



De Minister van Justitie en Veiligheid

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
Sector Staats- en  
Bestuursrecht

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

# nota

Nader rapport en indiening bij de Tweede Kamer  
Uitvoeringswet TOI-verordening

**Datum**  
27 mei 2022

**Projectnaam**  
Uitvoeringswet terroristische  
online-inhoud verordening

**Ons kenmerk**  
4031497

## 1. Aanleiding

De Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling) heeft op 30 maart 2022 advies uitgebracht over de Uitvoeringswet verordening terroristische online-inhoud (TOI-verordening). Middels deze nota wordt u geïnformeerd over de inhoud van het advies en over de reactie daarop (het nader rapport). Het wetsvoorstel en memorie van toelichting zijn aangepast naar aanleiding van het advies van de Afdeling.

## 2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd:

- a. In te stemmen met het Nader Rapport, de aangepaste memorie van toelichting en het aangepaste wetsvoorstel;
- b. Deze stukken te ondertekenen in verband met aanbieding aan de Tweede Kamer;
- c. Bij de Kamer middels bijgevoegde brief aan te dringen op spoedige behandeling van het wetsvoorstel nu de TOI-verordening op 7 juni 2022 van toepassing wordt en Nederland verplicht is per die datum uitvoeringsregelgeving gereed te hebben.

## 3. Kernpunten

- De Afdeling advisering heeft een dictum B afgegeven. Het Nader Rapport en het wetsvoorstel hoeven daarom niet nogmaals aan de Ministerraad te worden voorgelegd, maar kunnen na accordering door u rechtstreeks bij de Tweede Kamer worden ingediend.
- Het advies heeft niet geleid tot wijzigingen van het wetsvoorstel, anders dan met betrekking tot de opname van een concrete bewaartermijn van persoonsgegevens (in artikel 6, derde lid naar aanleiding van adviespunt 4bi) en het toekennen van de bevoegdheid om de rechten aan een betrokkene op grond van de AVG te beperken toe te kennen aan de Autoriteit in plaats van de Minister (zie artikel 10). Op alle andere punten is de toelichting aangevuld.
- Het belangrijkste adviespunt betreft de vraag waarom een nieuwe zelfstandig bestuursorgaan (zbo) wordt ingesteld om de taken van de Autoriteit uit te oefenen en de vraag waarom er uitzonderingen worden gemaakt op de Kaderwet zbo's. Voorgesteld wordt aan de gemaakte keuzes voor de instelling van een zbo en de uitzonderingen op de Kaderwet vast te houden (zie onder 4a).
- In het wetsvoorstel is tevens de naam van de Autoriteit opgenomen: Autoriteit Online Terroristisch en Kinderpornografisch materiaal. Deze was in een eerdere

versie van het wetsvoorstel opengelaten. Met deze naamgeving is uw voorganger per nota van de NCTV geïnformeerd en op 6 december 2021 akkoord gegaan.  
- Het Nader Rapport is afgestemd met BZK.

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
Sector Staats- en  
Bestuursrecht

#### **4. Toelichting op het advies van de Afdeling en het nader rapport**

Hieronder wordt per onderdeel kort ingegaan op het advies van de Afdeling. De adviesopmerking is daarbij schuingedrukt. Vervolgens wordt weergegeven wat in het nader rapport is opgenomen en of en hoe dit adviespunt is verwerkt in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

**Datum**  
27 mei 2022

**Ons kenmerk**  
4031497

##### *a. Keuze voor een zbo*

*Het belangrijkste adviespunt van de Afdeling betreft de instelling van een nieuw zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Constitutioneel uitgangspunt is de ministeriële verantwoordelijkheid en deze wordt door instelling van een zbo doorbroken. De Afdeling ziet noch in de TOI-verordening noch in de jurisprudentie over de vrijheid van meningsuiting reden om tot instelling van een zbo over te gaan. Zij adviseert daarom de noodzaak tot oprichting van een zbo grondig af te wegen en nader te motiveren en in dat kader nader in te gaan op de voor- en tegenargumenten van de verschillende opties voor het vormgeven van de Autoriteit. Wanneer alles afwegende besloten wordt tot instelling van een nieuw zbo, adviseert zij voorts de keuze voor afwijking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen ten aanzien van de ministeriële bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen, te heroverwegen.*

Reactie in NR: Toegelicht is dat de belangrijkste reden voor het beleggen van deze taken bij een zbo is gelegen in de wens (de schijn van) politieke inmenging in de vrijheid van meningsuiting te voorkomen. Hierop is ook in internationaal verband aangedrongen. Hoewel de Grondwet, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) noch de verordening daartoe verplichten, voorziet een zbo naar het oordeel van de regering in de vereiste onafhankelijke oordeelsvorming van de politiek. Gelet op de wens om (de schijn van) politieke inmenging door de Minister te voorkomen, worden tevens de uitzonderingen op de Kaderwet zbo's gehandhaafd. Dit zorgt er voor dat de Minister zich niet kan mengen in de inhoudelijke uitoefening van de taak van de Autoriteit. De toelichting is aangevuld met deze informatie.

##### *b. Grondrechtelijke aspecten*

###### *i. Digitale bevoegdheden van de Autoriteit*

*Geadviseerd is om de belangrijkste keuzes ten aanzien van digitale bevoegdheden van de Autoriteit en de reikwijdte daarvan op het niveau van de wet te maken.*

Reactie in NR: de digitale bevoegdheden van de Autoriteit worden niet door de verordening beperkt en het past daarom niet deze (alsnog) in de Nederlandse wetgeving te beperken. Wel is het werkgebied van de Autoriteit, gelet op de verordening, beperkt tot het openbare internet. Dit voorstel biedt dus geen grondslag voor het kennismaken van bronnen waarbij een aanvullende handeling, die in feite niet volledig geautomatiseerd is, is vereist en waarvoor een «deurbeleid» bestaat in de vorm van een beoordeling van de accounthouder (in enige mate doorbreken van een beveiliging). De Autoriteit krijgt geen opsporingsbevoegdheden. Het wetsvoorstel kende reeds de bevoegdheid voor de Autoriteit om (bijzondere) persoonsgegevens te verwerken. De toelichting is aangevuld met deze informatie.

*ii. Bescherming persoonsgegevens*

*De Afdeling adviseert om in het wetsvoorstel alsnog een concrete maximale bewaartermijn voor de persoonsgegevens op te nemen en daarnaast om een delegatiegrondslag op te nemen om zo te voorzien in de overige door de AVG vereiste "passende en specifieke maatregelen".*

Reactie in NR: Aan het advies is in dit geval gevolg gegeven door in het wetsvoorstel op te nemen dat persoonsgegevens die noodzakelijk zijn in verband met de uitvoering van de taken van de Autoriteit en de administratieve en gerechtelijke procedures niet langer kunnen worden bewaard dan noodzakelijk voor de doeleinden waarvoor ze zijn verzameld en in ieder geval niet langer dan een jaar na de laatste verwerking. Verder is in de memorie toegelicht dat passende en specifieke maatregelen zijn genomen, zoals een loggingsverplichting en geheimhoudingsverklaring. En dat alleen die personen die toegang nodig hebben voor de uitoefening van hun taken toegang hebben tot de genoemde gegevens.

*iii. Geautomatiseerde individuele besluitvorming*

*Als een verwijderbevel uitsluitend wordt gebaseerd op de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, moet op grond van de AVG op wetsniveau worden voorzien in passende maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden en gerechtvaardigde belangen van de betrokkenen. De AVG noemt in dit verband onder meer het recht op menselijke tussenkomst.*

Reactie in NR: Verduidelijkt is dat indien vermoedelijke terroristische online-inhoud wordt aangetroffen door de inzet van geautomatiseerde instrumenten deze vervolgens altijd door middel van een menselijke toets binnen de Autoriteit zal worden geverifieerd. De toelichting is aangevuld met deze informatie.

*iv. Verhouding van de zorgplicht tot het censuurverbod*

*Tot slot vraagt de Afdeling naar de verhouding van het wetsvoorstel tot de grondwettelijke vrijheid van meningsuiting, in het bijzonder de vraag hoe de zorgplicht zich verhoudt tot artikel 7, derde lid, van de Grondwet (het censuurverbod). Dit artikel verbiedt iedere preventieve beperking van de vrijheid van meningsuiting door de overheid op grond van de inhoud. Een nadere beschouwing van welke maatregelen aanbieders van hostingdiensten in dit verband al dan niet mogen nemen, zou volgens de Afdeling in de toelichting moeten worden opgenomen danwel tot aanpassing van het wetsvoorstel moeten leiden.*

Reactie in NR: de systematiek van de verordening voor wat betreft het treffen van specifieke en passende maatregelen is uitgebreid uiteengezet. De Autoriteit kan vaststellen dat een aanbieder van hostingdiensten is blootgesteld aan terroristische online-inhoud. Daarop neemt de Autoriteit een zogenaamd blootstellingsbesluit. Dit blootstellingsbesluit verplicht weliswaar tot het treffen van specifieke maatregelen, maar de keuze voor het type maatregelen blijft bij de aanbieder van hostingdiensten en bovendien kan er nooit de verplichting bestaan tot een algemene vorm van filtering vooraf. Of maatregelen die worden getroffen door een aanbieder van hostingdiensten proportioneel en effectief zijn, is afhankelijk van een veelheid aan factoren, die per geval verschillen. Het opnemen

van de concrete lijst met maatregelen, zou verwachtingen kunnen wekken over wat passend en effectief is terwijl dat niet op voorhand valt te zeggen. Daarom wordt daarvoor niet gekozen. Indien de Autoriteit van oordeel is dat de getroffen maatregelen in strijd zijn met de grondrechten van de gebruikers inzake de vrijheid van meningsuiting, kan dit in een nieuw blootstellingsbesluit worden opgenomen. De toelichting is aangevuld met deze informatie.

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
Sector Staats- en  
Bestuursrecht

**Datum**  
27 mei 2022

**Ons kenmerk**  
4031497

## **5. Aandachtspunten**

### Europol

Eerder, toen het wetsvoorstel voor advies werd aangeboden aan de Afdeling adviserend, rees de vraag of de verordening voldoende grondslag biedt om gegevens uit te wisselen tussen de Autoriteit en Europol. Dit punt was destijds ook in de nota opgenomen. Dit punt is bezien en geconcludeerd is dat artikel 14, eerste lid van de verordening daarvoor een grondslag biedt. Dit artikel bepaalt dat de bevoegde autoriteiten informatie uitwisselen met elkaar en waar passend met Europol met betrekking tot verwijderingsbevelen, met name teneinde dubbel werk te voorkomen, de coördinatie te verbeteren en inmenging in onderzoeken in verschillende lidstaten te voorkomen. De grondslag in de verordening is specifiek en spreekt over het uitwisselen van informatie over een verwijderingsbevel. Daaruit volgt dat de Autoriteit ook de met dat verwijderingsbevel samen hangende bijzondere en/of strafrechtelijke persoonsgegevens kan verwerken. Omdat de verordening een grondslag bevat die specifiek genoeg is en de verordening rechtstreeks werkt, hoeft het wetsvoorstel daarin dus niet te voorzien.

Voor de duidelijkheid: de Uitvoeringswet kent wél een grondslag voor de verwerking van bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens door de Autoriteit (in artikel 9). Deze grondslag is opgenomen om buiten twijfel te stellen dat de Autoriteit bij haar taak om terroristische online-inhoud te identificeren ook bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens kan verwerken. Gelet op de verplichtingen op grond van de verordening krijgt de Autoriteit onder meer tot taak om terroristische online-inhoud te identificeren. Het identificeren van terroristische online-inhoud die onder het publiek wordt verspreid, vergt dat de Autoriteit onderzoek uitvoert op het publieke internet ten behoeve van het detecteren van deze inhoud. Tijdens het bekijken en beoordelen van materiaal worden ook (bijzondere) persoonsgegevens verwerkt. Omdat de grondslag hiervoor niet klip en klaar uit de verordening volgt, maar het verwerken van deze persoonsgegevens wel noodzakelijk is om de verordening op een goede manier uit te voeren, is daarvoor een grondslag in de Uitvoeringswet opgenomen.

### Beperking rechten betrokkene: bevoegdheid Autoriteit

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om ook artikel 10 van het wetsvoorstel aan te passen. Dit artikel bepaalde dat de Minister de rechten van een betrokkene op grond van de AVG kon beperken. Gelet op de zbo-status van de Autoriteit leek een bevoegdheid van de Minister om de rechten die een betrokkene op grond van de AVG heeft te beperken zich niet goed met elkaar te verdragen. Dit is daarom aangepast en deze bevoegdheid is daarom bij de Autoriteit belegd. De Autoriteit dient bij gebruikmaking van deze bevoegdheid dit schriftelijke en voorzien van een dragende onderbouwing aan betrokkene mee te delen.

### Wetsvoorstel bestuursrechtelijke aanpak kinderpornografisch materiaal

Op 4 mei jl heeft de Afdeling eveneens advies uitgebracht over het wetsvoorstel bestuursrechtelijke aanpak van online kinderpornografisch materiaal (wetsvoorstel kipo). Dit advies had een dictum C. De Uitvoeringswet TOI-verordening en het wetsvoorstel kipo hangen sterk met elkaar samen en de adviezen van de Afdeling over beide wetsvoorstellen vertonen dan ook grote

overlap. Bezien is op welke punten de reactie op de nader rapporten gelijklopend moesten zijn en daarbij is in het Nader Rapport bij de Uitvoeringswet TOI-verordening reeds rekening gehouden.

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
Sector Staats- en  
Bestuursrecht

#### Situatie per 7 juni 2022

Op 7 juni wordt de TOI-verordening van toepassing, maar is de Uitvoeringswet nog niet gereed. Reden hiervoor is de korte implementatietermijn van de verordening (1 jaar). Dit betekent dat nog geen Autoriteit kan worden aangewezen en dat de taken van de verordening niet kunnen worden uitgevoerd, omdat een wettelijke grondslag daarvoor ontbreekt. Dit geldt ook voor de taak om grensoverschrijdende verwijderingsbevelen te toetsen. Deze taak komt op grond van artikel 4, derde lid van de verordening toe aan de Autoriteit. Nu aanwijzing geschiedt in de Uitvoeringswet en deze nog niet tot wet is verheven, kan deze taak niet worden uitgevoerd. Het voorgaande betekent dat Nederland (tijdelijk) in gebreke blijft ten aanzien van de implementatie van EU-regelgeving. De ervaring leert dat het dit nog niet onmiddellijk tot een zogeheten inbreukprocedure door de Europese Commissie zal leiden als er een uitvoeringswet in het parlement wordt behandeld.

**Datum**  
27 mei 2022

**Ons kenmerk**  
4031497

De verordening wordt weliswaar nog niet uitgevoerd, maar er zullen wel extra inspanningen worden geleverd. Het gaat hier om communicatie- en voorlichtingsinspanningen, met name richting de internetsector, die buiten de wettelijke taken van de verordening uitgevoerd kunnen worden. Daarnaast wordt doorgewerkt aan de implementatie en inrichting van de autoriteit zodat deze zo veel mogelijk gereed is op het moment dat de Uitvoeringswet in werking treedt. Tot dat moment blijft de huidige aanpak van online terroristisch materiaal, waarbij de Internet Referral Unit van de politie, via Europol verwijderverzoeken kan doen aan internetbedrijven, van toepassing. U ontvangt op zeer korte termijn een nota met een meer uitgebreide toelichting op het van toepassing worden van de verordening in relatie tot het Nederlandse implementatietraject.

#### **6. Politieke context**

De verordening sluit aan bij de positie van Nederland – zowel de positie van het kabinet als van de Tweede Kamer. De Kamer heeft zich kritisch uitgelaten over het oorspronkelijke voorstel van de verordening. Daaruit volgend heeft de Kamer unaniem een motie van Van Nispen en Toorenburg aangenomen die de regering oproept om "Zich te verzetten tegen een voorstel waarin een verwijderingsbevel uit een andere lidstaat rechtsreeks, zonder tussenkomst van een autoriteit in de ontvangende lidstaat, moet worden opgevolgd door een internetbedrijf, als daar tegen geen rechtsmiddel open staat in de ontvangende lidstaat." De verordening voorziet nu zowel in een expliciete rol (veto) voor de ontvangende lidstaat bij de beoordeling van grensoverschrijdende verwijderingsbevelen, als in een nationaal rechtsmiddel voor een in Nederland gevestigde aanbieder van hostingdiensten tegen een grensoverschrijdend verwijderingsbevel.

#### **7. Financiële overwegingen**

De middelen voor de autoriteit staan vanaf 2022 gereserveerd op artikel 92 van de begroting van JenV. Dit betekent dat de beschikbare dekking aanwezig is op de JenV-begroting. DFEZ is akkoord.

#### **8. Informatie die zich niet leent voor openbaarmaking**

Niet van toepassing, alles uit de nota wordt openbaar. De persoonsgegevens van

de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
Sector Staats- en  
Bestuursrecht

-----  
*Alles onder deze streep wordt verwijderd. Neem hier dus alleen informatie op die zich niet leent voor openbaarmaking. Alle overige informatie moet boven deze streep worden geplaatst.*

**Datum**  
27 mei 2022

**Ons kenmerk**  
4031497