

Aan
de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA 's-GRAVENHAGE

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)
2 februari 2004	28851	4005429 TP/IV	

Onderwerp
Beleidsvisie spamproblematiek

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Telecommunicatiewet (28851) heb ik toegezegd de Kamer schriftelijk mijn visie te doen toekomen op de aanpak van spam. In deze brief geef ik eerst een beeld van de spam-problematiek en schets ik vervolgens mijn beleidsvisie voor de komende periode.

De spamproblematiek moet worden gezien in het groter kader van het veilig gebruik van internet. In de kabinetsnota Kwetsbaarheid op Internet (Kwint) is uitgebreid ingegaan op kwetsbaarheden van het internet en de rol van de overheid daarin¹. Internet is bij uitstek een zelfregulerend systeem. Het is opgezet door aanbieders en gebruikers gezamenlijk en wordt ook gezamenlijk door hen in stand gehouden. Daarom hebben deze partijen de primaire verantwoordelijkheid voor het beveiligen en betrouwbaar maken ervan. De rol van de overheid is met name gelegen in het scheppen van de juiste randvoorwaarden die internetgebruikers faciliteren bij het nakomen van hun verantwoordelijkheden op dit gebied. Regelgeving is slechts beperkt effectief, omdat internet wereldwijd is en geen geografische grenzen kent.

Het is daarom van belang om, naast regelgeving, tevens te zoeken naar oplossingen waarmee de eigen verantwoordelijkheid van de gebruikers en marktpartijen wordt ingevuld. Daar waar regelgevend wordt opgetreden, is het essentieel om te streven naar internationale samenwerking en een gezamenlijke aanpak.

¹ Zie ook de nota Kwetsbaarheid op Internet, 9 juli 2001, TK 2000-200, 26643, nr. 30

Bezoekadres	Doorkiesnummer	Telefax
Prinses Beatrixlaan 5-7 DEN HAAG	(070) 379 81 52	(070) 379 82 66
Hoofdkantoor	Telefoon (070) 379 89 11	Behandeld door
Bezuidenhoutseweg 30	Telefax (070) 347 40 81	Landa, Ilse
Postbus 20101	Email ezpost@minez.nl	
2500 EC 's-Gravenhage	Website www.minez.nl	<i>Verzoeken bij beantwoording van deze brief ons kenmerk te vermelden</i>

SPAM-PROBLEMATIEK: HUIDIGE STAND VAN ZAKEN

Bij spam gaat het om ongevraagde elektronische berichten met commerciële (of ideële/charitatieve) doelstellingen, die veelal in grote hoeveelheden worden verzonden. E-mail kan tegen zeer lage kosten voor de verzender verstuurd worden naar een grote groep ontvangers. In technische zin is spam niet statisch van vorm, maar steeds in beweging. Door de snelle technische ontwikkelingen worden steeds nieuwe manieren gevonden om spam te verzenden. Het is nog niet mogelijk gebleken om één definitieve technische oplossing voor spam te vinden, waardoor er een soort wapenwedloop is ontstaan tussen ‘spammers’ en spambestrijders. Wel worden filters en beschermende software steeds geavanceerder en wordt het dus steeds moeilijker en ingewikkelder om deze te omzeilen.

In de pers en op internet wordt voortdurend gespeculeerd over omvang en verwachte groei van de hoeveelheid spam. De Europese Commissie schat dat 50% van het wereldwijde e-mail verkeer momenteel uit spam bestaat. In 2001 was dit percentage nog onder de 10%. Naast de omvang op zich is ook deze snelle groei zorgwekkend. Het is duidelijk dat spam een reëel en steeds nijpender probleem is.

Voor een juist inzicht in de problematiek is het belangrijk om te weten dat binnen de brede benaming ‘spam’ onderscheid kan worden gemaakt tussen enerzijds direct marketing mail van reguliere bedrijven aan bestaande of potentiële nieuwe klanten (meestal van nationale herkomst en van een duidelijke afzender) en anderzijds de grote wildgroei aan bulkmail met aanbiedingen voor ‘snel rijk worden’, lichaamscorrecties, geneesmiddelen, porno etc. (meestal afkomstig uit het buitenland en van een niet te achterhalen afzender). Beide vormen vallen onder het begrip “ongevraagde communicatie” (spam), maar de aard en problematiek van beide categorieën zijn verschillend. Waar nodig zal dit onderscheid worden toegelicht.

Het veel gemelde risico dat spam de gehele internet infrastructuur zal blokkeren, wordt op dit moment niet voorzien. Wel kan op het niveau van een individuele provider een e-mail server vastlopen indien te veel klanten van die provider te grote hoeveelheden e-mail ontvangen (of verzenden!) en kan op het niveau van een individuele gebruiker bepaalde programmatuur of zelfs de hele pc vastlopen als gevolg van grote hoeveelheden spam. Het probleem van spam zit niet zozeer in het risico op vastlopen van het internet, maar vooral in de overlast en de kosten die spam met zich meebrengt voor zowel gebruikers als internetproviders. Wat ongevraagde digitale reclamepost onderscheidt van ongevraagde papieren reclamepost is dat de kosten voor verzending niet bij de verzender maar bij de ontvanger liggen. De ontvanger heeft kosten vanwege diens benodigde inbelverbinding en/of mogelijk gebrek aan systeemcapaciteit. Daarnaast is er de irritatie bij het ontvangen van grote hoeveelheden ongevraagde reclame.

Juridisch kader

Juridische maatregelen om spam te beperken, richten zich op het aan banden leggen van de verzending van ongevraagde commerciële e-mail. In het voorstel van Wet implementatie Europees regelgevingskader voor de elektronische communicatiesector 2002 (28851) wordt onder artikel 11.7 van de Telecommunicatiewet een *opt-in* regime ingevoerd voor het gebruik van elektronische berichten (zoals e-mail) voor het overbrengen van communicatie met onder meer commerciële doelstelling. Dit artikel dient ter implementatie van artikel 13 van de EU-richtlijn betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn 2002/58/EG, hierna: privacyrichtlijn). Het opt-in regime houdt in dat reclamemail alleen nog mag worden verzonden aan mensen die hiervoor vooraf expliciet toestemming hebben gegeven. Dit stelt de consument in staat zelf aan te geven van welke instanties hij reclamemail wil ontvangen, zodat hij geen ongewenste reclame meer ontvangt.

Ik maak hierbij de kanttekening dat het opt-in regime slechts is geregeld binnen de Europese Unie. De problematiek van ongevraagde e-mail afkomstig van buiten de EU is een lastig punt. De vraag is of, en zo ja in hoeverre, daartegen kan worden opgetreden met nationale en Europese regelgeving. Internet kent immers geen geografische grenzen. Veel spam komt vanuit landen buiten de EU, in het bijzonder uit Azië en de VS. Een effectieve bestrijding van spam vergt derhalve dat ook in de landen buiten de EU maatregelen worden getroffen om het verschijnsel spam tegen te gaan. De privacyrichtlijn is dan ook bedoeld als (belangrijke) eerste stap in de aanpak van de spamproblematiek. De EU beoogt door middel van deze richtlijn een voorbeeldfunctie te vervullen. Dit zal een basis vormen voor internationale onderhandelingen om wereldwijd tot een effectievere aanpak van spam te komen. De Europese Commissie is hierin zeer actief en neemt diverse initiatieven om te komen tot brede internationale samenwerking.

Het opt-in regime zal worden gehandhaafd door toezichthouder OPTA. Het college heeft voor wat betreft Hoofdstuk 11 de bevoegdheid bestuursdwang toe te passen dan wel een last onder dwangsom op te leggen, en kan bovendien een bestuurlijke boete tot een maximum van € 450.000 opleggen. Voor de Telecommunicatiewet geldt in algemene zin het uitgangspunt van bestuursrechtelijke handhaving.

Met betrekking tot één enkel element is voorzien in een strafbaarstelling in de Wet op de economische delicten. Het betreft hier de verplichting om in (ongevraagde) commerciële elektronische berichten te vermelden: (a) de werkelijke identiteit van degene namens wie de communicatie wordt overgebracht en (b) een geldig postadres of nummer waaraan de ontvanger een verzoek tot beëindiging van dergelijke communicatie kan richten. FIOD/ECD is belast met de handhaving hiervan.

Preventie

Naast een wettelijke regeling zijn ook preventieve maatregelen van groot belang. Internetgebruikers moeten (nog) bewuster worden gemaakt van de mogelijkheden die ze zelf hebben om zich te beschermen en van hun eigen verantwoordelijkheid daarin. Ten eerste is het aantal ongevraagde berichten dat een individuele internetter ontvangt, mede afhankelijk van diens eigen surfgedrag (o.a. de wijze waarop men omgaat met het bekendmaken van het eigen e-mailadres). Ten tweede kan een slecht beveiligde pc via internet door derden worden misbruikt, waardoor een onwetende particulier of ondernemer de ‘afzender’ blijkt te zijn van een grote partij spam. De beveiligingsmaatregelen die een individuele eindgebruiker neemt, zijn een belangrijke factor in de kwetsbaarheid van het totale internet. Ten derde worden door software-fabrikanten en providers steeds geavanceerdere middelen bedacht om spam tegen te gaan. Het is aan de eindgebruiker zelf om daar actief gebruik van te maken.

Zowel nationaal als internationaal wordt daarom geïnvesteerd in awareness programma’s voor een veiliger gebruik van internet en empowerment van de individuele gebruiker. De nationale campagne *Surf op Safe* is erop gericht internetters bewuster te maken van de risico’s op internet en voorlichting te geven over (vaak zeer eenvoudige) maatregelen die gebruikers zelf daartegen kunnen nemen. *Surf op Safe* neemt ook deel in het Europese voorlichtingsproject SafeBorders, in het kader waarvan een jaarlijkse Europese Veilig Internetten Dag wordt georganiseerd (jaarlijks op 6 februari, te beginnen in 2004).

BELEIDSVISIE 2004-2005

Met de implementatie van het opt-in regime wordt een belangrijke stap gezet in de bestrijding van spam. Hiermee wordt het voor het eerst verboden om ongevraagde communicatie te verzenden zonder voorafgaande toestemming van de ontvanger. Na de implementatie van het opt-in regime wordt bezien welke knelpunten er in de praktijk blijken te zijn. Op nationaal niveau ben ik van plan om dit, met name in het eerste jaar na inwerkingtreding, actief te monitoren. Als er eventuele knelpunten blijken te zijn, zal ik die aankaarten bij de Europese Commissie. Alle lidstaten zijn momenteel druk bezig met de implementatie van het opt-in regime en de eventuele vraagstukken of knelpunten die men daarbij tegenkomt zullen overal dezelfde zijn. In de privacyrichtlijn (artikel 18) is voorzien dat de Commissie een evaluatie zal uitvoeren en uiterlijk drie jaar na de omzettingsdatum van de richtlijn² een verslag zal voorleggen aan het Europees Parlement en de Raad³. Indien nodig kan de Commissie daarbij ook voorstellen doen ter wijziging van de richtlijn. Het lijkt me dat deze evaluatie en eventuele wijzigings-

² Deze datum is 31 oktober 2003.

³ De opdracht aan de Commissie luidt: “een verslag uit te brengen over de tenuitvoerlegging en de gevolgen ervan voor exploitanten en consumenten, waarbij zij met name aandacht dient te besteden aan de regeling voor ongevraagde communicatie”.

voorstellen dienen te worden afgewacht. Ik zal dit steunen en blijven agenderen bij de Commissie. Ook zal ik er bij de Commissie op aandringen deze evaluatie eerder en sneller uit te voeren dan de uiterlijke termijn van drie jaar.

Vanuit de markt zijn er diverse initiatieven, zowel commercieel als niet-commercieel, die pogen een oplossing te bieden voor de spamproblematiek. Zo wordt er in Nederland gewerkt aan een gedragscode voor direct marketing waarin, voortbordurend op de wettelijke bepalingen, aanvullende gedragsregels worden afgesproken over bijvoorbeeld de maximale omvang van een commercieel bericht, het meezenden van bijlagen, etc. Bij de ontwikkeling van deze gedragscode zijn partijen uit de relevante sectoren betrokken, waaronder naast de Consumentenbond en vertegenwoordigers van de direct marketing branche ook de internetproviders en VNO-NCW. Een ander voorbeeld van een particulier initiatief is de Stichting Spamvrij⁴, die Nederlandse spammers aanpakt. Zij doet dit door verzenders van spam in kaart te brengen, hen eerst aan te spreken op hun gedrag en vervolgens hardnekkige spammers te vermelden op een zwarte lijst op de website. Verder zijn er initiatieven voor technische of organisatorische oplossingen. De industrie werkt zeer actief aan oplossingen voor het spamprobleem. De ontwikkeling van spamfilters is volop in beweging en de anti-spam technieken worden steeds geavanceerder. Ik refereer ter illustratie aan de uitspraken van Microsoft-oprichter Bill Gates, die onlangs meldde een nieuwe strategie te hebben tegen spam, waarmee volgens hem mogelijk binnen twee jaar het spamprobleem zal zijn opgelost. Een totaaloverzicht van alle nationale en internationale initiatieven en de werking en bruikbaarheid ervan zal pas goed inzichtelijk worden nadat het opt-in regime is geïmplementeerd. Ik stimuleer dergelijke initiatieven en zal deze zonedig ook ondersteunen.

Ook zal ik zorgen dat het bedrijfsleven goed wordt geïnformeerd over de nieuwe regels voor het verzenden van commerciële e-mail. Tevens wordt onderzocht of (en hoe) de omvang en kosten van de spamproblematiek in kaart kunnen worden gebracht.

Meldpunt

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel is de suggestie gedaan een Nationaal Meldpunt spam op te richten. Ik ben van mening dat dit op dit moment niet wenselijk is. Het oprichten van een dergelijk meldpunt zou onjuiste verwachtingen wekken bij de consument, aangezien het kunnen doen van een melding suggereert dat er ook opvolging aan gegeven zal worden. Voor een groot deel van de totale hoeveelheid spam is dit echter (nog) niet mogelijk, aangezien deze afkomstig is van buiten de EU. Ik wijs hier nogmaals op het onderscheid dat ik in het begin van deze brief maakte tussen direct marketing van reguliere bedrijven versus de wildgroei aan “viagra”-aanbiedingen etc. De reguliere direct marketing is met de implementatie van het opt-in regime afdoende gereguleerd; een adequate handhaving door de hiertoe bevoegde nationale toezichthouder is hiermee

⁴ Zie www.spamvrij.nl

mogelijk. Consumenten met klachten over Nederlandse verzenders van spam op dit gebied kunnen hiervoor terecht bij toezichthouder OPTA⁵. Wat overblijft is de categorie spam van onduidelijke afzenders, met aanbiedingen voor financiële constructies, lichaamscorrecties, etc. Deze spam is veelal afkomstig van buiten de EU en vormt op dit moment het grootste deel van de totale hoeveelheid spam. Hiertegen zou een meldpunt niet kunnen optreden. De functie van een meldpunt zou dan slechts liggen in registratie en mogelijk analyse, maar niet in het aanpakken van de klacht. Ik ben van mening dat dit slechts een symbolisch meldpunt zou zijn, dat niet zal kunnen voldoen aan de daarmee gewekte verwachtingen.

Ook de ervaringen in het buitenland bevestigen dit. In zowel België als Frankrijk is een proef gedaan met een meldpunt voor spam, in beide gevallen niet bedoeld om effectief te gaan optreden tegen de verzenders van spam, maar bedoeld voor analyse van het fenomeen spam. In België is door de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer⁶ een spambox geopend in de periode oktober – december 2002, met als doel een objectief beeld te krijgen van de problematiek in België. De Commissie ontving in 2,5 maand tijd 50.000 berichten en voerde een analyse uit inzake de herkomst en inhoud van de spam en de identificatie van “typische praktijken”. Ook in Frankrijk is een dergelijke spambox geopend door de CNIL (Commission Nationale de l’Informatique et des Libertés; de Franse privacy-instantie⁷). Deze is in juli 2002 gestart en heeft in 3 maanden ca. 300.000 berichten ontvangen. Ook deze box is in het leven geroepen voor analytische doeleinden en is inmiddels weer gesloten.

Internationale aanpak

De problematiek van spam zal niet alleen nu, maar ook in de toekomst de nodige aandacht blijven vergen van de zijde van de overheid. Niet alleen nationaal, maar vooral in internationaal verband. Het bij uitstek internationale karakter van de problematiek vraagt om een internationale aanpak ervan. Ik ben dan ook van plan mij zeer actief op te stellen in internationaal verband.

De Europese Commissie neemt reeds het voortouw en brengt het Europese beleid actief in diverse andere fora in. Commissaris Liikanen werkt hard aan een internationale aanpak en mondiale samenwerking. Op 22 januari jl. is er een Mededeling van de Commissie verschenen omtrent spam, welke zal worden geagendeerd voor de Telecomraad van 8/9 maart 2004. De Commissie identificeert hierin een aantal acties die aanvullend op de Europese wetgeving (opt-in regime) nodig zijn om spam aan te pakken.

⁵ Omdat moeilijk is in te schatten hoeveel klachten OPTA zal ontvangen, is op voorhand niet te garanderen dat onder alle omstandigheden elke klacht afzonderlijk afgehandeld zal kunnen worden. OPTA is thans bezig met het opstellen van een plan van aanpak om zo efficiënt mogelijk te kunnen optreden tegen spam.

⁶ www.privacy.fgov.be

⁷ www.cnil.fr

De focus ligt hierbij op drie actielijnen: (1) effectieve handhavinginstrumenten voor de lidstaten, (2) zelfregulering en technische oplossingen door de industrie en (3) bewustwording bij consumenten. Ook hier benadrukt de Commissie het belang van een mondiale samenwerking, aangezien een groot deel van de spam van buiten de EU komt. Ik zal de plannen van de Commissie actief volgen en steunen. Waar nodig zal ik steun van andere lidstaten mobiliseren, initiatief nemen voor gezamenlijke acties en zaken blijven agenderen bij de Commissie. Het Nederlandse EU voorzitterschap in de tweede helft van 2004 biedt hiervoor extra ruimte.

Tijdens de World Summit on the Information Society⁸ in december 2003, waar ik leider was van de Nederlandse delegatie, heb ik de urgentie van het spamprobleem benadrukt en een beroep op de internationale gemeenschap gedaan om te komen tot een gezamenlijke, wereldwijde aanpak. Dit heeft erin geresulteerd dat het onderwerp spam is opgenomen in een politieke verklaring en een actieplan, waarin de grondslagen voor de informatiemaatschappij zijn overeengekomen. Aangezien het EU voorzitterschap in dit verband optreedt namens de EU lidstaten, biedt dit mij de mogelijkheid om tijdens het Nederlandse voorzitterschap een zeer actieve inbreng te hebben in dit forum.

Ook in OESO-verband wordt actief gezocht naar samenwerking en een gezamenlijke aanpak van het probleem (waarbij ook landen als de VS, Canada, Australië, Japan, Korea, etc. deelnemen). De OESO is bezig met een Werkplan Spam en is verder van plan te komen met OESO-Richtlijnen omtrent spam.

Nederland is actief in diverse fora waarin oplossingen voor het spamprobleem worden uitgewerkt en zal zich hierin zeer pro-actief opstellen. Alleen op deze wijze, in internationale samenwerking, zal het spamprobleem daadwerkelijk kunnen worden aangepakt.

CONCLUSIE

Spam is wereldwijd een steeds groter wordend probleem. De strijd tegen spam dient op meerdere fronten te worden aangegaan. Allereerst hebben aanbieders en gebruikers van internet een eigen verantwoordelijkheid hierin. Daarnaast is er zeker ook een rol voor de overheid. Spam is echter bij uitstek een internationaal probleem, de aanpak ervan dient dan ook internationaal te geschieden. Nederland kan niet in z'n eentje het spamprobleem oplossen en het zou zinloos of zelfs contraproductief zijn om hierin solistisch op te treden. Beter is het om gezamenlijk op te treden en een gesloten front te vormen in de strijd tegen spam. Gezien de zeer actieve houding van de Europese Commissie en het feit dat het opt-in regime voortvloeit uit een geharmoniseerde aanpak in EU-verband, vind ik dat Nederland zich op dit terrein moet aansluiten bij het Europese traject. Wel zal ik mij

⁸ Zie o.a. Tweede Kamer, 2003-2004, 22112, nr. 290 en 21501-33, nr. 42.

hierin uiterst pro-actief opstellen. Ik zal op nationaal niveau monitoren welke knelpunten het nieuwe regime in de praktijk oplevert en deze nadrukkelijk inbrengen bij de Commissie. Verder zal ik er bij de Commissie op aandringen de termijn voor de geplande evaluatie te vervroegen.

Daarnaast zal ik onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om de spamproblematiek en de kosten van spam in kaart te brengen en de ontwikkelingen en initiatieven op het gebied van spambestrijding op de voet volgen en waar nodig stimuleren. De nieuwe wet geeft OPTA de mogelijkheid om actief het spamverbod te handhaven. Consumenten kunnen dan met klachten over Nederlandse verzenders van spam bij OPTA terecht. Vooralsnog zal ik daarnaast geen meldpunt oprichten. Wel zullen maatregelen worden genomen op het gebied van voorlichting. Dit omhelst zowel voorlichting op het gebied van preventieve maatregelen als voorlichting waarmee het bedrijfsleven goed wordt geïnformeerd over de nieuwe regels voor het verzenden van commerciële e-mail.

Met de beleidslijn zoals in deze brief geschetst, wordt een eerste, essentiële stap gezet in het terugdringen van spam. Het opt-in regime zal naar verwachting een effectief middel zijn om spam van afzenders binnen de Europese Unie tegen te gaan en is een goede aanzet voor de verdere bestrijding van spam in breder internationaal verband. Ik zal mij inspannen voor deze verdere internationale aanpak en daarin een actieve inbreng leveren in de komende jaren.

(w.g.) mr. L.J. Brinkhorst
Minister van Economische Zaken