

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

18 juli 2001

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van 14 juli 1991
betreffende de handelspraktijken en de voor-
lichting en bescherming van de consument**

(ingediend door mevrouw Frieda Brepoels
en de heer Geert Bourgeois)

INHOUD

1. Samenvatting	3
2. Toelichting	4
3. Commentaar bij de artikelen	6
4. Wetsvoorstel	8

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

18 juillet 2001

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 14 juillet 1991 sur les
pratiques du commerce et sur l'information
et la protection du consommateur**

(déposée par Mme Frieda Brepoels
et M. Geert Bourgeois)

SOMMAIRE

1. Résumé	3
2. Développements	4
3. Commentaire des articles	6
4. Proposition de loi	8

AGALEV-ECOLO	:	Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
CVP	:	Christelijke Volkspartij
FN	:	Front National
PRL FDF MCC	:	Parti Réformateur libéral - Front démocratique francophone-Mouvement des Citoyens pour le Changement
PS	:	Parti socialiste
PSC	:	Parti social-chrétien
SP	:	Socialistische Partij
VLAAMS BLOK	:	Vlaams Blok
VLD	:	Vlaamse Liberalen en Democraten
VU&ID	:	Volksunie&ID21

<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties :</i>		<i>Abréviations dans la numérotation des publications :</i>	
DOC 50 0000/000 :	Parlementair document van de 50e zittingsperiode + nummer en volgnummer	DOC 50 0000/000 :	Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° et du n° consécutif
QRVA :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA :	Questions et Réponses écrites
CRIV :	Integraal Verslag (op wit papier, bevat de bijlagen en het Beknopt Verslag, met kruisverwijzingen tussen Integraal en Beknopt Verslag)	CRIV :	Compte Rendu Intégral (sur papier blanc, avec annexes et CRA, avec renvois entre le CRI et le CRA)
CRIV :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)	CRIV :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)
CRABV :	Beknopt Verslag (op blauw papier)	CRABV :	Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)
PLEN :	Plenum (witte kaft)	PLEN :	Séance plénière (couverture blanche)
COM :	Commissievergadering (beige kaft)	COM :	Réunion de commission (couverture beige)

<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>	<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>
<i>Bestellingen :</i>	<i>Commandes :</i>
Natieplein 2	Place de la Nation 2
1008 Brussel	1008 Bruxelles
Tel. : 02/ 549 81 60	Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74	Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be	www.laChambre.be
e-mail : alg.zaken@deKamer.be	e-mail : aff.generales@laChambre.be

SAMENVATTING

Ongevraagde reclame per e-mail wekt steeds meer ergernis. De ontvanger betaalt immers voor het downloaden en verliest tijd met het lezen en wissen ervan, aldus de indieners. Om het probleem op te lossen zijn er twee mogelijkheden. Ofwel kiest de wetgever voor een "opt-out"-systeem, dat inhoudt dat ongevraagde reclame toegestaan is maar ontvangers uitdrukkelijk de wens te kennen kunnen geven dat zij dergelijke reclame niet wensen te ontvangen, ofwel kiest de wetgever voor een "opt-in"-systeem, dat inhoudt dat geen ongevraagde e-mailreclame mag verstuurd worden, tenzij iemand daar uitdrukkelijk om zou vragen. De indieners verkiezen het tweede systeem en stellen voor de lijst van verboden reclame in de handelspraktijkenwet aan te vullen met ongevraagde reclame waarvoor gebruik gemaakt wordt van een geautomatiseerd oproepsysteem, mobiele telefoon, fax of elektronische post. De consument zou dan, op een wijze door de Koning te bepalen, ermee kunnen instemmen toch zulke reclame te ontvangen.

RÉSUMÉ

L'envoi non sollicité d'offres publicitaires par courrier électronique suscite une exaspération qui va crescendo. Le destinataire de telles offres paie en effet leur téléchargement et perd du temps à les lire et à les effacer. Ou bien le législateur opte pour le système « opt-out », qui autorise la publicité non sollicitée tout en permettant à ses destinataires de déclarer explicitement qu'ils ne souhaitent pas recevoir de tels messages, ou bien il opte pour le système « opt-in », qui interdit l'envoi de toute publicité électronique non sollicitée, à moins que le destinataire demande expressément à recevoir les messages publicitaires. Les auteurs optent quant à eux pour le second système et proposent d'ajouter à la liste des publicités interdites figurant dans la loi sur les pratiques du commerce la publicité non sollicitée qui utilise un système d'appel automatisé, la mobilophonie, la télécopie ou le courrier électronique. Le consommateur pourrait alors consentir, selon des modalités à fixer par le Roi, à recevoir malgré tout une telle publicité.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Algemeen

Rond de problematiek van het ongevraagd toesturen van e-post, sms-berichten en reclameaanbiedingen via de mobiele telefoon, de elektronische postbus en de telefax, is de jongste tijd heel wat te doen.

Steeds meer mensen uiten hun ongenoegen over deze «spamming» (d.i. het massaal en soms herhaaldelijk versturen van commerciële e-mails naar personen die dit niet gevraagd hebben). In Europa ondertekenden nu reeds meer dan 35.400 internetgebruikers een petitie om het gebruik van ongevraagde commerciële e-postberichten te verbieden.

In een recent krantenartikel ¹ wordt het probleem geanalyseerd. Professor Walrave stelt dat er wereldwijd 560 miljoen elektronische brievenbussen zijn waarvan 153 miljoen in Europa. Er bestaat software waarmee een bedrijf 100 miljoen elektronische postberichten per dag kan versturen. De professor heeft berekend dat als 200 bedrijven dit doen –wat een realistische prognose is-, er 20 miljard elektronische postberichten die reclame spuien, per dag kunnen verspreid worden. Dit is 70 per internaut per dag. De internetgebruiker moet deze mails allemaal downloaden, lezen en wissen.

Uiteraard heeft het ontvangen van dit e-postverkeer ook een kostenplaatje: de kosten van het downloaden zijn voor rekening van de internetgebruiker. Voor de bedrijven daarentegen is het een goedkope manier om reclame te maken. In Amerika kost een reclame-mailtje ongeveer 10 dollarcent, terwijl traditioneel verstuurd reclame tot 10 keer meer kost.

Bij meer dan 70 % van de internetgebruikers wekt deze «spamming» alleen maar ergernis op. Er zijn inderdaad een pak nadelen aan verbonden voor de consument. De ontvanger van dit ongevraagd commercieel e-post verkeer betaalt voor het downloaden ervan, zonder dat hij eerst kan nagaan welke berichten gewenst en welke ongewenst zijn. Daarnaast moet hij tijd in-

¹ «Ongevraagde e-reclame zorgt voor hoge kosten en veel irritatie» in de *Financieel-economische Tijd* van 20 maart 2001.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Généralités

La problématique de l'envoi non sollicité de courrier électronique, de messages SMS et d'offres publicitaires par le biais du téléphone portable, de la boîte postale électronique et du télécopieur suscite par mal de remous depuis quelque temps.

Les personnes qui expriment leur mécontentement à propos du «spamming» (c'est-à-dire l'envoi massif et quelquefois répété de communications commerciales non sollicitées par courrier électronique) se font en effet de plus en plus nombreuses. En Europe, plus de 35 400 utilisateurs de l'internet ont déjà signé une pétition demandant l'interdiction de l'envoi de communications commerciales non sollicitées par courrier électronique.

Le problème a été analysé dans un article paru récemment dans la presse¹. Constatant qu'il y a 560 millions de boîtes aux lettres électroniques dans le monde, dont 153 millions en Europe, et qu'il existe des logiciels permettant à une entreprise d'envoyer 100 millions de messages électroniques par jour, le professeur Walrave a calculé que si 200 entreprises exploitent effectivement cette possibilité – ce qui constitue une estimation réaliste -, 20 milliards de communications déversant de la publicité peuvent être diffusées par jour. Et l'utilisateur de l'internet doit télécharger, lire et effacer tous ces messages.

Il est clair que la réception de ces courriels a également un coût, puisque le coût du téléchargement est à la charge de l'utilisateur de l'internet. Par contre, les entreprises disposent, grâce à cette technique, d'un moyen bon marché de faire de la publicité. Aux États-Unis, un courriel publicitaire coûte quelque 10 cents, alors que le coût de la publicité envoyée par la voie traditionnelle est jusqu'à dix fois plus élevé.

Plus de 70% des utilisateurs de l'internet se disent irrités par ce «spamming». Il faut dire que celui-ci présente de très nombreux inconvénients pour le consommateur. En effet, le destinataire de ces communications commerciales non sollicitées paie le téléchargement sans qu'il puisse faire au préalable le départ entre les messages qu'il souhaite recevoir et

¹ « Ongevraagde e-reclame zorgt voor hoge kosten en veel irritatie », dans le *Financieel-economische Tijd* du 20 mars 2001.

vesteren in het lezen en eventueel vernietigen van de boodschap. Vaak hebben de internetgebruikers ook niet de concrete mogelijkheid om te laten weten dat zij dergelijke e-berichten niet langer wensen te ontvangen. Minstens is een dergelijk protest moeilijk controleerbaar.

Ook de Internet Service Providers zijn tegenstanders. Volgens hen brengt 'spamming' heel wat kosten met zich mee. De werknemers van de Internet Service Providers moeten de klachten en vragen over spam beantwoorden. Daarnaast wordt personeel ingezet (en betaald) om spam te detecteren en te bestrijden. Hiervoor moeten antispamsoftware en -filters worden ontwikkeld. Verder moeten de Internet Service Providers sleutelen aan hun capaciteit om het extra e-postverkeer aan te kunnen en reparatiekosten betalen wegens overbelasting van het net door spam. Tenslotte gaan ook e-berichten verloren omdat de elektronische postbussen vol zitten.

De huidige wettelijke regeling biedt onvoldoende bescherming tegen «spamming». Artikel 23, 5°, van de wet op de handelspraktijken bepaalt dat ongevraagde reclame per e-mail bij ontvangst ervan door de afnemer duidelijk en ondubbelzinnig als reclame moet herkenbaar zijn. Deze regelgeving belet niet dat de internetgebruiker zonder zijn toestemming pakken commerciële reclame per e-post kan ontvangen

Op 8 juni 2000 werd een Europese richtlijn «inzake elektronische handel» goedgekeurd die uiterlijk tegen 17 januari 2002 in ons recht moet worden omgezet.

Aan de lidstaten wordt de mogelijkheid geboden om ongevraagde commerciële communicatie te verbieden. Voor de lidstaten die elektronische reclame toestaan moet de reclame in ieder geval meteen bij de ontvangst duidelijk en ondubbelzinnig herkenbaar zijn als reclame. Bovendien moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de lijsten van diegenen die gemeld hebben geen e-reclame te wensen, bijgehouden, gecontroleerd en gerespecteerd worden. Uiteraard kunnen de lidstaten de elektronische reclame ook afhankelijk maken van een voorafgaande instemming.

ceux qu'il veut ignorer. Ensuite, il doit investir du temps pour lire et, éventuellement, déléaturer les messages. Il est également fréquent que les utilisateurs de l'internet n'aient pas concrètement la possibilité de faire savoir qu'ils ne souhaitent plus recevoir ce genre de messages électroniques, sans compter qu'un tel refus est à tout le moins difficilement contrôlable.

Les fournisseurs de services internet y sont également opposés. Ils estiment que le « *spamming* » occasionne des frais très élevés. Le personnel des fournisseurs de services internet doit en effet répondre aux réclamations et aux questions concernant le *spam*. Du personnel doit également être utilisé (et rémunéré) pour détecter et combattre le *spam*. Des logiciels et des filtres antispam ont été développés à cet effet. En outre, les fournisseurs de services internet doivent accroître leur capacité pour pouvoir faire face à l'augmentation du nombre de messages électroniques et payer les frais de réparation consécutifs à la surcharge du réseau par le *spam*. Enfin, des messages électroniques se perdent parce que les boîtes aux lettres électroniques débordent.

La réglementation légale actuelle ne protège pas suffisamment contre le « *spamming* ». L'article 25, 5°, de la loi sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur dispose que la publicité par courrier électronique, non sollicitée, doit être identifiable comme telle d'une manière claire et non équivoque dès sa réception par le destinataire. Cette réglementation n'empêche pas que l'utilisateur de l'internet puisse recevoir des paquets de publicités commerciales par courrier électronique sans son consentement.

Le 8 juillet 2000 a été adoptée une directive européenne « sur le commerce électronique », qui doit être transposée dans notre droit pour le 17 janvier 2002 au plus tard.

La directive permet aux États membres d'interdire les communications commerciales non sollicitées. Pour les États membres qui autorisent la publicité électronique, celle-ci doit en tout cas être identifiable comme telle d'une manière claire et non équivoque dès sa réception. En outre, les États membres doivent veiller à ce que les listes des personnes qui ont signalé qu'elles ne souhaitent pas recevoir de publicité électronique soient tenues à jour, contrôlées et respectées. Les États membres peuvent bien entendu également subordonner la publicité électronique à un consentement préalable.

Het reguleren van elektronische reclame kan gebeuren volgens twee systemen. Ofwel kiest de wetgever voor een *opting-out* systeem. In dat geval moet de reclameontvanger een bericht sturen om te zeggen dat hij of zij dergelijke reclame niet langer wenst te ontvangen. Dan zou niet langer reclame gestuurd worden. Ofwel opteert men voor het *opting-in* systeem, wat inhoudt dat alleen diegenen die verklaren dat zij reclame willen ontvangen, hiermee bestookt kunnen worden. Voor alle anderen zou dat niet mogen.

In zijn antwoord op de recente vraag van kamerlid Bourgeois hierover ² stelde minister Picqué dat het om een belangrijke problematiek gaat, die een dringende regulering vereist.

Samen met Internet Service Providers, de nationale privacycommissie, juristen en consumentenorganisaties zou de minister tenderen naar het *opting-in* systeem.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de wet handelspraktijken te wijzigen. Wij opteren resoluut voor het *opting-in* systeem. Het *opting-out* systeem beschermt de consument immers onvoldoende en veroorzaakt wantrouwen in elektronische handel en e-reclame. Dat is ook de mening van Joe McNamee, woordvoerder van de European Internet Service Providers Association (d.i. de vertegenwoordiger van de Internet Service Providers van tien Europese landen).

COMMENTAAR BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

Dit artikel vereist geen commentaar.

Art. 2

Artikel 7 van de richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt (Publikatieblad nr. L 178 van 17 juli 2000, p. 1-16) bepaalt:

² Plenaire zitting van 19 april 2001

Deux systèmes permettent de réglementer la publicité électronique. Ou bien le législateur choisit le système *opting-out* et, dans ce cas, le destinataire de la publicité doit envoyer un message pour faire savoir qu'il ne souhaite plus recevoir ce genre de publicité, ce qui met un terme à l'envoi des messages. Ou bien il adopte le système *opting-in*, en vertu duquel seules les personnes qui déclarent vouloir recevoir de la publicité peuvent être assaillies de messages, toutes les autres en étant préservées.

Dans la réponse qu'il a donnée à la question posée récemment à ce propos par le député G. Bourgeois², le ministre Picqué a indiqué qu'il s'agissait d'un problème important, à régler sans tarder.

De même que les fournisseurs de services internet, la Commission de la protection de la vie privée, certains juristes et certains organisations de protection des consommateurs, le ministre s'oriente plutôt vers le système *opting-in*.

La présente proposition de loi vise à modifier la loi sur les pratiques du commerce. Nous optons résolument pour le système *opting-in*. En effet, le système *opting-out* ne protège pas suffisamment le consommateur et suscite une certaine méfiance à l'égard du commerce et de la publicité électroniques. Tel est également l'avis de Joe McNamee, porte-parole de l'Association européenne des fournisseurs de services internet (qui est le représentant des fournisseurs de services internet de dix pays européens).

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cet article n'appelle aucun commentaire.

Art. 2

L'article 7 de la directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur («directive sur le commerce électronique») (*Journal officiel* n° L 178 du 17/07/2000 pp. 1-16) est libellé comme suit :

² Cf. Séance plénière du 19 avril 2001.

«Ongevraagde commerciële communicatie

1. *In aanvulling op de overige voorschriften van het Gemeenschapsrecht zorgen de lidstaten die ongevraagde commerciële communicatie via elektronische post toestaan ervoor, dat een dergelijke commerciële communicatie van een op hun grondgebied gevestigde dienstverlener meteen bij de ontvangst ervan door de afnemer duidelijk en ondubbelzinnig als zodanig herkenbaar is.*

2. *Onverminderd Richtlijn 97/7/EG en Richtlijn 97/66/EG nemen de lidstaten maatregelen om ervoor te zorgen dat dienstverleners die via elektronische post ongevraagde commerciële communicatie doorgeven, de «opt-out»-registers regelmatig raadplegen en ook respecteren waarin natuurlijke personen die dergelijke commerciële communicatie niet wensen te ontvangen, zich kunnen inschrijven.».*

Zoals gesteld in de algemene toelichting zijn wij, samen met de Internet Service Providers, de consumentenorganisaties, de nationale privacy-commissies en vele juristen van oordeel dat het «opting-in systeem» het best de belangen van de consumenten dient.

Wij vestigen er bovendien de aandacht op dat de richtlijn minstens oplegt dat het voor de ontvanger van elektronische reclame meteen bij de ontvangst duidelijk moet zijn dat het om reclame gaat. Ons inziens voldoet het opting-out systeem niet helemaal aan deze vereiste omdat de ontvanger eerst moet downloaden en de kosten hiervan voor zijn rekening moet nemen.

Dit artikel voert het opting-in systeem in voor reclame via de mobiele telefoon, de oproepsystemen, de fax en de elektronische post.

Ook ongevraagde SMS-reclame heeft immers recent haar intrede gedaan in ons land.

Aan de Koning wordt de bevoegdheid gelaten om het opting-in systeem uit te breiden naar andere technieken waarmee ongevraagde commerciële reclame zou kunnen verspreid worden.

Daarenboven moet de Koning een concrete procedure uitwerken voor het verkrijgen van de toestemming van de consument.

Frieda BREPOELS (VU&ID)
Geert BOURGEOIS (VU&ID)

« Communications commerciales non sollicitées

1. *Outre les autres exigences prévues par le droit communautaire, les États membres qui autorisent les communications commerciales non sollicitées par courrier électronique veillent à ce que ces communications commerciales effectuées par un prestataire établi sur leur territoire puissent être identifiées de manière claire et non équivoque dès leur réception par le destinataire.*

2. *Sans préjudice de la directive 97/7/CE et de la directive 97/66/CE, les États membres prennent des mesures visant à garantir que les prestataires qui envoient par courrier électronique des communications commerciales non sollicitées consultent régulièrement les registres «opt-out» dans lesquels les personnes physiques qui ne souhaitent pas recevoir ce type de communications peuvent s'inscrire, et respectent le souhait de ces dernières. ».*

Ainsi que nous l'avons déjà précisé ci-dessus, nous estimons, à l'instar des fournisseurs de services internet, des organisations de consommateurs, des commissions nationales pour le respect de la vie privée et de nombreux juristes, que le système « *opt-in* » sert au mieux les intérêts du consommateur.

Nous attirons en outre l'attention sur le fait qu'en vertu de la directive, le destinataire du message doit être informé clairement dès le départ qu'il s'agit de publicité. Nous estimons que le système « *opt-out* » ne satisfait pas tout à fait à cette condition, étant donné que le destinataire du message doit d'abord le télécharger à ses frais.

Cet article instaure le système *opting-in* pour la publicité par téléphone mobile, systèmes d'appel, télécopieur et courrier électronique.

La publicité non sollicitée par SMS a en effet également fait son apparition récemment dans notre pays.

Le Roi est habilité à étendre le système *opting-in* à d'autres techniques par lesquelles de la publicité commerciale non sollicitée pourrait être diffusée.

Il est en outre chargé d'élaborer une procédure concrète pour l'obtention du consentement du consommateur.

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 23 van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

A) het 5°, tweede lid, vervalt;

B) het artikel wordt aangevuld met een 15°, luidend als volgt:

«15° die gebruik maakt van een geautomatiseerd oproepsysteem zonder menselijke tussenkomst, mobiele telefoon, fax of elektronische post, zonder de voorafgaande toestemming van de consument. De Koning bepaalt de wijze waarop de consument deze toestemming geeft en kan het verbod uitbreiden tot andere technieken.».

2 mei 2001

Frieda BREPOELS (VU&ID)
Geert BOURGEOIS (VU&ID)

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

À l'article 23 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur sont apportées les modifications suivantes :

A) le 5°, alinéa 2, est supprimé;

B) l'article est complété par un 15°, libellé comme suit :

« 15° qui utilise un système d'appel automatisé sans intervention humaine, la mobilophonie, la télécopie ou le courrier électronique sans le consentement préalable du consommateur. Le Roi détermine la manière dont le consommateur donne ce consentement et peut étendre l'interdiction à d'autres techniques. ».

2 mai 2001