

Vergaderjaar 2004–2005

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Nr. 61

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2004

Dit voorjaar heb ik een aantal debatten met uw Kamer gevoerd over spam (Wetsvoorstel gewijzigde Telecommunicatiewet en Beleidsvisie spam). Daarbij heb ik toegezegd, ongeveer een half jaar na inwerkingtreding van het *opt-in* regime voor ongevraagde communicatie te zullen rapporteren over de handhaving ervan.

Met deze brief voldoe ik aan die toezegging. Ik benut deze gelegenheid om u te informeren over de stand van zaken op het spamdossier en de lopende acties, zowel op nationaal als internationaal niveau.

Nationaal

Handhaving

Sinds de inwerkingtreding van het *opt-in* regime op 19 mei 2004 is door OPTA hard gewerkt aan de opsporing van spammers. Klachten over ontvangen spam kunnen worden ingediend bij OPTA via een speciaal daarvoor geopende website (www.spamklacht.nl). Er zijn vele klachten binnengekomen (tot op heden effectieve klachten ruim 4 000) en OPTA heeft inmiddels diverse onderzoeken uitgevoerd. Mijn intentie bij de inwerkingtreding van de wet is geweest dat er voor het eind van het jaar een paar «grote vissen» zouden worden gevangen. Deze verwachting heb ik nog steeds; OPTA heeft een aantal ver gevorderde procedures lopen en ik reken erop dat voor het eind van dit jaar enkele boetebesluiten bekendgemaakt kunnen worden. Gelet op het belang van zorgvuldigheid en het in acht nemen van de wettelijk voorgeschreven termijnen bij dergelijke procedures, valt hiervoor echter nog geen exact tijdstip te noemen.

Wettelijk kader

Tijdens de behandeling van de Telecomwet is door de Kamer een motie van Van Dam/Atsma aangenomen om «initiatieven te nemen waardoor ook voor bedrijven ten aanzien van spam het opt-in regime zal gelden». In de wet is namelijk het opt-in regime voor ongevraagde communicatie

slechts opgenomen voor abonnees die natuurlijke personen zijn. Dit is conform de Europese e-Privacy richtlijn, die met dit wetsvoorstel werd geïmplementeerd. De richtlijn verplicht het opt-in regime voor natuurlijke personen, maar laat de lidstaten vrij dit al dan niet te reguleren voor rechtspersonen.

De afgelopen maanden is gewerkt aan de invulling van de motie. Op aandringen vanuit het bedrijfsleven is bezien of het mogelijk was, invulling ervan op een andere wijze dan wettelijk te regelen. Ik heb VNO-NCW de gelegenheid geboden om te komen tot een gedragscode business-to-business die mogelijk zou kunnen voldoen aan de motie. VNO-NCW heeft hier veel energie in gestoken en is gekomen met een voorstel dat voor hun achterban het maximaal haalbaar compromis was. Voor mij stuit dit eindresultaat echter nog op te veel bezwaren, zowel inhoudelijk als voor wat betreft draagvlak, bereik en handhaving. Het pad van zelfregulering leidt in mijn ogen niet tot een aanvaardbare invulling van de motie. Daarom heb ik gekozen voor een wetgevingstraject.¹

Het zou te radicaal zijn om het opt-in regime integraal en absoluut in te voeren voor rechtspersonen. Vanuit het bedrijfsleven is aangegeven dat een zekere ruimte voor het maken van reclame mogelijk moet blijven. Deze wens leeft niet alleen aan de «verzender» kant (de direct-marketing sector) maar wordt ook uitgesproken door de «ontvanger» zijde. Veel bedrijven willen graag de voor hen relevante aanbiedingen blijven ontvangen.

Om *gewenste* ongevraagde communicatie aan bedrijven mogelijk te maken, maar hen wel tegelijkertijd te beschermen tegen *ongewenste* ongevraagde communicatie, zou een bepaling kunnen worden opgenomen, inhoudende dat «spam» aan zakelijke gebruikers wel is toegestaan indien een bedrijf hiertoe een speciaal, onpersoonlijk adres beschikbaar stelt en bekend maakt. Dit laatste kan in mijn ogen worden aangemerkt als een voorafgaande toestemming (maar dan van algemene aard en beperkt tot bepaalde adressen) en derhalve als opt-in. Met deze benadering kan worden voldaan aan de motie. Het hier geschetste wetgevingstraject zal in januari 2005 worden opgestart.

Overleg met diverse nationale partijen

EZ heeft contact gezocht met diverse partijen met als doel het zoveel mogelijk bundelen van kennis, expertise en initiatieven. Met de providers (ISP's, kabelaanbieders, mobiele providers) is een periodiek overleg opgestart. Daarnaast is intensief gesproken met VNO-NCW en met de Consumentenbond.

Ook met de Stichting Spamvrij zijn diverse gesprekken gevoerd. Na inwerkingtreding van het opt-in regime en de start van de handhavingstaak van OPTA, zijn wij met Spamvrij in gesprek gegaan om te bezien hoe hun rol er in de nieuwe situatie uit kon zien en hoe de expertise van Spamvrij behouden kon worden.

EZ en Spamvrij waren het erover eens dat het voor beide partijen geen optie is om vanuit EZ een integrale en volledige ondersteuning van Spamvrij te bieden. Ten eerste hecht Spamvrij erg aan haar onafhankelijke positie. Ten tweede leent het «naming and blaming» principe op basis waarvan Spamvrij werkt (en dat ook zeker zijn vruchten heeft afgeworpen), zich wel voor een zelfstandige private instantie, maar is dit niet geschikt om door de overheid te worden overgenomen. Wel is samen met Spamvrij intensief nagedacht over andere samenwerkingsvormen en mogelijkheden om de expertise van Spamvrij optimaal te benutten. Zo is

¹ Dit houdt in dat de artikelen 11.7 en 11.8 van de Telecommunicatiewet moeten worden gewijzigd.

gezocht naar concrete diensten of producten die gezamenlijk tot stand zouden kunnen komen, bijvoorbeeld op het gebied van onderzoek, analyse en voorlichting. Uiteindelijk heeft dit niet geleid tot een concrete samenwerking, omdat Spamvrij – na intern beraad over de vorm van haar voortbestaan en de toekomstige invulling van haar rol – zichzelf als stichting heeft opgeheven. Een aantal medewerkers van Spamvrij zal op vrijwillige basis de activiteiten en de website voortzetten. Op die manier denkt Spamvrij zich beter op haar core business te kunnen concentreren, namelijk het opsporen van spammers.

Hoewel Spamvrij heeft besloten niet zelf in te gaan op de door mij verzonden offerte-aanvraag voor het onderzoek naar de businesscase spam, is zij wel bereid geweest haar kennis in dit onderzoek in te brengen. Verder heeft Spamvrij een workshop bij OPTA verzorgd toen OPTA zich aan het voorbereiden was op de nieuwe handhavingstaak, en heeft Spamvrij (of medewerkers van Spamvrij op persoonlijke titel) bij diverse gelegenheden als spreker, panellid, expert, geïnterviewde, etc. opgetreden.

Bewustwording en voorlichting

Het verhogen van de *awareness* bij internetgebruikers is van groot belang. De voorlichtingscampagne Surf op Safe heeft in november 2004 een contract gesloten met de Europese Commissie voor een project onder het Safer Internet Actieplan (2003–2004). Surf op Safe gaat optreden als *National Awareness Node* op het gebied van veilig internetten. Dit contract is het startsein geweest voor een intensivering van de campagne.

Op korte termijn heeft dit geleid tot een groot aantal nieuwe communicatie-uitingen, o.a.:

- Complete vernieuwing website, gereed januari 2005
- Nieuwe brochure «veilig internetten», gereed januari 2005
- Uitgebreide informatie over spam, phishing en computer hijacking toegevoegd
- Een speciale flyer over spam verschijnt eind december 2004
- Daarnaast is de informatie via de websites Postbus51.nl, Staiksterk.nl en Ez.nl uitgebreid.

In 2005 zal een aantal nieuwe projecten worden opgestart, o.a. gericht op de doelgroepen MKB en senioren. Daarnaast gaat in januari 2005 een pilot van start op 20 scholen in het kader van het project Diploma Veilig Internetten. Verder wordt gesproken met diverse andere partijen over de inzet van hun communicatiekanalen richting hun specifieke achterban. Zo heeft een aantal ISP's toegezegd de nieuwe brochure «veilig internetten» te willen verspreiden naar hun klanten, en zal de spamflyer door diverse partijen worden verspreid aan hun respectievelijke doelgroepen (onder meer de Consumentenbond, Seniorweb, NBD/Biblion (koepelorganisatie van bibliotheken), PC Plus, PC Consument, UPC shops). Ook zal de flyer verspreid worden op de onderwijsbeurs NOT in januari 2005 en gepubliceerd worden via diverse websites (consumentenbond.nl, surfopsafe.nl, waarschuwingdienst.nl, seniorweb.nl, staiksterk.nl, safe internet foundation (sif.nl), PCPlus.nl, PC Consument.nl, sites diverse IPS's). Tenslotte heeft ook de DDMA (Dutch Dialogue Marketing Association) aangeboden de communicatie richting hun achterban te verzorgen.

Onderzoek & Analyse

EZ heeft een onderzoek laten uitvoeren naar diverse aspecten van spam (rapport Stratix, gereed eind december 2004).

Doelstellingen van dit onderzoek waren:

- Business case spam: interventiepunten eerder in de waardeketen.

- Inventarisatie van partijen en waar hun kosten/belangen liggen; ieders eigen verantwoordelijkheid definiëren.
 - In kaart brengen van het probleem spam: stromen en patronen, met name de toename van criminele activiteiten (phishing, commerciële virusschrijvers (spammen outsourced), veel geavanceerder niveau, etc.).
 - Inventarisatie van lopende initiatieven/bestaande oplossingen.
- Op basis van de resultaten van dit onderzoek kan begin 2005 worden bezien of en zo ja waar verdere aangrijpingspunten bestaan.

R&D

EZ heeft gesproken met diverse partijen in Nederland die bezig zijn met het bedenken van nieuwe, technische oplossingen voor het spamprobleem. Deze oplossingen zijn vervolgens mede betrokken in het onderzoek (zie hierboven).

Internationaal

EU-voorzitterschap

Tijdens het Nederlandse voorzitterschap heb ik spam hoog op de agenda gezet. Samen met de Europese Commissie is een questionnaire uitgezet onder alle lidstaten en op basis van de resultaten daarvan is in november een workshop georganiseerd. Door mij als voorzitter is een Presidency Paper opgesteld waarin ik de EU dringend heb verzocht om op korte termijn een aantal acties te ondernemen om spam op Europees niveau te bestrijden. Hierin heb ik mijn Europese collega's achter me gekregen. Op de Telecommunicatieraad van 9 december is het politiek commitment hierover nadrukkelijk bekrachtigd en zijn, naar aanleiding van mijn Presidency Paper, Raadsconclusies aangenomen inzake spam. Mijn voorstel voor de Europese aanpak van spam kent vier aandachtspunten:

1. Ten eerste het punt van de handhaving. Er blijken nog veel knelpunten te bestaan bij het handhaven van spam. Met name de uitwisseling van gegevens over de grens levert problemen op. Op korte termijn moeten deze knelpunten inzichtelijk gemaakt worden. Ook dient te worden gekeken of de wetgeving adequaat is. De Raad heeft de Commissie verzocht, dit te inventariseren. Overigens is op initiatief van OPTA samen met de Franse toezichthouder (CNIL) onlangs reeds een protocol tot stand gekomen voor samenwerking tussen alle Europese toezichthouders op het gebied van spam.
2. Ten tweede de internationale samenwerking. Ik heb sterk aangedrongen op brede multilaterale samenwerking. Het is belangrijk om *global alliances* te sluiten, onder meer vanuit de EU als geheel met de landen waar veel van de spam vandaan komt zoals de V.S., China, Zuid-Korea en Rusland. De Europese collega's hebben hun steun uitgesproken voor deze aanpak en hebben de Commissie gevraagd hier actief in te zijn. Tijdens het voorzitterschap is Nederland reeds zeer actief op zoek gegaan naar deze internationale samenwerking. Er is in de afgelopen periode reeds actief overlegd met de V.S. om te komen tot een intensieve en effectieve samenwerking. Daarnaast heb ik erop aangedrongen om het onderwerp spam hoog te agenderen voor de World Summit on Information Society (WSIS). De collega ministers hebben dit standpunt gesteund via de Raadsconclusies. Bij de voorbereiding van het Europese standpunt voor de WSIS en bij de voorbereidingen voor de working group on Internet Governance zal ik mij blijven hard maken voor spam als prioriteit. Verder neemt Nederland

deel aan de Taskforce Spam die door de OECD is opgestart en volgen wij nauw alle overige internationale fora waarin spam op de agenda staat.

3. Ten derde het punt van voorlichting en bewustwording. Bewustwording is essentieel in de strijd tegen spam. Internetgebruikers hebben een eigen verantwoordelijkheid voor het beveiligen van hun systemen, maar zijn slechts in staat daar invulling aan te geven indien zij goed voorgelicht zijn over de risico's en de maatregelen die zij daartegen zelf kunnen nemen. Ik zie hier een grote verantwoordelijkheid van de lidstaten. Nederland heeft verzocht om uitwisseling tussen de lidstaten van ervaringen en best practices op het gebied van voorlichting.
4. Ten vierde het punt van R&D (research and development). Nederland heeft benadrukt dat juist op het terrein van spam, technologische oplossingen belangrijk zijn en dat R&D op dit gebied gestimuleerd dient te worden. De Europese collega's hebben dit gesteund en de Raad heeft de Commissie dan ook verzocht dit op te nemen in toekomstige Europese programma's.

Sinds de inwerkingtreding van het opt-in regime is veel gedaan aan de strijd tegen spam. In 2005 zal deze lijn worden voortgezet.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst