

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

1. Wat is de aanleiding?

Aanleiding vormen aanhoudende klachten van consumenten en een in dit verband aangenomen kamer motie die verzoekt passende maatregelen te nemen voor de problematiek rondom doorschakeldiensten (vergaderjaar 2019–2020, motie van Kooten-Arissen, Kuiken en Van Nispen, 35300-VI, nr. 85). In reactie op deze motie heeft de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat aangegeven het onwenselijk te vinden dat consumenten door deze diensten worden misleid en onnodig hoge tarieven betalen om telefonisch contact op te nemen met instanties of bedrijven die gratis of tegen beperkte belkosten telefonisch bereikbaar zijn. Tevens werd aangekondigd nadere regels te zullen stellen om consumenten beter te beschermen indien zou blijken dat de huidige wet- en regelgeving ontoereikend is.

2. Wie zijn betrokken?

Ministerie van EZK: verantwoordelijk voor het relevante wettelijk kader (Telecommunicatiewet)
ACM: toezichthouder Telecommunicatiewet
Aanbieders van abonnee-informatiediensten en doorschakeldiensten in de 18-reeks en 090x-reeksen
Telecomaanbieders
Vereniging COIN, faciliterend platform voor telecomsector
Uitvoerende overheidsinstellingen en andere instellingen die zich telefonisch bereikbaar stellen voor een groot publiek
Eindgebruikers van telecomdiensten: consumenten en bedrijven, slachtoffers van financiële schade als gevolg van intransparante doorschakeldiensten

3. Wat is het probleem?

Het aan deze regeling onderhevige probleem is drieledig.
In de eerste plaats is er altijd een duidelijk onderscheid geweest tussen diensten in de 18-reeks en abonnee-informatiediensten in de 0800- en 090x-reeksen die zijn bedoeld voor onbetaalde of betaalde informatiediensten in ruimere zin omdat de diensten in de 18-reeks onderdeel waren van de Universele Dienst. In verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek van elektronische communicatie is dit niet langer het geval. Daarmee dreigt het bedoelde onderscheid deels te vervallen, hetgeen onwenselijk is omdat het voor eindgebruikers minder duidelijk kan worden waar zij terecht kunnen voor een dienst die voldoet aan de kwaliteitseisen van de Universele Dienst.
Ten tweede zijn er met betrekking tot doorschakeldiensten die worden aangeboden als extra faciliteit bij abonnee-informatiediensten in de 18-reeks in de afgelopen jaren naast bonafide bedrijfsmodellen ook diensten bijgekomen met een meer dubieus bedrijfsmodel dat volledig is gebaseerd op de exploitatie van de doorschakelfunctionaliteit. Deze diensten hanteren een hoog tarief per minuut (€ 1,00 per minuut is een veelgebruikt tarief) dat doorloopt nadat de beller is doorgeschakeld en beogen de duur van de doorschakeltijd en daarmee de omzet en winst te maximaliseren. De kosten voor de aanbieder van de dienst zelf liggen substantieel lager dan de tarieven die bellers moeten betalen. Dit is het geval indien wordt doorgeschakeld naar bijvoorbeeld geografische nummers, 06-nummers, 0800-nummers en 0900-nummers. De essentie van de dienst en het tarief, dat hoger ligt dan het tarief van het nummer dat wordt opgevraagd, komt soms ook bewust onvoldoende tot uiting in aanprijzingen van de dienst. Als gevolg daarvan kunnen consumenten bellen met een doorschakeldienst, waardoor ze na de doorschakeling extra moeten betalen, zonder dat ze zich daarvan bewust zijn. De beller kan zodoende achteraf worden geconfronteerd met een onverwacht hoge telefoonnota. Deze situatie is nog bedenkelijker als wordt doorgeschakeld naar een nummer uit de 0800-reeks: nummers uit deze reeks zijn juist bedoeld voor gratis informatiediensten waarbij aan de beller ook geen verkeerstarief in rekening wordt gebracht.
Een soortgelijke bedenkelijke situatie betreft koude doorschakeldiensten. Daarbij wordt de beller doorgeschakeld zonder dat een nummer wordt opgevraagd ("koude" doorschakeldiensten). Dergelijke diensten worden aangeboden in de 0906-reeks en hebben verder eenzelfde bedrijfsmodel als hierboven geschetst.

In relatief veel gevallen is daarbij evident sprake van misleiding, die zich afspeelt bij de aanprijzing van deze diensten. Dergelijke aanprijzingen zijn gericht op het bereiken van één specifieke abonnee; de aanbieder van de dienst doet zich voor als de degene met wie de beller in contact wil komen. De beller veronderstelt dan reeds voorafgaand aan en ook gedurende de oproep dat het nummer van de doorschakeldienst het nummer is van degene die hij wil bereiken en dat hij rechtstreeks met diegene belt.

Ten derde, is het niet toegestaan om aan eindgebruikers kosten in rekening te brengen anders dan de normale belkosten in rekening te brengen voor het bellen van klantenservicenummers in het kader van een gesloten overeenkomst. In de praktijk komt het echter voor dat handelaren klantenservice laten verzorgen door derde partijen, waarbij dat verbod wordt omzeild. Dit is onwenselijk; het mag immers voor een consument niet uitmaken of een handelaar zelf klantenservice aanbiedt of dat een handelaar die service aan een derde uitbesteedt.

4. Wat is het doel?

In de eerste plaats wordt beoogd de bestemming van de 18-reeks voldoende onderscheidend te houden ten opzichte van informatiediensten in de 0800- en 090x-reeksen, met behoud van consumentenvertrouwen en een positief imago van diensten in de 18-reeks. In de tweede plaats beoogt deze regeling consumenten en bedrijven beter te beschermen tegen onverwacht hoge kosten als gevolg van het doorschakelen bij abonnee-informatiediensten en koude doorschakeldiensten, en negatieve gevolgen te beperken voor bedrijven waarnaar wordt doorgeschakeld. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat bonafide abonnee-informatiediensten mogelijk en levensvatbaar blijven. In de derde plaats wordt de consument beschermd tegen kosten van klantenservice die door derden worden geleverd.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Rechtsbescherming, in het bijzonder consumentenbescherming. De onderhavige problematiek met doorschakeldiensten speelt reeds geruime tijd. De ACM heeft in een eerder stadium actief ingezet op het bestrijden van misleiding bij doorschakeldiensten. De ACM heeft hiertoe een beleidsregel en een leidraad opgesteld, lasten onder dwangsom opgelegd en de toekenning van nummers ingetrokken. De aanpak van de ACM van de problemen heeft geleid tot een zichtbare verschuiving van het aanbod van doorschakeldiensten van de 0906-reeks naar de 18-reeks. De omvang van de klachtenstroom heeft echter aangehouden. De ACM heeft daarom naar de situatie rondom advertenties voor doorschakeldiensten onderzoek laten uitvoeren. Uit het genoemde consumentenonderzoek is gebleken dat misleiding van consumenten bij doorschakeldiensten met de huidige regelgeving niet effectief kan worden aangepakt. Slechts voor een deel kan hiertegen worden opgetreden op grond van de wetgeving inzake oneerlijke handelspraktijken. Mede gelet op het ontbreken van voldoende initiatieven vanuit de sector zelf om de problemen op te lossen (zelfregulering) is het daarom noodzakelijk gebleken voor de effectiviteit van het toezicht aanvullende voorwaarden te stellen.

6. Wat is het beste instrument?

Regelgeving is nodig vanwege marktfalen en de sterk concurrerende marktomgeving, en om effectief toezicht te kunnen uitoefenen.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Burgers, bedrijven en overheidsinstellingen worden als gebruiker van telecomdiensten beter beschermd tegen ongewenste doorschakeldiensten. Er zijn geen gevolgen voor het milieu. De wijzigingen van de regels die betrekking hebben op abonnee-informatiediensten hebben gevolgen voor de regeldruk van bedrijven (administratieve lasten of inhoudelijke nalevingskosten), niet voor burgers. Het totaalbeeld is dat de regeldruk per individueel bedrijf beperkt is. In het algemeen geldt dat een deel van de verplichtingen al aansluit bij de huidige handhavingspraktijk van de ACM en heeft daarmee geen regeldrukgevolgen. Het besluit heeft een positieve invloed op de marktwerking van abonnee-informatiediensten in de 18-reeks. De wijziging die betrekking heeft op de belkosten voor klantenservice leidt niet tot een verandering in de regeldruk voor burgers en bedrijven.