

Vergaderjaar 2022–2023

**36 244**

## **Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van regels ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen**

**B**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 3 januari 2023

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid<sup>1</sup> hebben in hun commissievergadering van 18 oktober 2022 beraadslaagd over het door de Europese Commissie voorgestelde Voorstel voor een Verordening tot vaststelling van regels ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen<sup>2</sup> en het BNC-fiche van de regering. De leden van de fracties **GroenLinks** en de **PvdA** gezamenlijk hebben naar aanleiding van het voorstel en het BNC-fiche een aantal vragen. De leden van de fractie van de **SP** sluiten zich aan bij de gestelde vragen.

Naar aanleiding hiervan is op 9 november 2022 een brief gestuurd aan de Minister van Justitie en Veiligheid.

De Minister heeft op 16 december 2022 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,  
Van Dooren

<sup>1</sup> Samenstelling:

Backer (D66), De Boer (GL) (*voorzitter*), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Rombouts (CDA), Baay-Timmerman (50PLUS), Van den Berg (VVD), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Dittrich (D66), Doornhof (CDA), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD), Otten (Fractie-Otten) (*ondervoorzitter*), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL), Van Wely (Fractie-Nanninga), Nanninga (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA), Talsma (CU), Hiddema (Fractie-Frentrop) en Krijnen (GL).

<sup>2</sup> COM(2022)209

## **BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID**

Aan de Minister van Justitie en Veiligheid

Den Haag, 9 november 2022

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid hebben in hun commissievergadering van 18 oktober 2022 beraadslaagd over het door de Europese Commissie voorgestelde Voorstel voor een Verordening tot vaststelling van regels ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen<sup>3</sup> en het BNC-fiche van de regering. De leden van de fracties **GroenLinks** en de **PvdA** gezamenlijk hebben naar aanleiding van het voorstel en het BNC-fiche enkele vragen. De leden van de fractie van de **SP** sluiten zich aan bij de gestelde vragen.

De leden zijn net als de regering voorstander van een Europese aanpak van online seksueel kindermisbruik. online seksueel kindermisbruik. Aangezien het internet zich niet houdt aan landsgrenzen, is Europese samenwerking een essentieel onderdeel van de aanpak om dit probleem tegen te gaan. Om die reden verwelkomen de leden de algemene doelstelling van het voorstel. Het invoeren van duidelijke en uniforme EU-regels kan ervoor zorgen dat er efficiënter wordt samengewerkt in het voorkomen en bestrijden van online seksueel kindermisbruik. De leden hebben wel grote bezwaren tegen de door de Commissie gekozen weg, nu deze een grote inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van mensen, terwijl er grote vraagtekens te plaatsen zijn bij de effectiviteit van de regeling, ook ten opzichte van bestaande en mogelijk andere alternatieven. Uit de appreciatie van de regering maken de leden op dat de regering op deze punten ook de nodige zorgen heeft. De leden hebben hierover nog enkele vragen.

Tijdens de technische briefing in de Tweede Kamer vroeg het Directoraat Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving om begrip voor het feit dat ze nog niet alles weten over de verordening.<sup>4</sup> Acht u zich in staat om voldoende te oordelen over het ontwerp van de verordening, terwijl nog niet alle informatie bekend is? Kunt u toezeggen dat u de Eerste Kamer een geactualiseerde appreciatie zal toesturen wanneer de informatie compleet is?

De leden delen voor een heel groot deel de appreciatie van regering inzake de zorgen over het recht op privéleven, het recht op gegevensbescherming, het communicatiegeheim van burgers, de veiligheid van het internet. Kunt u vanuit het oogpunt van proportionaliteit aangeven hoe fundamenteel deze zorgen zijn voor u en de wijze van opstelling richting de commissie bepaald? In het BNC-fiche staat dat bij het detecteren van materiaal van online seksueel kindermisbruik en grooming dat als uitgangspunt moet gelden dat een inbreuk op privacy, veiligheid en het communicatiegeheim alleen plaats mag vinden in gevallen waarin dit strikt noodzakelijk, proportioneel en omkleed met waarborgen is. Op welke punten vindt u dat de verordening hieraan nog niet voldoende voldoet; en op welke punten wel?.

Tevens lezen de leden in het BNC-fiche dat de regering zich ervoor inzet om beter inzicht te krijgen over de verhouding met de grondrechten en de zorgen omtrent de risico's voor de bescherming van de verschillende grondrechten te adresseren. Wil dit zeggen dat u zich actief gaat verzetten

<sup>3</sup> COM(2022)209

<sup>4</sup> Technische briefing in de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 4 oktober 2022: Europese Verordening ter voorkoming en bestrijding van seksueel kindermisbruik | Debat Gemist (tweedekamer.nl)

tegen de vormgeving van het verplichte detectiebevel en de aantasting van end-to-end encryptie?

De nationale coördinerende autoriteiten moeten volgens de verordening bij een rechter of onafhankelijke administratieve autoriteit vragen om het uitvaardigen van een verwijderings- detectie- of opsporingsbevel. Kunt u nader duiden waarom een dergelijke systematiek niet goed past in het Nederlandse bestuursrecht, maar beter in het strafrecht?

Hoe beoordeelt u het gegeven dat de verordening nieuwe nationale en Europese instanties in het leven roept, terwijl er op dit moment in alle lidstaten al functionerende instanties zijn die de verspreiding van kinderpornografisch materiaal bestrijden, zoals in Nederland de Autoriteit Online Terroristisch en Kinderpornografisch Materiaal (ATKM)?

Een wettelijk vastgelegde rol voor bedrijven om grooming zelf op te sporen vindt u niet passend. Daarnaast is het wat u betreft het gebruik door interpersoonlijke communicatiediensten van language identifiers als indicatoren om grooming op te sporen. Dergelijke software kan worden misbruikt voor andere doeleinden. Gaat u hierin alternatieven voorstellen? Zo ja welke?

De verwachting is dat andere lidstaten een overwegend positieve houding zullen hebben ten opzichte van het voorstel. U bent daarentegen, naar interpretatie van de leden, bijzonder kritisch. Kunnen de leden ervan op aan dat u zich sterk zal verzetten tegen dit voorstel in huidige vorm gelet op de inbreuk van fundamentele rechten?

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien uw reactie – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

Voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid  
M.M. de Boer

## BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2022

In uw brief d.d. 9 november 2022 (kenmerk 172205U) bericht u over de beraadslaging van uw Commissie over het voorstel van de Europese Commissie voor een Verordening tot vaststelling van regels ter voorkoming en bestrijding van seksueel kindermisbruik. U formuleert verschillende vragen over het voorstel en het BNC-fiche van de leden van GroenLinks en de PvdA, gesteund door de SP. Deze vragen beantwoord ik hieronder.

*Vragen van GroenLinks, PvdA en SP:*

*Tijdens de technische briefing in de Tweede Kamer vroeg het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving om begrip voor het feit dat ze nog niet alles weten over de verordening. Acht u zich in staat om voldoende te oordelen over het ontwerp van de verordening, terwijl nog niet alle informatie bekend is? Kunt u toezeggen dat u de Eerste Kamer een geactualiseerde appreciatie zal toesturen wanneer de informatie compleet is?*

### **Antwoord**

Op 11 mei 2022 heeft de Europese Commissie een voorstel gepubliceerd voor een Verordening tot vaststelling van regels ter voorkoming en bestrijding van seksueel kindermisbruik. Zoals gebruikelijk wordt in Brussel over het voorstel van de Europese Commissie nu gesproken binnen de Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) Raadsformatie van de Raad van de Europese Unie. De inzet voor Nederland is vastgelegd in het BNC-fiche dat in reactie op het voorstel van de verordening met het parlement is gedeeld.<sup>5</sup> Daarnaast draagt het kabinet het standpunt uit dat Nederland voorstellen die end-to-end encryptie onmogelijk maken niet steunt, conform de motie Van Raan c.s.<sup>6</sup> Wanneer het onderwerp op de JBZ-raad wordt geagendeerd, wordt het parlement via de geannoteerde agenda voor de Raad geïnformeerd. Het parlement zal tevens voorafgaand worden geïnformeerd indien een afwijkend standpunt van het BNC-fiche zou worden ingenomen en over de tot stand gekomen raadspositie.

*De leden delen voor een heel groot deel de appreciatie van regering inzake de zorgen over het recht op privéleven, het recht op gegevensbescherming, het communicatiegeheim van burgers, de veiligheid van het internet. Kunt u vanuit het oogpunt van proportionaliteit aangeven hoe fundamenteel deze zorgen zijn voor u en de wijze van opstelling richting de commissie bepaald? In het BNC-fiche staat dat bij het detecteren van materiaal van online seksueel kindermisbruik en grooming dat als uitgangspunt moet gelden dat een inbreuk op privacy, veiligheid en het communicatiegeheim alleen plaats mag vinden in gevallen waarin dit strikt noodzakelijk, proportioneel en omkleed met waarborgen is. Op welke punten vindt u dat de verordening hieraan nog niet voldoende voldoet; en op welke punten wel?*

### **Antwoord**

Nederland steunt het uitgangspunt uit het voorstel dat zowel Europese overheden als aanbieders van hostingdiensten en interpersoonlijke

<sup>5</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 22 112, nr. 3455

<sup>6</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 25 643, nr. 885

communicatiediensten een verantwoordelijkheid hebben bij het voorkomen en bestrijden van online seksueel kindermisbruik. Tegelijkertijd maken de maatregelen uit de voorgestelde verordening een inbreuk op een aantal grondrechten. Een inbreuk op grondrechten mag alleen als deze noodzakelijk (relevant om het beoogde doel te bereiken) is en voldoet aan de eisen van proportionaliteit (staat het belang in verhouding tot de inbreuk) en subsidiariteit (kan het doel ook met een minder ingrijpend middel worden bereikt?). Daarnaast moet worden voldaan aan de bijzondere eisen van de Grondwet. Daarbij gaat het om eisen voor inbreuken op het recht op vrijheid van meningsuiting opgenomen in artikel 7, derde lid van de Grondwet, het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer opgenomen in artikel 10 van de Grondwet en het recht op eerbiediging van het telecommunicatiegeheim opgenomen in artikel 13 van de Grondwet. Het kabinet zal de voorgestelde maatregelen die het berichtenverkeer betreffen vanuit deze perspectieven steeds kritisch bezien, speciaal die maatregelen die ook zien op interpersoonlijk berichtenverkeer. In het bijzonder in dit verband geldt dat Nederland voorstellen die end-to-end encryptie onmogelijk maken, niet steunt, conform de motie-Van Raan c.s.

Een ander specifiek aandachtspunt voor het kabinet zijn de voorstellen op het gebied van *grooming*. De opsporing van *grooming* is complex, omdat het hierbij gaat om tekst waarbij de inhoud en de interpretatie afhankelijk zijn van de context. In Nederland is het detecteren van *grooming* exclusief belegd bij opsporingsinstanties. Nederlands wil dit zo houden. In de onderhandelingen wordt dit standpunt actief uitgedragen.

*Tevens lezen de leden in het BNC-fiche dat de regering zich ervoor inzet om beter inzicht te krijgen over de verhouding met de grondrechten en de zorgen omtrent de risico's voor de bescherming van de verschillende grondrechten te adresseren. Wil dit zeggen dat u zich actief gaat verzetten tegen de vormgeving van het verplichte detectiebevel en de aantasting van end-to-end encryptie?*

#### **Antwoord**

Om beter inzicht te krijgen in de werking van het detectiebevel en de inbreuk die daarmee wordt gemaakt op grondrechten, worden kritische vragen gesteld over het detectiebevel. Die vragen zien vooral op hoe een detectiebevel past binnen een proportionele en efficiënte aanpak om de opslag en verspreiding van materiaal van online seksueel kindermisbruik tegen te gaan en het effect op de veiligheid van communicatie en andere data. In de onderhandelingen over de voorgestelde verordening is duidelijk gemaakt dat Nederland voorstellen die end-to-end encryptie onmogelijk maken niet steunt, conform hierboven reeds genoemde motie Van Raan c.s. Zo heeft Nederland reeds voorgesteld om in de verordening het onmogelijk maken van end-to-end encryptie expliciet uit te sluiten. Overige maatregelen – die end-to-end encryptie niet onmogelijk maken – worden telkens bezien vanuit grondrechtelijk perspectief en beoordeeld op noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit.

*De nationale coördinerende autoriteiten moeten volgens de verordening bij een rechter of onafhankelijke administratieve autoriteit vragen om het uitvaardigen van een verwijderings- detectie- of opsporingsbevel. Kunt u nader duiden waarom een dergelijke systematiek niet goed past in het Nederlandse bestuursrecht, maar beter in het strafrecht?*

#### **Antwoord**

De nationale coördinerende autoriteit moet volgens de voorgestelde Verordening bij een rechter of onafhankelijke administratieve autoriteit een verzoek indienen tot het uitvaardigen van een detectiebevel, een

verwijderingsbevel of een blokkeringsbevel. Indien ervoor wordt gekozen de Verordening binnen het bestuursrecht vorm te geven, zal er een bestuursorgaan moeten worden aangewezen als coördinerende autoriteit. Dit bestuursorgaan zou vervolgens op grond van de voorgestelde verordening een ander bestuursorgaan of een rechter moeten vragen om de genoemde bevelen uit te vaardigen. De Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) gaat er in principe van uit dat een bestuursorgaan een besluit neemt, waartegen vervolgens rechtsbescherming bij de bestuursrechter openstaat. De vraag rijst dus hoe een systeem waarbij een bestuursorgaan bij een ander bestuursorgaan of bij een rechter een verzoek moet indienen tot het uitvoeren van een bevel, zich tot de Awb verhoudt. Met de opmerking in het BNC-fiche dat die figuur beter in het strafrecht past, is beoogd tot uitdrukking te brengen dat het in het strafrecht vaker voorkomt dat voor de uitoefening van ingrijpende bevoegdheden door de officier van justitie een machtiging van de rechter-commissaris is vereist.

*Hoe beoordeelt u het gegeven dat de verordening nieuwe nationale en Europese instanties in het leven roept, terwijl er op dit moment in alle lidstaten al functionerende instanties zijn die de verspreiding van kinderpornografisch materiaal bestrijden, zoals in Nederland de Autoriteit Online Terroristisch en Kinderpornografisch Materiaal (ATKM)?*

### **Antwoord**

Het voornemen tot oprichting van een EU-centrum beziet het kabinet positief. Een EU-centrum zou een centrale rol kunnen spelen in een gezamenlijke aanpak van de verspreiding van materiaal van seksueel kindermisbruik. Het kabinet ondersteunt ook het in de verordening opgenomen voorstel tot het aanwijzen van een nationale coördinerende autoriteit in elke lidstaat die verantwoordelijk is voor de toepassing en handhaving van de verordening. Het is van belang dat de EU-verordening complementair is aan de werkzaamheden van de reeds goed functionerende instanties die zich bezig houden met de bestrijding van online seksueel kindermisbruik. Nederland zal tijdens de onderhandelingen daarom inzetten op de mogelijkheid bestaande instanties te benutten, zodat niet onnodig nieuwe instanties hoeven te worden opgericht.

*Een wettelijk vastgelegde rol voor bedrijven om grooming zelf op te sporen vindt u niet passend. Daarnaast is het wat u betreft het gebruik door interpersoonlijke communicatiediensten van language identifiers als indicatoren om grooming op te sporen. Dergelijke software kan worden misbruikt voor andere doeleinden. Gaat u hierin alternatieven voorstellen? Zo ja welke?*

### **Antwoord**

Het voorstel is technologisch neutraal opgesteld en geeft geen specificatie van welke technologie moet worden gebruikt. Het kabinet wil niet dat het voorstel leidt tot algemene monitoring en zet zich in – als definitief wordt besloten tot opname van het detectiebevel in de verordening en bij het selecteren van passende technologieën – voor goede waarborgen om te voorkomen dat materiaal onterecht als seksueel kindermisbruik wordt aangemerkt, zeker wanneer hierbij automatische besluitvorming wordt toegepast. Op dit moment wordt parallel aan de beoordeling van de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van het voorstel, in het algemeen verkend met welke technologieën de verplichtingen uit de voorgestelde verordening zouden kunnen worden vervuld.

*De verwachting is dat andere lidstaten een overwegend positieve houding zullen hebben ten opzichte van het voorstel. U bent daarentegen, naar interpretatie van de leden, bijzonder kritisch. Kunnen de leden ervan op*

*aan dat u zich sterk zal verzetten tegen dit voorstel in huidige vorm gelet op de inbreuk van fundamentele rechten?*

**Antwoord**

Onder de lidstaten is brede steun voor het doel van het voorstel om online seksueel kindermisbruik tegen te gaan en de noodzaak voor Europese, verplichtende regels voor de platformen om snel en effectief te kunnen optreden. Een aantal lidstaten heeft aandacht gevraagd over mogelijke inbreuken op fundamentele rechten, waaronder privacy. Ook hebben lidstaten verzocht oog te hebben voor de relatie tot andere voorstellen zoals die voor Terroristische Online Inhoud en Digital Service Act. In de onderhandelingen adresseert het kabinet de zorgen over het verplicht detecteren van materiaal van seksueel kindermisbruik en grooming in relatie tot bepaalde grondrechten. Het kabinet zet zich ervoor in dat materiaal van seksueel kindermisbruik effectief kan worden bestreden, maar dat de inbreuk op grondrechten alleen plaatsvindt wanneer deze strikt noodzakelijk is, voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit en is omkleed met waarborgen. In de onderhandelingen over de voorgestelde verordening is aangegeven dat Nederland voorstellen die end-to-end encryptie onmogelijk maken niet steunt, conform de motie Van Raan c.s.

De Minister van Justitie en Veiligheid,  
D. Yeşilgöz-Zegerius