OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal
Voorzitter

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Datum 22 juli 2025
Onderdeel Afdeling Kwaliteitontwikkeling,advisering en toetsing
Ons kenmerk PaG/KOAT/19956
Onderwerp Advies uitvoeringswet elektronisch bewijsmateriaal

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden.

Geachte (…),

Bij e-mailbericht van 11 juni 2025 heeft u het College van procureurs-generaal (hierna: College) verzocht te adviseren over het wetsvoorstel 'Regels ter uitvoering van Verordening (EU) 2023/1543 van het Europees parlement en de Raad van 12 juli 2023 betreffende het Europees verstrekkingsbevel en het Europees bewaringsbevel voor elektronisch bewijsmateriaal in strafzaken en de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen als gevolg van een strafprocedure en Richtlijn (EU) 2023/1544 van het Europees parlement en de Raad van 12 juli 2023 tot vaststelling van geharmoniseerde regels inzake de aanwijzing van aangewezen vestigingen en de aanstelling van wettelijke vertegenwoordigers ten behoeve van de vergaring van elektronisch bewijsmateriaal in strafprocedures (Uitvoeringswet elektronisch bewijsmateriaal)'. Er is verzocht om een informeel advies, omdat het wetsvoorstel door tijdsdruk niet in formele consultatie kan worden gegeven. Het College veronderstelt dat het advies over dit wetsvoorstel wel deel uit gaat maken van de Kamerstukken inzake dit wetsvoorstel. Daarom behandelt het College uw adviesverzoek als een formeel consultatieverzoek.

Het wetsvoorstel bevat in aanvulling op de Richtlijn en Verordening een aantal procedurevoorschriften. Voor het College is vooral van belang dat in de nieuwe Titel 11 die aan het Vijfde Boek Wetboek van Strafvordering wordt gevoegd, een aantal bevoegdheden en verplichtingen worden toebedeeld aan de officier van justitie. Het betreft de bevoegdheid voor de officier van justitie om (voor zover het verkeersgegevens of inhoudelijke gegevens betreft na machtiging van de rechter-commissaris) elektronische Europese verstrekkingsbevelen en elektronische Europese bewaringsbevelen uit te vaardigen aan de aanbieders van (kortweg) communicatiediensten, zoals internet- en telecomaanbieders (hierna:

dienstaanbieders) in andere EU-lidstaten. Het gaat daarbij om het bevel tot het verstrekken van: abonneegegevens en gegevens waarmee personen kunnen worden geïdentificeerd (identificerende gegevens), gegevens die betrekking hebben op bijvoorbeeld datum, tijdstip of locatie van berichten (verkeersgegevens) of inhoudelijke gegevens. Voor wat betreft de verplichtingen is allereerst van belang dat de officier van justitie in het wetsvoorstel de nieuwe rol wordt toebedeeld bij het inroepen van weigeringsgronden na kennisneming van bij de (in Nederland gevestigde of opererende) dienstaanbieders binnenkomende verstrekkingsbevelen uitgevaardigd door de uitvaardigende autoriteiten van andere lidstaten. Ook de verantwoordelijkheid om op verzoek van de uitvaardigende autoriteit verstrekkingsbevelen en bewaringsbevelen die door de dienstaanbieders niet zijn uitgevoerd alsnog ten uitvoer te leggen, inclusief de mogelijkheid tot het opleggen van boetes als de dienstaanbieder een bevel niet uitvoert, behelst een nieuwe taak voor de officier van justitie.

Vanwege het grensoverschrijdende karakter van communicatie via elektronische wegen, acht het College het begrijpelijk en wenselijk dat eenvoudig gegevens kunnen worden gevorderd bij dienstaanbieders in andere lidstaten. Verordening 2023/1543 biedt een goedgevulde gereedschapskist die een grote bijdrage kan leveren aan het verkrijgen van gegevens waarover buitenlandse dienstaanbieders beschikken ten behoeve van de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Zeker als zowel het strafbare feit als de verdachte zich bevinden in de lidstaat die een verstrekkingsbevel geeft, dient de omstandigheid dat de dienstaanbieder zich in een andere lidstaat bevindt niet in de weg te staan aan de effectieve verkrijging van elektronisch bewijsmateriaal door de bevoegde autoriteiten. Het College ziet dan ook de toegevoegde waarde van de mogelijkheden die de Verordening biedt aan bevoegde autoriteiten om dienstaanbieders in andere lidstaten rechtstreeks bevelen te geven, zonder daarbij steeds een daartoe een Europees onderzoeksbevel te hoeven sturen.

Tenuitvoerleggingsautoriteit
Het College begrijpt de keuze van de minister om de officier van justitie aan te wijzen als tenuitvoerleggingsautoriteit (als bedoeld in artikel 3 onder 17 Verordening 2023/1543), gezien de verantwoordelijkheden die de tenuitvoerleggingsautoriteit in de Verordening worden toebedeeld zoals het kunnen opleggen van een geldboete (artikel 16 Verordening). Het College acht het wel raadzaam om de aanwijzing van de officier van justitie als tenuitvoerleggingsautoriteit expliciet vast te leggen in de uitvoeringswet. De memorie van toelichting bevat diverse passages zoals bijvoorbeeld de navolgende uit paragraaf 3: “De tenuitvoerleggingsautoriteit betreft de officier van justitie”, maar de memorie van toelichting is geen wet. Gezien de verscheidene taken die in de Verordening worden toebedeeld aan de tenuitvoerleggingsautoriteit dient er geen verwarring of discussie te ontstaan over wie de bevoegdheid heeft die taken

uit te voeren. Het voorliggende nationale wetsvoorstel bepaalt alleen in het voorgestelde artikel 5.11.4, eerste lid Sv dat de officier van justitie de kennisgeving van elektronische verstrekkingsbevelen als genoemd in artikel 8 Verordening in ontvangst neemt. De taak van de tenuitvoerleggingsautoriteit is echter veel breder dan alleen het in ontvangst nemen van deze kennisgeving. Denk bijvoorbeeld aan de rol die de tenuitvoerleggingsautoriteit – en dus naar kan worden aangenomen de officier van justitie – kan hebben bij de tenuitvoerleggingsprocedure als een dienstaanbieder een verstrekkingsbevel of bewaringsbevel niet uitvoert, en het kunnen opleggen van een geldboete. De tekst van het wetsvoorstel biedt op dit punt geen uitsluitsel, en kan zelfs leiden tot onbedoelde a-contrario-redeneringen. Het College verzoekt de minister een bepaling in de uitvoeringswet op te nemen die de officier van justitie ondubbelzinnig aanwijst als de tenuitvoerleggingsautoriteit bedoeld in Verordening 2023/1543.

Uitvaardiging verstrekkingsbevelen en bewaringsbevelen
Verstrekkingsbevelen en bewaringsbevelen gericht aan dienstaanbieders in andere EU-lidstaten kunnen door de Nederlandse autoriteiten worden uitgevaardigd als is voldaan aan de eisen die worden gesteld in artikel 4 en 5 Verordening 2023/1543. In de voorgestelde artikel 5.11.2 en 5.11.3 Sv zoals te vinden in de uitvoeringswet wordt een nadere, nationale invulling gegeven aan wie als uitvaardigende autoriteit wordt aangewezen. Naast de rechter-commissaris is ook de officier van justitie zelfstandig bevoegd om een bevel te geven tot verstrekking van identificerende gegevens en om een bewaringsbevel te geven. Voor een bevel tot verstrekking van verkeersgegevens en inhoudelijke gegevens kan de officier van justitie ook de uitvaardigende autoriteit zijn, maar dient de rechter-commissaris met een machtiging wel het verstrekkingsbevel te bekrachtigen. Dit voorstel sluit nauw aan bij de voorschriften van artikel 4 en 5 Verordening. Het gevolg is wel dat hiermee wat betreft de bevelen tot gegevensverstrekking aan dienstaanbieders in andere lidstaten wordt afgeweken van bevelen tot gegevensverstrekking aan Nederlandse dienstenaanbieders. Zo mogen opsporingsambtenaren op grond van artikel 126na en 126nc Sv binnen Nederland bijvoorbeeld zelfstandig de vordering doen tot verstrekking van identificerende gegevens. Het College veronderstelt dat de formele bevoegdheid van de officier van justitie om verstrekkingsbevelen uit te vaardigen – net als bij de toepassing van andere bijzondere opsporingsbevelen – de ruimte laat voor het voorbereiden van het bevel door de politie (of andere opsporingsdiensten), waarna de officier van justitie vervolgens formeel de bevelen uitvaardigt. Diezelfde veronderstelling geldt voor wat betreft de voorbereiding door de opsporingsdiensten van de verstrekkings- en bewaringsbevelen die de officier van justitie na een bekrachtigende machtiging van de rechter-commissaris kan uitvaardigen. De minister wordt verzocht hierop te reageren.

Het College stelt vast dat het voorgestelde artikel 5.11.2, eerste lid, Sv een opsomming bevat van de bepalingen uit het Wetboek van Strafvordering die een basis bieden voor het vorderen van gegevens in Nederland, en die de in artikel 5, tweede lid Verordening vereiste nationale basis bieden voor het uitvaardigen van verstrekkingsbevelen aan dienstaanbieders in andere lidstaten. Het valt op dat in deze opsomming sommige bepalingen die in het nationale recht kunnen worden toegepast in verband met het vorderen en gebruik van gegevens, niet worden genoemd. Dat betreft in de eerste plaats de vordering van toekomstige gegevens als bedoeld in artikel 126ne (en 126ue en 126zm) Sv. Het betreft in de tweede plaats het bevel tot medewerking aan de ontsleuteling van versleutelde gegevens als bedoeld in artikel 126nh (en 126uh en 126zp) Sv. Het College verzoekt de minister toe te lichten waarom deze bepalingen niet zijn opgenomen in het voorgestelde artikel 5.11.2, eerste lid, Sv.

De uitvoeringswet bevat geen nadere uitwerking van het bevel tot gegevensverstrekking in noodgevallen. Artikel 4, vijfde lid, Verordening biedt wel een basis voor het uitvaardigen van een verstrekkingsbevel voor identificerende gegevens door de ‘bevoegde autoriteiten’. Dit bevel van de ‘bevoegde autoriteit’ moet binnen 48 uur worden bevestigd door de uitvaardigende autoriteit. In de transponeringstabel die bij de memorie van toelichting is gevoegd staat dat artikel 4, vijfde lid, Verordening geen implementatie behoeft en dat rechtstreekse werking volstaat. Het College vraagt zich af of dit klopt. In de huidige praktijk wordt door de politie dagelijks het verzoek gedaan aan grote aanbieders van internetdiensten (zoals Snapchat, Google en Meta) tot de vrijwillige verstrekking van gegevens in noodsituaties. Aangezien het de vrijwillige verstrekking betreft, kan worden gesteld dat artikel 3 Politiewet hiervoor een afdoende basis dient. Op zichzelf brengt de Verordening hierin geen verandering. Het is echter voorzienbaar dat op het moment dat de digitale infrastructuur voor verstrekkingsbevelen en de reactie daarop door dienstaanbieders is opgezet, de dienstaanbieders in beginsel geen gehoor meer geven aan verzoeken tot vrijwillige verstrekking van gegevens. In dat geval zal gebruik moeten worden gemaakt van de mogelijkheden die de Verordening biedt. Op dit moment wordt de politie in de uitvoeringswet niet aangemerkt als ‘bevoegde autoriteit’ in de zin van de Verordening. Alleen de officier van justitie en de rechter-commissaris zijn als ‘uitvaardigende autoriteit’ aangewezen. Artikel 4, tweede lid, onder b en derde lid, onder b, vereisen wel dat elke ‘andere bevoegde autoriteit’ door de uitvaardigende lidstaat moet worden aangewezen. Het College verzoekt de minister in te gaan op de mogelijkheid en wenselijkheid om in de uitvoeringswet de politie aan te wijzen als ‘bevoegde autoriteit’ voor het opvragen van gegevens op grond van artikel 4, vijfde lid, Verordening (in samenhang met artikel 126na en 126nc Sv). Ten overvloede wijst het College er verder nog op dat in de huidige situatie op vrijwillige basis ook met regelmaat verkeersgegevens worden verstrekt. Dit kan bij een urgente persoonsvermissing informatie geven over waar

de vermiste persoon zich bevindt. Die verkeersgegevens kunnen niet worden opgevraagd op basis van artikel 4, vijfde lid, Verordening. Hierdoor blijft de noodzaak bestaan om in noodgevallen verzoeken tot vrijwillige verstrekking van verkeersgegevens te blijven doen aan dienstaanbieders in andere lidstaten.

Verplichtingen naar aanleiding van binnenkomende bevelen
Met Verordening 2023/1543 worden de tot nu toe gebruikelijke rechtshulpverhoudingen gewijzigd. In beginsel kunnen uitvaardigende autoriteiten in andere lidstaten op grond van deze verordening rechtstreeks bevelen richten aan dienstaanbieders in Nederland. De officier van justitie moet als tenuitvoerleggingsautoriteit worden geïnformeerd over de bevelen tot verstrekking van verkeersgegevens en inhoudelijke gegevens. De vraag rijst hoe de officier van justitie hierop dient te reageren. Uitgangspunt van de Verordening lijkt te zijn dat de officier van justitie als tenuitvoerleggingsautoriteit in beginsel reactief is, en alleen ingrijpt als een van de in artikel 12 Verordening genoemde weigeringsgronden van toepassing is. Tegelijkertijd vergt het voorgestelde artikel 5.11.4, tweede lid Sv dat de officier van justitie een Europees verstrekkingsbevel of Europees bewaringsbevel 'erkend'. Het is onduidelijk waar deze eis van 'erkenning' van bevelen waarvan de officier van justitie in kennis is gesteld, vandaan komt, en wat deze inhoudt. Die eis is niet terug te vinden in de Verordening, in ieder geval niet voor zover er geen sprake is van een verzoek van de uitvaardigende autoriteit aan de tenuitvoerleggingsautoriteit om een verstrekkingsbevel of bewaringsbevel zelf uit te voeren, als bedoeld in artikel 16, eerste en tweede lid Verordening. De eis wordt ook niet toegelicht in de memorie van toelichting. De minister wordt verzocht nader toe te lichten waarom 'erkenning' van een Europees verstrekkingsbevel of bewaringsbevel na kennisneming daarvan nodig is, en wat daarmee wordt bedoeld.

Hoe dan ook brengt de Verordening een nieuwe manier van werken met zich mee, en daardoor is het lastig om te overzien wat de consequenties van de Verordening en de uitvoeringswet precies zijn. Het College verzoekt de minister om in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan dit afwijkende karakter van de Verordening ten opzichte van de tot nu toe gebruikelijke vormen van internationale rechtshulp. Hierbij wordt niet gevraagd om een uitleg van de Verordening – want het College begrijpt dat de minister hier niet over gaat – maar wel om een reflectie op de toepassing van de Verordening in het Nederlandse strafproces. Welke verwachtingen heeft de minister over de toepassing van de Verordening door het openbaar ministerie? Volgt uit het beginsel van wederzijds vertrouwen dat de officier van justitie de kennisgevingen van verstrekkingsbevelen terughoudend toetst? Mag de officier van justitie zich daarbij uitsluitend baseren op de door de uitvaardigende autoriteit verstrekte informatie als omschreven in artikel 5, vijfde lid, Verordening? Of dient de officier van justitie daarbij aanvullende gegevens te betrekken en, zo ja, welke? In

hoeverre en op welke wijze dient de officier van justitie erop toe te zien dat er geen gegevens worden verstrekt die onder het verschoningsrecht vallen, zoals de inhoudelijke communicatie tussen de verschoningsgerechtigde en zijn cliënt of patiënt? Mag de officier van justitie ervan uitgaan dat de uitvaardigende autoriteit toepassing geeft aan artikel 5, negende en tiende lid, Verordening? En, uitgaande van een terughoudende toetsing, in hoeverre mag de uitvaardigende autoriteit er vervolgens op vertrouwen dat de tenuitvoerleggingsautoriteit na een kennisgeving de rechtmatigheid van de verstrekking inhoudelijk heeft getoetst?

Ook de regeling over het alsnog uitvoeren van een verstrekkingsbevel of bewaringsbevel na een verzoek daartoe van een uitvaardigende autoriteit in een andere EU-lidstaat is nieuw. De officier van justitie krijgt de plicht over dit verzoek binnen korte termijn een beslissing te nemen en – op voorwaarde dat het bevel wordt erkend – ook de plicht de tenuitvoerleggingsmaatregelen te nemen, tenzij een uitzonderingsgrond van toepassing is. Het initiatief en de beoordeling van de noodzaak om een verzoek te doen om tenuitvoerleggingsmaatregelen te nemen, liggen met de Verordening bij de uitvaardigende autoriteit. De officier van justitie lijkt op basis van de Verordening weinig ruimte te hebben om zelf aanvullende opportuniteitskeuzes te maken over de opvolging van verzoeken tot het uitvoeren van verstrekkingsbevelen en bewaringsbevelen. De praktische consequenties hiervan moeten nog blijken, maar het College acht het voorstelbaar dat hierover nadere afspraken worden gemaakt met de uitvaardigende autoriteiten van andere lidstaten.

Het College wil nadrukkelijk stelling nemen tegen het idee dat met de Verordening ook een inbreuk wordt gemaakt op het vervolgingsmonopolie van het openbaar ministerie. Artikel 16, tiende lid, Verordening 2023/1543 mag niet zo worden gelezen dat het de officier van justitie zou verplichten tot het opleggen van een geldboete aan een dienstaanbieder die een verstrekkingsbevel of bewaringsbevel niet uitvoert. Het is – anders dan ook de memorie van toelichting wordt opgeschreven – geen vanzelfsprekendheid dat een dienstaanbieder die de bevelen niet uitvoert zonder meer een geldboete krijgt. Dit is in strijd met de fundamentele beginselen van het Nederlandse strafprocesrecht. De Verordening dwingt hier bovendien ook niet toe. Immers, in artikel 15, eerste lid, Verordening staat dat aan de nationale rechtsregels die voorzien in het opleggen van strafrechtelijke sancties geen afbreuk wordt gedaan. Het College verzoekt de minister daarom om de memorie van toelichting aan te passen, zodat wordt vermeld dat de officier van justitie als tenuitvoerleggingsautoriteit een geldboete *kan* opleggen aan de dienstaanbieder wegens overtreding van artikel 184 Sr in een strafbeschikking of indien gewenst de dienstaanbieder *kan* dagvaarden.

Overig

Het College wijst nog op een verschrijving. In het voorgestelde artikel 5.11.1 Sv wordt nu zowel onder c. als onder e. dezelfde definitie gegeven van 'inhoudelijke gegevens'.

Uitvoeringsconsequenties
In het voorgaande is beschreven welke (bijkomende) taken en bevoegdheden in de uitvoeringswet aan de officier van justitie – als uitvaardigende autoriteit en tenuitvoerleggingsautoriteit – worden toegekend. De uitvoering van deze taken en bevoegdheden vergt een nieuwe manier van werken. Daardoor is het op dit moment nog lastig om de precieze uitvoeringsconsequenties van Verordening (EU) 2023/1543 en de uitvoeringswet te overzien. Op het moment van schrijven brengt het openbaar ministerie in kaart op welke plaats binnen de landelijke OM-organisatie de bedoelde taken en bevoegdheden het beste kunnen worden belegd. Daarnaast worden de werkprocessen uitgedacht en beschreven, alsook de rol die de diverse functiegroepen hierbij moeten vervullen. Aan de hand van deze werkprocessen zal een nadere inschatting worden gemaakt van het meer- en minderwerk dat de Verordening en de uitvoeringswet voor de OM-praktijk met zich brengt. Dit betekent dat het College u op een later moment nader zal informeren over de gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel door toezending van een impactanalyse.

Voor dit moment volstaat het College met het benoemen van een tweetal factoren die bij de nadere kwantificering van de werklastgevolgen een rol zullen spelen.

In 2024 is er, in samenwerking met Significant Public, in ketenverband onderzoek verricht naar mogelijke verschuivingen in het aantal internationale verzoeken om uitlevering van digitaal bewijsmateriaal dat thans nog verloopt via rechtshulpverzoeken, Europese onderzoeksbevelen (hierna: EOB's) of op grond van art. 35 Cybercrimeverdrag. De verwachting is dat een deel van deze 'werkstromen' als gevolg van Verordening in de toekomst rechtstreeks aan de dienstaanbieder in de (andere) EU-lidstaat zullen worden gericht. Dit geldt zowel voor inkomende als uitgaande verzoeken. Het openbaar ministerie verwacht dat het gevolg hiervan is dat de (resterende) rechtshulpverzoeken en EOB's gerichter (of selectiever) kunnen worden ingestoken, hetgeen in de praktijk tot minder handelingen aan OM-zijde zou moeten leiden. Tegelijkertijd werd door de bij het onderzoek betrokken praktijkexperts een aanzuigende werking verwacht, mede als gevolg van de korte termijnen die de Verordening stelt om te reageren op de kennisgeving van een verstrekkingsbevel (maximaal tien dagen), alsmede een autonome toename van 10% op jaarbasis als gevolg van een stijgende behoefte aan digitaal bewijs in strafzaken. Het openbaar ministerie zal deze inzichten betrekken bij de nadere kwantificering van de werklasteffecten.

De tweede factor is gerelateerd aan de beschikbare IV-capaciteit tot aan de inwerkingtreding van de Verordening op 18 augustus 2026. In goede samenwerking met de politie heeft het openbaar ministerie in de afgelopen periode de haalbaarheid onderzocht van het maken van koppelingen tussen het e-Codexportaal enerzijds en de Module onderzoeken (aan de kant van het openbaar ministerie) en BOB-module (aan de kant van de politie) anderzijds. Wegens de beperkte beschikbaarheid van IV-capaciteit is ervoor gekozen deze koppelingen niet te realiseren binnen de implementatietermijn, maar de mogelijkheden hiertoe wel parallel aan de ontwikkeling van het e-Codexportaal uit te zoeken. Dit betekent dat de bovenomschreven werkzaamheden bij inwerkingtreding van de Verordening deels handmatig door het openbaar ministerie moeten worden verricht, hetgeen initieel meerwerk voor het openbaar ministerie oplevert. Deze (mogelijke) incidentele meerkosten worden betrokken in de impactanalyse.

Hoogachtend,

M. Otte
procureur-generaal