
Vergaderjaar 2004–2005

23 490

Ontwerp-besluiten Unie-Verdrag

AT

VERSLAG VAN EEN MONDELING OVERLEG

Vastgesteld 6 september 2005

De bijzondere commissie voor de JBZ-Raad¹ heeft op 28 juni 2005 overleg gevoerd met minister Donner van Justitie over het ontwerp-kaderbesluit over bewaring van gegevens (JBZ-dossier 4.0.6) en het agentschap voor de fundamentele rechten van de Europese Unie.

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand stenografisch verslag uit.

De griffier van de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad,
Van Dooren

Samenstelling: Holdijk (SGP), Wagemakers (CDA), Jurgens (PvdA), Dees (VVD), De Wolff (GL), Van de Beeten (CDA), Broekers-Knol (VVD), Hessing (LPF), Middel (PvdA), Kox (SP), Engels (D66) (voorzitter), Pruiksma (CDA), Franken (CDA) (plv. lid).

De **voorzitter**: Ik open de vergadering en heet u allen welkom. Laten wij onze tijd goed besteden. Wij bespreken de brief van de minister als reactie op een verzoek van deze commissie voor een gesprek. In een procedurevergadering eerder vandaag hebben wij besloten om in dit overleg drie onderwerpen te bespreken. De eerste twee betreffen zowel de procedurele als inhoudelijke kant van het ontwerp-kaderbesluit over de bewaring van communicatiegegevens en het derde punt betreft het EU-bureau voor de grondrechten.

1. Ontwerpkaderbesluit over de bewaring van gegevens die zijn verwerkt en opgeslagen in verband met het aanbieden van openbare elektronische-communicatiediensten of gegevens in openbare communicatienetwerken met het oog op het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten, daaronder begrepen terrorisme

De **voorzitter**: Zoals wij hebben afgesproken zal de heer Jurgens over de procedurele kant van het ontwerp-kaderbesluit het woord voeren en de heer Franken over de inhoudelijke kant.

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Ik heb begrepen dat het de minister niet zo goed uitkwam om op dit moment met ons te vergaderen. Gezien zijn verplichtingen heb ik daar wel begrip voor. De minister had bovendien nog wat inhoudelijke argumenten om er later over te spreken, maar mijn fractie vindt het ene doen en het andere niet laten ook horen tot de goede Nederlandse gebruiken. Wat wij nu laten, zullen wij zeker in september oppakken.

Ik denk dat er gelet op onze briefwisseling toch wel sprake is van een verschil van mening tussen onze Kamer en de minister. In zijn brief van 20 juni jl. aan onze Kamer schetst hij ons hoe het is om als minister te moeten onderhandelen in de JBZ-Raad, stelt hij dat het dan zeker niet gemakkelijk is als de Eerste Kamer of de Tweede Kamer hem de handen bindt en merkt hij vervolgens op dat hij in het kader van zijn verantwoordelijkheid als vertegenwoordiger van de Nederlandse regering toch wel enige ruimte moet hebben. Daar kunnen wij lang over praten. De verantwoordingsplicht van de minister aan beide Kamers is zeer algemeen omschreven en het is dan ook aan de Kamers om uit te maken wat daar de grenzen van zijn. Als een van de Kamers op een bepaald ogenblik de minister sterk zou afraden of zelfs zou verbieden om aan een bepaalde bespreking deel te nemen, dan zou de minister op zijn strepen kunnen gaan staan en zeggen dat hij dat wel mag, maar de kans op een forse aanvaring met die Kamer is dan wel groot. Dat is nu eenmaal inherent aan ons staatsrechtelijk systeem dat ik op zich nog steeds heel juist vind.

Het is de vraag of hetgeen de minister stelt ook inhoudelijk gezien wel juist is en daar zou ik liever dan over die staatsrechtelijke kant over willen spreken. De brief van de minister d.d. 24 mei jl. (nr. 374) bevatte een bijlage over het ontwerp-kaderbesluit opslag gegevens dat op 2 en 3 juni in de laatste JBZ-raad voorlag waarin op blz. 3 bovenaan staat: De Raad wordt verzocht in te stemmen met de aanpak van het Voorzitterschap betreffende artikel 2... Dat zijn voor dit soort stukken ook de normale teksten. In feite wordt er lopende de besprekingen bij de verschillende landen gepeild of zij kunnen instemmen met bepaalde interim-teksten, nieuwe tekstvoorstellen, enz. Als de minister in de JBZ-Raad zegt daarmee in te stemmen, heeft hij zich daarmee ook wel politiek gebonden. De brief van onze Kamer was bedoeld om dat te voorkomen en niet alleen om de minister gezichtsverlies te besparen als de Eerste Kamer gebruik zou maken van haar recht om een voorbehoud te maken. Er is ook de grootste oppositiepartij veel aan gelegen om de minister dergelijk gezichtsverlies te besparen. Daarom kondigen wij graag tijdig aan dat de ontwikkeling

van dit dossier voor ons de verkeerde kant op gaat. Artikel 2 gaat over de omvang van de bevoegdheden tot het vorderen van gegevens, de duur van de opslag, e.d. en wij vinden het prettig om de minister op dit moment te verzoeken – wij gebruiken die formulering ook heel netjes – om niet in te stemmen met het verzoek van het Voorzitterschap zoals ik dat net heb weergegeven. Als ik dat verzoek leg naast de brief van de minister van 20 juni jl. dan moet ik constateren dat dit soort gesprekken in de JBZ-Raad en overigens ook in alle andere raden van de EU niet zo vrijblijvend is. Wil je vooruitgang boeken, dan zal de Voorzitter, wie dat ook moge zijn, nu en dan wel moeten constateren of hij op een bepaald moment instemming geniet van de lidstaten. Als een lidstaat niet kan instemmen, zal de vertegenwoordiger ervan dat ook moeten zeggen. Als hij van Nederland geen instemming krijgt, wetend dat ook de minister zelf daar niet het laatste woord over heeft, kan dat betekenen dat men toch heel ver gaat in verdere onderhandelingen om uiteindelijk op een «neen» van Eerste Kamer of Tweede Kamer te stuiten. Als je dit stuk leest, vind ik dat de brief van 20 juni daarom toch enigszins moet worden gerelativeerd. Er is wel degelijk sprake van onderhandelingen en niet van een totaal open gedachtewisseling, want die zouden wij de minister nooit willen onthouden. Volgens ons kan het worden gezien als basis voor de onderhandelingen die de Nederlandse regering bindt, in ieder geval in politieke zin. Dat willen wij, in ieder geval bij dit dossier, graag voorkomen.

De **voorzitter**: Ik heb begrepen dat de minister voordat ik het woord geef aan de heer Franken eerst op dit procedurele aspect wil reageren en ik geef hem daartoe graag de gelegenheid.

Minister **Donner**: Graag, voorzitter, want ik denk dat er nog een ander misverstand bestaat. Als de heer Jurgens de tweede alinea van de brief van 20 juni leest, zal hij moeten constateren dat dit helemaal overeenkomt met hetgeen hij zojuist heeft gezegd. Waar de Kamer instemmingsrecht heeft, erken ik volledig dat de minister zich in de Raad niet kan binden. In de brief die ik kreeg, stond echter dat de minister niet diende deel te nemen aan de beraadslagingen in de JBZ-Raad. Dat zou betekenen dat ik dan überhaupt niet in die vergaderingen aanwezig kan zijn of daar mijn mond zou moeten houden. In dat geval zou de Kamer gaan zitten op de stoel van de minister in dezen. Dat is dus heel iets anders dan een discussie over het instemmingsrecht.

Als ik in die vergadering mijn mond had gehouden, zou juist het beeld zijn ontstaan dat Nederland instemde met de algemene teneur. De overgrote meerderheid was het namelijk eens met een bepaalde regeling. Ik heb daarom mijn mond wel opengedaan en gezegd dat ik mij in die zin niet kon binden omdat in Nederland nog volop een discussie gaande is over zaken die de proportionaliteit raken en dat ik, dat Nederland op dat punt dan ook nog geen standpunt naar voren kon brengen. Ik heb dat ook nadrukkelijk gezegd in mijn bespreking met de Tweede Kamer en er zijn bovendien ook nog enkele moties over aangenomen. Ik heb die mijns inziens ook in die zin uitgevoerd. In ieder geval lijkt mij niets gevaarlijker dan je mond te houden in dit soort bijeenkomsten, omdat dan toch echt het beginsel «wie zwijgt, stemt toe» gaat gelden.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik kan een eind meegaan in de opmerking van de minister dat onze opmerking over het niet deelnemen aan de beraadslagingen ietwat te ruim is geweest. Er is echter nog wel een verschil tussen het deelnemen aan de beraadslagingen en de formele instemming. Onze gedachte was dat tekenen van instemming van de kant van de minister ook al tijdens die beraadslagingen konden worden gegeven en dat wilden wij voorkomen.

Minister **Donner**: Ik ben het met u eens dat je na een formele instemming niet meer terug kan, maar je zit nu eenmaal in zo'n discussie en dan moet je mede proberen om, zeker als je deel uitmaakt van een kleine minderheid van lidstaten die überhaupt niets of een voorstel van de Commissie wilde en ook die Commissie deelnam aan de beraadslagingen onverminderd het punt dat zij terzake nog een voorstel zou doen, iets van je standpunt in te brengen. Zo heb ik in ieder geval geprobeerd verschillen in bewaringstermijn tussen internet- en telecommunicatieverkeer in te brengen, want dat leek mij een zeer wenselijke splitsing, zij het onder de expliciete vermelding dat ook dit punt onder het beslag lag van een discussie met beide Kamers der Staten-Generaal.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik dank de minister voor deze nadere toelichting. Ik had het wellicht kunnen opmaken uit het verslag, ware het niet dat telkens als een land het woord voerde het woord «deleted» enige malen is geprint. Waarschijnlijk is de heer Donner dan ook enige malen verwijderd!

De **voorzitter**: Dit punt lijkt mij nu voldoende besproken en ik geef dan ook het woord aan collega Franken.

De heer **Franken** (CDA): Voorzitter. Allereerst wil ik graag mijn erkentelijkheid betuigen voor het feit, dat wij nu met de minister over dit onderwerp van gedachten kunnen wisselen. Op 15 februari 2005 en 22 februari 2005 heeft dit onderwerp op de agenda gestaan van het JBZ-overleg, waarbij mede namens de CDA-fractie kritische vragen zijn gesteld. De minister van Justitie heeft hierop bij brief van 5 april 2005 geantwoord, maar deze beantwoording is door de gehele JBZ-commissie niet bevredigend geacht. Het ligt dan ook voor de hand om de belangrijkste punten uit de discussie nog eens kort de revue te laten passeren. Ik ga ervan uit en ben mij er terdege van bewust, dat de bestrijding van ernstige strafbare feiten en zeker van terrorisme van eminent belang is en zeker ook in het algemeen belang offers vraagt van de burger. Dit neemt niet weg, dat de wenselijke reikwijdte van een eventuele preventieve bewaarplicht enerzijds afhankelijk is van de klaarblijkelijke behoefte aan verkeers- en locatiegegevens bij de opsporingsdiensten en Justitie in concrete gevallen en anderzijds van de weging van de gevolgen van zo'n algemene bewaarplicht voor de persoonlijke levenssfeer van burgers en van de praktische en financiële gevolgen voor telecommunicatieaanbieders en de overheid. Daarbij geldt dan nog dat een eventueel aan de aanbieders op te leggen bewaarplicht beperkt dient te zijn tot uitsluitend gegevens die ten behoeve van commerciële of zakelijke doeleinden worden bewaard. Blijkens de gewisselde documenten, zowel in Brussel als in Den Haag, blijkt niet dat er een afweging is gemaakt, waarmee met de genoemde factoren serieus wordt rekening gehouden. In de eerste plaats is niet duidelijk wat onder «verkeersgegevens» moet worden verstaan. Er zijn namelijk twee niveaus waarop men iets kan vastleggen. Ten eerste met betrekking tot de adressering en het tijdstip – wie heeft wanneer waarheen iets verzonden – en ten tweede met betrekking tot het «loggen» van de inhoud van het verkeer, het wat. Aan de hand van deze «verkeersgegevens» kan men zien, dat de machine heeft aangestaan, maar niet wie deze heeft bediend of dat degene die de machine bediende op een bepaald tijdstip aanwezig was. Het is immers mogelijk dat er meerdere gebruikers schuilgaan achter één IP-adres. In veel bedrijven wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van «network adress translation» waardoor alle werknemers via één IP-adres naar buiten gaan. Dat doet men om security-redenen om te voorkomen, dat er vanaf internet een aanval op individuele computers van dat bedrijf zal worden gedaan. Zij laten dus al het verkeer via een centrale firewall lopen. Men kan aan de hand van verkeersgegevens dus weten van welke webserver een machine iets opvraagt, maar niet of de gebruiker het zelf

onder ogen heeft gekregen of welke website op die server het betreft en of het wel die webserver was of een andere dienst op diezelfde machine. Als men zich alleen richt op het vastleggen van de adressering en tijdstippen kan men dus nauwelijks iets relevant waarnemen.

Wat de inhoud van het verkeer betreft heeft de minister aangegeven, dat het niet de bedoeling is om van de inhoud van door middel van telecommunicatie verzonden berichten kennis te nemen. Toch zou volgens de overgelegde stukken de stelselmatige kennisneming van verkeers- en locatiegegevens de mogelijkheid bieden een min of meer volledig beeld te krijgen van bepaalde aspecten van iemands leven. In dat geval zou sprake zijn van een inbreuk op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en dat is mijn tweede punt.

Een inbreuk op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan op grond van art. 8, tweede lid, van het EVRM gerechtvaardigd zijn, wanneer deze beperking bij de wet is voorzien en dit in het belang van enkele genoemde doelen «in een democratische samenleving noodzakelijk» is. Dit noodzaakcriterium wordt in de rechtspraak van het Europese Hof in Straatsburg nader ingevuld aan de hand van de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en van een «pressing social need». In de bijdrage van mijn fractie voor de brief van de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad van 22 februari 2005 heb ik namens mijn fractie hierover vragen gesteld, die helaas niet zijn beantwoord. Ik heb hier cijfervoorbeelden genoemd waaruit blijkt dat – in ieder geval ook voor de Nederlandse situatie – een redelijke verhouding tussen doel en middelen ontbreekt, omdat de bewaarplicht niet alleen ongeschikt, maar ook niet nodig is en voor de betrokkenen een onredelijke belasting betekent. Gezien het volume van de te bewaren gegevens, vooral op het gebied van het internet, zal een zinvolle interpretatie van de gegevens totaal onmogelijk zijn. Wat betreft de hoeveelheid data die volgens het besluit werkelijk zouden moeten worden bewaard, geeft de rapporteur van het Europees Parlement Alexander Nuno Alvaro, een aardig voorbeeld. Hij geeft aan – ik heb dat geverifieerd bij kenners van telecommunicatie en internetcommunicatie en mij is gebleken, dat dit voorbeeld op juiste berekeningen is gebaseerd – dat in het net van een grote internetserverprovider bij de huidige verkeersintensiviteit reeds een hoeveelheid van 20 000–40 000 Terabyte wordt gegenereerd. Dat is een gegevensvolume dat met ongeveer 4 mln. kilometer gevulde dossierordners overeenkomt; tien dossierstapels die elk van de aarde tot de maan zouden reiken. Uit deze geweldige hoeveelheden verkeer zouden de verkeersgegevens van alle klanten moeten worden gedestilleerd, naar schatting 7% van de totale hoeveelheid. Maar omdat de netwerken van providers het verkeer van klanten via heel veel verschillende servers afhandelen, kunnen de complete verkeersgegevens van een klant alleen worden bemachtigd door een volledige tap op elke klant te zetten, dus inclusief de inhoud. Daaruit moet de provider dan de verkeersgegevens destilleren. Zonder extreem complexe en zeer kostbare databases zou een zoekoperatie op deze gegevens met gebruik van de thans bestaande techniek 50 tot 100 jaar duren. Blijkens informatie uit Nederland is mij gebleken, dat bij het routeringsknooppunt van Nederland – waar alle communicatiegegevens bij elkaar komen – de 50Gb-grens reeds is overschreden. Dit betekent dat alle providers van Nederland samen in totaal meer dan 50Gb per seconde zouden moeten opslaan en bewerken om er de verkeersgegevens uit te destilleren. De huidige datastroom in het verkeersknooppunt beslaat 10 cd-rom's of anderhalve dvd per seconde en deze hoeveelheid neemt naar ieders verwachting de komende jaren alleen maar verder toe, bijvoorbeeld door de opkomst van internetvideo. Echter ook wanneer men een uitsplitsing van de opslag over een aantal dienstenaanbieders realiseert, zal het aantal gegevens gigantisch zijn en zullen de kosten zodanig toenemen, dat daarmee het criterium van proportionaliteit wordt geschonden. In de stukken van het ministerie wordt een beroep gedaan

op een berekening van KPMG Informatie Risk Management, waarbij is uitgegaan van een internetverkeer in Nederland van gemiddeld 25Gb per seconde. Dit gegeven berust op een aanname in het Stratix-rapport van augustus 2003 en blijkt, zoals uit mijn eerder aangegeven voorbeelden blijkt, inmiddels alweer te zijn verdubbeld.

Een ander aspect is nog, dat de verkeersgegevens van internetverkeer die wel zouden kunnen worden vastgelegd onbruikbaar zijn voor analyse achteraf. Er kan bijvoorbeeld geen verschil worden gemaakt tussen de ene mail en de andere. Ook zijn ze niet bruikbaar als bewijsmateriaal omdat ze eenvoudig vervalst en gemanipuleerd kunnen worden. In het klassieke vaste telefoonnetwerk lijkt dit punt gemakkelijker te kunnen worden opgelost en in beeld gebracht, maar ook hier hebben de ontwikkelingen de laatste jaren verre van stilgestaan. Op technisch niveau is de klassieke telefonie immers aan het einde van haar bestaan. Vaste telefonie is naar verwachting van de sector binnen enkele jaren vrijwel volledig opgeslokt door VoIP, voice over IP, waarmee telefonie internet is geworden en de beoogde traceerbaarheid die nu nog bij telefonie mogelijk is, verdwijnt. Ook mobiele telefonie is aan het overgaan op internetgedreven technologie, zoals UMTS, waarmee gesprekken op ieder gewenst moment ook via niet traceerbaar dataverkeer zijn te voeren. Telefonieverkeersgegevens zijn dus binnenkort net zo goed niets meer waard voor de opsporing. Een technisch aspect dat in dit verband van groot belang is, is dat het internet dankzij de door de Europese Unie gepromote IPv6-standaard, binnenkort wordt voorzien van 10 tot de macht 38 IP-nummers, die in grote en kleine blokken worden uitgedeeld. Dat is een miljard keer een miljard keer een miljard keer meer adressen dan vandaag de dag. Daarmee zal het fenomeen van het eenmalige IP-adres zijn ingang doen: voor ieder verschillend mailtje gebruikt men automatisch een ander IP-adres, voor het bezoeken van het web per site desnoods weer een ander. In een dynamische netwerktopologie zoals het internet die iedere dag verandert, leidt dat tot het volledig vaporiseren van informatie in een tijdsbestek van dagen. Gegevens willen bewaren is dan volledig een virtuele activiteit.

Voorzitter. Ik kom op mijn derde punt. Van effectiviteit van de maatregel kan echt geen sprake zijn. Voor diegenen, die niet zijn gesteld op inmenging van de overheid, of ze nu kwaad in de zin hebben of niet, is het heel triviaal om maatregelen te nemen om echt alle informatie voor die overheid onzichtbaar te maken. Met de meest eenvoudige middelen die op ieder systeem aanwezig zijn – zoals het gebruik maken van webmail, het sturen van een mail via een eigen mailserver of een machine buiten Europa, het plaatsen van informatie op een publieke website, het gebruik van een proxy of het versleutelen van het volledige verkeer – verdwijnt ieder restantje van betekenis uit de toch al niet zinnig interpreteerbare gegevens. Het vastleggen van internetverkeer en telefonieverkeer zal voor het tegenhouden of achteraf aanpakken van kwaadwillenden geen enkel positief resultaat hebben; zij omzeilen een dergelijke naïeve beleidsmaatregel bijzonder gemakkelijk. Bovendien zal de wetenschap dat communicatiegegevens van iedereen worden vastgelegd, het gedrag van burgers zodanig veranderen dat er straks minder bruikbare justitiële informatie zal zijn dan nu. Het aftappen van een internetverbinding zal dan niet meer zinvol mogelijk zijn. Voor mobiele telefonie trouwens geldt in de huidige situatie ook dat je er eenvoudig anoniem mee kunt bellen. De omloopsnelheid van mobiele telefoons is op dit moment 16 maanden: veel jonge mensen nemen zelfs vaker een nieuw mobiel apparaat, niet zelden ook met een nieuw nummer. Telefoons worden vaak tweedehands verkocht en SIM-kaarten met een nieuw nummer kosten vrijwel niets meer. Voor een crimineel is het geen enkele moeite om regelmatig van nummer te veranderen. En ook zonder wisselen kun je anoniem zijn, ondermeer door het doorkoppelen via een aantal 0909-nummers. Er zijn

veel van dat soort nummers die goedkope verbindingen leveren, ook naar het buitenland. Met UMTS kan men gewoon VolP-bellen over de datalijn en dat is niet traceerbaar. Van belang is wel, dat de verplicht opgeslagen gegevens aantrekkingskracht zullen uitoefenen op criminele en misschien zelfs ook op commerciële gebruikers. Het bewaren van zoveel gegevens brengt een enorm veiligheidsrisico met zich.

Voorzitter. Graag ontvang ik commentaar van de minister op deze opmerkingen met betrekking tot de proportionaliteit en de effectiviteit van de voorgestelde maatregel. In dit verband teken ik aan, dat de minister op mijn vragen over dit onderwerp in zijn brief van 22 februari van dit jaar heeft gewezen op een onderzoek dat op zijn initiatief door de Erasmus Universiteit is ingesteld naar nut en noodzaak van de bewaring van telecommunicatiegegevens ten behoeve van de criminaliteitsbestrijding. Daarbij heeft hij aangegeven, dat dit onderzoek inzicht zou moeten verschaffen in de samenstelling van de verkeersgegevens die door politie en justitie worden gevorderd, alsook in het belang van de verschillende gegevens voor het resultaat van het opsporingsonderzoek. Bovendien zou dit onderzoek duidelijkheid moeten verschaffen over welke effecten een bewaarplicht heeft op de doorlooptijden van strafvorderlijke onderzoeken. Deze vragen gaan echter geheel voorbij aan mijn opmerkingen over de effectiviteit van de bewaarplicht en houden geen enkel verband met de afweging tussen het opsporingsbelang en de lasten voor burgers en bedrijven. Als ik het goed zie, kan een beantwoording van de onderzoeksvragen ook geen inzicht geven in het eventuele nut en de noodzaak van de bewaarplicht. Nu het onderzoeksrapport is verschenen, blijkt dit vermoeden te worden bevestigd. Het rapport geeft aan, dat bij de onderzochte 65 dossiers in nagenoeg alle gevallen de gewenste gegevens konden worden verstrekt zonder een wettelijke bewaarplicht. Het rapport geeft geen enkel argument waarmee nut en noodzaak van zo'n bewaarplicht wordt onderbouwd. De vragen van proportionaliteit en efficiency komen niet aan de orde. Het lijkt erop alsof uit de interviews alleen maar wensenlijstjes van politieambtenaren zijn genoteerd en dat is toch wel iets anders.

Voorzitter. Mijn vierde punt betreft de kosten die voor Europese telecommunicatie- en internetproviders zullen ontstaan. Daarover heeft de minister al eerder geantwoord dat het marktsysteem geen blokkade mag vormen voor het denken over een bewaarplicht van telecommunicatie- en internetverkeersgegevens. Toch denk ik dat het kostenaspect wel een rol zou moeten spelen bij de afwegingen. Is het de minister bekend dat één storage device om slechts 96TP read only op te slaan ongeveer € 700 000 kost? Een kleine ISP, internetserviceprovider, met ongeveer 2,5% marktaandeel zal tien van dergelijke devices nodig hebben. Daarnaast zal het gereedmaken van het netwerk voor een dergelijke kleine provider reeds ongeveer € 50 000 kosten met daarboven de kosten voor opslag en stroom van ongeveer € 25 000 per maand. De directe kosten voor het internetgebruik, die natuurlijk aan de consument in rekening zullen worden gebracht, zullen daarom substantieel hoger worden. Dit geldt overigens niet voor Amerikaanse aanbieders, aangezien in de Verenigde Staten geen bewaarplicht geldt.

Voorzitter. Na mijn kritische opmerkingen, die overigens onderschreven worden door talloze deskundigen, ook deskundigen die werkzaam zijn bij politie en Justitie, wil ik de minister enige alternatieven niet onthouden. Voor de opsporingactiviteit is infiltratie in internetgemeenschappen een effectief middel. Daarnaast beschikt het justitiële apparaat sinds het Cybercrimeverdrag over de mogelijkheid om tot bevrozing van gegevens over te gaan. Hiermee kunnen resultaten worden bereikt waarmee men wel de misdaad kan bestrijden. Daarom wordt Nederland er niet veiliger van wanneer wij de postbode gaan verplichten tot het administreren van iedere brief die hij bezorgt. En het vastleggen van alle gegevens van het internetverkeer is net zo bizar als iedereen te verplichten om een

zuurstofmasker te dragen en de uitgeademde lucht van iedereen op te vangen en te analyseren. De hoop dat men met een dergelijke maatregel boeven of terroristen vangt, is vergeefs, want de trillingen van de lucht kan je nu eenmaal niet meevangen!

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Ik vond het een heel goed en ook goed onderbouwd verhaal van de heer Franken, waarmee hij heel goed heeft weergegeven hoe de eerdere discussie in de JBZ-Raad is gelopen.

Als je naar alle stukken kijkt en zeker ook als je alle nadere gegevens beziet die nu nog eens zo prachtig op een rij zijn gezet door de heer Franken, vraag je je toch wel af of hier niet met een kanon op een mug wordt geschoten. Hoe zit het met de proportionaliteit als van alle burgers in alle 25 landen van de Europese Unie alle verkeersgegevens enkele jaren moeten worden bewaard? Daarnaast moet toch worden erkend dat echte terroristen of criminelen informatie onzichtbaar kunnen maken, terwijl het ons er toch om te doen moet zijn om juist die lieden te pakken te krijgen. Het resultaat is echter dat alle verkeersgegevens van alle burgers lange tijd moeten worden bewaard met als groot risico dat in die bestanden wordt ingebroken en dat de gegevens voor criminele en andere verkeerde doeleinden kunnen worden gebruikt.

Voorzitter. Met deze opmerkingen heb ik alleen maar het fraaie betoog van de heer Franken willen ondersteunen.

Minister **Donner**: Voorzitter. Een van de redenen waarom ik ervoor heb gepleit om deze discussie iets later te voeren, is juist omdat ik op dit moment niet kan antwoorden op veel vragen van de heer Franken. De informele bijeenkomst van de JBZ-Raad in Newcastle zal onder meer worden gebruikt voor een voorlichting door deskundigen, onder andere vanuit politie en OM, over enerzijds de wenselijkheid en anderzijds ook de kosten en eventuele belemmeringen voor providers. Ik zal daarbij dankbaar gebruik maken van de informatie die de heer Franken ons heeft aangereikt om op die punten nadere duidelijkheid te verkrijgen. Blijft overeind dat deze regeling op dit moment al in enkele landen werkt, onder andere in Denemarken. Als het bijvoorbeeld gaat om de kosten die met deze regeling zijn gemoeid, komt dat met heel andere bedragen. Natuurlijk blijft het mogelijk dat men via bepaalde procedures toch niet de gegevens krijgt die men zou willen hebben. Het rapport van de Erasmus Universiteit geeft daar ook voorbeelden van. In de Tweede Kamer is ook nog de anonimiseringsdienst aan de orde gekomen die inderdaad een belemmering kan opwerpen maar desalniettemin een aanknopingspunt kan geven voor een vervolging om te bezien wie er zoal achter zo'n dienst zitten. De heer Franken heeft al het voorbeeld genoemd van bedrijven die één IP-adres gebruiken. In ieder geval kom je zo bij dat bedrijf en vervolgens moet worden bezien of het mogelijk is erachter te komen wie op een bepaald moment bepaalde zaken gebruikt.

De heer **Franken** (CDA): Ik weet dat bijvoorbeeld ook de Tweede Kamer met één IP-adres werkt.

Minister **Donner**: Departementen waarschijnlijk ook. Ik ben mij er volledig van bewust dat er op dit terrein grote ontwikkelingen zijn en ook dat ik een duidelijk beeld moet hebben van de kosten van wat men wil en hoe realistisch dat is, zowel als het gaat om telecommunicatie, althans telefoonverkeer, als om internet. Het is best mogelijk dat de vaste telefoon op een bepaald moment verdwijnt, maar zolang die er is, wil ik er toch wel bij de opsporing gebruik van blijven maken. Gegevens van het vaste telefoonverkeer heb ik nu al en die worden ook gebruikt door de Nederlandse politie.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik heb begrepen van een deskundige op dit gebied dat over twee à tweeëneenhalf jaar gegevens van de vaste telefonie weg zijn omdat dan het billing-systeem zal worden toegepast en men op een heel andere manier zal gaan werken.

Minister **Donner**: Dit hele terrein is vergeven van deskundigen die allerlei dingen zeggen, maar op dit moment nog weinig kunnen bewijzen. Ik ben mij daarom ook zo intensief aan het oriënteren. Ik had gehoopt dat het voor het zomerreces had gekund, maar het zal na het zomerreces moeten, maar dan zullen OM en politie de Tweede Kamer – ik hoop dat dit gecombineerd kan worden met uw Kamer – inlichtingen verschaffen over de wijze waarop op dit moment van die informatie gebruik wordt gemaakt en wat zij verwachten aan mogelijkheden en onmogelijkheden. Dat zal mede bepalen wat er geregeld gaat worden. Deze lijn heb ik ook geschetst in het debat in Luxemburg, mede gezien het feit dat een overgroot deel van de lidstaten van mening is dat er iets moet worden gedaan. Men komt dan prompt op het telefoonverkeer. Daarom heb ik toen ook gezegd dat het mij in alle gevallen dan zinvol lijkt om een onderscheid in bewaartermijn te maken tussen het telefoonverkeer en het internetverkeer. Wellicht zullen wij ooit tot de conclusie moeten komen dat het voor het internetverkeer überhaupt niet doenlijk is.

Voorzitter. Ik zeg uw Kamer graag toe dat ik schriftelijk zo concreet mogelijk op de door de heer Franken naar voren gebrachte punten zal ingaan, mede op basis van de discussies die ik daarover nog zal hebben tijdens dit reces en uiteraard ook op de bijeenkomst in Newcastle. Ik zal die punten graag gebruiken om aan de daar aanwezige deskundigen, ook uit andere landen, te vragen hoe zij dit soort bezwaren zien. Wij kunnen hier wellicht wel stellen dat een en ander disproportioneel is, niet effectief, enz., maar of deze materie blijft in de derde pijler waar een dergelijk standpunt een verschil zal uitmaken, of Nederland steunt een Commissie-voorstel, zoals de Tweede Kamer zeer uitdrukkelijk heeft gesteld. De Commissie zal met een voorstel komen en dan heeft een afwijkend standpunt van Nederland een geringere betekenis.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik heb een korte vraag naar aanleiding van het rapport van de Erasmus Universiteit. Daarin is wel nagegaan in hoeverre in het verleden gebruik is gemaakt van dergelijke gegevens, maar voor het overige stelt het rapport toch over het algemeen wat de minister ook rechtstreeks van zijn eigen medewerkers had kunnen horen. Dat heeft voor mij dan ook beduidend minder empirische betekenis. De vraag van de heer Franken naar de verhouding tussen wat gevraagd wordt en de kosten en inzet die nodig zijn om dat te verkrijgen, is in het rapport niet gesteld en dus ook niet beantwoord. Ik vrees dat de Erasmus Universiteit in die zin dan ook niet de goede vragen zijn gesteld.

Minister **Donner**: Het rapport is gevraagd naar aanleiding van een eerdere discussie in het parlement waaruit bleek dat beide Kamers er überhaupt geen behoefte aan hadden en van mening waren dat politie en Justitie zulks niet nodig hadden. Vervolgens is de Erasmus Universiteit gevraagd om dat nader te onderzoeken op basis van historische gegevens waaruit duidelijk zou moeten worden in hoeverre er in het verleden al gebruik van was gemaakt. Het denken is niet gestopt en men kan wel zeggen dat het in het verleden zo was, maar dat wil niet zeggen dat er geen redenen kunnen zijn om aan te nemen dat dit in de toekomst niet meer het geval zal zijn. Dan nog blijft de vraag of wij het niet moeten invoeren voor de tijd die ons gegeven is en wat het kost en of dat wel redelijk is in het licht van hetgeen ervan mag worden verwacht. In beginsel gaat het om gegevens, zeker als het gaat om telefonie, die de telefoonaanbieders zelf bewaren, onder andere voor hun commerciële

activiteiten. Die zouden dan langer bewaard moeten worden in het belang van de opsporing.

Ik ken dus al deze geluiden al heb ik ze tot nu toe lang niet altijd zo deskundig en gedetailleerd als door de heer Franken naar voren horen brengen. Het betreft echter één van de afwegingen die ik in het totaal moet maken en in het totaal aan informatie die ik nog moet krijgen.

De heer **Franken** (CDA): Voorzitter. Ik moet betwisten dat de regeling al in Denemarken werkt. Daar is wel het besluit genomen, maar wij juristen denken zo vaak dat als er eenmaal een wet is, die ook werkt, maar dat blijken in de praktijk toch heel verschillende dingen te zijn. Een wet is toch niet meer dan een stuk papier en of de burgers zich ernaar gedragen en de wet ook wordt uitgevoerd, is een tweede. Uit gegevens waarover ik beschik, blijkt dat de regeling in Denemarken in deze zin niet werkt, althans nog niet werkt. Ik denk dan ook niet dat dit een doorslaggevend argument kan zijn.

Volgens de minister worden telecommunicatiegegevens nu al gebruikt. Uit het onderzoek van collega Mevis van de Erasmus Universiteit, blijkt dat de telecommunicatiegegevens allemaal beschikbaar waren zonder wettelijke bewaarplicht.

De minister zei terecht dat hij een volledig beeld wil hebben en dat daartoe nog een sessie in Engeland zal worden gehouden. Het Engelse Voorzitterschap is op dit punt ook erg actief. Dan moet inderdaad blijken hoe realistisch het voorstel is, want tot op heden heeft bij de standpuntbepaling en bij de debatten die realiteit eigenlijk nog geen rol gespeeld. Die afweging met de realiteit is nog niet gemaakt en daarom ben ik erg benieuwd naar het antwoord dat wij straks van de minister krijgen. Ik heb er begrip voor dat hij niet direct kan antwoorden op deze waterval aan vragen. Ook ik ben maar een eenvoudige jurist, zij het een bèta, maar veel verder zullen wij op dit moment niet kunnen komen. De argumenten over het al of niet voldoen aan de vereisten van proportionaliteit en effectiviteit zijn in ieder geval tot nu toe nog niet in de stukken naar voren gekomen. Eerder is alleen maar gezegd dat de marktkosten geen rol mogen spelen. Dat is wel een erg bonte bewering, want daar kunnen heel veel Nederlandse ondernemers failliet van gaan, terwijl de Amerikanen in hun vuistje zitten te lachen. Die maken zich heel vrolijk over wat men op dit punt in Europa van plan is. Wanadoo en anderen, hoe ze ook mogen heten, onder andere dochters van Microsoft, verheugen zich erop omdat zij daar allerlei voordelen uit kunnen halen. Ik denk dat beeld en werkelijkheid elkaar in dit geval niet dekken. Ik stel het zeer op prijs dat de minister heeft toegezegd straks zo concreet mogelijk op al mijn vragen te antwoorden en dan zal wel blijken wat bij zijn overwegingen een rol heeft gespeeld.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Als de minister ons schriftelijk antwoordt, wil hij dan ook antwoord geven op de impliciete vraag van collega Franken, namelijk waarom de Amerikanen tot nu toe geen bewaarplicht hebben ingevoerd? De Amerikanen zijn op het punt van de terrorismebestrijding in de Patriot Act nogal ver gegaan, zelfs zover dat nu in het kader van Appropriation Act het voor de FBI financieel onmogelijk wordt gemaakt om bijvoorbeeld gegevens van bibliotheken te vorderen, hetgeen toch een bijzonder opmerkelijke ontwikkeling is. Zelfs daar schrikt men af en toe kennelijk toch terug voor de erg vergaande bevoegdheden die men zichzelf in het kader van de terrorismebestrijding heeft verschaft. Het lijkt mij dan ook wel interessant om te vernemen waarom de Amerikanen tot nu toe een vergelijkbare maatregel op het gebied van het bewaren van verkeersgegevens niet hebben ingevoerd.

De minister refereerde even aan de discussie eerste pijler versus derde pijler. Ik kan mij iets voorstellen bij de gedachte dat het in het kader van de Interne Markt wenselijk of zelfs nodig zou zijn om Europese normen te stellen met betrekking tot de bewaring van gegevens teneinde concurren-

tievervalsing tussen allerlei aanbieders van internet- en telecommunicatieverkeer te voorkomen. Als dat echter onder de vlag van de eerste pijler wordt gedaan teneinde daarmee als het ware de proportionaliteitsdiscussie onder de tafel te vegen en vervolgens te zeggen dat in de derde pijler alleen nog maar wordt gesproken over de vraag wie zoal toegang tot de gegevens die toch al bewaard worden, moeten hebben, dan zou ik dat toch een wat oneigenlijke gang van zaken vinden. Voor mijzelf, maar waarschijnlijk ook wel voor mijn fractie en zelfs voor de gehele Eerste Kamer, wil ik graag de vrijheid reserveren om, ook als dat zou gebeuren – als het kaderbesluit zich inderdaad zou beperken tot de vraag wie toegang tot die toch al bewaarde gegevens krijgt – die proportionaliteitsdiscussie toch nog ten volle te voeren.

Minister Donner: Voorzitter. De heer Franken geeft terecht aan dat deze discussie op dit moment in een aantal landen woedt, maar desondanks hebben zij tijdens de afgelopen JBZ-Raad aangegeven dat er huns inziens een regeling moet komen, nog in het midden latend hoe die vorm moet worden gegeven omdat dit inderdaad ook een kwestie is van proportionaliteit. De eerste vraag zou moeten zijn of van die regeling een redelijke bijdrage mag worden verwacht bij de bestrijding van criminaliteit. Je zou dan kunnen zeggen dat de kosten niet meer de eerste overweging zijn, maar dat houdt natuurlijk niet in dat je zoiets tegen welke kosten dan ook moet willen realiseren. Er zijn wel meer landen die een dergelijke regeling hebben en van elk land zou je de vraag kunnen stellen of het daar wel of niet werkt. Ook ik heb daar geen duidelijk beeld van, maar juist gelet op de genoemde gang van zaken in de VS wijs ik erop dat het op basis van het oude artikel 100 van het EEG-Verdrag mogelijk is om richtlijnen vast te stellen om de concurrentievervalsing binnen de Europese markt te voorkomen. Dan is de proportionaliteitsvraag niet meer aan de orde, maar is die inmiddels beantwoord door die landen die de zaak hebben geregeld en zal in het kader van de concurrentieverhoudingen moeten worden gezien of de lasten wel of niet redelijk zijn. Natuurlijk kunnen andere landen dan proberen een richtlijn te laten passeren die het verbiedt om dit soort regelingen te hebben. Ook kan men deze kwestie op elk gewenst moment weer in de JBZ-Raad aan de orde stellen. Als uit een oogpunt van concurrentieverhoudingen een dergelijke regeling bestaat, is de logische volgende vraag wie dan toegang tot die gegevens moet hebben, maar dat is dan meer een afweging van opsporing versus bescherming van de persoonlijke levenssfeer en niet meer een kwestie van proportionaliteit.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Dat ben ik niet met de minister eens, want ik vind dat dit beschouwd moet worden op het moment dat het er ligt. Dan wil ik daarbij ook wel betrekken de vraag of een en ander toch ook niet moet worden gezien in het licht van de proportionaliteit. Het gaat dan niet om aspecten van de interne markt, maar om strafrechtelijke, strafvorderlijke aspecten.

Minister Donner: Ik geef daarom ook aan dat het bij die tweede fase om de strafvorderlijke aspecten gaat en niet meer om de proportionaliteit, wellicht wel ten opzichte van de persoonlijke levenssfeer maar niet meer ten opzichte van de kosten, want die worden sowieso gemaakt. Dat heb ik willen zeggen en zeker niet op voorhand welke argumenten u wel of niet mag gebruiken als dit aan de orde komt. Vooralsnog is de discussie nog open. Wel is er een zekere oriëntatie op het punt van de splitsing van de gegevens en de constatering dat in Newcastle zal moeten worden gesproken over de vraag wat redelijk en proportioneel is en wat wel of niet effectief is.

Dat de voorbeelden die de Erasmus Universiteit heeft aangevoerd ook mogelijk zijn geweest zonder een wettelijke plicht vind ik een beetje een lapalisade. Er bestond geen wettelijke plicht dus was het alleen mogelijk

zonder een wettelijke plicht, maar dat wil niet zeggen dat met een langere bewaartermijn wellicht meer zaken hadden kunnen worden opgelost. Feit is, zoals de politie zelf ook zegt, dat men in de drie maanden dat men weet dat die gegevens er zijn doorgaans veel meer vraagt, enkel en alleen om die gegevens alvast te hebben als later zou blijken dat ze nodig zijn. Bij een langere bewaartermijn zou er een meer logische spreiding van aanvragen komen.

Ik kan niet zeggen waarom de VS een dergelijke regeling niet hebben. Wel kan ik constateren dat bij aanvragen in het kader van de rechtshulp bij anonimiseringsdiensten in de VS gegevens aanwezig bleken te zijn. Wellicht kan in besprekingen met de VS worden nagegaan wat daar op dit punt nog wordt overwogen. Voor Europa zal dat een overweging moeten zijn bij een definitieve vaststelling van de effecten die een dergelijke regeling kan hebben voor de verhoudingen, bijvoorbeeld met de VS. In dit verband moet ik nog wel zeggen dat als de alternatieven voor deze regeling blijven werken de effecten daarvan over het algemeen ingrijpender zijn, zowel uit een oogpunt van strafvorderlijkheid als uit een oogpunt van bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Bijvoorbeeld als het gaat om infiltratie in internetgemeenschappen, gaat het in wezen om het real time volgen van iemands doen en laten. Dat is toch een verdergaande maatregel dan het vasthouden van gegevens, puur het conserveren van gegevens, hetzelfde als het bevriezen. Het wordt pas relevant als het gaat om de vraag wie toegang tot dergelijke gegevens heeft en wie de overzichten kan maken.

De heer **Franken** (CDA): Het bevriezen wordt bij het Cybercrimeverdrag geregeld en dat is dus een ander punt!

Minister **Donner**: Het kan wel elders geregeld worden, maar het bewaren op zich is niet anders dan het bevriezen, op dit moment het vasthouden. Volgens de voorgestelde regeling is het bewaren in het algemeen het bewaren voor gevallen die ik op dit moment niet kan voorzien. Praktisch komt het op hetzelfde neer, maar de reikwijdte is groter.

Nogmaals, op dit moment is er nog geen echte discussie over mogelijk, maar al deze elementen zijn voor mij mede reden om te bezien of daar bevredigende antwoorden op te krijgen zijn, om te bezien met welke onmogelijkheden wij kunnen worden geconfronteerd en wat de verwachte levensduur van een dergelijke regeling zou zijn. Dat alles zal een rol spelen bij de uiteindelijke standpuntbepaling van Nederland. Daarbij zal uiteraard ook worden betrokken de algemene teneur in Europa, of Nederland helemaal alleen staat, ondanks de zekerheid dat ik gelijk heb, maar wellicht geen gelijk krijg. Ik zal dan wel moeten onderhandelen.

De **voorzitter**: Ik stel voor, het hierbij te laten, want wij hebben nog een volgend agendapunt.

2. Mededeling inzake de oprichting van een EU-bureau voor de grondrechten

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. De minister heeft weliswaar aangegeven dat in feite zijn collega Pechtold hiervoor verantwoordelijk is, maar die zit op dit moment op de Antillen.

Het gaat om de verandering van het Waarnemingscentrum inzake Racisme en Xenofobie in Wenen in een EU-agentschap voor de Grondrechten. Ik denk dat wij op 1 juni, wat mij betreft ongewild, een signaal hebben gekregen dat de EU zich niet dikker moet maken dan zij is en zeker niet moet doubleren wat anderen reeds doen. Gelukkig is de Raad van Europa er al om al datgene te doen wat in het voornemen ligt van dat nieuwe agentschap. Ervan uitgaande dat de minister spreekt namens de regering en dus ook namens zijn collega Pechtold, zou ik hem willen

meegeven dat in ieder geval de Eerste Kamer de mening is toegedaan dat Nederland niet zou moeten meewerken aan het tot stand komen van dat agentschap en dat de voorziene middelen eerder beschikbaar zouden moeten worden gesteld aan de Raad van Europa om zijn werk nog beter te kunnen doen dan hij nu al doet met de zeer beperkte middelen. Dit signaal wil ik de minister graag meegeven in de overtuiging dat hij daar met zijn collega Pechtold indringend over zal gaan spreken.

Minister Donner: Voorzitter. In beginsel kan ik dit signaal inderdaad alleen maar meenemen naar collega Pechtold of de andere minister die deze kwestie behandelt. Het gaat hier om een besluit dat in december 2003 door de Europese Raad is genomen. Nu ligt het initiatief bij de Europese Commissie die ter zake met een voorstel zal komen. Pas dan is de vraag aan de orde wat het Nederlandse standpunt daarover is. Ik ben het er helemaal mee eens dat er geen sprake moet zijn van een overlap tussen twee instellingen en bovendien is het dan de vraag of het alleen tot de Europese Unie moet worden beperkt of moet worden uitgebreid tot het gebied van het Verdrag van Europa. Maar nogmaals, deze vragen komen pas aan de orde als het voorstel van de Europese Commissie er eenmaal ligt.

Of de uitslag van het referendum nu een duidelijk beeld geeft van de vraag of je wel of niet voor dit soort voorstellen moet zijn, betwijfel ik ten zeerste omdat juist voor dit soort initiatieven altijd het grootst mogelijke enthousiasme bestaat omdat men echt iets doet. Het bewijst voor mij persoonlijk vooral dat het referendum geen dienstig instrument is om een duidelijk beeld te krijgen van wat men wil!

De voorzitter: Ik dank de minister voor zijn aanwezigheid en de verstrekte informatie en ik sluit dit overleg.

De voorzitter van de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad,
Engels

De griffier van de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad,
Van Dooren