

Evaluatie richtlijn 2006/24/EG (Richtlijn dataretentie)

In 2006 kwam Richtlijn 2006/24/EG betreffende de bewaring van gegevens die zijn gegenereerd of verwerkt in verband met het aanbieden van openbaar beschikbare elektronische communicatiediensten of van openbare communicatienetwerken en tot wijziging van Richtlijn 2002/58/EG (Richtlijn dataretentie) tot stand. De bepalingen van de richtlijn waren een reactie op de terreuraanslagen in Londen van 2004 en Madrid van 2005. De richtlijn draagt de lidstaten op aanbieders van telecommunicatiediensten - zoals vaste telefonie, mobiele telefonie, internet, e-mail e.d. - te verplichten bepaalde categorieën gegevens te bewaren en aan rechtshandhavingsautoriteiten beschikbaar te stellen voor de bestrijding van terrorisme en ernstige criminaliteit. De lidstaten kunnen ingevolge artikel 6 van de richtlijn een bewaartermijn opleggen van tussen de zes maanden en twee jaar. Artikel 14 verplicht de Europese Commissie vóór 15 september 2010 een evaluatieverslag uit te brengen over de toepassing van de richtlijn. Ruim een half jaar te laat, op 18 april 2011, heeft de Europese Commissie aan deze verplichting voldaan.

De evaluatie is gebaseerd op nationale ervaringen met het bewaren van telecommunicatiegegevens. De Europese Commissie heeft informatie geput uit diverse bronnen, onder andere conferenties over het onderwerp dataretentie, bilaterale gesprekken met lidstaten en belanghebbenden, questionnaires, papers en rapporten. In haar evaluatie gaat de Commissie met name in op de volgende vijf zaken:

- de implementatie van de Richtlijn dataretentie door de lidstaten;
- de rol van bewaarde telecommunicatiegegevens bij opsporing en rechtshandhaving;
- de impact van dataretentie op aanbieders van telecommunicatiediensten en consumenten;
- de gevolgen van dataretentie voor de fundamentele rechten van privacy en bescherming van persoonsgegevens en
- de plannen van de Commissie voor herziening van de Richtlijn dataretentie.

De implementatie van de Richtlijn dataretentie door de lidstaten

Lidstaten waren verplicht de richtlijn te implementeren vóór 15 september 2007. Voor internet, e-mail en internettelefonie gold de mogelijkheid van uitstel tot 15 maart 2009. 25 lidstaten hebben de richtlijn (gedeeltelijk) geïmplementeerd. In Oostenrijk en Zweden is nog geen implementatiewetgeving vastgesteld, terwijl de constitutionele hoven van Tsjechië, Duitsland en Roemenië de implementatiewetgeving ongrondwettig hebben verklaard. Het Hof van Justitie heeft inmiddels bepaald dat Oostenrijk en Zweden hun verplichtingen onder EU-recht niet zijn nagekomen. Tsjechië, Duitsland en Roemenië beraden zich op hernieuwde implementatie.

In haar rapport analyseert de Commissie hoe de lidstaten de diverse bepalingen van de richtlijn hebben geïmplementeerd. Daarbij gaat zij onder meer in op:

- de doeleinden van dataretentie;

- de aanbieders op wie de plicht tot dataretentie rust;
- de autoriteiten die toegang tot de data hebben en de procedures die zij moeten volgen om die toegang te krijgen;
- de omvang van de dataretentie en de verschillende categorieën data;
- de bewaartermijnen en
- dataprotectie, dataveiligheid en toezichthouders.

De Commissie constateert dat de bepalingen in de nationale wetgeving onderling sterk verschillen en dat harmonisatie nog ver weg is. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de bewaartermijnen, die van lidstaat tot lidstaat verschillen.

De rol van bewaarde telecommunicatiegegevens bij opsporing en rechtshandhaving

Het verslag geeft aan dat het volume van het telecommunicatieverkeer toeneemt, alsmede het aantal verzoeken om toegang tot telecommunicatiegegevens. Het gaat hierbij om meer dan 2 miljoen verzoeken per jaar, met grote verschillen tussen de lidstaten. Data die betrekking hebben op mobiele telefonie werden het meest opgevraagd. Circa negentig procent van de data waartoe de bevoegde autoriteiten toegang hebben gekregen was zes maanden oud of jonger. Circa zeventig procent was drie maanden oud of jonger. Niettemin hebben de meeste lidstaten aangegeven dat het gebruik van oudere bewaarde data cruciaal kan zijn. Minder dan een procent van de verzoeken om toegang betrof data die in het buitenland werden bewaard.

In het verslag stelt de Commissie dat bewaarde telecommunicatiegegevens een waardevolle en in sommige gevallen onmisbare rol spelen bij de bescherming van het publiek tegen ernstige criminaliteit. De gegevens zouden als doorslaggevend bewijs dienen bij het oplossen van misdrijven en het vrijpleiten van onschuldigen. Dat stellen althans de rechtshandhavingsautoriteiten van de lidstaten. Bewaarde data maken het construeren van bewijssporen mogelijk. Dit geldt in het bijzonder voor locatiedata. Ook zou er sprake geweest zijn van opsporingsonderzoeken die uitsluitend gestart konden worden na raadpleging van bewaarde data. Bij de opsporing van cybercrime is een IP-adres vaak de eerste aanwijzing. De Commissie concludeert dat bewaarde data een wezenlijk onderdeel uitmaken van opsporing en vervolging in de Europese Unie, ook al houden rechtshandhavingsinstanties en rechtbanken in de meeste lidstaten geen statistieken bij over welke typen bewijs cruciaal zijn bij het verzekeren van veroordelingen en vrijspraken.

De impact van dataretentie op aanbieders van telecommunicatiediensten en consumenten

Aanbieders hebben aangegeven dat de kosten van dataretentie significant zijn, met name voor kleinere aanbieders. De precieze economische impact van de richtlijn is echter onduidelijk. Er is volgens de Commissie in elk geval geen bewijs voor substantiële effecten op de prijzen voor consumenten. De richtlijn bevat geen bepalingen over vergoeding van de kosten van dataretentie. Vergoeding van deze kosten is in de verschillende lidstaten verschil-

lend geregeld. De Commissie concludeert dan ook dat geen *level playing field* voor aanbieders is gerealiseerd in de Europese Unie.

De gevolgen van dataretentie voor de fundamentele rechten van privacy en bescherming van persoonsgegevens

Dataretentie vormt een beperking van de fundamentele rechten op privacy en bescherming van persoonsgegevens, zoals onder meer verankerd in het Handvest van de Grondrechten en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en geïnterpreteerd door het Hof van Justitie van de EU en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Iedere beperking moet duidelijk en voorspelbaar zijn, alsmede noodzakelijk en proportioneel en de kern van het fundamentele recht behouden. De Richtlijn dataretentie heeft dan ook kritiek opgeroepen van maatschappelijke organisaties, de European Data Protection Supervisor en de Article 29 Working Party, waarin alle nationale toezichthouders op het terrein van gegevensbescherming betrokken zijn. Hoewel geen gevallen bekend zijn van ernstige inbreuken op privacy, is de Commissie van plan stringenter waarborgen betreffende bewaring, toegang tot en gebruik van data voor te stellen.

De plannen van de Commissie voor herziening van de Richtlijn dataretentie

De Commissie sluit de evaluatie af met een reeks conclusies en aanbevelingen die de bouwstenen moeten vormen voor herziening van de richtlijn. De Commissie zal een impact assessment opstellen met beleidsopties als fundament voor een nieuw wetgevend voorstel.