

De Europese samenwerking op het gebied van spambestrijding staat nog in de kinderschoenen

Rufus Schep

Vrije Universiteit, Amsterdam
Nederland
mail@rufusschep.com

Steven van Vessum

Vrije Universiteit, Amsterdam
Nederland
steven@vanvessum.nl

20/05/2007

Abstract

De Telecommunicatiewet verbiedt het versturen van spam binnen de Nederlandse grenzen. De toezichthouder daarvoor in Nederland is de OPTA. Deze organisatie voorkomt op meerdere manieren het versturen van spam. Een preventieve maatregel is het dreigen met hoge boetes en waarschuwingen. Eén van de taken van de OPTA is het opsporen van spammers, al dan niet in internationaal verband, zowel binnen, als buiten de EU. Doormiddel van een analyse aan de hand van theorie en praktische voorbeelden zullen wij in dit artikel positieve en negatieve punten van de huidige spambestrijding in Europa behandelen alsmede mogelijke verbeteringen aangedragen. In dit paper zal er worden ingegaan op de Nederlandse activiteiten op het gebied van spambestrijding en samenwerking tussen verschillende overheden binnen de EU. Binnen Nederland is er een significante afname geweest in het aantal verstuurd spam berichten. Het overgrote deel komt echter momenteel vanuit het buitenland [1]. Om tot betere spambestrijding te komen zal meer moeten worden samengewerkt.

1 Introductie

Op 19 mei 2004 is de telecommunicatiewet van kracht geworden[2]. Deze wet zorgt ervoor dat het ongevraagd verzenden van commerciële, charitatieve en ideële e-mails naar consumenten illegaal maakt, tenzij de consument duidelijke toestemming heeft gegeven om deze berichten te ontvangen. Het toestemming geven wordt 'opt-in' genoemd. Dit betekent dat een consument actief toestemming geeft om periodiek reclame mail te ontvangen. De telecommunicatie wet is een resultaat van de Nederlandse implementatie van het Europese Privacy and Electronic Communications Directive[3], welke is gevormd door de Europese Unie (EU).

Deze richtlijn verbiedt het versturen van ongevraagde, commerciële, charitatieve en ideële e-mails naar consumenten binnen de EU. Bedrijven worden vooralsnog uitgesloten in deze wet. Elke lidstaat van de EU heeft op eigen wijze deze wet geïmplementeerd. Binnen Nederland wordt er door de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) toezicht gehouden op de telecommunicatiemarkt. Op het gebied van de spambestrijding komt dit concreet neer op het onderzoeken, opsporen en het opleggen van boetes en geven van waarschuwingen aan mensen en organisaties die zich bezig houden met het versturen van commerciële, charitatieve en ideële e-mails; spam[4]. De hoogte van de boetes die de OPTA uitdeelt, is onder andere afhankelijk van de hoeveelheid berichten die zijn verstuurd en kan maximaal €450.000 bedragen[5]. Onderzoeksbureau IDC voorziet dat dit jaar meer dan de helft van het aantal verzonden e-mail berichten spam zal zijn[6].

De stichting spamvrij verzamelt binnen Nederland meldingen van spam onder leiding van Rejo Zenger. Ook onderzoekt de stichting meldingen wanneer er een groot aantal klachten over een persoon of organisatie binnen komt. De statistieken die door deze stichting worden uitgegeven laten een daling van 85% zien in het aantal verstuurd spamberichten vanuit Nederland[7]. Deze daling is waargenomen in de periode tussen maart 2004 en maart 2005, de periode waarin de telecommunicatiewet van kracht werd.

In het eerste deel van dit paper worden de binnenlandse activiteiten behandeld. Hierna zal worden ingegaan op wat er op Europees gebied plaats vindt en wat de rol van Nederland daarbij inhoudt. Vervolgens zullen er aanbevelingen worden gemaakt om de spambestrijding nog verder te complementeren.

2 Boetes als maatregel tegen het spam versturen

Toen op 19 Mei 2004 de telecommunicatie wet in Nederland van kracht, die het versturen van spam verbood, kon de OPTA onderzoeken naar spammers starten en riepen zij de website "Spamklacht", een website waar men een klacht kon indienen wat betreft spam, in het leven.

Vanuit psychologisch oogpunt is bewezen dat het mogelijk is om mensen dingen (af)te leren doormiddel van straffen. Drie randvoorwaarden daarvoor zijn:

- De straf moet kort na de daad volgen
- De straf moet consistent zijn
- De straf moet, binnen een vooraf afgebakend kader, zo intens mogelijk zijn[8].

Het is een bekend psychologisch fenomeen wanneer mensen weten dat er op een bepaalde snelweg op snelheid gecontroleerd wordt, dan zal het merendeel van hen zich aan de snelheidslimiet houden. Een hoge boete schrikt mensen af de wetten te overtreden, zeker wanneer er een reële pakkans bestaat. Binnen een tijdsbestek van bijna 3 jaar zijn er reeds 13 boetes en 60 waarschuwingen uitgedeeld[11]. Het uitdelen van de boetes is een van de oorzaken voor de afname in het aantal verstuurd spamberichten vanuit Nederland. Wanneer men dit combineert met een hoge pakkans is het realistisch om aan te nemen dat de grove afname in spamberichten verstuurd vanuit Nederland grotendeels wordt veroorzaakt door het simpele afschrikken van spammers.

Voor het proces van bewijs verzamelen, het overgaan tot onderzoeken van een spammer en de spammer op de hoogte te stellen van zijn of haar misdaad is het dus evident dat dit zo snel mogelijk verloopt. Op die manier is het effect van de straf het hoogst. De OPTA is bevoegd tot het geven van waarschuwingen en boetes tot €450.000[5]. De hoogste boete die tot nu toe uitgedeeld is bedraagt € 75.000[13]. De boetes worden berekend naar ratio van het aantal verstuurd spamberichten.

2.1 Spambestrijding binnen de EU

Internet houdt niet op bij de landsgrenzen. Dit heeft tot gevolg dat spam niet alleen vanuit Nederland verstuurd wordt. De Europese regelgeving wat betreft spam is momenteel op orde voor elk land apart. Er zijn meerdere samenwerkingsverbanden die verstuurd van spam zoveel mogelijk moeten tegenhouden. Echter, in de praktijk blijkt samenwerken lastig vanwege beperkingen in informatie uitwisseling. Dit is een van de redenen om binnen de Europese Unie een protocol af te sluiten, waarin Nederland, in de vorm van de OPTA, en Frankrijk, in de vorm van de CNIL[9] (Franse equivalent van de OPTA) een voortrekkersrol hebben gehad.

Dit protocol, dat is ondertekend door 13 lidstaten van de EU moet er voor zorgen dat informatie die de landen die hebben getekend vergaren over de verstuurders van de spam wordt gedeeld met de andere landen die zich hebben aangesloten bij dit protocol. Deze gedeelde informatie kan de opsporing van spammers aanzienlijk verbeteren.

Een nadeel van deze opsporing buiten de eigen landsgrenzen is echter wel, dat straffen voor spammers in landen binnen de EU verschillen, en de opsporingsprioriteiten verschillen ook per land. In Groot Britannië, een van de landen die het uitwisselingsprotocol heeft ondertekend, mag een jury, in uitzonderlijke gevallen, aan een spammer een ongelimiteerde boete opleggen, waar Nederland tot maximaal €450.000 kan gaan[5]. Ook in Italië verschillen de straffen, daar is de maximale hoogte van de boete €90.000[10]. Deze verschillen in hoogte van boetes leveren wrijving op als het gaat om het aanpakken van spammers. Eerder beschreven we al dat het, voor een optimaal effect van boetes, noodzakelijk is om de hoogte van boetes consistent te houden. Groot Brittannië ziet namelijk liever dat spammers door de Britse rechtbanken berecht worden. Door deze verschillen loont het voor spammers ook om binnen de grenzen van Europa bewust hun locatie te kiezen. Het is van belang dat de samenwerking binnen Europa nog beter wordt en dat ook arrestatiediensten samenwerken. Momenteel wordt er alleen gezamenlijk opgespoord. Daarnaast is het nodig om binnen Europa een lijn te trekken als het gaat om het geven van boetes. Wanneer alle landen binnen de EU dezelfde boetes hanteren, zal het versturen van spam binnen de gehele EU ongunstig worden gemaakt. De grote verschillen in de hoogte van boetes voorkomt momenteel dat er een eenheid heerst in het te voeren beleid.

3 Wat moeten we doen?

Hoge boetes schrikken af, maar door het verschil in hoogte van boetes dat wordt uitgedeeld door de lidstaten van de EU ontstaat een gebrek aan consistentie. Gezien dit één van de randvoorwaarden is voor effectieve boetes, is het vanzelfsprekend dat de hoogte van boetes binnen de EU op één lijn moet komen. Wanneer de lidstaten van de EU alleen gelijk handelen in het geval van spammers zorgt men voor een afschrikkende werking. Naast het uitdelen van boetes, zal de informatiedeling goed moeten verlopen. Zodra men binnen Europa allen dezelfde informatie tot haar beschikking heeft, is het aannemelijk dat de opsporing buiten landsgrenzen soepeler en daardoor sneller kan verlopen.

Weliswaar wordt er samengewerkt bij het arresteren en beboeten van spammers, maar door nationale belangen wordt niet bewerkstelligd dat dit op de beste manier mogelijk verloopt[12]. Het lijkt dan ook aannemelijk dat internationale belangen voor nationale belangen moeten gaan gelden.

3.1 Als spam toch verstuurd wordt

Uiteraard gebeurt het nog steeds dat ondanks alle inspanningen nog steeds spam verstuurd wordt. Bijvoorbeeld spam verstuurd uit Afrika. De enige oplossing op dit moment om dit tegenaan is het blokkeren van deze berichten. Dit kan op meerdere manieren.

Een eerste, en algemeen bekende is het toepassen van een spamfilter. Een dergelijk filtert controleert binnenkomende e-mail op veel gebruikte termen in spam berichten. Termen als 'viagra' en 'rolex' worden gefilterd. Zodra deze

termen veelvuldig in een bericht voorkomen, blokkeert de software het versturen van deze post. Ook het blokkeren IP-ranges waarvandaan spam wordt verstuurd behoort tot de technische mogelijkheden. Het nadeel van deze oplossing is echter, dat de goeden onder de kwaden lijden. Wanneer een IP-range geblokkeerd wordt, betekent dit ook dat de goedwillenden die binnen deze range vallen niet meer door zullen komen.

4 Conclusie

Op 19 mei 2004 is de telecommunicatiewet van kracht geworden binnen Nederland. Dientengevolge is in de periode van maart 2004 tot maart 2005 een daling van 85% wat betreft spam verzonden vanuit Nederland te constateren geweest. Spam is een wereldwijd, digitaal probleem, dat niet ophoudt met de landsgrenzen. Dat heeft men door; binnen de grenzen van de Europese Unie wordt er al op meerdere vlakken samengewerkt door verschillende landen. Zo deelt men informatie over de locatie van spammers om deze vervolgens op te kunnen pakken. De samenwerking verloopt nog niet optimaal. Door grote verschillen in het vervolgen van spammers en de prioriteitenstelling van landen in de opsporing van spammers ontstaat er een gat in de spamdefensie binnen Europa. Ons idee voor een oplossing voor het spam probleem is een betere internationale datadeling die veel vergaarde informatie van landen over spammers inzichtelijk maakt voor zo veel mogelijk landen, op die wijze kan spam wellicht worden aangepakt. Ook zal de opsporing moeten worden uitgevoerd in samenwerking met andere landen, ook voor de opsporing geldt dat de landsgrenzen niet als barière moeten worden gezien.

5 Referenties

1. Webwereld/OPTA, <http://www.webwereld.nl/articles/46333/hoeveelheid-spam-in-nederland-vorig-jaar-stabiel.html>
2. Telecommunicatiewet, wetten.nl, <http://wetten.overheid.nl/cgi-bin/deeplink/law1/title=TELECOMMUNICATIEWET>
3. The Privacy and Electronic Communications (EC Directive) Regulations 2003, <http://www.opsi.gov.uk/si/si2003/20032426.htm>
4. eJure, http://217.26.113.63/dossier_id=125/f_dossier/dossier.html
5. nu.nl, OPTA beboet Spammers, <http://www.nu.nl/news.jsp?n=648289&c=50>
6. Webwereld, <http://www.webwereld.nl/articles/45900/spam>
7. Spamvrij.nl, <http://www.spamvrij.nl/nieuws/nieuws.php?item=27>
8. Gleitman, H., Fridlund, A.J., Reisberg, D. (2004): Psychology Sixth Edition, Norton & Company, p 141-142
9. Cooperation procedure concerning the transmission of complaint information, OPTA/CNIL, <http://www.opta.nl/download/Cooperation+protocol+-+CNSA+final+version+-+20041201.pdf>
10. Emerge.nl, <http://www.emerge.nl/nieuws.jsp?id=55463>
11. Rejo Zenger / Spamvrij.nl <https://rejo.zenger.nl/abuse/1135605789.php>
12. ViceVersa <http://www.viceversa.info/?33>
13. OPTA <http://www.opta.nl/asp/nieuwsenpublicaties/persberichten/document.asp?id=2124>