



Brussel, 24 november 2022
(OR. en)

14862/22

**Interinstitutioneel dossier:
2022/0155(COD)**

LIMITE

JAI 1481
ENFOPOL 567
CRIMORG 161
IXIM 264
DATAPROTECT 319
CYBER 371
COPEN 393
FREMP 241
TELECOM 467
COMPET 910
MI 836
CONSOM 299
DIGIT 210
CODEC 1765

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
nr. vorig doc.:	14143/22
nr. Comdoc.:	COM(2022) 209 final
Betreft:	Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van regels ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen – Voortgangsverslag

I. INLEIDING

1. Op 11 mei 2022 heeft de Commissie een voorstel aangenomen voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van regels ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen ("child sexual abuse" – CSA)¹. Het voorstel ging vergezeld van een effectbeoordeling en een mededeling².

¹ Doc. 9068/22.

² Doc. 9068/22 ADD 1, ADD 2 en ADD 3; 9071/22.

2. Het voorstel, dat gebaseerd is op artikel 114 VWEU, beoogt het gebruik van onlinediensten ten behoeve van CSA doeltreffend aan te pakken. Het heeft twee belangrijke bouwstenen. Ten eerste zouden betreffende aanbieders van onlinediensten, zoals aanbieders van hostingdiensten en interpersoonlijke communicatiediensten, verplicht worden bekend en nieuw onlinemateriaal over seksueel misbruik van kinderen op te sporen, te melden, te verwijderen of te blokkeren, en het benaderen van kinderen ("grooming") op te sporen en te melden. Ten tweede zou een nieuw gedecentraliseerd EU-agentschap (het "EU-centrum") worden opgericht om de uitvoering van de voorgestelde verordening mogelijk te maken, samen met een netwerk van nationale coördinerende autoriteiten en bevoegde autoriteiten. Zoals in de toelichting bij het voorstel wordt erkend, zouden de maatregelen in het voorstel gevolgen hebben voor de uitoefening van de grondrechten van de gebruikers van onlinediensten.
3. In het Europees Parlement is de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE) de bevoegde commissie voor de onderhandelingen over het voorstel. In oktober 2022 werd EP-lid Javier Zarzalejos (PPE, ES) benoemd tot rapporteur. In de tussentijd hebben de EP-coördinatoren besloten de onderzoeksdienst van het Europees Parlement te verzoeken een effectbeoordeling op te stellen met betrekking tot een breed scala aan kwesties inzake grondrechten en proportionaliteit. De Commissie LIBE heeft haar verslag nog niet goedgekeurd.
4. In juli 2022 hebben het Europees Comité voor gegevensbescherming (EDPB) en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS) gezamenlijk advies 4/2022 aangenomen. Het EDPB en de EDPS erkennen dat seksueel misbruik van kinderen een bijzonder ernstige en gruwelijke misdaad is en dat de bestrijding ervan een door de Unie erkende doelstelling van algemeen belang is, maar benadrukken dat beperkingen van de grondrechten in overeenstemming moeten zijn met de vereisten van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Zij zijn van mening dat het voorstel aanleiding geeft tot ernstige bezorgdheid over de proportionaliteit van de inmenging in en de beperkingen van de grondrechten op privacy en op de bescherming van persoonsgegevens.
5. Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft in september 2022 advies uitgebracht over het voorstel. Het Comité steunt het beginsel van het voorstel en verzoekt de tekst te verbeteren en specifieker te maken om de geheimhouding van de correspondentie en de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer te waarborgen.

II. WERKZAAMHEDEN IN DE RAAD

6. In de Raad is het voorstel besproken in de Groep wetshandhaving - Politie (LEWP). De Groep rechtshandhaving heeft het voorstel besproken tijdens haar vergaderingen van 5 en 20 juli, 6 en 22 september, 5 en 19 oktober en 3 en 24 november 2022. Het gehele voorstel is tijdens bovengenoemde vergaderingen van de groep besproken. Het voorzitterschap heeft verschillende herzieningen van de tekst van de hoofdstukken I tot en met III gepresenteerd, waarin de volgende kwesties aan bod komen: onderwerp en toepassingsgebied, definities, verplichtingen van aanbieders van onlinediensten en toezicht, handhaving en samenwerking.
7. Tijdens de informele bijeenkomst van de ministers van Binnenlandse Zaken en tijdens de informele vergadering van het COSI in juli 2022 in Praag kreeg het voorzitterschap algemene politieke steun voor het voorstel, in afwachting van de technische bespreking op het niveau van de groep. Het voorzitterschap benadrukte dat het voorstel technologisch neutraal en toekomstbestendig is, en dat er een evenwicht moet worden gevonden tussen de bescherming van kinderen enerzijds en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en andere grondrechten van gebruikers van onlinediensten anderzijds.
8. Het voorzitterschap presenteerde een belangrijke conceptuele wijziging met betrekking tot de uitvaardiging van afzonderlijke soorten bevelen – opsporingsbevelen en bevelen om onlinemateriaal over seksueel misbruik van kinderen te verwijderen en te blokkeren. Er werd ook een nieuw soort bevel ingevoerd, namelijk het bevel tot schrapping van de lijst. Nieuw is dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten de bevelen tot verwijdering, blokkering en schrapping van de lijst zouden uitvaardigen. Opsporingsbevelen zouden de enige bevelen zijn die worden uitgevaardigd door een rechterlijke instantie of een andere onafhankelijke administratieve autoriteit van een lidstaat, omdat dit soort bevel het gevoeligst is in verband met de inmenging in de grondrechten van gebruikers van aanbieders van onlinediensten. Volgens het voorstel van de Commissie zouden alle categorieën bevelen worden uitgevaardigd door een rechterlijke instantie of een andere onafhankelijke administratieve autoriteit. Met het oog op meer flexibiliteit is deze bevoegdheid toevertrouwd aan de bevoegde autoriteiten voor bevelen tot verwijdering, blokkering en schrapping van de lijst. In afwachting van de intrekking van de studievoorbeholden lijkt een meerderheid van de lidstaten deze wijziging te kunnen steunen, aangezien zij de bestaande systemen en structuren ter bestrijding van seksueel misbruik van kinderen kunnen behouden.

9. Naar aanleiding van een verzoek van het voorzitterschap heeft de Commissie twee documenten opgesteld om problemen en vragen van de lidstaten te verduidelijken. Eén document³ bevat een stroomschema inzake het opsporingsproces van seksueel misbruik van kinderen, en een vergelijkende analyse van de desbetreffende wetgeving (CSA, wet inzake digitale diensten, terroristische online-inhoud, AVG en de tijdelijke verordening). Een tweede document⁴ schetst de betrekkingen tussen het nieuwe EU-centrum, de coördinerende autoriteiten en Europol.
10. Het voorzitterschap heeft ook twee workshops georganiseerd waaraan werd deelgenomen door de Commissie en deskundigen uit de hoofdsteden, op basis van discussienota's en vragen en verzoeken om verduidelijking van de lidstaten. De eerste workshop vond plaats op 29 september en was gewijd aan de technologieën die worden gebruikt om bekend en nieuw onlinemateriaal over seksueel misbruik en grooming op te sporen, terwijl de tweede workshop, die plaatsvond op 16 november, betrekking had op instrumenten voor leeftijdscontrole. Beide workshops boden de lidstaten de gelegenheid om dieper in te gaan op de onderwerpen die in het voorstel aan bod komen, en maakten tegelijkertijd rechtstreekse interactie tussen deskundigen uit de hoofdsteden en technische deskundigen mogelijk. De workshops werden door de lidstaten zeer gewaardeerd. Ze werden geprezen omdat ze de broodnodige verduidelijkingen verstrekten over de manier waarop sommige van de voorgestelde bepalingen in de praktijk kunnen werken en omdat ze de technologische haalbaarheid van het voorstel bevestigden. Uit deze workshops bleek dat het kennelijk mogelijk is op te treden tegen seksueel misbruik van kinderen op het internet. Er bestaan technologieën om bekend en onbekend onlinemateriaal over seksueel misbruik op te sporen. Bij grooming is de situatie complexer, maar er zijn voortdurend evoluerende technologieën beschikbaar. Er bestaan ook technische oplossingen om seksueel misbruik van kinderen op het internet op te sporen in end-to-end versleutelde systemen, zoals het detecteren van inhoud aan de kant van de gebruiker nog vóór de eigenlijke versleuteling. De tweede workshop over instrumenten voor leeftijdscontrole bracht verschillende technieken aan het licht die door particuliere ondernemingen worden gebruikt om de leeftijd van gebruikers van onlinediensten vast te stellen, alsook nieuwe technologieën die in ontwikkeling zijn.

³ Doc. WK 10409/2022.

⁴ Doc. WK 13981/2022.

11. Een ander ondersteunend evenement dat door het voorzitterschap in samenwerking met het EP en de Commissie werd georganiseerd, was de vertoning van de Tsjechische documentaire "Caught in the Net", voorafgegaan door een paneldiscussie over het benaderen van kinderen, waaraan vertegenwoordigers van het voorzitterschap en de filmproducent deelnamen. EP-lid Hilde Vautmans (Renew/BE) hield de openingstoespraak. Het voorzitterschap vertegenwoordigde de Raad ook tijdens verschillende conferenties over de bestrijding van seksueel misbruik van kinderen op het internet, zoals de onlineconferentie over kinderveiligheid 2022 en een evenement op hoog niveau over hoe we technologie kunnen gebruiken om de veiligheid van kinderen online te waarborgen, tijdens de allereerste "Technology Awareness Week" van het Europees Parlement.
12. Hoewel de besprekingen over het voorstel in de Groep rechtshandhaving nog aan de gang zijn, zijn er al enkele belangrijke kwesties vastgesteld die in de toekomst nader moeten worden besproken:

Hoofdstuk I / Algemene bepalingen – Onderwerp, toepassingsgebied en definities

Verschillende in het voorstel gebruikte termen zijn anders gedefinieerd dan andere gerelateerde EU-wetgeving, zoals de wet inzake digitale diensten of de verordening inzake terroristische online-inhoud. Een aantal van deze definities moest daarom worden geharmoniseerd om de samenhang en de rechtszekerheid tussen de afzonderlijke wetgevingshandelingen te waarborgen. In dit verband heeft de Commissie verduidelijkt dat het voorstel fungeert als een *lex specialis* bij de wet inzake digitale diensten.

Bovendien is het mogelijk dat een aantal andere termen moet worden gedefinieerd om de uniforme interpretatie van de voorgestelde bepalingen te vergemakkelijken.

Er vond een belangrijke discussie plaats over de definitie van "kind-gebruiker", die verband houdt met het strafbare feit van grooming overeenkomstig Richtlijn 2011/93/EU ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie. Aangezien de richtlijn momenteel door de Commissie wordt herzien, moet bij de definitie van een "kind-gebruiker" in de voorgestelde verordening rekening worden gehouden met de wijze waarop seksuele meerderjarigheid in de richtlijn wordt gedefinieerd.

Een andere belangrijke wijziging in dit eerste hoofdstuk was de opname van een definitie van "onlinezoekmachines" na de toevoeging van verplichtingen tot schrapping in hoofdstuk II.

Hoofdstuk II / Verplichtingen van aanbieders van diensten van de informatiemaatschappij om seksueel misbruik van kinderen op het internet te voorkomen en te bestrijden

Bij het uitvoeren van afzonderlijke soorten bevelen aan aanbieders van onlinediensten moet zorgvuldig rekening worden gehouden met de noodzaak om kinderen en de privacy en andere grondrechten van gebruikers van onlinediensten te beschermen. Ook het werk van de rechtshandhavingsautoriteiten moet voor ogen worden gehouden.

Het voorzitterschap stelde voor de structuur van de tekst te vereenvoudigen, zodat alleen opsporingsbevelen worden uitgevaardigd door een rechterlijke autoriteit of een andere onafhankelijke administratieve autoriteit, terwijl de bevoegde autoriteiten bevoegd zullen zijn bevelen tot verwijdering, blokkering en schrapping van de lijst uit te vaardigen.

De lidstaten waren over het algemeen ingenomen met deze wijziging in de uitvoering van bevelen tot verwijdering en blokkering en de toevoeging van bevelen tot schrapping van de lijst. Er is echter behoefte aan verdere besprekingen op technisch niveau over deze kwesties, aangezien verscheidene lidstaten zich nog steeds grote zorgen maken over de gevolgen voor de bescherming van het recht op privacy en andere grondrechten. Een aantal lidstaten heeft ook gewezen op de complexiteit en de duur van de procedure voor het uitvoeren van opsporingsbevelen.

Tijdens de vergadering van de Groep rechtshandhaving van 19 oktober heeft de Juridische dienst van de Raad laten weten dat hij een schriftelijk advies zal uitbrengen over de proportionaliteit van opsporingsbevelen.

Hoofdstuk III / Toezicht, handhaving en samenwerking – Coördinerende autoriteiten voor CSA-aangelegenheden

Het voorzitterschap presenteerde twee reeksen compromisteksten over dit hoofdstuk, die gericht waren op de onafhankelijkheidseisen waaraan de coördinerende autoriteiten moeten voldoen. Verscheidene lidstaten maakten een studievoorbehoud bij dit hoofdstuk, gezien de belangrijke gevolgen die deze bepalingen kunnen hebben voor bestaande nationale structuren. Zij erkenden dat de compromisteksten in de goede richting gaan, aangezien zij de lidstaten meer flexibiliteit bieden.

De lidstaten vonden het bijzonder moeilijk om efficiënte oplossingen uit te werken voor het opzetten van coördinerende autoriteiten in het kader van de verordening inzake terroristische online-inhoud, de wet inzake digitale diensten en dit voorstel, met inachtneming van de vereisten van deze wetgevingsteksten.

Er vonden uitvoerige besprekingen plaats over het in kaart brengen van gevallen van seksueel misbruik van kinderen op internet door de coördinerende autoriteiten en de doorgifte daarvan aan het EU-centrum na zorgvuldige beoordeling van justitiële autoriteiten of andere onafhankelijke autoriteiten, aangezien verscheidene lidstaten wezen op het risico van vertragingen en een gebrek aan middelen en deskundigheid.

Hoofdstuk IV / EU-centrum ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen en samenwerking met Europol

Zoals hierboven aangegeven, heeft de Commissie voorgesteld een nieuw EU-agentschap op te richten, dat in Den Haag zal worden gevestigd, gezien de noodzaak van nauwe samenwerking met Europol. Het EU-centrum en Europol zouden een deel van de administratieve uitgaven kunnen delen, zoals personele middelen, boekhouding en IT-uitrusting. Volgens het voorstel van de Commissie blijven de belangrijkste taken en bevoegdheden van Europol op het gebied van seksueel misbruik van kinderen onaangetast.

Bij het hele hoofdstuk zijn algemene studievoorbehouden gemaakt; er zijn gedeeltelijke studievoorbehouden gemaakt met betrekking tot de plaats van de zetel van het EU-centrum. De meest voorkomende kwesties en vragen die door de lidstaten aan de orde werden gesteld in hoofdstuk IV, hadden betrekking op de begroting, het risico van overlapping met de taken van Europol, het risico van concurrentie tussen Europol en het EU-centrum voor deskundig personeel dat zich bezighoudt met CSA, het gebrek aan erkenning van de rol van meldpunten bij de behandeling van CSA-verslagen, gegevensbeschermingskwesties in verband met de verwerking van CSA-verslagen door het EU-centrum, het proces van rapportage door het EU-centrum inzake seksueel misbruik van kinderen op het internet aan Europol en rechtshandhavinginstanties, de oprichting van een databank van verslagen door het EU-centrum en de oprichting van databanken met indicatoren van seksueel misbruik van kinderen op het internet.

Hoofdstuk V / Gegevensverzameling en transparantierapportage

De delegaties hadden grote bedenkingen bij de bepalingen inzake gegevensverzameling en rapportage, die zij te omslachtig achtten voor de rechtshandhavingsautoriteiten.

Zij wezen erop dat verdere besprekingen nodig zullen zijn over de vraag of het EU-centrum gegevens over lopende strafprocedures moet ontvangen. De lidstaten hebben aangegeven dat persoonsgegevens moeten worden beschermd en dat de te verzamelen en te delen informatie moet worden beperkt.

Hoofdstuk VI / Slotbepalingen

Verscheidene delegaties verzochten om een latere toepassingsdatum en om de tijdelijke Verordening (EU) 2021/1232 in een later stadium in te trekken om een lacune tussen de tijdelijke verordening en de voorgestelde verordening met betrekking tot de opsporingsregeling te voorkomen. Idealiter moeten beide verordeningen tegelijkertijd van kracht blijven om een dergelijke lacune te voorkomen.

III. CONCLUSIE

13. Het voorzitterschap is vastbesloten nauw samen te werken met het aantredende voorzitterschap teneinde de verdere besprekingen in de Groep wetshandhaving (LEWP) te vergemakkelijken en te zorgen voor een vlotte verdere behandeling van dit dossier in de Raad.
14. In het licht van het bovenstaande worden het Comité van permanente vertegenwoordigers en de Raad verzocht kennis te nemen van de voortgang bij de bespreking van de voorgestelde verordening.