



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 27 september 2005 (28.10)
(OR. en)**

**Interinstitutioneel dossier:
2005/0182 (COD)**

12671/05

LIMITE

**COPEN 150
TELECOM 96
CODEC 803**

VOORSTEL

van: de Europese Commissie
d.d.: 26 september 2005

Betreft: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bewaring van gegevens die zijn verwerkt in verband met het aanbieden van openbare elektronische communicatiediensten en tot wijziging van Richtlijn 2002/58/EG

Hierbij gaat voor de delegaties het voorstel van de Commissie dat bij brief van mevrouw Patricia BUGNOT, directeur, aan de heer Javier SOLANA, secretaris-generaal/hoge vertegenwoordiger, is toegezonden.

Bijlage: COM(2005) 438 definitief



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 21.9.2005
COM(2005) 438 definitief

2005/0182 (COD)

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de bewaring van gegevens die zijn verwerkt in verband met het aanbieden van openbare elektronischecommunicatiediensten en tot wijziging van Richtlijn 2002/58/EG

(door de Commissie ingediend)

SEC(2005) 1131}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

- **Motivering en doel van het voorstel**

De burger verricht in toenemende mate courante, dagelijkse activiteiten en transacties met gebruikmaking van elektronische communicatienetwerken en – diensten. Daarbij worden ‘verkeersgegevens’ of ‘locatiegegevens’ aangemaakt, zoals bijvoorbeeld de plaats waar de beller zich bevindt, het opgebeld nummer en het tijdstip en de duur van de communicatie. In combinatie met identificatiegegevens van de abonnee of de gebruiker van de dienst zijn dergelijke verkeersgegevens van belang voor wetshandavings- en veiligheidsdoeleinden, zoals het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van zware criminaliteit (terrorisme, georganiseerde misdaad e.d.).

Ontwikkelingen inzake bedrijfsstrategieën en dienstenaanbod, zoals de groei van elektronische communicatiediensten tegen een vast bedrag, met voorafbetaalde kaarten of gratis diensten, kunnen ertoe leiden dat minder dan in het recente verleden verkeersgegevens worden opgeslagen door de operatoren, al naargelang de diensten die zij aanbieden. Deze trend wordt nog versterkt door een aantal recente ontwikkelingen zoals het aanbieden van internettelefonie (*Voice over IP - VoIP*) of zelfs vaste telefonie tegen een vast bedrag. Daarbij is het voor de operatoren niet langer noodzakelijk om verkeersgegevens op te slaan voor facturatie doeleinden. Wanneer de verkeersgegevens niet worden opgeslagen voor facturatie of andere commerciële doeleinden, zullen zij ook niet beschikbaar zijn voor legitieme aanspraken door de overheid. Deze ontwikkelingen maken het kortom moeilijker voor overheidsinstanties om hun taken op het gebied van preventie en bestrijding van georganiseerde misdaad en terrorisme te vervullen en eenvoudiger voor criminelen om met elkaar te communiceren zonder dat hun gegevens door die instanties kunnen worden gebruikt om hun plannen te dwarsbomen.

Het is urgent geworden hierover op EU-niveau geharmoniseerde regels vast te stellen. Een aantal lidstaten hebben nationale maatregelen aangenomen, of zijn voornemens dat te doen, waarbij sommige of alle operatoren worden verplicht bepaalde categorieën gegevens te bewaren opdat deze zo nodig kunnen worden gebruikt voor de hierboven aangegeven doeleinden. Verschillen tussen de lidstaten inzake wettelijke, bestuursrechtelijke en technische voorschriften voor het bewaren van verkeersgegevens vormen een belemmering voor de interne markt voor elektronische communicatiediensten doordat de aanbieders van die diensten met uiteenlopende verplichtingen inzake te bewaren gegevens en bewaringsomstandigheden te maken krijgen. De desbetreffende voorschriften dienen daarom te worden geharmoniseerd overeenkomstig artikel 14 van het EG-Verdrag.

- **Algemene context**

De behoefte aan Europese regelgeving die garandeert dat verkeersgegevens in alle 25 lidstaten beschikbaar zijn voor terreurbestrijdingsdoeleinden, is door de Europese Raad bevestigd in zijn Verklaring betreffende de bestrijding van terrorisme van 25 maart 2004. In aansluiting op de bomaanslagen in Madrid kreeg de Raad opdracht

van de Europese Raad om met het oog op goedkeuring in 2005 voorstellen te bestuderen voor opstellen van voorschriften voor het bewaren van communicatiegegevens door aanbieders van diensten. Het prioritaire karakter van een passend juridisch instrument is recentelijk nog bevestigd in de conclusies van de Europese Raad van 16 en 17 juni, alsmede op de bijzondere vergadering van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken die naar aanleiding van de terreuraanslagen in Londen werd gehouden op 13 juli 2005.

- **Bestaande bepalingen op het door het voorstel bestreken gebied**

Richtlijn 2002/58/EG betreffende privacy en elektronische communicatie brengt een harmonisatie tot stand (artikelen 6 en 9) van de beschermingsregels voor persoonsgegevens die van toepassing zijn op de verwerking van verkeers- en locatiegegevens welke door het gebruik van elektronische communicatiediensten ontstaan. Die gegevens moeten worden gewist of anoniem gemaakt wanneer ze niet langer nodig zijn voor het doel van de transmissie van communicatie, met uitzondering van de gegevens die noodzakelijk zijn ten behoeve van de facturering van abonnees en interconnectiebetalingen. Mits daarvoor toestemming is gegeven, mogen de gegevens ook worden verwerkt voor marketingdoeleinden of voor de levering van diensten met toegevoegde waarde. Artikel 15, lid 1, bepaalt dat de lidstaten beperkingen kunnen opleggen aan de reikwijdte van (onder andere) de artikelen 5, 6 en 9 van de richtlijn, indien dat in een democratische samenleving noodzakelijk, redelijk en proportioneel is ter waarborging van de nationale, d.w.z. de staatsveiligheid, de landsverdediging, de openbare veiligheid, of het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten.

- **Samenhang met andere beleidsgebieden en doelstellingen van de EU**

Het voorstel is in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht en met het Handvest van de grondrechten. De voorgestelde richtlijn zal weliswaar een impact hebben op het bij artikel 7 van het Handvest gewaarborgde recht op privacy van de burger alsook op het bij artikel 8 gewaarborgde recht op bescherming van persoonsgegevens, maar dat is gerechtvaardigd op grond van artikel 52 van het Handvest. De bij het voorstel voorziene beperkingen van de genoemde rechten zijn proportioneel en noodzakelijk om de algemeen erkende doelstellingen van preventie en bestrijding van misdaad en terrorisme te bereiken.

Bovendien wordt de impact op de persoonlijke levenssfeer van de burger door het voorstel zelf beperkt: primo, door duidelijk te bepalen voor welk doel de bewaarde gegevens kunnen worden gebruikt; secundo, door beperking van de categorieën gegevens die moeten worden bewaard, en tertio, door beperking van de bewaringstermijn. Een andere belangrijke waarborg is, dat de richtlijn niet van toepassing is op de inhoud van de communicaties; daarbij zou immers het telecommunicatieverkeer moeten worden onderschept en dat valt buiten het de werkingssfeer van dit rechtsinstrument.

De verwerking van de persoonsgegevens die door de aanbieders van de diensten en netwerken worden bewaard overeenkomstig deze richtlijn, valt onder de algemene en specifieke gegevensbeschermingsbepalingen van de Richtlijnen 95/46/EG en 2002/58/EG, wat in de praktijk betekent dat er geen bijzondere bepalingen ter aanvulling van de algemene gegevensbeschermingsbeginselen en inzake

gegevensbeveiliging vereist zijn. Het betekent ook dat de verwerking van de desbetreffende gegevens volledig zal worden gecontroleerd door de gegevensbeschermingsautoriteiten die in alle lidstaten zijn aangesteld.

2. RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDE PARTIJEN EN EFFECTBEOORDELING

• Raadpleging van belanghebbende partijen

Wijze van raadpleging, belangrijkste geraadpleegde sectoren en algemeen profiel van de respondenten

Sinds de eerste bijeenkomsten van het Forum voor computercriminaliteit in 2001 is over het vraagstuk van de bewaring van verkeersgegevens overleg gepleegd met vertegenwoordigers van de wetshandhavingsinstanties, de bedrijfstak elektronische communicatie en deskundigen inzake gegevensbescherming.

Op 14 juni 2004 werd onder auspiciën van het Forum voor preventie van georganiseerde misdaad een speciale rondetafelconferentie georganiseerd met vertegenwoordigers van de wetshandhavingsinstanties, de bedrijfstak en gegevensbeschermingsorganisaties. Op 30 juli 2004 presenteerden DG INFSO en DG JLS een gezamenlijke discussienota over de bewaring van verkeersgegevens met het oog op een open workshop die op 21 september 2004 over dit thema werd georganiseerd. Vanuit diverse hoeken, voornamelijk de bedrijfstak en burgerrechtenorganisaties, kwamen er bijdragen en reacties op de nota. De open workshop van 21 september verschafte de Commissie additionele input.

Bij het opstellen van het voorstel heeft de Commissie zich voorts laten leiden door het brede maatschappelijke debat over deze kwestie en door de debatten in het Europees Parlement.

Samenvatting van de reacties en hoe daarmee rekening is gehouden

Het proces van raadpleging en overleg heeft bevestigd dat bewaring van verkeersgegevens voor de wetshandhavingsinstanties een essentieel instrument is in de strijd tegen en de preventie van criminaliteit en terrorisme. De wetshandhavingsinstanties hebben daarbij te kennen gegeven dat voor de doeleinden die zij nastreven zoveel mogelijk gegevens zo lang mogelijk zouden moeten worden bewaard. Met name bij complexe, soms jaren aanslepende onderzoeken naar ernstige strafbare feiten is er nog regelmatig behoefte aan oude verkeersgegevens. Er zijn voorbeelden aangehaald van dossiers waarin dergelijke gegevens cruciaal zijn gebleken voor het strafrechtelijk onderzoek, meestal inzake feiten zoals bomaanslagen of moorden.

De vertegenwoordigers van de representatieve Europese organisaties van de telecom- en internetbranches en van individuele e-communicatiebedrijven gaven te kennen dat zij - zoals in het verleden - zouden meewerken met de wetshandhavingsinstanties, maar dat lange bewaringstermijnen aanzienlijke kosten met zich zouden brengen en het niet-wissen van gegevens ('*data preservation*') naar hun mening zou volstaan. Zij pleitten daarom voor bewaringstermijnen van maximaal zes maanden, rekening houdende met het feit dat het merendeel van de gegevens die door de wetshandhavingsinstanties worden opgevraagd niet ouder dan zes maanden zijn, en voor compensatieregelingen voor de extra kosten.

De vertegenwoordigers van de gegevensbeschermingsinstanties en de burgerrechtenorganisaties betoogden dat het bewaren van gegevens de privacy van burgers schendt en dat de bewaringstermijnen daarom tot het minimum dienen te worden beperkt. Zij betwijfelden principieel of termijnen van meer dan zes maanden als proportioneel kunnen worden beschouwd, en uitten hun bezorgdheid over het werkelijke doel van de bewaring, dat heel precies omschreven zou moeten worden.

Het voorliggende voorstel is een uitgebalanceerde benadering van de problematiek en steunt op de bijgevoegde effectbeoordeling. De voorgestelde bewaringstermijnen van één jaar voor verkeersgegevens betreffende mobiele en vaste telefonie en zes maanden voor verkeersgegevens betreffende internetgebruik zal, enerzijds, in de essentiële behoeften van wetshandavingsinstanties voorzien en, anderzijds, de kosten voor de ondernemingen en de schending van de privacy van burgers beperkt houden. Niettegenstaande dat door de wetshandavingsinstanties in veel gevallen gegevens worden opgevraagd die minder dan zes maanden oud zijn, zou een termijn van zes maanden voor alle categorieën gegevens te kort zijn, want de meeste verzoeken in verband met ernstige feiten, zoals terrorisme, georganiseerde criminaliteit of moord, betreffen gegevens die ouder dan zes maanden zijn.

- **Bijeenbrengen en benutten van deskundigheid**

Er behoefde geen beroep te worden gedaan op externe deskundigheid.

- **Effectbeoordeling**

Er zijn verschillende opties in overweging genomen. In 2002 deed de Raad een uitdrukkelijke oproep om in de lidstaten en op EU-niveau een dialoog te organiseren en oplossingen voor het vraagstuk van de bewaring van verkeersgegevens te zoeken die de behoefte aan effectieve hulpmiddelen voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van strafbare feiten enerzijds en de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van personen anderzijds, en met name het recht op privacy, bescherming van gegevens en briefgeheim, met elkaar verzoenen. Het brede publieke overleg en dito debat die hierop volgden, onder andere in het Europees Parlement, hebben geen gemeenschappelijke oplossingen opgeleverd.

Zonder initiatief inzake gegevensbewaring zou de huidige situatie - een allegaartje van regels en voorschriften - worden bestendigd. Niet-bindende regelgeving is geen optie omdat dit onvoldoende rechtszekerheid biedt. De mogelijkheid van een initiatief in het kader van de derde pijler is terzijde geschoven omdat het onverenigbaar is met de bestaande Gemeenschapswetgeving. Ook de Europese Raad heeft in zijn verklaring over de bestrijding van terrorisme om een wetgevend initiatief verzocht.

De keuze van een voorstel voor een richtlijn zorgt voor het vereiste niveau van harmonisatie op de interne markt. Bovendien laat het de lidstaten in een toch delicate aangelegenheid enige speelruimte inzake de implementatie van de regels. Een verordening zou te rigide zijn geweest, met name gelet op de verschillen inzake systeemarchitectuur tussen de operatoren in de diverse lidstaten. Een richtlijn geeft de lidstaten voldoende bewegingsvrijheid om rekening te houden met de specifieke nationale omstandigheden. De zaken kunnen in geen geval op hun beloop worden gelaten, vanwege de belemmeringen voor de vrije verstrekking van diensten die door

de uiteenlopende nationale regelgevingen worden opgeworpen. De keuze voor dit wetgevingsinstrument en voor artikel 95 van het EG-Verdrag als rechtsgrondslag is eveneens gebaseerd op de juridische analyse die door de diensten van de Commissie was gemaakt in werkdocument SEC (2005) 420 van 22 maart 2005. Het verslag van de effectbeoordeling door de Commissie is toegankelijk op http://europa.eu.int/comm/dgs/justice_home/evaluation/dg_coordination_evaluation_annexe_en.htm.

3. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL

- **Samenvatting van de voorgestelde maatregelen**

De voorgestelde richtlijn heeft tot doel een harmonisatie te bewerkstelligen van de verplichtingen waaraan aanbieders van publieke elektronischecommunicatiediensten of publieke communicatienetwerken zijn onderworpen inzake het bewaren van bepaalde verkeersgegevens met het oog op de verstrekking ervan aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten in het kader van het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van zware criminaliteit, zoals terrorisme en georganiseerde misdaad.

- **Rechtsgrond**

Artikel 95 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

- **Subsidiariteitsbeginsel**

Het subsidiariteitsbeginsel is van toepassing voor zover het voorstel geen beleidsterrein betreft waarvoor de Gemeenschap exclusief bevoegd is.

De doelstellingen van het voorstel kunnen om de volgende reden(en) niet voldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt:

Harmonisatie van de bewaringstermijnen voor verkeersgegevens kan niet worden bewerkstelligd door de lidstaten zelf. Het optreden van de EU, waarom de Europese Raad had verzocht, waarborgt dat de verkeersgegevens overal in de Europese Unie worden bewaard en beschikbaar zijn voor de wetshandhavingsinstanties.

Aangezien de doeltreffendheid van onderzoeken van wetshandhavingsinstanties staat of valt met samenwerking over de grenzen heen en verschillen tussen de lidstaten nadelig zijn voor de werking van de elektronische-communicatiemarkt, is harmonisatie van de gegevensbewaringsregels op Europese schaal de beste beleidsoptie. Toepassing van een kostenvergoedingsregeling zal ervoor zorgen dat de concurrentievoorwaarden voor alle aanbieders van elektronischecommunicatiediensten op de interne markt gelijk zijn.

De doelstellingen van het voorstel kunnen om de volgende reden(en) beter door de Gemeenschap worden verwezenlijkt:

Door het optreden van de EU kunnen de doelstellingen van het voorstel beter worden bereikt, in die zin dat overal in de Europese Unie verkeersgegevens op dezelfde manier bewaard en aan de wetshandhavingsinstanties beschikbaar gesteld zullen worden. Ook voor de sector van de elektronische communicatie, vooral voor de ondernemingen die hun diensten in diverse lidstaten aanbieden, is dit gunstig omdat zij gebruik kunnen maken van gestandaardiseerde technologie.

Een kwalitatieve maatstaf waarom het doel beter door de Unie kan worden bereikt, is de doeltreffendheid van het optreden van wetshandhavingsinstanties op het gebied van preventie en bestrijding van criminaliteit en terrorisme, in het bijzonder als het

gaat om georganiseerde misdaad en terreurnetwerken, die vaak een grensoverschrijdend karakter hebben.

Het voorstel beperkt zich tot wat de lidstaten zelf onvoldoende kunnen verwezenlijken en beter door de Unie kan worden gedaan, met name tot de bewaringsverplichtingen voor aanbieders van elektronischecommunicatiediensten of een openbaar communicatienetwerk. Het voorstel laat het aan de lidstaten over om te bepalen welke autoriteiten onder welke voorwaarden toegang moeten hebben tot de bewaarde gegevens. De toegang tot informatie en uitwisseling ervan tussen wetshandhavingsinstanties valt buiten de werkingssfeer van het EG-Verdrag.

In dit verband kan worden vermeld dat de Commissie momenteel op grond van het Verdrag betreffende de Europese Unie werkt aan wetgeving inzake het beginsel van de beschikbaarheid van informatie voor wetshandavingsdoeleinden ("het beschikbaarheidsbeginsel" en tot vaststelling van gegevensbeschermingsbeginselen in het kader van de derde pijler. Voorts dient te worden benadrukt dat op grond van deze richtlijn bewaarde gegevens enkel en alleen toegankelijk zijn voor wetshandhavingsinstanties, en niet voor de aanbieders van elektronischecommunicatiediensten.

Het voorstel is dus in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel.

- **Evenredigheidsbeginsel**

Het voorstel gaat qua impact op de burgers en het bedrijfsleven niet verder dan hetgeen strikt noodzakelijk is en is dus in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel. Ter herinnering zij vermeld dat het voorstel uitsluitend verkeersgegevens betreft die worden verwerkt door de aanbieders van elektronischecommunicatiediensten. De inhoud van de elektronische communicatie valt buiten het toepassingsgebied.

Eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden, in het bijzonder het recht op leven, en beperking van de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer tot het strikte minimum hebben vooropgestaan bij het zoeken naar een optimaal evenwicht tussen alle aanwezige belangen (maatschappelijke en economische belangen, veiligheids- en privacy-aspecten).

Het streven naar proportionaliteit komt in het richtlijnvoorstel voornamelijk tot uiting in de voorgestelde bewaringstermijn, het onderscheid tussen telefoon- en internetgegevens, de beperking van het aantal categorieën te bewaren gegevens en de kostenvergoedingsregeling. Het voorstel voorziet in het bijzonder in een strikte beperking van de doeleinden waarvoor bewaarde gegevens aan de wetshandhavingsinstanties mogen worden verstrekt. De wettelijke voorschriften inzake gegevensbescherming zijn integraal van toepassing op de bewaarde gegevens, en de impact op de individuele rechten en op de economische actoren blijft beperkt doordat slechts een gering aantal categorieën verkeersgegevens moet worden bewaard. Voorts houdt de bepaling om voor verkeersgegevens van het internetgebruik een kortere bewaringstermijn in acht te nemen dan voor die van het 'gewone' gsm- en vastetelefoniegebruik rekening met de courante bedrijfspraktijken, waardoor de hoeveelheden te bewaren gegevens substantieel worden gereduceerd.

De financiële en administratieve last is voor de nationale regeringen, de economische actoren en de burgers op diverse manieren beperkt gehouden. Ten eerste zorgt de richtlijn voor harmonisatie, wat geringere nalevingskosten oplevert voor aanbieders van elektronische communicatiediensten of een openbaar communicatienetwerk. Ten tweede worden de kosten zo laag mogelijk gehouden door een rigoureuze beperking van de bewaringstermijnen en van de te bewaren categorieën gegevens. Het belang van de maatregel voor de preventie en bestrijding van criminaliteit en terrorisme in acht genomen, worden de extra kosten voor de lidstaten in de vorm van kostenvergoedingen geacht proportioneel te zijn (zie effectbeoordeling).

Er dient ook op te worden gewezen dat deze richtlijn de mogelijkheid voor de lidstaten onverlet laat om specifieke gegevensbewaringsmaatregelen op te leggen, bijvoorbeeld wanneer een verdachte of een criminele organisatie reeds is geïdentificeerd of zich bijzondere gebeurtenissen, zoals een terroristische aanslag, voordoen.

- **Keuze van het instrument**

Voorgesteld instrument: richtlijn.

Andere middelen zouden om de volgende reden(en) niet geschikt zijn:

De vraag wat de juiste rechtsgrondslag is voor een voorstel inzake de bewaring van verkeersgegevens is recentelijk onderzocht in een werkdocument van de diensten van de Commissie. In het kort wordt daarin geponeerd dat de kwestie van het bewaren van verkeersgegevens al is geregeld in eerdere rechtsinstrumenten van de eerste pijler, zoals de bovenvermelde Richtlijnen 2002/58/EG en 95/46/EG. Voorts luidt de analyse dat het slechts aan het ontbreken van een politiek akkoord over de precieze lengte van de bewaringstermijn is toe te schrijven dat de zaak niet verder is geharmoniseerd door Richtlijn 2002/58/EG, en wordt geconcludeerd dat alle verdere wetgevende initiatieven inzake de bewaring van verkeersgegevens (in tegenstelling tot voorschriften inzake de toegang tot en het uitwisselen van de gegevens door wetshandavingsinstanties) juridisch eveneens op de eerste pijler moeten worden gebaseerd. Deze redenering is in overeenstemming met artikel 47 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat de relatie tussen dat verdrag en het EG-Verdrag regelt en bepaalt dat geen enkel wetgevingsbesluit dat op het Verdrag betreffende de Europese Unie is gebaseerd afbreuk doet aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en de daarvan afgeleide wetgeving.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de Gemeenschapsbegroting.

5. AANVULLENDE INFORMATIE

- **Evaluatie-/herzienings-/vervalbepaling**

Het voorstel bevat een evaluatiebepaling. Om de Commissie in deze taak bij te staan wordt de oprichting van een Forum gegevensbewaring overwogen. Dit forum zou een ontmoetingsplaats voor technisch deskundigen op het gebied van elektronische

communicatie en vertegenwoordigers van de wetshandhavingsinstanties en de gegevensbeschermingsautoriteiten kunnen zijn.

- **Transponeringstabel**

De lidstaten delen de Commissie de tekst van de nationale bepalingen tot omzetting van de richtlijn mee, alsmede een transponeringstabel ter weergave van het verband tussen die bepalingen en deze richtlijn.

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de bewaring van gegevens die zijn verwerkt in verband met het aanbieden van openbare elektronischecommunicatiediensten en tot wijziging van Richtlijn 2002/58/EG

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 95,

Gezien het voorstel van de Commissie¹,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité²,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's³,

Volgens de procedure van artikel 251 van het Verdrag,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Uit hoofde van Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en het vrije verkeer van die gegevens⁴ moeten de lidstaten de rechten en vrijheden van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens beschermen en in het bijzonder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer waarborgen, teneinde te zorgen voor een vrij verkeer van persoonsgegevens in de Gemeenschap.
- (2) Bij Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie⁵ worden de beginselen van Richtlijn 95/46/EG omgezet in specifieke voorschriften voor de sector elektronische communicatie.
- (3) In de artikelen 5, 6 en 9 van Richtlijn 2002/58/EG worden de regels vastgesteld voor de verwerking van met elektronischecommunicatiediensten verband houdende verkeersgegevens door de aanbieders van netwerken en diensten. Die gegevens

1 PB C [...], [...], blz. [...].

2 PB C [...], [...], blz. [...].

3 PB C [...], [...], blz. [...].

4 PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31.

5 PB L 201 van 30.7.2002, blz. 37.

moeten worden gewist of anoniem gemaakt wanneer ze niet langer nodig zijn voor het doel van de transmissie van communicatie, met uitzondering van de gegevens die noodzakelijk zijn ten behoeve van de facturering van abonnees en interconnectiebetalingen. Mits daarvoor toestemming is gegeven, mogen de gegevens ook worden verwerkt voor marketingdoeleinden of voor de levering van diensten met toegevoegde waarde.

- (4) In artikel 15, lid 1, van Richtlijn 2002/58/EG worden de voorwaarden vastgesteld waaronder de reikwijdte van de in de artikelen 5 en 6, artikel 8, leden 1, 2, 3 en 4, en artikel 9 van die richtlijn bedoelde rechten en plichten kunnen worden beperkt door de lidstaten: dergelijke beperkingen dienen in een democratische samenleving noodzakelijk, redelijk en proportioneel te zijn ter waarborging van de nationale, d.w.z. de staatsveiligheid, de landsverdediging, de openbare veiligheid, of het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten of van ongevoegd gebruik van het elektronische-communicatiesysteem.
- (5) Diverse lidstaten hebben wetgeving aangenomen op het gebied van het bewaren van gegevens door aanbieders van diensten ten behoeve van het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van criminaliteit en strafbare feiten; de nationale bepalingen vertonen onderling aanzienlijke verschillen.
- (6) De juridische en technische verschillen tussen de nationale bepalingen op het gebied van het bewaren van gegevens ten behoeve van het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten belemmeren de werking van de interne markt voor elektronische communicatie. De aanbieders van diensten worden geconfronteerd met uiteenlopende voorschriften wat betreft de categorieën te bewaren gegevens, de bewaringsvoorwaarden en de bewaringstermijnen.
- (7) In de conclusies van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 20 september 2001 wordt verzocht ervoor te zorgen dat de wetshandhavingsinstanties de mogelijkheid hebben om strafbare feiten te onderzoeken die het gebruik van elektronischecommunicatiesystemen omvatten, alsmede om maatregelen te nemen tegen de plegers daarvan, er daarbij op lettend dat er een evenwicht bestaat tussen de bescherming van persoonsgegevens en de behoeften van de wetshandhavingsinstanties met betrekking tot de toegang tot gegevens voor strafrechtelijk onderzoek.
- (8) In de conclusies van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 19 december 2002 wordt benadrukt dat wegens de opmerkelijke toename van de mogelijkheden van elektronische communicatie, gegevens betreffende het gebruik daarvan van bijzonder belang zijn en een waardevol instrument bij het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van criminaliteit en strafbare feiten, met name in de strijd tegen de georganiseerde misdaad.
- (9) In zijn verklaring betreffende de bestrijding van terrorisme van 25 maart 2004 heeft de Europese Raad aan de Raad opdracht gegeven maatregelen te bestuderen met het oog op het vaststellen van regels voor het bewaren van verkeersgegevens door telecommunicatie-aanbieders.
- (10) In de verklaring die is aangenomen door de bijzondere informele Raad van 13 juli 2005 wordt nogmaals nadrukkelijk gewezen op de noodzaak om zo spoedig mogelijk

maatregelen aan te nemen in verband met het bewaren van verkeersgegevens van elektronische communicatie.

- (11) Gelet op het door onderzoek en de ervaring van diverse lidstaten aangetoonde belang van deze verkeersgegevens voor het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van ernstige strafbare feiten, zoals terrorisme en georganiseerde criminaliteit, is het noodzakelijk te waarborgen dat gegevens die worden verwerkt door aanbieders van openbare elektronischecommunicatiediensten en communicatienetwerken gedurende een bepaalde periode worden bewaard.
- (12) Bij de bepaling van de te bewaren categorieën gegevens is gestreefd naar een goed evenwicht tussen de voordelen op het gebied van het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van de bedoelde ernstige strafbare feiten en de prijs qua inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die daarvoor wordt betaald. De in acht te nemen bewaringstermijn van één jaar, of zes maanden indien de gegevens verband houden met elektronische communicatie die uitsluitend volgens het internetprotocol verloopt, verzoent eveneens op een redelijke manier alle aanwezige belangen met elkaar.
- (13) Omdat het bewaren van gegevens aanzienlijke extra kosten teweegbrengt voor de aanbieders van elektronische communicatie, maar de baten inzake openbare veiligheid de samenleving als geheel ten goede komen, is het passend te bepalen dat de lidstaten de bewezen extra kosten vergoeden die de aanbieders dragen voor het nakomen van de ter uitvoering van deze richtlijn opgelegde verplichtingen.
- (14) De elektronischecommunicatietechnologie evolueert in snel tempo en de legitieme behoeften van de bevoegde autoriteiten evolueren mee. Om haar op dit gebied te adviseren, overweegt de Commissie de oprichting van een forum bestaande uit vertegenwoordigers van de wetshandhavinginstanties, groeperingen uit de sector elektronische communicatie en gegevensbeschermingsautoriteiten.
- (15) Er zij op gewezen dat Richtlijn 95/46/EG⁶ en Richtlijn 2002/58/EG⁷ integraal van toepassing zijn op de overeenkomstig deze richtlijn bewaarde gegevens. Overeenkomstig artikel 30, lid 1, onder c), van Richtlijn 95/46/EG dient de in artikel 29 van die richtlijn bedoelde groep te worden geraadpleegd.
- (16) Het is zaak dat de lidstaten wettelijke bepalingen aannemen om te waarborgen dat de overeenkomstig deze richtlijn bewaarde gegevens slechts aan de bevoegde nationale autoriteiten worden verstrekt met inachtneming van de nationale wettelijke voorschriften en de fundamentele rechten van de betrokken personen. Die bepalingen omvatten in het bijzonder adequate voorwaarden, beperkingen en garanties die ervoor zorgen dat de verstrekking van de bewaarde gegevens geschiedt zonder afbreuk te doen aan de fundamentele rechten die met name zijn vastgelegd in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.
- (17) De voor de uitvoering van deze richtlijn vereiste maatregelen dienen te worden vastgesteld overeenkomstig Besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot

⁶ PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31.

⁷ PB L 201 van 30.7.2002, blz. 37.

vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden⁸.

- (18) Daar de doelstellingen van het overwogen optreden, namelijk het harmoniseren van de aan aanbieders opgelegde verplichtingen inzake het bewaren van sommige gegevens en het waarborgen dat die gegevens beschikbaar zijn voor het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van ernstige strafbare feiten, zoals terrorisme en georganiseerde misdaad, niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve wegens de omvang of de gevolgen van het optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt, kan de Gemeenschap, overeenkomstig het in artikel 5 van het EG-Verdrag neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze richtlijn niet verder dan nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken.
- (19) Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en strookt met de beginselen die met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn neergelegd. In het bijzonder wil deze richtlijn, net als Richtlijn 2002/58/EG, de volledige eerbiediging waarborgen van de fundamentele rechten van de burger op eerbiediging van het privéleven en bescherming van persoonsgegevens (artikelen 7 en 8 van het Handvest),

HEBBEN DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Artikel 1
Onderwerp en werkingssfeer

1. Deze richtlijn heeft tot doel een harmonisatie tot stand te brengen van de nationale bepalingen van de lidstaten waarbij aan aanbieders van elektronischecommunicatiediensten of een openbaar communicatienetwerk verplichtingen worden opgelegd inzake het verwerken en bewaren van bepaalde gegevens, teneinde te garanderen dat die gegevens beschikbaar zijn voor het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van ernstige strafbare feiten, zoals terrorisme en georganiseerde criminaliteit.
2. Deze richtlijn heeft betrekking op verkeers- en locatiegegevens van natuurlijke en rechtspersonen, evenals op de daarmee verband houdende gegevens die nodig zijn om de abonnee of geregistreerde gebruiker te identificeren. Zij is niet van toepassing op de inhoud van elektronische communicatie, de informatie die wordt geraadpleegd met behulp van een elektronisch communicatienetwerk daaronder begrepen.

Artikel 2
Definities

1. In het kader van deze richtlijn gelden de definities van Richtlijn 95/46/EG, Richtlijn 2002/21/EG⁹ en Richtlijn 2002/58/EG.

⁸ PB L 184 van 17.7.1999, blz. 23.

⁹ PB L 108 van 24.4.2002, blz. 33.

2. In deze richtlijn wordt verstaan onder:
- a) "gegevens": verkeers- en locatiegegevens, evenals de daarmee verband houdende gegevens die nodig zijn om de abonnee of gebruiker te identificeren;
 - b) "gebruiker": elke natuurlijke of rechtspersoon die, eventueel zonder geabonneerd te zijn op een openbare elektronischecommunicatiedienst, daarvan gebruik maakt voor particuliere of zakelijke doeleinden.

Artikel 3
Verplichting om gegevens te bewaren

1. In afwijking van de artikelen 5, 6 en 9 van Richtlijn 2002/58/EG nemen de lidstaten bepalingen aan om te waarborgen dat gegevens die in het kader van de aanbidding van communicatiediensten worden gegenereerd of verwerkt door onder hun rechtsmacht vallende aanbieders van openbare elektronischecommunicatiediensten of een openbaar communicatienetwerk, worden bewaard overeenkomstig de bepalingen van deze richtlijn.
2. De lidstaten nemen bepalingen aan om te waarborgen dat de overeenkomstig deze richtlijn bewaarde gegevens in welbepaalde gevallen en in overeenstemming met de nationale wetgeving uitsluitend aan de bevoegde nationale autoriteiten worden verstrekt ten behoeve van het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van ernstige strafbare feiten, zoals terrorisme en georganiseerde criminaliteit.

Artikel 4
Te bewaren categorieën gegevens

De lidstaten zorgen ervoor dat de volgende categorieën gegevens ter uitvoering van deze richtlijn worden bewaard:

- (a) gegevens die nodig zijn om de bron van een communicatie te traceren en te identificeren;
- (b) gegevens die nodig zijn om de bestemming van een communicatie te traceren en te identificeren;
- (c) gegevens die nodig zijn om de datum, het tijdstip en de duur van een communicatie te bepalen;
- (d) gegevens die nodig zijn om het type communicatie te bepalen;
- (e) gegevens die nodig zijn om het communicatiemiddel of het vermoedelijke communicatiemiddel te identificeren;
- (f) gegevens die nodig zijn om de locatie van mobielecommunicatie-apparatuur te bepalen.

De binnen elk van de bovenvermelde categorieën te bewaren soorten gegevens worden nader omschreven in de bijlage.

Artikel 5
Herziening van de bijlage

De bijlage wordt zo nodig regelmatig herzien volgens de procedure van artikel 6, lid 2.

Artikel 6
Comité

1. De Commissie wordt bijgestaan door een comité bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten en voorgezeten door de vertegenwoordiger van de Commissie.
2. Wanneer naar dit lid wordt verwezen, zijn de artikelen 5 en 7 van Besluit 1999/468/EG van toepassing, met inachtneming van het bepaalde in artikel 8 daarvan.
3. De in artikel 5, lid 6, van Besluit 1999/468/EG bedoelde termijn wordt op drie maanden vastgesteld.

Artikel 7
Bewaringstermijnen

De lidstaten zorgen ervoor dat de in artikel 4 genoemde categorieën gegevens gedurende één jaar vanaf de datum van de communicatie worden bewaard, met uitzondering van de gegevens die verband houden met elektronische communicatie die geheel of hoofdzakelijk volgens het internetprotocol verloopt. Deze laatste gegevens worden gedurende 6 maanden bewaard.

Artikel 8
Opslagvoorschriften voor bewaarde gegevens

De lidstaten zorgen ervoor dat de gegevens in overeenstemming met deze richtlijn worden bewaard, op zodanige wijze dat de bewaarde gegevens en alle andere daarmee verband houdende relevante informatie onverwijld aan de bevoegde autoriteiten kunnen worden meegedeeld wanneer daarom wordt verzocht.

Artikel 9
Statistieken

De lidstaten zorgen ervoor dat jaarlijks aan de Europese Commissie statistische informatie wordt verstrekt over de bewaring van gegevens die zijn verwerkt in het kader van de aanbidding van openbare elektronische communicatiediensten. Die informatie heeft betrekking op:

- de gevallen waarin overeenkomstig de toepasselijke nationale wetgeving gegevens zijn verstrekt aan de bevoegde autoriteiten;

- de tijd die is verstreken tussen de datum waarop de gegevens zijn bewaard en de datum waarop de bevoegde autoriteiten om de mededeling ervan verzochten;
- de gevallen waarin verzoeken niet konden worden ingewilligd.

De statistische informatie bevat geen persoonsgegevens.

Artikel 10 *Kosten*

De lidstaten zorgen ervoor dat de bewezen extra kosten die aanbieders van openbare elektronische communicatiediensten of een openbaar communicatienetwerk moeten maken voor het nakomen van de ter uitvoering van deze richtlijn opgelegde verplichtingen, worden vergoed.

Artikel 11 *Wijziging van Richtlijn 2002/58/EG*

In artikel 15 van Richtlijn 2002/58/EEG wordt het volgende lid 1 bis ingevoegd:

”1 bis. Lid 1 is niet van toepassing op de uit Richtlijn 2005/./EG voortvloeiende verplichtingen inzake het bewaren van gegevens ten behoeve van het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van ernstige strafbare feiten, zoals terrorisme en georganiseerde criminaliteit. * * PB L nr. van”.

Artikel 12 *Evaluatie*

1. Uiterlijk drie jaar na het in artikel 13, lid 1, bedoelde tijdstip brengt de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad een evaluatieverslag uit over de toepassing van deze richtlijn en de weerslag ervan op de marktdeelnemers en de consumenten, daarbij rekening houdend met de statistische informatie die aan de Commissie wordt verstrekt overeenkomstig artikel 9, teneinde na te gaan of het nodig is de bepalingen van deze richtlijn aan te passen, in het bijzonder wat betreft de in artikel 7 vastgestelde bewaringstermijn.
2. Daartoe neemt de Commissie alle opmerkingen in behandeling die aan haar worden gericht door de lidstaten of door de bij artikel 29 van Richtlijn 95/46/EG ingestelde Groep voor de bescherming van personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

Artikel 13 *Omzetting*

1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om [uiterlijk 15 maanden na de vaststelling] aan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de Commissie de tekst van die bepalingen onverwijld mee, alsmede een tabel ter weergave van het verband tussen die bepalingen en deze richtlijn.

Wanneer de lidstaten deze bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

2. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht mede die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

Artikel 14
Inwerkingtreding

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Artikel 15
Adressaten

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel, op

Voor het Europees Parlement
De Voorzitter

Voor de Raad
De Voorzitter

Bijlage

Binnen de categorieën als bedoeld in artikel 4 van deze richtlijn te bewaren soorten gegevens:

- a) gegevens die nodig zijn om de bron van een communicatie te traceren en te identificeren:
 - (1) in het geval van telefonie over een vast netwerk:
 - (a) het telefoonnummer van de oproeper;
 - (b) naam en adres van de abonnee of de geregistreerde gebruiker;
 - (2) in het geval van mobiele telefonie:
 - (a) het telefoonnummer van de oproeper;
 - (b) naam en adres van de abonnee of de geregistreerde gebruiker;
 - (3) in het geval van internettoegang, e-mail over het internet en internettelefonie:
 - (a) het dynamisch of statisch internetprotocoladres (IP-adres) dat door de internetprovider aan een verbinding wordt toegewezen;
 - (b) de gebruikersidentificatie van de bron van de communicatie;
 - (c) de zogeheten *connection label* of het telefoonnummer toegewezen aan elke communicatie die het publieke telefoonnetwerk binnenkomt;
 - (d) naam en adres van de abonnee of de geregistreerde gebruiker aan wie het IP-adres, de *connection label* of de gebruikersidentificatie was toegewezen op het tijdstip van de communicatie.
- b) gegevens die nodig zijn om de bestemming van een communicatie te traceren en te identificeren;
 - (1) in het geval van telefonie over een vast netwerk:
 - (a) het telefoonnummer (de telefoonnummers) van de opgeroepene(n);
 - (b) naam en adres van de abonnee(s) of de geregistreerde gebruiker(s);
 - (2) in het geval van mobiele telefonie:
 - (a) het telefoonnummer (de telefoonnummers) van de opgeroepene(n);
 - (b) naam en adres van de abonnee(s) of de geregistreerde gebruiker(s);
 - (3) in het geval van internettoegang, e-mail over het internet en internettelefonie:
 - (a) de *connection label* of gebruikersidentificatie van de beoogde ontvanger(s) van een communicatie;

- (b) naam en adres van de abonnee(s) of de geregistreerde gebruiker(s) die de beoogde ontvanger(s) van een communicatie zijn.
- c) gegevens die nodig zijn om de datum, het tijdstip en de duur van een communicatie te bepalen:
 - (1) in het geval van telefonie over een vast netwerk en mobiele telefonie:
 - (a) datum en tijdstip van aanvang en einde van de verbinding;
 - (2) in het geval van internettoegang, e-mail over het internet en internettelefonie:
 - (a) datum en tijdstip van de log-in en log-off van een internetsessie gebaseerd op een bepaalde tijdzone.
- d) gegevens die nodig zijn om het type communicatie te bepalen:
 - (1) in het geval van telefonie over een vast netwerk:
 - (a) de telefoniediensten die worden gebruikt, bijvoorbeeld spraak, *conference call*, fax of berichten.
 - (2) in het geval van mobiele telefonie:
 - (a) de telefoniediensten die worden gebruikt, bijvoorbeeld spraak, *conference call*, *Short Message Service (SMS)*, *Enhanced Media Service (EMS)* of *Multi-Media Service (MMS)*.
- e) gegevens die nodig zijn om het communicatiemiddel of het vermoedelijke communicatiemiddel te identificeren:
 - (1) in het geval van mobiele telefonie:
 - (a) de *International Mobile Subscriber Identity (IMSI)* van de oproepende en de opgeroepen deelnemer(s) aan de communicatie;
 - (b) de *International Mobile Equipment Identity (IMEI)* van de oproepende en de opgeroepen deelnemer(s) aan de communicatie;
 - (2) in het geval van internettoegang, e-mail over het internet en internettelefonie:
 - (a) het inbellende nummer voor een inbelverbinding;
 - (b) de *digital subscriber line (DSL)* of andere aansluitpuntidentificatie van de initiatiefnemer van de communicatie;
 - (c) het *media access control (MAC-)* adres of ander identificerend gegeven van het apparaat van de initiatiefnemer van de communicatie.
- f) Gegevens die nodig zijn om de locatie van mobielecommunicatie-apparatuur te bepalen:

- (1) de locatie-aanduiding (*Cell ID*) bij het begin en aan het einde van de verbinding;
- (2) koppeling van de *cell id's* aan hun geografische locatie bij het begin en aan het einde van de verbinding.