

Vergaderjaar 1994–1995

**24 108**

## **Wijziging van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen in verband met het aftappen van GSM**

**Nr. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 10 mei 1995

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek naar bovengenoemd wetsvoorstel, heeft de eer de volgende vragen en opmerkingen aan de regering voor te leggen. Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling genoegzaam voorbereid.

### **Algemeen**

De leden van de PvdA-fractie hebben met interesse kennis genomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij hebben begrip voor de door de regering gekozen oplossing voor een reëel en relatief nieuw probleem. De vergunninghouders worden niet alleen verplicht medewerking te verlenen aan een bevoegd gegeven bijzondere last tot het afluisteren of opnemen van telecommunicatie die over de telecommunicatie-infrastructuur wordt afgewikkeld, maar moeten ook de technische voorzieningen treffen die het mogelijk maken gehoor te geven aan deze last. De kosten hiervoor worden nu bij de vergunninghouders gelegd. Deze leden willen van de regering weten hoe andere landen, die uiteraard met dezelfde problemen worden geconfronteerd, hiermee omgaan. Deze vraag geldt met name voor de Verenigde Staten. Kan de regering nog andere interessante voorbeelden noemen?

De leden van de PvdA-fractie vragen zich wel af of nu vooruitgelopen moet worden op de besluitvorming die in het kader van de algemene herziening van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen (WTV) in het verschiet ligt. Licht het niet eerder voor de hand het standpunt van de interdepartementale werkgroep af te wachten?

De leden van de CDA-fractie nemen met gemengde gevoelens kennis van het voorstel tot financiering van de kosten die moeten worden gemaakt om het technisch mogelijk te maken de telecommunicatievoorziening GSM te kunnen aftappen.

Zij vragen de regering aan te geven waaruit die technische voorzieningen bestaan en waarom deze verplichting thans beperkt wordt tot de GSM-telecommunicatiemogelijkheden. Ook willen zij weten of er

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), ondervoorzitter, Van den Berg (SGP), Lilipaly (PvdA), Biesheuvel (CDA), voorzitter, Reitsma (CDA), Brinkman (CDA), Versnel-Schmitz (D66), Van Gijzel (PvdA), Leers (CDA), Van Heemst (PvdA), Verbugt (VVD), Van Rooy (CDA), Poppe (SP), Van 't Riet (D66), Duivesteyn (PvdA), H. G. J. Kamp (VVD), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), Roethof (D66), M. B. Vos (GroenLinks), Verkerk (AOV), Van Zijl (PvdA), Van Waning (D66), Keur (VVD), Hofstra (VVD).

Plv. leden: Blauw (VVD), Schutte (GPV), Van Gelder (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Dankers (CDA), Van der Linden (CDA), vacature D66, Zijlstra (PvdA), Terpstra (CDA), Huys (PvdA), Korthals (VVD), Esselink (CDA), vacature CD, Hillen (CDA), H. Vos (PvdA), Remkes (VVD), Leerkes (Unie 55+), Witteveen-Hevinga (PvdA), Augusteyn-Esser (D66), Rosenmöller (GroenLinks), Aiking-van Wageningen (AOV), Valk (PvdA), Hoekema (D66), Klein Molekamp (VVD), Te Veldhuis (VVD).

garanties bestaan dat de voorziening niet door onbevoegden kan worden misbruikt.

Zij zien in en erkennen dat aftappen van telecommunicatievoorzieningen een onmisbaar instrument vormt bij de bestrijding van de criminaliteit. Bij de traditionele telecommunicatiemiddelen zijn er technisch geen bijzondere voorzieningen nodig om dat mogelijk te maken. Daarom hoeven daarvoor, naast de aftapkosten zelf, geen bijzondere kosten te worden gemaakt, zo begrijpen zij uit de memorie van toelichting.

Bij de moderne telecommunicatiemiddelen ligt dit anders en zijn er aparte technische voorzieningen nodig om aftappen mogelijk te maken. Daardoor rijst thans in het bijzonder de vraag voor wiens rekening de kosten voor deze aparte voorziening moeten komen.

De mogelijkheden die zich aandienen zijn in de visie van de leden van de CDA-fractie: de concessiehouder en daarmee de gebruikers van het GSM-net dan wel alle belastingbetalers. Zij vragen de regering of er daarnaast nog andere alternatieven denkbaar zijn.

Het advies van de Raad van State is negatief over de keuze van de regering de kosten bij de vergunninghouder te leggen. De Raad acht het niet onredelijk dat de overheid burgers ertoe kan verplichten medewerking te verlenen aan een strafrechtelijk opsporingsonderzoek door de door de overheid verlangde inlichtingen of middelen te verschaffen. De Raad vindt echter dat in beginsel de kosten die met het verlenen van die medewerking verband houden door de overheid dienen te worden gedragen omdat opsporing en vervolging van strafbare feiten een overheidstaak bij uitstek is. De leden van de CDA-fractie delen deze opvatting.

Zij plaatsen echter grote vraagtekens bij het onderscheid waarop de regering ter rechtvaardiging van haar keuze wijst tussen kosten die enerzijds moeten worden gemaakt om het aftappen technisch mogelijk te doen zijn en anderzijds de kosten voor het daadwerkelijk aftappen.

Teneinde een verantwoorde eindafweging te kunnen maken wensen de leden van de CDA-fractie nog te beschikken over enige aanvullende informatie.

Kan de regering aangeven op welke wijze deze kosten in andere EG-landen worden doorberekend en of bekend is wat de reden voor de keuze aldaar is geweest?

Zijn er andere financieringsmogelijkheden overwogen en verworpen en wat zijn daarvoor de argumenten geweest?

Wat zou het lastenverzwarringspercentage zijn geweest indien wordt besloten tot financiering uit de algemene middelen? Voldoet het reeds functionerende GSM-net reeds aan de verplichting ex artikel 64 WTV, zo ja hoe is dit gefinancierd? Op welke wijze worden de andere draadloze communicatiemogelijkheden bij deze verplichting betrokken?

De leden van de VVD-fractie nemen met belangstelling kennis van het wetsvoorstel. In het nader rapport wordt gesteld dat het gaat om de kosten ter voldoening aan wettelijke kwaliteitseisen. Daarvan uitgaande vragen deze leden waarom wettelijk bepaald moet worden dat de vergunninghouder die kosten moet dragen. Is dat niet vanzelfsprekend? Nu de regering een wetswijziging noodzakelijk vindt, vragen deze leden of het toch om meer gaat dan alleen het voldoen aan een wettelijke kwaliteitseis. Ook het advies van de Raad van State wijst in die richting.

Volgens de Raad van State zal de gedachtengang achter het wetsvoorstel, indien ook toegepast in andere situaties waarin de overheid kosten maakt bij opsporingsonderzoek, tot nauwelijks aanvaardbare consequenties leiden. De leden van de VVD-fractie vragen of inderdaad

van het wetsvoorstel een precedentwerking kan uitgaan en of dat als positief dan wel als negatief beoordeeld zal moeten worden.

Een interdepartementale werkgroep zoekt naar een structurele oplossing voor de financieringsproblematiek van het aftappen van telecommunicatie in het algemeen. Bij de integrale herziening van de WTV komt dit aan de orde. De leden van de VVD-fractie vragen of dit betekent dat het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een tijdelijke oplossing.

Is het interdepartementaal overleg over het deel van het regeringsstandpunt dat de onderhavige financieringsproblematiek behandelt, afgerond? Bestaat de kans dat het definitieve kabinetsstandpunt over de financieringsproblematiek van het aftappen van telecommunicatie in het algemeen in strijd zal zijn met de strekking van dit wetsvoorstel? Zullen in dit geval de tot dan toe door de GSM-vergunninghouders gemaakte kosten worden vergoed? In dit verband verwijzen de leden van de VVD-fractie naar aanwijzing 13 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, Toelichting onder b, waar bijzondere aandacht wordt gevraagd voor gevolgen voor ondernemingen in verband met de onzekerheid omtrent en het tijdsbeslag van overheidsinstellingen. Deze leden verwijzen in dit verband tevens naar aanwijzing 10, tweede lid van de Aanwijzingen voor de regelgeving waar staat vermeld dat indien een regeling bij wijze van experiment dient te worden ingevoerd, het tijdelijk karakter daarvan in de regeling tot uitdrukking moet worden gebracht.

Overigens merkten de leden van de VVD-fractie in dit verband op dat tijdens het mondeling overleg van 3 maart 1994 over het wetsvoorstel «mobiele telecommunicatie» de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat aankondigde dat het onderhavige wetsvoorstel mede ondertekend zou worden door de minister van Justitie. Waarom is dit niet gebeurd? Neemt het ministerie van Justitie wel deel aan het departementaal overleg over de kostenproblematiek bij het aftappen van digitale telecommunicatie?

De leden van de VVD-fractie vragen of de stelling juist is dat de Staat geen invloed heeft op de technische ontwikkelingen op het gebied van telecommunicatie. Zij wijzen er op dat in Europees verband is gekozen voor een gecoördineerde invoering van openbare paneuropese digitale cellulaire mobiele telecommunicatie (PbEG L 196, met andere woorden de regeringen van de lidstaten hebben zelf gekozen voor de technologie met behulp waarvan digitale telecommunicatie in Europa mogelijk zal zijn. Van enige overheidsinvloed althans op de toepassing van de technische ontwikkelingen is dus wel degelijk sprake.

In het wetsvoorstel wordt niet vermeld of er overleg is geweest met de GSM-vergunninghouders over de aard en omvang van de kosten. Waren de consortia tijdens de tenderprocedure op de hoogte van het voornemen van de regering om dit wetsvoorstel in te dienen? Op welk moment zijn KPN en MT-2 op de hoogte gesteld van dit voornemen? Welke opvatting hebben de betrokken ondernemingen op de voorgestelde kostenverdeling? Hoe zijn deze kosten verdeeld in andere Europese landen?

In verband met de ontwikkeling van de technologie op het gebied van de digitale communicatie vragen de leden van de VVD-fractie aandacht voor de problematiek rond de «Clipperchip». Deze chip is ontwikkeld door het Amerikaanse National Security Agency in opdracht van het National Institute of Standards and Technology en maakt het mogelijk om door middel van een algoritme genaamd «Skipjack» berichten cryptografisch (gecodeerd) te verzenden. In Amerika bestaat de vrees dat indien deze geheime algoritme wordt gekraakt, het voor burgers mogelijk wordt om de gedecoreerde berichten te ontcijferen en het eveneens voor burgers

mogelijk wordt om berichten dusdanig te coderen dat het voor Justitie aanzienlijk moeilijker wordt om berichten te ontcijferen. In dit verband vragen de leden van de VVD-fractie zich af of de problematiek van de in Amerika ontwikkelde «Clipperchip» zich in Europa kan voordoen en of ontwikkelingen op het gebied van de cryptografie gevolgen hebben voor de in dit wetsvoorstel bedoelde kostenposten. Bestaat de mogelijkheid dat de investering van f 34 miljoen in 40 centrales straks zinloos blijkt te zijn als er nieuwe mogelijkheden van cryptologie door burgers worden ontwikkeld? De leden van de VVD-fractie zien in de memorie van antwoord graag een nadere beschouwing over deze problematiek.

De leden van de fractie van D66 hebben met grote belangstelling van het onderhavige wetsvoorstel kennis genomen. De verschillen van inzicht die er zijn tussen de opvattingen van de regering en de Raad van State nodigen uit tot het maken van opmerkingen en het stellen van vragen.

Het is een feit dat de functie van het aftappen voor het ministerie van Justitie bij het zoeken van (vaak) sluitend bewijs inzake zware criminele activiteiten van wezenlijk belang is, ook al is de mate van effectiviteit aan discussie onderhevig. De Commissie- Van Traa zal zich in navolging van de gelijknamige Werkgroep in deze materie verdiepen.

In artikel 64 van de WTV staat dat de «houder van de concessie verplicht is medewerking te verlenen aan de uitvoering van een bevoegd gegeven bijzonder last tot het afluisteren of opnemen van telecommunicatie die over de telecommunicatie-infrastructuur wordt afgewikkeld.»

Het ligt in de rede dat, zoals in het voorstel tot wijziging van artikel 64 wordt gesteld, de licentiehouders voor de GSM-exploitatie en -infrastructuur hun voorzieningen zo compleet mogelijk leveren. Dat wil zeggen, dat bij het aanbrengen van de GSM-netten ook de investerings-, exploitatie- en onderhoudskosten, waardoor aftapmogelijkheden «fysiek» aanwezig zijn, voor rekening van de concessiehouder komen.

Het zou heel vreemd zijn wanneer de overheid ter handhaving van de rechtsorde voor financieel-technische supplementen van telecommunicatie moet opdraaien, die juist een infrastructuur complementeren. Afgezien natuurlijk van de kosten die voor het opsporingsonderzoek in een bepaalde zaak moeten worden gemaakt, zoals de regering terecht in de memorie van toelichting opmerkt.

De geschatte, eenmalige, kosten voor het gereed maken van de digitale infrastructuur bedragen tien tot twintig miljoen gulden. Dat dit bedrag in de abonnementsprijs wordt doorberekend, lijkt de leden van de D66-fractie niet te voorkomen. Naarmate het abonnement te duur zal worden, zal de aanbieder toch proberen zijn diensten tegen een aantrekkelijk tarief op de markt te brengen. De leden van de D66-fractie realiseren zich dus dat dit extra lasten voor de ondernemer zijn, maar menen dat zulks niet te voorkomen is.

Weliswaar hebben de concessiehouders hoge aanloopkosten, maar daar staat tegenover dat de concessies kosteloos van de overheid zijn verkregen, waardoor de metafoor voor deze vorm van telecommunicatie, «a licence to print money», nog meer gewicht krijgt.

In de memorie van toelichting schrijft de regering dat «het al duidelijk is hoe hoog de kosten voor het aftapbaar maken zullen zijn, omdat het om een systeem gaat dat Europees gestandaardiseerd is». Het GSM-systeem op zichzelf is Europees gestandaardiseerd, maar geldt dat ook voor de aftapmogelijkheden?

Want één van de problemen van (draagbare) digitale telefonie is dat de begin- en eindsignalen verschillend zijn en door hun technisch karakter

versleuteld kunnen worden. Anders gezegd, het is bij deze vorm van telefoneren toch al moeilijk grensoverschrijdende criminaliteit te traceren.

Daarom ontbreekt naar de mening van de D66-fractie in het wijzigingsvoorstel ook het aftappen als een Europees aspect van GSM. Moet er ten aanzien van het aftappen geen harmonisatie op Europees niveau komen? Is dat mogelijk en vindt de regering dat wenselijk? Op dit moment worden veel opsporingsmethoden nationaal uitgevoerd en is de zware criminaliteit intercontinentaal actief.

Terecht verwijst de regering al naar de toekomst, wanneer de vraag hoe voor andere vormen van openbare telecommunicatie de problematiek van de kostentoedeling opgelost zal moeten worden. Het kabinetsstandpunt voor de algehele herziening van de WTV, waarin onder andere dit punt aan de orde zal komen, wachten wij met spanning af. Want binnen afzienbare tijd ontwikkelt zich een tweede digitaal mobiel telefoonnet, DCS 1800, waarvoor de tender-procedure volgend jaar al begint.

De leden van de GPV-fractie hebben er behoefte aan in dit verslag hun bezwaren kenbaar te maken tegen het onderhavige wetsvoorstel. Zij achten het zeer discutabel dat de vergunninghouder die het gebruik van het netwerk mogelijk maakt daarbij ook de kosten zal dienen te dragen die het mogelijke gebruik van dit netwerk door criminele organisaties oproept. Uiteraard delen zij de opvatting dat de overheid burgers tot medewerking kan verplichten aan een strafrechtelijk opsporingsonderzoek. Dat laat echter onverlet dat, zoals de Raad van State terecht opmerkt, de kosten die het met het verlenen van die medewerking verband houden in beginsel door de overheid dienen te worden gedragen, aangezien de opsporing en vervolging van strafbare feiten een overheidstaak bij uitstek is. Zij zijn dan ook niet overtuigd van het verweer van de regering dat de kosten voor het beschikbaar zijn van de mogelijkheid tot aftappen wel een zaak van de vergunninghouder is. Immers, welk belang heeft de vergunninghouder bij het beschikbaar stellen hiervan? Is de beschikbaarstelling van de mogelijkheid tot aftappen niet primair bedoeld om criminele activiteiten op te sporen? Zijn dus de kosten voor het beschikbaar zijn van de mogelijkheid tot aftappen daarom ook niet voor de overheid? Erkent de regering dit ook niet door te erkennen dat een belangrijk opsporingsmiddel uit de handen van de overheid wordt geslagen als nieuwe telecommunicatiediensten niet aftapbaar zullen zijn?

Deze leden menen dat door het wetsvoorstel ten onrechte wordt gesuggereerd dat een vergunninghouder van een netwerk in zekere zin criminele activiteiten in de hand werkt en daarom ook de verantwoordelijkheid heeft om eventuele meerkosten terzake op te vangen.

Consequent doorgeredeneerd zou dit kunnen betekenen dat een broodmessenfabrikant eveneens het gebruik van messen door criminelen oproept en dus voor de kosten van opsporing en vervolging van daders van steekpartijen kan worden aangesproken. De vergunninghouder beoogt echter in het algemeen het gebruik van telecommunicatievoorzieningen mogelijk te maken; aan hem kan slechts in uitzonderingsgevallen enige verantwoordelijkheid voor misbruik hiervan ten laste worden gelegd. Het opvangen van de kosten hiervan is volgens de leden van de GPV-fractie daarom primair een overheidsverantwoordelijkheid.

De leden van de GPV-fractie constateren dat de vergunninghouder eventueel gemaakte kosten in de tariefstelling kan doorberekenen in de tariefstelling voor zijn klanten. Zij vragen daarom of het een vergunninghouder is toegestaan de mogelijke kosten die eventueel ontstaan in verband met het beschikbaar zijn van de mogelijkheid tot aftappen via de lijnhuur aan de Staat opnieuw voor rekening van de Staat te brengen. Het

doorberekenen van kosten betreft immers een eigen verantwoordelijkheid van de vergunninghouder als ondernemer? Zou het wetsvoorstel daarmee niet overbodig worden? Tot slot stellen zij de vraag of kan worden aangegeven hoe hoog de kosten zijn die de regering noodzaken tot de indiening van dit wetsvoorstel.

De voorzitter van de commissie,  
Biesheuvel

De griffier van de commissie,  
Tielens-Tripels