

Vergaderjaar 2009–2010

32 185

Wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met de aanpassing van de bewaartermijn voor telecommunicatiegegevens met betrekking tot internettoegang, e-mail over het internet en internettelefonie

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 19 januari 2010

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens (Kamerstuk 31 145) hebben deze leden aangegeven dat zij het bewaren van telecommunicatiegegevens een belangrijk hulpmiddel achten bij de bestrijding van criminaliteit en terrorisme. Het Openbaar Ministerie (OM) en de Raad van Hoofdcommissarissen hadden in het kader van dat wetsvoorstel om een langere bewaartermijn gevraagd dan de door de regering voorgestelde 18 maanden (daar waar de richtlijn dataretentie zelfs een termijn van 24 maanden toestaat). Door technische gegevens langer te bewaren, kunnen in de toekomst strafzaken worden opgelost die nu onopgelost blijven. Te denken valt aan internationale strafrechtelijke onderzoeken op het gebied van mensenhandel, kinderporno en grootschalige internationale criminaliteit en terrorisme. Dit zijn onderzoeken die vaak maanden duren. Ook zijn er voorbeelden van mensen die onterecht beschuldigd zijn en die een langere bewaartermijn dus kunnen gebruiken om hun onschuld aan te tonen. Dit alles rechtvaardigt naar de mening van deze leden een bewaartermijn van ten minste 12 maanden. Hoewel zij bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel bewaarplicht telecommunicatiegegevens hebben ingestemd met een termijn van 12 maanden gaat hun voorkeur nog steeds uit naar een langere termijn. De leden van de CDA-fractie staan dan ook kritisch tegenover het voorliggende wetsvoorstel. De argumentatie van de regering voor een bewaartermijn van zes maanden voor aanbieders van internetdiensten achten deze leden niet geheel overtuigend.

De leden van de PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel ter aanpassing van de bewaartermijn voor telecommunicatiegegevens bij internetgebruik. Zij hebben in mei 2008

¹ Samenstelling:

Leden: De Wit (SP), Arib (PvdA), ondervoorzitter, Van der Staaij (SGP), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Azough (GL), Gerkens (SP), Van Haersma Buma (CDA), Joldersma (CDA), Teeven (VVD), Van Velzen (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Vacature (PvdA), De Krom (VVD), Timmer (PvdA), Grif-fith (VVD), Verdonk (Verdonk), Pechtold (D66), Heerts (PvdA), Bouwmeester (PvdA), De Roon (PVV), Roemer (SP), Thieme (PvdD), Van Toorenburg (CDA) en Anker (CU).

Plv. leden: Langkamp (SP), Besselink (PvdA), Van der Vlies (SGP), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Gent (GL), Leijten (SP), Sterk (CDA), Jonker (CDA), Van Miltenburg (VVD), Ulenbelt (SP), De Vries (CDA), Spekman (PvdA), Weekers (VVD), Dijsselbloem (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Zijlstra (VVD), Koşer Kaya (D66), Gill'ard (PvdA), Bouchibti (PvdA), Fritsma (PVV), Karabulut (SP), Ouwehand (PvdD), Smilde (CDA) en Slob (CU).

tegen het wetsvoorstel met een bewaartermijn van 12 maanden gestemd omdat deze termijn proportionaliteit en redelijkheid miste en bovendien ook tot hoge bewaarkosten voor telecomaanbieders zou leiden. Deze leden constateren dan ook dat met dit voorstel, om de bewaartermijn voor internet naar zes maanden te brengen, voor een deel tegemoet wordt gekomen aan de eerder geuite bezwaren tegen de te lange bewaartermijn van 12 maanden. Voornoemde leden vragen zich af of de regering ook tot het huidige inzicht zou zijn gekomen als dit niet in de Eerste Kamer aan de orde was gekomen.

Deze leden kunnen instemmen met dit voorstel maar hadden liever gezien dat de gehele bewaartermijn voor alle bewaarde gegevens naar 6 maanden zou worden gebracht. Kan de regering aangeven waarom ze dit niet alsnog voorgesteld heeft?

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben enkele vragen en opmerkingen. Allereerst wijzen zij er op dat het parlement de richtlijn dataretentie, waar ook dit wetsvoorstel een uitvloeisel van is, nooit heeft gewild. De Tweede Kamer heeft er bij de regering destijds op aangedrongen niet in te stemmen met de richtlijn, welk signaal de regering destijds heeft genegeerd. Deze leden vinden het van belang dit in herinnering te roepen. Graag een reactie hierop. Daarnaast roepen de aan het woord zijnde leden in herinnering dat er bij de behandeling van de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens uitgebreid is gediscussieerd over het nut en de noodzaak van het langdurig bewaren van telecommunicatiegegevens. Het is niet alleen de Eerste Kamer geweest die kritisch is geweest over de bewaarplicht. Juist de vraag welke bewaartermijnen, binnen de bandbreedte van 6–24 maanden, Nederland zou moeten kiezen is uitgebreid onderwerp van debat geweest in de Tweede Kamer. Deze bewaartermijn wordt voor wat betreft de gegevens met betrekking tot internet in dit wetsvoorstel teruggebracht tot 6 maanden. Gezien het feit dat de leden van de SP-fractie het amendement Pechtold (31 145, nr. 6) steunden, dat een bewaartermijn van 6 maanden voorstelde voor alle verkeersgegevens, zal het niet verbazen dat zij zich kunnen vinden in het terugbrengen van de bewaartermijn zoals nu voorgesteld. Maar waarom wordt de bewaartermijn voor het telefoonverkeer met het voorliggende wetsvoorstel niet ook teruggebracht tot zes maanden?

De argumenten die door de regering worden gebruikt voor het halveren van de bewaartermijn voor de internetverkeer gegevens liggen niet erg voor de hand naar de mening van de leden van de SP-fractie. Zij begrijpen de argumenten voor het verkorten van de bewaartermijn voor aanbieders van internetdiensten als volgt. Aanbieders van internetdiensten zijn van oudsher niet vertrouwd met het bewaren van gegevens. Met het verkorten van de bewaartermijn wordt rekening gehouden met de bedrijfsvoering van de aanbieders van internetdiensten. De kosten voor de aanbieders van internetdiensten zullen met het halveren van de bewaartermijn lager zijn. Ook wordt gesteld dat het opvragen van historische internetverkeer-gegevens door de politie nog geen gemeengoed is. Is dit werkelijk de argumentatie op grond waarvan de bewaartermijn nu wel naar zes maanden kan, hetgeen nog onbespreekbaar was in de Tweede Kamer? De vraag hoe vaak telefoonverkeergegevens, ouder dan zes maanden, zouden worden opgevraagd werd immers ook niet relevant geacht door de regering. Waarom wordt er in het geheel niet gesproken in de toelichting over de effectiviteit? Wat is het nut van het bewaren van internetverkeergegevens? De belangrijkste vraag is toch, kort gezegd, hoeveel boeven worden gevangen door het bewaren van oude gegevens en of er in de praktijk wel of geen behoefte bestaat aan gegevens die ouder zijn dan zes maanden? Hoe kan het dat daar geen aandacht aan is besteed?

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden achten het van belang dat gegevens van openbare telecommunicatienetwerken en openbare telecommunicatiediensten worden bewaard ten behoeve van het onderzoeken, opsporen en vervolgen van ernstige misdrijven. Zij zijn echter niet voor een differentiatie in de bewaartermijn voor gegevens met betrekking tot vaste telefonie en inzake internet, inclusief de internettelefonie. Voornoemde leden zouden graag zien, zoals zij ook tijdens de behandeling van de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens hebben betoogd, dat de bewaartermijn op 18 maanden wordt gesteld in plaats van 12 maanden. Voor internationale strafonderzoeken zijn minimaal 12 maanden nodig. De regering gaf tijdens de behandeling van dat wetsvoorstel zelf ook aan dat bij een bewaartermijn van 18 maanden het meest optimaal rekening wordt gehouden met enerzijds de argumenten die pleiten voor een langere termijn en anderzijds de overwegingen met betrekking tot de kosten en de persoonlijke levenssfeer.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de bewaartermijn van telecommunicatiegegevens. Zij hebben enkele vragen, omdat zij er nog niet van overtuigd zijn dat het in het wetsvoorstel gemaakte onderscheid duidelijk en in alle gevallen logisch is.

Met name vragen deze leden of het niet voor de hand ligt om elke vorm van telefonie onder dezelfde bewaartermijn te laten vallen. Nu begrijpen zij dat er een onderscheid gemaakt gaat worden tussen aan de ene kant traditionele telefonie, mobiele telefonie en Voice over IP (VoIP) en aan de andere kant internettelefonie. Kan de regering toelichten wat het wezenlijke onderscheid is tussen deze vormen van telefonie en waarom het niet gewenst is internettelefonie gelijk te behandelen met andere vormen van telefonie? Biedt het maken van dit onderscheid niet onnodige onduidelijkheid bij het bewaren van gegevens?

Voornoemde leden merken op dat de regering tevens vermeldt dat de politie grote behoefte heeft aan historische communicatiegegevens via internet, maar dat in de praktijk van het opvragen van die gegevens nog niet veel gebruik wordt gemaakt. Deze leden vragen waarom er in de praktijk nog niet veel gebruik van wordt gemaakt. Wat is de achtergrond hiervan? Zou het niet meer voor de hand liggen om te bezien welke aanvullende rol de communicatiegegevens via internet kunnen hebben bij de opsporing van strafbare feiten dan de bewaartermijn om die reden te verlagen?

Meer in het algemeen vragen deze leden of de regering zicht heeft op de mate waarin gebruik gemaakt wordt van telefonie voor internet bij communicatie over misdrijven. Is er sprake van een toename? Zou de kortere bewaartermijn van gegevens er niet juist toe kunnen leiden dat het gebruik van internet sterker zal toenemen?

Financieel

De leden van de CDA-fractie constateren dat een ander argument van de regering is, dat met het 6 maandenvoorstel beter rekening wordt gehouden met de bedrijfsvoering en de investerings- en beheerskosten van de (met name kleinere) aanbieders van internetdiensten. De regering stelt echter ook dat het niet eenvoudig is de omvang van de verlaging van de kosten in te schatten. Er wordt van uitgegaan dat de beheerskosten ongeveer 20% van de implementatiekosten bedragen en dat de kosten voor de opslag van gegevens voor de gehele markt ongeveer 0,8 miljoen euro bedragen. Kan worden aangegeven wat de betekenis van dit totaalbedrag is voor de afzonderlijke aanbieders en wat voor een individuele aanbieder gemiddeld de kosten zijn? Kortom, kan nog eens een nadere toelichting worden gegeven op het kostenplaatje?

De leden van de SP-fractie vinden het goed dat er rekening wordt gehouden met de bedrijfsvoering van de aanbieders van internetdiensten. De vraag is echter wel of de kosten nu met name zitten in de noodzakelijke investeringen om überhaupt gegevens op te kunnen slaan, of in de bewaartermijn. Is het niet zo dat juist de incidentele lasten een probleem zijn voor veel aanbieders en dat wanneer die gegevens nu eenmaal moeten worden bewaard de meerkosten van het langer bewaren niet eens zo hoog zijn? Kan hier op worden ingegaan? Kan de regering de Kamer voorrekenen hoe voor met name voor de kleinere aanbieders van internetdiensten de kosten zullen dalen?

Voorname leden wijzen op de aangenomen motie-De Wit (Kamerstukken II 2007/08, 31 145, nr. 15), waarin geconstateerd wordt dat de gekozen vergoedingsstructuur een onevenredige belasting is voor de kleinere aanbieders hetgeen mogelijk ook (financiële) nadelen oplevert voor de consument. De investeringskosten moeten immers door iedere, grote en kleine, aanbieder opgebracht worden. Iedere keer dat een aanbieder bevestigd wordt door politie of justitie krijgt de aanbieder een vergoeding. Dit is evident nadelig voor de kleinere aanbieders die naar verwachting weinig bevestigd worden en daardoor weinig vergoedingen zullen krijgen, maar hun incidentele investeringskosten zijn hetzelfde. Kan de regering toelichten hoe tot dusver uitvoering is gegeven aan het dictum dat de regering verzocht wordt met voorstellen te komen voor een rechtvaardiger vergoedingsstructuur? Is hier al zicht op? Zo nee, waarom niet? Wanneer zal dat wel het geval zijn? Wat zijn nu de kosten die iedere aanbieder eenmalig zal moeten maken voor de technische voorzieningen?

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering zelf aangeeft dat de omvang van de verlaging van de kosten voor aanbieders van openbare telecommunicatiediensten en netwerken op het gebied van internettoegang, e-mail over het internet en internettelefonie niet eenvoudig is in te schatten. Deze leden vragen of dit dan opweegt tegen de nadelen voor het onderzoeken, opsporen en vervolgen van ernstige misdrijven. Kan de regering hier nader op ingaan?

Advies Raad van State

De leden van de CDA-fractie wijzen op hetgeen de Raad van State heeft opgemerkt over de argumentatie van de regering voor een bewaartermijn van 6 maanden voor aanbieders van internetdiensten onder verwijzing naar het rapport van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Daarin wordt aanbevolen voor beide vormen van telefoonverkeer (vast en mobiel telefoonverkeer enerzijds en internettelefonie anderzijds) dezelfde bewaartermijn aan te houden. In het wetsvoorstel Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens heeft de regering deze lijn gevolgd en voor beide vormen van telefonie een bewaartermijn van 18 maanden voorgesteld (later door de Tweede Kamer geamendeerd naar 12 maanden).

Bovendien, zo constateren deze leden, wijst de regering er in het voorliggende wetsvoorstel op, dat er bij de politie grote behoefte bestaat aan historische verkeersgegevens rond communicatie door middel van internet. Dat het opvragen van de betreffende gegevens nog geen gemeengoed is, doet daaraan volgens deze leden niet af. De Raad van State stelt in verband daarmee dat voor zover internetaanbieders nog niet voldoende vertrouwd zijn met gegevensverstrekking aan politie en justitie, dit van tijdelijke aard is en dat men daarmee in de loop van de tijd voldoende vertrouwd kan raken. De regering wijst in dit verband op de komende evaluatie van de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens (die voor 1 september 2012 moet zijn afgerond) in het kader waarvan dit aspect zal worden betrokken. De aan het woord zijnde leden vragen of hieruit moet worden afgeleid dat de regering ervan uitgaat dat internetaanbieders er blijkbaar drie jaar over zullen of mogen doen om die

vertrouwdheid op te bouwen. Waarom is er geen evaluatie op een kortere termijn voorzien?

De leden van de VVD-fractie zijn het met de Raad van State eens dat niet goed duidelijk is waarom de bewaartermijn voor gegevens inzake telefonie over internet verschilt van de termijn voor gegevens inzake het klassieke telefoonverkeer. Het niet vertrouwd zijn met gegevensverstrekking aan politie en justitie is van tijdelijke aard, zoals de Raad van State ook stelt. De aan het woord zijnde leden vragen waarom gewacht wordt tot de eerstkomende evaluatie van de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens. Deze leden zijn van mening dat er geen differentiatie dient plaats te vinden.

De voorzitter van de commissie,
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de commissie,
Puts