

36263 Tijdelijke regels inzake specifieke wettelijke voorzieningen voor het uitvoeren van onderzoeken door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst naar landen met een offensief cyberprogramma tegen Nederland of Nederlandse belangen alsmede voorzieningen inzake de mogelijkheid tot vaststelling van een nieuwe eindtermijn voor gebruik door de diensten van in het kader van hun taakuitvoering met bijzondere bevoegdheden verworven bulkdatasets en de invoering van een bindende toets ex ante van verleende toestemmingen voor de real time interceptie van verkeers- en locatiegegevens (Tijdelijke wet onderzoeken AIVD en MIVD naar landen met een offensief cyberprogramma, bulkdatasets en overige specifieke voorzieningen)

Nr. 46 Brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2025

Inleiding

Op 1 juli 2024 is de Tijdelijke wet onderzoeken AIVD en MIVD naar landen met een offensief cyberprogramma, bulkdatasets en overige specifieke voorzieningen (hierna: Tijdelijke wet) in werking getreden. In deze brief informeren wij uw Kamer over de resultaten van de door voornoemde diensten verrichte invoeringstoets van de Tijdelijke wet. De ervaringen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) zijn hierin ook meegenomen. De bevindingen van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) en van de Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden (TIB) zijn separaat met ons gedeeld en als bijlagen toegevoegd. De invoeringstoets is een belangrijk evaluatie-instrument, dat wordt ingezet om snel vast te stellen of er problemen ontstaan voor mensen en/of uitvoerende organisaties na inwerkingtreding van nieuwe wetgeving.¹ Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie Hammelburg (D66) c.s.², waarin het kabinet is verzocht om één jaar na de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet een invoeringstoets uit te voeren, alsook de later gedane toezegging op dit vlak.³ De resultaten van de invoeringstoets, zoals aangegeven door alle voornoemde partijen, worden betrokken bij de herziening van de Wet op de veiligheids- en

¹ Kamerstuk 35 510, nr. 96

² Kamerstuk 36 263, nr. 32

³ TZ202411-054, zoals gedaan tijdens het Commissiedebat over de hoofdlijnennotitie herziening Wiv 2017 van 23 oktober 2024.

inlichtingendiensten 2017 (Wiv 2017). Voor één aspect met betrekking tot bulkinterceptie geldt dat dit een tussentijdse aanpassing van het beleid vergt.

Tijdelijke wet

Nederland en Nederlandse belangen worden in toenemende mate geconfronteerd met dreigingen in het digitale domein vanuit diverse landen met een offensief cyberprogramma, met name Rusland en China. De diensten zijn genoodzaakt om hun onderzoeksmethodes hierop aan te passen. Met name de bijzondere bevoegdheden tot onderzoeksopdrachtgerichte interceptie (bulk- of kabelinterceptie), gerichte interceptie van communicatie (tappen) en het verkennen en binnendringen van geautomatiseerde werken (hacken) zijn van onmisbare betekenis bij inlichtingenonderzoeken in het cyberdomein.

Echter, zonder een adequate inzet van deze bevoegdheden is het voor de diensten moeilijk, en soms onmogelijk, om dergelijk onderzoek op effectieve wijze uit te voeren en daarmee zicht te krijgen op de kwaadwillende digitale intenties, capaciteiten en bewegingen van dergelijke landen.

Het doel van de Tijdelijke wet is om meer operationele snelheid en wendbaarheid mogelijk te maken voor inlichtingenonderzoeken van de diensten tegen cyberaanvallen vanuit statelijke actoren met een offensief cyberprogramma, en tegelijkertijd de waarborgen op een hoog niveau te houden. De Tijdelijke wet, die een aanvulling is op de Wiv 2017, is in systematiek hierop ingericht. In de Tijdelijke wet wordt onderscheid gemaakt in enkele voorwaarden en waarborgen van onderzoeksmethodes specifiek voor de aard van de hiervoor genoemde dreiging. Zo is de rechtmatigheidstoets vooraf door de TIB op toestemmingen met betrekking tot de inzet van bepaalde bijzondere bevoegdheden in de Tijdelijke wet op onderdelen vervangen door bindend toezicht door de CTIVD. Daarmee wordt beoogd aan te sluiten bij een vorm van toezicht die past bij de fase en dynamiek waarin de toepassing van de bevoegdheid zich bevindt. Ook is met betrekking tot toestemmingsverzoeken aan de TIB voor bulkinterceptie de mogelijkheid tot verkenning opgenomen en zijn de afwegingscriteria verduidelijkt. Daarnaast is de mogelijkheid geïntroduceerd om beroep in te stellen tegen bindende oordelen van de TIB en de CTIVD, die vallen onder de reikwijdte van de Tijdelijke wet. Tot slot zijn enkele wettelijke voorzieningen getroffen die betrekking hebben op alle inlichtingenonderzoeken. Dit betreft bindend toezicht door de CTIVD op het kunnen vaststellen van een nieuwe eindtermijn voor het gebruik van bulkdatasets. Ook dienen voortaan, naar aanleiding van jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, toestemmingsverzoeken voor de al bestaande bevoegdheid voor real time interceptie van verkeers- en locatiegegevens (stomme tap) aan de TIB te worden voorgelegd voor een rechtmatigheidstoets.

Invoeringstoets Tijdelijke wet

Vanwege de huisvestingsproblematiek bij de CTIVD, waarover uw Kamer eerder is geïnformeerd⁴, heeft de CTIVD laten weten dat zij tijdens de onderzoeksperiode niet volledig toezicht kon houden op de uitvoering van de Tijdelijke wet door de diensten. De TIB heeft als voorwaarde gesteld voor beoordeling van toestemmingsverzoeken, dat de CTIVD toezicht moet kunnen uitoefenen op de door de TIB beoordeelde toestemmingsverzoeken. Om deze reden is aan uw

⁴ Kamerstuk 36 263, nr. 45, Aangangsel Handelingen II 2024/25, nr. 1115

Kamer op 17 juni 2025 medegedeeld dat niet één jaar na inwerkingtreding, maar eind 2025 de resultaten van de invoeringstoets kunnen worden gedeeld⁵. Naar verwachting zouden de resultaten dan vollediger zijn. Zoals ook toegelicht door de CTIVD in haar bijdrage, is zij sinds 1 oktober 2025 klaar voor een volledige toepassing van de Tijdelijke wet, met uitzondering van het toepassen van geautomatiseerde data-analyse op bulkinterceptiedata. Sinds die periode wordt de Tijdelijke wet gefaseerd tot volledig toegepast. Het gevolg is dat de Tijdelijke wet niet volledig kon worden toegepast gedurende de onderzoeksperiode van deze invoeringstoets, vanaf de inwerkingtreding per 1 juli 2024 tot dit najaar.

Hieronder volgt een beschrijving van de kwantitatieve inzet van de Tijdelijke wet. Vervolgens wordt stilgestaan bij de effecten van deze inzet en nagegaan of de met de Tijdelijke wet nagestreefde doelen worden gerealiseerd. Deze effecten zijn gebaseerd op interviews, welke zijn gehouden binnen beide diensten.

Toepassing bevoegdheden

Ten aanzien van verzoeken tot verkennen bij de hackbevoegdheid (artikel 4) en op het vaststellen van een nieuwe eindtermijn voor het gebruik van bulkdatasets (artikel 14ba), alsook de inzet van de al bestaande bevoegdheid voor de stomme tap (artikel 14e) geldt dat deze bevoegdheden volledig konden worden toegepast. Dit geldt tevens voor de inzet van kabelinterceptie (artikel 7). De diensten hebben enkele tientallen toestemmingsverzoeken bij de TIB en verwerkingen van bulkdatasets bij de CTIVD ingediend.

Ten aanzien van de bepalingen over het verkennen bij bulkinterceptie (artikel 6), de beschrijving van technische risico's bij de inzet van de hackbevoegdheid (artikel 5, eerste lid), het bijschrijven voor de hackbevoegdheid, tappen en bepaalde telecommunicatiegegevens (artikel 5, tweede lid, artikel 9 en artikel 10) en het toepassen van geautomatiseerde data-analyse op bulkinterceptiedata (artikel 8) geldt dat deze bevoegdheden niet of in beperkte mate konden worden uitgeoefend. Voor verkenning bij bulkinterceptie kon geen gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid tot het delen van ongeëvalueerde bulkinterceptiegegevens met buitenlandse diensten. Bij wijze van pilot zijn ten aanzien van het beschrijven van bekende risico's bij hackoperaties één toestemmingsverzoek en ten aanzien van het bijschrijven drie toestemmingsverzoeken ingediend. Tot slot heeft geen toepassing van geautomatiseerde data-analyse op bulkinterceptiedata plaatsgevonden, omdat op dit moment over de toepassing ervan een verschil van inzicht bestaat tussen de TIB en CTIVD enerzijds en de beide diensten anderzijds.

Eenzelfde weergave geeft de CTIVD in haar bijdrage. Daarbij heeft zij tevens gemeld niet te zijn overgegaan tot een bindend onrechtmatigheidsoordeel over de toepassing van voornoemde bevoegdheden door de diensten. Wel heeft in een beperkt aantal gevallen een gesprek hierover plaatsgevonden tussen beide partijen.

Effecten toepassing bevoegdheden

Hoewel de ervaringen die tot op heden zijn opgedaan met de Tijdelijke wet nog niet compleet zijn, valt er wel iets te zeggen over de wijze waarop de wet in die gevallen is ingezet en hoe dit naar verwachting in de toekomst zal plaatsvinden.

⁵ Kamerstuk 34 588, nr. 94

De wet creëert toepassingsmogelijkheden passend bij de dreiging die uitgaat van landen met een offensief cyberprogramma op, of naast de Wiv 2017. Er is bij de totstandkoming en implementatie van de wet nadrukkelijk oog geweest voor de effecten van twee wettelijke regimes binnen de uitvoeringspraktijk. Er is expliciet aandacht besteed aan de afbakening van operaties; dit om te voorkomen dat in de praktijk onduidelijkheid zou bestaan over de toepassing van het vereiste regime.

In die gevallen waar de wet is ingezet, heeft dit volgens de diensten bijgedragen aan de doelstellingen van de Tijdelijke wet. Ten aanzien van de bepalingen voor bulkinterceptie (zowel verkennen als de daadwerkelijke interceptie) geldt dat de toepassing van deze bevoegdheid het zicht op statelijke actoren heeft vergroot. De Tijdelijke wet stelt de diensten in staat om effectiever onderzoek uit te voeren en om de keten van verwerving en verwerking verder te professionaliseren. Het effectief kunnen uitvoeren van kabelinterceptie geeft de diensten meer mogelijkheden om gekende en ongekende dreigingen te signaleren, zodat er verder onderzoek verricht kan worden. Ook heeft het langduriger kunnen gebruiken van bulkdatasets positief bijgedragen aan de operationele slagkracht.

Het kunnen bijschrijven van kenmerken in een lopende operatie, zonder dat een nieuw toestemmingsverzoek moest worden ingediend, heeft de operationele slagkracht vergroot. Tot slot zijn de verkenningen voor de hackbevoegdheid ingezet, zoals door de wetgever beoogd.

De nieuw in de wet opgenomen mogelijkheid van beroep bij de ABRvS heeft eveneens een positief effect gehad, een geschil kan zo snel worden voorgelegd aan de hoogste bestuursrechter. De beroepsprocedure bij de ABRvS is tot nu toe één keer toegepast⁶, wat ook aan uw Kamer is gemeld.⁷

Geconstateerde knelpunten

Er zijn ook enkele knelpunten in de uitvoering geconstateerd, die raken aan de doelstellingen van de Tijdelijke wet. Die zien achtereenvolgens op de beroepsprocedure, de beoordelingstermijn van toestemmingsverzoeken en de toepassing van bulkinterceptie.

De ABRvS heeft aangegeven tegen één enkel knelpunt te zijn aangelopen. Bij de behandeling van bovengenoemde zaak, die door de minister van Defensie aan de Afdeling is voorgelegd, heeft de Afdeling aan de CTIVD (die geen procespartij was) gevraagd om schriftelijke inlichtingen over de voorliggende materie. De TIB (die procespartij was) heeft daarbij de vraag opgeworpen of het vragen van inlichtingen door de Afdeling aan de CTIVD zich met de Tijdelijke wet verhoudt. De Afdeling heeft deze vraag bevestigend beantwoord. Hoewel de Tijdelijke wet naar oordeel van de Afdeling ruimte biedt voor het vragen van schriftelijke of mondelinge inlichtingen aan de andere toezichthouder dan de procespartij, is het wenselijk dit te verduidelijken in de nieuwe wet. Voor de diensten geldt overigens dat ten aanzien van de beroepsprocedure geen andere knelpunten zijn geïdentificeerd.

Ten aanzien van de toestemmingsverzoeken geldt dat in enkele gevallen de termijn die door de TIB is gehanteerd om tot een oordeel over de rechtmatigheid

⁶ Zie voor de uitspraak ECLI:NL:RVS:2025:2351

⁷ Kamerstuk 34 588, nr. 94

te komen onevenredig lang is. Zo resulteerde dit in enkele gevallen tot een oordeel na meer dan vier weken vanaf het moment van indiening bij de TIB. De TIB erkent dat in een beperkt aantal operaties sprake is van een langere doorlooptijd. Het is evident dat de TIB voldoende gelegenheid dient te krijgen om zich een oordeel te kunnen vormen, al dan niet met hulp van deskundigen. Tegelijkertijd geldt ook dat het niet of niet tijdig kunnen starten van een operatie ook raakt aan de vereiste snelheid en wendbaarheid. Het is wenselijk om op dit punt in de nieuwe wet tot een balans te komen tussen vereiste snelheid en duidelijkheid voor de diensten en de benodigde oordeelsvorming door de TIB. Een wettelijke beslistermijn ligt hierbij in de rede.

Een belangrijk vraagstuk bij de totstandkoming van de Tijdelijke wet was of de diensten effectief kunnen werken onder twee wettelijke regimes. Er worden nu onderzoeken uitgevoerd onder de Tijdelijke wet en onderzoeken onder de Wiv 2017. Dat verloopt in grote lijnen goed. Echter, bij onderzoeken waarbij gebruik wordt gemaakt van bulkinterceptie knelt toepassing van twee verwervingsregimes in de praktijk. De oorsprong van dit knelpunt ligt in de toepassing van een specifieke toezegging, op grond waarvan de diensten verplicht zijn om naast de al bestaande waarborgen gegevensverkeer van download- en streamingdiensten negatief te filteren. Dit filteren geschiedt nog vóórdat het gegevensverkeer aankomt op de plek in de verwerkingsketen ten behoeve van technisch- of inlichtingenonderzoek door de diensten. De desbetreffende toezegging komt voort uit de zorgen die zijn uitgesproken tijdens de behandeling van de Wiv 2017 en de uitkomsten van het raadgevend referendum. In dat kader is destijds door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een toezegging gedaan over verkeer van populaire streaming- en downloaddiensten, zoals Netflix, Spotify en BitTorrent.⁸ Gelet op de operationele noodzaak (actoren kunnen bijvoorbeeld gebruik maken van dergelijke diensten) is deze toezegging niet meer van toepassing op onderzoeken die vallen onder de Tijdelijke wet.⁹

In de praktijk blijkt voorgaande evenwel lastig uitvoerbaar. Gedurende de uitvoering is gebleken dat voor verwerving onder de twee regelingen een apart verwervingssysteem zou moeten worden opgetuigd. Het moeten onderhouden van twee verwervingssystemen strookt niet met de operationele uitvoering van bulkinterceptie onder de Tijdelijke wet en heeft gezorgd voor een onevenredig beroep op de technische capaciteit van de diensten. Het gevolg is dat voor onderzoeken onder de Tijdelijke wet alsnog negatief moet worden gefilterd. Het negatief filteren van dit gegevensverkeer is onwenselijk vanwege de inlichtingenwaarde. In de praktijk blijkt dat actoren gebruik maken van streamingen downloaddiensten, waardoor dit verkeer relevante inlichtingen bevat voor de diensten. Ook is het onwenselijk omdat inlichtingen worden weggefilterd over dreigingen die niet onder de Tijdelijke wet vallen zoals jihadistisch terrorisme, aangezien dergelijke inlichtingen kunnen worden verkregen via streaming- en/of downloaddiensten.

Voor het overige geldt dat de bevoegdheden onvoldoende frequent konden worden ingezet om conclusies te kunnen trekken over de knelpunten in de

⁸ Kamerstuk 34 588, nr. 69, 'Bijlage bij Brief Wiv 2017 en regeerakkoord', p. 3.

⁹ Kamerstuk 36 263, nr. 3, p. 24; Kamerstuk 36 263, E, p. 32

uitvoeringspraktijk, zowel in het realiseren van de doelstellingen van de Tijdelijke wet als in vraagstukken over gebleken uitvoerbaarheid van deze bepalingen.

Conclusie

Gezien de beperkte mate waarin de Tijdelijke wet invulling heeft gekregen, is er geen compleet beeld van wat de Tijdelijke wet in de praktijk betekent voor de nationale veiligheid. Evenmin is er een compleet beeld wat de consequenties voor de uitvoering van de Tijdelijke wet in de praktijk zijn. De TIB deelt deze conclusie. Er kan om die reden nu geen sluitend antwoord worden gegeven op de vraag of het doel van de Tijdelijke wet, te weten meer operationele slagkracht en wendbaarheid met behoud van gepaste waarborgen, in voldoende mate is behaald. Het is te vroeg om conclusies te trekken over de door de CTIVD in haar bijlage geadresseerde zaken met betrekking tot de effectiviteit van (bindend) toezicht in het algemeen, en gegevensverstrekking aan buitenlandse partners in het bijzonder.

Wel valt er iets te zeggen over de potentie die de wet heeft. Voor de onderdelen in de Tijdelijke wet waarvan wel gebruik kon worden gemaakt, geldt dat deze een positieve bijdrage hebben geleverd aan de snelheid en wendbaarheid van de diensten en daarmee de bescherming van de nationale veiligheid. Dat maakt dat er een positieve verwachting is voor de toepassing van de Tijdelijke wet en het antwoord dat deze wet biedt op de toenemende dreiging vanuit statelijke actoren met een offensief cyberprogramma tegen Nederland. Ook is een aantal knelpunten geïdentificeerd, dat wordt betrokken bij de herziening van de wet.

Ten aanzien van één aspect geldt dat niet gewacht kan worden op een wetswijziging. Zoals hiervoor toegelicht, is het werken met twee aparte verwervingsystemenregimes voor de toepassing van bulkinterceptie niet uitvoerbaar gebleken. Daarom willen wij verduidelijken dat het niet meer negatief filteren van streaming- en downloadverkeer, zoals dat in de Tijdelijke wet is vastgelegd, nu ook gaat gelden voor onderzoeken die niet vallen onder de Tijdelijke wet. Deze verduidelijking is noodzakelijk voor het wegnemen van operationele knelpunten van de diensten en voor het houden van zicht op dreigingen voor de bescherming van onze nationale veiligheid. Dit betekent dat de diensten niet-relevante gegevens blijven vernietigen, maar dat deze schifting niet in alle gevallen kan plaatsvinden op het eerste moment dat de diensten over de gegevensstroom kunnen beschikken. Het vernietigen van niet-relevante gegevens zal gaan gebeuren tijdens de verdere verwerking van de opbrengst van bulkinterceptie. We zullen deze maatregel niet eerder uitvoeren dan het eerstvolgende IVD-debat, waarin uw Kamer de gelegenheid heeft om hierover met ons in gesprek te gaan. Indien uw Kamer dat wenst, is er de mogelijkheid om een technische briefing over dit onderwerp te verzorgen.

Tot slot

De Tijdelijke wet vervalt van rechtswege vier jaar na de inwerkingtreding ervan. De ervaringen met de Tijdelijke wet worden doorlopend betrokken bij de herziening van de Wiv 2017, die op dit moment plaatsvindt. Hierover worden periodiek gesprekken gevoerd met de CTIVD en de TIB. Ook na deze invoeringstoets blijven de diensten de Tijdelijke wet gedurende de gehele looptijd evalueren en monitoren. Als de resultaten van de monitoring daar aanleiding toe

geven, houden we daar in de verschillende stadia van het wetgevingsproces rekening mee.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
F. Rijkaart

De minister van Defensie,
R.P. Brekelmans