

Vergaderjaar 2007–2008

30 661

Wijziging van de Telecommunicatiewet verband houdende met de instelling van een antenregister, de uitbreiding van het verbod op het verzenden van ongevraagde elektronische communicatie alsmede regeling van diverse andere onderwerpen

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 17 juli 2008

Ik heb met belangstelling kennis genomen van het nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken. Hieronder zal ik op de vragen van de leden van enkele fracties ingaan. Bij de beantwoording is in het algemeen de volgorde van de vragen van het verslag gevolgd. De vragen en antwoorden over faxspam zijn bij elkaar genomen.

Afwijkingen Burgerlijk Wetboek

De enkele verwijzing naar enige wetten komt naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie in onvoldoende mate tegemoet aan het door deze leden aan de regering gevraagde overzicht. De aan het woord zijnde leden herhalen hun verzoek aan de regering de Kamer een overzicht te verstrekken van op consumentenbescherming gerichte afwijkende regels in andere wetten dan de Telecommunicatiewet.

Uit de nadere vraagstelling van de leden van de CDA-fractie maakt de regering op dat deze leden een compleet overzicht verlangen van alle op consumentenbescherming gerichte regels in de Nederlandse wetgeving waarin wordt afgeweken van het Burgerlijk Wetboek. Een dergelijk gedetailleerd overzicht kan op dit moment niet worden verstrekt. Hiervoor is nader onderzoek nodig dat naar verwachting enige tijd in beslag zal nemen. De regering zal het gevraagde overzicht nog dit kalenderjaar toesturen. Wel hecht de regering eraan de voortgang van het wetsvoorstel niet verder te vertragen. Naar inschatting van de regering zou de voorgestelde wetswijziging ook zonder genoemd overzicht op zijn waarde kunnen worden beoordeeld. De regering zou de leden van de CDA fractie dan ook willen verzoeken om de behandeling van het wetsvoorstel niet te laten wachten op de toezending van genoemd overzicht.

Strijdigheid met EU-richtlijnen – Advies Raad van State

De leden van de CDA-fractie drongen er vanwege het risico dat bepaalde delen van het wetsvoorstel in strijd zijn met Europese regelgeving op aan om over de door de Tweede Kamer aanvaarde amendementen nummer 9 (handhaven 1.3, vierde lid) en 10 (artikel 11.7, leden 9 en 10) advies te vragen aan de Raad van State.

Ik onderken het belang van goede wetgeving. Zoals ik tijdens het Algemeen Overleg met de vaste commissie voor Economische Zaken van de Tweede Kamer op 18 juni 2008 over telemarketing en dure nummers heb aangegeven zal ik, conform de wens van een aantal fracties van de Eerste Kamer, de Raad van State alsnog advies vragen over genoemde amendementen. Indien het advies van de Raad van State daartoe aanleiding geeft zal ik na aanvaarding van dit wetsvoorstel, en rekening houdend met het advies, met een voorstel tot aanpassing van de Telecommunicatiewet komen om de strijdigheid met Europese regels op te heffen.

De leden van de PvdA-fractie wilden weten wat ik ga doen als de Europese Commissie een infractieprocedure zou starten in verband met het feit dat er voor delen van het wetsvoorstel mogelijk sprake is van strijdigheid met de Dienstenrichtlijn.

Ik heb naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie aangegeven dat ik indien nodig na het advies van de Raad van State een voorstel tot wijziging van de Telecommunicatiewet zal indienen. Dit geldt te meer indien de Europese Commissie een infractieprocedure zou starten.

De leden van de SP-fractie gaven aan het principiële oneens te zijn met de argumentatie van de regering (spoedige totstandkoming van het wetsvoorstel) waarom de tweede nota van wijziging niet is voorgelegd aan de Raad van State. Zij vroegen de regering om nadrukkelijk aan te geven dat deze argumentatie niet voor herhaling vatbaar is en om een inhoudelijke motivering waarom de Raad van State niet om advies is gevraagd.

Spoedige totstandkoming van wetgeving is naast zorgvuldigheid van procedures van belang. Verder zij opgemerkt dat de omstrede onderdelen van het wetsvoorstel geen deel uitmaakten van de tweede nota van wijziging maar door amendementen van de Tweede Kamer in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Zoals aangegeven zal de Raad van State alsnog om advies worden gevraagd over de amendementen 9 en 10 die door de Tweede Kamer zijn aangenomen.

Administratieve lasten

De leden van de CDA-fractie verzochten de regering de Kamer te informeren over de hoogte van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven door de aangenomen amendementen en moties.

Het Actal-advies van 18 januari 2008 is gebaseerd op de in de memorie van toelichting opgenomen berekeningen. Actal is onlangs opnieuw gevraagd advies uit te brengen over alle administratieve lasten op basis van een nadere uitwerking van de wettelijke regels in een concept algemene maatregel van bestuur. Actal concludeert in zijn advies dat de nota van toelichting kwalitatief en kwantitatief inzicht geeft in de gevolgen voor de administratieve lasten van het bedrijfsleven en burgers. De structurele administratieve lasten voor bedrijven zullen naar schatting € 252 608 per jaar toenemen, naast de kosten die bedrijven hebben voor het aanleveren van gegevens aan het register en voor het downloaden van het bestand. Deze kosten bedragen ongeveer € 1500 per bedrijf per jaar voor het aanleveren, c.q. € 1 560 per bedrijf voor het downloaden. De eenmalige administratieve lasten voor bedrijven zullen de komende jaren naar schatting € 1 866 500 bedragen. De structurele administratieve lasten voor burgers zullen 27 000 uur bedragen en de eenmalige administratieve lasten voor burgers komen de komende jaren uit op 200 000 uur. In bijlage 1¹ zijn het Actal-advies en de aan Actal verstrekte berekeningen van de administratieve lasten bijgevoegd.

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling inhoudelijke ondersteuning onder griffiennr. 140445.07.

Goede doelen

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering of toch niet een uitzondering voor goede doelen moet worden gemaakt en de sector, bijvoorbeeld voor een termijn van twee jaar, alsnog de tijd zou moeten krijgen de irritatiegraad aanzienlijk te reduceren.

De goedbedoelensector heeft ruimschoots de kans gehad om irritatie te reduceren net als andere sectoren die door middel van telemarketing hun diensten en producten proberen te verkopen. De resultaten van het SEO onderzoek laten zien dat dit niet tot verbetering heeft geleid. Daarom is er geen reden om een uitzondering voor deze sector te maken. Er bestaat de mogelijkheid om een gedifferentieerde aanmelding bij het register te doen. Consumenten kunnen ervoor kiezen om telemarketing voor charitatieve doeleinden wel toe te staan.

Faxspam

De leden van de fracties van SGP en ChristenUnie is gebleken dat de faxbranche in het geheel niet betrokken is geweest bij enige vorm van overleg en dat het VNO-NCW heeft bevestigd dat de gevolgen voor de faxbranche en initiatieven tot zelfregulering geen onderwerp van gesprek zijn geweest met de regering. Zij vroegen de regering aan te geven wanneer overleg heeft plaatsgevonden met de faxbranche en ten aanzien van welke onderwerpen. Zij vroegen ook of de regering bekend is met het gegeven dat deze wijze van marketing juist door kleinere bedrijven/nieuwkomers laagdrempelig is en dat faxdiensten ook worden ingezet ten behoeve van uitzendbureaus voor ouderen en om culturele initiatieven lokaal of regionaal onder de aandacht te brengen. Verder vroegen zij of het de regering bekend is dat de faxbedrijven de kosten die gemoeid zijn met het verkrijgen van voorafgaande toestemming middels telemarketing niet kunnen financieren en of de regering de werking van bestaande zelfregulering via «fax-me-niet-registers» heeft onderzocht. Zij vroegen of de regering bereid is de noodzaak van wetgeving voor deze groep alsnog te onderzoeken en de gevolgen te kwantificeren?

Deze leden verzochten de regering nader in te gaan op vragen met betrekking tot het onderzoek en het onderzoek, (inclusief de vraagstelling, een opsomming van de aangeschreven lidstaten en een complete opsomming van de respondenten) aan de Kamer te verstrekken. Voorts vroegen deze leden zich af of het niet registreren van klachten over rechtspersonen niet op een misverstand berust, omdat OPTA alleen klachten over verkoop aan consumenten via telemarketing ontvangt.

Verder verzochten deze leden de regering het onderzoek van OPTA naar klachten over faxspam ter beschikking te stellen en daarbij aan te geven welke periode dit onderzoek betrof, hoe de relevante gegevens zijn verkregen, of inderdaad sprake was van klachten over faxspam en hoe de aantallen zich verhouden tot bij OPTA geregistreerde klachten over e-mail en telemarketing.

Ten slotte vroegen deze leden of faxbedrijven zonder voorafgaande toestemming gebruik kunnen blijven maken van in bedrijvengidsen of via de Kamer van Koophandel gepubliceerde faxnummers en of de behandeling van de uitbreiding van de uitbreiding van het spamregime hangende nader onderzoek wordt opgeschort.

Bij het overleg met VNO-NCW over uitbreiding van het spamverbod zijn ook de gevolgen voor de Nederlandse faxbranche en de initiatieven tot zelfregulering onderwerp van gesprek met de regering geweest. In het kader van de voorbereiding van voorliggend wetsvoorstel is overleg

gevoerd met VNO-NCW. In het commentaar van VNO-NCW van 1 september 2005 op het wetsvoorstel (bijlage 2¹) wordt ook expliciet het verzenden van spam aan faxnummers genoemd. Het VNO-NCW kon in belangrijke mate instemmen met het wetsvoorstel en heeft geen uitzondering bepleit voor faxspam. Het ministerie van Economische Zaken mocht er daarom vanuit gaan dat het VNO/NCW sprak namens al haar leden, dus ook de bedrijven die direct of indirect aangesloten zijn en faxspam versturen. ICT-Office (de branchevereniging van IT-, Telecom-, Office- en Internetbedrijven in Nederland) en DDMA (brancheorganisatie van direct marketing bedrijven) zijn beide lid van het VNO-NCW. Met individuele faxspambedrijven is in die fase niet gesproken.

Na de invoering van het spamverbod voor bedrijven kunnen de bedrijven hun activiteiten blijven uitoefenen, mits men voorafgaande toestemming heeft verkregen van de ontvanger van de ongevraagde berichten (opt-in regime). Op die manier kunnen faxdiensten nog steeds worden ingezet ten behoeve van uitzendbureaus voor ouderen en om culturele initiatieven lokaal of regionaal onder de aandacht te brengen. Men moet dus iets extra's doen om te voorkomen dat berichten worden verstuurd aan bedrijven die daar geen prijs op stellen. Dat is de kern van het spamverbod. Dat geldt niet alleen voor fax-spam, maar ook voor alle ongevraagde communicatie met gebruikmaking van geautomatiseerde oproepsystemen zonder menselijke tussenkomst (spam) zoals mail, SMS, fax en MMS. De faxbedrijven kunnen, alvorens de wet in werking treedt, de bedrijven in hun adresbestand via een mail of een fax verzoeken te bevestigen dat zij toestemming geven voor het toezenden van berichten. Op die manier wordt gewaarborgd dat alleen die bedrijven berichten ontvangen die daar prijs op stellen.

Bij de regulering van ongewenste communicatie in de bijzondere Privacyrichtlijn voor de elektronische communicatiesector wordt bij de bescherming van natuurlijke personen onderscheid gemaakt tussen ongevraagde communicatie die wordt verzonden via geautomatiseerde oproepsystemen en ongevraagde communicatie waarbij sprake is van menselijke tussenkomst, zoals telemarketing. Omdat bij telemarketing gebruik wordt gemaakt van persoonlijk contact via de telefoon zijn de financiële kosten voor de verzender per communicatie veel hoger dan bij gebruikmaking van geautomatiseerde oproepsystemen (e-mail, fax, sms e.d.) en kan veel minder gemakkelijk een groot aantal personen worden benaderd. Daardoor is het risico op ongewenste communicatie bij gebruikmaking van geautomatiseerde oproepsystemen waaronder ook faxen, veel groter dan bij telemarketing. Daar komt bij dat ongewenste faxen ook voor de ontvanger kosten genereren zoals papier en toner waar hij niet om heeft gevraagd. Een en ander kan voor telemarketing een andere systematiek voor bescherming rechtvaardigen dan bij ongewenste communicatie waarbij gebruik wordt gemaakt van geautomatiseerde oproepsystemen. Bij telemarketing kan er voor gekozen worden benaderde personen aan te laten geven dat zij dergelijke oproepen niet meer wensen te ontvangen (opt-out), ten minste zolang die systematiek goed werkt en de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig wordt aangetast. Dit onderscheid is ook relevant voor spam gericht aan bedrijven.

Op verzoek van het ministerie van Economische Zaken heeft OPTA een enquête gehouden onder de leden van het CNSA (Contact Network of Spamenforcement Agencies). OPTA heeft hen gevraagd of spam naar rechtspersonen verboden is en, zo ja, of dat verbod ook geldt voor faxspam. De uitkomsten van deze enquête alsook de aangeschrevenen en respondenten zijn weergegeven in bijlage 3¹. In deze bijlage is ook een aanvullend onderzoek meegenomen. Hieruit blijkt dat in de meeste EU-landen een spamverbod naar rechtspersonen van kracht is en geen

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke Ondersteuning onder griffiën. 140445.07.

uitzondering wordt gemaakt voor faxspam. Indien in Nederland wel een uitzondering zou worden gemaakt voor faxspam zou dat ertoe kunnen leiden dat bedrijven die faxspam willen versturen naar rechtspersonen in andere EU-landen zich in Nederland zouden gaan vestigen om het verbod in andere EU-landen te omzeilen.

Uit de rapportage van OPTA (bijlage 4¹) blijkt dat tot en met 30 april 2008 1159 klachten over faxspam zijn ontvangen van natuurlijke personen bij het overheidsloket www.spamklacht.nl, dat door OPTA wordt beheerd. Voor de klachtenregistratie wordt een geautomatiseerd systeem gebruikt dat door gerichte vragen de klachten kan selecteren op handhaafbaarheid. Tot begin juni 2008 zijn in totaal 12 543 pogingen gedaan om spamklachten in te dienen waartegen OPTA niet kan optreden. Een belangrijke reden hiervoor was dat de klacht werd ingediend door een rechtspersoon en het versturen van spam naar rechtspersonen in Nederland niet verboden is. Het is niet bekend hoeveel van deze klachten betrekking hadden op faxspam. Gebleken is dat spambedrijven die zich richten op bedrijven geen onderscheid maken naar rechtsvorm. Aangezien er tot en met 30 april 2008 in totaal 1159 klachten zijn ingediend over faxspam door natuurlijke personen mag worden aangenomen dat ook een deel van de 12 543 klachten over spam van rechtspersonen betrekking had op faxspam.

Het doel van een bedrijvengids en de registers bij de Kamers van Koophandel is om bedrijven bereikbaar te laten zijn en mag niet worden gezien als toestemming voor de toezending van ongevraagde communicatie voor commerciële of charitatieve doeleinden (spam).

Spam

De leden van de fracties van SGP en ChristenUnie verzochten de regering de stelling te onderbouwen dat het bedrijfsleven bereid zou zijn incidentele kosten voor zijn rekening te nemen nu het voorgestelde spamverbod hen tot voordeel zou strekken. Verder verzochten deze leden de regering toe te lichten in hoeverre het bedrijfsleven het wetsvoorstel steunt, welke kosten door het bedrijfsleven worden gedragen en welke bedragen hiermee zijn gemoeid.

Ook verzochten deze leden de regering aan te geven om welk belang van het bedrijfsleven en werknemers het precies gaat dat langer wachten op internationaal geharmoniseerde wetgeving ter bestrijding van spam niet wenselijk maakt.

Verder vroegen deze leden de regering aan te geven hoe de uitbreiding van het spamverbod naar rechtspersonen te rechtvaardigen is in het licht van de Dienstenrichtlijn en, zo ja, aan te geven op welke gronden de regering deze regelgeving proportioneel acht en daarbij specifiek in te gaan op de positie van de faxbranche.

In de brief van VNO-NCW van 13 december 2005 is aangegeven dat is afgestemd met diverse branches aan de aanbodzijde alsmede met diverse ontvangende partijen en dat het VNO-NCW het in belangrijke mate eens was met het voorstel voor de Wet »uitbreiding verbod ongevraagde elektronische communicatie zonder voorafgaande toestemming naar rechtspersonen«. Dat blijkt ook uit het verslag van het OPT van 20 december 2005 (bijlage 5)¹. Inhoudelijk heeft VNO-NCW slechts op één punt bezwaar gemaakt, te weten de definitie van het begrip verzender. In het wetsvoorstel wordt zowel de opdrachtgever als degene die in opdracht de mailing verzorgt aangemerkt als verzender. Hiervoor is gekozen om handhaving effectiever te maken.

In de memorie van toelichting (kamerstukken II 2005/06, 30 661, nr. 3)

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke Ondersteuning onder griffiën. 140445.07.

worden de kosten van het wetsvoorstel aangegeven en nader toegelicht. De voorgenomen wijzigingen van artikel 11.7 en artikel 11.8 brengen geen informatieverplichtingen aan de overheid of aan derden met zich mee en vergen geen of zeer beperkte eenmalige investeringen en/of aanpassingskosten van bedrijven die spam verzenden, te weten gemiddeld € 600,- per bedrijf. De jaarlijkse kosten die door het ontvangen van spam worden veroorzaakt voor bedrijven, worden geraamd op € 116 miljoen, waarvan ruim 70% bestaat uit productiviteitsverlies.

De nalevingskosten tengevolge van het wetsvoorstel voor de bedrijven die spam verzenden zijn dus gering ten opzichte van de baten van de bedrijven die spam ontvangen. Het VNO-NCW was op de hoogte van de kosten en baten voor bedrijven en aangenomen mag worden dat VNO-NCW dit heeft meegewogen bij haar standpunt ten aanzien van het wetsvoorstel.

Het is niet wenselijk om te wachten op een internationale aanpak van spam. Een nationaal verbod is in het belang van bedrijven en hun werknemers en zal ook bijdragen aan een meer effectieve internationale aanpak van spam.

De bijzondere Privacyrichtlijn verplicht lidstaten ertoe om de rechtmatige belangen van andere abonnees dan natuurlijke personen met betrekking tot ongewenste communicatie voldoende te beschermen. Dat rechtvaardigt de invoering van een spamverbod naar rechtspersonen ook in het licht van de Dienstenrichtlijn. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven was de reden voor de uitbreiding van het spamverbod dat niet alleen burgers last hebben van spamberichten, maar ook bedrijven en hun werknemers. De Tweede Kamer heeft expliciet gevraagd om een uitbreiding van het spamverbod naar bedrijven (motie Van Dam en Atsma, Kamerstukken II 2003/04, 26 643, nr. 51). In zijn brief van 20 december 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 26 643, nr. 61) heeft de Minister van Economische Zaken aangegeven waarom middels zelfregulering onvoldoende aan deze wens van de Tweede Kamer kon worden voldaan en derhalve koos voor een wetgevingstraject. Voor wat betreft de specifieke positie van de faxbranche verwijst de regering naar de antwoorden die zijn gegeven op de vragen van de fracties van de SGP en de ChristenUnie over de faxbranche.

Gezien het voorgaande is er geen reden voor nader onderzoek en is opschorting van de uitbreiding van het spamregime dus niet aan de orde.

Nationale kop

De leden van de fracties van SGP en ChristenUnie vroegen waarom de regering het niet eens is met de bevindingen van Actal dat de uitbreiding van het spamverbod naar rechtspersonen een nationale kop betreft en daarbij in te gaan op het gegeven dat de Privacyrichtlijn gericht is op betere bescherming van natuurlijke personen.

De Privacyrichtlijn (2002/58/EG, art. 13, vijfde lid) is niet alleen gericht op bescherming van natuurlijke personen maar schrijft ook voor dat de lidstaten er voor dienen te zorgen dat de rechtmatige belangen van andere abonnees dan natuurlijke personen met betrekking tot ongewenste communicatie voldoende beschermd worden. Door invoering van een spamverbod naar rechtspersonen wordt invulling gegeven aan deze verplichting. Daarom is er geen sprake van een nationale kop.

De staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Heemskerk