

Besluit van tot wijziging van het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen in verband met in verband met de wijziging van artikel 12.1 Telecommunicatiewet

NOTA VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Nummergebruikers en geschillenbeslechting

De aanleiding van de onderhavige wijziging van het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (hierna: Bude) is een voorgenomen wijziging van artikel 12.1 van de Telecommunicatiewet (hierna: de wet). Hierbij komt artikel 12.1, tweede lid, te vervallen. Dit betreft de verplichting voor bepaalde, door middel van het Bude aangewezen, categorieën van nummergebruikers om zich bij een door Onze Minister van Veiligheid en Justitie erkende geschillencommissie aan te sluiten. Momenteel geldt deze verplichting op grond van artikel 3.4a Bude voor gebruikers van nummers uit de reeksen 0900 die worden gebruikt voor het aanbieden van een aan de oproep verbonden dienst, voor zover daarvoor een bijkomend tarief wordt gerekend boven het tarief voor het overbrengen van elektronische signalen, en voor gebruikers van nummers uit de reeksen 0906, 0909 en 18 uit het Nummerplan telefoon- en ISDN-diensten (hierna: Nummerplan). Door het schrappen van dit artikel 3.4a, dat zijn grondslag vindt in het tweede lid van artikel 12.1 van de wet (dat zal komen te vervallen), komt de aansluitplicht voor de daar genoemde categorieën nummergebruikers in afwachting van de wetswijziging reeds effectief te vervallen. .

Het effectief laten vervallen van de aansluitplicht voor nummergebruikers bij een geschillencommissie is aanleiding om het publiekrechtelijke toezicht op misbruik van nummers uit de reeksen 0900, 0906, 0909 en 18, verricht door de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM), te versterken.

2. Misbruik van de tarifiering van een nummer

Met een wijziging van artikel 3.6b van het Bude wordt het toepassingsbereik van het artikel uitgebreid en tevens op enkele punten verduidelijkt. Artikel 3.6b regelt bij welke gedragingen van nummergebruikers er sprake is van het "kennelijk misbruik maken van de tarifiering van een nummer", op grond waarvan de ACM de maatregelen kan nemen zoals omschreven in de artikelen 4.4, 7.3a, 7.3b en 7.3c van de wet. Deze maatregelen betreffen:

- de toekenning van een nummer weigeren, opschorten of intrekken;
- de aanbieder van een openbare elektronische communicatiedienst een aanwijzing geven om de betaling die gerelateerd is aan het betreffende nummer op te schorten overeenkomstig artikel 7.3a van de wet;
- de aanbieder van een openbare elektronische communicatiedienst een aanwijzing geven de aankiesbaarheid van het desbetreffende nummer op te schorten overeenkomstig artikel 7.3b van de wet; en
- een mededeling doen in de Staatscourant betreffende vastgesteld misbruik overeenkomstig artikel 7.3c van de wet, zodat consumenten geen betaling verschuldigd zijn voor oproepen naar het betreffende nummer.

Volgens het eerste lid van artikel 3.6b gaat het bij misbruik van de tarifiering van een nummer om gedragingen die bestaan uit "het voorafgaand aan een oproep verstrekken van feitelijk onjuiste informatie of informatie die de gemiddelde consument misleidt of kan misleiden als bedoeld in artikel 193c, eerste lid, en tweede lid, onderdeel b, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek". Daarnaast gaat het om "het weglaten van essentiële informatie als bedoeld in artikel 193d, tweede

lid, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek, voor zover die informatie geen betrekking heeft op de inhoud van de aan een oproep verbonden dienst of product". Met andere woorden: volgens 3.6b Bude is "misbruik van de tarifiering van een nummer" een oneerlijke handelspraktijk in de zin van afdeling 6.3.3A van het Burgerlijk Wetboek, die wordt verricht met behulp van een informatienummer. In de Nota van Toelichting op het besluit van 2 april 2008, houdende wijziging van het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen in verband met het stellen van nadere regels aan het gebruik van nummers ter bescherming van de consument (Stb. 2008, 119) is hierop reeds uitgebreid ingegaan. Van misbruik van de tarifiering van informatienummers is onder meer sprake als de door de nummergebruiker aangeboden dienstverlening er, zonder dat dit besloten ligt in de aard van deze dienstverlening, kennelijk op gericht is de duur van de oproep te verlengen of als bellers aan de lijn worden gehouden zonder dat zij uiteindelijk iemand te spreken krijgen of dat aan hen een dienst wordt verleend (zogenoemde "loze nummers").

2.1 Verduidelijking reikwijdte kennelijk misbruik tarifiering nummer

Zoals hierboven aangegeven, bepaalt artikel 3.6b, eerste lid, dat het bij "kennelijk misbruik van de tarifiering van een nummer" gaat om het verstrekken van feitelijk onjuiste informatie of informatie die de gemiddelde consument misleidt of kan misleiden. Daarnaast kan het ook gaan om het weglaten van essentiële informatie. Het eerste lid is nu alleen van toepassing "voor zover die informatie geen betrekking heeft op de inhoud van de aan een oproep verbonden dienst of product". Uit de praktijk blijkt echter dat er ook misbruik wordt gepleegd met de tarifiering van een nummer door middel van misleidende of onvolledige informatie die juist wel betrekking heeft op de inhoud van de aan een oproep verbonden dienst of product. Een voorbeeld is de nummergebruiker die via een 0900-nummer een betaalde telefonische informatiedienst aanbiedt die meer specifiek bestaat uit een besteldienst voor bepaalde fysieke producten of diensten die na de oproep worden geleverd en die deze fysieke producten of diensten opzettelijk niet levert. In deze context is de besteldienst die de nummergebruiker via het 0900-nummer aanbiedt, te zien als een loze dienst en is sprake van misbruik van de tarifiering van het 0900-nummer. Immers, achteraf kan worden geconstateerd dat - naast de betreffende fysieke producten of diensten - ook de informatiedienst die mocht worden verwacht via het 0900-nummer niet is geleverd, terwijl het bellen naar het 0900-nummer om de bestelling te plaatsen de nummergebruiker geld heeft opgeleverd. Indien een beller op basis van verstrekte informatie door de nummergebruiker vooraf zou hebben geweten dat een geplaatste bestelling niet zou worden geleverd, dan zou hij het nummer nooit gebeld hebben. In dergelijke gevallen van misbruik van de tarifiering van een nummer is het wenselijk dat de ACM ook zonder meer kan optreden met maatregelen zoals omschreven in artikel 4.4, 7.3a, 7.3b en 7.3c van de wet. Aangezien de onjuiste of weggelaten informatie in dit geval echter mede betrekking heeft op het product/ de dienst die door middel van het 0900-nummer wordt aangeboden, is niet volstrekt duidelijk of de ACM deze bevoegdheden nu mag uitoefenen. Het eerste lid van het huidige artikel 3.6b Bude beperkt de genoemde bevoegdheden van de ACM immers tot de gevallen waarbij "die informatie geen betrekking heeft op de inhoud van de aan een oproep verbonden dienst of product".

De zinsnede "voor zover die informatie geen betrekking heeft op de inhoud van de aan een oproep verbonden dienst of product" is destijds opgenomen met het oog op de afbakening van het toezicht op basis van artikel 3.6b door de voormalige Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) en het toezicht op basis van de Wet Oneerlijke Handelspraktijken door de voormalige Consumentenautoriteit (CA). Nu OPTA en de CA beide zijn opgegaan in de ACM is deze afbakening minder relevant. De ACM is immers bevoegd op te treden tegen zowel oneerlijke handelspraktijken in algemene zin als tegen kennelijk misbruik van de tarifiering van een nummer als specifieke vorm. Mede omdat de zinsnede "voor zover die informatie geen betrekking heeft op de inhoud van de aan een oproep verbonden dienst of product" bedoelde een onderscheid te maken dat in de praktijk lastig toe te passen blijkt, is besloten deze zinsnede te schrappen. De reikwijdte van het

eerste lid van artikel 3.6b Bude wordt daarmee duidelijker vastgesteld. De ACM heeft in alle gevallen waarbij sprake is van misbruik van de tarifiering van een nummer de bevoegdheden genoemd in artikel 4.4. van de wet, ook als de informatie betrekking had op de inhoud van de aan een oproep verbonden dienst of product. Aspecten die betrekking hebben op de inhoud van een informatiedienst maar niet zijn gerelateerd aan de tarifiering van een nummer blijven buiten de reikwijdte van artikel 4.4 van de wet. Immers, op grond van artikel 4.4, tweede lid, van de wet dient er een relatie te zijn tussen het in het eerste lid van artikel 3.6b bedoelde misbruik en de tarifiering van het nummer.

2.2 Uitbreiding reikwijdte naar nummerreeksen 0906 en 0909

Artikel 3.6b, tweede lid, Bude beperkte de reikwijdte van het eerste lid tot nummers uit de categorieën 0900 en 18; hierdoor kon de ACM alleen bij deze nummerreeksen optreden tegen kennelijk misbruik van de tarifiering van een nummer. De dienstverlening achter deze nummerreeksen is serieus van aard. Amusementsdiensten en erotische diensten hebben daarentegen hun eigen nummerreeksen: 0906 en 0909. In de reeks 0906 zijn ook diensten toegestaan die er naar hun aard op zijn gericht om de duur van het gesprek te verlengen. Destijds werd het niet zinvol geacht om het eerste lid van artikel 3.6b van toepassing te verklaren op 0906- en 0909-nummers. Dit vanwege een mogelijk spanningsveld tussen het doel van gespreksverlenging door de nummergebruiker (wat inherent is aan diensten van erotische aard of amusementdiensten en bij 0906-nummers expliciet in de bestemming in het Nummerplan is toegestaan) en onnodige wachttijd (misbruik van de tarifiering van een nummer). In het geval van 0906- en 0909-nummers kunnen in de praktijk echter ook serieuze informatiediensten worden aangeboden. Verder is, niettegenstaande het genoemde spanningsveld, gebleken dat zich ook bij erotische en amusementdiensten achter 0906- en 0909-nummers gevallen voordoen die zijn aan te merken als een loze dienst. Dit blijkt uit klachten die binnenkomen bij de ACM. Ook bij dit soort dienstverlening kunnen lange wachttijden voorkomen, die niet te scharen vallen onder een eventueel tot de aard van de dienst behorende gespreksverlenging. Een voorbeeld zijn erotische diensten waarbij de beller kiest om te worden doorverbonden met een bepaalde persoon, maar die vervolgens onevenredig lang moet wachten. Daarom wordt het tweede lid van artikel 3.6b met deze reeksen uitgebreid, waardoor op de nummerreeksen 0906 en 0909 dezelfde aanpak wordt toegepast als op de 0900- en 18-reeksen..

3. Regeldruk

Het vervallen van de aansluitverplichting voor informatiedienstaanbieders bij een geschillencommissie brengt positieve regeldrukeffecten met zich mee. De omvang van deze lastenverlichting komt overeen met de omvang van deze effecten zoals toegelicht en geraamd bij de invoering van de aansluitverplichting; hiervoor wordt verwezen naar de in de Memorie van Toelichting van het betreffende wetsvoorstel toegelichte administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten (Kamerstukken II, 2006/2007, 30537, nr. 3, p. 20 e.v.). Het gaat daarbij om positieve bedrijfseffecten met een omvang van € 200.000 eenmalig en € 610.000 per jaar. De uitbreiding van het toepassingsgebied van artikel 3.6b kan nalevingskosten tot gevolg hebben, indien deze uitbreiding wordt gehandhaafd door middel van de op grond van artikel 7.3a, 7.3b of 7.3c van de wet door de ACM op te leggen maatregelen aan aanbieders van elektronische communicatiediensten bij misbruik van nummers. Het gaat om onder meer om een verplichting voor deze aanbieders om geen betaling te verlangen van consumenten voor oproepen naar nummers voor zover de ACM misbruik van de desbetreffende nummers heeft vastgesteld en hiervan mededeling heeft gedaan in de Staatscourant. Deze nalevingskosten vallen binnen het kader van artikel 7.3a, 7.3b en 7.3c van de wet.

II. ARTIKELN

Artikel I, onderdelen A en D

De definitiebepaling van "klacht" was voorheen opgenomen in de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen. Nu artikel 3.5a, naast de benodigde aanpassing die voortvloeit uit de voorgenomen wijziging van artikel 12.1 van de wet (het laten vervallen van de aansluitplicht voor nummergebruikers bij een geschillencommissie), ook een redactionele wijziging ondergaat en hierin nu de term "klacht" voorkomt, wordt de definitiebepaling van deze term opgenomen in het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen, met een kleine redactionele wijziging zodat de klachten zo nodig niet alleen gericht kunnen worden tot aanbieders van openbare telefoondiensten, maar ook tot aanbieders van andere elektronische communicatiediensten.

Artikel I, onderdelen B en E

Door de wijziging van artikel 2.11 Bude wordt artikel 3.6 Bude overgeheveld naar artikel 2.11 Bude. Artikel 3.6 regelde dat de verplichtingen die krachtens artikel 2.11 zijn gesteld, voor zover deze strekken tot uitvoering van bijlage I, Deel A, onderdeel e, van richtlijn nr. 2002/22/EG, en die rusten op aanbieders van openbare telefoondiensten op een vaste locatie die krachtens artikel 9.2 van de wet zijn aangewezen, van overeenkomstige toepassing zijn op aanbieders van openbare elektronische communicatiediensten die de eindgebruiker toegang verschaffen tot nummers uit het Nummerplan telefoon- en ISDN-diensten of internationale nummers, met uitzondering van aanbieders van carrierdiensten. Deze regeling blijft in stand, maar door de regeling van artikel 3.6 over te brengen naar artikel 2.11, wordt deze beter vindbaar. Artikel 3.6 komt ten gevolge van de aanpassing van artikel 2.11 te vervallen.

Artikel I, onderdeel C

Artikel 3.4a Bude heeft haar grondslag in en stelt de reikwijdte vast van artikel 12.1, tweede lid, van de wet. In dit artikel wordt namelijk bepaald voor welke categorieën nummergebruikers een aansluitverplichting geldt bij een door onze Minister van Veiligheid en Justitie erkende geschillencommissie. Zoals vermeld in het algemeen deel van de toelichting zal dit tweede lid van artikel 12.1 het in het kader van de voorgenomen wetswijziging komen te vervallen. Ten gevolge hiervan zal artikel 3.4a Bude geen grondslag meer hebben. Het Bude zal daarop moeten worden aangepast. Door artikel 3.4a reeds in afwachting van de wetswijziging te schrappen, wordt bewerkstelligd dat er effectief al voor de inwerkingtreding van de wetswijziging een einde komt aan de aansluitverplichting voor bepaalde nummergebruikers.

Artikel I, Onderdeel F

In het eerste lid van artikel 3.6b Bude wordt de uitzonderingsbepaling ("voor zover die informatie geen betrekking heeft op de inhoud van de aan een oproep verbonden dienst of product") geschrapt. Deze wijziging is reeds uitgebreid toegelicht in paragraaf 2.1 van het algemene deel van de toelichting. De uitbreiding van de reikwijdte van artikel 3.6b, tweede lid, met de reeksen 0906 en 0909 is in paragraaf 2.2 van het algemene deel toegelicht; deze wijziging is nodig om de consument beter te beschermen tegen misbruik van de tarifiering van dure nummers in de nummerreeksen voor erotische en amusementsdiensten.

Verder wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om te verduidelijken wat in het huidige artikel 3.6b wordt verstaan onder "voorafgaand aan de oproep". Onder de reikwijdte van artikel 3.6b valt ook informatie die wordt verstrekt op een ander tijdstip dan gedurende het tijdsinterval tussen het aankiezen van een nummer en het moment waarop de tarifiering van de oproep aanvangt. Dit is toegelicht in de Nota van Toelichting van het in het algemeen deel van de toelichting genoemde

besluit van 2 april 2008 (Stb. 2008, 119). Dit omvat dus ook informatie die bijvoorbeeld via een website of bij openbare aanprijzingen van het nummer wordt verstrekt. In de praktijk, ook in internationale context, doelt het begrip "voorafgaand aan de oproep" echter uitsluitend op het tijdsinterval tussen het aankiezen van een nummer en het moment waarop de tarifiering van de oproep aanvangt. Om verwarring ten aanzien van het gebruik van het begrip "voorafgaand aan de oproep" te voorkomen en zonneklaar te maken dat onder de reikwijdte van artikel 3.6b ook informatie valt die wordt verstrekt op een ander tijdstip dan gedurende het tijdsinterval tussen het aankiezen van een nummer en het moment waarop de tarifiering van de oproep aanvangt, is "voorafgaand aan de oproep" vervangen door: "voorafgaand aan het leveren van een aan een oproep verbonden dienst".

De Minister van Economische Zaken,