



Brussel, 27 mei 2019
(OR. en)

9663/19

JAI 574
COPEN 232
DAPIX 194
ENFOPOL 269
CYBER 179
EUROJUST 105
DATAPROTECT 153
TELECOM 238

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	Raad
nr. vorig doc.:	8621/19
Betreft:	Conclusies van de Raad van de Europese Unie over gegevensbewaring ten behoeve van misdaadbestrijding - aanneming

1. Gezien de bevindingen van het reflectieproces die zijn samengevat in het verslag van het Oostenrijkse voorzitterschap dat tijdens de zitting van de Raad van december 2018 is gepresenteerd, en na de oproep van de Ministers van Justitie tijdens die zitting tot verdere actie, heeft het voorzitterschap een overzicht opgesteld van de belangrijkste politieke boodschappen op het gebied van gegevensbewaring, dat als basis diende voor het opstellen van de conclusies over dit onderwerp in bijlage dezes.
2. De ontwerptekst van de Raad is besproken en bijgewerkt op technisch niveau tijdens de vergadering van Groep Dapix (gegevensbewaring) van 8 mei en is goedgekeurd door het Coreper op 22 mei 2019.
3. Tijdens de besprekingen hebben de delegaties blijk gegeven van een sterke politieke gedrevenheid om voort te werken aan een oplossing voor de uitdagingen in verband met het ontbreken van een regeling voor gegevensbewaring op EU-niveau.
4. Derhalve wordt de Raad verzocht de tekst van deze conclusies aan te nemen.

**CONCLUSIES VAN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE OVER
GEGEVENSBEWARING TEN BEHOEVE VAN MISDAADBESTRIJDING****Inleiding**

1. Gegevens die afkomstig zijn van telecommunicatie-exploitanten en aanbieders van telecommunicatiediensten zijn van groot belang voor rechtshandavingsinstanties, gerechtelijke instanties en andere bevoegde instanties om met succes strafbare feiten, zoals terrorisme of cybercriminaliteit, te kunnen onderzoeken in het digitale tijdperk.
2. Om ervoor te zorgen dat de informatie die nodig is om doeltreffend onderzoek te voeren, beschikbaar is voor rechtshandavings-, gerechtelijke en andere bevoegde instanties, zijn de gegevens die door de telecommunicatie-exploitanten en -aanbieders worden bewaard voor zakelijke doeleinden, niet altijd voldoende voor de doeleinden die deze instanties nastreven. Dergelijke zakelijke doeleinden waarborgen immers niet dat gegevens zullen worden bewaard en als gegevens worden bewaard, is de duur van de bewaartermijn niet voorzienbaar.
3. Criminaliteit bestrijden is een doelstelling van algemeen belang om de openbare veiligheid te handhaven en de veiligheid van personen te waarborgen, wat een noodzakelijke voorwaarde is om de grondrechten te kunnen waarborgen. Daarom is het passend evenredige, noodzakelijke en transparante verplichtingen inzake gegevensbewaring vast te leggen voor telecommunicatie-exploitanten en -aanbieders om tegemoet te komen aan de operationele behoeften van de rechtshandhaving. Dergelijke regelingen voor gegevensbewaring moeten de nodige waarborgen bieden voor de in het Handvest vastgelegde grondrechten, in het bijzonder het recht op eerbiediging van het privéleven, op non-discriminatie en op vermoeden van onschuld.
4. De uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie (het "Hof van Justitie") in de zaken *Digital Rights Ireland*¹ en *Tele 2*², die de criteria voor de rechtmatige bewaring van gegevens en toegang tot die gegevens vastleggen, zijn van fundamenteel belang. Hierbij moet worden opgemerkt dat de bevindingen van het Hof in die zaken enkel gelden voor verkeers- en locatiegegevens en niet voor abonneegegevens³.

¹ Zaak C-293/12.

² Zaak C-203/15.

³ Doc. 14319/18.

5. De conclusies van de Europese Raad van 23 juni 2017 benadrukken dat het belangrijk is ervoor te zorgen dat gegevens beschikbaar zijn met het oog op een doeltreffende bestrijding van zware criminaliteit, met inbegrip van terrorisme⁴. Het moet worden beklemtoond dat het bestaan van verschillende wettelijke regelingen inzake gegevensbewaring een belemmering kan zijn voor samenwerking en gegevensuitwisseling tussen bevoegde instanties in grensoverschrijdende zaken. Met het oog daarop wordt in de conclusies van de Europese Raad van 18 oktober 2018 gevraagd om maatregelen om de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en Europol toereikende middelen te verschaffen om het hoofd te bieden aan de nieuwe uitdagingen van technologische ontwikkelingen en het veranderende landschap van veiligheidsdreigingen, zulks onder meer door het poolen van materiaal, versterkte partnerschappen met de particuliere sector, samenwerking tussen instanties en betere toegang tot data⁵.
6. In april 2017 is begonnen met een reflectieproces over gegevensbewaring met het oog op bestrijding van criminaliteit. De resultaten van dat proces zullen de lidstaten helpen bij het analyseren van de voorschriften van de desbetreffende rechtspraak van het Hof van Justitie en bij het onderzoeken van mogelijke opties om de beschikbaarheid van de voor een effectieve criminaliteitsbestrijding benodigde gegevens te waarborgen rekening houdend met die rechtspraak, die nog in ontwikkeling is nu na de uitspraak in *Tele 2* nieuwe zaken worden ingeleid voor het Hof van Justitie. Belangrijke vooruitgang in het reflectieproces omvat:
- de nota van de Raad over de vooruitgang in december 2017⁶;
 - de compilatie van de lidstaten over het gebruik van bewaarde gegevens in strafrechtelijke onderzoeken⁷;
 - het resultaat van workshops over gegevensbewaring op deskundigenniveau, gehouden bij Europol⁸.
7. Op de zitting van 6 en 7 december 2018 heeft de Raad nota genomen van de stand van zaken van dit reflectieproces, waaronder enkele belangrijke oriënteringen voor verdere werkzaamheden⁹. In de daaropvolgende gedachtewisseling hebben verscheidene ministers de Commissie verzocht om een integrale studie uit te voeren over de mogelijke oplossingen voor gegevensbewaring, waaronder een wetgevingsinitiatief, rekening houdend met de evolutie van nationale en EU-rechtspraak.

⁴ EUCO 8/17.

⁵ EUCO 13/18.

⁶ Doc. 14480/1/17 REV 1.

⁷ WK 5296/2017 REV 1.

⁸ WK 5900/2018 INIT.

⁹ Doc. 14319/18.

8. Desbetreffende rechtspraak op nationaal en EU-niveau moet derhalve nauwlettend worden gevolgd, in het bijzonder de meest recente tot het Hof van Justitie gerichte verzoeken om een prejudiciële beslissing van de *Investigatory Powers Tribunal* van het VK¹⁰, het Grondwettelijk Hof van België¹¹, de *Conseil d'Etat* van Frankrijk¹² en het Hooggerechtshof van Estland¹³.
9. In het verslag van de bijzondere Commissie terrorisme van het Europees Parlement wordt erop gewezen dat tijdens de besprekingen in de Commissie stelselmatig werd geopperd dat een passende regeling voor de bewaring van gegevens noodzakelijk is. De rapporteurs achten het noodzakelijk te voorzien in een EU-regeling voor de bewaring van gegevens die beantwoordt aan de voorschriften die voortvloeien uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie en waarbij tegelijk rekening wordt gehouden met de noden van de bevoegde instanties en de specifieke kenmerken van terrorismebestrijding.

¹⁰ Zaak C-623/17. Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de reikwijdte van het recht van de Unie ten aanzien van op nationaal niveau genomen maatregelen voor het waarborgen van de nationale veiligheid.

¹¹ Zaak C-520/18. Het verzoek om een prejudiciële beslissing van het Belgische Grondwettelijk Hof betreft de vraag of een algemene regeling voor de bewaring van gegevens gerechtvaardigd zou zijn in geval van i) een ruimer doel dan de bestrijding van zware criminaliteit (zoals de bestrijding van andere vormen van criminaliteit of het waarborgen van de nationale veiligheid en de verdediging van het grondgebied) of ii) het nakomen van de in de artikelen 4 en 8 van het Handvest opgenomen positieve verplichtingen (het verbod van foltering en de bescherming van persoonsgegevens).

¹² Zaak C-511/18. Een van de verzoeken om een prejudiciële beslissing van de Franse *Conseil d'Etat* betreft het juridisch kader voor de bewaring van gegevens voor strafrechtelijke onderzoeken; de *Conseil d'Etat* stelt een vraag die analoog is aan die van het Belgische Grondwettelijk Hof, namelijk of een algemene bewaring van gegevens gerechtvaardigd kan worden in het licht van het recht op veiligheid. Zaak C-512/18 betreft het juridisch kader voor de bewaring van gegevens voor inlichtingendiensten. Deze zaak is analoog aan de zaak waar het VK bij betrokken is (zaak C-623/17); de *Conseil d'Etat* vraagt het Europees Hof van Justitie namelijk of de regeling voor bewaring van gegevens gerechtvaardigd is in het licht van de bestaande terreurdreiging.

¹³ Zaak C-746/18 betreffende de toegang tot bewaarde gegevens.

10. Er dient in herinnering te worden gebracht dat de voorschriften in de vigerende e-privacy-richtlijn¹⁴, het herziene wetgevingskader van de Europese Unie, met name de algemene verordening gegevensbescherming¹⁵ en de richtlijn wetshandhaving¹⁶, alsmede de lopende onderhandelingen over het Commissievoorstel voor een nieuwe e-privacyverordening¹⁷, van bijzonder belang zijn ten behoeve van de bewaring van gegevens.

Beschouwingen van de Raad

1. Voor rechtshandavings-, justitiële en andere bevoegde instanties is gegevensbewaring een essentieel instrument voor het doeltreffend onderzoeken van ernstige criminaliteit zoals gedefinieerd in het nationaal recht, daaronder begrepen terrorisme of cybercriminaliteit.
2. Bij het gebruik van bewaarde gegevens en soortgelijke onderzoeksmaatregelen gelden als richtsnoeren dat de fundamentele rechten en vrijheden, zoals deze in het Handvest zijn verankerd, moeten worden gevrijwaard en dat het doelbindingsbeginsel en de beginselen noodzakelijkheid en evenredigheid in acht moeten worden genomen.
3. Wetgevingshervormingen op nationaal of Europees niveau, waaronder de toekomstige e-privacyverordening, moeten voorzien in de juridische mogelijkheid te kunnen beschikken over regelingen voor de bewaring van gegevens op EU-niveau en nationaal niveau die rekening houden met toekomstige ontwikkelingen en die beantwoorden aan de voorschriften die zijn opgenomen in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zoals deze door het Hof van Justitie worden uitgelegd.

¹⁴ Richtlijn 2002/58/EG van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie), als gewijzigd bij Richtlijn 2009/136/EG van 25 november 2009.

¹⁵ PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1.

¹⁶ PB L 119 van 4.5.2016, blz. 89.

¹⁷ 2017/0003 (COD).

Conclusies

1. De besprekingen in de Groep Dapix (vrienden van het voorzitterschap - gegevensbewaring) moeten worden voortgezet.
2. De Commissie:
 - wordt verzocht passende stappen te ondernemen om inlichtingen in te winnen over de behoefte van de bevoegde instanties van de lidstaten aan beschikbare gegevens die strikt noodzakelijk zijn voor het effectief bestrijden van criminaliteit, waaronder terrorisme;
 - wordt verzocht om in een eerste fase en ter aanvulling van het werk dat in de Groep Dapix (vrienden van het voorzitterschap) is verricht, gericht overleg met relevante belanghebbenden te houden en de Groep op geregelde tijdstippen verslag uit te brengen over haar bevindingen in het verlengde van dat overleg;
 - wordt verzocht om, rekening houdend met de resultaten van dat overleg, een integrale studie in de zin van artikel 241 VWEU te verrichten over mogelijke oplossingen voor de bewaring van gegevens, en daarbij ook een toekomstig wetgevingsinitiatief te overwegen. Afgezien van het resultaat van het overleg moet in de studie ook het volgende in aanmerking worden genomen:
 - de ontwikkelingen in de jurisprudentie van het Hof van Justitie en de nationale rechterlijke instanties op het gebied van gegevensbewaring; en
 - het resultaat van het gezamenlijke reflectieproces in de Raad¹⁸;

¹⁸ Zie met name de nota's van het voorzitterschap 14480/1/17 REV 1 en 14319/18.

- wordt verzocht in de studie dieper in te gaan op onder meer de concepten algemene, gerichte en beperkte gegevensbewaring (inmengingsniveau 1) en het concept gerichte toegang tot bewaarde gegevens (inmengingsniveau 2), en te onderzoeken in hoeverre het cumulatieve effect van sterke waarborgen en mogelijke beperkingen op beide inmengingsniveaus kunnen helpen om het algehele effect van de bewaring van deze gegevens op de grondrechten van het Handvest te milderen en tegelijk de effectiviteit van de onderzoeken te waarborgen, met name wanneer de zekerheid wordt geboden dat toegang uitsluitend wordt verleend tot specifieke gegevens die nodig zijn in het kader van een specifiek onderzoek;
 - wordt verzocht om vóór eind 2019 verslag uit te brengen over de stand van haar werkzaamheden op het gebied van gegevensbewaring.
-