



I00

onderdeel van Panteia

Quick Scan onderzoek kostenvergoedingen bedrijfsleven

Leiden, 31 mei 2007

Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO bv)
Schipholweg 13-15
Postbus 985
2300 AZ Leiden
tel: 071 525 36 00
fax: 071 525 36 01
e-mail: info@ioo.nl
www.ioo.nl

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO bv). Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van IOO bv. IOO bv aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.



Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Onderzoeksopzet	4
1.3	Leeswijzer	4
2	Bestaande praktijk kostenvergoeding aftappen	5
2.1	Hoofdstuk 13 Telecommunicatie wet	5
2.2	Regeling kosten aftappen en gegevensverstrekking	6
3	Nationale vergelijking	7
3.1	Inleiding	7
3.2	Artikel 592 Wetboek van Strafvordering	7
3.3	Gegevensverstrekking door financiële dienstverleners	8
3.4	De Wet Melding ongebruikelijke Transacties (MOT)	10
3.5	Doorgifte passagiersgegevens	11
3.6	Conclusies	12
4	Internationale vergelijking	15
4.1	Inleiding	15
4.2	België	15
4.3	Duitsland	17
4.4	Denemarken	19
4.5	Frankrijk	19
4.6	Ierland	20
4.7	Italië	21
4.8	Litouwen	22
4.9	Oostenrijk	24
4.10	Polen	25
4.11	Spanje	26
4.12	Verenigd Koninkrijk	27
4.13	Zweden	29
4.14	Verenigde Staten	30
4.15	Vergelijkend perspectief	31
4.16	Conclusies	34



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In het kader van de beoogde uitbreiding van hoofdstuk 13 van de Telecommunicatiewet (Tw) door implementatie van Europese regelgeving omtrent de bewaarplicht van verkeersgegevens telecommunicatie (data-retentie) is een discussie ontstaan over de principes van de kostenvergoeding voor aftappen en dataretentie. Telecommunicatiebedrijven moeten investeringen doen om het aftappen en de dataretentie voor de overheid mogelijk te maken en zij dienen mee te werken aan lastgevingen van het bevoegde gezag. Artikel 13.6 tweede lid, biedt de mogelijkheid, dat personele en administratieve kosten van bevragingen door de overheid tot een 'passende' vergoeding kunnen leiden van de overheid aan het bedrijfsleven.

Om de ontstane discussie van een aanvullende basis te voorzien is besloten om in de vorm van een quick scan een onderzoeksvraag uit te zetten bij het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven naar de situatie in vergelijkbare andere sectoren en de situatie in andere Europese landen.

1.2 Onderzoekopzet

In deze quick scan wordt via twee sporen inzicht verschaft in kostenregimes. Het eerste spoor betreft een onderzoek naar kostenvergoedingen in andere vergelijkbare nationale gevallen. Hierbij is gekeken naar de situatie bij gegevensverstrekking door financiële dienstverleners, de Wet Melding Oneigenlijke Transacties en de doorgifte van passagiersgegevens.

In het tweede spoor is een internationale vergelijking gemaakt met een aantal Europese landen voor wat betreft de kostenvergoeding aan telecomaانبieders en internetoperators. Het betreft de landen Duitsland, België, Denemarken, Zweden, Spanje, Frankrijk, Italië, het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Polen, Tsjechië, Litouwen en de Verenigde Staten. In de groep van gekozen landen zijn zowel landen met als zonder vergoedingsregime vertegenwoordigd.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de regelgeving en grondslagen voor compensatie van het huidige Nederlandse aftapbeleid. Hoofdstuk 3 gaat in op de vergelijking met nationale vergelijkbare sectoren. Hoofdstuk 4 spitst zich toe op een vergelijking van vergoedingssystemen in internationaal perspectief.



2 Bestaande praktijk kostenvergoeding aftappen

2.1 Hoofdstuk 13 Telecommunicatie wet

Hoofdstuk 13 van de Telecommunicatiewet bevat de wettelijke bepalingen over aftappen en gegevensverstrekking ten behoeve van opsporings- en vervolgingsautoriteiten en inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken of van openbare telecommunicatiediensten mogen hun netwerken of diensten slechts aanbieden indien deze netwerken of diensten aftapbaar zijn. Ook voor gegevensverstrekking gelden bepaalde systeemvereisten.

Artikel 13.6 regelt de wijze waarop de kosten, om te voldoen aan deze verplichtingen en om medewerking te verlenen aan verzoeken om af te tappen, verdeeld zijn tussen aanbieders en overheid. Als gevolg van artikel 13.6, eerste lid Tw, komen de investeringskosten, alsmede de periodieke onderhouds- en exploitatiekosten die verband houden met aftappen, ten laste van de aanbieders van openbare telecommunicatiediensten of –netwerken. Ook de technische inspanningen die vooraf gedaan moeten worden voor het verstrekken van informatie en voor de beveiliging daarvan komen voor rekening van de aanbieders. Krachtens artikel 13.6, lid 2, worden de administratiekosten en de personeelskosten die rechtstreeks voortvloeien uit de aftapwerkzaamheden en de gegevensverstrekking uit de openbare kas vergoed.

De vergoedingensystematiek op grond van de Tw gaat dus uit van een gedeeltelijke vergoeding van de kostprijs van een tap of informatieverzoek; geen investerings-, onderhouds- en exploitatiekosten en voor wat betreft de uitvoeringskosten alleen de salaris- en administratiekosten. De reden om geen investeringskosten en exploitatiekosten te vergoeden is dat de omvang van deze kosten sterk afhangt van de inrichting van de eigen bedrijfsvoering, dat bedrijven zelf de meest efficiënte oplossing zullen kiezen en dat bedrijven de kosten kunnen doorberekenen aan klanten. Daarnaast is de scheiding tussen investeringen en onderhoud voor het beschikbaar maken/houden van netwerken voor aftapwerkzaamheden veelal niet te maken waardoor bij het verstrekken van een vergoeding hiervoor mogelijk normale investeringen van aanbieders mede worden gefinancierd.

Het betreft hier een voorbeeld van het spanningsveld tussen publieke en private belangen; private partijen worden verplichtingen opgelegd met als doel om het publieke belang te waarborgen. Het belang van private partijen, de aanbieders van telecommunicatie, om naar eigen inzicht en marktconform netwerken en diensten te ontwikkelen en beheren strijdt hier met het publieke belang van die overheidsdiensten, de behoefte-



stellers, die behoefte hebben aan aftappen van telecommunicatie en daarmee aan aftapbaarheid.¹

2.2 Regeling kosten aftappen en gegevensverstrekking

In de regeling kosten aftappen en gegevensverstrekking is de kostenvergoeding als volgt uitgewerkt. Op basis van artikel 2, lid 1 van de regeling kosten aftappen en gegevensverstrekking doet de aanbieder aan de opdrachtgever een opgave van de declarabele kosten van een aftap- of informatieverstrekkingactiviteit zodra de activiteit is voltooid. De declaratie wordt in ieder geval gespecificeerd ten aanzien van de verrichte werkzaamheden, de desbetreffende tijdsbesteding en de daaruit voortvloeiende kosten. Om de behandeling van declaraties door opdrachtgevers te vereenvoudigen wordt in onderdeel III van de bijlage bij de regeling per aftap- en informatieverstrekkingactiviteit (limitatief genoemd in de bijlage, onderdeel I) een zogenaamd indicatief bedrag bepaald. Bijgevolg behoeven declaraties die binnen dit indicatieve bedrag blijven geen nadere onderbouwing.

Mocht een declaratie niet binnen het indicatieve bedrag blijven dan dient de aanbieder aannemelijk te maken dat de gedeclareerde kosten declarabele kosten zijn en dat zij hoger zijn dan het indicatieve tarief, alsmede dat deze kosten in redelijkheid als noodzakelijk kunnen worden beschouwd.² Bij de indicatieve tarieven wordt een uurtarief van € 26,25 (ex BTW) gebruikt, waarbij voor het plaatsen of het verlengen van tap indicatief een half uur wordt gerekend.

¹ Aftapbaarheid van telecommunicatie; een evaluatie van de hoofdstuk 13 Telecommunicatiewet, TILT & Dialogic, 2005.

² De rechter heeft zich onlangs uitgesproken over het vraagstuk of kapitaalkosten al dan niet als 'declarabel' kunnen worden aangemerkt. Dit gebeurde in een beroepszaak van KPN in het kader van een afgewezen declaratie, waarin geen onderbouwing werd aangetroffen van de gedeclareerde kosten. Het betreft de kosten van een 'managementtool' die deels herleid kunnen worden tot kosten als bedoeld in artikel 13.6, tweede lid, van de Tw, en om die reden voor dat deel vergoed dienen te worden op basis van artikel 3, tweede lid, van de Regeling kosten aftappen en gegevensverstrekking. Omdat de invoering van het betreffende managementtool tot –toekomstige- besparingen van de personele kosten zal leiden, oordeelde de rechter dat er een nieuw besluit op het door KPN ingebrachte bezwaar dient te worden genomen. (Bron: rechtbank Rotterdam, sector bestuursrecht, reg. Nrs. TELEC 06/4258-VERW en TELEC 06/4256-VERW, 26 april 2007).



3 Nationale vergelijking

3.1 Inleiding

In het kader van de nationale vergelijking is IOO gevraagd een uitspraak te doen over de volgende onderzoeksvragen:

- In welke gevallen geeft de Nederlandse overheid wel of niet een vergoeding aan het bedrijfsleven voor verplichtingen, in het bijzonder het leveren van gegevens ten behoeve van de opsporing en vervolging c.q. ten behoeve van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten?
- Op welke wijze wordt hier uitvoering aan gegeven?
- Welke principes liggen ten grondslag aan het al dan niet vergoeden c.q. de soort vergoeding?
- Welke tarieven worden gehanteerd bedragen zijn per vergoeding en in totalen gemoeid met de eventuele vergoedingen?

Deze vergelijking wordt gemaakt om de regeling die is opgesteld voor het vergoeden van kosten die door bedrijven worden gemaakt in het kader van het aftappen van openbare telecommunicatienetwerken en – diensten in een breder perspectief te plaatsen.

IOO heeft daarbij gekeken naar de volgende (onderdelen van) sectoren en/of regelingen:

- Gegevensverstrekking door financiële dienstverleners;
- Wet Melding Ongebruikelijke Transacties;
- Doorgifte van passagiersgegevens.

3.2 Artikel 592 Wetboek van Strafvordering

Artikel 592, lid 2, Wetboek van Strafvordering biedt de grondslag voor het vergoeden van de kosten die een derde maakt om te kunnen voldoen aan een vordering om gegevens te verstrekken. Dit artikel biedt geen absolute aanspraak op een vergoeding.



1. De kosten van uitlevering of overbrenging van voorwerpen ingevolge een bevel van de rechter-commissaris of van de officier van justitie kunnen de betrokken persoon op de begroting van de rechter-commissaris of van de officier van justitie uit 's Rijks kas worden vergoed.

2. De kosten van het nakomen van een vordering tot het verstrekken van gegevens of tot het medewerking verlenen aan het ontsleutelen van gegevens krachtens de artikelen 126m, 126n, 126nc tot en met 126ni, 126t, 126u, 126uc tot en met 126ui en 126zja tot en met 126zp kunnen de betrokkene uit 's Rijks kas worden vergoed. Hierbij kan een lager bedrag worden vergoed voor zover degene tot wie het bevel zich richt, niet de administratie heeft gevoerd en de daartoe behorende boeken, bescheiden en andere gegevensdragers heeft bewaard als voorgeschreven in artikel 10 van Boek 2 en artikel 15i van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.

3. De rechter-commissaris of de officier van justitie geeft een beveldschrift van tenuitvoerlegging af.

Bron: Wetboek van strafvordering, art 592.

In beginsel betreft het hier een vergoeding van de kosten die een derde maakt om te voldoen aan een vordering tot het verstrekken van gegevens, voorzover het kosten betreft die de derde niet gemaakt zou hebben als de vordering niet zou zijn gedaan. Het betreft de directe personeels- en administratiekosten die gemoeid zijn met de naleving van de verplichting aan de vordering gevolg te geven.

Er is geen algemene regeling in het strafprocesrecht waarin vergoeding schade als gevolg van strafvorderlijk overheidsoptreden is geregeld, op grond waarvan ieder die op enigerlei wijze schade heeft geleden als gevolg van rechtmatig strafvorderlijk overheidsoptreden, een schadeclaim kan indienen. Slechts voor enkele bijzondere vormen van schade zijn in het Wetboek van Strafvordering speciale voorzieningen getroffen. Naast artikel 592 zijn de bekendste hiervan de schadevergoedingsregeling in verband met voorlopige hechtenis, art. 89 e.v. Sv.), de proceskostenvergoedingsregeling (art. 591, 591a en 592a Sv.).¹

3.3 Gegevensverstrekking door financiële dienstverleners

In het kader van de bestrijding van criminaliteit hebben de opsporing- en vervolgingsinstanties soms behoefte aan voorwerpen of gegevens die

¹ In het proefschrift 'Schadecompensatie in het strafprocesrecht' (N.J.M. Kwakman, 2003) staat het ontbreken van een algemene schaderegeling in het strafprocesrecht als gevolg van strafvorderlijk overheidsoptreden centraal.



zich bij financiële dienstverleners¹ bevinden. Het Wetboek van Strafvordering geeft een aantal mogelijkheden voor het vorderen van de uitlevering van voorwerpen en de inzage in, of de verstrekking van gegevens.

De Wet vorderen gegevens financiële sector (Stb. 2004, 109) maakt onderdeel uit van het pakket aan wetgevende maatregelen ter vergroting van de mogelijkheden tot opsporing van terroristische misdrijven. De wet strekt bovendien mede tot uitvoering van het op 16 oktober 2001 tot stand gekomen Protocol bij de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie. Deze heeft tot doel het verbeteren van de regels op het gebied van de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie, met het oog op bestrijding van de criminaliteit, in het bijzonder de georganiseerde criminaliteit, het witwassen en de financiële criminaliteit. De financiële dienstverleners zijn verplicht om de gevorderde gegevens te verstrekken.

Artikel 592 Wetboek van Strafvordering bepaalt dat de kosten van een uitlevering van voorwerpen of verstrekking van gegevens als gevolg van een bevel van de rechter-commissaris, of vordering van de officier van justitie of de opsporingsambtenaar aan de betrokken persoon ten laste van de begroting van de rechter-commissaris of de officier van justitie uit 's Rijks kas kunnen worden vergoed. De opsporingsambtenaren die de in het Wetboek van Strafvordering en bijzondere wetten vastgelegde bevoegdheden uitoefenen, doen dat onder de algemene verantwoordelijkheid van de officier van justitie. In dit kader is in de aanwijzing gegevensverstrekking financiële dienstverleners de volgende vergoeding bepaald:

- een vaste vergoeding per identificerend gegeven van €10,-, met dien verstande, dat indien meer identificerende gegevens tegelijk gevorderd worden een vergoeding van €70,- per uur wordt berekend, indien dit leidt tot minder kosten dan de vaste vergoeding per gegeven, en
- in de overige gevallen een vaste vergoeding van €70,- per uur voor tijd, welke gemoeid is met het voldoen aan de vordering tot uitlevering van bescheiden en verstrekking van gegevens.

Genoemde bedragen zijn exclusief BTW. Uitbetaling van de vergoeding dient te geschieden via het parket van de officier van justitie waar de zaak wordt vervolgd (dan wel zou worden vervolgd, indien het niet tot een strafvervolging komt)².

¹ Onder financiële dienstverleners zijn de volgende financiële instellingen begrepen: kredietinstellingen, effectinstellingen, beleggingsinstellingen, wisselkantoren, verzekeringsbedrijven (waaronder assurantietussenpersonen) en pensioenbedrijven.

² Gegevens over de hoogte van betalingen uit hoofde van deze aanschrijving zijn niet beschikbaar.



De ratio achter de vergoeding ligt in het feit dat een verzoek tot gegevensverstrekking een dermate grote inbreuk kan betekenen op de bedrijfsvoering van een financiële dienstverlener dat het onredelijk wordt geacht dat die kosten ten laste van de dienstverlener worden gebracht. Het forfaitaire bedrag is bepaald bij inschatting voor een redelijke kostenvergoeding.

3.4 De Wet Melding ongebruikelijke Transacties (MOT)

Met de Wet Melding Ongebruikelijke Transacties is er navolging gegeven aan de nationale en internationale wens om de invloed van crimineel geld op de samenleving in te perken. De preventieve werking – het ontmoedigen van potentiële witwassers – staat daarbij voorop. Sinds 1994 moeten banken en andere financiële instellingen zoals levensverzekeraars, creditcardmaatschappijen en casino's ongebruikelijke transacties melden het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties. Dit meldpunt is op 1 januari 2006 gefuseerd met het Bureau ter politieke ondersteuning van de Landelijke Officier van Justitie op het gebied van de wet MOT (BLOM) tot de Financial Intelligence Unit Nederland.

Vanaf 2001 geldt de meldplicht ook voor in de Wet MOT genoemde diensten op het vlak van handel in auto's, schepen, kunst, antiek, goud, zilver en juwelen en vanaf 1 juni 2003 ook voor diensten verleend door advocaten, accountants, notarissen, makelaars en belastingadviseurs. Momenteel is een wetsvoorstel in de maak waarbij uitvoering wordt gegeven aan de Europese richtlijn waarbij de meldplicht geldt voor alle handelaren.

Of een transactie ongebruikelijk is, wordt bepaald aan de hand van een lijst met indicatoren, die door de Minister van Financiën en de Minister van Justitie gezamenlijk is opgesteld. Daarbij wordt onder meer gekeken naar:

- ongewoon grote geldopnames, stortingen en betalingen met contant geld;
- geldwisseltransacties van ongewoon grote bedragen;
- transacties boven een bepaalde grenswaarde, die niet verklaard kunnen worden uit de gewone bedrijfsvoering van een klant.

Een melding moet, voor zover mogelijk, de volgende gegevens bevatten:

- de identiteit van een klant;
- de aard en het nummer van het identiteitsbewijs van de klant;
- de aard, het tijdstip en de plaats van de transactie;
- de omvang van de transactie;
- de herkomst en bestemming van het geld of de andere waarden die bij de transactie betrokken zijn;



- de omstandigheden die de transactie ongebruikelijk maken.

Op deze meldplicht wordt toezicht uitgeoefend, onder andere door de Nederlandse Bank. Wanneer een melder zich niet houdt aan de bepalingen van de Wet MOT is er sprake van een economisch delict.

Met deze wet zijn administratieve lasten gemoeid die volledig ten laste komen van de melder van de ongebruikelijke transacties. Er is dus geen regeling die in een bepaalde vergoeding van kosten, die voortvloeien uit deze wet, voorziet. De ratio achter het ontbreken van een kostenvergoedingsregeling is gelegen in de grondslag van de Wet MOT. De Wet dient er mede voor te zorgen dat de integriteit van de betreffende sector beschermd wordt waardoor het vertrouwen van de consument niet geschaad wordt. De wettelijke meldplicht zorgt derhalve mede voor een betrouwbaar en integer financieel stelsel is daarmee ook van belang voor de betreffende sector zelf. Kosten van het meldpunt en de doorgeleiding binnen het ketenmodel worden door de overheid gedragen.

De administratieve lasten bestaan uit aanloopkosten, trainingskosten personeel, personeelskosten en aanpassingen in systemen. Voor 2004 is becijferd dat deze kosten €51,9 miljoen bedragen¹. Een flinke besparing wordt verwacht door een stijgend gebruik van verbeterde elektronische meldingen, al wordt een deel van het effect teniet gedaan door de verschuiving van objectieve naar subjectieve (risk-based) meldingen, waarbij de melder meer dan voorheen zelf moet inschatten of een bepaalde transactie doorgegeven dient te worden aan het meldpunt. Deze verschuiving is ingegeven vanuit het oogpunt van het aantal meldingen aan het meldpunt. Tegenover deze verwachte afname van het aantal meldingen brengt dit extra voorlichting voor het meldpunt met zich mee evenals het volgen van training door personeel van de meldende instanties. Bovendien is het de vraag of de opsporingsbelangen in dezelfde mate als voorheen gediend worden.

3.5 Doorgifte passagiersgegevens

In de nasleep van de terroristische aanvallen van 11 september 2001 hebben de Verenigde Staten in november 2001 wetgeving goedgekeurd om de luchtvaartmaatschappijen die vluchten naar, vanuit of via de Verenigde Staten organiseren, te verplichten de VS-douaneautoriteiten elektronisch toegang te verlenen tot de in hun geautomatiseerde boekings- en vertrekcontrolesystemen opgeslagen gegevens, de zogenaam-

¹ Bijlage kamerstukken Indicatoren lijst november 2005. Het betreft een berekening van de administratieve lasten die voortvloeien uit de Wet MOT. <http://www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/doc/actueel/bijlage-kamerstukken/2005/08/fm05-214a.doc>



de Passenger Name Records (PNR). Het gaat hierbij om privé-gegevens zoals adres- en creditcardgegevens.

Op 28 mei 2004 bereikten de VS en de EU een overeenkomst over het uitwisselen van dergelijke gegevens. Het Europese Hof van Justitie oordeelde echter (op voordracht van het Europees Parlement) dat het akkoord was gebaseerd op verkeerde juridische gronden. Op 6 oktober 2006 werden onderhandelaars van de VS en EU het eens over een nieuw (interim) akkoord. In dit nieuwe akkoord is geregeld dat de VS de beschikking krijgt over dezelfde passagiersgegevens als voorheen met als verschil dat meer Amerikaanse instanties toegang krijgen tot deze gegevens. Daarnaast is in de overeenkomst de wens vastgelegd om snel over te gaan van een pull-systeem naar een push-systeem¹. De gegevens van de passagiers worden momenteel door de VS uit de PNR van luchtvaartmaatschappijen gehaald. Op basis van die gegevens wordt een risico toegekend aan een passagier.

Per brief aan de Tweede Kamer van 18 oktober 2006 zijn de uitkomsten van de onderhandelingen over dit akkoord medegedeeld. Aangezien het interim akkoord met een einddatum van 31 juli 2007 een looptijd heeft die korter is dan een jaar, behoeft deze overeenkomst ingevolge artikel 7, onderdeel c, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, geen parlementaire goedkeuring.

Noch in de overeenkomst tussen de VS en de EU noch in lagere regelgeving wordt ingegaan op een eventuele vergoeding voor gemaakte kosten bij luchtvaartmaatschappijen. De geringe kosten (immers de VS-autoriteiten halen zelf de gegevens uit de PNR van de luchtvaartmaatschappijen) worden doorberekend in de vliegtickets. Indien in de te hernieuwen overeenkomst gekozen wordt voor het pushsysteem is niet bekend of de VS over zullen gaan tot het vergoeden van bepaalde kosten. Vaststaat in ieder geval dat de kosten voor de luchtvaartmaatschappijen toe zullen nemen.

3.6 Conclusies

De nationale vergelijking heeft geleid tot de volgende bevindingen:

- Binnen Nederland is slechts een aantal sectoren te vinden die de vergelijking aan kunnen met de gegevensverstrekking door aftappen en dataretentie. Het moet immers gaan om een verplichting die door de overheid wordt opgelegd aan het bedrijfsleven en waarbij het be-

¹ Momenteel kent de overeenkomst een pull-systeem. De VS heeft toegang tot de PNR van de luchtvaartmaatschappijen. In de toekomst wordt het push-systeem overwogen. De luchtvaartmaatschappijen bieden dan de gegevens zelf aan. Het voordeel hierbij is gelegen dat een controle kan worden uitgevoerd over die gegevens. Dit in verband met waarborgen rondom de privacy van die gegevens.



drijfsleven kosten moet maken om aan deze verplichtingen te voldoen;

- In de discussie binnen de diverse sectoren draait het om de vraag of er bij het verstrekken van gegevens sprake is van eigenbelang. Bij de wet MOT en doorgifte passagiersgegevens wordt dit eigen belang aangenomen, bij de gegevensverstrekking door financiële dienstverleners niet;

Ten aanzien van de drie behandelde regelingen kan het volgende worden geconcludeerd:

Wet gegevensverstrekking financiële dienstverleners:

- Vergoedingsregime; mogelijk dermate hoog beroep op financiële dienstverleners dat de normale bedrijfsuitvoering in geding komt;
- Totale hoogte van vergoedingen en kosten zijn niet bekend;
- Er is sprake van een forfaitaire vergoeding; €10 per identificerend gegeven of indien dit leidt tot minder kosten dan de vaste vergoeding per gegeven, €70 per uur. In andere gevallen een vaste vergoeding van €70 per uur;
- Vergoeding geschiedt via het parket van de Officier van Justitie waar de zaak speelt.

Wet Melding Ongebruikelijke Transacties:

- Geen vergoedingsregime. Het eigen belang (goede naam betreffende verstrekkers) wordt verondersteld;
- Ingeschatte kosten 2004: €51,9 mln.¹;

Doorgifte passagiersgegevens:

- Geen vergoedingsregime. Eigen belang wordt verondersteld en de kosten voor gegevensverstrekking zijn relatief laag;
- Er bestaat geen inzicht in de kosten voor de luchtvaartmaatschappijen.

¹ Bijlage kamerstukken Indicatoren lijst november 2005. Het betreft een berekening van de administratieve lasten die voortvloeien uit de Wet MOT. <http://www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/doc/actueel/bijlage-kamerstukken/2005/08/fm05-214a.doc>





4 Internationale vergelijking

4.1 Inleiding

In het kader van de internationale vergelijking is IOO gevraagd een uitspraak te doen over de volgende onderzoeksvragen:

- Welke vergoedingsregimes bestaan in een aantal Europese landen voor verplichtingen aan bedrijven voor het aftappen van telecommunicatiediensten of het bewaren van historische informatie m.b.t. het telecommunicatieverkeer?
- Geef per land aan wat de aard van de verplichting is volgens de wet en of er een compensatie wordt gegeven voor het vervullen van de tapverplichting. Geef daar bij aan welke kosten vergoed worden (administratieve lasten, afschrijvingen apparatuur, personeel, kosten plus overhead, opportunity costs ingezette personeel of kapitaal, gederfde opbrengsten e.d.) en in welke mate deze vergoeding kosten-dekkend is.
- Welke principes liggen ten grondslag aan het al dan niet vergoeden c.q. de soort vergoeding?

De onderzochte landen betreffen België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Italië, Litouwen, Oostenrijk, Polen, Spanje, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten en Zweden.

4.2 België

Wettelijk kader

Bij wettelijk besluit is vastgelegd onder welke condities aanbieders van telecom- en internetdiensten medewerking moeten verlenen aan gerechtelijke tapvorderingen en welke vergoedingen daar tegenover staan. Het koninklijke besluit dat hieraan ten grondslag ligt is voor het laatst herzien in 2003.¹

Vergoedingsregime

Aanbieders van telecommunicatiediensten worden gecompenseerd voor de gemaakte kosten om te voldoen aan de wettelijke verplichting om medewerking te verlenen aan lastgevingen in het kader van de opsporing. In de praktijk betekent het dat de kosten voor naleving verdeeld zijn tussen aanbieders en lastgevers.

¹ Koninklijk besluit tot uitvoering van de artikelen 46bis, § 2, eerste lid, 88bis, § 2, eerste en derde lid, en 90quater, § 2, derde lid van het Wetboek van Strafvordering en van artikel 109ter, E, § 2, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, 9 januari 2003.



Vergoedingsgrondslag

Het Koninklijk Besluit maakt onderscheidt tussen investerings-, exploitatie-, en onderhoudskosten van technische middelen die aangewend worden door de operators van telecommunicatienetwerken, en de aanbieders van telecommunicatiediensten enerzijds en soortgelijke kosten van technische middelen die aangewend worden door de gerechtelijke autoriteiten anderzijds. Alleen laatstgenoemde kosten komen in aanmerking voor een vergoeding van overheidswege (textbox 1.1).

Box 4.1

De investerings-, exploitatie-, en onderhoudskosten die verbonden zijn aan de technische middelen die in uitvoering van dit besluit aangewend worden door de operators van telecommunicatie-netwerken en verstrekkers van telecommunicatiediensten zijn ten laste van deze operators van telecommunicatienetwerken en verstrekkers van telecommunicatiediensten.

De investerings-, -exploitatie-, en onderhoudskosten die verbonden zijn aan de technische middelen die in uitvoering van dit besluit aangewend worden door de gerechtelijke autoriteiten zijn ten laste van de Minister van Justitie.

De enige tegemoetkoming die de operators van telecommunicatie-netwerken en de verstrekkers van telecommunicatiediensten ontvangen voor hun medewerking in het kader van dit besluit is vervat in de bijlage bij dit besluit.

Bron: artikel 10 Koninklijk Besluit

Tarieven

De vergoedingen hebben zowel betrekking op de observatie en onderschepping van communicatie.¹ In het tarievenbesluit worden tarieven voor activering (€24,8)² en een additionele vergoeding per kalenderdag per abonneenummer (€6,2/ €9,9) onderscheiden. Voor de gevallen waarin het tarievenbesluit niet voorziet worden de werkelijke kosten vergoed.

Toekomst

Op dit moment wordt een nieuw wetsontwerp voorbereid dat het Koninklijk Besluit van 2003 zal aanpassen of vervangen. Dit nieuwe ontwerp houdt rekening met de technologische vooruitgang, nieuwe ETSI-normen, internetinterceptie, en zou ook nieuwe tarieven bevatten voor de medewerking van de operators en de service providers. Omdat er verkiezingen gepland zijn voor juni 2007 wordt ervan uitgegaan dat dit ontwerp niet binnen de huidige zittingstermijn zal worden aangenomen.

¹ De vergoedingseenheden- en hoogten zijn vastgelegd in een bijlage bij een eerder koninklijk besluit uit 1991.

² Voor activering buiten kantooruren geldt een opslag van 100%.



4.3 Duitsland

Wettelijk kader

De huidige wet- en regelgeving schrijft voor dat alleen aanbieders van internetfaciliteiten, met uitzondering van e-mail providers, niet gehouden zijn om interceptie van communicatieverkeer mogelijk te maken.

Vergoedingsregime

Aanbieders van telecommunicatiediensten worden gecompenseerd voor de gemaakte kosten om te voldoen aan de wettelijke verplichting om medewerking te verlenen aan lastgevingen in het kader van de opsporing. De kosten voor naleving zijn verdeeld tussen aanbieders en lastgevers.

Vergoedingsgrondslag

De bestaande vergoedingsregeling voorziet in een in een beperkte compensatie voor de inzet van personeel daar waar het de feitelijke uitvoering van een tapbevel betreft en een volledige vergoeding voor de personeelskosten voor de transmissie van kopieën van het onderschepte communicatieverkeer. De vertaling en interpretatie van het onderschepte communicatieverkeer wordt door de lastgever verzorgd.

De vergoedingsregeling voorziet niet in een bijdrage voor investeringskosten die het technisch mogelijk maken om communicatie- en dataverkeer af te tappen. De overheid gaat ervan uit dat de benodigde apparatuur tot de standaard technische uitrusting gerekend mogen worden, en dat de hiermee samenhangende kosten daarmee ook tot de gangbare bedrijfsvoeringskosten gerekend kunnen worden.

Tarieven

De vergoedingsbijdrage voor het plaatsen van een tap bedraagt €17 per uur en is gebaseerd op de 'Justizvergütungs- und Entschädigungsgesetz'. Ervaring leert dat gemiddeld vijf uur per uitgevoerd tapbevel in rekening wordt gebracht. Dit is exclusief de kosten voor transmissie waarvoor een volledige vergoeding geldt. Ook de informatieverstrekking ten aanzien van de identificatiegegevens wordt volledig vergoed.¹ Voor bestandsanalyse kunnen overheidsinstellingen kosteloos putten uit een

¹ Er wordt strikt onderscheid gemaakt tussen het opvragen van klantgerelateerde gegevens en de aan een specifieke telefoonoproep gerelateerde gegevens. Alleen voor de eerstgenoemde is geen tapbevel nodig. In het geval van een telefoontap worden geen klantgegevens versterkt. Deze kunnen wel verstrekt worden maar worden als apart verzoek behandeld.



elektronisch databestand waarin telefoonnummers en namen van de nummerhouders staan vermeld. Het elektronische bestand bevat ook aanvullende gegevens zoals de ingangsdatum van het contract, geboortedatum nummerhouder, et cetera. Vooralsnog zijn deze aanvullende gegevens nog niet automatisch beschikbaar en vergt het handmatige arbeid om deze gegevens op te leveren. De hiermee samenhangende kosten worden doorgaans vergoed tegen een uurtarief van €17 per opgevraagd informatie-item per aansluiting.¹ Informatieverstrekking ten aanzien van –historische en toekomstige- verkeersgegevens wordt ook onder bovengenoemde voorwaarden vergoed.

Toekomst

Sinds private aanbieders van telecommunicatiediensten in Duitsland actief zijn is er een discussie gaande over het als te laag ervaren niveau van de compensatievergoedingen voor gemaakte kosten. Als reactie op deze discussie wordt op bondsniveau nagedacht over een 'geëigende kostenvergoedingsregeling'. Hoe deze eruit zal gaan zien is nog onbekend. Bij de nieuwe vergoedingsregeling zullen de volgende productkosten onderscheiden worden:

- Kosten verbonden aan het voldoen aan de wettelijke technische vereisten;
- Kosten verbonden aan de uitvoering van -nog niet geautomatiseerde- bestandsanalyse;
- Kosten verbonden aan de informatieverstrekking verbonden aan verkeersdata.

In tegenstelling tot de bestaande regelgeving waarin geen vergoedingen voor het opslaan van gegevens verstrekt worden zou dit in de toekomst mogelijk kunnen veranderen. Verder is als uitgangspunt geformuleerd om over te gaan op lump sum vergoedingen om de administratieve lasten voor zowel bedrijven als overheidsinstantie te verkleinen. Een complicerende factor hierbij is dat 85-90% van het tapverkeer door de bevoegde autoriteiten in de individuele Länder plaatsvindt. Het aandeel tapverkeer dat op bondsniveau plaatsvindt, is echter gering. Omdat bondsstaten een eigen verantwoordelijkheid hebben bestaat er op nationaal niveau geen zicht op de budgetten die gemoeid zijn met vergoedingen.

¹ De contactpersoon is niet op de hoogte van de onderbouwing van dit bedrag.



4.4 Denemarken

Wettelijk kader

Uit eerder onderzoek is bekend dat aftappen is toegestaan in die situaties waarin sprake is van een delict waarvoor een vrijheidsstraf van minimaal zes jaar bestaat.¹ Een verdere voorwaarde is dat er aanwijzingen moeten zijn dat een verdachte betrokken is als zender of ontvanger van de te tappen communicatievoorziening. Als gevolg van het invoeren van anti terrorisme wetgeving zijn aanbieders van telecommunicatiediensten verplicht om identificatie- en verkeersgegevens voor de duur van een jaar te bewaren.

Vergoedingsregime

De detailuitwerkingen van de verplichtingen tot dataopslag evenals de vergoedingen zouden in een aparte regeling zijn vastgelegd. Meer informatie hierover is echter niet ontvangen.

Vergoedingsgrondslag

Geen informatie ontvangen

Tarieven

Geen informatie ontvangen

4.5 Frankrijk

Wettelijk kader

Aanbieders van telecommunicatiediensten zijn wettelijk verplicht medewerking te verlenen aan de interceptie van communicatiegegevens.

Vergoedingsregime

Aanbieders van telecommunicatiediensten worden gecompenseerd voor de gemaakte kosten om te voldoen aan de wettelijke verplichting om medewerking te verlenen aan lastgevingen in het kader van de opsporing.

¹ Rechtswirklichkeit und Effizienz der Überwachung der Telekommunikation, Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law, 2003.



Vergoedingsgrondslag

De staat voorziet in een compensatieregeling voor gemaakte investerings- en operationele kosten. De huidige tariefregeling dateert uit 2006 en geldt alleen voor aanbieders van telefonie. De nieuwe tariefregeling gaat ook gelden voor Internet service providers. Voor de inwerkingtreding van de huidige regeling konden aanbieders declaraties indienen zonder inzicht te verschaffen in de feitelijk gemaakte kosten.

De huidige wet- en regelgeving bepaalt dat verkeersgegevens voor een periode van één jaar beschikbaar moeten worden gehouden. Deze gegevens kunnen door de autoriteiten worden opgevraagd en worden per uitvraag bekostigd. Extra kosten om de gevraagde gegevens op te leveren, mits goed onderbouwd, kunnen voor vergoeding in aanmerking komen. Het idee hierachter is dat aanbieders ook voor eigen doeleinden dergelijke gegevens bewaren en er geen reden is voor de overheid om deze kosten te vergoeden.

Tarieven/ toekomst

De compensatieregeling voorziet in een vergoeding van €88 per tapbevel voor de duur van het tapbevel. Een interministeriële werkgroep onderzoekt op dit moment welke tarieven door aanbieders in rekening gebracht kunnen worden. De tarieven zullen gebaseerd zijn op de kostencomponenten personele inzet, huisvesting en gebruik van (computer)apparatuur.

Sinds de invoering van de huidige regeling zijn de jaarlijkse kosten aanmerkelijk teruggebracht. Het is niet duidelijk of deze kostenverlaging alleen moet worden toegeschreven aan de invoering van de huidige tariefregeling in dat jaar. Een waarschijnlijke verklaringsgrond is dat er sprake is van een cultuurverandering bij de justitiële diensten. Dit heeft geresulteerd in een sterke reductie van het aantal tapbevelen. Dit hangt voor een belangrijk deel samen met de invoering van gelimiteerde budgetten waarover ministeries sinds 2005 kunnen beschikken. Het stellen van prioriteiten is daardoor belangrijker geworden.

4.6 Ierland

Wettelijk kader

Aanbieders van telecommunicatiediensten zijn wettelijk verplicht medewerking te verlenen aan de interceptie van communicatiegegevens.

Vergoedingsregime

Aanbieders van telecomdiensten ontvangen geen compensatie voor kosten die voortvloeien uit de wettelijke verplichting medewerking te verlenen aan onderschepping van communicatie en data. De aanbieders dragen derhalve alle kosten zelf.



De Ierse autoriteiten zijn van mening dat de kosten welke samenhangen met het aftappen en onderhoud van systemen onderdeel uitmaken van de reguliere bedrijfsvoering. De kosten worden derhalve niet gezien als additionele kosten, maar als noodzakelijke kosten om in Ierland te kunnen opereren.

Vergoedingsgrondslag

N.v.t.

Tarieven

N.v.t.

4.7 Italië

Wettelijk kader

Tot 1997 was er in Italië één aanbieder van telecommunicatiediensten actief, met de staat als meerderheidsaandeelhouder. De verstrekking van gegevens en de voorwaarden waaronder deze beschikbaar werden gesteld werd geregeld in een bilaterale afspraak tussen de partijen. Als gevolg van de invoering van marktwerking binnen de telecommunicatiesector ontstond vanaf 1997 de noodzaak om onderschepping van het dataverkeer wettelijk te regelen. De aanbieders werden verplicht om medewerking te verlenen waarbij een vergoedingsregeling in het vooruitzicht gesteld werd.

Vergoedingsregime

Aanbieders van telecommunicatiediensten worden gecompenseerd voor de gemaakte kosten om te voldoen aan de wettelijke verplichting om medewerking te verlenen aan lastgevingen in het kader van de opsporing. De kosten voor naleving zijn verdeeld tussen aanbieders en lastgevers.

Vergoedingsgrondslag

Sinds 2001 is een tariefregeling van kracht gekomen, waarin onderscheid aangebracht werd tussen vergoedingslagen die betrekking hadden op het verleden (periode 1997-2001: vergoeding van alle investerings-, operationele en transmissiekosten), de toekomst (periode 2002-2004: vergoeding van investerings-, operationele en transmissiekosten voor zover gerelateerd aan de verleende diensten en kostenefficiënt uitgevoerd, invoering afschrijvingsperiode van drie jaar) en een vergoedingsgrondslag die alleen betrekking heeft op de gemaakte operationele kosten welke gerelateerd zijn aan de tapbevelen en aanverwante dienstverlening. Tijdens de begrotingsbehandeling voor het jaar 2005 werd overeengekomen een voorziening op te nemen voor een lump sum



vergoeding van aanbieders van telecommunicatiediensten. Tot op heden is dit voornemen nog niet door de minister van Justitie bekrachtigd waardoor feitelijk nog steeds sprake is van een vergoeding van de operationele kosten per tapbevel en individuele informatieverstrekking.

Tarieven

Het tarievenoverzicht is niet openbaar. In het kader van het onderzoek zijn deze gegevens wel beschikbaar gesteld aan de Nederlandse autoriteiten. Voor inzage in het tarievenbesluit wordt verwezen naar het Ministerie van Justitie.

Toekomst

Omdat de vergoedingen gebaseerd zijn op een tarief per dag per item is er sprake van duizenden facturen, hetgeen resulteert in een grote administratieve last. Dit leidt in de praktijk tot jarenlange vertragingen in de betaalbaarstellingen. De kosten voor interceptie en identificatiegegevens worden op dit moment gedeeld door de aanbieders en de lastgever. Investeringskosten komen voor rekening van de aanbieders en operationele kosten worden vergoed door de lastgever, en later mogelijk verhaald op de pleger van het delict.¹ In de toekomst zullen de kosten voor interceptie en identificatiegegevens door de aanbieders worden bekostigd, waarbij aanbieders door middel van een jaarlijkse lump sum vergoeding van overheidswege gecompenseerd worden.

4.8 Litouwen

Wettelijk kader

De 'Law on electronic communications' verplicht aanbieders van telecommunicatie diensten medewerking te verlenen aan werkzaamheden van in het kader van de opsporing, maar stelt gelijktijdig dat de kosten hiervoor volledig door de staat worden vergoed.

¹ In minder dan 1% van de gevallen slaagt men erin de kosten geheel of gedeeltelijk te verhalen.



Box 4.2

Where there is a reasoned court ruling, undertakings providing electronic communications networks and/or services must provide operational investigations services, in accordance with the procedure established by the law, and pre-trial investigation institutions, in accordance with the procedure established by the Code of Criminal Procedure, with technical possibilities to exercise control over the content of information transmitted by electronic communications networks. Equipment necessary for this purpose shall be obtained from and maintained by Government funds.

Bron: Law on electronic communications, art 77, deel 3.

Litouwen is één van de weinige –in het onderzoek betrokken- landen waarvoor geldt dat de taps door de nationale opsporingsautoriteit zelf worden uitgevoerd.

Vergoedingsregime

Er is geen sprake van een vergoedingsregeling in het kader van de wettelijke verplichting voor aanbieders om medewerking te verlenen aan de opsporing. Naar aanleiding van de uitwerking van de Europese richtlijn met betrekking tot dataretentie is een wetswijziging in voorbereiding, maar ook daarin wordt niet in een compensatie voor operators voorzien.

De volgende redenen worden aangedragen voor het niet voorzien in een compensatie voor kapitaalkosten:

- De telecomaandieners en internetproviders hebben er belang bij dat crimineel gedrag wordt opgespoord en bestraft. Immers, een integrale en veilige omgeving zorgt ervoor dat bedrijven kunnen blijven bestaan;
- Uit het oogpunt van technologie en apparatuur handelt een ieder, dus ook aanbieders, volledig naar eigen verantwoording;
- Indien gecompenseerd zou worden, betalen alle belastingbetalers. Het is eerlijker (volgens Litouwen) dat alleen de gebruikers van telecommunicatiediensten door middel van doorberekening van de kosten meebetalen;
- Indien alle belastingbetalers ook gebruikers zijn is het goedkoper om niet te vergoeden maar door te bereken (geen derde partij betrokken), minder gecompliceerd met het oog op marktwerking en minder kans op corruptie;
- Gezien de complexiteit en diversiteit van diensten binnen de aanbieders van elektronische diensten is het nagenoeg onmogelijk om stabiele regels voor compensatie op te stellen.



Vergoedingsgrondslag

N.v.t.

Tarieven

N.v.t.

4.9 Oostenrijk

Wettelijk kader

Volgens de telecommunicatiewet zijn bedrijven verplicht om medewerking te verlenen bij het aftappen van telecommunicatie. Daartoe moeten aanbieders over de technische apparatuur beschikken die hen daartoe in staat stelt.

Vergoedingsregime

Aanbieders van telecommunicatiediensten worden gecompenseerd voor de gemaakte kosten om te kunnen voldoen aan de wettelijke verplichting om medewerking te verlenen aan lastgevingen in het kader van de opsporing. Een deel van de noodzakelijke kosten die bedrijven moeten maken wordt door de overheid vergoed.¹ Dit betekent dat de kosten voor naleving verdeeld zijn tussen aanbieders en lastgevers.

Vergoedingsgrondslag

De wet voorziet in een vergoeding van personele en administratieve kosten. Investeringskosten komen tot op heden niet voor vergoeding in aanmerking. Op grond van een beslissing van het Oostenrijkse hooggerechtshof zal in de toekomst wel rekening gehouden moeten worden met investeringskosten.² Een uitwerking van de vergoedingsgrondslag is nog niet beschikbaar.

Tarieven

In het tariefbesluit worden de volgende kostensoorten onderscheiden:

- verzoek gegevens van een basisstation;
- informatieverstrekking betreffende huidige en historische identificerende gegevens;
- taps met betrekking tot de inhoud van communicatie;
- bekendmaking van PUK-codes;

¹ De kostenvergoedingsgrondslag is bepaald in de 'Überwachungsverordnung' en de 'Überwachungskostenverordnung'.

² Het betreffende artikel in de telecommunicatiewetgeving is door het hooggerechtshof strijdig verklaard het proportionaliteitsbeginsel zoals dat in de grondwet is vastgelegd. Hiermee is de grondslag om aanbieders de volledige kosten te laten dragen zonder tegenprestatie komen te vervallen.



- transportkosten, en
- vaste opslag ten behoeve van de administratieve verwerking.

In het tarievenbesluit worden tarieven voor activering (€64 voor historische plaatsbepaling, €37 voor actuele plaatsbepaling)¹ en een additionele vergoeding per kalenderdag per abonneenummer (€6,5) onderscheiden. Voor transmissie van gegevens gelden gelijke tarieven (€64 activering en €6,5 per kalenderdag). Voor de inrichting van een verbinding voor het inhoudelijk kunnen volgen van getapte communicatie bedraagt €128 (activering) en €25 per kalenderdag. De vergoeding heeft alleen betrekking op het technisch mogelijk maken van een dergelijke verbinding. De aanbieder draagt geen verantwoordelijkheid voor de vertaling van de inhoud van de communicatie. Gegevensverstrekking met betrekking tot de PUK-code bedraagt €32. Administratieve opslagkosten bedragen €15,2 per besluit en €5,6 per verlenging van het besluit.

4.10 Polen

Wettelijk kader

Aanbieders van telecommunicatiediensten zijn wettelijk verplicht medewerking te verlenen aan de interceptie van communicatiegegevens. Het 'Office of Electronic Communications' zet de taps, waarbij de aanbieders van de telecommunicatiediensten niet op de hoogte worden gesteld van wie wordt afgetapt.

Vergoedingsregime

Volgens het Poolse 'National Institute of Telecommunication' worden aanbieders van telecom- en internetdiensten niet gecompenseerd voor de kosten die gerelateerd zijn aan tapbevelen. De wet schrijft voor dat alle kosten door de aanbieders gedragen worden. De aanbieders van telecommunicatiediensten dienen de systemen toegankelijk te maken. Inzicht in het aantal tapbevelen of de totale kosten is niet beschikbaar.

Vergoedingsgrondslag

N.v.t.

Tarieven

N.v.t.

¹ Voor activering buiten kantooruren geldt een opslag van 100%.



4.11 Spanje

Wettelijk kader

Sinds 2003 kent de Telecomwet een passage waarin de wettelijke verplichtingen voor operators en aanbieders van telecomdiensten zijn beschreven ten aanzien van de verstrekking van informatie.

Box 4.3

The operator or electronic comms service provider that has provided a lawful interception has the right to be paid for the amount due to the use of communication channels temporary or permanently established to provide specifically the transmission of the electronic communications intercepted and the interception related information to the LEA, taking into account the tariffs chargeable in each case. In no case they will have compensation for the costs of any specific LI equipment they would need, since these are charges included in the duties of the corresponding operation authorization.

Article 100. Payment of the cost of the interception, Telecommunications Act.

Vergoedingsregime

In de telecommunicatiewet is bepaald dat operators van telecommunicatienetwerken, en de aanbieders van telecommunicatiediensten niet in aanmerking komen voor vergoedingen van kosten die voortvloeien uit de wettelijke plicht om informatie te verschaffen. In het uitvoeringsbesluit is echter wel voorzien dat de aanbieders vergoed worden voor het gebruik van telecommunicatiekanalen om de gevraagde informatie op te leveren. Daarbij kan het om permanente of tijdelijke vergoedingen gaan welke verband houden met kosten voor voorzieningen en handelingen om de gevraagde informatie op te leveren. Iedere lastgever maakt hierover op bilaterale basis afspraken met de aanbieders van telecommunicatiediensten.

Voorafgaand aan de huidige wet- en regelgeving werden de kosten die verbonden zijn aan de onderschepping van telecommunicatie volledig door de het ministerie van Binnenlandse Zaken gedragen.

Vergoedingsgrondslag

In het uitvoeringsbesluit worden de kosten van het gebruik van telecommunicatiekanalen als vergoedingsgrondslag aangemerkt. In de praktijk leidt de interpretatie van dit artikel tot controverses tussen aanbieders en de overheid ten aanzien van de hoogte van de vergoedingen. De ontwikkeling van de wetgeving verkeert momenteel in een stadium waarin eerst de technologische vereisten worden uitgewerkt in nadere regelgeving. Afhankelijk daarvan zal de verdere invulling van de



vergoedingsgrondslag plaatsvinden, omdat deze sterk samenhangt met het inzicht in technologische (on)mogelijkheden.

Op dit moment komen investeringskosten niet in aanmerking voor compensatievergoedingen. In de oude situatie waarin de staat de kosten voor eigen rekening nam is in 2003 eenmalig €3 mln. bekostigd als vergoeding voor investeringskosten in 2003, en een jaarlijkse vergoeding van €1,5 mln. voor onderhoud en noodzakelijke aanpassingen van de infrastructuur. In de nieuwe wetgeving zullen deze investeringskosten voor rekening van de aanbieders komen.

Tarieven

Op dit moment verstrekt de overheid lump sum vergoedingen voor het gebruik van bepaalde frequentiekanalen. Volgens opgave variëren bedragen van €185 tot €2.400 per maand, afhankelijk van het frequentie type. Dit gebeurt op basis van bilaterale afspraken met de belangrijkste aanbieders.

4.12 Verenigd Koninkrijk

Wettelijk kader

Het aftappen van gegevens is wettelijke geregeld in de 'Regulation of Investigatory Powers Act 2000 (RIPA). De begrippen 'noodzakelijkheid' en 'proportionaliteit' spelen een centrale rol bij de afweging voor de inzet van dit opsporingsinstrument. .

Een tapbevel kan uitgevaardigd worden indien dit in het belang is van:

- de nationale veiligheidssituatie;
- het voorkomen of ontdekken van een ernstig vergrijp, of
- het veiligstellen van het nationaal economisch belang.

Vergoedingsregime

De wet voorziet in een 'redelijke' kostenvergoeding van overheidswege voor aanbieders van de communicatiediensten: post, telefoon en Internet (textbox).¹

¹ In lijn met de kostenvergoeding voor onderschepping van communicatie, is er ook een compensatieregeling ten behoeve van dataretentie. De wettelijke grondslag hiervoor is de 'Code of Practice on Data Retention', welke onderdeel uitmaakt van artikel 11 van de 'Anti-terrorism, Crime and Security Act'.



Box 4.4

1) It shall be the duty of the Secretary of State to ensure that such arrangements are in force as are necessary for securing that a person who provides:

(a) a postal service, or

(b) a telecommunications service,

receives such contribution as is, in the circumstances of that person's case, a fair contribution towards the costs incurred, or likely to be incurred, by that person in consequence of the matters mentioned in subsection (2).

(2) Those matters are:

(a) in relation to a person providing a postal service, the issue of interception warrants relating to communications transmitted by means of that postal service;

(b) in relation to a person providing a telecommunications service, the issue of interception warrants relating to communications transmitted by means of a telecommunication system used for the purposes of that service;

(c) in relation to each description of person, the imposition on that person of obligations provided for by an order under section 12.

(3) For the purpose of complying with his duty under this section, the Secretary of State may make arrangements for payments to be made out of money provided by Parliament.

Bron: artikel 14, Regulation of Investigatory Powers Act 2000.

Vergoedingsgrondslag

De vergoeding heeft betrekking op de operationele kosten en voorziet in een bijdrage in de investeringskosten voor de apparatuur. De overweging om te voorzien in een tegemoetkoming van de kapitaalkosten is dat aanbieders geen baat hebben bij deze extra investeringen om te kunnen voldoen aan de wettelijke vereisten in het kader van aftappen.

De wet schrijft voor dat aanbieders gehouden kunnen zijn om een permanente tapvoorziening in te stellen. De wet biedt vervolgens de mogelijkheid dat wanneer een aanbieder, indien geconfronteerd met een tapbevel, de kosten voor de noodzakelijke technische vereisten onredelijk acht, een beroep kan instellen bij de 'Technical Advisory Board'. Dit is een onafhankelijke instantie die de regering adviseert over de redelijkheid van opgelegde vereisten om te voldoen aan het tapbevel.

Tarieven

Het Verenigd Koninkrijk kent niet een tarievenregeling, zoals in sommige andere landen wel gebruikelijk is. Op het terrein van spraaktelefonie is er sprake van een langere traditie van compensatievergoedingen zonder dat hier een regeling aan ten grondslag ligt. De kosten worden vergoed op basis van gemaakte kosten. Daarbij zijn individuele afspraken gemaakt met de aanbieders van telecommunicatiediensten. De overheid werkt met bepaalde budgets, die niet overschreden mogen worden, tenzij een calamiteit, zoals een terroristische aanslag, zich voordoet.



4.13 Zweden

Wettelijk kader

De aanbieders van telecommunicatiediensten zijn verplicht om medewerking te verlenen aan werkzaamheden het in kader van de opsporing. Het Zweedse strafrecht bepaalt dat taps ten aanzien van de inhoud van communicatie is toegestaan in geval van delicten waarvoor tenminste twee jaar vrijheidsberoving geldt. Voor kleinere delicten met een vrijheidsstraf van minstens zes maanden kan getapt worden zolang het niet de inhoud van de communicatie betreft. Door de internationale terreurdreiging bestaat de neiging om deze beperking op te rekken. In maart jl. heeft de Zweedse regering een wetsvoorstel gepresenteerd waarin de militaire inlichtingendienst de bevoegdheden krijgt om alle in en uitgaande e-mail of telefoonverkeer te tappen.¹ Tot op heden kan een tapverordening alleen op basis van een aanwijzing van de rechtbank worden uitgevaardigd.

Vergoedingsregime

Aanbieders van telecommunicatiediensten worden gecompenseerd voor de gemaakte kosten om te voldoen aan de wettelijke verplichting om medewerking te verlenen aan lastgevingen in het kader van de opsporing. De kosten voor naleving komen derhalve voor rekening van de overheid. De Zweedse situatie is vergelijkbaar met die in Nederland vóór de invoering van de huidige vergoedingsregeling (2005).

Vergoedingsgrondslag

De overheid betaald in principe voor ieder informatieverzoek. Omdat er geen centrale tarieven zijn vastgesteld en de overheidsdiensten met de operators afzonderlijk afspraken maken, is er een grote variatie in kosten. Sommige operators vragen geen vergoeding voor de geleverde diensten terwijl andere aanbieders grote onkostenvergoedingen in rekening brengen. De huidige situatie wordt als onwenselijk beschouwd. De overheid probeert op dit moment inzicht te krijgen in het kostenpatroon van operators, om op basis hiervan tot een –betere- regeling te komen.

Tarieven

N.v.t.

¹ bron: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/6431863.stm>



4.14 Verenigde Staten

Wettelijk kader

Aanbieders van telecommunicatiediensten zijn wettelijk verplicht medewerking te verlenen aan de interceptie van communicatiegegevens.

Vergoedingsregime

Aanbieders van telecommunicatiediensten worden gecompenseerd voor de gemaakte kosten om te voldoen aan de wettelijke verplichting om medewerking te verlenen aan lastgevingen in het kader van de opsporing.

Vergoedingsgrondslag

In de Verenigde Staten worden twee compensatieregelingen onderscheiden; één op grond van de Cost recovery regulations, Communications Assistance for Law Enforcement (CALEA) en een algemene kostenvergoedingsregeling gebaseerd op het Wetboek van Strafrecht.¹

Aanbieders van telecommunicatiediensten worden vergoed uit een speciaal daartoe opgericht fonds (Telecommunications Carrier Compliance Fund). Het fonds wordt gevoed door de behoeftestellers. De hoogte van de jaarlijkse fondsbijdrage van de behoeftestellers wordt bepaald aan de hand van een verdeelsleutel systematiek. Het ministerie van justitie legt ieder half jaar parlementaire verantwoording af over de uit het fonds betaalde vergoedingen.

Daarnaast maakt de FBI afspraken met de vijf belangrijkste producenten operators van telecommunicatiesystemen in het kader van de technische vereisten om aftapbaar te zijn. De FBI betaalt hiervoor zogenaamde 'right to use'-software licentievergoedingen aan de fabrikanten ter compensatie. De softwareproducten van de fabrikanten waarmee dit soort vergoedingen zijn overeengekomen dekken 90 procent van de door aanbieders geëxploiteerde systemen af. Het betalen van de licenties biedt nog geen garantie dat de betreffende software ook daadwerkelijk geïmplementeerd is binnen de systemen van de aanbieders. Een vergoedingssysteem hiervoor is nog onderwerp van overleg tussen de FBI en de aanbieders van diensten.

Naast de hier besproken compensatieregeling voorziet het wetboek van strafvordering in een redelijke vergoeding van investerings- en operationele kosten.

¹ bron: Rechtlicher Rahmen für das Angebot von TK-Diensten in den Betrieb von TK-Anlagen in den G7-Staaten in Bezug auf die Sicherstellung der Überwachbarkeit der Telekommunikation, Wik Consult, 2003.



4.15 Vergelijkend perspectief

De in de vorige paragrafen opgetekende bevindingen zijn in twee hiernavolgende overzichtstabellen gepresenteerd. Tabel 4.1 gaat in op het bestaan van compensatieregelingen en de vergoedingsgrondslag(en). Omdat slechts een beperkt aantal van de onderzochte landen een tarievenbesluit kent, zijn deze tarieven in tabel 4.2 in vergelijkend perspectief geplaatst, waarbij dient te worden opgemerkt dat definitieverschillen, tijdsbesteding, beloningsverschillen en verschillende kostencategorieën deze vergelijking vertroebelt.



Tabel 4.1 Kostenvergoedingen bedrijfsleven in vergelijkend perspectief

<i>Land</i>	<i>Vergoeding</i>	<i>Vergoedingsgrondslag</i>	<i>Tarievenbesluit</i>
België	Ja	Investerings-, exploitatie-, en onderhoudskosten van technische middelen die aangewend worden door de gerechtelijke autoriteiten.	Ja
Denemarken	Ja	Geen info ontvangen	Onbekend
Duitsland	Ja	Operationele kosten; beperkte compensatie voor personeelskosten, en volledige compensatie voor transmissie kosten. Overgang naar forfaitaire bekostiging	Ja
Frankrijk	Ja	Investerings- en operationele kosten	Onbekend
Ierland	Nee	Geen compensatieregeling. Alle kosten gedragen door aanbidders.	n.v.t.
Italië	Ja	Operationele kosten, en een overgangsregeling waarin aanvangsinvesteringskosten werden vergoed. Overgang naar forfaitaire bekostiging.	Ja, niet openbaar. Informatie beschikbaar via MinJus, Den Haag
Litouwen	Nee	Geen vergoedingen. Een staatsonderzoeksbureau zet de taps en wordt daar uit staatsmiddelen voor betaald.	n.v.t.
Oostenrijk	Ja	Operationele kosten. Op grond van recente uitspraak hoogerechtshof moeten in de toekomst investeringskosten ook bestanddeel zijn van de vergoedingen. Dit is echter nog niet uitgewerkt in een nadere regeling.	Ja
Polen	Nee	Geen vergoedingen. Bekostiging door de aanbidders voor toegang. Een staatsbureau zet de taps.	n.v.t.
Nederland	Ja	Operationele kosten (administratie- en personeelskosten die rechtstreeks voortvloeien uit het uitvoeren van een aftap- of informatie verstrekking)	Ja
Spanje	Ja	Kosten van gebruik van telecomkanalen. In de praktijk is de vergoedingsgrondslag niet goed geoperationaliseerd. Investeringskosten van aanbidders maken hier in ieder geval geen onderdeel van uit.	Nee, lump sum vergoeding voor kanaalgebruik, gedifferentieerd naar type kanaal (€185-2.400 / maand)
Verenigd Koninkrijk	Ja	Operationele kosten en een tegemoetkoming in de investeringskosten.	Nee
Verenigde Staten	Ja	Redelijke vergoeding van investerings- en operationele kosten	Onbekend
Zweden	Ja	Geen grondslag. Bilaterale afspraken tussen operators en de overheid (vergelijkbaar met oude situatie Nederland)	Nee



Tabel 4.2 Tariefsvergelijking op basis van tariefbesluiten,

	Nederland	België		Oostenrijk		Duitsland
		activatie	dag	activatie	dag	
plaatsen tap	13,1	24,8		64,0	6,5	17/ uur*
voorbereiding inhoudelijke tapvervolging**		24,8	9,9/uur	128,0	25,0	17/ uur
oplossen storingen	26,3/uur					17/ uur
informatieverstrekking historisch identificerende gegevens	6,6	24,8	6,2	64,0	6,5	0-17/uur***
informatieverstrekking huidig identificerende gegevens	6,6	24,8	6,2	37,0	6,5	idem
informatieverstrekking historische verkeersgegevens	6,6	24,8	6,2	64,0	6,5	17/ uur
identificerende gegevens, bestandsanalyse	26,3	24,8	6,2	64,0	6,5	17/ uur
verzoek gegevens van een basisstation	26,3	24,8	6,2	64,0	6,5	17/ uur
complexe onderzoeksvragen	26,3/uur					17/ uur

* Gemiddeld wordt per uitgevoerd tapbevel vijf uur in rekening gebracht (€85).

**Werkzaamheden vergelijkbaar met plaatsen van tap, en uitsluitend gericht op technische voorbereiding voor inhoudelijke vervolging.

*** €0 bij opvraag automatisch gegevensbestand; handmatige uitlevering kost €17 per data set.

Bron: IOO op basis van tariefbesluiten.



4.16 Conclusies

De internationale vergelijking naar vergoedingsregimes geeft aanleiding tot de volgende conclusies:

- i. Het onderzochte spectrum laat zich grofweg indelen in drie strata: 1) landen waar de staat de totale kosten op zich neemt, 2) landen waar de totale kosten bij de aanbieders worden gelegd (geen vergoedingensystematiek), 3) landen waar sprake is van gedeelde kosten tussen aanbieders en overheid. In het merendeel van de onderzochte landen bestaan vergoedingsregelingen. In Litouwen, Polen, Ierland worden geen vergoedingen verstrekt. Landen met een compensatieregeling onderscheiden zich naar de aard van de vergoedingsgrondslag. In nog slechts een beperkt aantal van de onderzochte landen worden alle gedeclareerde kosten vergoed. De meeste landen hebben inmiddels tariefregelingen ingevoerd. In drie van de onderzochte landen met een compensatieregeling is voorzien in een tegemoetkoming in de investeringskosten. Een gerechtelijke uitspraak in Oostenrijk schrijft voor dat investeringskosten in de toekomst wel onderdeel moeten uitmaken van de vergoedingsgrondslag. De landen die geen investeringskosten vergoeden zijn van mening dat de extra kosten om te kunnen voldoen aan de wettelijke plicht moeilijk zijn vast te stellen en dat technologische ontwikkelingen een permanente aanpassing van een dergelijke vergoeding zou vergen. Bovendien heerst de opvatting dat de investeringskosten tot de normale bedrijfskosten horen. De administratieve en operationele kosten worden daarentegen in de meeste landen wel vergoed.
- ii. Binnen een aantal landen zijn –in het verleden– wel vergoedingsregelingen getroffen om van overheidswege eenmalig tegemoet te komen in de investeringskosten van de aanbieders.
- iii. Een aantal landen geeft aan bezig te zijn met een nadere uitwerking van de vergoedingsgrondslag. Een verdere administratieve vereenvoudiging van de compensatieregeling wordt daarbij nagestreefd, onder meer door de invoering van lump sum vergoedingen. Een dergelijke lump sum vergoeding wordt onder andere overwogen in Duitsland en Italië. In Spanje werkt men reeds met een lump sum vergoeding.
- iv. Tarieven in de onderzochte landen lijken over het algemeen hoger te liggen dan in Nederland (en Duitsland). Ter nuancering dient hierbij te worden opgemerkt dat het binnen tijdsbestek van dit onderzoek niet mogelijk bleek een grondige analyse te maken van de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de verplichtingen voor het leveren van gegevens. Verschillen in bijvoorbeeld salarieringsniveau en tijdsbesteding maken de hoogte van de tarieven lastig vergelijkbaar.



- v. In bijna alle onderzochte landen berust de feitelijke uitvoering van een tap bij de aanbieders zelf. Alleen in Litouwen en Polen is de overheid zelf verantwoordelijk voor de uitvoering hiervan.
- vi. In het merendeel van de onderzochte landen moeten zowel aanbieders van telefonie als Internet medewerking verlenen aan tapvorderingen. De landen waar Internet providers nog niet onder de wettelijke bepalingen vallen is aanpassing van de regelgeving op dit onderdeel in voorbereiding.
- vii. Slechts een beperkt aantal onderzochte landen houdt statistieken bij over het aantal tapbevelen. Dit hangt vaak samen met het feit of er sprake is van een centrale of decentrale aansturing van de opsporing. Voor zover er sprake is van statistieken is niet altijd duidelijk of het betrekking heeft op tapbevelen of het feitelijke aantal geplaatste taps; een tapbevel kan namelijk meerdere taps omvatten. Daarnaast wenst een aantal onderzochte landen geen inzicht te verschaffen in het aantal tapbevelen. Vanwege de geringe mate van openheid en onzekerheden omtrent de duiding van cijfers is besloten af te zien van rapportage over aantallen taps evenals de ermee gemoeide gelden.
- viii. Er lijkt sprake te zijn van een snelle stijging van het aantal taps. Dit hangt enerzijds samen met een verruimde toegankelijkheid voor de inzet van dit opsporingsinstrument. Anderzijds zijn individuen over meer dan gemiddeld één telefoontoestel (vast, mobiel, privé/ werk) gaan beschikken en is het aantal netwerken waarover de het telefoonverkeer wordt afgewerkt in de loop der jaren verruimd. Dit betekent dat om één individu of toestel te kunnen identificeren/ volgen er taps op meerdere netwerken uitgezet moeten worden. Naar verwachting zal een voortschrijdende technologische ontwikkeling in spraak en datacommunicatie een zwaarder beslag leggen op beschikbare middelen.

