Ministerie van Justitie en Veiligheid

Minister van Justitie en Veiligheid

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Staats- en Bestuursrecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum
13 maart 2024

Ons kenmerk
5289259

Dossiernummer
2694794

nota

Nota naar aanleiding van het Verslag en Nota van Wijziging naar de Tweede Kamer

Bijlage(n)

- Nota naar aanleiding van het Verslag
- Nota van Wijziging
- Beslisnota d.d. 18 april 2023 "Nader Rapport & indiening TK wetsvoorstel bestuursrechtelijke aanpak online kinderpornografisch materiaal"

1. Aanleiding

De Tweede Kamer heeft op 8 september 2023 verslag uitgebracht bij het wetsvoorstel voor een bestuursrechtelijke aanpak van online kinderpornografisch materiaal. Middels deze nota wordt u geïnformeerd over de belangrijkste vragen die in het verslag zijn gesteld en de beantwoording daarvan in de Nota naar aanleiding van het Verslag (NnavV).

Met de NnavV wordt tevens een Nota van Wijziging (NvW) bij de Tweede Kamer ingediend. In deze nota wordt u daarom eveneens beknopt geïnformeerd over de daarin opgenomen wijzigingen aan het wetsvoorstel.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd in te stemmen met indiening bij de Tweede Kamer van

a. de NnavV;
b. de NvW.

3. Kernpunten

In het verslag zijn vragen gesteld door de VVD, D66, CDA, SP, PvdA en GL, CU en BBB. De leden van de fractie van VVD, D66, CDA, SP, PvdA en GL en CU spreken hun steun uit voor het wetsvoorstel.

De gestelde vragen zien onder andere op de termijn waarbinnen materiaal verwijderd dient te worden, het verband tussen de werkzaamheden van Offlimits (voorheen het Expertisebureau Online Kindermisbruik, EOKM), de Autoriteit online Terroristisch en Kinderpornografisch Materiaal (ATKM) en het strafrecht en de handhavingsmogelijkheden die er voor de ATKM met deze wet worden geregeld. Het belang van deze elementen worden door de Kamer ook in debatten steevast onderstreept.

4. Toelichting

4.1 Belangrijkste vragen in NnavV en lijn van beantwoording

Hieronder volgt een korte samenvatting per onderwerp waarover de meeste en/of belangrijkste vragen zijn gesteld. Daaronder volgt een korte samenvatting van de reactie.

a. Verhouding tot de Digitaledienstenverordening

Leden van bijna alle fracties hebben vragen gesteld over de verhouding van het wetsvoorstel tot de Digitaledienstenverordening (Digital Services Act, DSA).

Inmiddels is de DSA van toepassing geworden. De DSA bevat een aantal zorgvuldigheidsverplichtingen voor aanbieders van tussenhandeldiensten, waaronder hostingdiensten, om de verspreiding van illegale inhoud, zoals online kinderpornografisch materiaal, tegen te gaan. Omdat de DSA voorziet in maximumharmonisatie moet Nederland deze EU-regels implementeren en heeft het geen beleidsvrijheid meer om (andersluidende) nationale wetgeving ten aanzien van dat onderwerp vast te stellen. Het wetsvoorstel is, mede door de NvW (zie paragraaf 4.2), in lijn met de DSA. De verplichtingen van de DSA en hun verhouding tot het wetsvoorstel zijn uitgebreid toegelicht. De tekst daarover is ambtelijk afgestemd met EZK.

b. Verhouding tot de CSA-verordening

Door de leden van de VVD, CDA, PvdA-GL en CU zijn vragen gesteld over de verhouding van dit wetsvoorstel tot het voorstel van de Europese Commissie voor een Verordening ter voorkoming en bestrijding van seksueel kindermisbruik van mei 2022 (CSA-verordening). U bent bij nota van 18 april 2023 (bijlage 3) geïnformeerd over de samenloop die bestaat tussen dit wetsvoorstel en de CSA-verordening.

In de NnavV is uiteengezet dat de onderhandeling over de CSA-vo nog lopen en dat de inhoud van de verordening derhalve nog geenszins vast staat. Verder is uiteengezet wat de verplichtingen in het voorstel voor de CSA-verordening zijn. Daarbij is gemarkeerd dat dit wetsvoorstel – in tegenstelling tot de CSA-verordening - geen betrekking heeft op interpersoonlijke communicatiediensten zoals Whatsapp en Signal en ook niet op aanbieders van hostingdiensten die diensten aanbieden op het *niet-openbare deel* van internet zoals diverse clouddiensten of besloten groepen op social media. Evenmin biedt het wetsvoorstel een grondslag voor het (doen) uitvoeren van clientside-scanning op telefoons. In dit wetsvoorstel zijn evenmin bevoegdheden voor ATKM opgenomen om encryptie te doorbreken. Die bevoegdheid kent de CSA-verordening overigens ook niet.

c. Verwijderingstermijn in dit wetsvoorstel vs Uitvoeringswet TOI-vo

De SP, het CDA en CU hebben gevraagd waarom in de Uitvoeringswet van de verordening voor Terroristische Online Inhoud (TOI-verordening), die betrekking heeft op de verwijdering van terroristische online-inhoud, een verwijderingstermijn van 1 uur is opgenomen, terwijl in dit wetsvoorstel is gekozen voor "een redelijke termijn".

Toegelicht is dat in de Gedragscode Notice and Takedown in het kader van de zelfregulering een termijn van (maximaal) 24 uur voor het verwijderen van online kinderpornografisch materiaal haalbaar wordt geacht. Bij een aanwijzing op grond van dit wetsvoorstel is het aan de ATKM om in het concrete geval te beoordelen

welke termijn passend wordt geacht. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat voor een betrekkelijk korte termijn wordt gekozen indien reeds door Offlimits (voorheen het Expertisebureau Online Kindermisbruik/EOKM) voor het betreffende materiaal een verwijderverzoek is gedaan. Omdat het doel van het verspreiden van terroristische online-inhoud is om zo snel mogelijk zoveel mogelijk mensen te bereiken en te beïnvloeden is het bij dat type content van groot belang de verspreiding op de kortst mogelijke termijn te stoppen. Daarom is in de TOI-verordening gekozen voor een verwijderingstermijn van 1 uur. Dat doel is bij de verspreiding van online kinderpornografisch materiaal doorgaans anders waardoor de verspreiding van dat type materiaal ook minder snel verloopt. Daar komt bij dat het verwijderen binnen 1 uur na de ontvangst van een aanwijzing voor bedrijven lastig uit te voeren is. Niettemin in het ook bij de verspreiding van online kinderpornografisch materiaal van groot belang om snel op te treden. Daarom is er voor gekozen de ATKM in het concrete geval een afweging te laten maken over de vraag welke termijn passend is om materiaal te verwijderen.

d. Geldt het amendement Michon-Derkzen ook voor dit wetsvoorstel?

Door leden van de VVD-fractie is gevraagd of het amendement Michon-Derkzen dat is aangenomen bij de Uitvoeringswet TOI-verordening ook gaat gelden voor dit wetsvoorstel.

Toegelicht is dat het amendement Michon-Derkzen het mogelijk maakt dat de ATKM op verzoek informatie kan verstrekken aan het Bureau Bibob ter uitvoering van de taak die Bureau Bibob op grond van artikel 9 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) heeft. Hierdoor kan Bureau Bibob bij het uitbrengen van advies aan bestuursorganen ook de informatie van de ATKM betrekken. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kan de ATKM ook informatie ten aanzien van online kinderpornografisch materiaal met Bureau Bibob delen.

e. Openbaarmaking bestuurlijke boete en tweewekentermijn

Door de leden van de PvdA-GL, VVD en CU zijn vragen gesteld over de noodzaak van de mogelijkheid om een bestuurlijke boete openbaar te maken, ook zonder dat de bezwaarprocedure is doorlopen.

Toegelicht is dat het een bevoegdheid voor de ATKM betreft om een bestuurlijke boete openbaar te maken en geen verplichting. Bovendien is de procedure met waarborgen omkleed. De openbaarmaking geschiedt niet eerder dan dat twee weken zijn verstreken na de dag waarop het besluit tot oplegging van een bestuurlijke boete bekend is gemaakt. Daardoor is een betrokken aanbieder afdoende in de gelegenheid om een rechtsmiddel aan te wenden, zoals een verzoek om voorlopige voorziening. Als een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening is ingediend, wordt de openbaarmaking opgeschort totdat de voorzieningenrechter op een dergelijk verzoek heeft beslist of het verzoek is ingetrokken.

Als zou worden gewacht tot de bestuursrechtelijke procedure tegen de opgelegde aanwijzing is afgerond, verliest de openbaarmaking gelet op de doorgaans lange tijd die dat in beslag neemt, een groot deel van zijn waarde. Een regeling zoals hier voorgesteld is overigens zeer gebruikelijk.

f. Verhouding ATKM en Offlimits

Door leden van de VVD, PvdA-GL, SP en CU zijn vragen gesteld over de verhouding tussen de ATKM en Offlimits (voorheen het Expertisecentrum Online Kindermisbruik EOKM).

Daarop is uiteengezet dat de bestaande zelfregulering voor een groot deel effectief is. Daarom blijft de wijze waarop het Meldpunt Kinderporno (als onderdeel van Offlimits) meldingen vanuit burgers en het InHope netwerk verwerkt ongewijzigd. De bestaande systematiek van zelfregulering is op basis van vrijwilligheid. Echter, indien er geen opvolging wordt gegeven aan een verzoek van het meldpunt kan verwijdering niet afgedwongen worden.

De ATKM wordt op grond van dit wetsvoorstel het sluitstuk van de zelfregulering. Het handhaven door de ATKM heeft geen vrijwillig karakter: een aanwijzing is bindend en indien er geen opvolging wordt gegeven, kan bestuursrechtelijk worden gehandhaafd. Het ligt voor de hand dat de ATKM zich vooral concentreert op dat deel van de sector dat geen gehoor geeft aan de verwijderverzoeken van Offlimits, maar dit is niet verplicht. Gelet op deze positionering van de ATKM zullen melders worden aangemoedigd eerst een melding bij Offlimits te doen, alvorens zij zich tot de ATKM wenden.

4.2 Inhoud NvW

In de inleiding van de NnavV wordt uiteengezet dat er tegelijk met de NnavV ook een NvW wordt ingediend. In de inleiding wordt onder meer toegelicht dat en waarom artikel 7 van het wetsvoorstel, waarin de zorgplicht vervat is, uit het wetsvoorstel wordt geschrapt. Voor deze inleiding is gekozen omdat er een aantal vragen over de zorgplicht is gesteld, waarvan beantwoording vanwege schrapping van dat artikel niet meer relevant is. Zie voor een nadere toelichting hierna onder a.

De NvW bevat vier onderwerpen:

a. De schrapping van de zorgplicht uit het wetsvoorstel;
b. De schrapping van het "kennelijkheidsvereiste" uit het wetsvoorstel;
c. De schrapping van de samenloopbepaling met de Uitvoeringswet TOI-verordening;
d. Een technische aanpassing van de formulering van de strafbaarstelling van kinderpornografie in de Wet seksuele misdrijven.

<u>Ad a. schrapping zorgplicht uit wetsvoorstel</u>

Artikel 7 van dit wetsvoorstel bevatte een zorgplicht voor aanbieders van hostingdiensten. Bij oplegging daarvan zouden deze aanbieders verplicht zijn om passende en evenredige maatregelen te treffen om de opslag en doorgifte van online kinderpornografisch materiaal middels hun diensten te beperken. Deze zorgplicht hield in feite een zorgvuldigheidsverplichting in voor een aanbieder van hostingdiensten om de verspreiding van illegale inhoud (in dit geval kinderporno) tegen te gaan. Met de komst van de DSA is het niet langer toegestaan om deze nationale regel te stellen. U bent hierover geïnformeerd bij nota van 18 april 2023 (bijlage 3). Ten tijde van de indiening van het wetsvoorstel is daarom aan EZK toegezegd dat dit onderdeel uit het wetsvoorstel zou worden geschrapt. Deze NvW voorziet daarin.

<u>Ad b en c Technische aanpassingen</u>

Naar aanleiding van vragen van leden van de SP- en de CU-fractie is het kennelijkheidsvereiste uit dit wetsvoorstel geschrapt. Op grond van artikel 6,

vierde lid, onder a, van dit wetsvoorstel was het voor de ATKM mogelijk een aanwijzing te geven indien zou blijken dat 'kennelijk' sprake was van online kinderpornografisch materiaal. Kinderpornografisch materiaal is in het onderhavige wetsvoorstel gedefinieerd als afbeeldingen als bedoeld in artikel 240b van het Wetboek van Strafrecht. Artikel 240b van het Wetboek van Strafrecht spreekt van een seksuele gedraging waarbij iemand die 'kennelijk' de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt, is betrokken of schijnbaar is betrokken. Daarmee was feitelijk sprake van een "dubbel kennelijkheidsvereiste". Handhaving van het kennelijkheidsvereiste in dit wetsvoorstel zou ertoe hebben kunnen leiden dat in het bestuursrecht een andere norm zou kunnen worden gehanteerd voor de wijze waarop kinderpornografisch materiaal wordt verwijderd dan in het strafrecht, waardoor het in de praktijk lastig wordt om op te treden tegen de verspreiding van dit materiaal. Dat verschil was niet beoogd en dit woord is daarom geschrapt uit artikel 6, vierde lid van het wetsvoorstel.

Tevens is de samenloopbepaling met de Uitvoeringswet TOI-verordening geschrapt, omdat die laatste wet inmiddels inwerking is getreden en samenloop dus niet meer op zal treden.

Ad d Formulering strafbaarstelling kinderpornografie in wet seksuele misdrijven
In deze NvW is ook een technische aanpassing van de formulering van de strafbaarstelling van kinderpornografie, zoals opgenomen in artikel 252 van het wetsvoorstel seksuele misdrijven dat op 19 maart plenair zal worden behandeld in de Eerste Kamer. Die wettelijke formulering kan ten onrechte de indruk wekken dat de wetgever heeft beoogd de strafbaarstelling van kinderpornografie een beperkter bereik te geven dan nu het geval is (doordat de indruk zou kunnen ontstaan dat deze geen betrekking heeft op visuele weergaven van volwassenen die eruit zien als een kind). Uit de toelichting op dat wetsvoorstel blijkt echter duidelijk dat de reikwijdte van deze strafbaarstelling niet wijzigt. De onderhavige technische aanpassing heeft als doel de wettekst met die toelichting in overeenstemming te brengen. In de toelichting op deze nota van wijziging is kort uiteengezet dat en waarom de opvolgende wijzigingen van de strafbaarstelling van kinderpornografie – eerst door middel van de wet seksuele misdrijven, daarna door dit wetsvoorstel - niet leiden tot problemen voor de uitvoeringspraktijk. Voor de plenaire behandeling van het wetsvoorstel seksuele misdrijven door de Eerste Kamer wordt een QA met dezelfde strekking voorbereid.

4.3 Afstemming
Deze NnavV en NvW is afgestemd met:
JenV: DWJZ, DRC
BZK: DGOO/A&O en CZW
EZK: Directie Digitale Economie.

4.4 Politieke context
De Kamer is in verschillende brieven geïnformeerd over de aanpak van online seksueel kindermisbruik. De contouren van het wetsvoorstel zijn in die brieven geschetst. Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan moties waarin wordt opgeroepen tot een intensievere bestrijding van online kinderpornografisch materiaal en het kunnen handhaven op snellere verwijdering van het materiaal. Dit onderwerp is ook in een aantal Commissiedebatten aan de orde gesteld. Naar verwachting kan het wetsvoorstel in de TK op een ruime meerderheid rekenen. Van belang is dat dit nationale wetsvoorstel duidelijk anders is dan het Europese voorstel voor een

CSAM-verordening waar de Kamer ook veel aandacht voor heeft. In het wetsvoorstel bestuursrechtelijke aanpak is er geen sprake van detectiebevelen en het (mogelijk) doorbreken van encryptie. Daarnaast ziet het voorstel niet op interpersoonlijke communicatiediensten.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing, alles uit de nota wordt openbaar. De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.