



Consultatie van een voorontwerp tot wijziging van het  
**Besluit bijzondere vergaring nummergegevens tele-  
communicatie**

*Reactie van KPN*

KPN  
Contactpersonen: drs. ing. G.J.C. Wabeke / mr. P.C. Knol  
Postbus 30 000  
2500 GA Den Haag  
gert.wabeke@kpn.com / paul.knol@kpn.com

Kenmerk: GCO/15/U/069

17 september 2015

## Inleiding

KPN heeft kennisgenomen van het voorontwerp voor wijziging van het Besluit bijzondere vergaring nummergegevens telecommunicatie (hierna: 'het Besluit'). Met die wijziging wordt beoogd om de FIOD 'de wettelijke bevoegdheid te geven om IMSI-catchers zelfstandig in te zetten ten behoeve van de opsporing en het bestrijden van fiscale, financieel-economische en goederenfraude, het waarborgen van de integriteit van het financiële stelsel en de bestrijding van de daarmee samenhangende georganiseerde criminaliteit'.

Artikel 3.22 van de Telecommunicatiewet is de wettelijke basis voor het Besluit. Het artikel regelt het 'bijzonder gebruik van frequentieruimte'. Het 'bijzondere' is vooral dat de overheid enerzijds vergunningen tot exclusief gebruik van spectrum voor mobiele communicatie heeft verleend, maar vervolgens voor bijzondere – benoemde – omstandigheden zich het recht voorbehoudt om inbreuk te maken op de exclusiviteit van dat spectrumgebruik. Met hulpmiddelen mogen in de limitatief aangegeven gevallen signalen worden onderschept die worden verzonden via de netwerken die de vergunde frequenties gebruiken. Uitoefening van die bevoegdheid kan invloed hebben op de kwaliteit van de aangeboden mobiele dienstverlening.

KPN is één van de vergunninghouders van het spectrum voor mobiele netwerken waarop die bevoegdheid ziet. KPN heeft dan ook een direct belang bij het onderwerp van deze consultatie en reageert hierbij op de voorgestelde wijziging.

KPN meent primair dat de wijziging deels (voor wat betreft artikel 1 van het Besluit) overbodig is en niet past binnen de wettelijke regeling (zie paragraaf 1). Daarnaast meent KPN dat – indien de FIOD buiten de bestaande processen om eigen inzet van IMSI Catchers mag toepassen – er voldoende waarborgen getroffen moeten worden om te voorkomen dat de waarborgen uit de bestaande praktijk tot gebruik van middelen ter voorkoming van verstoring van dienstverlening onvoldoende gewaarborgd zouden zijn (paragraaf 2). Tot slot maakt KPN nog wat opmerkingen ten aanzien van het praktisch gebruik van IMSI Catchers (paragraaf 3).

### 1. De wijziging van artikel 1 Besluit niet nodig en onjuist

Artikel 3.22 kent de hier aan de orde zijnde bijzondere bevoegdheden alleen toe in de in dat artikel omschreven gevallen. Daarbij gaat het om toepassing van *strafvorderlijke bevoegdheden* tot het onderzoek van telecommunicatie, mits (a) daartoe een last wordt verstrekt door een tot het onderzoek van telecommunicatie bevoegde autoriteit, en (b) dit plaatsvindt met het doel de gegevens, bedoeld in artikel 13.4, eerste lid, onderscheidenlijk artikel 13.4, tweede lid, te achterhalen en het door de aanbieder voldoen aan de vordering van deze gegevens onvoldoende het belang van de strafvordering dient.

Daarnaast zijn er in lid 3 van het artikel nog bevoegdheden geregeld ter zake van specifieke hier niet aan de orde zijnde situaties.

De kern van de regeling is dat daarmee dat de bevoegdheden alleen kunnen worden toegepast in strafvorderlijk onderzoek. In lijn daarmee wordt in artikel 1 van het Besluit als 'bevoegde autoriteit' primair aangewezen 'de officier van justitie, dan wel de door hem in een bepaald geval schriftelijk aangewezen opsporingsambtenaar'. Bij de strafvorderlijke bevoegdheden waar het hier om gaat is de officier van justitie in het Wetboek van Strafvordering immers de centrale functionaris. Het is volgens de artikelen 126nb en 126ub Sv de officier van justitie die een bevel hiertoe tot inzet van die bevoegdheden moet geven.

Binnen dit wettelijk kader valt niet te begrijpen waarom de huidige aanpassing van artikel 1 Besluit wordt voorgesteld. Immers, daar waar het gaat om de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde op de desbetreffende beleidsterreinen werken bijzondere opsporingsdiensten, zoals de FIOD, onder het gezag van de officier van justitie (artikel 3 Wet op de bijzondere opsporingsdiensten). Doordat de officier van justitie al is genoemd als bevoegde autoriteit in het Besluit is er geen reden om nog een nieuwe bevoegde autoriteit daaraan toe te voegen.

Het voorstel om aan de opsomming van bevoegde autoriteiten de directeur van de FIOD toe te voegen is daarom niet alleen overbodig, maar ook onjuist. Evenmin als het hoofd van de nationale politie (die strafvorderlijke taken uitvoert onder gezag van de OvJ) in de opsomming is opgenomen hoort de directeur van de FIOD (die strafvorderlijke taken uitvoert onder gezag van de OvJ) daarin thuis.

Voor zover dat bedoeld zou zijn dat de inzet van de middelen ook buiten strafvorderlijke taken om door de FIOD zou kunnen worden ingezet ketst dat af op de wettelijke grondslag van artikel 3.22.

**KPN concludeert dan ook dat er voor het beoogde gebruik door de FIOD geen wijziging van artikel 1 van het Besluit past.**

## **2. Operationele inzet door FIOD; wijzigingen art. 2 en 4 Besluit**

De reden van de aanpassing lijkt meer te zijn dat de FIOD onder gezag van de OvJ wel een eigen operationele activiteit mag ontplooiën. Daarvoor kan het wel noodzakelijk zijn om te waarborgen dat de in de praktijk met de nationale politie en inlichtingen- en veiligheidsdiensten ontwikkelde waarborgen tegen de verstoring van communicatie ook door de FIOD worden toegepast.

De wijzigingen in de artikelen 2 en 4 geven een wettelijke basis om ook de Minister van Financiën ter zake deskundige ambtenaren en opslagplekken voor het beveiligd bewaren van de apparatuur te laten aanwijzen. Op zich lijkt die bevoegdheid noodzakelijk als – onder verantwoordelijkheid van de OvJ – ook FIOD ambtenaren bevoegd worden tot de zelfstandige inzet van de apparatuur ('IMSI Catchers'). Van veel meer belang dan deze formele bevoegdheid van de Minister van Financiën is echter dat ook wordt gegarandeerd dat de FIOD zich aansluit bij de operationele standaarden die in de huidige praktijk zijn ontwikkeld.

Voor wat betreft de apparatuur eisen (artikel 2) zou dat gewaarborgd moeten zijn doordat de in te zetten apparatuur geregistreerd moet zijn bij de Minister van EZ (artikel 2, eerste lid onder d Besluit). KPN verwacht dat met het toenemen van het aantal organisaties dat eigen apparatuur mag inzetten het Agentschap Telecom daarop meer toezicht zal houden.

In artikel 4 is gewaarborgd dat het in te zetten personeel (ook dat van de FIOD) voldoet aan de vaardigheidseisen voor wat betreft juridische, operationele en technische kennis van de inzet van de apparatuur zoals door de Minister van V&J gesteld. Ook daarop berust het toezicht bij het Agentschap Telecom (artikel 15.1 lid 1 Tw). Het is belangrijk dat de controle op de naleving van de eisen aan de manier van inzet (training, goedgekeurde apparatuur, etc.) goed wordt ingevuld. De inzet van IMSI Catchers heeft immers impact op de netwerk en dienstverlening van aanbieders (zie ook punt 3).

**KPN verzoekt dan ook het stelsel van toezicht op de naleving op de technische en operationele normen in de toelichting op het wijzigingsbesluit uitdrukkelijker aandacht te geven.**

Als KPN de toelichting op de wijziging goed leest gaat het er in wezen om dat de FIOD te afhankelijk is van de capaciteit en inzet van de politie. Er wordt niet duidelijk aangegeven waarom het opbouwen van eigen voorzieningen en opleiden van eigen personeel ter zake tot een efficiënter gebruik van publieke middelen leidt dan het maken van afspraken (en betaling daarvoor) door FIOD en politie. Praktisch betekent deze keuze in elk geval dat aanbieders worden geconfronteerd met meerdere operationele organisaties die inbreuk maken op de door hen verworven frequenties.

**Omdat de inzet van IMSI Catchers consequenties kan hebben voor het netwerk en de diensten van aanbieders zou het wenselijk zijn als er in het Besluit een uitdrukkelijke melding richting aanbieders – bij voorkeur niet direct, maar via een centrale organisatie, bijv. het AT – zou worden verplicht, zodat aanbieders die gevolgen effectief kunnen signaleren en proberen verstoringen van hun dienstverlening te beperken.**

### **3. Bijzondere aspecten gebruik van IMSI Catchers**

IMSI-Catchers kennen technische beperkingen, die meebrengen dat de inzet ervan operationele gevolgen voor netwerken en eindgebruikers kunnen hebben. De details daarvan lenen zich niet goed voor een openbare reactie, maar KPN is graag bereid die aspecten toe te lichten.

In de afgelopen jaren is er (in overleg met de nationale politie) onderzoek gedaan naar effect van inzet van IMSI-Catchers. De zorgvuldigheid die de nationale politie betracht (zorgvuldige apparatuur keuze en training van personeel bij het gebruik van IMSI Catchers) beperkt de verstoring. Het zou wenselijk zijn dat de FIOD zich conformeert aan de apparatuur keuze en de operationele processen van de nationale politie.