



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 134/2025 van 11 december 2025

Betreft: advies op eigen initiatief met betrekking tot een voorstel van resolutie *betreffende het verwerpen van de Europese verordening inzake "Chat Control" (CSAM-verordening)* (CO-A-2025-203)

Trefwoorden: monitoring van elektronische communicatie – technieken voor de opsporing van strafbare feiten – seksueel misbruik van kinderen – eind-tot-eindversleuteling

Vertaling

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, met name de artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG* (hierna "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna "WVG");

Gelet op de adviesaanvraag van de heer Peter De Roover, voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers (hierna "de aanvrager"), ontvangen op 20 november 2025;

Brengt de Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit") op 11 december 2025 het volgende advies uit:

I. VOORWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Op 11 mei 2022 heeft de Europese Commissie een voorstel ingediend voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van regels ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen, ook wel bekend als "Chat Control"¹ (2022/0155 (COD)) (hierna "het voorstel voor een CSAM-verordening"). Op 16 november 2023 heeft het Europees Parlement zijn onderhandelingsstandpunt² over het voorstel voor een CSAM-verordening vastgesteld (hierna "het standpunt van het Europees Parlement"), waarin verschillende amendementen zijn opgenomen.
2. Op 13 februari 2024 heeft het Europees Comité voor gegevensbescherming ("de EDPB") een verklaring afgegeven over de wetgevende ontwikkelingen met betrekking tot het voorstel voor een CSAM-verordening (hierna "de verklaring van de EDPB") naar aanleiding van het standpunt van het Europees Parlement.
3. Op 20 november 2025 heeft de heer Peter De Roover, voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers, het advies van de Autoriteit gevraagd over een voorstel van resolutie *betreffende het verwerpen van de Europese verordening inzake "Chat Control" (CSAM-verordening)*, waarin de federale regering wordt verzocht "*zich in de Raad van de Europese Unie krachtig te verzetten tegen het voorstel van de Europese Commissie betreffende de CSAM-verordening*".
4. Overeenkomstig artikel 46, § 1, eerste lid, van het Reglement van interne orde van de Autoriteit, artikel 36.4 van de AVG en artikel 57.1.a) van de AVG bestaat de opdracht van de Autorisatie- en Adviesdienst van de Autoriteit er in de eerste plaats in adviezen uit te brengen over ontwerpen van normatieve teksten met betrekking tot gegevensverwerkingen die uitgaan van bevoegde nationale instellingen. Een voorstel van resolutie kan niet als een dergelijk normatief ontwerp worden beschouwd. In het onderhavige geval creëert noch wijzigt het betrokken voorstel van resolutie enige verwerking van persoonsgegevens (en regelt het deze dus evenmin).
5. Gelet op het belang en het gevoelige karakter van het voorstel voor een CSAM-verordening, beslist de Autoriteit niettemin het volgende advies uit te brengen.

¹ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van regels ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen, COM/2022/209 final, 11 november 2022, beschikbaar op <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0209>.

² Ontwerpwetgevingsresolutie van het Europees Parlement over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van regels ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen, 16 november 2023, beschikbaar op https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0364_NL.html.

II. ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

6. Het advies van de Autoriteit sluit aan bij het standpunt dat de EDPB (waarvan zij lid en belanghebbende is) heeft ingenomen in zijn verklaring.
7. De belangrijkste elementen van de verklaring van de EDPB³ zijn de volgende.

II.1. Cruciaal belang van de bestrijding van seksueel misbruik en erkenning van de verbeteringen die zijn aangebracht door het standpunt van het Europees Parlement

8. De EDPB benadrukt het cruciale belang van de bestrijding van seksueel misbruik van kinderen. Hij neemt kennis van de talrijke verbeteringen die het standpunt van het Europees Parlement heeft aangebracht ten opzichte van het voorstel voor een CSAM-verordening van de Europese Commissie. Deze verbeteringen omvatten met name de uitsluiting van "communicatie met eind-tot-eindversleuteling" (i.e. een proces van beveiligde communicatie waarbij gegevens worden versleuteld voordat ze naar een ander eindpunt worden verzonden) van het toepassingsgebied van de bevelen tot opsporing⁴ van pedopornografisch materiaal die door de bevoegde autoriteiten kunnen worden uitgevaardigd aan de aanbieders van relevante diensten van de informatiemaatschappij⁵ (hierna "aanbieders van diensten"), alsook de afschaffing van de verplichting voor de aanbieders van diensten om technologieën te gebruiken voor de opsporing van pedopornografisch materiaal in audio- of schriftelijke communicatie (waardoor de opsporingsbevelen worden beperkt tot communicatie van beelden en visuele inhoud). De aanbieders van diensten zouden de mogelijkheid behouden om zelf te bepalen welke technologische oplossingen zij wensen in te voeren⁶, op voorwaarde dat deze voldoen aan de beschermingswaarborgen waarin de toekomstige CSAM-verordening voorziet.⁷

II.2. Aanhoudende risico's van algemene monitoring

³ EDPB, Verklaring 1/2024 over de wetgevende ontwikkelingen met betrekking tot het voorstel voor een verordening tot vaststelling van regels ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen (*Statement 1/2024 on legislative developments regarding the Proposal for a Regulation laying down rules to prevent and combat child sexual abuse*), https://www.edpb.europa.eu/system/files/2024-02/edpb_statement_202401_proposal_regulation_prevent_combat_child_sexual_abuse_en.pdf.

⁴ Een opsporingsbevel is een bevel, geregeld door de artikelen 7 tot en met 11 van het voorstel voor een CSAM-verordening, dat door een bevoegde gerechtelijke of onafhankelijke administratieve autoriteit wordt uitgevaardigd aan een aanbieder van relevante diensten van de informatiemaatschappij, waarbij deze wordt gelast technische hulpmiddelen in te voeren om pedocrimineel materiaal op te sporen in de communicatie of bestanden van zijn gebruikers.

⁵ Artikel 2 (f) van het voorstel voor een CSAM-verordening definieert de "relevante diensten van de informatiemaatschappij" als "alle volgende diensten: i) een hostingdienst; ii) een interpersoonlijke communicatiedienst; iii) een appstore; iv) een internettoegangsdienst".

⁶ Overweging 4 van het voorstel voor een CSAM-verordening stelt het volgende: "Gelet op het snel veranderende karakter van de betrokken diensten en de technologieën die worden gebruikt om ze aan te bieden, moeten deze regels technologie-neutraal en toekomstbestendig zijn, zodat innovatie niet wordt belemmerd."

⁷ Overweging 26 van het voorstel voor een CSAM-verordening stelt het volgende: "Deze verordening laat de betrokken aanbieder derhalve de vrije keuze wat betreft de te gebruiken technologieën om op doeltreffende wijze aan opsporingsbevelen te voldoen, en mag niet worden opgevat als een aansporing of ontmoediging om een bepaalde technologie te gebruiken, mits de technologieën en begeleidende maatregelen voldoen aan de voorschriften van deze verordening."

9. Ondanks deze positieve ontwikkelingen ten opzichte van het voorstel voor een CSAM-verordening van de Europese Commissie, herinnert de EDPB er in zijn verklaring aan dat het standpunt van het Europees Parlement nog steeds een aanzienlijk risico inhoudt van **willekeurige en algemene monitoring van particuliere communicatie**.

10. De EDPB uit de volgende voornaamste bezorgdheden:

- **Criteria voor de uitvoering van opsporingsbevelen:**

Het standpunt van het Europees Parlement doet onzekerheid ontstaan over de wijze waarop opsporingsbevelen moeten worden uitgevaardigd en gericht. Er zijn geen relevante criteria vastgesteld om te waarborgen dat deze bevelen daadwerkelijk worden beperkt tot personen die mogelijk betrokken zijn bij de uitwisseling van pedopornografisch materiaal. In dit stadium houdt de tekst het risico in dat het beoogde opsporingsmechanisme van toepassing is op alle burgers, in plaats van uitsluitend gericht te zijn op gebruikers ten aanzien van wie de rechtshandhavingsautoriteiten beschikken over "redelijke gronden om te vermoeden" dat zij pedopornografisch materiaal uitwisselen. Bovendien omschrijft het standpunt van het Europees Parlement niet duidelijk de voorwaarden waaronder het bestaan van dergelijke redelijke gronden kan worden vastgesteld, die aanleiding geven tot het uitvoeren van opsporingsbevelen.

- **Opsporingsbevelen voor de opsporing van nieuw materiaal met betrekking tot seksueel misbruik van kinderen:**

De EDPB is van mening dat opsporingsbevelen moeten worden beperkt tot de opsporing van "bekend materiaal met betrekking tot seksueel misbruik van kinderen" (i.e. materiaal dat eerder is opgespoord en bevestigd als pedopornografisch materiaal). Opsporingsbevelen in verband met "nieuw materiaal met betrekking tot seksueel misbruik van kinderen" (i.e. materiaal dat niet eerder is opgespoord) zijn problematisch vanwege de aanzienlijke foutenpercentages van de technologieën die worden gebruikt om dit nieuwe materiaal op te sporen (met het risico op valse positieven). Het is van essentieel belang om het risico te beperken dat deze bevelen personen treffen die waarschijnlijk niet betrokken zijn bij misdrijven in verband met pedopornografisch materiaal.

- **Eind-tot-eindversleuteling:**

Versleuteling is een cruciaal instrument om de vertrouwelijkheid van elektronische communicatie te waarborgen. Elke maatregel die ertoe strekt het gebruik ervan te beperken, aanbieders van diensten te verplichten gegevens van elektronische communicatie te verwerken voor andere doeleinden dan de levering van hun dienst, of communicatie proactief door te geven

aan derden, dreigt het aanbod van dergelijke versleutelingsdiensten te doen afnemen, waardoor de rol van versleuteling wordt verzwakt, de grondrechten worden aangetast en het vertrouwen in digitale diensten afneemt.

11. Uit deze essentiële elementen blijkt dat de Autoriteit zich in wezen aansluit bij het standpunt dat de aanvrager in zijn voorstel van resolutie heeft ingenomen met betrekking tot de risico's van het voorstel voor een CSAM-verordening.

12. De bestrijding van seksueel misbruik van kinderen is een absolute prioriteit.

De Autoriteit is echter van mening dat **de in het voorstel voor een CSAM-verordening beoogde mechanismen in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel en een ernstige aantasting vormen van het grondrecht op privacy:**

- **Ondoeltreffendheid van de huidige technische oplossingen:**

Opsporingsbevelen kunnen, gelet op de huidige stand van de technische oplossingen, niet worden beschouwd als passende maatregelen om het nagestreefte doeleinde te bereiken, vooral niet voor het opsporen van nieuw materiaal met betrekking tot seksueel misbruik van kinderen.⁸ In de praktijk blijken ze ondoeltreffend te zijn, aangezien het bijvoorbeeld mogelijk is ze te omzeilen door een afbeelding zodanig te wijzigen dat deze aan de opsporingssystemen kan ontsnappen. Hierdoor zou slechts een beperkt aantal daders van misdrijven worden gesignaleerd (valse negatieven). Omgekeerd kunnen afbeeldingen ook worden aangepast om valse positieven te genereren, waardoor onschuldige gebruikers worden gesignaleerd voor misdrijven die zij niet hebben gepleegd.⁹ Deze fouten kunnen ertoe leiden dat onschuldige personen bij het EU-centrum¹⁰ worden gemeld zodra "potentieel" online seksueel misbruik van kinderen wordt opgespoord.¹¹ Het EU-centrum zou deze mogelijke valse meldingen in voorkomend geval doorgeven aan de bevoegde nationale autoriteiten, wat zou leiden tot een verlies aan betrouwbaarheid van het opsporingsproces en een verhoogd risico op een onevenredige aantasting van de grondrechten.

⁸ Zie overweging 10, § 2, van dit advies; gezamenlijk advies EDPB-EDPS 04/2022, beschikbaar op https://www.edpb.europa.eu/system/files/2022-07/edpb_edps_jointopinion_202204_csam_en_0.pdf, p. 21, § 60.

⁹ Zie de open brief van 29 augustus 2024 over het standpunt van wetenschappers en onderzoekers, beschikbaar op: https://homes.esat.kuleuven.be/~preneel/Open_letter_CSAR_aug24_still_unacceptable.pdf, p. 3.

¹⁰ EU-centrum ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen.

¹¹ Artikel 12 van het voorstel voor een CSAM-verordening: "1. Wanneer een aanbieder van hostingdiensten of een aanbieder van interpersoonlijke communicatiediensten op een andere wijze dan door middel van een overeenkomstig deze verordening uitgevaardigd verwijderingsbevel kennis neemt van informatie die duidt op potentieel online seksueel misbruik van kinderen via zijn diensten, dient hij hierover tijdig een melding in bij het EU-centrum overeenkomstig artikel 13. Hij doet dit aan de hand van het overeenkomstig artikel 39, lid 2, ingestelde systeem."

- **Algemene en onevenredige monitoring:**

De voorwaarden voor het uitvaardigen van bevelen zoals voorzien in het voorstel voor een CSAM-verordening, die in algemene bewoordingen zijn geformuleerd¹² (bijvoorbeeld opsporingsbevelen die van toepassing zijn op een volledige communicatiedienst in plaats van op specifieke en verdachte gebruikers; de bewaring gedurende 24 maanden van al het opgespoorde pedopornografische materiaal (ongeacht of het om bekend of nieuw materiaal gaat), enz.)¹³, zouden leiden tot een bijzonder breed opsporingsgebied. In de praktijk zouden overheidsinstanties onbeperkte toegang hebben tot de digitale inhoud van alle gebruikers van interpersoonlijke communicatiediensten, waardoor een aanzienlijk aantal personen zou worden blootgesteld aan een inbreuk op hun grondrechten. Een dergelijke aanpak zou leiden tot een globale en onevenredige monitoring van alle elektronische uitwisseling binnen de Europese Unie en de EER¹⁴. De monitoring die hieruit zou voortvloeien, zou inherent algemeen en ongedifferentieerd zijn in verhouding tot het nagestreefde doeleinde. Bovendien zal het gebruik van algemene en onnauwkeurige termen om te bepalen of een opsporingsbevel noodzakelijk is, leiden tot rechtsonzekerheid en tot aanzienlijke verschillen¹⁵ in de concrete uitvoering van het voorstel voor een CSAM-verordening. Ten slotte kan het besef dat persoonlijke communicatie aan systematische monitoring kan worden onderworpen, ook de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting beperken en individuen aanzetten tot zelfcensuur, uit vrees voor represailles.¹⁶

- **Risico op functieverhuizing ("function creep"):** Hoewel het voorstel voor een CSAM-verordening zich momenteel richt op het delen van pedopornografisch materiaal, roept de invoering van een algemeen systeem voor het scannen van de inhoud van apparaten van burgers van de Europese Unie en de EER grote bezorgdheid op. Een dergelijke technologie zou gemakkelijk kunnen worden uitgebreid naar alle inhoud die op die apparaten is opgeslagen, en zou kunnen worden gebruikt voor andere categorieën van inhoud (bijvoorbeeld om inhoud in verband met terroristische propaganda op te sporen), zonder dat een effectieve democratische controle gewaarborgd is.

Het voorstel voor een CSAM-verordening houdt aldus het risico in dat autoritaire regimes deze methode vervolgens zouden kunnen gebruiken om op grote schaal inhoud te identificeren die kritisch staat tegenover hun regering. Een dergelijk gebruik zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot het opstellen van lijsten van journalisten, mensenrechtenverdedigers en oppositieleden die

¹² Zie overweging 10, § 1, van dit advies.

¹³ Gezamenlijk advies EDPB-EDPS 04/2022, *op. cit.*, p. 20, § 53.

¹⁴ De Europese Economische Ruimte, inclusief IJsland, Liechtenstein en Noorwegen.

¹⁵ Gezamenlijk advies EDPB-EDPS 04/2022, *op. cit.*, p. 16, § 37.

¹⁶ Gezamenlijk advies EDPB-EDPS 04/2022, *op. cit.*, p. 20, § 55.

dergelijke inhoud verspreiden. Het voorstel voor een CSAM-verordening zou zo niet-democratische regimes een operationeel instrument voor massamonitoring kunnen verschaffen.¹⁷

13. Gelet op de bovengenoemde elementen wordt het grondrecht op privacy dan ook ernstig aangetast door het **intrinsiek ingrijpende karakter** van de mechanismen waarin het voorstel voor een CSAM-verordening voorziet. Deze inmenging vloeit met name voort uit de mogelijkheid voor de autoriteiten om op algemene wijze toegang te krijgen tot de inhoud van de communicatie van alle gebruikers van aanbieders van diensten in de Europese Unie en de EER-landen, alsook uit de foutenpercentages die inherent zijn aan de gebruikte technologieën.
14. De Autoriteit is ook van mening dat **het voorstel voor een CSAM-verordening de voorkeur moet geven aan gerichte en evenredige maatregelen, waarbij eind-tot-eindversleuteling wordt gehandhaafd**, overeenkomstig de verklaring van de EDPB en de standpunten van de wetenschappelijke gemeenschap.¹⁸
15. Daarentegen voorziet het voorstel voor een CSAM-verordening in de opsporing van pedopornografisch materiaal rechtstreeks op het apparaat van de gebruiker ("*client-side scanning*"). Deze methode bestaat erin berichten of bestanden op het niveau van het apparaat te analyseren, hetzij vóór verzending (i.e. vóór de versleuteling), hetzij na ontvangst van het bericht (i.e. na de ontsleuteling). In de praktijk omzeilt een dergelijke methode de eind-tot-eindversleuteling, aangezien de inhoud wordt geïnspecteerd nog vóór zij wordt beschermd. Zo zou bijvoorbeeld opsporingssoftware worden geïntegreerd in een berichtenapplicatie om de inhoud van gesprekken te onderzoeken en automatisch elk als verboden aangemerkt element door te sturen naar de bevoegde autoriteiten. Zodra de inhoud toegankelijk wordt voor een andere partij dan de afzender of de ontvanger, verdwijnt de bescherming die door de versleuteling wordt geboden. Het behoud van eind-tot-eindversleuteling blijft echter essentieel om de vertrouwelijkheid van elektronische communicatie te waarborgen.¹⁹
16. De door het voorstel voor een CSAM-verordening voorgestelde maatregelen waarborgen geen vertrouwelijkheid van de communicatie en vormen derhalve een ernstige inbreuk op de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna "HGEU")²⁰ en op artikel 8 van

¹⁷ Gezamenlijk advies EDPB-EDPS 04/2022, *op. cit.*, p. 11, § 10.

¹⁸ Zie de open brief van 29 augustus 2024 over het standpunt van wetenschappers en onderzoekers, *op. cit.*

¹⁹ Zie de open brief van 29 augustus 2024 over het standpunt van wetenschappers en onderzoekers, *op. cit.*

²⁰ Artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: "*Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie.*"

Artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: "*Eenieder heeft recht op bescherming van de hem betreffende persoonsgegevens.*"

het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens²¹ (hierna "EVRM"). De bestaande veiligheidswaarborgen vormen essentiële elementen bij de beoordeling of sprake is van een fundamentele inbreuk op de artikelen 7 en 8 van het HGEU, alsook op artikel 8 van het EVRM.²² Wanneer een aantasting van een grondrecht aan de orde is, zoals hier het geval is, moeten dergelijke veiligheidsmaatregelen een compenserende rol vervullen teneinde de evenredigheid van de inmenging te waarborgen. In het voorliggende geval dragen de beoogde mechanismen er echter toe bij dat de bestaande veiligheidsmaatregelen worden verzwakt, waardoor zowel de bescherming van de versleuteling als de vertrouwelijkheid van de communicatie in het gedrang komen.²³

17. Bij wijze van conclusie is de Autoriteit van oordeel dat het voorstel voor een CSAM-verordening, gelet op zijn ingrijpende karakter en zijn onverenigbaarheid met het evenredigheidsbeginsel, in zijn huidige vorm niet kan worden aangenomen zonder een grondige herziening die ertoe strekt de vertrouwelijkheid van de communicatie en de effectieve bescherming van de grondrechten van de betrokkenen te waarborgen.

Voor de Autorisatie- en Adviesdienst,
(get.) Alexandra Jaspar, Directeur

²¹ Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens: "*Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.*"

²² Gezamenlijk advies EDPB-EDPS 04/2022, *op. cit.*, p. 11, § 13.

²³ Gezamenlijk advies EDPB-EDPS 04/2022, *op. cit.*, p. 11, § 10.