

Vergaderjaar 2005–2006

30 537

Wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met het vaststellen van nadere bepalingen over het gebruik van nummers ter bescherming van de consument

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 5 september 2006

Algemeen

Uit de reacties van de leden van diverse fracties van de Tweede Kamer blijkt dat zij met waardering en belangstelling kennis hebben genomen van het wetsvoorstel. Wel hebben zij enkele vragen die hieronder worden beantwoord.

Toezichtaspecten

De leden van de fractie van het CDA vroegen waarom gekozen wordt voor een opschortingstermijn voor de aankiesbaarheid van een nummer van drie weken in plaats van vier weken.

Bij het opschorten van de aankiesbaarheid van een nummer dient een afweging te worden gemaakt tussen de belangen van de nummergebruiker en van de consument. Hierbij dient de nodige zorgvuldigheid te worden betracht. Het is daarom van belang dat de opschortingstermijn voldoende groot is voor de toezichthouder om nader te kunnen onderzoeken of de nummergebruiker zich houdt aan de verplichtingen uit de Telecommunicatiewet die op hem rusten. Daarom is gekozen voor een termijn van drie weken, welke in normale situaties voldoet, en die Opta bij moeilijkere gevallen kan verlengen met nogmaals drie weken. Een langere opschortingstermijn zou de belangen van een nummergebruiker onnodig kunnen schaden.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of de wet garandeert dat nummers direct (binnen enkele uren) worden dichtgezet als er sprake is van bijvoorbeeld fraude of aanzienlijke klachten over een bepaald nummer.

Er bestaan grote verschillen in de wijze waarop aanbieders van openbare telefondiensten omgaan met het afsluiten van bepaalde nummers waarvan vermoed wordt dat deze voor frauduleuze doeleinden worden gebruikt of die relatief veel consumentenklachten genereren. Dit kan erop duiden dat de afweging tussen de gerechtvaardigde belangen van de nummergebruiker en van de consument niet altijd voldoende en consequent plaatsvindt. Dit heeft de aandacht van de OPTA. Het afsluiten van een nummer is een zware sanctie voor de nummergebruiker; in veel

gevallen zou de stopzetting van doorbetalingen aan de nummergebruiker een passender instrument zijn, afhankelijk van de ernst van het vermoede misbruik van het nummer en de omvang van de schade toegebracht aan de consument.

Het wetsvoorstel biedt geen garanties dat de strakke tijdslijn die enkele aanbieders thans hanteren bij het afsluiten van nummers, behouden blijft, maar maakt snel optreden wel mogelijk. Hierbij staat het betrachten van zorgvuldigheid voorop. Bovendien geeft de nieuwe mogelijkheid om de toekenning van een nummer of de aankiesbaarheid ervan tijdelijk op te schorten bij een vermoeden van misbruik, OPTA de mogelijkheid om snel op te treden. OPTA dient hier een afweging te maken tussen enerzijds het belang van slagvaardig optreden en anderzijds het belang van zorgvuldige besluitvorming. Daarbij is op het vlak van signalering van misbruik van nummers wel een goede samenwerking tussen marktpartijen en OPTA nodig.

Compensatie van de consument

De leden van de fractie van het CDA pleitten voor de toevoeging van een extra lid aan het voorgestelde artikel 7.3a, met als strekking dat een aanbieder van een openbare elektronische communicatiedienst de door de consument geleden schade dient te vergoeden, indien vastgesteld is dat een nummergebruiker zich niet houdt aan de Telecommunicatiewet, en de aanbieder van de openbare elektronische communicatiedienst voor deze vaststelling betalingen heeft gedaan aan de nummergebruiker. In het wetsvoorstel wordt een basis gelegd voor een procedure voor buitenrechtelijke geschillenbeslechting. Buitenrechtelijke geschillenbeslechting past goed bij de typen geschillen die kunnen optreden bij het gebruik van betaalnummers. De gevolgen van het niet naleven van de verplichtingen op het vlak van tarieftransparantie door een bepaalde aanbieder of nummergebruiker kan per consument verschillen. Dit is mede afhankelijk van het belang dat de individuele consument hecht aan tarieftransparantie. Indien een consument verder tevreden is over de geleverde dienst en de prijs/kwaliteit verhouding, zal deze waarschijnlijk geen reden hebben om een klacht in te dienen bij zijn aanbieder. Omdat de geschillen niet generaliseerbaar zijn, zou een maatregel tot generieke terugbetaling aan alle betrokken consumenten niet proportioneel zijn voor de aanbieders. Wel kunnen er bepaalde situaties voorkomen waarbij het evident is dat een nummergebruiker, gelet op de inhoud van de dienstverlening, er een zuiver misleidende praktijk op nahoudt. OPTA is bevoegd in die gevallen de aankiesbaarheid voorlopig op te laten schorten wat voorkomt dat meerdere consumenten kunnen worden geschaad. Hier is ook een rol voor marktpartijen weggelegd. Aanbieders van openbare telefonie kunnen in een vroeg stadium aan de hand van consumentenklachten misbruik signaleren en OPTA informeren.

Gedupeerde consumenten kunnen gebruik maken van de mogelijkheid tot opschorting van het deel van de rekening dat zij betwisten. Zij leiden dus niet direct schade. Vindt de aanbieder dat dat deel van de rekening toch betaald moet worden, dan kan de geschillencommissie nog oordelen dat het betwiste deel van de rekening niet betaald hoeft te worden. Het wetsvoorstel laat de consument dus niet met de schade zitten. En zolang een consument zijn rekening niet betaalt, is er geen sprake van geleden schade en is schadevergoeding niet aan de orde.

In het hiervoor genoemde geval waarbij een nummergebruiker, gelet op de inhoud van de dienstverlening, er een zuiver misleidende praktijk op nahoudt, kunnen een groot aantal consumenten tegelijkertijd gedupeerd worden. In dat geval kan het van belang zijn dat deze groep van gedupeerden kennis hebben van het optreden van het college in verband met

de daaruit voor hen voortvloeiende rechten. In dit geval is het op adequate wijze informeren van consumenten over vastgesteld misbruik op zijn plaats door de aanbieders van openbare telefonie. In de lagere regelgeving zal deze plicht aan aanbieders van openbare telefonie worden opgelegd.

De leden van de PvdA-fractie gaven te kennen regelmatig signalen van abonnees te ontvangen die een dispuut hebben met hun telefoonmaatschappij over op de factuur opgevoerde kosten voor gebruik van 090x-nummers. Deze leden vroegen bij wie deze abonnees terecht kunnen en welke bewijsplicht een telefoonmaatschappij in deze heeft. De leden van de VVD vroegen in welke zin de voorgestelde geschillenbeslechting laagdrempelig is.

Indien een consument een klacht heeft over de telefoonnota voor wat betreft de kosten van een 090x-nummer, is de meest voor de hand liggende weg dat hij de klacht als eerste richt tot zijn aanbieder van de telefoondienst. Dit is in het algemeen de normale gang van zaken in klachten- en geschillenprocedures. Indien de klacht leidt tot een geschil en de consument afhankelijk wordt van een derde partij, kan hij zich in de huidige situatie richten tot de Stichting Geschillencommissie Telecomzaken (SGC). Ook kan een klacht ingediend worden bij de Stichting Onafhankelijke Commissie Informatie nummers (Stichting OCI). Beide organisaties kennen een andersoortige procedure voor het behandelen van klachten en geschillen. SGC hanteert in haar procedure een beperkte bewijslast voor de aanbieder van de telefoondienst. De consument wendt zich thans in de praktijk vaker tot de Stichting OCI dan tot de SGC. Tot slot kan een consument zich altijd wenden tot de civiele rechter. In dat geval ligt de bewijslast bij de klager.

Het wetsvoorstel maakt de mogelijkheid voor een consument die met zijn aanbieder een dispuut heeft over de telefoonnota wat betreft het gebruik van (onder meer) een 090x-nummer om zijn schade op de betreffende aanbieders te verhalen, laagdrempeliger. Dit kan als volgt worden toegevoegd. Bij intransparante dienstverlening, hoofdoorzaak van de consumentenproblemen, zal een geschil dat bij een geschillencommissie aanhangig wordt gemaakt voor de klager een minder zware bewijslast met zich meebrengen omdat in de nieuwe situatie eenduidige en heldere transparantieplichten op de betreffende aanbieders rusten. Indien aantoonbaar is dat een tarief niet naar behoren is vermeld, ligt het voor de hand dat een geschillencommissie de klager in het gelijk stelt en dat de klager het betwiste bedrag niet hoeft te betalen.

Voorts is de regeling laagdrempelig in het licht van de eenvoud van de procedure. Voor zover het gaat om tariefintransparantie, kan de klacht gericht worden aan de aanbieder van de telefoondienst. Indien de aanbieder en de nummergebruiker onderling zijn overeengekomen dat de nummergebruiker de tarieftransparantie zal verzorgen, zal de aanbieder deze nummergebruiker als partij bij de afhandeling van de klacht en het geschil betrekken.

De consument hoeft zich slechts tot één partij te wenden, namelijk de partij die hem de rekening stuurt waar het betwiste bedrag deel van uitmaakt. Ook wordt de nummergebruiker eenvoudig traceerbaar door de combinatie van het nummerregister van OPTA (waarin de nummerhouder staat vermeld) en de nieuwe verplichting voor nummerhouders om bepaalde gegevens van de nummergebruiker te registreren. Tenslotte is het gemiddelde schadebedrag te laag om een civielrechtelijke procedure zinvol te maken; dit geldt niet voor de beoogde alternatieve geschillenbeslechtingsprocedure. In het algemeen weet de consument in andere sectoren de weg naar geschillencommissies te vinden. Een geschillencommissie voor dure telefoonnummers lijkt dan ook goed aan te sluiten bij de behoefte van de consument.

Reikwijdte

De leden van de CDA-fractie vroegen of de voorgestelde maatregelen ook toepasbaar zijn bij bellen via internet (VoIP).

De maatregelen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen zijn technologie-neutraal. Er wordt bijvoorbeeld geen onderscheid gemaakt tussen traditionele telefonie en telefonie die gebruik maakt van VoIP-techniek. Wel is een belangrijk uitgangspunt alleen daar met regelgeving in te grijpen waar veel consumentenproblemen zijn. Dit voorkomt dat aanbieders met onnodige lasten worden geconfronteerd bij typen dienstverlening waar zich geen problemen voordoen. Dit leidt er toe dat bepaalde verplichtingen niet voor alle typen aanbieders van telefonie dezelfde gevolgen zullen hebben. Omdat de aanbieders van telefonie gebaseerd op VoIP-techniek via hun dienstverlening op dit moment de consument geen toegang bieden tot bepaalde nummers die bijzonder gevoelig zijn voor misbruik, zal op hen de verplichting tot tarieftransparantie of gebruiksbegrenzing niet direct van toepassing zijn. Zodra voornoemde aanbieders toegang tot deze nummers aanbieden volgt uit de systematiek van de regelgeving dat de verplichtingen automatisch op hen van toepassing zijn. In de huidige situatie zijn de gevolgen voor VoIP-aanbieders dus kleiner dan voor aanbieders van traditionele telefonie.

De leden van de fractie van het CDA vroegen welke verdragen belemmerend werken bij het aanpakken van misbruik van internationale nummers via de Nederlandse wetgeving en of de Minister van Economische Zaken de problematiek in internationaal verband wil aanpakken.

De passage in de toelichting over internationale verdragen is opgenomen om aan te geven dat de nationale wetgever niet volledig vrij is in het stellen van beperkingen aan het gebruik van nummers. Zo kent het Europese regelgevend kader voor de telecommunicatiesector (de ONP-richtlijnen) bepaalde verplichtingen die rusten op aanbieders van elektronische communicatiediensten, alsmede bevoegdheden voor de nationale regelgevende instantie, in de sfeer van het tot stand komen van overeenkomsten tot het doorgeven en afleveren van telefoonverkeer.

Om de problemen met betrekking tot misbruik met dure internationale nummers te verminderen is een internationale aanpak onontbeerlijk. In Europees en ook mondiaal verband wordt aan een pakket maatregelen gewerkt. Met dit wetsvoorstel en de daaraan gerelateerde regelgeving loopt Nederland in de pas.

Via nummers toegankelijk gemaakte dienstverlening valt onder de wet wanneer er aan twee karakteristieken, genoemd in de memorie van toelichting, voldaan wordt. De leden van de CU-fractie vroegen of op deze wijze alle consumentenproblemen met betrekking tot nummers met hoge tarieven worden aangepakt, en zo nee, met welke middelen deze overige problemen opgelost worden. Voorts vroegen deze leden in welke mate er duidelijkheid bestaat over de informatienummers waar de problemen zich voordoen.

Het wetsvoorstel beoogt niet om alle in de markt voorkomende consumentenproblemen met betrekking tot nummers met hoge tarieven op te lossen. De consument behoudt een eigen verantwoordelijkheid om passend gebruik te maken van via dure nummers aangeboden dienstverlening. Betere tarieftransparantie en mogelijkheden om het gebruik van deze diensten te begrenzen zal de consument helpen om weloverwogen beslissingen te nemen om gebruik te maken van deze nummers. Voor bijvoorbeeld het bellen naar een internationaal nummer of een nummer voor mobiele telefonie voor normaal gespreks- of faxverkeer, ziet de regering onvoldoende aanleiding om aanbieders dezelfde verplichtingen op te leggen als voor de categorieën van nummers waar zich grootschalige

consumentenproblemen voordoen. In die situaties wordt een groter beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de consument, gegeven ook de herkenbaarheid van deze nummers. Het wetsvoorstel en de daarop gebaseerde lagere regelgeving trachten een gepaste balans te vinden tussen de optredende consumentenproblemen en de proportionaliteit van verplichtingen voor aanbieders, en maken derhalve waar nodig onderscheid tussen verschillende probleemcategorieën en categorieën van nummers. Overigens zijn er geen bepaalde subreeksen aan te wijzen binnen de categorie van informatienummers waar zich de consumentenproblemen concentreren.

Het nieuwe wettelijke kader biedt de nodige ruimte om eventueel nieuw optredende consumentenproblemen binnen kort tijdsbestek aan te pakken. Hierbij valt te denken aan het opnemen van nummerreeksen waar problemen in ontstaan of het uitbreiden van het pakket beschermende maatregelen in de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikers belangen.

Vorbereidingstijd regelgeving

De leden van de PvdA-fractie hadden met enig ongeduld kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij vroegen of de regering kan uitleggen waarom het wetsvoorstel zo complex is dat consumenten zo lang hebben moeten wachten op wettelijke bescherming.

Omdat het wetsvoorstel een uitwerking heeft op een aantal verschillende typen aanbieders die opereren in een sterk concurrerende markt, en tevens een aantal verschillende onderdelen in zich heeft die verschillend uitwerken op deze marktpartijen, heeft het vinden van een juiste balans en het creëren van zoveel mogelijk draagvlak meer tijd gevegd dan was voorzien.

Met name aanbieders van elektronische communicatiediensten hebben veel druk uitgeoefend om de hen toegeschoven verantwoordelijkheid en plichten te beperken. Deze partijen is ruimte geboden om te komen met een voorstel voor marktmaatregelen als alternatief voor de voorgenomen wetgeving. Dit heeft de voorbereiding van het wetsvoorstel vertraagd. Vanwege de urgentie van de maatregelen is, zoals vermeld in de toelichting, gekozen voor een gefaseerde invoering waarbij maatregelen die zonder wetswijziging genomen kunnen worden, eerder van kracht worden. Hiermee wordt reeds een basisbescherming voor de consument gecreëerd voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Structuur nummerplan

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of, ondanks de lange voorbereidingstijd, het wetsvoorstel de consument voldoende bescherming biedt.

Bij het pakket van maatregelen dat in samenhang met dit wetsvoorstel zal worden ingevoerd is beoogd een gepaste balans te vinden tussen de mate waarin de consument beschermd dient te worden en de gevolgen die de maatregelen hebben op de betrokken aanbieders en nummergebruikers. Belangrijke overwegingen daarbinnen betreffen de eigen verantwoordelijkheid van de consument en het gebruiksgemak van diensten. Het toepassingsgebied van de maatregelen dekt het overgrote deel van de nu bekende consumentenproblemen.

De leden van de fractie van de PvdA stelden voor om de betaalnummers zo in te delen dat voor de consument direct duidelijk is met wat voor nummer hij heeft te maken. Daarbij dachten leden aan de volgende indeling: 0900 voor servicenummers (helpdesks), 0906 voor informatienummers (treintijden, weersverwachting), en 0909 voor «pretnummers»

(babbelbox, sekslijnen). Deze leden vroegen voorts of de regering deze duidelijkheid bij algemene maatregel van bestuur af wil dwingen. Consumenten hebben er belang bij dat nummers met relatief hoge tarieven, zoals betaalnummers, als zodanig herkenbaar zijn. Daarnaast is het van belang dat de consument een goed beeld qua inhoud heeft van het type dienstverlening dat onder een bepaald nummer wordt aangeboden. Deze uitgangspunten komen overeen met het genoemde voorstel van deze leden. Een vergelijkbare categorisering is reeds opgenomen in het Nummerplan voor telefonie en ISDN-diensten. Het nummerplan gaat echter een stap verder door ook een onderscheid te maken tussen diensten van erotische aard en overige amusementsdiensten. In het huidige nummerplan zijn de 090x-nummers als volgt ingedeeld: 0900 voor serieuze diensten zoals helpdesks of reisinformatie; 0906 voor amusement inclusief erotische dienstverlening en 0909 voor overig amusement. Het is dus niet nodig de voorgestelde duidelijkheid over de inhoud van de aangeboden diensten bij algemene maatregel van bestuur af te dwingen. Daarnaast zou het overnemen van het voorstel van de leden van fractie van de PvdA leiden tot een grootschalige omnummering waaraan negatieve gevolgen verbonden zijn voor partijen die thans een informatienummer exploiteren.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of de regering zich kan vinden in een herkenbare tariefstructuur per categorie van betaalnummers en of de regering voornemens is hierover bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen.

Het koppelen in de regelgeving van een bepaalde tariefstructuur aan een categorie van nummers met een bepaalde inhoudelijke vorm van dienstverlening, zoals helpdesks, kent een aantal zwaarwegende nadelen. Ten eerste zou dat de markt voor informatienummers kunnen belemmeren bij de ontwikkeling van nieuwe typen diensten met afwijkende tariefstructuren.

Het zou tevens verstarrend werken op prijsontwikkelingen van bestaande diensten. Bij overschrijding van een tariefgrens moet een nummergebruiker dan immers van een ander nummer gebruik maken om zijn dienst aan te mogen bieden. Ten tweede is er geen sterke relatie tussen type dienstverlening en tarief aan te wijzen. Ook aan mogelijk toekomstige diensten die als serieuze dienstverlening zijn aan te merken, zouden hoge tarieven kunnen worden gekoppeld. Als voorbeeld geldt hier een telefonisch medisch of juridisch advies waarvan de kosten via de telefoonnota worden afgerekend. Tenslotte wordt het nummerplan complexer indien daarin ook tariefstructuren worden opgenomen. Uit onderzoek is juist gebleken dat de consument zich slechts bewust is van de hoofdcontouren van de huidige structuur van de informatienummers. Indien mocht blijken dat in de toekomst aanvullende consumentenbescherming gewenst is bij het gebruik van nummers met substantieel hogere tarieven (bijvoorbeeld voor een medisch consult) dan de huidige voorkomende tarieven, zal de suggestie van de leden van de fractie van de PvdA worden heroverwogen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering het standpunt deelt dat publieke diensten altijd bereikbaar moeten zijn en wezen er op dat door het blokkeren van 090x-nummers bepaalde abonnees het landelijke politienummer niet meer kunnen bellen. In dit verband vroegen zij ook of telefoonmaatschappijen de nummers van publieke diensten niet op eenvoudige wijze zouden kunnen ontzien bij een blokkade van 090x-nummers, of de regering bereid is dit af te dwingen in dit wetsvoorstel en zo nee, naar de mogelijkheid van het gebruik van een aparte nummerreeks voor publieke diensten.

Essentiële publieke diensten moeten in normale omstandigheden goed bereikbaar zijn. Omdat een aantal van deze diensten gebruik maakt van een 0900-nummer komt het als onbedoeld effect voor dat deze nummers

geblokkeerd worden als een algehele blokkade op 0900-, 0906 en 0909-nummers wordt ingesteld door de eindgebruiker. Zoals de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties eerder heeft aangegeven in zijn antwoord op kamervragen van de PvdA over de bereikbaarheid van de politie voor mensen met een blokkering van 0900-nummers van 5 januari 2005, kan iedere eigenaar van een telefoonaansluiting in Nederland een keuze kan maken voor de toegankelijkheid van de betaalde informatie-diensten met een serieus karakter (aangeboden onder 0900), en informatiediensten aangeboden onder 0909 en 0906 (waaronder tevens amusementsdiensten vallen). In principe is het mogelijk de 0900-nummers bereikbaar te houden en een afzonderlijke blokkade te laten leggen op 0906- en 0909-nummers. Hierdoor zijn belangrijke publieke diensten met een 0900-nummer wel te bereiken.

Het is technisch moeilijk uitvoerbaar om specifieke nummers binnen een reeks te ontzien bij een blokkade van de betreffende nummerreeks. Het wettelijk afdwingen van deze mogelijkheid zal tot hoge kosten voor aanbieders leiden. In dit verband kan tevens worden gewezen op de mogelijkheid voor organisaties die publieke diensten aanbieden om een nummer uit de reeks 14xy te gebruiken. De reeks 14xy is bestemd voor diensten met een bijzonder maatschappelijk belang. Het gebruik van een 14xy-nummer voorkomt voor deze diensten mogelijke problemen als gevolg van het blokkeren van 090x-nummers. De overheid kan instanties als de politie echter niet verplichten gebruik te maken van een nummer in de 14xy-reeks. Bij deze reeks speelt tevens de aankiesbaarheid momenteel nog een grote rol bij het in gebruik nemen van deze nummers. Bij 090x-nummers is dit geen probleem omdat daar inmiddels sprake is van een gevestigde markt- en infrastructuur, waardoor toegang tot deze nummers laagdrempelig is. Bij 14xy-nummers zijn tot nog toe slechts een beperkt aantal aanbieders van elektronische communicatiediensten betrokken waardoor brede aankiesbaarheid nog niet is gegarandeerd.

Nummers met lange wachttijden

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of consumenten niet beschermd zouden moeten worden tegen lange wachttijden bij 0900-servicenummers. Zij menen dat consumenten die een helpdesk bellen feitelijk geen alternatief hebben en er dus geen sprake is van een vrije markt voor die consumenten. Zij vroegen derhalve of de regering bereid is regels te stellen aan het in rekening brengen van de wachttijd, zoals wachttijden bij helpdesks, en deden daartoe het voorstel om in de regels op te nemen dat consumenten alleen betalen voor een servicenummer als er daadwerkelijk een dienst wordt geleverd en dus niet wanneer zij aan de lijn wachten op verbinding.

Eén van de probleemgebieden met betrekking tot het misbruik van dure telefoonnummers vormen nummers met onacceptabel lange wachttijden. Het is een onwenselijke situatie als iemand lang aan de lijn wordt gehouden, zonder dat uiteindelijk een kwalitatief goede dienst wordt geleverd, of die niet voldoet aan de verwachting. Lange wachttijden van telefonische helpdesks vormen een speciale categorie omdat hier tot op zekere hoogte sprake kan zijn van een micro-monopolie van de betreffende dienstverlener; de consument heeft daar soms geen direct alternatief. In veel gevallen kan de consument echter wel kiezen tussen verschillende dienstverleners. Zij adverteren in hun aanbod vaak met de kwaliteit van dienstverlening via een helpdesk. Indien een helpdesk vaak lange wachttijden heeft, kan dit voor de consument uiteindelijk reden zijn om naar een andere dienstverlener over te stappen. Er is ook een ontwikkeling waarbij aanbieders belkosten pas in rekening brengen als de beller wordt geholpen, of een vast tarief hanteren onafhankelijk van de verbindingduur.

De regering is van mening dat consumenten tot op zekere hoogte beschermd dienen te worden tegen excessieve vormen die bij deze praktijken voorkomen, zoals de Minister van Economische Zaken in zijn antwoord op de kamervragen van de SP over loze 0900-nummers van 9 maart 2006 heeft aangegeven. Deze bescherming kan bijvoorbeeld bestaan uit het intrekken van de toekenning van het nummer door OPTA.

Hierbij moet echter niet te ver worden gegaan met specifieke wettelijke normering. Voorkomen moet worden dat de Minister van Economische Zaken bepaalt wat een acceptabele wachttijd is en wanneer de inhoud van informatie van voldoende kwaliteit is. In deze gevallen heeft de consument een eigen verantwoordelijkheid; indien hij bekend is met het geldende tarief en een verbinding (onnodig) lang duurt, mag van hem verwacht worden dat hij daaruit conclusies trekt omtrent de kwaliteit van de dienst. Gezien het bovenstaande is het niet zinvol nadere regels te stellen aan het in rekening brengen van wachttijd of op te leggen dat een betaling alleen plaatsvindt bij daadwerkelijke levering van een dienst. Ten aanzien van nummers die toegang geven tot helpdesks kan nog het volgende worden opgemerkt. De voormalige Minister van Economische Zaken heeft reeds een initiatief ondersteund om de bereikbaarheid van helpdesks te verbeteren door middel van certificering. Nu stelt de Stichting Instituut voor Telecom Organisatie bijvoorbeeld eisen aan de snelheid waarmee iemand geholpen wordt en de kosten die in rekening gebracht mogen worden. Een aantal organisaties heeft zich reeds hierbij aangesloten.

Toepassing strafrecht

De leden van de PvdA-fractie zagen met tevredenheid dat toewijzing van nummers aan bedrijven buiten de EER wordt geblokkeerd met dit wetsvoorstel. De leden vragen of de regering zich op het standpunt stelt dat autodialers en soortgelijke toepassingen moeten worden behandeld als oplichting, zelfs als een consument zonder de gevolgen daarvan te overzien, toestemming geeft voor de installatie van dergelijke software. Bepaalde verschijningsvormen van toepassingen waarbij nummers gedeeltelijk of geheel automatisch worden aangekozen opereren in een grensgebied van het toelaatbare. Een belangrijk aspect hierbij is of de consument vooraf expliciet om toestemming wordt gevraagd. Bij de exploitatie van 090x-nummers kan, indien gehandeld is met het oogmerk om zichzelf of een ander wederrechtelijk te bevoordelen, er in concrete gevallen sprake zijn van oplichting in de zin van artikel 326 van het Wetboek van Strafrecht. Of dit het geval is dient per geval onderzocht te worden. Het strafrecht moet echter in deze gezien worden als ultimum remedium. Dit is ook aangegeven in het antwoord op de kamervragen van de SP over loze 0900-nummers van 9 maart 2006. Het strafrecht heeft een complementaire rol in de gevallen waar de uitoefening van eigen verantwoordelijkheid niet kan of redelijkerwijs niet kan worden gevraagd. Dit wetsvoorstel bevat een kader voor het opleggen van uniforme transparantieplichtingen aan nummergebruikers bij de exploitatie van 090x-nummers en biedt een aantal bestuursrechtelijke sancties. Deze bieden bovendien meer ruimte voor maatwerk dan strafrechtelijke sancties dat kunnen. Zo kan het intrekken van de toekenning van een nummer een zwaardere sanctie zijn dan het opleggen van een boete. Immers, door het intrekken van het nummer wordt immers voorkomen dat de nummergebruiker zijn misleidende praktijken kan voortzetten. Tevens kan OPTA op grond van het wetsvoorstel ook aan nummergebruikers een boete opleggen.

Gelet op de sanctiemogelijkheden die de Telecommunicatiewet en dit wetsvoorstel bieden, is de toegevoegde waarde van strafrechtelijke vervolging van malafide nummergebruikers beperkt.

Zelfregulering

De leden van de fractie van de VVD wezen op de bestaande gedragscode voor SMS-nummers. Deze leden vroegen of de wet de ruimte biedt om hier rekening mee te houden.

Ook op het terrein van betaalde content via SMS is een basisbescherming van de consument noodzakelijk omdat de problematiek voor een groot deel vergelijkbaar is met die van telefonische betaalnummers. Daarnaast laat de SMS-markt een sterke groei zien. Aan consumentenproblemen bij SMS contentdiensten wordt ook in internationaal verband aandacht besteed.

Zelfregulering kan een effectief instrument zijn om problemen te reduceren. De zelfregulering op het gebied van problemen bij SMS-abonnementen is in 2003 opgezet en heeft de problemen verkleind, maar niet volledig opgelost. Op dit moment ziet de regering nog onvoldoende aanleiding om in te grijpen. De bestaande zelfregulering krijgt een kans om zich te bewijzen. In het wetsvoorstel en de daarbij horende lagere regelgeving zijn dan ook geen verplichtingen op dit terrein opgenomen. Wel biedt het wetsvoorstel reeds het kader om, indien een toename in consumentenproblemen daartoe aanleiding geeft, verplichten in lagere regelgeving op te nemen. De ontwikkelingen bij betaalde SMS-dienstverlening zullen nauwlettend in de gaten worden gehouden.

Proportionaliteit

De leden van fractie van de VVD vroegen naar de rechtvaardiging om aanbieders op de zakelijke markt en aanbieders van voice over breedband (VoB) verplichtingen op te leggen indien er op deze terreinen geen problemen aan de orde zijn.

Het is belangrijk onderscheid te maken tussen aanbieders op de zakelijke markt en VoB-aanbieders. De eerste categorie van aanbieders wordt, voor zover het gaat om de uit dit wetsvoorstel voortvloeiende verplichtingen op het vlak van gebruiksbegrenzing en tarieftransparantie, niet door dit wetsvoorstel geadresseerd. Immers verplichtingen op het vlak van gebruiksbegrenzing en tarieftransparantie hebben tot doel de consument te beschermen en richten zich derhalve primair tot aanbieders die de consument bedienen. Dit zijn enerzijds aanbieders van openbare telefonie en anderzijds aanbieders van op de consument gerichte telefonische informatiediensten.

In hoeverre de onderhavige consumentenproblemen ook spelen bij VoB-aanbieders hangt onder meer af van het precieze aanbod. Indien een VoB-dienst toegang verschaft tot informatienummers, kunnen in beginsel dezelfde consumentenproblemen optreden als bij de traditionele vorm van telefonie. In de huidige situatie zijn de problemen bij VoB-diensten echter beperkter. Daar zijn twee redenen voor aan te wijzen.

Enerzijds bieden veel van deze aanbieders om commerciële motieven (nog) geen toegang tot informatienummers. Anderzijds is door de gebruikte technologie het risico op het ongemerkt en automatisch laten aankiezen van telefoonnummers te verwaarlozen.

Dit wetsvoorstel beoogt om minimaal het huidige beschermingsniveau van de consument met betrekking tot informatienummers te behouden, en derhalve om geen onderscheid te maken tussen verschillende typen aanbieders en gebruikte technologieën. Derhalve rusten de genoemde verplichtingen op alle aanbieders die dergelijke risicovolle nummers aanbieden. Voor wat betreft VoB-aanbieders wil ik het volgende bena-

drukken. Weliswaar krijgen deze meer verantwoordelijkheid bij de eventuele doorgifte van informatienummers, maar de uitvoeringslasten zullen beperkt kunnen blijven omdat het bestaande systeem van tariefmelding van informatienummers, gebaseerd op de gedragscode van de Stichting OCI, aan de nieuwe wettelijke eisen op het vlak van tarieftransparantie voldoet. Tevens zullen deze aanbieders geen investeringen hoeven te plegen ten aanzien van de wettelijke verplichting om tarieven te melden of een gebruiksbegrenzing toe te passen bij nummers die gebruikt worden voor toegang tot bepaalde inhoudsdiensten via inbelprogrammatuur voor computersystemen (nummers met verhoogd risico voor de consument); de betreffende aanbieders hebben aangegeven dat dergelijk gebruik van nummers niet mogelijk is in combinatie met de gebruikte VoB-techniek. Er is dus voor een systematiek gekozen waarbij, indien in de toekomst de laatstgenoemde situatie verandert, ook VoB-aanbieders bij deze nummers uitvoering moeten geven aan de plichten tot gebruiksbegrenzing en tarieftransparantie.

De leden van fractie van de VVD vroegen voorts of het noodzakelijk en haalbaar is om gebruiksbegrenzing en tarieftransparantie voor dure internationale nummers verplicht te stellen.

Het misbruik van internationale nummers vormt een substantieel deel van de onderhavige consumentenproblemen. Op partijen die deze nummers op malafide wijze gebruiken hebben de Nederlandse wetgever en de toezichthouder echter weinig grip. De mogelijkheid tot het opleggen van eventuele sancties zijn, in vergelijking met de in dit wetsvoorstel opgenomen sancties voor gebruikers van nummers uit het nummerplan telefonie- en ISDN-diensten, beperkt. Een internationaal nummer wordt immers niet door OPTA toegekend; OPTA kan derhalve niet overgaan tot de weigering of de intrekking van de toekenning van een internationaal nummer. Voorts zijn malafide buitenlandse nummergebruikers moeilijk te traceren door OPTA. De Nederlandse operator daarentegen verschaft de toegang tot dure internationale nummers en kan daarmee de omvang van het gebruik ervan door de Nederlandse consument beheersen.

Gegeven de beperkte mogelijkheden voor OPTA om de gebruiker van een internationaal nummer aan te pakken, zijn de verplichtingen voor de Nederlandse operators op het vlak van tarieftransparantie en gebruiksbegrenzing noodzakelijk om de consument een zeker beschermingsniveau te kunnen bieden.

Het zij benadrukt dat deze plichten alleen betrekking hebben op nummers die deels of geheel geautomatiseerd worden aangekozen, zoals bij dialers die naar internationale nummers bellen. Deze verplichtingen zijn goed uitvoerbaar omdat aanbieders veel ruimte krijgen ten aanzien van de wijze waarop tariefmeldingen en gebruiksbegrenzings bij deze nummers worden geïmplementeerd.

De leden van de fractie van de VVD vroegen ook naar een toelichting over de (financiële) consequenties van een klacht van een consument op de verschillende marktpartijen en naar de rol van de nummergebruiker binnen de geschillenbeslechting.

Gebruikers van nummers die toegang geven tot informatiediensten, de nummers in de reeksen 0900, 0906, 0909 en 18, zullen zich moeten aansluiten bij een door de Minister van Justitie erkende geschillencommissie; dit is niet anders dan de betreffende verplichting die thans op basis van het eerste lid van artikel 12 rust op aanbieders van elektronische communicatiediensten. Omdat de nummergebruiker de feitelijke dienstverlener is bij een informatienummer, wordt voorzien dat hij in veel gevallen de zichtbare partij wordt in een procedure bij een geschillencommissie, ook al wordt de klacht initieel gericht aan de aanbieder van de telefoondienst.

Voor wat betreft de financiële consequenties die een klacht van een consument kan hebben op de verschillende marktpartijen, moet een onderscheid gemaakt worden tussen de kosten die gerelateerd zijn aan enerzijds de behandeling van een klacht en een geschil zelf en anderzijds aan de financiële gevolgen die de afhandeling van de klacht voor aanbieders met zich mee kunnen brengen. Hieronder wordt op deze verschillende consequenties ingegaan.

De plicht om de consument de mogelijkheid tot betaalopschorting te geven zal bij een aanbieder van de elektronische communicatiedienst kunnen leiden tot vertraagde incasso, en daarmee verhoogde incassokosten. Dit heeft echter alleen betrekking op het onderdeel van de telefoonnota dat betwist wordt en het gaat hier slechts om relatief geringe kosten.

Zodra een geschil aanhangig wordt gemaakt bij een geschillencommissie ontstaan ook kosten als gevolg van het uitwisselen van informatie tussen aanbieder, geschillencommissie en consument. De hoogte en de verdeling van deze lasten zijn grotendeels afhankelijk van de vraag welke partij optreedt als wederpartij bij de behandeling van het geschil. Dat is in veel gevallen, zeker wanneer het gaat om tarieftransparantie, een keuze van de marktpartijen zelf. Ook ten aanzien van de verdeling van de operationele behandelingskosten van de geschillencommissie heeft de markt vrijheid. De verdeling van deze kosten wordt in de eerste plaats bepaald door de geschillencommissie zelf. De kosten kunnen worden omgeslagen over alle aangesloten aanbieders of meer direct op de aanbieders die worden betrokken in geschillenprocedures. Vervolgens hebben aanbieders onderling nog de mogelijkheid via contractuele weg deze kosten neer te leggen bij de juiste partij. De wijze waarop dit gebeurt zal worden bepaald in de onderlinge marktverhoudingen van de partijen die zich bezig houden met 090x-dienstverlening.

Indien een consument uiteindelijk het betwiste deel van de rekening niet hoeft te betalen, komt dit bedrag voor rekening van de aanbieder. Of en hoe deze aanbieder zijn schade verhaalt op achterliggende partijen is een zaak van de markt.

De leden van de fractie van de VVD vroegen meer duidelijkheid te geven over de bevoegdheid van OPTA om betalingen op te schorten. De leden vroegen zich, gelet op de complexiteit van de praktijk waarbij meerdere schakels bestaan tussen consument en de dienst, af of geen van de betrokken marktpartijen in de keten van dienstverlening, en niet alleen partijen die rechtstreeks betalingen verrichten aan de nummergebruikers, onnodig financieel nadeel ondervindt van een aanwijzing tot het opschorten van de betaling.

De keten van dienstverlening bij informatienummers en de incasso- en doorbetalingssystemen die door de verschillende aanbieders in deze sector worden gehanteerd is complex. Er bestaan meerdere, soms vele schakels tussen de consument en de feitelijke aanbieder van de inhoudelijke dienst. De complexiteit is ontstaan doordat gebleken is dat de betreffende diensten lucratief kunnen zijn indien deze met groot gebruiksgemak kunnen worden aangeboden aan de consument. In het doorbetalingssysteem dat is voortgekomen uit de sterke concurrentie in deze sector, bestaat voor de nummergebruiker nagenoeg garantie op snelle uitbetaling. Dit verhoudt zich slecht met de mogelijkheden die een consument heeft om zich te verzetten tegen onverwacht hoge telefoonrekeningen, die het gevolg kunnen zijn van misleiding of fraude.

Een gevolg van de bestaande complexiteit is, dat een ingreep in het genoemde doorbetalingssysteem kan leiden tot ingewikkelde maatregelen die marktpartijen onderling moeten treffen. Dit is echter niet de verantwoordelijkheid van de regering. Er is en komt dan ook geen garantie dat betrokken partijen onnodig financieel nadeel ondervinden van een aanwij-

zing met betrekking tot het opschorten van betaling. De markt heeft de nodige ruimte om zichzelf te ordenen op dit vlak. Via contractuele weg kunnen de verschillende aanbieders de eventueel gelopen financiële risico's afdekken.

De betreffende bevoegdheid in het nieuwe artikel 7.3a, eerste en tweede lid, houdt in dat OPTA aanbieders van openbare elektronische communicatiediensten kan opdragen de betaling die gerelateerd is aan het gebruik van nader te bepalen categorieën van nummers op te schorten voor een door OPTA te bepalen periode, indien zij een aanwijzing heeft dat de nummergebruiker niet voldoet aan de nieuwe verplichtingen. Zoals in de memorie van toelichting is vermeld, dient de maatregel om de malafide nummergebruiker te treffen in de betalings sfeer. De meest geëigende weg daartoe is om de platformaanbieder, de partij die een directe contractuele verhouding heeft met de nummergebruiker, op te dragen de betreffende betaling stop te zetten. In beginsel wordt dus alleen de nummergebruiker getroffen; mits de platformaanbieder de nodige contractuele maatregelen neemt zijn er geen andere categorieën aanbieders dan de nummergebruiker, die onnodig financieel nadeel zouden ondervinden van een dergelijke ingreep. Dat ligt iets anders als de ingreep zich richt op een partij hoger in de keten. Maar ook in deze gevallen is het mogelijk dat de betrokken aanbieders zich via contractuele weg tegen de uit die maatregel voortvloeiende financiële risico's indekken.

De leden van de fractie van de VVD vroegen om meer inzicht in en duidelijkheid over de administratieve lasten ten gevolge van een registratieplicht voor bepaalde nummerhouders en, meer algemeen, of een beperking van de administratieve lastendruk voor marktpartijen voldoende gewaarborgd is door dit wetsvoorstel.

De administratieve lasten van de verplichtingen die voortvloeien uit dit wetsvoorstel zijn beperkt van omvang. Actal heeft, gelet op de aard van de verplichtingen en de verwachte omvang van de administratieve lasten, ook niet voldoende aanleiding gezien om dit wetsvoorstel te toetsen.

Op de aspecten van dit wetsvoorstel die administratieve lasten met zich meebrengen is in de memorie van toelichting ingegaan. Voor zover het gaat om administratieve lasten die volgen uit de registratieplicht van gegevens van nummergebruikers door nummerhouders, wordt opgemerkt dat deze lasten beperkt zullen zijn en zullen gaan om gegevens die normaliter al contractueel door deze partijen vastgelegd worden (NAW-gegevens). Per saldo leidt deze specifieke maatregel daarom niet tot nieuwe lasten.

Overige aspecten

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of de klachten die bij Stic waren geregistreerd naar behoren zijn afgehandeld en of de liquidatie van Stic op een fatsoenlijke manier is afgewikkeld.

De klachten die bij Stic waren geregistreerd, zijn naar behoren afgewikkeld. Alle brieven die tot en met 2005 bij Stic zijn binnengekomen zijn naar behoren beantwoord of afgehandeld. Ook de brieven die reeds door de bezwaar- of beroepscommissie in behandeling waren genomen zijn afgehandeld door over het bezwaar of beroep een uitspraak te doen. Los van de vraag of gebrekkige regelgeving een van de oorzaken is geweest van de financiële problemen van Stic, is de afwikkeling en liquidatie van Stic zelf op een fatsoenlijke manier afgehandeld. Deze organisatie bevindt zich nu in de fase van feitelijke liquidatie. Op verzoek van Stic heeft de Minister van Economische Zaken de erkenning van Stic als instelling als bedoeld in artikel 4.11 van de Telecommunicatiewet ingetrokken. Daarna heeft Stic bij de rechtbank te Utrecht het voornemen bekend gemaakt over te gaan tot opheffing van Stic en verdeling/vereffening van openstaande rekeningen.

De rechtbank te Utrecht heeft na afloop van de wettelijk voorgeschreven verzetstermijn op 16 juni 2006 verklaard dat niet is gebleken van gedaan verzet tegen de rekening en verantwoording en het plan van verdeling van Stic. Dat betekent dat nu overgegaan wordt tot feitelijke beëindiging van Stic onder vereffening van schulden. De Minister van Economische Zaken heeft het daarmee gemoeide bedrag overgemaakt aan Stic.

De leden van de fractie van de VVD vroegen naar een voorbeeld van het in artikel 4.7, eerste lid, onderdeel c, genoemde doelmatig gebruik van nummers in het algemeen en economisch belang.

Artikel 4.7, eerste lid, onderdeel c, wordt niet door dit wetsvoorstel gewijzigd. In de oorspronkelijke toelichting bij dit artikel is aangegeven dat deze wijzigings- en intrekingsgrond relevant kan zijn in een situatie waarin de grenzen van de capaciteit van het bestaande nummerplan voor een bepaald gebruik op een gegeven moment in zicht zijn en omnummering onvermijdelijk wordt. In dat geval weegt het algemeen belang dat in de toekomst een ieder kan beschikken over een nummer zwaarder dan de belangen van de bestaande nummerhouders. Dit geldt in principe voor alle categorieën van nummers.

De Minister van Economische Zaken,
J. G. Wijn