

Vergaderjaar 2009–2010

31 412

Wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met de Nota frequentiebeleid 2005

Nr. 16

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 januari 2010

Aanleiding

Er is al geruime tijd veel aandacht voor sms-diensten en de werking van de Gedragscode SMS-Dienstverlening. Uw Kamer heeft er ook regelmatig vragen over gesteld.¹ In het antwoord op deze vragen heb ik aangegeven dat dit onderwerp hoog op mijn agenda staat, dat ik de werking van de Gedragscode SMS-Dienstverlening zal evalueren en dat ik uw Kamer per brief nader zal informeren over mijn bevindingen.

U ontvangt deze brief later dan dat ik had toegezegd, omdat ik overleg met de sector nodig vond om hen te wijzen op de urgentie van een snelle en adequate oplossing. Dit overleg heb ik 8 januari jl. gevoerd.

Deze brief geeft de uitkomsten van mijn evaluatie, een analyse van de problematiek, mijn aanpak en de daarbij te hanteren uitgangspunten. Mijn oplossing is een door de sector flink aan te scherpen gedragscode gecombineerd met wetgeving ter ondersteuning en waarborging van de werking van die code. Met deze brief beantwoord ik tevens de eerder door het lid Gerkens (SP) gestelde vragen over sms-diensten.²

¹ Zie onder meer de vragen van het lid Gerkens (SP) en van het lid Aasted Madsen-van Stiphout (CDA) van 28 augustus, 1 oktober en 13 oktober jl., respectievelijk van 29 september jl.

² Het betreft de vragen met kenmerk 2009Z17703 van 1 oktober 2009 en 2009Z18751 van 13 oktober 2009.

³ De Stichting SMS-Gedragscode heeft als deelnemers de grote operators en service providers, alle sms-dienstverleners en enkele sms-contentproviders. Via de contracten met operators en service providers zijn alle partijen in de keten aan deze afspraken gebonden.

⁴ Bij de inwerkingtreding van de gedragscode was er een concept van de reclamecode. Aangesloten partijen dienden zich al sinds 1 mei 2008 aan dit concept te houden.

In verband met het grote aantal klachten van consumenten die ongewild of onbedoeld sms-diensten bleken te hebben afgesloten, heb ik in 2007 de partijen die zijn aangesloten bij de Stichting SMS-Gedragscode³ opgeroepen de toenmalige gedragscode te verbeteren. Naar aanleiding hiervan is op 1 mei 2008 een vernieuwde Gedragscode SMS-Dienstverlening in werking getreden, met daarin aangescherpte afspraken over onder meer de aanmeldbevestiging, het gebruik van afkortingen, de afhandeling van klachten bij (mobiele) aanbieders en het maken van reclame voor sms-diensten. De Reclamecode SMS-Dienstverlening, die officieel per 1 april 2009 in werking is getreden, maakt deel uit van de gedragscode.⁴ In aansluiting op de vernieuwde gedragscode kunnen consumenten sinds 1 juli 2008 via de website www.smsdienstenfilter.nl hun mobiele nummer laten blokkeren voor sms-abonnementsdiensten.

Uitkomsten evaluatie

De afgelopen maanden, circa een jaar na inwerkingtreding van de vernieuwde gedragscode, heb ik de werking van de sms-gedragscode geëvalueerd. Daarbij heb ik gebruik gemaakt van gegevens van onder meer de Consumentenautoriteit, OPTA, de Stichting SMS-Gedragscode, de Consumentenbond, de Stichting Ombudsman en van een onderzoek uitgevoerd door TNO.¹ De evaluatie betrof globaal de periode 1 juli 2008–1 oktober 2009. In deze periode ontving ConsuWijzer, het informatieloket van de Consumentenautoriteit, de NMa en OPTA, maandelijks gemiddeld circa 400–500 meldingen over sms-diensten. Uit een steekproefsgewijze analyse bleek dat het in een substantieel deel van deze meldingen ging om klachten over sms-abonnementen. De klachten betroffen met name:

- De advertenties voor sms-diensten. Deze zijn vaak verwarrend en onduidelijk, zodat het regelmatig voorkomt dat een consument een eenmalige, gratis dienst verwacht, maar in plaats daarvan een abonnement krijgt, waarvoor betaald moet worden;
- Het regelmatig ontbreken van een duidelijke relatie tussen het karakter van de reclame-uiting voor een sms-dienst en het karakter van de vervolgens geleverde sms-dienst, met andere woorden: de inhoud van de ontvangen sms-dienst komt niet overeen met de inhoud die men op grond van de reclame-uiting had moeten ontvangen;
- Onduidelijkheid over de wijze waarop en met wie de overeenkomst tot stand komt en de wijze waarop de dienst of overeenkomst kan worden stopgezet;
- Onduidelijkheid over de kosten van de sms-dienst;
- Onvolkomenheden in de afhandeling van klachten en beperkte mogelijkheid om reeds afgeschreven bedragen voor sms-diensten terug te vorderen, c.q. daadwerkelijk terug te krijgen.

De sms-problematiek speelt vooral bij abonnementen op premium sms-berichten.²

Bij dit grote aantal meldingen en klachten wil ik opmerken dat de inwerkingtreding van de nieuwe sms-gedragscode gepaard ging met veel publiciteit. De toezichthouders achter ConsuWijzer hebben in 2008 en 2009 extra aandacht besteed aan sms-dienstverlening en aan de mogelijkheid via ConsuWijzer klachten in te dienen. Ook dit leidde tot veel publiciteit. Dit neemt niet weg dat het percentage meldingen over sms-diensten binnen het totaal aantal meldingen bij ConsuWijzer sinds 1 juli 2008 fors is gestegen.

De Consumentenautoriteit heeft over de evaluatieperiode 21 klachten over reclame-uitingen van elf verschillende sms-dienstenaanbieders doorgegeven aan de Stichting SMS-Gedragscode. Daarnaast heeft zij aan drie sms-dienstenaanbieders, die zich schuldig maakten aan overtredingen van de geldende regels, boetes opgelegd, variërend van € 76 000,- tot € 118 750,-. Ook heeft zij bij de Stichting Reclame Code (SRC) drie klachten ingediend over reclame-uitingen van drie verschillende sms-dienstenaanbieders. De SRC heeft deze klachten alle drie gegrond verklaard. Voorts heeft de Consumentenautoriteit in februari 2009 via de media consumenten gewaarschuwd voor misleidende Valentijns-sms-diensten op internet. OPTA heeft in mei 2009 een last onder dwangsom opgelegd aan een sms-dienstenaanbieder om deze te laten stoppen met het versturen van sms-berichten zonder geldige afmeldmogelijkheid.

Ook de Stichting Ombudsman en de Consumentenbond hebben aangegeven dat consumenten veel vragen, klachten en zorgen hebben over sms-diensten. Op een door de Consumentenbond ingericht meldpunt voor sms-diensten (september 2009) kwamen bijna 300 klachten binnen.

¹ TNO-rapport «Consumententevredenheid bij elektronische communicatie 2009.» Het betreft een nog te publiceren onderzoek van TNO. In dit onderzoek is een aantal vragen over sms-diensten opgenomen.

² Om precies te zijn: het gaat om «premium sms MT berichten». Dit zijn door een eindgebruiker ontvangen sms-berichten, waarvoor door de operator of service provider namens de sms-dienstverleners kosten in rekening worden gebracht bij deze eindgebruikers.

De Consumentenbond heeft op basis hiervan drie klachten tegen sms-dienstverleners ingediend bij de Reclame Code Commissie.¹ Uit onderzoek van TNO blijkt dat bijna 10 procent van de ondervraagde personen van 18 jaar en ouder wel eens een ongewenst sms-abonnement heeft afgesloten.²

Bijna 90 procent van hen wist niet dat het sturen van het sms'je tot een abonnement zou leiden. Uit recent onderzoek, uitgevoerd in het kader van het programma Digivaardig & Digibewust, komt een nog verontrustender beeld naar voren.³ Daaruit blijkt dat in totaal één op de vijf jongeren wel eens een ongewenst sms-abonnement heeft afgesloten. Van 8–12 jarigen is dat tien procent en bij de 13–18 jarigen is dat maar liefst 25%.

Volgens gegevens van de Stichting SMS-Gedragscode is er sinds de invoering van de vernieuwde gedragscode circa 200 keer handhavend opgetreden door de operators.

Het sms-dienstenfilter voorziet daarnaast duidelijk in een behoefte. Ruim 200 000 eindgebruikers hebben zich inmiddels bij dit filter aangemeld en hebben hun mobiele telefoonnummer laten blokkeren voor het afnemen van sms-abonnementdiensten.

Ook in Europees verband is er aandacht voor sms-diensten. In november 2009 maakte Europees commissaris voor consumentenzaken, mevrouw Kuneva, de resultaten bekend van een onderzoek naar misleidende aanbiedingen voor sms-diensten. In dit onderzoek, waaraan ook de Nederlandse Consumentenautoriteit heeft meegewerkt, zijn 301 websites onderzocht op misleidende aanbiedingen voor ringtones, wallpapers of andere sms-diensten. Van de onderzochte websites is een zesde deel (54) uit de lucht gehaald en moest daarnaast ruim de helft (159) worden aangepast.

Op basis van deze informatie constateer ik dat ondanks de in 2008 vernieuwde Gedragscode SMS-Dienstverlening en Reclamecode SMS-Dienstverlening het nog veelvuldig voorkomt dat consumenten ongewenst of onbedoeld een sms-abonnement aangaan en daarmee financieel worden gedupeerd. Hier moet nu echt een einde aan komen.

Analyse problematiek

De markt voor sms-diensten is voor zowel consumenten als voor aanbieders zeer laagdrempelig. Er wordt op televisie en internet veel reclame gemaakt voor sms-diensten. Welhaast per direct kan een consument een sms-dienst aangaan en ontvangen. Daar is ook niets mis mee. Veel consumenten willen graag op een snelle en eenvoudige manier via de mobiele telefoon berichten ontvangen betreffende bijvoorbeeld reisinformatie, verkeersinformatie, weerberichten, sportuitslagen en dergelijke. Aanbieders kunnen vrij eenvoudig, tegen relatief lage kosten sms-diensten ontwikkelen en aan de man brengen. Dit doen zij op een markt die ondanks deze eenvoud een vrij complexe structuur kent en waarop meerdere partijen actief zijn. Naast de operator of service provider zijn dat sms-dienstverleners, ook wel gateways of brokers genoemd, sms-contentaanbieders en vaak ook nog «affiliates».⁴ De markt laat zich als volgt kort beschrijven. Een sms-contentaanbieder ontwikkelt een sms-dienst, bijvoorbeeld een ringtone. Deze aanbieder schakelt vervolgens een zogenaamde «affiliate» in om voor zijn sms-dienst reclame te maken via bijvoorbeeld televisie of internet. Om een sms-dienst te kunnen afnemen moet de eindgebruiker een bericht sturen naar een shortcode. Dit is een verkort nummer van vier cijfers dat bij een sms-dienstverlener in gebruik is. Vaak worden deze shortcodes gedeeld. Achter één shortcode zitten dan meerdere sms-contentaanbieders met ieder veelal verschillende diensten. De telecomoperator voorziet de sms-dienstverlener van een of meerdere shortcodes en int en verrekent de bedragen die bij de eindge-

¹ Ook is de rechter in een kort geding gevraagd om een uitspraak over het huidige betalingssysteem bij sms-diensten.

² Zie voetnoot 1, pagina 2.

³ Bron: Stichting Mijn Kind Online, het programma Digivaardig & Digibewust en Qrius (2009).

⁴ Soms zit er achter een sms-dienstverlener nog een extra schakel in de vorm van een mini sms-dienstverlener.

bruiker in rekening worden gebracht voor de premium sms-diensten. Tussen de sms-contentaanbieder en de eindgebruiker bevinden zich dus meerdere schakels, waarbij telecomoperators en sms-dienstverleners zaken doen met, en ten behoeve van vele honderden andere partijen. Deze complexiteit maakt dat er geen eenvoudige oplossingen zijn voor de geconstateerde problemen.

Zoals eerder gesteld heeft de sms-problematiek vooral betrekking op abonnementen op premium sms-berichten. Daarbij zit de kern van de problematiek in de combinatie van enerzijds een gebrek aan transparantie in de reclame-uitingen en de wijze waarop consumenten een sms-dienst aangaan en anderzijds de directe wijze waarop sms-diensten – zeker waar het gaat om abonnementen – worden afgerekend. Bij het aangaan van overeenkomsten op afstand beschikken consumenten in principe over een herroepingsrecht. Zij kunnen echter afstand doen van dit recht wanneer zij ermee instemmen de dienst meteen te laten ingaan. Er is bij sms-diensten in de praktijk echter feitelijk geen bedenktijd. Het aangaan van een sms-dienst duurt enkele seconden. Consumenten moeten in de regel een aantal malen «OK» sms-en en verkrijgen vanwege de geringe omvang van hun telefoondisplay slechts zeer beperkte precontractuele informatie. Zodra consumenten zich voor een sms-dienst hebben aangemeld, worden de met de sms-dienst gemoeide bedragen automatisch en direct van het beltegoed of van het telefoonabonnement afgeschreven. Zij merken veelal pas later dat zij een betaald sms-*abonnement* hebben, namelijk als zij hun maandelijkse telefoonafrekening krijgen of als zij merken dat hun beltegoed opeens op is. Daarbij gaat het om tientallen euro's per maand en soms zelfs beduidend meer. Ik vind een aanpak, die op de combinatie van beide punten (reclame-uitingen en betaalwijze) ingrijpt, dringend nodig.

In antwoorden op eerdere vragen van uw Kamer heb ik aangegeven dat ik niet zal aarzelen aanvullende maatregelen te treffen om consumenten goed te beschermen tegen ogenschijnlijk eenmalige of gratis sms-diensten.¹ Ik constateer nu dat er nog steeds veel schort aan de wijze waarop sms-diensten worden aangeboden en afgenomen. De huidige Gedragscode SMS-Dienstverlening schiet in mijn ogen te kort. Kennelijk loont het sommige partijen in de keten nog steeds om over de grenzen van de afgesproken regels te opereren. Dit ondanks de soms hoge boetes die door de Consumentenautoriteit zijn opgelegd.

Aanpak

De sector heeft aangegeven bereid te zijn tot forse aanscherpingen van de gedragscode. Ik vind dat positief. De sector heeft echter wel een geloofwaardigheidsprobleem. Om de aanscherpingen in de gedragscode daarom te ondersteunen en te waarborgen, zal ik tegelijkertijd wetgeving voorbereiden. Daarnaast zal de Consumentenautoriteit ook de komende periode binnen de haar ten dienste staande mogelijkheden stevig handhavend optreden tegen overtreders van de vigerende wet- en regelgeving. Ook zal ik via bijvoorbeeld het programma Digivaardig & Digibewust het onderwerp sms-diensten beter onder de aandacht brengen van kwetsbare groepen, zoals met name jongeren.

In zijn algemeenheid geldt dat het voor consumenten vooraf glashelder moet zijn wat voor sms-dienst wordt aangeboden, welke kosten daaraan zijn verbonden, wat er vervolgens wordt ontvangen, hoe men zich voor de betreffende dienst kan afmelden en hoe de betalingen kunnen worden verricht en weer ongedaan kunnen worden gemaakt.

Ik verlang van de sector dat de gedragscode in ieder geval op onderstaande punten wordt aangescherpt:

- Er worden geen sms-diensten aangeboden, geleverd en afgerekend,

¹ Zie bijvoorbeeld Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, Aangangsels van de Handelingen, nummer 425.

die een ander karakter hebben dan het karakter zoals dit in de primaire reclame-uiting is gesuggereerd. Er worden dus geen sms-abonnementen voor bijvoorbeeld ringtones gekoppeld aan quizjes, raadsels, testjes, prijsvragen en dergelijke. Ook worden er geen eenmalige diensten voorgespiegeld die een abonnement blijken te zijn;

- Consumenten krijgen de essentiële informatie ondubbelzinnig duidelijk via sms aangeboden en wel voordat de consument «OK» moet sms-en. De volledige informatie moet tevens eenvoudig te vinden zijn op de website van de sms-contentaanbieder;
- Consumenten die op een aanbieding (willen) ingaan ontvangen eerst een gratis sms met – volgens een standaardformat – een korte, bondige tekst, waaruit duidelijk blijkt dat het gaat om een abonnement en wat de kosten van dat abonnement per tijdsperiode, bijvoorbeeld een maand, zijn;
- Betaling van door consumenten betwiste bedragen (prepaid en abonnement) wordt bij het indienen van een klacht automatisch en terstond opgeschort. Consumenten worden ook duidelijk geïnformeerd over hun rechten om betwiste bedragen te laten storeren. Opschorting of storning van het betwiste bedrag is geen wanbetaling en kan niet leiden tot bijvoorbeeld het afsluiten van de mobiele telefoon, tenzij is aangetoond dat de klacht van de consument niet terecht was;
- Bij een vermoede of geconstateerde overtreding van de sms-gedragscode wordt de betreffende shortcode (tijdelijk) geblokkeerd, totdat is aangetoond dat er geen sprake is van een overtreding. De blokkade geldt alle operators en alle achter de shortcode opererende diensten;
- Partijen die zich niet houden aan de gedragscode komen op een door de Stichting SMS-Gedragscode te beheren interne «zwarte» lijst. Operators vervullen geen incassofunctie voor partijen, zodra en zolang deze op de zwarte lijst staan;
- De Commissie Handhaving van de Stichting SMS-Gedragscode wordt uitgebreid met van de Stichting onafhankelijke leden. Uitspraken van deze Commissie vormen tevens een basis voor alle gedupeerde consumenten om hun recht te halen;
- Er komt een laagdrempelig systeem van geschilbeslechting dat het gehele proces waarmee de betreffende dienst is aangeboden en is aangegaan in haar oordeel betreft.

Ter ondersteuning van de werking van de door de sector aan te scherpen gedragscode zal ik via wetgeving voorwaarden stellen aan het innen van betalingen voor sms-diensten. Betalingen voor sms-diensten verlopen nu automatisch via het beltegoed of via het telefoonabonnement. Telecombedrijven vervullen hiermee een incassofunctie voor partijen in de sms-keten. Ik wil toe naar een situatie waarin telecombedrijven alleen onder duidelijke voorwaarden deze incassofunctie ten behoeve van derden mogen vervullen. Daarnaast moet dit wettelijk kader de mogelijkheid bieden om – als de aangescherpte code onvoldoende blijkt te werken – alsnog nadere eisen te kunnen stellen ten aanzien van de hierboven opgesomde punten.

Tot slot

De afgelopen periode heb ik regelmatig overleg gevoerd met de Stichting SMS-Gedragscode en met andere betrokken partijen. Ik verwacht nu dat de sector uiterlijk 1 maart 2010 een flink aangescherpte gedragscode in werking zal laten treden. Daarnaast bereid ik zoals gezegd wetgeving voor,

zodat geborgd is dat de combinatie van aangescherpte zelfregulering en wetgeving een structurele oplossing biedt voor de gesignaleerde problematiek.

De staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Heemskerk