

Vergaderjaar 1994–1995

24 108

Wijziging van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen in verband het aftappen van GSM

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 juli 1995

Ondergetekende is de leden van de diverse fracties erkentelijk voor de door hen in het verslag gestelde vragen. Zij zal de gestelde vragen hieronder beantwoorden en hoopt dat deze beantwoording mag bijdragen aan de spoedige afronding van het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen hoe andere landen (en met name de Verenigde Staten) omgaan met de kostenproblematiek.

De specifieke kostenproblematiek met betrekking tot het aftappen van GSM is vrij nieuw. Veel landen hebben op dit punt nog geen concrete maatregelen genomen.

Sinds kort dienen in ieder geval in Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk de GSM-operators de investerings- en jaarlijkse onderhoudskosten voor het aftapbaar maken van hun netten te dragen. Luxemburg, Ierland, Italië, Spanje, Zweden, Finland en Noorwegen denken aan een soortgelijke oplossing. In België, Portugal, Oostenrijk, Griekenland en Denemarken bestaat nog geen duidelijkheid over de daar te kiezen oplossing van het kostenvraagstuk. In de Verenigde Staten is vorig jaar een wet aangenomen waarin gesteld wordt dat alle telecommunicatiesystemen aftapbaar dienen te zijn. Voor reeds bestaande systemen die nog niet aftapbaar waren, wordt door de Amerikaanse overheid een eenmalige bijdrage (ter grootte van f 500 miljoen) beschikbaar gesteld voor bovengenoemde kosten. Voor nieuw op de markt te brengen systemen moeten de kosten vanaf een nader te bepalen datum, met een overgangperiode van drie jaar, door de operators zelf gedragen worden.

Deze leden vroegen zich af of er wel vooruitgelopen moet worden op de besluitvorming in het kader van de algehele herziening van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen (WTV).

Ondergetekende kan zich deze vraag voorstellen. Wachten op de algehele herziening van de WTV zou voor GSM betekenen dat de vraag naar de financiële consequenties van het aftappen nog geruime tijd onbeantwoord zou moeten blijven. Zowel de Minister van Justitie, de Minister van Binnenlandse Zaken, als ondergetekende achten dat een onwenselijke situatie nu er binnenkort sprake zal zijn van twee GSM

netten waarover telecommunicatie wordt afgewikkeld. Bij de ter zake bevoegde autoriteiten bestaat een duidelijke behoefte om de communicatie over deze netten te kunnen aftappen. De aftapbaarheid van deze netten is dan ook een in de regelgeving gestelde eis. Daarmee hangt samen dat duidelijkheid gegeven moet worden over de vraag wie voor die aftapbaarheid welke kosten draagt. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt deze duidelijkheid te geven.

De leden van de fractie van het CDA vroegen waaruit de technische aftapvoorzieningen bestaan, waarom deze verplichting wordt beperkt tot GSM en of garanties bestaan tegen onbevoegd gebruik van die voorzieningen.

Relevant in deze is de Regeling aftappen mobiele telecommunicatie GSM die uitvoering geeft aan artikel 13, tweede lid, van het Besluit mobiele telecommunicatie GSM. De regeling bevat functionele eisen voor GSM vergunninghouders omtrent het aftapbaar maken van hun telecommunicatie-infrastructuur in het kader van een bevoegd gegeven last tot aftappen van telecommunicatie. In de praktijk is het aan de vergunninghouders om dusdanige (technische) voorzieningen te treffen en maatregelen te nemen dat aan deze eisen wordt voldaan. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan technische aanpassing van GSM-centrales opdat afgetapte telecommunicatie juist, op tijd en zonder dat een GSM-gebruiker het merkt, doorgeleid wordt naar de behoeftesteller.

Het onderhavige wetsvoorstel regelt slechts de financieringsaspecten van de aftapbaarheidsverplichting, niet de verplichting op zich. Deze verplichting is reeds in de WTV geregeld. De verplichting tot betaling is voornamelijk beperkt tot GSM, omdat voor dit systeem ten eerste momenteel al een inschatting gemaakt kan worden van de kosten voor het aftapbaar maken. Ten tweede gaat het om een in Europees verband gestandaardiseerd telecommunicatiesysteem. Tenslotte lijkt de verwachting gerechtvaardigd dat (als gevolg van de technische karakteristieken; digitaal signaal dat gecodeerd door de ether gaat) er door de georganiseerde misdaad veel gebruik gemaakt zal worden van dit systeem.

Wat betreft de garantie tegen onbevoegd gebruik van de aftapvoorziening omvat de Regeling aftappen mobiele telecommunicatie GSM ook een bepaling. Zo zijn het verzoek tot het plaatsen van een tap en de daadwerkelijke uitvoering ervan aan geheimhouding onderworpen. In dit verband kan worden opgemerkt dat door de Minister van Binnenlandse Zaken en door ondergetekende bij de vergunninghouders onder meer vertrouwensfuncties worden aangewezen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of voor de traditionele telecommunicatiemiddelen inderdaad geen bijzondere kosten behoeven te worden gemaakt.

In de memorie van toelichting wordt niet vermeld dat voor «traditionele» telecommunicatiemiddelen geen bijzondere kosten behoeven te worden gemaakt. Wel is het zo dat deze kosten beter in de hand konden worden gehouden door het gebruik van de – toen – relatief eenvoudige techniek waarvan deze telecommunicatiemiddelen gebruik maakten.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of er naast de concessiehouder en alle belastingbetalers die de kosten voor het aftapbaar maken zouden moeten dragen, nog andere alternatieven denkbaar zijn.

In het wetsvoorstel is gekozen voor de variant waarin de vergunninghouder de in het wetsvoorstel genoemde kosten moet betalen. Het is mogelijk dat hij deze kosten op de een of andere wijze doorberekent aan zijn abonnees. In dat geval dragen deze uiteindelijk de kosten. Indien de behoefte-stellers deze kosten zouden moeten betalen uit de algemene middelen zou dat er inderdaad op neerkomen dat alle belastingbetalers ze uiteindelijk dragen, ongeacht de vraag of ze een GSM abonnement hebben. Andere opties ziet ondergetekende niet.

De leden van de fractie van het CDA vroegen aanvullende informatie inzake

- a. de kostenberekening in andere EG-landen,
- b. alternatieve financieringsmogelijkheden,
- c. het lastenverzwarringspercentage indien financiering uit algemene middelen plaatsvindt,
- d. het reeds functionerende GSM net, en
- e. de verplichting voor andere draadloze communicatiemogelijkheden.

a. Ondergetekende verwijst voor een antwoord op deze vraag naar het antwoord op de overeenkomstige vraag van de leden van de fractie van de PvdA.

b. Hierboven is reeds ingegaan op de vraag naar alternatieve financieringsmogelijkheden.

c. Vanaf het begin van dit wetsvoorstel is financiering uit de algemene middelen principieel verworpen. Er is dan ook geen onderzoek verricht naar de vraag van het lastenverzwarringspercentage indien voor financiering uit de algemene middelen zou worden gekozen.

d. Overeenkomstig de Regeling aftappen mobiele telecommunicatie GSM dient GSM per 1 januari 1996 aftapbaar te zijn. KPN werkt daaraan en financiert dit. De medewerkingsverplichting van artikel 64 van de WTV geldt al wel voor KPN. In voorkomend geval wordt naar een tijdelijke oplossing gezocht.

e. Op basis van artikel 13g, eerste lid, onder a, van de WTV zullen ook voor andere mobiele systemen die onder hoofdstuk IIA van de WTV vallen – zoals ERMES en DCS 1800 – regels worden gesteld met betrekking tot onder meer de technische aftapbaarheid van de infrastructuur. Over de aftapbaarheid van andere (mobiele) systemen wordt nog in 1995 een besluit van de regering verwacht.

De leden van de fractie van de VVD vroegen naar de noodzaak om wettelijk te bepalen dat de vergunninghouder voor GSM de kosten voor het aftapbaar maken van de telecommunicatie-infrastructuur moet dragen.

Voor een wettelijke bepaling is gekozen, omdat aan artikel 64 van de WTV de uitleg verbonden is dat KPN als concessiehouder niet alleen verplicht is medewerking te verlenen aan een bevoegd gegeven last tot aftappen, maar ook verplicht is haar telecommunicatie-infrastructuur zodanig in te richten dat deze aftapbaar is waarbij KPN de daarvoor benodigde kosten niet hoeft te dragen. Uit de tekst van artikel 64 blijkt dat niet.

Nu er gekozen is voor een afwijking van het tot nu toe geldende systeem verdient het dan ook de voorkeur expliciet te bepalen wie welke kosten moet dragen.

Deze leden vroegen zich voorts af of van de gedachtengang achter het wetsvoorstel een precedentwerking kan uitgaan en of dat als positief dan wel als negatief beoordeeld zou moeten worden. Daarnaast wilden zij weten of het wetsvoorstel voorziet in een tijdelijke oplossing, en of het definitieve regeringsstandpunt over de financieringsproblematiek van het

aftappen in het kader van de algehele herziening van de WTV hier van af kan wijken.

Het wetsvoorstel beoogt de kostenproblematiek van het aftappen voor GSM te regelen. Het heeft geen betrekking op andere telecommunicatiesystemen. Voor deze systemen zal door mij wel dezelfde beleidslijn worden gevoerd. De regering zal ter zake van deze systemen nog in 1995 een besluit nemen.

De leden van de fractie van de VVD verwezen naar de aanwijzingen 10 en 13 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en vroegen om een reactie daarop.

Vooropgesteld zij dat deze regeling niet is bedoeld als een experimentele regeling. Bovendien waren beide GSM vergunninghouders zeer nadrukkelijk op de hoogte van het feit dat zij de in het wetsvoorstel genoemde kosten zouden moeten dragen. In het tenderdocument dat iedere aanvrager om een vergunning heeft ontvangen is daarover volstrekte duidelijkheid gegeven.

Voorts wilden deze leden weten waarom de Minister van Justitie niet als mede-ondertekenaar optreedt.

Het Ministerie van Justitie is uiteraard, evenals het Ministerie van Binnenlandse Zaken, betrokken bij het interdepartementaal overleg over het aftappen. Beide ministeries zijn immers de zogenaamde «behoefte-stellers». De politieke verantwoordelijkheid voor dit wetsvoorstel ligt echter bij ondergetekende. Om deze reden bestaat er geen behoefte aan het wetsvoorstel te laten mede-ondertekenen door (een van) beide «behoefte-stellers».

De leden van de fractie van de VVD waren van mening dat de overheid wel degelijk enige invloed heeft op de technische ontwikkelingen op het gebied van telecommunicatie.

Deze leden hebben gelijk voor zover het gaat om de toepassing van de techniek voor telecommunicatie. Er is inderdaad gekozen voor de GSM standaard. Op de ontwikkeling van de techniek als zodanig heeft de overheid echter geen invloed. Deze ontwikkeling is uiteindelijk bepalend voor de vraag of een telecommunicatiesysteem aftapbaar is of niet. Een voor de klant belangrijk kenmerk van het GSM systeem is dat het op zichzelf niet aftapbaar is en het slechts met behulp van bepaalde additionele technische middelen aftapbaar te maken is.

Dezelfde leden vroegen of er over dit wetsvoorstel overleg was gevoerd met KPN en MT2.

Er is geen overleg over dit wetsvoorstel gevoerd met beide vergunninghouders. Zoals in het antwoord op een eerdere vraag van deze leden is gezegd, waren zij wel op de hoogte van het feit dat zij de kosten voor het aftapbaar maken van hun telecommunicatie-infrastructuur zouden moeten dragen.

De leden van de fractie van de VVD vroegen hoe de kosten in andere Europese landen zijn verdeeld.

Voor een antwoord op deze vraag verwijst ondergetekende naar het antwoord op de overeenkomstige vraag van de leden van de fractie van de PvdA.

Vervolgens vroegen deze leden of de problematiek van de in Amerika ontwikkelde ClipperChip zich in Europa kan voordoen, of de ontwikkelingen op het gebied van de cryptografie gevolgen hebben voor de bedoelde kostenposten en of nieuwe encryptiemogelijkheden voor burgers de investeringen niet zinloos maken.

Of de problematiek van de in Amerika ontwikkelde ClipperChip zich ook in Europa voordoet is op dit moment niet te voorzien. Ook is nog niet duidelijk of een met de ClipperChip vergelijkbare variant in Europa zal worden geïntroduceerd. Overigens zijn er over het succes in Amerika van de ClipperChip tegenstrijdige berichten.

De ontwikkelingen op het gebied van de cryptografie zullen geen gevolgen hebben voor de in het wetsvoorstel bedoelde kostenposten. De overheid bezint zich momenteel hoe met de nieuwe encryptiemogelijkheden voor burgers met betrekking tot het aftappen moet worden omgegaan.

De leden van de fractie van D66 vroegen of de aftapmogelijkheden voor het GSM-systeem Europees gestandaardiseerd zijn.

Dat is niet het geval. De eis dat de GSM-telecommunicatie-infrastructuur aftapbaar moet zijn, is in Europa pas laat gesteld. Wel zijn de GSM-aftapvereisten gebaseerd op door de landen van de Europese Unie geharmoniseerde behoeften en uitgangspunten. In de GSM MoU groep werken GSM-operators aan de technische implementatie van de door de overheden gestelde behoeften voor het aftappen.

Deze leden vroegen vervolgens of er ten aanzien van het aftappen geen harmonisatie op Europees niveau moet komen.

Ondergetekende is van mening dat dat zou moeten. Door de Europese Unie zijn reeds begin dit jaar algemene aftapvereisten geformuleerd in een in januari van dit jaar vastgestelde, maar nog niet gepubliceerde Resolutie Aftappen Telecommunicatie. De Europese lidstaten bekijken thans hoe deze vereisten worden geïmplementeerd, door omzetting in nationale wet- en regelgeving.

De leden van de GPV-fractie menen dat de kosten voor de voorzieningen die de aftapbaarheid van het mobiele net betreffen als kosten voor opsporing en vervolging moeten worden aangemerkt.

In het advies van de Raad van State en het nader rapport (24 108, A, blz. 2) is hier ook op ingegaan, waarbij de Wet tarieven in strafzaken als voorbeeld is gehanteerd. De opvatting van de regering dat het voorbeeld van deze wet misplaatst is, kan mogelijk door een voorbeeld verder worden verduidelijkt: een deskundige, die in een strafzaak als deskundige wordt gehoord, wordt geen vergoeding toegekend voor de kosten die hij heeft moeten maken om zijn of haar deskundigheid te verwerven. Wel komt de deskundige op grond van genoemde wet in aanmerking voor een vergoeding van gemiste arbeidsinkomsten en reiskosten. Een vergelijkbaar onderscheid kan worden gemaakt tussen het beschikbaar zijn van de aftapfaciliteit enerzijds en het gebruik daarvan voor opsporings- en vervolgingsdoeleinden anderzijds. De directe kosten die de vergunninghouder maakt ten behoeve van het uitvoeren van een tap-opdracht en het transporteren van dit signaal naar een opnamefaciliteit van een opsporingsinstantie en de verwerking daarvan behoren tot de opsporings- en vervolgingskosten.

De regering acht de beschikbaarstelling van de aftapfaciliteit als een kwaliteitseis noodzakelijk in het algemeen belang. Door de exploitant zo

veel mogelijk vrij te laten in de keuze van de wijze waarop hij hieraan tegemoet komt, is er voor hem ook een prikkel dit zo goedkoop mogelijk te doen. De samenleving als geheel is daardoor goedkoper uit dan wanneer de overheid telkens zou moeten nagaan of niet de kosten te hoog zijn die de exploitant in rekening brengt. Ook is de exploitant in de regel beter op de hoogte van de nieuwste technische mogelijkheden om goedkoop in aftapfaciliteiten te voorzien.

Overigens is het geenszins uniek dat particulieren bij wet wordt opgedragen tot op zekere hoogte medewerking te verlenen bij de uitvoering van overheidstaken zonder compensatie voor daarvoor gemaakte kosten. Zo verplicht de Wet melding ongebruikelijke transacties financiële instellingen de infrastructurele voorzieningen, exploitatiekosten en opleidingen te betalen voor het melden van ongebruikelijke financiële transacties. Aan belastingplichtigen worden eisen gesteld in de sfeer van de boekhouding, onder meer om belastingheffing mogelijk te maken. Werkgevers moeten loonbelasting inhouden en afdragen. Hetzelfde geldt voor middenstanders met betrekking tot BTW. Banken zijn verplicht om de rente van hun klanten te melden aan de belastingdienst (renterenseignatie).

De leden van de GPV-fractie menen dat het wetsvoorstel suggereert dat de vergunninghouder criminele activiteiten in de hand werkt.

Met de GPV-fractie verwerpt de regering die suggestie. Het mobiele net bevordert communicatie. Organisaties zijn hier, voor een goed functioneren, in toenemende mate van afhankelijk. Criminele organisaties maken daarop geen uitzondering. Dat is een nadeel verbonden aan een in beginsel maatschappelijk waardevol nieuw communicatienet. De regering heeft ook veiligheidseisen gesteld aan auto's zonder dat daaruit de conclusie kan worden getrokken dat de autofabrikanten de kwalijke gevolgen van het ontbreken daarvan hebben beoogd.

De leden van GPV-fractie maken verder een vergelijking met een broodmessenfabrikant. Deze vergelijking gaat niet op omdat de kosten van opsporing en vervolging van het (verboden) gebruik als wapen van een broodmes uiteraard voor rekening van de overheid komen op dezelfde wijze waarop de directe kosten van de uitvoering van een tap-opdracht voor rekening van de overheid komen. Uitklapbare messen en andere wapens die gemakkelijk verborgen kunnen worden gehouden, zijn echter verboden. Zo is het ook de exploitant van een telecommunicatienetwerk verboden zodanige faciliteiten aan te bieden dat strafrechtelijk relevant gebruik verborgen kan worden gehouden. Personen die een verbod overtreden, worden gestraft. Het is niet zo dat personen die een verbodsvoorschrift naleven, daarvoor worden betaald.

Een vergelijking van de door de regering beoogde regeling met kwaliteitseisen die in auto-industrie door de overheid worden gesteld om maatschappelijke risico's van geoorloofd gebruik te verkleinen (autogordels, katalysatoren) lijkt eerder voor de hand te liggen. De auto-industrie financiert de kosten van door de overheid geëiste voorzieningen, waarmee de overheid maatschappelijk ongewenste effecten van autogebruik wil bestrijden. Op deze wijze maakt het bedrijfsleven haar medeverantwoordelijkheid waar voor de maatschappelijke gevolgen van overigens volstrekt toelaatbare activiteiten.

De leden van de fractie van het GPV wilden weten of het de vergunninghouder is toegestaan de kosten in verband met het aftapbaar maken van de telecommunicatie-infrastructuur via de lijnhuur door te berekenen aan de Staat.

Een dergelijke doorberekening is niet toegestaan. Het is uitdrukkelijk de bedoeling van het wetsvoorstel dat bedoelde kosten niet langer door de overheid worden gedragen.

Deze leden vroegen verder hoe hoog de kosten zijn die noodzaken tot de indiening van onderhavig wetsvoorstel.

Uit onafhankelijk onderzoek door TNO bleek dat voor de geadviseerde technische oplossing de geschatte investeringskosten 3 à 4 miljoen gulden bedragen in de beginsituatie met KPN als enige operator, tot in totaal 34 miljoen gulden in de eindsituatie met twee operators. Inmiddels is naar aanleiding van opgaven van KPN de verwachting gerechtvaardigd dat het bedrag van 34 miljoen gulden lager zal uitvallen. Ondergetekende gaat op dit moment uit van een bedrag van 13 à 14 miljoen gulden. De geschatte jaarlijkse exploitatie- en onderhoudskosten zouden naar de mening van TNO in de beginsituatie 1,5 à 2 miljoen gulden bedragen tot 5 miljoen gulden in de eindsituatie. Dit laatste bedrag kan inmiddels bijgesteld worden tot 2,5 à 3 miljoen gulden.

Voor alternatieve technische oplossingen kunnen deze bedragen aanzienlijk oplopen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink