

Vergaderjaar 2005–2006

23 490

Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag

Nr. 398

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 24 november 2005

De vaste commissie voor Justitie¹, de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties² en de vaste commissie voor Europese Zaken³ hebben op 5 oktober 2005 overleg gevoerd met minister Donner van Justitie over:

- **het verslag van het schriftelijke overleg d.d. 29 augustus 2005 over het ontwerp-Kaderbesluit tot bewaring van verkeersgegevens (23 490, nr. 385);**
- **de brief d.d. 5 september 2005, houdende een reactie op het rapport «Wie wat bewaart die heeft wat» van de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) (23 490, nr. 388).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Klaas de Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GroenLinks), Rouvoet (ChristenUnie), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Wolfsen (PvdA), Jan de Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (Groep Nawijn), Van der Laan (D66), Visser (VVD), Azough (GroenLinks), Van Egenschot (VVD).

Plv. leden: Jonker (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Arib (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Kraneveldt (LPF), Joldersma (CDA), Van As (LPF), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Lambrechts (D66), Van Schijndel (VVD), Karimi (GroenLinks), Örgü (VVD), Kalsbeek (PvdA), Vergeer (SP).

² Samenstelling:

Leden: Kalsbeek (PvdA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), voorzitter, Vos (GroenLinks), De Wit (SP), Van Beek (VVD), ondervoorzitter, Van der Staaij (SGP), Luchten-

veld (VVD), Wilders (Groep Wilders), De Pater-van der Meer (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Spies (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), Van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), Van Fessem (CDA), Smilde (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (LPF), Boelhouwer (PvdA), Dubbelboer (PvdA), Van Hijum (CDA), Nijs (VVD), Van Schijndel (VVD).

Plv. leden: Klaas de Vries (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Fierens (PvdA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Weekers (VVD), Slob (ChristenUnie), Hirsi Ali (VVD), Szabó (VVD), Rambocus (CDA), Van Gent (GroenLinks), Çörüz (CDA), Van As (LPF), Van Haersma Buma (CDA), Koşer Kaya (D66), Van Bochove (CDA), Algra (CDA), Hamer (PvdA), Hermans (LPF), Leerdam (PvdA), Wolfsen (PvdA), Eski (CDA), Bailemans (VVD), Van der Sande (VVD), Vergeer (SP).

³ Samenstelling:

Leden: Dijksma (PvdA), De Haan (CDA), Koenders (PvdA), Atsma (CDA), Karimi (Groen-

Links), Timmermans (PvdA), Van Bommel (SP), Albayrak (PvdA), Van der Staaij (SGP), Waalkens (PvdA), Weekers (VVD), Bailemans (VVD), Van Baalen (VVD), Van Winsen (CDA), Van den Brink (LPF), Herben (LPF), Duyvendak (GroenLinks), Van Velzen (SP), De Nerée tot Babberich (CDA), Van Heteren (PvdA), voorzitter, Van Dijk (CDA), Dubbelboer (PvdA), Van der Laan (D66), Hirsi Ali (VVD), Brinkel (CDA), Szabó (VVD), Jonker (CDA).

Plv. leden: Kruijssen (PvdA), Hessels (CDA), Leerdam (PvdA), Çörüz (CDA), Halsema (GroenLinks), Bussemaker (PvdA), De Wit (SP), Eijssink (PvdA), Rouvoet (ChristenUnie), Douma (PvdA), Wilders (Groep Wilders), Veenendaal (VVD), Algra (CDA), Varela (LPF), Van As (LPF), Vos (GroenLinks), Vergeer (SP), Ormel (CDA), Duivesteijn (PvdA), Buijs (CDA), Fierens (PvdA), Dittrich (D66), Van Schijndel (VVD), Ferrier (CDA), Dezentjé Hamming (VVD), Spies (CDA).

Vragen en opmerkingen uit de commissies

Mevrouw **Jonker** (CDA) is tevreden met de uitkomst van het onderzoek van de Erasmus Universiteit, hoewel het geen volledig antwoord heeft kunnen geven op de onderzoeksvraag. Uiteraard had zij liever gehad dat onomstotelijk het nut van het bewaren van internetgegevens voor de opsporing van zware georganiseerde criminaliteit en terrorisme was aangetoond. Dat telefoniegegevens voor dergelijk opsporingsonderzoek nuttig zijn, is wel onomstotelijk aangetoond.

De overgang van de reguliere telefonie naar de internettelefonie staat voor haar vast. Daarnaast gaat zij ervan uit dat internet dé plek zal worden voor gegevensuitwisseling waardoor het bewaren van gegevens nog relevanter zal worden dan nu al het geval is. Deze gegevens zullen toegankelijk gemaakt moeten kunnen worden als een persoon verdacht wordt van betrokkenheid bij zware criminaliteit en/of terrorisme.

Op dit moment worden de gegevens drie maanden bewaard. De onderzoekers bepleiten een langere bewaartijd, omdat bij onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit en terrorisme en bij rechtshulp zorgvuldig moet worden uitgefilterd wiens gegevens voor nader onderzoek in aanmerking komen. Dat onderzoek vergt veel tijd. Het kabinet wil de bewaartermijn voor telefoniegegevens op een jaar bepalen en voor internetgegevens op een halfjaar. Dat laatste kennelijk puur uit kostenperspectief. De onderzoekers zien niet in waarom er verschillende bewaartermijnen zouden moeten gelden. Immers, de waarde van internetinformatie kan even groot zijn als die van telefonie-informatie. Vandaar dat de kosten van opslag duidelijk moeten zijn, zodat het kostenplaatje kan worden betrokken bij de eindafweging over de duur van de bewaartermijn. Nu al beslissen over vastlegging voor een halfjaar strookt niet met de overtuiging van de minister «dat de gegevens zonder bovenmatige inspanning kunnen worden vastgelegd en dat het niet zal leiden tot buitenproportionele kosten».

Mevrouw Jonker is zeer verheugd dat het ministerie eindelijk het gesprek is aangegaan met de aanbieders. Dat zal leiden tot zicht op mogelijkheden, terwijl nu slechts sprake is van onmogelijkheden. Zij hoopt dat erop wordt ingezet, te bepalen welke gegevens voor de opsporingsdienst werkelijk van belang zijn en door die dienst kunnen worden geanalyseerd. Het bewaren van andere gegevens is uit een oogpunt van techniek en kosten ongewenst. Het verdient aanbeveling hierover ook te spreken met het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). Uitgangspunt was oorspronkelijk: niet meer bewaren dan er nu al voor de bedrijfsvoering wordt bewaard. De drie inmiddels opgestelde lijsten voldoen daar niet aan en lijken eenzijdig te zijn opgesteld door de beleidsmakers, zonder dat politie of aanbieders erbij zijn betrokken. Er wordt ook om gegevens gevraagd die niet zinvol zijn voor opsporing of niet kunnen worden gegenereerd zonder technische aanpassingen, al wordt dat niet vermeld. De politie lijkt onvoldoende in staat om de op de lijsten opgenomen informatie te analyseren. Wat is de minister voornemens te doen om ervoor te zorgen dat de politie dit in de nabije toekomst wel kan? Immers, voordat het bewaarbesluit wordt genomen, moet duidelijk zijn wat de politie zowel kwalitatief als kwantitatief kan analyseren. Desgevraagd zegt mevrouw Jonker ervoor te zijn, dat de minister doorgaat op de ingeslagen weg en daarbij de vraagpunten betreft die er nog zijn.

Hoe denkt de minister over het Engelse idee om de meerkosten te vergoeden die providers voor het bewaren van de gegevens moeten maken?

De waarborgen van de Wet bevoegdheden vorderen gegevens lijken geen rol meer te spelen als gegevens eenmaal bij het Centraal Informatiepunt Onderzoek Telecommunicatie (CIOT) liggen. Wat is dan de zin van de wet? Kan de minister hierover duidelijkheid verschaffen, evenals over de procedure Commissievoorstel versus Raadsvoorstel? Wat behelst de pakket-

benadering? Wat is de consequentie als het Europees Parlement niet in december met een besluit komt? Gaat het Raadsvoorstel in zijn huidige vorm dan door? Mevrouw Jonker heeft een voorkeur voor het Commissievoorstel, maar verwerpt de comitologieprocedure waarbij de Europese Commissie ná de besluitvorming in de Kamer technische onderwerpen nog kan aanpassen. Op de vraag of zij als die procedure wordt gehandhaafd niet akkoord gaat met het Commissievoorstel, antwoordt mevrouw Jonker dat zij daarop niet vooruitloopt.

Mevrouw **Van der Laan** (D66) wil weten of het kabinet net als het Engelse Voorzitterschap de regeling bij voorkeur via het Commissievoorstel en het Europees Parlement wil realiseren en het ontwerp-kaderbesluit van tafel wil halen. De Kamer heeft zich eerder in meerderheid uitgesproken tegen het ontwerp-kaderbesluit, zodat de minister er niet mee mag instemmen. Het kan dus beter worden ingetrokken. Het is zinvoller om alle energie te richten op het Commissievoorstel.

Het onderzoek van de Erasmus Universiteit is het eerste onderzoek in Europa naar nut en noodzaak van de voorgestelde regelgeving. Op blz. 37 van het rapport staat: «Het is dan ook niet mogelijk gebleken een antwoord te geven op de vraag of historische verkeersgegevens van direct of wellicht van indirect belang voor het bewijs in strafzaken bleken te zijn.» Mevrouw Van der Laan memoreert het voorbeeld dat zij in een vorig overleg heeft gegeven van het gemak waarmee opslag van internetgegevens te omzeilen is. Uiteraard zullen zware criminelen en terroristen van die mogelijkheid gebruikmaken, wat de vraag oproept of de regeling proportioneel is.

In het Commissievoorstel wordt het aan de lidstaten overgelaten om te bepalen wie onder welke omstandigheden de data mag bekijken. Het lijkt mevrouw Van der Laan logisch dat er een wettelijke drempel wordt ingevoerd en dat de data alleen mogen worden bekeken als iemand verdacht is. Er moeten dezelfde strenge regels voor gelden als voor het aftappen van telefoongesprekken en het openen van post. Op het moment dat Kamer en kabinet afspreken dat dit de minimumvoorwaarde op Europees niveau wordt, zal veel van de weerstand verdwijnen. Zij vindt dat de data bij de providers moeten blijven en dat alleen onder bepaalde omstandigheden met uitdrukkelijke toestemming aan de provider om informatie over een bepaalde persoon mag worden gevraagd. De toegang tot de gegevens moet aan strenge regels worden gebonden. Dat is veel belangrijker voor de bescherming van de privacy dan de bewaartermijn. Op Europees niveau zullen afspraken moeten worden gemaakt over de interpretatie van het «undue delay» waarvan sprake is in artikel 8 van het Commissievoorstel.

Hoe denkt de minister het onafhankelijke toezicht in Nederland te regelen? In het Commissievoorstel staat terecht dat de lidstaten de additionele kosten voor providers moeten vergoeden. Welk bedrag zal daarvoor in Nederland nodig zijn en hoe zal dat worden gefinancierd?

Omdat er sprake is van vrij vergaande wetgeving die zich nog moet bewijzen, wil mevrouw Van der Laan dat er een horizonclausule in wordt opgenomen, al staat die niet in het Commissievoorstel. Niet alleen wordt dan een evaluatie uitgevoerd, maar ook kan de wetgeving dan vervallen indien er geen sprake blijkt te zijn van toegevoegde waarde. Dergelijke ingrijpende wetgeving mag volgens haar slechts met democratische inspraak, dus via de transparante procedure via het Europees Parlement worden gewijzigd, dus niet via comitologie. Welke data zullen er precies worden opgeslagen? Wat is het resultaat van het onderzoek naar de noodzaak van opslag van niet-geslaagde gesprekken en van de tussentijdse locaties? De Commissie vraagt niet om die informatie.

Presentaties en voorbeelden uit het verleden tonen aan dat toegang tot (telefonie)gegevens een rol speelt bij de criminaliteitsbestrijding. Het komt mevrouw Van der Laan daarom logisch voor om op Europees niveau een

regeling te treffen, waarbij de uitwerking van de details, inclusief de juridische bescherming, het allerbelangrijkste is. Blijven de door haar gewenste waarborgen achterwege en is het niet mogelijk om de regeling bij gebleken ineffectiviteit te schrappen, dan moet Nederland niet met het Commissievoorstel instemmen.

De heer **De Wit** (SP) constateert dat bij de onderscheiden colleges ter bescherming van persoonsgegevens in Nederland en op Europees niveau bezwaren en bedenkingen bestaan tegen de voorgestelde bewaarplicht, met name omdat er twijfel over bestaat of het noodzakelijk is die gegevens te bewaren en daarmee inbreuk te maken op het grondrecht van de privacy. Hij heeft in het Erasmusrapport absoluut geen bewijs gevonden voor de noodzaak van een bewaarplicht en voor de bewaartermijn. In de toelichting op het Erasmusrapport staat: «Over de noodzaak van een bewaarplicht van internetgegevens kon op basis van het onderzoek weinig gezegd worden.» In de pers zei opsteller Mevis dat Justitie natuurlijk heel graag wil horen dat verkeersgegevens onmisbaar zijn voor de opsporing, maar dat de conclusie juist was dat telecommunicatiegegevens niet doorslaggevend zijn geweest bij de opsporing, terwijl internetgegevens niet eens aan bod zijn gekomen. Tijdens het rondetafelgesprek vorige week zei de officier van het landelijke parket dat het fijn zou zijn als alle telefonie- en internetgegevens zouden mogen worden bewaard. Het gaat er nu om dat moet worden vastgesteld of er bewijs is voor de noodzaak van deze opslagmaatregel in een democratische samenleving. Het gaat voorts om de effectiviteit en proportionaliteit ervan.

De heer De Wit acht de noodzaak om gegevens langer dan de nu voor de incasso gebruikelijke drie maanden te bewaren, niet aangetoond en vindt dan ook dat er niet toe moet worden besloten, noch via het ontwerp kaderbesluit noch via het Commissievoorstel. De heer Kohnstamm sprak in het rondetafelgesprek van een enorme stap, omdat niet langer wordt uitgegaan van het principe van verdenking van mensen, maar dat gegevens worden opgeslagen met het oog op het vergemakkelijken van opsporing. Hij stelde dat er, als het doorgaat, een ondoordringbare kluis moet komen voor de opslag, dat het aantal gevallen waarin toegang tot de kluis wordt verleend gelimiteerd en duidelijk omschreven moet zijn, dat vooraf toestemming moet worden gegeven door Justitie en dat er uitsluitel moet zijn over wie de opslagkosten betaalt en over het moment waarop de opgeslagen gegevens moeten worden vernietigd.

De heer De Wit vindt dat het voldoende is dat, zoals nu het geval is, gegevens kunnen worden gebruikt gedurende de drie maanden waarin deze thans vanwege de incasso worden bewaard. Hij steunt dus niet het voorstel van de minister om het CIOT-model te volgen, mede omdat er, net als nu bij de naam-, adres- en woonplaatsgegevens, nauwelijks enig zicht is op de toegankelijkheid van dit model en de controle daarop. Mocht uiteindelijk toch worden besloten tot de voorgestelde opslag, dan dienen er duidelijke afspraken te zijn over de toegang tot en het gebruik van de opgeslagen gegevens.

De kosten van opslag zullen hoger zijn dan de 2,5 mln. die door KPMG zijn berekend. Een middelklein bedrijf als Interservices gaat voor zichzelf uit van 7,5 mln., zoals vorige week bleek tijdens het rondetafelgesprek. Moet de provider de opslagkosten betalen en gaat die deze doorberekenen aan de abonnees of gaat de overheid die kosten geheel of gedeeltelijk betalen?

Mocht de opslag doorgang vinden, dan zal de hoeveelheid opgeslagen gegevens zo gigantisch zijn dat de bruikbaarheid zeer beperkt is. Bovendien is het voor wie dat wil niet moeilijk de bewaarplicht te omzeilen, zoals ook vorige week werd bevestigd. De minister heeft erkend dat de politie in voorkomende gevallen mogelijk zal moeten terugvallen op het

oude handwerk: zelf onderzoek doen. Het is dan ook de vraag hoe effectief het voorgestelde systeem is.

Ook de heer De Wit wil weten hoe de minister staat tegenover het ontwerp-kaderbesluit en het Commissievoorstel. Is de minister het ermee eens dat het risico bestaat dat via de comitologie de reikwijdte van de regeling tegen de wens van Nederland in wordt verruimd?

Samenvattend stelt de heer De Wit dat hij bezwaar heeft tegen de voorgestelde bewaarplicht en dat er, indien deze er toch komt, spijkerharde garanties moeten zijn betreffende de toegang.

Voor mevrouw **Vos** (GroenLinks) maakte de demonstratie tijdens het rondetafelgesprek van de hoeveelheid gegevens die een halve seconde IP-verkeer oplevert, zeer inzichtelijk dat het preventief opslaan en gedurende een jaar bewaren van alle telefonie- en internetgegevens van 54 miljoen burgers in Europa zoveel informatie oplevert, dat het de vraag is of men er in de praktijk iets mee kan doen. De heer Kohnstamm heeft de vorige week terecht gesproken over een ongekende stap. Deze kan volgens mevrouw Vos niet worden gemaakt op basis van de bewijslast van de voorstellers ervan: kabinet, Europese Raad en Europese Commissie. Zij dringt er bij de minister op aan, zich in te zetten voor het intrekken van het ontwerp-kaderbesluit om te voorkomen dat de Raad hiermee Commissie en Europees Parlement kan dwingen tot een snelle regeling op dit terrein.

Ook zij kan uit het Erasmusonderzoek niet afleiden dat nut en noodzaak van opslag vaststaan. Het Erasmusrapport betreft oudere zaken, telefoniegegevens en zaken waarin men met bestaande bevoegdheden in staat is geweest opsporing te verrichten. Wat uitbreiding van de bevoegdheden inzake telefonie- en internetgegevens zou kunnen betekenen, wordt uit het onderzoek niet duidelijk. Dat het verlengen van de bewaartermijn ertoe zal leiden dat er minder vaak en selectiever een verzoek zal worden gedaan om dergelijke gegevens te mogen vorderen, lijkt een bewijs uit het ongerijmde. Uit de woorden van de officier van het landelijk parket vorige week bleek weer dat men zoveel mogelijk informatie wenst en later dan wel beziet wat men daarmee doet.

Mevrouw Vos stelt dat in het onderzoek in het geheel niet is ingegaan op alles wat met internetverkeer te maken heeft en dat de noodzaak van het opslaan van die gegevens absoluut niet uit de rapportage blijkt. De voorgenomen opslag kent grote principiële bezwaren, zoals onder andere neergelegd in het artikel «Iedereen in de grabbelton?» van de heer Kuitenbrouwer, en grote praktische bezwaren, zoals mogelijkheden om de opslag te omzeilen, het op een onjuiste manier opslaan van gegevens en andere technische problemen. Bovendien gaat de opslag zeer veel geld kosten.

Verdiert het geen aanbeveling om eerst af te wachten hoe het voorstel uit de Wet computercriminaliteit II in de praktijk uitwerkt?

Ook het voorstel van de Europese Commissie stuit bij mevrouw Vos op grote bezwaren, zij het dat het in procedureel opzicht de voorkeur verdient boven het ontwerp-kaderbesluit, aangezien de parlementaire controle beter gewaarborgd is. Positief is ook dat volgens de Europese Commissie de kosten moeten worden betaald door degenen die van de gegevens gebruik willen maken en niet door de providers. Hoe denkt de minister hierover?

Mevrouw **Albayrak** (PvdA) zet uiteen welke bezwaren er zijn tegen de handelwijze van de Europese Raad in dezen en vraagt of het waar is dat tegen het voornemen van de JBZ-Raad in om het ontwerp-kaderbesluit te bevroren, overigens slechts tot december, in het Coreper is besloten dat dit raadsvoorstel niet van tafel gaat. De Commissie heeft een voorstel ingediend dat op een aantal punten tegemoetkomt aan inhoudelijke bezwaren van enkele fracties in de Kamer, maar het is volstrekt onaccep-

tabel als de Commissie erbij blijft dat niet de nationale parlementen, maar zijzelf gaat over aanpassing van de lijsten van verkeersgegevens die bewaard mogen worden. Dit moet dus uit het voorstel worden geschrapt. Stemt het Europees Parlement in met het zojuist gepresenteerde Commissievoorstel, hopelijk na schrapping van de comitologie, dan komt er een richtlijn via de eerste pijler (de interne markt) en een richtlijn om alle justitiezaken te regelen via de derde pijler. Het is daarom de vraag of de minister terecht heeft gesteld dat de Kamer geen instemmingsrecht heeft. De Kamer zal zeer goed moeten opletten in dezen. Mevrouw Albayrak is ervoor, nu al te melden dat het Nederland te ver gaat om lijstjes van gegevens die bewaard moeten worden, door een comité van ambtenaren te laten vaststellen, zonder democratische controle. Een van de hoofdvragen die naar aanleiding van het Erasmusrapport kunnen en moeten worden gesteld, is of nut en noodzaak zijn aangetoond. Voor het aantonen van het nut was dit rapport niet nodig. Bekend is al dat gegevens worden bewaard en dat alle diensten zo nodig gegevens aan de politie en opsporingsdiensten verstrekken. De noodzaak van de brede algemene bewaarplicht is ook voor mevrouw Albayrak niet in dit rapport aangetoond, al is zij niet tegen een bewaarplicht als er sprake is van harmonisatie van wat er hoe lang wordt bewaard en wie met welk doel toegang tot de gegevens heeft. Het rondetafelgesprek van 28 september heeft geleerd dat de zorg van de politie en de officier van het landelijk parket was dat zij veel van wat zij nu kunnen doen, niet meer kunnen doen als via allerlei technologische ontwikkelingen minder en anders bewaard gaat worden. De telefoniesector wierp tegen dat er misschien anders en minder bewaard zal worden, maar dat er om fraude te kunnen bestrijden altijd gegevens zullen worden bewaard die bruikbaar zijn voor opsporing en vervolging. Voor een zuivere discussie moeten telefonie en internet in dezen worden gescheiden. De kans dat onschuldige burgers worden lastig gevallen met verdachtmakerij is vele malen groter bij internet dan bij telefonie, omdat duizenden computers met elkaar communiceren wat de kans op fouten vergroot, terwijl er bij telefonie sprake is van een één op één-verhouding. De telefoniesector is bereid gegevens die nu al worden bewaard langer te bewaren en dit na verloop van tijd te evalueren. De maatschappelijke en financiële kosten van het bewaren van internetgegevens zullen gigantisch zijn. Het is de vraag of het eventuele voordeel van de opslag daar tegen opweegt. Is de minister bereid om indien decentrale opslag veiliger is dan centrale opslag, de (dure) aanpassing van de systemen van de providers te bekostigen? Tijdens het rondetafelgesprek bleek dat iedereen beseft dat er iets moet gebeuren, dat er al wordt bewaard en dat er waarschijnlijk langer en meer bewaard zal gaan worden, maar ook bleek dat iedereen wil dat dit proportioneel gebeurt en dat eindelijk wordt gemeld wat de noodzaak van het bewaren is.

In reactie op een interruptie wijst mevrouw Albayrak erop dat CDA-Eerste-Kamerlid Franken heeft gesteld dat het Erasmusrapport is gebaseerd op de interviews waarin slechts wensenlijstjes van de politie zijn opgetekend en dat dit te weinig wetenschappelijke onderbouwing is voor de stelling dat het nuttig en noodzakelijk is om meer gegevens te bewaren en langer.

De heer **Weekers** (VVD) memoreert dat zijn fractie kritisch maar constructief is geweest vanaf het begin van de discussie over dataretentie. Het Erasmusonderzoek, dat de fractie niet nodig vond, heeft wel indrukwekkende gegevens opgeleverd over het aantal zeer ernstige zaken die de afgelopen jaren konden worden opgelost door middel van het gebruik van telefoniegegevens. Via communicatielijnen kunnen hele netwerken worden blootgelegd. Het is betrekkelijk nieuw dat de communicatie zich verlegt van klassieke telefonie via mobiele telefonie naar internettelefonie en andere communicatie via internet, maar de ervaring met telefoontaps en gebruikmaking van verkeersgegevens van vaste en mobiele telefonie

rechtvaardigt de verwachting dat internetgegevens zeer belangrijk zullen zijn in het kader van de opsporing. Als bij de opslag die gegevens buiten beschouwing worden gelaten, zal op den duur de telefoontap als opsporingsmiddel onbruikbaar worden gemaakt. Wat de opslag van internetgegevens betreft, moeten er nog wel veel vragen worden beantwoord, bijvoorbeeld over wat zinnig is om te bewaren en over de kosten. Bovendien dient er ook volgens de heer Weekers een evaluatiebepaling te worden opgenomen om over enkele jaren te kunnen vaststellen of de opslag heeft gebracht wat er nu van wordt verwacht. De suggestie van mevrouw Van der Laan om tevens een horizonbepaling op te nemen, is zeer sympathiek. De Nederlandse regering zal dat in de Europese discussie moeten inbrengen, maar in het onderhandelingsproces van de Europese besluitvorming haalt men niet altijd binnen wat men wil. Wel is het goed om de minister met een aantal nadrukkelijke wensen van de Kamer op pad te sturen.

Desgevraagd beaamt de heer Weekers dat telefoontaps en bewaarplicht twee verschillende dingen zijn die dezelfde communicatiemiddelen betreffen. Het is waar dat het nu al mogelijk is verkeersgegevens te gebruiken om ernstige zaken op te lossen, maar waar de criminaliteit zich niet aan grenzen houdt, is het noodzakelijk te proberen het opvragen van dit soort gegevens Europees te regelen. Tijdens het rondetafelgesprek is naar voren gebracht dat het van belang is om van tevoren te weten wat er moet worden bewaard en wat niet. Bij de bepaling van wat er moet worden bewaard door telefonie- en internetbedrijven moet zoveel mogelijk worden aangesloten bij de bedrijfsmatige processen. Het langer bewaren van gegevens die toch al worden opgeslagen, is prima, maar terughoudendheid is geboden bij het introduceren van een vergaarplicht. Daar zijn deze bedrijven niet voor. Daarom is het interessant om van de minister te horen dat men via de bewaarplicht wil laten bewaren wat nog niet wordt bewaard. De heer Weekers is bezorgd over het Commissievoorstel met de comitologieregeling die het mogelijk maakt dat een aantal ambtenaren gezamenlijk, zonder enige democratische controle, besluit de set te bewaren gegevens op te rekken. Ook hij wil weten wat het gaat kosten en wie er betaalt. De telefoon- of internetgebruiker of de belastingbetaler? Wordt dit Europees geregeld?

De heer Weekers kan zich vinden in de gedachte van een bewaarplicht, zij het met enkele kritische kanttekeningen. Hij is het eens met de heer Kohnstamm dat de gegevens moeten worden bewaard in een bijna niet te kraken kluis en dat justitiële toestemming nodig is voor het bekijken ervan. Oud-Kamerlid mevrouw Griffith heeft al aangegeven dat de VVD-fractie een voorkeur heeft voor toetsing door de rechter-commissaris in plaats van door de officier van justitie. De heer Weekers is het niet met de heer Kohnstamm eens dat de gegevens alleen beschikbaar mogen zijn in geval van verdenking van terrorisme. Zijns inziens moeten de gegevens ook toegankelijk zijn in geval van verdenking van moord, ernstige verkrachting of zware criminaliteit. Op zichzelf is hij het wel met de heer Kohnstamm eens dat voor de informatie moet worden betaald, opdat de informatievragers kostenbewust wordt.

De heer Weekers is het met mevrouw Albayrak eens dat er sprake is van procedureel gerommel binnen het Europees besluitvormingskader en vraagt de minister duidelijk te maken welke procedures er nu worden gevolgd.

Het antwoord van de minister

De **minister** schetst de huidige door hem niet te beïnvloeden situatie met een ontwerp-kaderbesluit en een Commissievoorstel. Tijdens de Informele Raad in Newcastle is afgesproken primair te praten over de richtlijn en uiterlijk in december een beslissing te nemen over de ontwerp-richtlijn of, als die nog niet klaar is, het ontwerp-kaderbesluit. Wegens de eerdere

standpuntbepaling van de Kamer heeft de minister niet aan deze discussie deelgenomen. De nationale parlementen worden uitgeschakeld doordat er een ontwerprichtlijn is waarover in het Europees Parlement wordt overlegd met de Europese Commissie en het voorzittende land. Hij beaamt dat Nederlandse ambtenaren in Brussel meespreken en dat de Kamer de ambtenaren als het ware via hem controleert. Het ontwerp-kaderbesluit en de ontwerprichtlijn stemmen met elkaar overeen inzake de soorten te bewaren gegevens en de bewaartermijnen. De minister stelt dat het ontwerp-kaderbesluit conform de daarvoor geldende procedure door andere lidstaten op tafel is gebracht en dat hij niet kan eisen dat het wordt ingetrokken. Wel kan en zal hij, indien lidstaten erover door willen discussiëren, er tijdens de komende JBZ-Raad op wijzen, dat een kaderbesluit bij unanimité moet worden genomen, dat ingevolge de Goedkeuringswet Amsterdam beide Kamers der Staten-Generaal met het ontwerp-kaderbesluit moeten instemmen en dat de kans daarop zeer gering, zo niet nihil is, maar dat er voor richtlijnen een andere besluitvormingsprocedure geldt en dat er in de Tweede Kamer een voorkeur bestaat voor de weg van de richtlijn. Bij richtlijnen geldt onder andere vaak de figuur van een comité voor technische aanpassingen, zoals opgenomen in artikel 5.6 van het Commissievoorstel dat betrekking heeft op aanpassing van de technische bijlage. Het gaat daarbij niet om de bepalingen in artikel 4 van de ontwerprichtlijn over de categorieën gegevens die moeten worden bewaard of om de in artikel 7 neergelegde termijn van bewaring, maar om de specificatie in de bijlage van wat de onderscheiden categorieën inhouden. Het is een kwestie van delegatie van bevoegdheden. Onder andere in besluit 1999/468EEG wordt geregeld onder welke omstandigheden aanpassing kan plaatsvinden. Of aan de criteria wordt voldaan, wordt rechterlijk getoetst. Zo'n comitéprocedure kan zinvol zijn, omdat technische wijzigingen anders pas kunnen worden doorgevoerd als de laatste lidstaat ermee heeft ingestemd, wat lang kan duren. De minister meent dat de comitéregeling inhoudt dat als een meerderheid van de lidstaten voor regeling bij richtlijn is, die weg wordt gevolgd. De bewindsman kan nog niet beoordelen of Nederland alleen zal staan als het zich tegen een comité verzet. Dat zal tijdens de verdere discussie blijken.

In reactie op de bij interruptie gemaakte opmerking dat via comitologie bijvoorbeeld het vastleggen van tussentijdse locaties zou kunnen worden ingevoerd en dat het ongewenst is dat aldus de reikwijdte van het besluit wordt aangepast, wijst de minister erop dat dit mechanisme inherent is aan datgene wat de Kamer zelf wenst: een richtlijn. In de onderhandelingen over het net gepresenteerde Commissievoorstel zal blijken of er een meerderheid voor deze regeling is. Bij interruptie wordt erop gewezen dat Commissaris Frattini al heeft aangekondigd dat via comitologie ook de niet-totstandgekomen gesprekken zullen worden opgeslagen. De minister wil niet op voorhand een standpunt innemen in dezen, omdat men bij onderhandelingen niet vanaf het begin alle kaarten op tafel moet leggen, maar wijst erop dat hij al heeft gemeld dat zijns inziens niet-geslaagde verbindingen niet in de lijsten moeten worden opgenomen. Houdt de comitéprocedure in, dat het mogelijk is om langs deze weg tot drastische uitbreiding van de zorgvuldig afgewogen lijsten van te bewaren gegevens te komen, dan voelt hij weinig voor deze procedure.

De Commissie heeft initiatief- en voorstelrecht. Een Commissievoorstel moet in beginsel worden behandeld, tenzij de Raad het unaniem afstemt. Wordt het niet behandeld, dan kan het langdurig in de Raad blijven circuleren, net als sommige wetsontwerpen bij de Kamer.

In artikel 8 van het Commissievoorstel gaat het wat het «undue delay» betreft, om gegevens die volgens de wet bewaard moet blijven en over de toegankelijkheid waarvan door de officier van justitie wordt beslist conform artikel 126n van het Wetboek van Strafvordering. De uitvoeringswetgeving in Nederland komt nog aan de orde.

Er is een eindeloze discussie mogelijk over nut, noodzaak en proportionaliteit, mede gelet op de kosten. De minister gaat ervan uit dat geen enkel onderzoek in dezen ooit de noodzaak van een opsporingsmiddel kan aantonen, want dat zou betekenen dat er geen opsporing mogelijk zou zijn zonder dat opsporingsmiddel, terwijl voor opsporing verschillende instrumenten ter beschikking staan. Wel is in het Erasmusonderzoek het nut voor opsporingsonderzoek aangetoond van gegevens die nu al worden bewaard. Waar is geconstateerd dat tijdens zwaardere onderzoeken doorgaans niet al binnen de huidige bewaartermijn gerichte behoefte is gebleken aan toegang tot de opgeslagen gegevens, volgt daaruit voor Nederland de theoretische constatering dat het nut van de gegevensopslag voor opsporingsonderzoek zal toenemen als de gegevens langer worden bewaard en dat men selectiever toegang zal vragen, omdat men weet dat de gegevens niet binnen drie maanden worden vernietigd. Uitgaande van het aangetoonde nut, moet worden geconcludeerd dat het wenselijk is dat men op voorhand weet welke gegevens worden bewaard en gedurende welke tijd, zodat men niet afhankelijk is van wat de verschillende providers doen.

In reactie op een interruptie merkt de minister op dat de in artikel 8 EVRM genoemde beperkingen niet van dien aard zijn dat moet worden gelezen: tenzij de democratische rechtsstaat niet kan bestaan zonder deze beperking, is de beperking niet toegestaan. Het gaat in dit artikel om beperkingen die redelijkerwijs nodig zijn om als democratische staat te functioneren. Daartoe behoren ook de strafrechtelijke bescherming van de rechtsorde en de mogelijkheid om criminaliteit tegen te gaan en op te sporen.

Volgens de bewindsman gaat het in dit debat om de constatering dat gegevensopslag wenselijk is en dat opsporingen die zonder opslag mislukken mét opslag slagen. Dat betekent niet dat deze gegevens doorslaggevend zijn. De gegevens zijn een element in de schakel van opsporing en feiten. Vanuit dat gegeven is, uitgaande van de normale duur van onderzoeken, de lengte van de opslag bepalend. Vandaar dat wordt gedacht aan een jaar voor telefoniegegevens en aan opslag van soortgelijke gegevens bij de providers. Waar is geconstateerd dat het bewaren van telefoniegegevens nuttig is, is het bewaren van internetgegevens evenzeer nuttig en wenselijk, zeker nu het steeds meer mogelijk wordt om van telefonie te wisselen naar internet. Dit zal ook gelden voor gegevens over communicatie via mobiele telefoons of andere communicatievormen die mogelijk worden. De mogelijkheden om gegevensopslag te omzeilen moeten zoveel mogelijk worden beperkt. De minister heeft in zijn brief aan de Eerste Kamer in antwoord op vragen van de heer Franken erop gewezen dat het bij de aan de orde zijnde opslag van internetgegevens niet gaat om de grote aantallen waarop de berekeningen van de opslagkosten berustten, maar om een zeer beperkte lijst van gegevens en een zeer beperkt aantal figuren van opsporing. De berekeningen waren gebaseerd op de oorspronkelijke gedachte om ook de routeringsgegevens van de communicatie en de gegevens over bezoeken aan websites op te slaan. Daarvan is afgezien. Het gaat nu om het statische en dynamische IP-adres van degene die de communicatie initieert en van de geadresseerde, de datum en tijd van de internetsessie dan wel de communicatie en enkele gegevens over de apparatuur. Volgens de technici gaat het dan om een vrij gelimiteerde hoeveelheid bestanden.

Vervolgens moet de vraag worden beantwoord wie deze gegevens moet opslaan. In het geval dat de overheid de gegevens op haar kosten centraal opslaat in een kluis, hoeven de providers alleen maar een programma te installeren waarmee de gegevens iedere avond naar de kluis worden gestuurd. De minister vermag niet in te zien dat de opslag van telefoniegegevens wezenlijk afwijkt van de opslag van internetgegevens, al zal door de frequentie waarmee internet wordt gebruikt de omvang ervan groter zijn. Als de opslag geschiedt in een centrale kluis van de overheid,

is primair de vraag of de overheid de capaciteit kan garanderen die nodig is. De providers maken dan alleen kosten voor het verzenden van de gegevens naar de kluis. Zou worden gekozen voor opslag bij de afzonderlijke providers, dan ontstaat er een ander kostenplaatje. In de discussie over de kosten is thans sprake van een misverstand, omdat men uitgaat van verschillende gegevens. De stelling dat het Erasmusrapport niet wetenschappelijk is omdat het op interviews berust, geldt ook voor de bezwaren.

De minister benadrukt dat de toegang tot de opgeslagen gegevens door de nationale wetgever wordt bepaald. Vooralnog zijn voor Nederland van toepassing de bepalingen in artikel 126n t/m u, na en ua van het Wetboek van Strafvordering. Voor de toegang tot de gegevens is een duidelijke verdenking nodig, zodat gericht kan worden gezocht. De heer Kohnstamm stelt terecht dat zal moeten worden bekeken aan welke eisen de opslag moet voldoen om onterechte toegang onmogelijk te maken. De bewindsman is het er mee eens dat de toegang niet moet worden beperkt tot terroristische misdrijven.

Zeker gegeven het gebrek aan ervaring met de opslag van internetgegevens, is de bewindsman niet voor een level playing field in geheel Europa, maar wil hij de termijn voor de opslag om te beginnen op een halfjaar te bepalen. Indien dat nuttig blijkt, kan die dan later worden verlengd tot een jaar. De vernietiging van de opgeslagen gegevens na afloop van de bewaartermijn zal een automatisch onderdeel van de programmatuur moeten zijn, wat bij centrale opslag het best gewaarborgd zal zijn. Overigens kan bij opslag door de overheid de Archiefwet in beeld komen. De opslag wordt in het ontwerp kaderbesluit noch in de ontwerprichtlijn geregeld. Over de vorm waarin deze zal gebeuren, zal ieder land afzonderlijk op het daartoe geëigende moment moeten discussiëren. Bij die discussie zullen de verschillende wetgevingsbelangen aan de orde komen.

Als de overheid moet betalen, is het niet onlogisch om bij gelijkwaardige voorwaarden te kiezen voor de goedkoopste vorm van opslag. Uit een oogpunt van privacy is de toegang op een centrale plaats beter te regelen. Bovendien zal meer gespreide opslag op den duur duurder zijn dan centrale opslag. De kosten van de opslag zijn afhankelijk van de bewaartermijn en het aantal gegevens dat moet worden bewaard. De minister verwacht dat de kosten beheersbaar zijn, maar ook dat de kosten een reden kunnen zijn om voor internetgegevens een andere opslagtermijn te kiezen dan voor telefoniegegevens. Het kostenplaatje is onderdeel van het overleg met de providers. Zodra er een reëel beeld van is, zal hij de Kamer daarover inlichten. De vraag is wat de overheid moet bekostigen: de meerkosten of de normale kosten. Bij telefoontaps is uitgangspunt dat de structurele kosten moeten worden betaald door de provider, omdat het gaat om een normaal onderdeel van diens werkzaamheden, en dat de eventuele kosten van aftappen worden betaald door de overheid, zij het dat recentelijk een besluit is genomen om wat er aan kosten in rekening wordt gebracht te uniformeren. De bewindsman is er zich van bewust dat in de ontwerprichtlijn staat dat de opslagkosten moeten worden betaald door de lidstaten, waarbij dan natuurlijk de vraag is wat die kosten precies zijn.

Onderdeel van het ontwerp kaderbesluit zijn de bepalingen over de rechtshulp. Dat aspect kan niet worden geregeld op basis van de artikelen over de interne markt en de concurrentievoorwaarden op de interne markt. Er wordt van uitgegaan dat ook als de bewaarplicht bij richtlijn wordt geregeld, de rechtshulpbepalingen zullen worden geregeld bij kaderbesluit. Ingaande op de vragen over de effectiviteit beaamt de minister dat het, gegeven de beschikbare communicatiemiddelen, altijd mogelijk is om zich aan de gegevensopslag te onttrekken. Hij heeft er in de stukken op gewezen dat bij communicatie ook de ontvangende kant sporen kan opleveren. Voor de meeste opsporingstechnieken geldt dat er mogelijkheden

zijn om eraan te ontkomen. Het is mogelijk dat bij invoering van deze opslag een bepaald segment van de criminaliteit andere communicatiemiddelen gaat gebruiken, maar zeker als de bewaartermijnen langer zijn, kan men teruggaand in het verleden contacten ontdekken die zijn gelegd op het moment dat de betrokkenen zelf er nog niet aan dachten zich te onttrekken aan de betreffende communicatiewijze.

De minister veronderstelt dat bij het rondetafelgesprek is gebleken dat men bij aansluiting bij de bedrijfsmatige processen te zeer afhankelijk is van de bewaarpraktijk bij iedere provider afzonderlijk en dat daarbij de concurrentieverhoudingen een rol gaan spelen. Het is daarom gewenst om te werken met een uniforme lijst van te bewaren gegevens en een uniforme bewaartermijn. Dat houdt per definitie een afwijking in van wat de bedrijven nu doen.

Een aantal van de heden gestelde vragen komt in wezen aan de orde bij de uitvoeringswetgeving. Het gaat er nu om of de Kamer het redelijk vindt om in Europees verband de opslag te regelen van de op de lijst opgenomen gegevens voor de vermelde duur, eventueel onder de in de ontwerprichtlijn genoemde voorwaarde over de kosten.

Evaluatie is zonder meer zinvol en is in wezen verkapt opgenomen in de comitologieregeling, die inhoudt dat regelmatig wordt geëvalueerd of bepalingen moeten worden aangepast en die voorziet in een eenvoudige methode van aanpassing, die overigens een zorgvuldige beoordeling verdient. De bewindsman meent dat een evaluatie op Europees niveau nodig is. Ook het kaderbesluit, mocht dat er komen, zal een evaluatiebepaling moeten bevatten. Van een horizonbepaling is hij, zeker in het kader van een regeling van de Europese Unie, geen voorstander. Immers, dan kan een enkele lidstaat continuering van de regeling blokkeren.

De minister sluit zijn antwoord af met de vaststelling dat naar zijn mening inhoudelijk kan worden ingestemd met het pakket dat er nu ligt, de vorm waarin het wordt gegoten daargelaten, en met de bewaartermijn van een jaar voor telefoniegegevens en van een halfjaar voor internetgegevens.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
De Pater-van der Meer

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties,
Noorman-den Uyl

De voorzitter van de vaste commissie voor EU-Zaken,
Van Heteren

Adjunct-griffier van de vaste commissie voor Justitie,
De Groot