



**BELGISCH INSTITUUT VOOR  
POSTDIENSTEN EN TELECOMMUNICATIE**

---

**SYNTHESE VAN  
DE RAADPLEGING DOOR DE RAAD VAN HET BIPT  
OP VERZOEK VAN  
DE MINISTER VOOR ONDERNEMEN EN VEREENVOUDIGEN  
VAN 29/04/2010  
BETREFFENDE DE PRAKTISCHE UITVOERING VAN  
RICHTLIJN 2006/24/EG VAN 15 MAART 2006  
(RICHTLIJN BETREFFENDE DE BEWARING VAN GEGEVENS)**

**OPENBARE VERSIE**

## INHOUDSOPGAVE

I. INLEIDING .....	2
II. SAMENVATTING VAN DE REACTIES OP DE RAADPLEGING	
a. De te bewaren gegevens. ....	6
b. Uitbating van de te bewaren gegevens .....	8
c. De wijze waarop vragen voor de uitbating van de te bewaren gegevens worden behandeld .....	8
d. De Coördinatiecel Justitie .....	10
III. COMMENTAAR .....	12
IV. CONCLUSIES .....	16

## LIJST DER TABELLEN

Tabel 1 : samenvattende tabel van vermelde opslagcapaciteiten en opgegeven kost ervoor .....	6
Tabel 2 : "Total Cost of Ownership" (TCO) per Gbyte voor data opslag en TCO per Gbyte voor bijkomende opslag voor data retention .....	6
Tabel 3 : efficiëntie coördinatiecel justitie .....	10
Tabel 4 : efficiëntie coördinatiecel justitie per persoon .....	11

## LIJST DER FIGUREN

Figuur 1 : Evolutie van de door Justitie betaalde bedragen in verband met de medewerkingplicht, aan de belangrijkste operatoren (bron: rapport "Gerechtskosten in Strafzaken Uitgaven 2009" van de Commissie Modernisering voor de Rechterlijke Orde) .....	5
Figuur 2 : TCO per Gbyte voor bijkomende opslag voor data retention .....	7
Figuur 3 : TCO per Gbyte voor data opslag .....	7
Figuur 4 : aantal acties per personeelslid van de coördinatiecel justitie per jaar .....	11

## I. INLEIDING.

Het drastisch toegenomen gebruik van elektronische communicatiemiddelen en de ermee verbonden openbare elektronische communicatienetwerken en -diensten in de moderne maatschappij heeft zich ook doorgezet bij hen die illegale activiteiten aan de dag leggen. Om deze laatste te kunnen bestrijden heeft de overheid er nood aan te kunnen beschikken over gegevens wanneer, hoe en door wie openbare elektronische communicatienetwerken en -diensten werden gebruikt. Om deze reden legt de overheid op dat bepaalde identificatie- en verkeersgegevens door operatoren gedurende een beperkte periode worden bewaard. Deze identificatie- en verkeersgegevens kunnen maar onder wettelijk zeer strikte voorwaarden en in bepaalde gevallen door de bevoegde overheidsdiensten worden opgevraagd.

De richtlijn 2006/24/EG<sup>1</sup> is er op gericht om de wetgevende en technische verschillen te verminderen die momenteel onder de verschillende lidstaten van de Europese Unie bestaan wat betreft de bepalingen met betrekking tot de bewaring van gegevens met het oog op het onderzoek, de opsporing en vervolging van zware strafbare feiten.

De op 13 april 2006 gepubliceerde Europese richtlijn 2006/24/EG stelt de minimumlijst op van de door de operatoren van elektronische communicatienetwerken en diensten te bewaren gegevens.

Er werden ontwerpteksten opgesteld om deze richtlijn om te zetten in Belgisch recht, meer bepaald een voorontwerp van wet tot wijziging van artikel 126 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie en een ontwerp van koninklijk besluit ter uitvoering van hetzelfde artikel 126. Over dit ontwerp van omzetting is reeds op 27 mei 2008 een consultatie gehouden.

Daar de finaliteit van de data retentie het onderzoek, de opsporing en vervolging van zware strafbare feiten<sup>2</sup> is, evenals de onderzoeken die door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten<sup>3</sup> worden uitgevoerd, heeft het Instituut de geplande consultatie ruimer opgevat dan alleen het kostenaspect van de data retentie en de processen en procedures, zowel bij de overheid als bij de operatoren, opgenomen in de consultatie. Voor het opstellen van het consultatiedocument heeft het BIPT uitgebreid van gedachten gewisseld met de leden van het Nationaal Overlegplatform Telecommunicatie (NOT) van de FOD Justitie. Het Instituut formuleerde een eerste model als aanzet tot discussie en reactie vanwege de operatoren.

Op 19 mei 2010 heeft het Instituut een informatievergadering gehouden over deze consultatie met de operatoren en de leden van het NOT. Op deze vergadering werd door het Instituut gemeld dat om de gevraagde studie die met deze consultatie wordt aangevangen tot een goed einde te brengen, de resultaten van de consultatie aan de leden van het NOT zullen worden medegedeeld.. De discussie tussen de operatoren en de leden van het NOT heeft tot een eerste interessante uitwisseling van gegevens, ideeën en visies geleid. Het Instituut heeft ook laten verstaan dat het de consultatie niet als een entiteit op zich ziet, maar als de start van een platform waar operatoren en het NOT verder informatie kunnen uitwisselen, thans in de eerste plaats over data retentie, maar in de toekomst over mogelijk nog andere onderwerpen die beiden aanbelangen om de technische efficiëntie van de samenwerkingsprocedures te verbeteren welke onder andere een invloed hebben op de kosten die uit de samenwerking voortvloeien.

---

<sup>1</sup> Richtlijn 2006/24/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 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.

<sup>2</sup> Artikelen 46*bis* en 88*bis* van het Wetboek van Strafvordering.

<sup>3</sup> Wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, gewijzigd door de wet van 4 februari 2010 betreffende de methoden voor het verzamelen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (de zogenaamde BIM-wet).

Doel van de gevoerde consultatie is om voorstellen te kunnen formuleren die tot een efficiëntere werking en samenwerking leiden voor de operatoren en de gerechtelijke overheidsdiensten, niet alleen wat data retentie betreft maar van alle aspecten die verbonden zijn aan data retentie en de medewerkingsplicht<sup>4</sup> van de operatoren. Naar de toekomst toe moet er naar gestreefd worden dat andere overheidsdiensten die gegevens van de operatoren kunnen opvragen, eveneens gebruik zullen maken van de procedures en werkmechanismen die uit deze consultatie zullen voortkomen.

De consolidatie van de resultaten van de consultatie en de bij de leden van het NOT beschikbare gegevens door het Instituut en het NOT is de aanzet tot belangrijke conclusies en initiatieven.

Het Instituut ontving in totaal 10 reacties welke als volgt kunnen ingedeeld worden :

- 4 reacties van grote operatoren of operatoren die veel vragen ontvangen vanwege de overheid ;
- 5 reacties van operatoren die weinig vragen ontvangen vanwege de overheid ;
- 1 reactie van een sectorvereniging.

Als kader voor die consultatie, specifiek voor de kosten, verwijst het instituut naar het kritische verslag van de Commissie Modernisering voor de Rechterlijke Orde<sup>5</sup> en de referentie naar het mandaat van het BIPT zoals beschreven in het verslag.

Het blijkt duidelijk dat kosten aspecten moeten gekoppeld worden aan de praktische uitvoering van het richtlijn 2006/24/EG van 15 Maart 2006 (bewaring van gegevens).

---

<sup>4</sup> De medewerkingsplicht van de operatoren is thans geregeld door het koninklijk besluit van 09 januari 2003 tot uitvoering van de artikelen 46bis, § 2, eerste lid, 88bis, § 2, eerste en derde lid, en 90quater, § 2, derde lid van het Wetboek van Strafvordering en van artikel 109ter, E, § 2, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven. Dit koninklijk besluit is in herziening.

De verplichting tot medewerking met de inlichtingen- en veiligheidsdiensten maakt het voorwerp uit van een koninklijk besluit tot uitvoering van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, waarvan de ontwerp tekst op de Ministerraad van 17 september 2010 werd goedgekeurd. Dit K.B. herneemt voor de medewerkingsplicht van de operatoren met de inlichtingen- en veiligheidsdiensten tot 31 december 2010, dezelfde tarieven als deze hernomen in het koninklijk besluit van 09 januari 2003.

<sup>5</sup> Rapport "Gerechtskosten in Strafzaken Uitgaven 2009" van de Commissie Modernisering voor de Rechterlijke Orde :: [http://www.cmro-cmoj.be/pdf/rapport\\_gerechtskosten\\_2009\\_NL.pdf](http://www.cmro-cmoj.be/pdf/rapport_gerechtskosten_2009_NL.pdf) ; [http://www.cmro-cmoj.be/pdf/rapport\\_gerechtskosten\\_2009\\_FR.pdf](http://www.cmro-cmoj.be/pdf/rapport_gerechtskosten_2009_FR.pdf) .

**Box 1: beschrijving van de telefonie voor FOD Justitie**

(bron: "Gerechtskosten in Strafzaken Uitgaven 2009 - Commissie Modernisering voor de Rechterlijke Orde)

" [...]

**2.2. Het belang van het verschil tussen de betaling en de facturatie kan worden geïllustreerd met de telefoniekosten als voorbeeld**

Voor een goed begrip van dit voorbeeld is het belangrijk om de nadruk te leggen op één van de opdrachten van het CTIF van de Federale Politie, meer bepaald de controle van de facturen van de telecomoperatoren. Alle facturen, uitgaande van deze operatoren, passeren bij het CTIF. Het kijkt deze facturen na en verzekert zich van de overeenstemming tussen de vordering en de facturatie. Deze opdracht laat toe om een zeer juist beeld te hebben van de facturatie over een volledig jaar.

Het CTIF van de Federale Politie ontving in 2008 voor een totaal bedrag van 16.090.000 € aan facturen met betrekking tot telefoniekosten. De FOD Justitie betaalde in 2008 een bedrag van 21.272.308 € aan telefoniekosten, hierin begrepen 8.135.480 € aan achterstallen.

In werkelijkheid betaalde de FOD Justitie in 2008 een bedrag van 13.136.828 € (21.272.308 € – 8.135.480 € aan achterstal) van het in dat jaar gefactureerde bedrag van 16.090.000 € en werd aldus een nieuwe achterstal gecreëerd van 2.953.172 € (16.090.000 – 13.136.828). Het CTIF van de Federale Politie ontving in 2009 voor een totaal bedrag van 19.512.081 € aan facturen met betrekking tot telefoniekosten. De FOD Justitie betaalde in 2009 een bedrag van 18.427.827 € aan telefoniekosten.

Naast de in 2008 gecreëerde achterstal van 2.953.172 €, komt er in 2009 nog een achterstal van 1.084.254 € aan telefoniekosten bij.

In het kader van parlementaire vragen over de telefoniekosten worden doorgaans de door de FOD Justitie betaalde bedragen gegeven.

Zoals hierboven i.v.m. de telefoniekosten blijkt, geeft dit een totaal vertekend (verkeerd) beeld, meer bepaald een daling van de telefoniekosten in 2009, terwijl in werkelijkheid (op basis van de gefactureerde bedragen) de telefoniekosten in 2009 opnieuw gestegen zijn (facturatie in 2008 van een bedrag van 16.090.000 €, tegenover een facturatie in 2009 van een bedrag van 19.512.081 € of een stijging in 2009 met ongeveer 3.500.000 €).

" [...]

**4.1. Telefonie**

Deze uitgavenpost is ten opzichte van 2008 in 2009 opnieuw sterk gestegen. Daar waar in 2008 er voor 16.108.705 € aan telefoniekosten werd gefactureerd, stellen wij vast dat in 2009 er voor 19.512.081 € werd gefactureerd of een stijging van 3.403.376 € of 21%.

Providers	2008	2009	Vershil in - Différence en %
Base	6.656.000 €	8.596.011 €	+ 29,14 %
Proximus	4.019.000 €	5.153.077 €	+ 2,09 %
Mobistar	4.642.000 €	4.739.316 €	+ 28,21 %
Belgacom	610.000 €	759.729 €	+ 24,54 %
Telenet	163.000 €	260.837 €	+ 60,02 %
Totaal :	16.090.000 €	19.508.970 €	+ 21,24 %

De CMRO wees in haar brief aan de Minster van Justitie van 18 januari 2010 opnieuw op de te hoge telefoniekosten. Zij refereerde hierbij naar de aangekondigde besparingen bij Justitie. Bovendien herinnerde zij aan haar rapport d.d. 20 november 2009 over de vergaderingen met de referentiemagistraten 'gerechtskosten'.

De Commissie stelde opnieuw de te hoge en onverantwoorde tarieven voor de telefonie aan de kaak. Zij drong er bij de bevoegde politieke overheden op aan dat zij dringend de onderhandelingen met de operatoren zouden aanvatten. Wat in onze buurlanden Frankrijk en Nederland kan (onderhandelde verlaagde tarieven en het gratis geven van enkele basisgegevens) zou toch ook in België moeten kunnen.

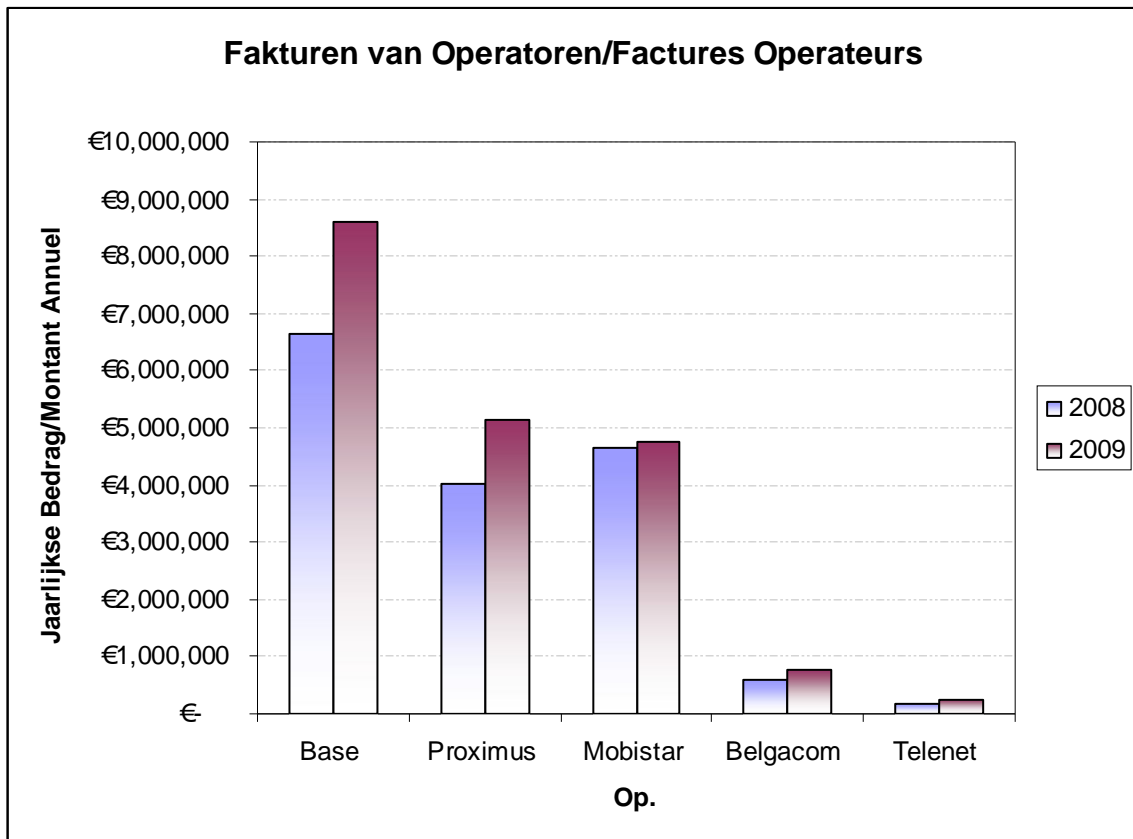
Het is moeilijk verdedigbaar om o.a. op de personeelskosten te besparen en tegelijkertijd vele miljoenen € te veel te betalen aan de operatoren, zijnde privaatorndernemingen.

Gezien het tarifieren inzake telefonie niet uitsluitend tot de bevoegdheid van de Minister van Justitie behoort, werd een kopie van de brief van 18 januari 2010 overgemaakt aan de Eerste Minister en aan de Vice-Eerste Ministers van de federale regering.

[...] het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie opdracht had gekregen om een voorbereidende studie te maken met betrekking tot de kostprijselementen. Naar verluidt worden de resultaten verwacht in juni 2010.

" [...]

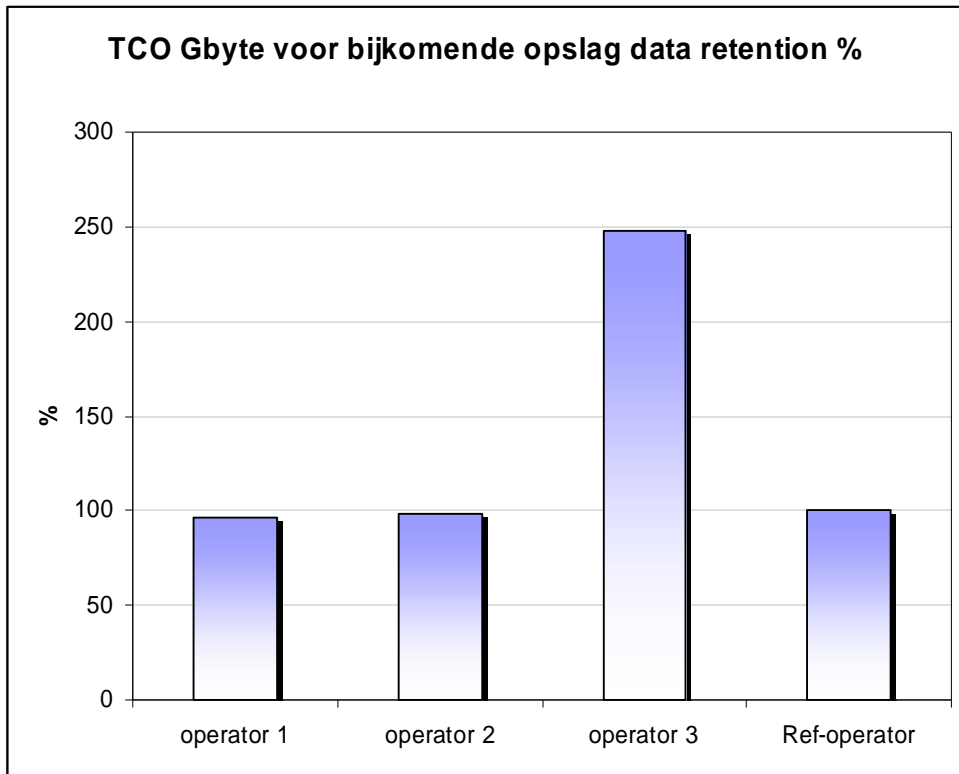
De figuur hieronder toont de evolutie van de kosten zoals berekend in het verslag de Commissie Modernisering voor de Rechterlijke Orde.



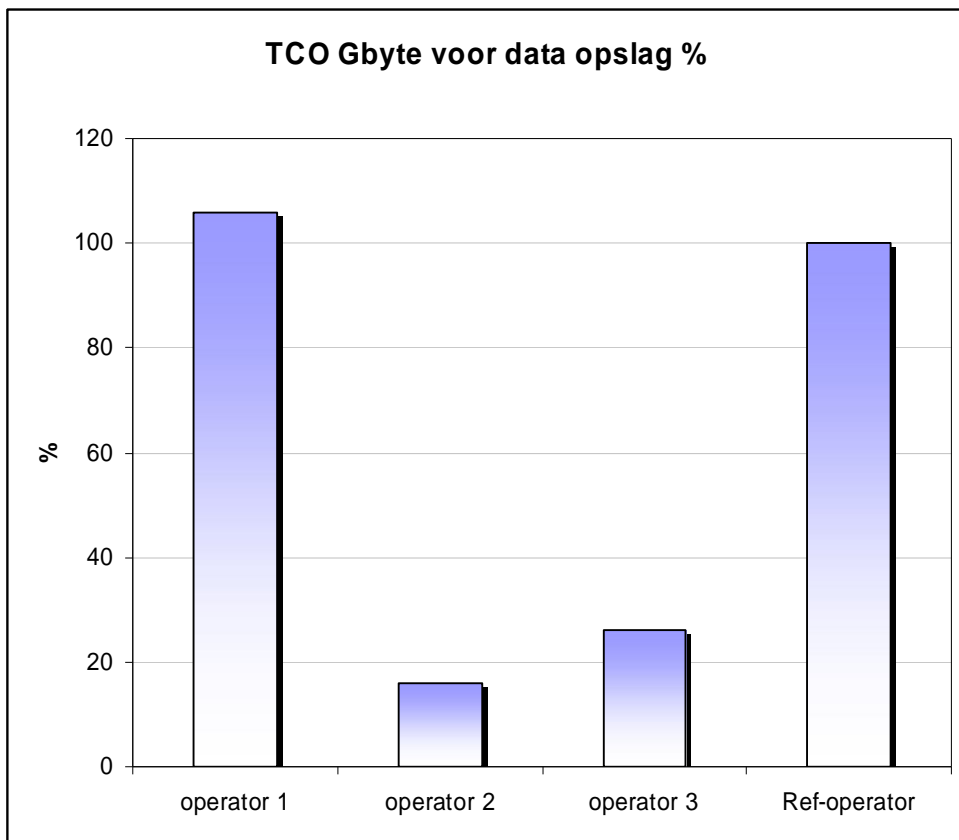
**Figuur 1.** Evolutie van de door Justitie betaalde bedragen in verband met de medewerkingplicht, aan de belangrijkste operatoren

In het hierna volgende verslag werden de door de operatoren als vertrouwelijk aangemerkte gegevens in de verschillende tabellen vervangen door een zwarte balk.





**Figuur 2 :** TCO per Gbyte voor bijkomende opslag voor data retention



**Figuur 3 :** TCO per Gbyte voor data opslag

Grote operatoren die weinig vragen ontvangen vanwege de overheid kunnen geen schatting geven van de benodigde opslagcapaciteit omdat alle gegevens (soms van hun pan-Europees netwerk) in één enkel systeem gestockeerd worden ("alles in de grote pot"), zonder dat eenduidig kan aangewezen worden wat specifiek voor de data retentieverplichting wordt bijgehouden ; schattingen voor een land als België zijn van de orde van grootte 10 Tbyte.

Grote operatoren bemerken dat aanzienlijke investeringen moeten worden gedaan om tegemoet te komen aan de nieuwe verplichtingen, orde van grootte 5 M€

Grote operatoren die weinig vragen ontvangen vanwege de overheid kunnen geen schatting geven van de gedane kosten (dikwijls factureren zij niet voor de data retentieproducten omdat het berekenen van de kost duurder is dan het uitvoeren van de vraag van de overheid).

Grote operatoren melden dat om tegemoet te komen aan de data retentie verplichting zij een verwachte bijkomende opslagcapaciteit nodig hebben gaande van 2 Tbyte tot 15 Tbyte.

De operatoren schatten dat hun kosten, voor zover ze deze al opgeven, verbonden om tegemoet te komen aan de data retentie verplichting 0,5 tot 5 M€ bedragen.

ISPA stelt dat de voorgestelde lijst van te bewaren data ingevolge de data retentie verplichting belangrijke operationele- en personeelskosten met zich meebrengt voor de operatoren. Om de kosten te beperken pleit de ISPA voor een beperkte, lees : zo kort mogelijke, bewaartermijn van de gegevens, aangepast aan de in de praktijk vastgestelde, voor de overheid nuttige bewaartermijnen.

## b. De uitbating van de te bewaren gegevens.

Op de vraag de kostenberekening te geven voor de verschillende data retentieproducten heeft slechts één operator een poging gedaan zijn werkelijke kostenberekening op te geven, maar dan in globaal voor alle vragen voor een bepaald data retentieproduct met als referentiejaar 2008 ; bij de consultatie werd 2008 als referentiejaar opgegeven, daar uit inlichtingen beschikbaar, bleek dat voor recentere jaren niet alle operatoren gegevens konden aanleveren.

Andere operatoren melden in het beste geval dat zij factureren volgens de tarieven in de bijlage van het koninklijk besluit "medewerkingsplicht" van 2003.

Enkele operatoren : grote operatoren die weinig vragen ontvangen of kleinere operatoren, factureren in een aantal gevallen niet : argument is dat het facturatieproces duurder is dan het eigenlijke aanleveren van de data.

## c. De wijze waarop vragen voor de uitbating van de te bewaren gegevens worden behandeld.

Alle operatoren merken op dat zij tevreden zijn over de wijze waarop vragen voor de uitbating van de te bewaren gegevens thans worden behandeld.

Een enkele operator die weinig vragen ontvangt, meldt een investering voor de uitbating van de te bewaren gegevens van orde van grootte 100 k€ maar is van mening dat deze disproportioneel is gelet het beperkte aantal aanvragen dat hij ontvangt.

Enkele operatoren verwijzen naar mogelijk gebruik van de ETSI Technische Specificatie TS 102 657<sup>6</sup>. Ook voor een elektronisch "enig loket" wordt door hen verwezen naar de ETSI-standaard TS 102 657.

De meeste operatoren spreken zich uit voor meer standaardisatie in de procedures en zij staan over het algemeen positief tegenover een "enig loket" voor alle aanvragen die van de overheid komen ; de operatoren verwijzen hiervoor naar het systeem zoals het nu voor de Centrale Technische Interceptie Faciliteit (CTIF) van de Federale Politie bestaat.

Daartegenover staat dat alle operatoren zich uitspreken tegen een "enig loket" aan de zijde van de operatoren.

Op het voorstel om de vragen aan kleinere operatoren of operatoren die maar weinig vragen ontvangen in samenwerking met een grote operator te laten behandelen zijn alle operatoren die hiervoor in aanmerking komen afwijzend : allen willen de aan hen gerichte aanvragen zelfstandig behandelen.

Grotere operatoren die een dergelijke dienstverlening naar kleinere operatoren toe wel positief beoordelen, willen hiervoor een vrij onderhandeld commercieel contract voor de uitvoering van de handelingen voor een kleinere operator. In het algemeen zijn de grotere operatoren niet erg happig om dit voor de kleinere operatoren te doen ; uitzondering dient gemaakt voor de mobiele operatoren die hun wederverkopers (MVNO) ondersteunen voor wettelijke onderschepping, maar de identificatiegegevens van de abonnees blijven bij de MVNO.

Hoewel alle operatoren positief staan tegenover een "enig loket" voor alle aanvragen die van de overheid komen, vinden zij dat dit niet tot een meerkost voor de operatoren mag leiden.

Enkele operatoren zien een mogelijke kostenbesparing door het gebruik van een "enig loket".

Voor een elektronisch "enig loket" wordt door enkele operatoren verwezen naar de ETSI-standaard TS 102 657.

Voor de kleinere operatoren vrezen dat een elektronisch "enig loket" tot een meerkost zal leiden.

Voor het vastleggen van een éénduidig, elektronisch, formaat wordt eveneens door dezelfde operatoren als hoger reeds, verwezen naar de ETSI-standaard TS 102 657.

Eén van de grote operatoren vreest dat het vastleggen van een éénduidig, elektronisch, formaat elke operator zal noodzaken zijn IT-systemen hieraan aan te passen.

Voor operatoren met weinig vragen of kleinere operatoren wordt gezegd dat een éénduidig, elektronisch, formaat een meerkost zal vormen.

Een grote operator die weinig vragen ontvangt, merkt op dat minstens 1.500 vragen jaarlijks dienen verwerkt vooraleer een operator de ontwikkeling van een dergelijk geautomatiseerd systeem kan overwegen, maar geeft geen verdere uitleg over hoe het aan deze cijfers komt. Diezelfde operator suggereert een "Code of Conduct" zoals in Ierland ; één van de kleinere operatoren is ook gevonden voor dergelijke oplossing.

Eén van de grotere operatoren verwijst naar het PHOOPS-platform al in gebruik bij de Federale Politie.

Kleinere operatoren willen vooral een lichte procedure met gestandaardiseerde sjablonen via email.

---

<sup>6</sup> ETSI TS 102 657 V1.5.1 (2010-06) : Lawful Interception (LI) ; Retained data handling ; Handover interface for the request and delivery of retained data.

De sectororganisatie spreekt zich uit voor een "enig loket" systeem op voorwaarde dat dit geen technische of financiële impact heeft op de sector en kostenbesparend is voor de operatoren, zoniet weigert ze de uitvoering ervan (sic). Ze is geen voorstander van een gecentraliseerd systeem of van een al dan niet complex gemeenschappelijk formaat. ETSI-standaarden kunnen enkel overwogen worden wanneer deze duidelijk, eenvoudig en zonder financiële impact uitvoerbaar zijn. De vereniging wenst dat de sector wordt geconsulteerd wanneer concepten voor een transparante medewerking worden overwogen door de overheid.

De sectororganisatie wenst ook een aangepast vergoedingsstelsel voor de medewerking van de operatoren met de overheid en is uitgesproken voorstander van kostenvergoeding (tz. vergoeding van de door de operatoren opgegeven kosten).

#### d. De Coordinatiecel Justitie van de operator.

Alle operatoren vinden de huidige coördinatiecel justitie voldoende voor het beantwoorden van de vragen van Justitie.

Operator	samenstelling	opgegeven kost	Totaal aantal acties per jaar
		n/a	
		n/a	
		n/a	
		n/a	
		n/a	
	n/a	n/a	

**Tabel 3** : efficiëntie coördinatiecel justitie

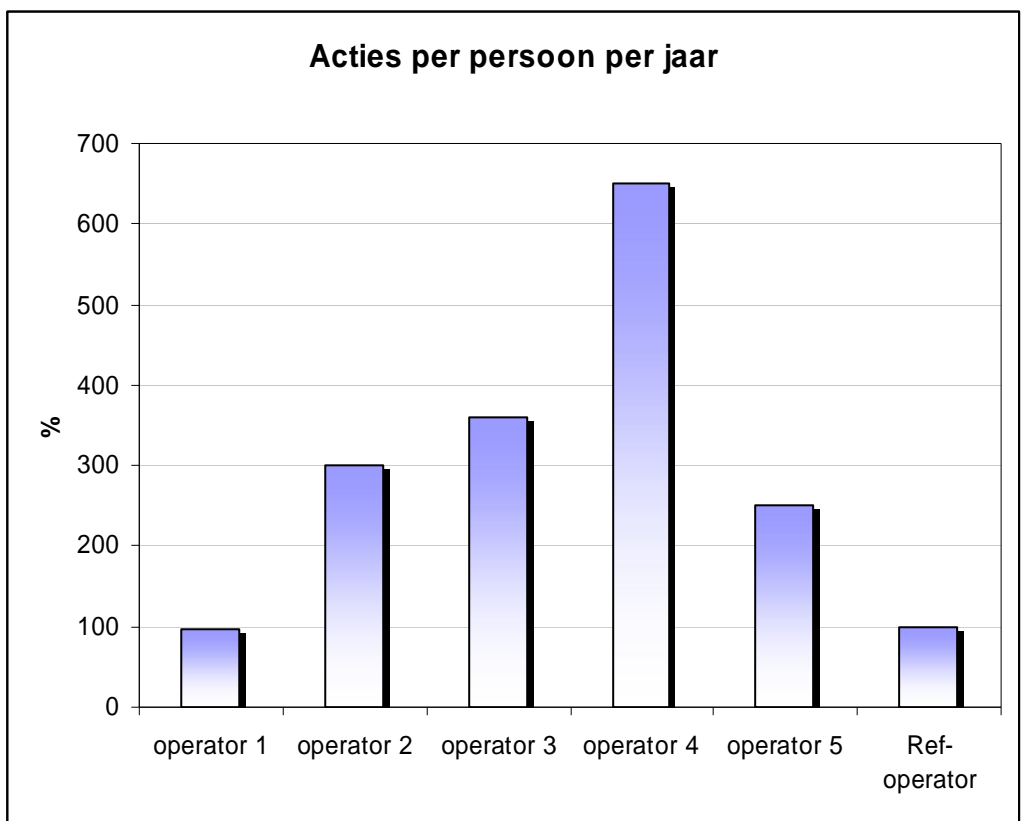
De samenstelling varieert volgens grootte van de operator en het ontvangen aantal en type vragen en de eraan verbonden data retentieproducten; de gemelde cijfers variëren van de inzet van het equivalent van een kwart tot een twintigtal voltijdse personeelsleden.

De volgende tabel en grafiek geeft het aantal acties per jaar per persoon in de coördinatiecel justitie weer, gebaseerd op de data verstrekt door de operatoren; er werd één operator als referentie genomen (100 %) en de waarden van de andere operatoren werden relatief hier tegenover geplaatst. Voor twee operatoren werd de samenstelling van de coördinatiecel justitie niet medegedeeld. Voor één operator werd zijn resultaat niet weergegeven omwille van het lage aantal vragen dat deze operator op jaarbasis ontvangt en dit een vertekend beeld zou geven.

Zelfs uit deze op relatieve schaal weergegeven resultaten wordt afgeleid dat de efficiëntie per operator zeer variabel is.

Operator	# personeel coördinatiecel justitie	Totaal aantal acties per jaar	Acties per persoon per jaar
	n/a		n/a
	n/a		n/a

Tabel 4 : efficiëntie coördinatiecel justitie per persoon



Figuur 4 : aantal acties per personeelslid van de coördinatiecel justitie per jaar.

### III. COMMENTAAR.

#### a. De te bewaren gegevens.

Naast de grote variatie in de benodigde opslagcapaciteit, wat te verklaren is door de aard van de aangeboden diensten en het aantal klanten van de individuele operatoren, varieert de opgegeven stockage kost aanzienlijk (een grootteorde tussen de hoogste en laagste opgegeven waarden) en wijkt bovendien ook merkelijk af van de cijfers die aan de FOD Justitie door de sector werden bekend gemaakt. Het is niet altijd duidelijk met welke kosten allemaal rekening wordt gehouden. De gegeven cijfers wijzen op een "Total Cost of Ownership".

Uit de bijdragen van twee grotere operatoren kan afgeleid worden met welke factoren, onder andere, is rekening gehouden :

- data retentie databank ;
- licenties (inbegrepen updates) ;
- kosten voor verzamelen, verwerken en formatteren gegevens ;
- interceptie applicaties ;
- localisatie software ;
- ontwikkeling applicaties ;
- kantoor, infrastructuur en middelen ;
- financiering ;
- materiaal en opslag ;
- personeel ;
- onderhoud.

Voor zover kan afgeleid worden is de kost per Gbyte opslagcapaciteit vrij laag (orde van grootte 20 €) ; het zijn de eraan verbonden kosten voor systemen, onderhoud, toepassingen, ... die de kosten aanzienlijk aandikken. Geen enkele operator heeft blijkbaar de oefening uitgevoerd te bepalen wat de marginale meerkost is door de data retentieverplichting.

In een aantal gevallen worden blijkbaar alle kosten ingevolge de medewerkingsplicht van de operatoren met de gerechtelijke diensten in rekening gebracht. Er moet opgemerkt worden dat ontwikkelingen of kosten ingevolge interceptie van elektronische communicatie (art. 90ter WvS) geen verband houden met data retentie.

#### b. De uitbating van de te bewaren gegevens.

Er worden zo goed als geen gegevens verstrekt over de wijze waarop de berekening van de kosten van de verschillende data retentieproducten is gebeurd.

Op basis van de verstrekte gegevens is het BIPT niet in staat de kosten die de operatoren hebben om de data retentieproducten voorzien in het koninklijke besluit "medewerkingsplicht" te genereren, te toetsen aan de vergoedingen voor de data retentieproducten voorzien in het bestaande koninklijke besluit "medewerkingsplicht".

Opvallend is dat verschillende operatoren wel verwijzen naar de tarifiering in het bestaande koninklijke besluit "medewerkingsplicht" en dit als kosten opgeven of erop aandringen het niveau van de vergoedingen tenminste te behouden. Er kan de vraag gesteld worden dat gelet op het feit dat een aantal operatoren deze tarifiering wil behouden, ze wel aangepast was aan de door de operatoren gedragen kosten in 2003 dan wel niet te hoog waren op het ogenblik van het verschijnen van het koninklijk besluit, en mogelijk nog altijd zijn.

Voor de opgegeven globale cijfers voor de totale kost van een dataretentieproduct valt het echter op dat de winstmarges erg uiteenlopen, van de dekking van de kosten voor slechts (ongeveer) één vijfde tot een winstmarge van 150 %.

Het verschil tussen de gefactureerde bedragen en de opgegeven totale kost van alle data retentieproducten levert voor een bepaalde operator een globale winstmarge voor "legal intercept" van net geen 40 %. Als beslist zou worden die bepaalde operator te vergoeden voor zijn opgegeven kost betekent dit dat de globale winstmarge tot 0 % wordt herleid maar ook dat een kostenbesparing van orde van grootte 25 % (standpunt overheid) voor de overheid wordt gerealiseerd.

Wat opvalt is dat de verlieslatende data retentieproducten meestal diegene zijn die het minst worden gevraagd, welke dus waarschijnlijk (bijna) niet geautomatiseerd zijn.

Wanneer voor die bepaalde operator de opgegeven kosten nader worden bestudeerd en sommige kosten door het Instituut in rekening worden gebracht terwijl de operator dat niet deed (de reden is niet gekend door het Instituut), dan komt de mogelijke kostenbesparing voor de overheid slechts neer op net iets minder dan één derde van het hiervoor aangehaalde percentage.

Deze oefening toont aan dat een coherente en consistente kostenberekening per data retentieproduct per operator nodig is om een duidelijk beeld van de kostenstructuur te verkrijgen.

Toch kan kostenvergoeding niet gezien worden als een werkbaar systeem omdat de kosten voor een bepaald data retentieproduct variëren van operator naar operator in functie van zijn procedures en werkorganisatie. Kostenvergoeding zet de operatoren er niet toe aan om efficiënt te werken. Als alternatief als vergoeding de laagste kost nemen die voor een data retentieproduct wordt gerealiseerd door een operator zet de andere operatoren wel onder druk, maar zal de kleinere operatoren ongetwijfeld onbillijk overkomen daar zij het minst gebruik maken van geautomatiseerde procedures.

Op grond van de algemene gegevens die werden verstrekt blijkt wel dat er ruimte is voor een vermindering van de bestaande vergoedingen : er is geen enkele reden om aan te nemen dat de operatoren niet allen dezelfde efficiëntie kunnen realiseren.

Voor de FOD Justitie kunnen de sinds 2003 van toepassing zijnde tarieven voor de medewerking van de operatoren met de gerechtelijke overheden, niet verhoogd worden.

Deze stelling van de FOD Justitie toepassen in het hoger vermelde mechanisme voor het verminderen van de kosten op de totale kost per data retentieproduct leidt tot een vermindering van de uitgaven voor de overheid maar betekent dat de operatoren een deel van de kosten van de data retentieproducten zelf zullen dragen, te weten voor deze data retentieproducten waarvoor de bestaande tarieven niet kostendekkend zijn.

Het voorgaande mechanisme kan toegepast worden op gedetailleerde kostenberekeningen per data retentieproduct van elke operator zo deze ze ter beschikking stelt. Uit dergelijke oefening zal blijken welke de meest kostenefficiënte operator is ; de zo bepaalde tarieven van de meest kostenefficiënte operator vormen een kostendekkend vergoedingssysteem voor deze operator terwijl deze tarieven toegepast op operatoren die minder efficiënt zijn wat de medewerkingsplicht betreft, deze mogelijk zal aanzetten dezelfde efficiëntie hierin te realiseren.

Intercepties en observaties in reële tijd worden door de operatoren bij data retentieproducten gerekend, maar de handelingen die voortvloeien uit het artikel 90ter van het Wetboek van Strafvordering doen geen beroep op de door de operatoren bewaarde verkeersgegevens. Voor beide "medewerkingsproducten" is in het verleden al voorgesteld door de FOD Justitie de kosten voor activatie, verlenging of afbreken te bewaren, doch geen vergoeding meer per dag te voorzien daar de eraan verbonden communicatiekost marginaal is en in het huidige systeem de kalenderdagen per interceptie of observatie moeten gecomptabiliseerd worden.

c. De wijze waarop vragen voor de uitbating van de te bewaren gegevens worden behandeld.

De operatoren spreken zich uit voor het behoud van de thans vigerende procedures. Dit is te verklaren door het feit dat deze gegroeid en getest zijn sinds 2003 en de operatoren hierin een routine hebben gevonden. Uit informatie die het BIPT van de gerechtelijke overheden en de Federale Politie kon begrijpen, zijn deze afwijkend van operator naar operator. De Federale Politie heeft trouwens zelf een programma "PHOOPS" ontwikkeld om de verschillende door de operatoren gebruikte formaten waarin de operatoren hun gegevens elektronisch aanleveren, als dat al het geval is, te stroomlijnen en te standaardiseren voor uitbating in de systemen van de Federale Politie. Dit "Zwitsers zakmes" mag dan wel efficiënt zijn om enigzins dit alles heden werkbaar te maken, het is op zich een bewijs dat er nood is orde in de chaos te scheppen van de elektronische formaten die de operatoren de overheid opdringen. Het programma "PHOOPS" is echter op middellange termijn en later geen leefbare oplossing : België zich moet inschrijven in een internationaal formaat om bij te kunnen blijven met de evolutie van de markt van de elektronische communicatie of zal hopeloos achter de technologische evolutie en het opsporen van criminele praktijken aanhollen.

Hoewel alle operatoren zich uitspreken voor meer standaardisatie en in de meeste gevallen voor een lichte procedure (via internet met gestandiseerde elektronische formulieren) wordt gepleit, wordt door enkele operatoren naar de ETSI Technische Specificatie TS 102 657 verwezen, om een elektronische uitwisseling van vraag en antwoord te realiseren. Indien hiervoor wordt gekozen zullen zowel aan de zijde van de overheid als aan de zijde van de operatoren een aantal investeringen en ontwikkelingen dienen te gebeuren. De kleinere operatoren en de sectorvereniging wijzen dit laatste af.

Eén enkele operator geeft een indicatie over de werklast nodig vooraleer dergelijk geautomatiseerd systeem rendabel is om ontwikkeld te worden : deze stelt dat minstens 1.500 vragen jaarlijks dienen verwerkt vooraleer een operator de ontwikkeling kan overwegen, maar verdere becijferde gegevens ontbreken. Omgekeerd redenerend op basis van de meest gevraagde data retentieproducten voor operatoren en extrapolierend op de bekend gemaakte gegevens en zo een statistisch representatief pakket van 1.500 vragen amenstellend zou de vergoeding die de operator ontvangt hiervoor orde van grootte 20 k€ bedragen ; dit lijkt een erg laag bedrag om de ontwikkeling van dergelijk geautomatiseerd systeem te bekostigen. Alleen rekening houdend met het data retentieproduct met de hoogste vergoeding, dan bedraagt de door de operator ontvangen vergoeding hiervoor orde van grootte 1 M€ maar dit is een niet erg realistische veronderstelling.

Ter vergelijking, voor wat de buurlanden betreft :

- in het Verenigd Koninkrijk bestaat een getrappt systeem waarbij de operatoren met meer dan 10.000 abonnees jaarlijks een forfaitair bedrag ontvangen voor hun medewerking met de gerechtelijke diensten (zij dienen zelf in een technische capaciteit voor de medewerking te voorzien) ; de operatoren met minder dan 10.000 abonnees worden op technisch vlak bijgestaan door een (gerechtelijke) overheidsdienst en ontvangen een vergoeding per actie die echter moet goedgekeurd worden door de overheid ;
- in Nederland ontvangen de operatoren een jaarlijks forfaitair bedrag voor hun medewerking met de gerechtelijke diensten ; de som van deze forfaitaire bedragen ligt merkkelijk lager dan deze van de bedragen die de Belgische overheid thans jaarlijks betaalt aan de operatoren.
- in Duitsland wordt gewerkt met een tarievenlijst met vergelijkbare data retentieproducten zoals in België, maar de bedragen liggen gevoelig lager dan in België.

Uit de reacties van de operatoren tegen een "enig loket" aan de zijde van de operatoren, blijkt dat zij de indruk hebben dat het creëren van één enkel centraal systeem voor data retentie voor de data van alle operatoren wordt voorgesteld; los van de omvang en de beheersbaarheid van een dergelijk centraal systeem, is dit totaal niet wat het Instituut bedoelde: het voorgestelde "enig loket" aan de zijde van de operatoren houdt een aanspreekpunt in vanwaar de vragen van de overheden worden verdeeld naar de individuele operatoren die elk afzonderlijk instaan voor de data retentie verplichting voor wat hun elektronische communicatienetwerken en -diensten inhoudt.

#### d. De Coördinatiecel Justitie van de operator.

Het systeem van de coördinatiecellen justitie werkt blijkbaar naar tevredenheid van de operatoren doch het is het Instituut bekend dat er moeilijkheden zijn op het vlak van bereikbaarheid voor de overheden, vooral buiten de diensturen.

Voor de opgegeven cijfers van ingezette personeelsleden is het in de verschillende ontvangen reacties niet duidelijk of deze personen ook permanent voltijds ingezet worden om te antwoorden op de vragen van de overheid, dan wel of het gaat om personen die worden ingezet bij de werking van de coördinatiecel justitie.

Uit de voor de werking van de coördinatiecel justitie opgegeven cijfers kan het Instituut zich geen exact beeld vormen van de kostenstructuur van deze cel voor de operatoren.

## IV. CONCLUSIES.

Doordat slechts één enkele operator voldoende becijferde gegevens heeft verschaft is het niet mogelijk de werkelijke kosten van een efficiënte operator te bepalen. De door de consultatie uitgevoerde oefening heeft wel toegelaten een aantal inefficiënties aan het licht te brengen die zonder verwijl dienen opgelost te worden, te beginnen met de procedures. Inderdaad, een vermindering opleggen zonder dat inspanningen worden geleverd om het gehele systeem, zowel aan de zijde van de overheid als aan de zijde van de operatoren, efficiënter te maken zal leiden tot een verhoging van het aantal aanvragen (en de eraan verbonden kosten), te meer dat de data retentie verplichting voor de operatoren wordt uitgebreid. Het Instituut beveelt daarom aan dat een permanente werkgroep wordt opgericht binnen het NOT waar samen met de operatoren wordt gewerkt om de data retentie en de eraan verbonden uitbatingsprocedures te moderniseren.

Parallel daaraan overweegt het Instituut een kostenmodel door een consultant in samenwerking met het Instituut te laten opstellen teneinde de werkelijke kosten van een efficiënte operator te bepalen op basis van modernere, op punt te stellen procedures. Op die wijze wordt vermeden dat een kostenmodel wordt gebouwd gebaseerd op procedures die inefficiënties vertonen waarvan de kosten kunnen vermeden worden en waarvan alle betrokken partijen te kennen hebben gegeven deze te willen doen verdwijnen.

Het hiervoor in III.b. aangehaalde mechanisme voor een mogelijke verlaging van de tarieven kan een eerste stap zijn in de vermindering van de kosten van de overheid : deze eerste stap voorziet erin dat de operatoren een grotendeels kostendekkend vergoedingsstelsel behouden voor de thans bestaande procedures maar bevat geen aanzet voor de operatoren hun procedures te optimaliseren en efficiënter te laten verlopen. Bijkomende verlagingen kunnen als doelstellingen qua grootte en met een tijdslijn, worden vastgelegd waardoor de voorgestelde werkgroep en de operatoren duidelijke richtpunten hebben waarbinnen zij verbeteringen in hun procedures zouden moeten realiseren.

### a. De te bewaren gegevens.

De voorgestelde werkgroep creëert een platform waar over de te bewaren gegevens, termijnen en behandelingsprocedures kan worden overlegd tussen de leden van het NOT en de operatoren.

### b. De uitbating van de te bewaren gegevens.

Voor uitgebreider onderzoek is het nodig dat van de operatoren een kostenberekening per data retentieproduct worden bekomen, met daar bij eveneens cijfergegevens over de inzet van het personeel dat deel uitmaakt van de coördinatiecel justitie.

Het Instituut heeft door de consultatie een zicht gekregen op de mechanismen die de kosten voor data retentie van de operatoren bepalen. Op basis van de kostenberekening per data retentieproduct per operator kan in samenspraak met de operatoren en mogelijk, wanneer noodzakelijk blijkt, met de steun van een consultant, een kostenmodel worden opgesteld waarmee niet alleen de status quo, maar ook de evolutie van de kosten voor data retentie kan worden opgevolgd.

De voorgestelde werkgroep van het NOT met de operatoren zal moeten bepalen hoe de front end van een enig e-loket geïmplementeerd zal worden, waarbij een evenwicht kan gezocht worden tussen de ETSI-norm en een standaard ticketing systeem.

c. De wijze waarop vragen voor de uitbating van de te bewaren gegevens worden behandeld.

Zoals gemeld hierboven, moet er nagegaan worden hoe een enig loket voor overheidsdiensten voor vragen naar de operatoren toe kan worden gerealiseerd.

Daarnaast is een harmonisering hoogst wenselijk door éénduidige elektronische formaten vast te leggen voor elk data retentieproduct; hiervoor is het aangewezen overleg met de operatoren te plegen. Daaraan verbonden moeten de procedures vastgelegd worden voor het elektronisch aanleveren van alle data; voor kleinere operatoren mogelijk met een vereenvoudigd maar ook elektronisch, systeem met bvb. Excel-formulieren of een systeem gebaseerd op XML-formulieren; dit laatste heeft de voorkeur van de politiediensten.

De FOD Justitie heeft in 2008 al een voorstel geformuleerd waarbij de operatoren die veel vragen vanwege de overheid ontvangen een forfaitair bedrag zouden ontvangen voor hun medewerkingsplicht, terwijl de operatoren die weinig vragen van de overheid ontvangen een vergoeding per data retentieproduct zouden ontvangen. Dergelijk systeem kan overwogen worden op het ogenblik dat de hoger vermelde werkgroep resultaten heeft geboekt op het vlak van het efficiënter maken van de procedures.

De ETSI Technische Specificatie TS 102 657 kan als basis worden gebruikt voor dit enig loket en de elektronische formaten voor de data retentieproducten.

d. De Coordinatiecel Justitie van de operator.

Zoals onder b. al aangemerkt is er nood aan een duidelijk zicht op de inzet van personeel van de coordinatiecel justitie per data retentieproduct.

De recente BIM-wet voor de Veiligheid van de Staat en het feit dat het koninklijk besluit tot uitvoering van deze wet voorziet dat de leden van de coordinatiecellen Justitie over een positief veiligheidsadvies moeten beschikken, noodzaakt alles opnieuw te herbekijken.

Om de bereikbaarheids- en beschikbaarheidsmoeilijkheden (vooral vastgesteld buiten de diensturen) van de coordinatiecellen justitie van de operatoren aan te pakken kan overwogen worden het bedrag van de vergoedingen te laten afhangen van de tijdigheid waarmee en de kwaliteit van de data retentieproducten van de operatoren die aan de overheid worden medegedeeld; alnaargelang kan het gaan om een beperkte vermindering voor een kleine vertraging of tekortkoming in het data retentieproduct tot het niet toekennen van de vergoeding wanneer de vertraging groot of de relevantie van de gegevens door de vertraging erg verminderd.

e. Verdere stappen.

Vanaf 04 oktober 2010 wordt voorgesteld dat vertegenwoordigers van het NOT en de operatoren om de 15 dagen zouden vergaderen in het kader van een werkgroep die het Instituut voorstelt om te coördineren, om vernieuwde procedures op te stellen.

Het Instituut samen met een te selecteren consultant zullen op basis van de werkzaamheden van deze werkgroep, de resultaten van de gevoerde consultatie en formele vragen voor kostenelementen aan de operatoren, een kostenmodel uitwerken voor een efficiënte operator dat als een te bereiken doel zal worden gesteld na een "glide path" dat begint op 31 december 2010.

A. Desmedt  
Lid van de Raad

C. Cuvelliez  
Lid van de Raad

C. Rutten  
Lid van de Raad

L. Hindryckx  
Voorzitter van de Raad