

ADVIES

Aan:	algemene raad
Van:	wetgevingsadviescommissie strafrecht
Datum:	2 juni 2026
Betreft:	Uitvoeringswet Verordening 2023/1543 en Richtlijn 2023/1544 (Uitvoeringswet elektronisch bewijsmateriaal)

SAMENVATTING

Kernpunten

Het advies ziet op de Uitvoeringswet bij Verordening 2023/1543 en Richtlijn 2023/1544 (het zgn. e-evidence pakket). Het e-evidence pakket markeert een duidelijke koerswijziging in de wijze waarop (uitvoerende) rechtsmacht en staatssoevereiniteit binnen de EU worden benaderd: dienstverleners kunnen op vordering van een buitenlandse autoriteit rechtstreeks gegevens verstrekken, waardoor de autoriteiten van de 'uitvoerende' staat veelal buitenspel staan. De verdragsbasis daarvan is fragiel: het pakket is gestoeld op artikel 82 VWEU (justitiële samenwerking), maar lijkt verder te gaan doordat de ontvangende lidstaat slechts in bepaalde gevallen hoeft te worden geïnformeerd en niet verplicht is tot expliciete samenwerking.

Een belangrijk onderdeel betreft de keuze om de Nederlandse officier van justitie aan te wijzen als (enige) tenuitvoerleggingsautoriteit. Dit verhoudt zich niet goed met de eisen van onafhankelijke rechterlijke toetsing. Ook vergt de bescherming van het verschoningsrecht naar Nederlands recht actieve betrokkenheid van de tenuitvoerleggingsautoriteit en een rol voor de rechter-commissaris als (mede)tenuitvoerleggingsautoriteit ligt dan voor de hand. Verder bestaat onduidelijkheid over de bezwaarprocedure voor dienstverleners en over de reikwijdte van bezwaargronden.

Daarnaast zijn knelpunten voorzienbaar bij sanctionering via artikel 184 Sr. Ten aanzien van Richtlijn 2023/1544 wordt de keuze voor ACM als bevoegde instantie afgezet tegen de Autoriteit Persoonsgegevens, die juist vanwege de gegevensbeschermingscomponent een logische (mede)kandidaat zou kunnen zijn.

Het ontbreken van doeltreffende rechtsmiddelen voor datasubjecten krijgt bijzondere aandacht in het advies: door geheimhouding en korte termijnen is het onwaarschijnlijk dat betrokkene tijdig kennisneemt vóór overdracht; bovendien lijkt het rechtsmiddel in de praktijk vooral in de uitvaardigende lidstaat te liggen, wat voor niet-ingezetenen problematisch is. Dit verhoudt zich niet goed met artikel 13 EVRM.

Tot slot voorziet het advies aanzienlijke uitvoeringsconsequenties (meer 552a Sv-procedures, kort gedingen en civiele claims tegen dienstverleners).

CONSULTATIEREACTIE

Inleiding

Ter inleiding willen bij graag kort stilstaan bij de historische significantie van het e-evidence pakket, en de beperkte verdragsbasis voor dit pakket.

Historische significantie e-evidence pakket

Het *e-evidence* pakket behelst een niet geringe koerswijziging met betrekking tot de uitleg van (uitvoerende) rechtsmacht en de soevereiniteit van lidstaten van de Europese Unie (nader: EU). Het primaat van soevereiniteit van staten ligt sinds het Verdrag van Westfalen aan de basis van de Europese orde.¹ Dat primaat van soevereiniteit heeft sindsdien in overwegende mate de Europese internationale rechtsorde bepaald.

De betekenis van staatssoevereiniteit is nader vormgegeven door de introductie van het Lotus-beginsel,² in het internationaal recht. Dit beginsel houdt onder meer in dat een staat, die op het territorium van een andere staat opsporingsbevoegdheden wenst aan te wenden, daarvoor toestemming nodig heeft van de staat waar het onderzoek zal plaatsvinden, hetzij op basis van een verdrag, hetzij via een ad-hoc toestemming. Dit beginsel is sinds jaar en dag leidend geweest bij strafrechtelijke onderzoeken met een internationale component. Ook binnen het ‘*steeds hechter verbond*’³ van de EU bleef dit beginsel lange tijd leidend.

Zelfs binnen het Europees Onderzoeksbevel stond het soevereiniteitsbeginsel centraal, ook bij een gegevensvordering aan buitenlandse (digitale) dienstverleners om bewijsmateriaal te verkrijgen. Autoriteiten van de verzoekende staat moesten autoriteiten van de buitenlandse staat verzoeken om bewijsmateriaal te verkrijgen van een digitale dienstverlener in die staat. Vervolgens zonden de autoriteiten van die uitvoerende staat een gegevensvordering naar de dienstverlener, en zonden de verkregen resultaten terug naar de autoriteiten van de verzoekende staat.

Met het *e-evidence* pakket worden de autoriteiten van de staat waar de dienstverlener de gegevens dient te verstrekken veelal buitenspel gezet, en dienen de dienstverleners op vordering van een buitenlandse autoriteit rechtstreeks gegevens aan die autoriteit te verstrekken. Hoewel een dergelijke vorm van uitoefening van internationale gegevensvorderingen wereldwijd niet geheel zonder precedent is⁴ betreft het *e-evidence* pakket het een ingrijpende verschuiving in staatssoevereiniteit binnen de Europese rechtsorde.

Beperkte verdragsbasis e-evidence pakket

De EU is gestoeld op de waarden van (onder meer) democratie en rechtsstaat. Dit betekent dat de EU in beginsel enkel mag handelen op basis van verdragen die vrijwillig en democratisch door alle EU-lidstaten zijn goedgekeurd, en dan enkel binnen de grenzen van de bevoegdheden die de EU

¹ Vgl. <https://www.britannica.com/event/Peace-of-Westphalia>.

² Frankrijk v Turkije (SS Lotus), P.C.I.J. (ser. A) Nr. 10 (1927).

³ Vgl. artikel 1 VEU.

⁴ Het CLOUD samenwerkingsverdrag tussen de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk (Cloud Act Agreement between the Governments of the U.S., United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) kent niet onvergelykbare bepalingen, en het tweede protocol bij het Cybercrimeverdrag van de Raad van Europa, (CETS 224, momenteel nog slechts in vier landen geratificeerd (en daarmee nog niet van kracht) kent onder artikel 6, 7 en 8 bevoegdheden voor het rechtstreeks internationaal vorderen van abonneegegevens en verkeersgegevens van dienstverleners.

door de lidstaten in die verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken.⁵ Als een beleidsgebied niet in een verdrag is vastgesteld, kan de EU in principe geen wetgeving op dat gebied maken.

Het *e-evidence* pakket is gestoeld op artikel 82 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (nader: VWEU). Artikel 82 VWEU biedt de EU de mogelijkheid om, kort gezegd, bepaalde vormen van justitiële samenwerking tussen lidstaten in strafzaken te reguleren. Het *e-evidence* pakket lijkt echter verder te gaan dan die bevoegdheidstoedeling. De staat waar de gegevensvorderingen worden ontvangen en opgevolgd, hoeft immers slechts in bepaalde situaties op de hoogte te worden gesteld van die gegevensvorderingen, en zelfs dan is die staat niet verplicht tot enige expliciete samenwerking. Er is dan ook betoogd dat de EU met het *e-evidence* pakket haar democratische mandaat overschrijdt, althans dat zij van dat mandaat de grenzen opzoekt.⁶

Wij menen dat het voor een zorgvuldige voorbereiding van de huidige uitvoeringswet passend is stil te staan bij zowel de historische significantie van het *e-evidence* pakket, dat in meer dan verwaarloosbare zin afscheid neemt van uitgangspunten van soevereiniteit die lange tijd, en niet zonder reden, het primaat vormden van het internationale rechtsbestel, alsmede bij het feit dat de EU met het *e-evidence* pakket de grenzen van haar democratische mandaat lijkt op te zoeken.

Openbaar Ministerie als uitvaardigende autoriteit én (enige) tenuitvoerleggingsautoriteit

De Nederlandse officier van justitie wordt in de uitvoeringswet aangewezen als een van de twee uitvaardigende autoriteiten die middels certificaten Europese verstrekingsbevelen en Europese bewaringsbevelen (nader: CEV's en CEB's) mag uitvaardigen. Een officier van justitie is volgens de uitvoeringswet bevoegd CEV's voor abonneegegevens uit te vaardigen. Wanneer een CEV ziet op inhoudsgegevens of verkeersgegevens,⁷ moet de rechter-commissaris het CEV uitvaardigen, dan wel de officier van justitie daartoe machtigen.⁸

Het valt ten eerste op dat Verordening 2023/1543 lijkt te vereisen dat de uitvaardigende (en tenuitvoerleggende) autoriteit een '*rechterlijke autoriteit*' betreft.⁹ Nederlandse officieren van justitie beschikken volgens het Hof van Justitie van de EU, in ieder geval op het gebied van Europese aanhoudingsbevelen, niet over de vereiste onafhankelijkheid om als een '*rechterlijke autoriteit*' te worden beschouwd.¹⁰ Verordening 2023/1543 lijkt daarentegen expliciet openbare aanklagers te beschouwen als een voldoende '*rechterlijke autoriteit*' om CEV's tot overlegging van abonneegegevens uit te vaardigen.¹¹ Aangenomen mag daarom vermoedelijk worden dat de Nederlandse officier van justitie wél als een rechterlijke autoriteit mag gelden voor het uitvaardigen

⁵ Vgl. bijv. artikel 5 VEU.

⁶ Vgl. bijv. *Briefing on Electronic evidence in criminal matters*, EU Legislation in Progress, European Parliamentary Research Service, September 2023, <https://www.europeanlawblog.eu/pub/the-european-commissions-e-evidence-proposal-toward-an-eu-wide-obligation-for-service-providers-to-cooperate-with-law-enforcement/release/1>, <https://eucrim.eu/articles/critical-issues-in-the-new-eu-regulation-on-electronic-evidence-in-criminal-proceedings/> en https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=48801

⁷ Met uitzondering van verkeersgegevens die uitsluitend worden opgevraagd met het oog op de identificatie van de gebruiker.

⁸ Vgl. uitspraak C - 746/18 Prokuratuur CJEU.

⁹ Zie bijvoorbeeld Vo 2023/1543 preambule onder 36 en artikel 3 ahf en sub 1.

¹⁰ Dit omdat het Nederlandse Openbaar Ministerie instructies kan ontvangen van de Minister van Justitie (artikel 11 Wet RO), zie EU-Hof van 24 november 2020 in de zaak Openbaar Ministerie en YU en ZV / AZ.

¹¹ Vo 2023/1543 artikel 4 lid 1 ahf en sub a.

van CEV's voor abonneegegevens¹² (althans, in ieder geval tot het Hof van Justitie van de EU uiteindelijk anders zou bepalen).

De vraag is of de expliciete mogelijkheid een openbaar aanklager aan te wijzen als uitvaardigende autoriteit voor CEV's die zien op abonneegegevens, tevens rechtvaardigt dat enkel en alleen de Nederlandse officier van justitie is aangewezen als handhavingsautoriteit voor CEV's en CEB's, ook met betrekking tot CEV's die zien op verkeersgegevens. Het Hof van Justitie van de EU heeft in het arrest Prokuratuur immers expliciet bepaald dat aanklagers zoals Nederlandse officieren van justitie (op nationaal niveau) niet zelfstandig en zonder rechterlijke inmenging gegevensvorderingen met betrekking tot verkeersgegevens mogen uitvaardigen.¹³ De verordening stelt daarenboven dat officier van justitie niet zelfstandig bevoegd kan zijn om verkeersgegevens of inhoudelijke gegevens middels een CEV te vorderen. Het is daarom niet aanstonds begrijpelijk waarom de Nederlandse regering de Nederlandse officier van justitie zelfstandig bevoegd heeft geacht om buitenlandse bevelen tot overlegging van dergelijke gegevens te handhaven.

Aangezien de aangewezen tenuitvoerleggingsautoriteit onder artikel 16 lid 10 van de verordening ook de autoriteit is die een geldboete dient op te leggen ingeval van het verwijtbaar niet voldoen aan een CEB of CEV door een geadresseerde dienstverlener, welke boeteoplegging betoogbaar niet goed past bij de rol van de Nederlandse onderzoeksrechter, is het begrijpelijk dat de Nederlandse officier van justitie als uitvoeringsautoriteit betrokken is. Het huidige Nederlandse ontwerp van de uitvoeringswet lijkt echter geheel niet in een expliciete rol te voorzien voor de rechter-commissaris bij de handhaving in Nederland van een buitenlands CEB of CEV.¹⁴ Dit kan onwenselijk worden geacht omdat de Nederlandse officier van justitie zoals opgemerkt noch in nationale procedure noch binnen het kader van het *e-evidence* pakket zelfstandig gegevensvorderingen tot overlegging van verkeersgegevens zou mogen uitvaardigen. De huidige vorm van de uitvoeringswet lijkt nu voor te schrijven dat de Nederlandse officier van justitie, ter uitvoering van een buitenlands bevel, een opsporingsbevoegdheid in ons land zou mogen tenuitvoerleggen, die hem als uitvaardigende autoriteit niet wordt toegestaan in het *e-evidence* pakket, en hem in een binnenlandse procedure niet zelfstandig zou toekomen.

Een mogelijk groter bezwaar tegen het aanwijzen van de officier van justitie als enige tenuitvoerleggingsautoriteit is dat de kennisgevingsprocedure en de bijpassende beoordeling van het bevel door de tenuitvoerleggingsautoriteit nu juist na kritiek tijdens het Europese wetgevingsproces in het *e-evidence* pakket zijn opgenomen, en deze procedure als tegemoetkoming aan de kritiek ten doel had een degelijke toetsing van proportionaliteit en legaliteit aan het pakket toe te voegen.¹⁵ Deze totstandkomingsgeschiedenis impliceert onzes inziens een vereiste van een toetsing van proportionaliteit en legaliteit door een onafhankelijke rechterlijke instantie zoals een rechter-commissaris of raadkamer, en niet een toetsing door een officier van justitie (wiens onafhankelijkheid volgens het Hof van Justitie van de EU niet telkens voldoende gegarandeerd is).¹⁶

¹² En verkeersgegevens die uitsluitend worden opgevraagd met het oog op de identificatie van de gebruiker.

¹³ Vgl. uitspraak C - 746/18 Prokuratuur CJEU.

¹⁴ Onduidelijk is bijvoorbeeld of de tenuitvoerlegging in Nederland via de reguliere bijzondere opsporingsbevoegdheden van het wetboek van strafvordering zouden moeten verlopen, met waar van toepassing, een machtiging door de rechter-commissaris.

¹⁵ Vgl. *Briefing on Electronic evidence in criminal matters*, EU Legislation in Progress, European Parliamentary Research Service, September 2023 en <https://www.bfdi.bund.de/EN/Fachthemen/Inhalte/Polizei-Strafjustiz/E-Evidence.html>

¹⁶ Vgl. EU Hof van Justitie, 24 november 2020 in de zaak Openbaar Ministerie en YU en ZV / AZ.

Uit het advies van het Openbaar Ministerie zou daarenboven kunnen worden afgeleid dat het Openbaar Ministerie zich ook niet geheel op diens gemak voelt bij een kritische toetsende rol als tenuitvoerleggingsautoriteit.¹⁷ Uit de memorie van toelichting bij het ontwerp van de Nederlandse uitvoeringswet blijkt bovendien dat de regering geen actieve rol van de officier van justitie als tenuitvoerleggingsautoriteit verwacht bij de beoordeling of er sprake is van beroepsgeheim.¹⁸ Aangezien de weigeringsgrond uit de verordening (uiteraard) ziet op het beroepsgeheim naar het recht van de *tenuitvoerleggingstaat*, en de uitvaardigingsstaat de toch complexe juridische doctrine van het Nederlands verschoningsrecht niet telkens geacht kan worden te kennen, zijn wij van mening dat een actieve rol van de nationale tenuitvoerleggingsautoriteit in zo een beoordeling wel degelijk noodzakelijk is. Hoewel het standpunt van de regering over een beperkte rol van een officier van justitie bij toetsing van het verschoningsrecht begrijpelijk is in het licht van recente Nederlandse jurisprudentie over wie over dat beroepsgeheim moet oordelen,¹⁹ roept het tevens in overwegende mate de vraag op of de officier van justitie wel geschikt is om als enige partij aangewezen te worden als tenuitvoerleggingautoriteit in Nederland, en of een (aanvullende) rol voor de onderzoeksrechter hier niet ook de voorkeur verdient.

Het verschoningsrecht van advocaten (alsmede van notarissen, medici en andere wettelijk geheimhouders) zal immers, evengoed op basis van voor Nederland dwingende internationale verplichtingen,²⁰ toch door de Nederlandse staat adequaat beschermd moeten worden. Indien de Nederlandse officier daartoe niet is toegerust, ligt een rol voor de rechter-commissaris als (mede) tenuitvoerleggende autoriteit wellicht het meest voor de hand.²¹

Bezwaarprocedure bij de Nederlandse tenuitvoerleggingsinstantie onvoldoende duidelijk

De memorie van toelichting lijkt weinig aandacht te besteden aan de praktische en juridische uitwerking van de bezwaarprocedure bij de Nederlandse tenuitvoerleggingsautoriteit die wordt beschreven in het voorgenomen artikel 5.11.4 lid 4 en 5 van het Wetboek van Strafvordering (nader: Sv).²² Het is bijvoorbeeld op voorhand niet duidelijk of de Algemene wet bestuursrecht (nader: Awb) op deze bezwaarprocedure van toepassing zal zijn, of dat die toepassing wordt belemmerd door artikel 1:6 van de Awb. Samenhangend daarmee is tevens niet duidelijk is of er een mogelijkheid bestaat tot beroep op bezwaar, of dat slechts de civiele rechter (in kort geding) als restrechter overblijft.

Een nadere toelichting op de strekking van de bezwaarprocedure is van belang, omdat deze bezwaarprocedure het enige expliciete binnenlandse rechtsmiddel voor een in Nederland gevestigde dienstverlener lijkt te zijn waarin het *e-evidence* pakket en de uitvoeringswet met betrekking tot een inkomend CEV voorziet. De rechterlijk toetsingsprocedure beschreven in het

¹⁷ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2025/26, 36905, nr. 3. (blg – 1237578, Advies Openbaar Ministerie van 22 juli 2024 op de uitvoeringswet elektronisch bewijsmateriaal, p. 5 en 6).

¹⁸ *Kamerstukken II* 2025/26, 36905, nr. 3 p. 15.

¹⁹ [Hoge Raad 12 maart 2024, ECLI:NL:HR:2024:375](#)

²⁰ Vgl. bijv. N. Fanoy, *De geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht van de advocaat Een onderzoek naar het beginsel van vertrouwelijkheid tussen advocaat en cliënt in rechtsvergelijkend perspectief*, 2017, hoofdstuk 4.

²¹ Blijkens p. 12 en 13 van het Verslag (*Kamerstukken II*, 2025-26, 39036 nr. 3 p. 5) lijkt de VVD fractie overigens uit de stukken te begrijpen dat de rechter-commissaris een rol zal krijgen bij de beoordeling van verschoningsgerechtigd materiaal bij de uitvoering van in Nederland binnenkomende CEV's. Hoewel een dergelijke rol voor de hand ligt, zijn wij zijn in de ons verstrekte stukken zo een toezegging nog niet tegengekomen. Wij zagen in de stukken enkel een bespreking van een (nog onvolledig uitgewerkte) rol van de rechter-commissaris bij uit de uitvaardiging van bevelen vanuit Nederland met betrekking tot (mogelijk) verschoningsgerechtigd materiaal in het buitenland (Zie Memorie van Toelichting op p. 15, het advies van de Raad van State op p. 20 en het advies van de Raad voor de rechtspraak op p. 2.)

²² *Kamerstukken II* 2025/26, 36905, nr 3, p. 7, 21 en 23.

voorgenomen artikel 5.11.5 Sv lijkt, in samenhang gelezen met artikel 17 lid 3 van de verordening alleen van toepassing te zijn op gevallen waarin een buitenlandse geadresseerde dienstverlener meent dat de naleving van een Nederlands CEV in strijd zou zijn met het recht van een derde land. De voorgestelde Nederlandse procedure van artikel 5.11.6 jo 552a Sv lijkt ook enkel van toepassing op gevallen waarin Nederland de uitvaardigende lidstaat is. Onzes inziens verdient de uitwerking van zo een belangrijk binnenlands rechtsmiddel als de voorgenomen bezwaarprocedure van artikel 5.11.4 lid 4 en 5 Sv meer aandacht in het wetgevingsproces. Zulks te meer nu principieel ingestelde dienstverleners het verdienen om op voorhand zeker te weten of de zeer omvangrijke boeten waarmee zij bedreigd worden, pas kunnen worden opgelegd indien zij medewerking weigeren nadat de bezwaarprocedure (en mogelijk de beroepsprocedure) volledig is doorlopen, dan wel of zij direct beboet kunnen worden wanneer zij om hen moverende redenen volharden in hun bezwaren tegen een CEB of CEV na een handhavingsbesluit.

Terzijde merken wij nog op dat uit de memorie van toelichting tevens onvoldoende duidelijk wordt hoe de feitelijke en juridische handhaving van een buitenlands CEV door de officier van justitie in Nederland zal verlopen. Het is ons uit de stukken meer specifiek nog niet geheel duidelijk of een feitelijke handhaving van een buitenlands CEV door de Nederlandse tenuitvoerleggingsautoriteit zal vallen onder artikel 5.1.8 Sv, en of de dienstverlener, naast de bezwaarprocedure van het voorgenomen artikel 5.11.4 lid 4, in geval van een feitelijke handhaving door de officier van justitie aldus ook gebruik zal kunnen maken van de beklagprocedure van artikel 552a jo 5.1.11 Sv. Een nadere toelichting op dit punt zou op prijs worden gesteld.

Reikwijdte bezwaargronden waarop een beroep kan worden gedaan door de geadresseerde dienstverlener niet geheel duidelijk

Wij merken niet als eerste partij op dat met het *e-evidence* pakket grote verantwoordelijkheden aan de geadresseerde dienstverleners worden toegekend, en dat er veel van die dienstverleners wordt verwacht.²³ De bescherming van voorrechten en immuniteiten, waaronder bijvoorbeeld het beroepsgeheim van advocaten, wordt vrijwel volledig aan de zorgen van de dienstverlener toevertrouwd.²⁴ De reikwijdte van de bezwaargronden waarop een beroep kan worden gedaan door de geadresseerde dienstverlener is echter nog niet voldoende duidelijk. De verordening lijkt tekstueel onder artikel 10 lid 5 en 11 lid 3 te insinueren dat de geadresseerde dienstverleners hun bezwaren met betrekking tot voorrechten en immuniteiten enkel mogen baseren op de informatie die vervat is in de bevelen zelf, en dus niet (mede) op informatie die de dienstverleners zelf bezitten, over bijvoorbeeld de hoedanigheid van hun gebruiker als zijnde advocaat, medicus of journalist. Wij zouden op voorhand reeds menen dat een dergelijke beperkte tekstuele lezing van de ruimte om bezwaargronden aan te voeren strijd zou opleveren met civiele verplichtingen van de dienstverleners naar hun gebruikers, alsmede met de verplichtingen van de dienstverleners onder de Algemene verordening gegevensbescherming²⁵ (nader: AVG). Wij achten wij het daarom van belang dat in de nadere behandeling van het wetsvoorstel expliciete aandacht aan dit onderwerp wordt besteed.

Vergoeding enkel voor meewerkende dienstverlener

²³ Vgl Mr. J. Boonstra-Verhaert, *De klok tikt: de Nederlandse e-evidence implementatie ontleed*, Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht en Handhaving 2026, nr. 2.

²⁴ *Kamerstukken II 2025/26*, 36905, nr. 3, p. 15.

²⁵ Verordening (EU) 2016/679.

Ondanks de grote verantwoordelijkheid die de dienstverleners wordt toebedeeld om middels het aanvoeren van bezwaren om wettelijke voorrechten en immuniteiten te beschermen, spreken het wetsvoorstel²⁶ en de memorie van toelichting,²⁷ enkel over een financiële vergoeding (afkomstig van de uitvaardigende lidstaat) voor de dienstverlener die aan de ontvangen bevelen voldoet en de gevorderde gegevens uitlevert.

Gezien de grote belangen die op het spel staan, en de grote verantwoordelijkheden die door de lidstaten aan de geadresseerde dienstverleners worden opgelegd, menen wij dat de Nederlandse Staat in overweging zou dienen te nemen om tevens een kostendekkende vergoeding in te voeren voor gerechtvaardigde en goed gemotiveerde bezwaren die door geadresseerde dienstverleners tegen Nederlandse CEB's en CEV's worden aangevoerd.²⁸ De tekst van artikel 14 van de verordening lijkt zulks in beginsel toe te staan, maar wij begrijpen dat artikel 14 van de verordening dan tevens vereist dat zo een kostendekkende vergoeding dan ook geregeld zou moeten worden voor goed gemotiveerde en gerechtvaardigde bezwaren van dienstverleners tegen binnenlandse gegevensvorderingen. Wij zien in die aanvullende eis, alles overwegende, onvoldoende reden om af te zien van het invoeren van een dergelijke regeling.

Wanneer grote verantwoordelijkheden bij de bescherming van grondrechten aan private partijen worden overgedragen, dient voorkomen te worden dat financiële noodzaak hen dwingt de weg van de minste weerstand te kiezen, omdat het opkomen voor de aan hen toevertrouwde belangen verlieslijdend is. In het slechtste geval zou dat kunnen leiden tot een nalaten van het inroepen van kansrijke bezwaargronden tegen CEV's omdat de financiële middelen daarvoor ontbreken. Dit zou weer - als ongewenst neveneffect - kunnen leiden tot oneerlijk concurrentievoordeel (en bijkomende marktvoordelen) voor zeer grote online dienstverleners ten opzichte van kleine online dienstverleners, wanneer gebruikers ervaren dat enkel de zeer grote online dienstverleners de financiële ruimte hebben om gemotiveerde bezwaren aan te voeren tegen binnenkomende CEV's om zo de persoonsgegevens van hun gebruikers te beschermen.

Voorzienbare problemen bij het voorgenomen sanctioneren van geadresseerde dienstverleners middels 184 Sr

In lijn met het advies van de Raad voor de rechtspraak van 25 juli 2025²⁹ stellen wij ook de vraag of artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht (nader: Sr) wel de meest geëigende manier is om niet-naleving van de CEV's en CEB's door dienstverleners strafbaar te stellen. Uit de jurisprudentie blijkt niet volledig duidelijk in hoeverre en onder welke omstandigheden artikel 184 Sr van toepassing is op bevelen die vanuit het buitenland door buitenlandse ambtenaren worden uitgevaardigd,³⁰ zelfs wanneer deze gebaseerd zijn op een EU-verordening. Artikel 185a Sr lijkt voornamelijk te zijn opgesteld met het oog op buitenlandse ambtenaren die binnen het Nederlands territorium fysieke bevoegdheden uitoefenen op basis van toestemming van de Nederlandse autoriteiten.

²⁶ Met de voorgenomen wijziging van artikel 531 Sv.

²⁷ *Kamerstukken II 2025/26*, 36905, nr. 3, p. 22.

²⁸ Het liefst zouden wij dit in EU-verband geregeld zien, maar wij kunnen enkel adviseren over de Nederlandse uitvoeringswet die enkel kan zien op vergoedingen die door de Nederlandse staat aan dienstverleners worden uitgekeerd,

²⁹ Bijlage bij *Kamerstukken II 2025/26*, 36905, nr. 3. (blg – 1237578, Advies Raad voor de rechtspraak van 30 juli 2025 op de uitvoeringswet elektronisch bewijsmateriaal, p. 2)

³⁰ Zie HR 17-03-1987, ECLI:NL:PHR:1987:AC9754, m.nt. AC 't Hart (Linquenda) en vgl. HR 3 juli 2012, ECLI:NL:HR2012:BW3332.

De regering lijkt deze door de Raad voor de rechtspraak aangekaarte kwestie enigszins te omzeilen. De memorie van toelichting stelt op pagina 16 in reactie op de vraag van de Raad voor de rechtspraak, dat vanwege artikel 16 lid 10 van de verordening, van een sanctieoplegging middels artikel 184 Sr pas sprake kan zijn nadat de Nederlandse tenuitvoerleggingsautoriteit heeft besloten een CEV of BEV te handhaven. De mogelijkheid tot vervolging en sanctionering van niet-naleving van een CEV of BEV middels artikel 184 Sr, zou daarom volgens de regering pas ontstaan vanwege het Nederlandse handhavingsbevel uit het voorgenomen artikel 5.11.14 Sv. Daarmee zou volgens de regering de vraag of het niet voldoen aan een bevel van een buitenlandse autoriteit wel overtreding van artikel 184 Sr kan opleveren, in beginsel gepasseerd kunnen worden.

Deze verder overigens begrijpelijke en verordeningsconforme uitleg van de regering laat onze inziens echter nog steeds veel onduidelijkheid bestaan over onderwerpen die met de vraag van de Raad voor de rechtspraak verband houden. Dit zowel waar het gaat om de geheimhoudingsplicht voor de dienstverlener van artikel 13 lid 4 van de verordening met betrekking tot ontvangen CEB's en CEV's, als waar het gaat om hoe dienstverleners omgaan met strijdige verplichtingen vanuit gegevensbeschermingsregelgeving.

Geheimhoudingsverplichting van artikel 13 lid 4 van de Verordening

Naar Nederlands recht bestaat een expliciete geheimhoudingsplicht voor een ontvangen binnenlandse gegevensvordering op grond van artikel 126bb lid 5 Sv. Schending van deze wettelijke geheimhoudingsplicht kan worden vervolgd als schending van een geheim op basis van artikel 272 Sr.³¹ Het is uit de memorie van toelichting niet duidelijk of volgens de regering schending van de geheimhoudingsplicht van artikel 13 lid 4 van de verordening ook pas onder artikel 272 Sr kan worden bestraft nadat de Nederlandse tenuitvoerleggingsautoriteit heeft besloten het buitenlandse CEB of CEV te handhaven.³² Een nadere toelichting op dit punt van de regering zou wenselijk zijn. Wij kunnen ons overigens voorstellen dat dit vraagstuk eenvoudig zou kunnen worden ondervangen door CEV's en BEV's, die worden ontvangen onder Verordening 2023/1543 op te nemen in de algemene geheimhoudingsplicht voor gegevensvorderingen op grond van artikel 126bb lid 5 Sv.

Tegenstrijdige verplichtingen indien buitenlands bevel nog geen afdwingbaar bevel oplevert

Nu niet duidelijk is in hoeverre de regering meent dat een buitenlands CEV of BEV reeds voorafgaand aan het Nederlandse handhavingsbesluit een afdwingbaar bevel (of vordering) inhoudt, zal voor geadresseerde dienstverleners ook onvoldoende duidelijk zijn welk gewicht zij precies aan een CEV of BEV dienen toe te kennen in de afweging van belangen die volgt uit door de voor hun geldende gegevensbeschermingsregelgeving. Het is nu bijvoorbeeld onvoldoende duidelijk in hoeverre een ontvangen, maar nog niet nationaal gehandhaafd CEV of BEV, bij deze stand van zaken een 'wettelijke verplichting' oplevert als verwerkingsgrond in de zin van artikel 6 lid 1 ahf en sub c van de AVG.

Het is voorzienbaar dat deze onduidelijkheid voor problemen zal zorgen bij de (niet-)uitvoering van CEB's of CEV's. Wanneer een CEV of BEV, voorafgaand aan het Nederlands handhavingsbesluit,

³¹ Vgl. bijv. [Rechtbank Amsterdam 24 januari 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:302](#).

³² Meer precies gesteld, is het dus niet zonder meer duidelijk of een dienstverlener de geheimhoudingsplicht van artikel 13 lid 4 van de Verordening ongestraft kan schenden vóór het besluit tot tenuitvoerlegging.

volgens de regering nog niet als een afdwingbare vordering of bevel kan worden gezien, zullen veel geadresseerde dienstverleners vermoedelijk niet het risico willen nemen om de verzochte gegevens in zekere zin 'vrijwillig' te verstrekken, nu dergelijke 'vrijwillige' verstrekking hen een groot risico oplevert op overtreding van de voor hen geldende gegevensbeschermingsregelgeving (alsmede een risico op civielrechtelijke aansprakelijkheid jegens de gebruiker van hun dienst).

Ook voor de praktische uitvoerbaarheid van het *e-evidence* pakket zou het aldus wenselijk zijn dat de regering zich alsnog uitdrukkelijk uitlaat over in hoeverre een buitenlands CEV of BEV een afdwingbaar bevel (of vordering) naar Nederlands recht oplevert voorafgaand aan het handhavingsbesluit, en in hoeverre een ontvangen maar nog niet door de Nederlandse autoriteiten gehandhaafd CEV of BEV, op zichzelf reeds de verwerkingsgrond van een '*wettelijke verplichting*' oplevert in de zin van artikel 6 lid 1 sub c van de AVG.

Keuze voor ACM als bevoegde instantie voor Richtlijn 2023/1544

De keuze voor de Autoriteit Consument en Markt als bevoegde instantie op basis van Richtlijn 2023/1544 is, naar wij uit de stukken begrijpen, goeddeels gebaseerd op een advies van ABDTOPConsult.³³ Dit overheidsadviesbureau koos naar eigen zeggen voor de minst slechte optie in een vergelijkend onderzoek dat het uitvoerde tussen de Autoriteit online Terroristisch en Kinderpornografisch Materiaal (ATKM), de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV), het Openbaar Ministerie (OM), de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM).³⁴

Het valt ons op dat de door de consultant onderzochte opties zich niet uitstrekten tot de Autoriteit Persoonsgegevens. Hoewel ook de Autoriteit Persoonsgegevens vermoedelijk geen ideale partij is, bestaan onzes inziens redenen om een keuze voor die partij als aangewezen instantie voor Richtlijn 2023/1544 te overwegen. Het *e-evidence* pakket heeft immers in overwegende mate betrekking op het verzamelen van digitale gegevens die tevens worden beschermd door EU-gegevensbeschermingsverordeningen en richtlijnen. Het *e-evidence* pakket wijst daarnaast veelvuldig op rechten en verplichtingen op grond van de AVG en Richtlijn Bescherming Persoonsgegevens Politie en Justitie (2016/680).³⁵ De Autoriteit Persoonsgegevens speelt bij de uitvoering van die Europese regelgeving omtrent de bescherming van persoonsgegevens een zeer voorname rol, en zou evengoed als de ACM als bevoegde instantie kunnen worden aangewezen. Een groot voordeel van de aanwezigheid van de Autoriteit Persoonsgegevens als autoriteit in de Nederlandse structuur van de uitvoering het *e-evidence* pakket is dat er alsdan ten minste één partij betrokken is bij het uitvoeren van de *e-evidence* structuur wiens voornaamste belang, en bewezen capaciteiten, liggen in de zorg dat persoonsgegevens gegevens steeds rechtmatig en correct worden verwerkt.

Een bijkomend voordeel van een keuze voor de Autoriteit Persoonsgegevens als aangewezen instantie voor uitvoering van Richtlijn 2023/1544 zou kunnen zijn dat de autoriteit historische ervaring heeft met het onderhouden van een ingeschreven register van vertegenwoordigers van dienstverleners die gegevens verwerken. Tot de invoering van de AVG hield de Autoriteit

³³ ACM brief van 25 juli 2025 aan Minister Van Weel, UHT Conceptuitvoeringswet elektronisch bewijsmateriaal.

³⁴ ABDTOPConsult Briefadvies Verkenning Beleggen toezicht e-Evidence-richtlijn, 25 november 2024.

³⁵ Vgl. Verordening 2023/1534 preambule onder 6, 14, 67, 76, 80, 90 en artikel 13 en 18.

Persoonsgegevens³⁶ immers een register bij van functionarissen voor de gegevensbescherming van een groot aantal dienstverleners.³⁷

Gebrek aan doeltreffende rechtsmiddelen voor betrokken datasubject

De voornaamste bron van zorg van de advocatuur over het *e-evidence* pakket en de implementatie daarvan ziet op het gebrek aan doeltreffende (binnenlandse) rechtsmiddelen voor de betrokkenen wiens gegevens middels een CEV of CEB worden opgevraagd of bewaard.

Vermoedelijk geen kennis van CEV bij datasubject voor overdracht aan vreemde staat

Artikel 13 van de verordening vangt aan met de bepaling dat, in lijn met de Richtlijn bescherming persoonsgegevens voor politie en justitie (EU 2016/580), de personen wiens gegevens zijn gevorderd (nader: de datasubjecten) onverwijld in kennis dienen te worden gesteld van een verstrekking van gegevens op basis van een CEV. Lid 2 van artikel 13 staat echter ook toe dat deze kennisgeving in (onder meer) het belang van het onderzoek kan worden uitgesteld, beperkt of achterwege gelaten. Nederlandse autoriteiten plegen in binnenlandse aangelegenheden veelal standaard de uitvaardiging van gegevensvorderingen tot een zeer laat moment geheim tot houden voor het datasubject. Ook buitenlandse autoriteiten plegen naar onze ervaring in het belang van het onderzoek het datasubject pas laat te verwittigen van het feit dat diens gegevens zijn gevorderd. Wij hebben geen aanwijzingen om te vermoeden dat deze werkwijze bij internationale gegevensvorderingen op basis van het *e-evidence* pakket anders zal zijn.

Zoals eerder opgemerkt verplicht lid 4 van artikel 13 van de verordening de geadresseerde dienstverlener tevens tot geheimhouding over een ontvangen CEV of CEB, waardoor ook deze dienstverlener het datasubject niet mag informeren over het ontvangen bevel. Deze omstandigheden, gelezen in combinatie met de korte termijn van in beginsel tien dagen voor het overleggen van de verzochte gegevens aan de uitvaardigende autoriteit, maken het niet waarschijnlijk dat een datasubject op de hoogte raakt van een hem betreffend CEV voordat diens gegevens zijn overgedragen aan de uitvaardigende staat. Dit achten wij een zeer zorgelijke ontwikkeling en wij menen dat nadere aandacht dient te worden besteed aan de termijnen waarbinnen het datasubject dient te worden geïnformeerd.

Effectief rechtsmiddel in een buitenlandse staat, rechtsstelsel en taal?

Mogelijk nog zorgwekkender is dat zelfs indien het datasubject wél tijdig achter het bestaan van een CEV zou komen, noch het *e-evidence* pakket, noch de huidige uitvoeringswet het datasubject een doeltreffend binnenlands rechtsmiddel lijkt te verschaffen (tenzij hij/zij woonachtig is in de staat waar het CEV van afkomstig is).

Het *e-evidence* pakket lijkt geen expliciete rechtsmiddelen voor het datasubject voor te schrijven in de staat waar het datasubject woont of waar de betrokken dienstverlener gevestigd is. Artikel 18 van de verordening, dat ziet op doeltreffende rechtsmiddelen, spreekt in lid 1 wel over ‘*Onverminderd nadere rechtsmiddelen die krachtens het nationaal recht beschikbaar zijn*’, maar in de Nederlandse wet lijken dergelijke rechtsmiddelen niet te zijn neergelegd, en deze worden ook

³⁶ Destijds als de wettelijk maatschappelijk verkeersnaam voor het College Bescherming Persoonsgegevens, vgl. artikel 51 lid 4 WBP (oud).

³⁷ Vgl. artikel 63 lid 4 WBP (oud).

niet ingevoerd in de uitvoeringswet. Dit baart zorgen omdat het datasubject volgens de verordening slechts expliciet een recht toekomt op (verder overigens niet-geëxpliciteerde) *'doeltreffende rechtsmiddelen'* tegen het CEB of CEV bij een rechtbank in de *uitvaardigende* lidstaat. Dit is natuurlijk geen groot probleem als het datasubject aldaar woonachtig is, maar het is onzes inziens zeer onwenselijk wanneer die persoon een inwoner van een ander (EU) land is.

Wij menen dat niet redelijkerwijs van natuurlijke personen verwacht kan worden dat zij hun grondwettelijke privacy-rechten effectief bevechten in een procedure in vreemde staat, in een vreemd rechtssysteem, en in een vreemde taal en cultuur. Daarbij geldt tevens dat het *e-evidence* pakket niet lijkt te voorzien in een regeling omtrent aangewezen gefinancierde rechtsbijstand voor datasubjecten in de uitvaardigende lidstaat om zo een procedure te voeren.³⁸

Zeer wel betoogbaar is dat, in ieder geval wanneer datasubject en geadresseerde dienstverlener beiden in een bepaalde EU-lidstaat woonachtig zijn,³⁹ ook in dat land een effectief rechtsmiddel aanwezig moet zijn om een CEV aan te vechten. Nu de privacy-inbreuk immers goeddeels gecentreerd is in dat land, lijkt artikel 13 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens te verplichten tot zo een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een *nationale* instantie. Nu artikel 13 van de verordening verder ook ruimte lijkt te bieden voor het invoeren van zo een binnenlands effectief rechtsmiddel, moedigen wij de regering aan om de invoering in Nederland van zo een binnenlands effectief rechtsmiddel te overwegen.

Uitvoeringsconsequenties

De gevolgen van de huidige uitvoeringswet zijn voor de positie van rechtzoekende zeer groot te noemen. De rechtzoekende zal zich naar verwachting veel vaker (achteraf) geconfronteerd zien met de uitlevering van mogelijk gevoelige gegevens aan een staat waarmee hij geen enkele binding heeft, en waarover hij slechts door een procedure te voeren in die vreemde staat weer controle zal kunnen krijgen. Wij voorzien daarnaast een grote toename van Nederlandse 552a Sv procedures ten behoeve van buitenlandse rechtzoekenden wiens gegevens door de Nederlandse autoriteiten middels een CEV zijn gevorderd. Omdat taalbarrières en culturele barrières daarbij een rol zullen spelen, zullen die procedures vermoedelijk tijdrovender zijn dan zuiver binnenlandse 552a Sv procedures.

Tevens voorzien wij, bij gebreke van een specifiek wettelijk ingesteld binnenlands effectief rechtsmiddel voor Nederlandse datasubjecten, veel procedures in kort geding tegen de Staat met het doel handhaving van een CEV te verbieden, dan wel met het doel achteraf voor recht te laten verklaren dat die handhaving wederrechtelijk was. Tevens voorzien wij veel Nederlandse civielrechtelijke procedures van datasubjecten tegen geadresseerde dienstverleners ingeval die datasubjecten menen dat de geadresseerde dienstverlener ten onrechte geen bezwaargronden heeft ingeroepen tegen een CEV.

De werklast van advocaten zal hierdoor toenemen, en er zal vermoedelijk een groter beroep worden gedaan op gefinancierde rechtsbijstand.

³⁸ Vgl. *a contrario* artikel 10 van Richtlijn 2013/48/EU dat onder omstandigheden een recht schept op een aangewezen advocaat in de uitvaardigende lidstaat ingeval van een overleveringsverzoek.

³⁹ Wij begrijpen overigens dat, indien het datasubject in een andere staat woont dan de staat waar de geadresseerde dienstverlener gevestigd is, het niet eenvoudig voor te stellen is hoe de rechter van de woonplaats van het datasubject zich effectief zou kunnen mengen in de (niet-)uitvoering van het bevel.

Internationaal

Wij wijzen tot slot op het bestaan van het Tweede aanvullend protocol bij het Cybercrimeverdrag⁴⁰ waarvan eerder aangegeven leek te worden dat het implementatietraject tezamen zou worden doorlopen met het implementatietraject van het *e-evidence* pakket.⁴¹

⁴⁰ Tweede aanvullend protocol bij het Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische netwerken, inzake nauwere samenwerking en verstrekking van elektronisch bewijsmateriaal (CETS nr. 224), Straatsburg, 12 mei 2022.

⁴¹ *Kamerstukken II 2022/23*, 32317, nr. 819 zoals ook genoemd in Mr. J. Boonstra-Verhaert, *De klok tikt: de Nederlandse e-evidence implementatie ontleed*, Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht en Handhaving 2026, nr. 2.