelijkheid op verschuiving van telemarketing naar andere marketingkanalen zoals colportage, straatverkoop en post. Ook deze effecten zijn moeilijk te voorspellen. Na inwerkingtreding is alertheid op dit effect gepast.

8.2 Toets Adviescollege toetsing regeldruk

Het adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft advies uitgebracht ten aanzien van dit wetsvoorstel. De ATR constateert dat de beschrijving van nut en noodzaak van de wetswijzigingen ten behoeve van de introductie van een opt-in-systeem, in plaats van een opt-out-systeem, voldoende zijn onderbouwd. Wel adviseert ATR om het wetsvoorstel op onderdelen te verduidelijken. ATR adviseert ten aanzien van de inhoud van het wetsvoorstel om te verduidelijken of er alternatieven zijn overwogen voor afschaffing van het BMNR en om in de toelichting bij het wetsvoorstel inzicht te bieden in de termijn die zal worden gesteld aan de tijd dat de klantrelatie als grond kan dienen voor telemarketinggesprekken. In paragraaf 4.1.1 is toegelicht dat de manier om verwarring bij natuurlijke personen weg te nemen in belangrijke mate ligt in afschaffing van het BMNR. Verbetering van de werking van het BMNR zou betekenen dat twee systemen, namelijk het BMNR en het recht van verzet, naast elkaar zouden blijven bestaan. Daarmee blijft het risico op verwarring groot. Voor wat betreft de klantrelatie werkt de sector aan een aanscherping van de zelfregulering. Naar aanleiding van de consultatie is in paragraaf 4.2 nadere toelichting opgenomen.

Ten aanzien van de werkbaarheid en de gevolgen voor regeldruk adviseert ATR om te verduidelijken of er een ‘MKB-toets’ is uitgevoerd. Met MKB Nederland (MKB-NL) is contact geweest over het

uitvoeren van de MKB-toets. De uitvoering van deze toets was niet mogelijk vanwege onvoldoende deelnemende ondernemers. De grootste effecten blijken volgens MKB-NL bij grote bedrijven te zitten en om die reden is in overleg met MKB-NL afgezien van de MKB-toets.

Ten slotte adviseert ATR om te verduidelijken of er gekeken is of het wetsvoorstel 'doenlijk' is voor burgers en op welke wijze natuurlijke personen geïnformeerd zullen worden over de maatregelen Het wetsvoorstel maakt de situatie voor natuurlijke personen eenvoudiger, omdat zij niet meer hoeven in te schrijven in het BMNR om gevrijwaard te blijven van ongevraagde telemarketing. Om deze verandering onder de aandacht te brengen zal via verschillende kanalen communicatie ingezet worden.

8.3 Uitvoeringstoets ACM

De ACM heeft een uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel getoetst. Deze toets heeft geleid tot enkele aanvullingen in deze toelichting, namelijk ten aanzien van de rechtsvormen die onder de reikwijdte vallen (paragraaf 4.1.2), het recht van verzet bij het verzamelen van de contactgegevens (paragraaf 4.2), anoniem bellen en aspecten van de bewijslast (paragraaf 4.3).

Tevens plaatst de ACM vraagtekens bij het regelen van de klantrelatie door zelfregulering. De ACM heeft de voorkeur om direct bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel één uniforme termijn, ongeacht de dienst of het product vast te leggen in een amvb. De ACM geeft daarbij aan dat het de voorkeur heeft om deze termijn zo kort mogelijk te houden. Zoals aangegeven in paragraaf 4.2 krijgt de sector de mogelijkheid om de termijn van de klantrelatie middels zelfregulering in te vullen. Ook geeft de ACM aan dat in het kader van de voorbeelden van gelijksoortige producten deze uitzondering 'eng' zou moeten worden uitgelegd. Paragraaf 4.2 is op basis van deze en andere consultatiereacties aangepast en aangevuld.

9. Notificatie

Dit wetsvoorstel bevat geen technische voorschriften in de zin van richtlijn 2015/1535/EU[20]. Het wetsvoorstel bevat mogelijk wel enkele voorschriften die zouden kunnen vallen onder de notificatieverplichting van de Dienstenrichtlijn[21]. Dit betreft de voorgestelde verbreding van de reikwijdte van de bescherming tegen telemarketing (van abonnee naar eindgebruiker) en het voorgestelde verbod op het gebruik van nummermaskering. Deze voorschriften zijn non-discriminatoir, noodzakelijk op grond van een dwingende reden van algemeen belang (bescherming van consumenten en kleine ondernemers zonder rechtspersoonlijkheid die in grote mate vergelijkbaar zijn met consumenten), proportioneel en evenredig. Na de eventuele vaststelling van dit wetsvoorstel, zullen deze voorschriften derhalve worden genotificeerd bij de Europese Commissie.

10. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Voor de inwerkingtreding van de voorschriften met betrekking tot telemarketing zal rekening worden gehouden met het beleid van vaste verandermomenten voor regelgeving, maar zal worden gestreefd naar inwerkingtreding zo spoedig mogelijk na aanvaarding van het voorstel. Voor de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel A, van dit wetsvoorstel, ligt het daarentegen voor de hand dat zal worden afgeweken van het beleid van vaste verandermomenten, omdat deze bepaling strekt tot herstel van een kennelijke verschrijving. In dit kader voorziet dit wetsvoorstel tevens in de mogelijkheid om terugwerkende kracht te verlenen aan artikel I, onderdeel A.

Dit wetsvoorstel voorziet in overgangsrecht ten aanzien van contactgegevens die zijn verzameld vóór de inwerkingtreding van deze wet. Op grond van het nieuwe artikel 11.7, vierde lid, onderdeel a, moet de verzender al bij het verzamelen van contactgegevens de eindgebruiker in de gelegenheid stellen hiertegen verzet aan te tekenen. Zonder overgangsrecht, zou artikel 11.7, vierde lid, onderdeel a, ertoe kunnen leiden dat een verzender geen gebruik meer zou kunnen maken van contactgegevens die hij heeft verzameld vóór de inwerkingtreding van deze wet. Om dit te voorkomen, is in artikel 20.7 bepaald dat het nieuwe artikel 11.7, vierde lid, onderdeel a, niet van toepassing is op contactgegevens die zijn verzameld vóór de inwerkingtreding van deze wet. Dat betekent dat een verzender gebruik kan blijven maken van deze contactgegevens, ook al heeft hij de eindgebruiker niet al bij de verzameling in de gelegenheid gesteld hiertegen verzet aan te tekenen. Ten overvloede wordt opgemerkt dat het overgangsrecht is beperkt tot 11.7, vierde lid, *onderdeel a*, zodat bij het gebruik van deze contactgegevens wél bij iedere overgebrachte communicatie het recht van verzet moet worden aangeboden.

II. ARTIKELSGEWIJZE DEEL

Artikel I, onderdeel A

[20] Richtlijn 2015/1535/EU van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEU 2015 L 241).
[21] Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEG 2006, L 376).

Met artikel I, onderdeel C, van de wet van 14 maart 2018 tot wijziging van de Telecommunicatiewet en van de Mediawet 2008 (gebruiksbeperking frequentieruimte en digitale radio-omroep) (Stb. 2018, 87) is, onder andere, artikel 3.18, eerste lid, onderdeel f, van de Telecommunicatiewet, opnieuw vastgesteld. In dit wetsvoorstel is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een kennelijke verschrijving te herstellen in het door de wet van 14 maart 2018 gewijzigde artikel 3.18, eerste lid, onderdeel f.

Artikel I, onderdeel B

In het huidige artikel 11.8, eerste lid, is bepaald dat de toepassing van de artikelen 11.6 en 11.7, vijfde tot en met twaalfde lid, van de Telecommunicatiewet, is beperkt tot abonnees die natuurlijke personen zijn. Gelet op de voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte van artikel 11.7, en voor de leesbaarheid van artikel 11.6, wordt voorgesteld artikel 11.8 in zijn geheel te laten vervallen en te vervangen door een nieuw vijfde lid van artikel 11.6, dat de werking van artikel 11.6 beperkt tot abonnees die natuurlijke personen zijn.

Artikel I, onderdeel C

Met artikel I, onderdeel A, van dit wetsvoorstel, wordt beoogd artikel 11.7 van de Telecommunicatiewet opnieuw vast te stellen om een volledig opt-in-systeem in te voeren voor het overbrengen van ongevraagde communicatie voor commerciële, ideële, of charitatieve doeleinden *aan natuurlijke personen.* Dit betekent dat alleen nog ongevraagde communicatie mag worden verzonden aan natuurlijke personen, als zij de verzender daarvoor voorafgaand toestemming hebben verleend. Op het voorgestelde opt-in-systeem voor natuurlijke personen gelden twee uitzonderingen. De eerste uitzondering (opgenomen in het derde lid van artikel 11.7) is van toepassing op het gebruik van elektronische contactgegevens die door rechtspersonen of natuurlijke personen die handelen in de uitoefening van hun beroep of bedrijf voor het ontvangen van communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden zijn bestemd en bekendgemaakt. De tweede uitzondering (opgenomen in artikel 11.7, vierde en vijfde lid) is van toepassing op het overbrengen van ongevraagde communicatie waarbij de verzender gebruik maakt van elektronische contactgegevens die hij heeft verkregen in het kader van de verkoop van een product of dienst of in het kader van een schenking aan een ideële of charitatieve organisatie. Deze uitzonderingen worden hierna afzonderlijk nader toegelicht.

Artikel 11.7, eerste lid

Op grond van het voorgestelde artikel 11.7, eerste lid, is het verboden om communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden over te brengen met gebruik van automatische oproep- en communicatiesystemen zonder menselijke tussenkomst, faxen, en elektronische berichten als e-mail, sms en whatsapp-berichten (ook wel spam genoemd), zonder toestemming van de ontvanger. Het voorgestelde artikel 11.7, eerste lid, komt daarmee materieel overeen met het oude artikel 11.7, eerste lid, en beschermt zowel natuurlijke personen zijn als rechtspersonen.

Ten overvloede wordt opgemerkt dat het ook niet is toegestaan om ontvangers (ongevraagd) elektronisch te benaderen (bijvoorbeeld met gebruik van e-mail, fax, sms, Whatsapp, of een gesprek) om hen te verzoeken toestemming te geven voor het verzenden van ongevraagde communicatie. Dergelijke communicatie moet op zichzelf al worden aangemerkt als ongevraagde communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden, waarvoor toestemming is vereist.

Artikel 11.7, tweede lid

Het voorgestelde artikel 11.7, tweede lid, bevat de kern van dit wetsvoorstel: de invoering van een volledig opt-in-systeem voor het overbrengen van ongevraagde communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden aan *natuurlijke personen*. Hiertoe verklaart het voorgestelde artikel 11.7, tweede lid, het verbod van artikel 11.7, eerste lid, van overeenkomstige toepassing op het overbrengen van ongevraagde communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden met gebruik van *andere dan de in artikel 11.7, eerste lid, genoemde middelen*, voor zover deze

ongevraagde communicatie wordt overgebracht aan *natuurlijke personen*. Dit betekent materieel dat door de combinatie van het voorgestelde artikel 11.7, eerste en tweede lid, voor het overbrengen van ongevraagde communicatie voor commerciële, ideële en charitatieve doeleinden *aan natuurlijke personen* altijd toestemming is vereist van de desbetreffende natuurlijke persoon. In de praktijk wordt hiermee met name bescherming tegen telemarketing beoogd.

Hiernaast wordt voorgesteld de verzender te verplichten om, ook indien de natuurlijke persoon toestemming heeft gegeven voor het overbrengen van ongevraagde communicatie, de natuurlijke persoon te wijzen op de mogelijkheid verzet aan te tekenen tegen het verdere gebruik van zijn contactgegevens (het zogenoemde recht van verzet). Hiermee is aangesloten bij het reeds bestaande recht van verzet, dat geldt indien de verzender gebruik maakt van contactgegevens die hij heeft verkregen in het kader van de verkoop van een product of dienst. Voor het recht van verzet wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 11.7, vierde lid.

De huidige voorschriften met betrekking tot ongevraagde telemarketing (artikel 11.7, vijfde lid, en verder, van de Telecommunicatiewet), bieden op dit moment bescherming aan natuurlijke personen *voor zover zij abonnee zijn*. Een abonnee is een natuurlijke persoon of rechtspersoon die partij is bij een overeenkomst met een aanbieder van openbare elektronische communicatiediensten voor de levering van dergelijke diensten. De koppeling van de huidige bescherming tegen telemarketing aan het begrip “abonnee”, betekent dat op dit moment alleen degene op wiens naam het abonnement staat bescherming geniet tegen telemarketing. Huisgenoten van de abonnee die natuurlijke persoon is en natuurlijke personen die gebruik maken van een abonnement dat op naam staat van een rechtspersoon, vallen hier nu niet onder. Met het voorgestelde artikel 11.7, tweede lid, wordt beoogd deze bescherming uit te breiden tot *alle natuurlijke personen*, zodat ook de hiervoor genoemde groepen natuurlijke personen zullen worden beschermd tegen ongevraagde telemarketing.

Aangezien alle telemarketinggesprekken, zowel als ze zijn gericht tot natuurlijke personen als tot rechtspersonen, naar hun aard in de regel nog altijd worden gevoerd met en tussen natuurlijke personen, wordt hierover nog het volgende opgemerkt. Voor zover communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden wordt overgebracht die beoogt een natuurlijke persoon te bewegen om op persoonlijke titel een product of dienst te kopen of af te nemen of een schenking te doen, is altijd voorafgaande toestemming vereist van die natuurlijke persoon. Het is in dit kader niet meer relevant of de natuurlijke persoon tevens abonnee is. Het moet echter mogelijk te blijven telefonische communicatie voor commerciële, ideële en charitatieve doeleinden over te brengen die is gericht tot rechtspersonen, ook al wordt deze in de praktijk door een natuurlijke persoon ontvangen en behandeld. Hierbij is het doel van de ongevraagde communicatie relevant. Indien de communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden, niet het doel heeft de natuurlijke persoon die daadwerkelijk de telefoon opneemt te bewegen een product of dienst te kopen of af te nemen, of een schenking te doen, maar de rechtspersoon, is geen voorafgaande toestemming vereist van de natuurlijke persoon die daadwerkelijk de telefoon opneemt.

Artikel 11.7, derde lid

Het voorgestelde artikel 11.7, derde lid, voorziet in de eerste uitzondering op het verbod op het overbrengen van communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden, voor zover de berichten worden verzonden aan rechtspersonen of aan natuurlijke personen die handelen in de uitoefening van hun bedrijf of beroep. Op grond van het voorgestelde artikel 11.7, derde lid, heeft de verzender in deze gevallen – in afwijking van de hoofdregel van het eerste en tweede lid – geen toestemming nodig van de ontvanger, mits hij gebruik maakt van contactgegevens die de ontvanger hier expliciet voor heeft bestemd en bekendgemaakt. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om e-mailadressen of telefoonnummers die de ontvanger op de bedrijfswebsite heeft bekendgemaakt als

zijnde beschikbaar voor het ontvangen van dit soort communicatie. In dit geval heeft de ontvanger geen toestemming gegeven aan een specifieke verzender, wat het voorgestelde artikel 11.7, eerste en tweede lid, vereisen. Het voorgestelde artikel 11.7, derde lid, stelt een ontvanger in staat om, als het ware, aan een open groep verzenders toestemming geven voor het overbrengen van communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden door middel van specifieke contactgegevens. Het voorgestelde artikel 11.7, derde lid, komt hiermee, met uitzondering van de reikwijdte, materieel overeen met het oude artikel 11.7, tweede lid.

Artikel 11.7, vierde lid

Artikel 11.7, vierde lid, voorziet in de tweede uitzondering op het verbod op het overbrengen van communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden en in het zogenoemde recht van verzet. Op grond van het voorgestelde artikel 11.7, vierde lid, is geen voorafgaande toestemming vereist voor het overbrengen van ongevraagde communicatie, zover een verzender gebruik maakt van contactgegevens die hij heeft verkregen in het kader van de verkoop van een product of dienst voor het overbrengen van eigen gelijksoortige producten of diensten. Het voorgestelde artikel 11.7, vierde lid, heeft zijn oorsprong in artikel 13, tweede lid, van de ePrivacyrichtlijn, en komt grotendeels overeen met het oude artikel 11.7, derde en elfde lid.

Artikel 11.7, vijfde lid

Met artikel 11.7, vijfde lid, wordt het vierde lid van overeenkomstige toepassing verklaard op contactgegevens die ideële en charitatieve organisaties hebben verkregen in het kader van een schenking aan die ideële en charitatieve organisaties. Ideële en charitatieve organisaties verkrijgen doorgaans geen contactgegevens in het kader van de verkoop van producten en diensten, waardoor zij zonder aparte voorziening veelal geen beroep zouden kunnen doen op het voorgestelde artikel 11.7, vierde lid. Om hieraan tegemoet te komen, voorziet het voorgestelde artikel 11.7, vijfde lid, voor deze organisaties in een vergelijkbare mogelijkheid 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.

Artikel 11.7, zesde lid

Artikel 11.7, zesde lid, komt overeen met het huidige artikel 11.7, vierde lid. Dit betreft de implementatie van artikel 13, vierde lid, van de ePrivacyrichtlijn en heeft alleen betrekking op de in artikel 11.7, eerste lid, genoemde middelen.

Artikel 11.7, zevende lid

Het voorgestelde artikel 11.7, zevende lid, verbiedt verzenders die gebruik maken van een openbare telefoondienst voor het overbrengen van ongevraagde communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden, daarbij gebruik te maken van mogelijkheden om nummeridentificatie te blokkeren.

Artikel 11.7, achtste lid

Het voorgestelde artikel 11.7, achtste lid, voorziet in een wettelijke grondslag om of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over het gebruik van contactgegevens in het kader van een bestaande klantrelatie en het recht van verzet. Hierbij kunnen bijvoorbeeld regels worden gesteld over de wijze waarop het recht van verzet wordt aangeboden.

Artikel 11.7, negende lid

Op grond van het voorgestelde artikel 11.7, negende lid, kan bij algemene maatregel van bestuur een termijn worden gesteld waarbinnen contactgegevens als bedoeld in artikel 11.7, vijfde en zesde lid, ten hoogste kunnen worden gebruikt voor het overbrengen van communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden. Met het stellen van een termijn wordt beoogd te voorkomen dat ontvangers zonder beperking in tijd kunnen worden geconfronteerd met communicatie voor

commerciële, ideële of charitatieve doeleinden op basis van contactgegevens die de verzender, bijvoorbeeld vele jaren eerder, van hen heeft verkregen bij de verkoop van een product of dienst of een schenking aan een ideële of charitatieve organisatie. Deze grondslag heeft uitsluitend betrekking op het overbrengen van ongevraagde communicatie met gebruik van andere dan de in artikel 11.7, eerste lid, bedoelde middelen aan natuurlijke personen.

Ten overvloede wordt opgemerkt dat individuele ontvangers tijdens deze termijn nog steeds verzet kunnen aantekenen tegen het gebruik van hun contactgegevens voor telemarketingdoeleinden. Het is een maximumtermijn.

Artikel I, onderdeel E

Artikel 20.7 voorziet in overgangsrecht voor contactgegevens die zijn verzameld vóór de inwerkingtreding van deze wet. Voor een toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 10 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel I, onderdeel F

Met de voorgestelde wijzigingen van artikel 11.7 zullen de grondslagen voor het Besluit bel-me-niet-register alsmede de Regeling tarieven bel-me-niet-register 2014 van rechtswege komen te vervallen. Gelet op artikel 6.24, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, worden dit besluit en deze regeling met dit wetsvoorstel tevens expliciet ingetrokken.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer