

Vergaderjaar 2013–2014

33 896

EU-voorstel: Commissiemededeling over de rol van Europa bij het vormgeven van de toekomst van internetgovernance COM(2014)72¹

B

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 28 april 2014

In hun gezamenlijke vergadering van 25 maart 2014 hebben de vaste commissies voor Economische Zaken² en voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad³ kennisgenomen van het BNC-fiche bij de mededeling van de Europese Commissie inzake internetbeleid en -governance.⁴ De leden van de **PVV**-fractie en de **SP**-fractie hebben naar aanleiding hiervan de Minister van Economische Zaken op 2 april 2014 een aantal vragen gesteld.

De Minister heeft op 28 april 2014 gereageerd.

De commissies brengen bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier voor dit verslag,
K. van Dooren

¹ Zie dossier E1400005 op www.europapoort.nl

² Samenstelling Economische Zaken:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD) (*voorzitter*), Terpstra (CDA), Sylvester (PvdA), Essers (CDA) Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Elzinga (SP), Huijbregts-Schiedon (VVD), Koffeman (PvdD), Reuten (SP), Schaap (VVD), Flierman (CDA), Hoekstra (CDA), Van Boxtel (D66), Backer (D66), Vos (GL), De Lange (OSF), Schrijver (PvdA), Postema (PvdA), Vlietstra (PvdA) (*vice-voorzitter*), Van Strien (PVV), Faber-van de Klashorst (PVV), Ester (CU), Bröcker (VVD), Beckers (VVD), Van Beek (PVV), Gerkens (SP), Koning (PvdA)

³ Samenstelling Immigratie en Asiel / JBZ-Raad:

Holdijk (SGP), G.J. de Graaf (VVD), Slagter-Roukema (SP), Franken (CDA), Witteveen (PvdA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Strik (GL), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA) (*voorzitter*), Beckers (VVD), Beuving (PvdA), Schrijver (PvdA), M. de Graaff (PVV) (*vice-voorzitter*), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Huijbregt-Schiedon (VVD), Swagerman (VVD), Gerkens (SP)

⁴ COM(2014)72. Zie ook dossier E140005 op de Europapoort.

BRIEF VAN DE VOorzITTERS VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL / JBZ-RAAD

Aan de Minister Economische Zaken

Den Haag, 2 april 2014

In hun gezamenlijke vergadering van 25 maart 2014 hebben de commissies voor Economische Zaken en Immigratie en Asiel / JBZ-Raad kennisgenomen van het BNC-fiche bij de mededeling van de Europese Commissie inzake internetbeleid en -governance.⁵ De leden van de **PVV**-fractie en de **SP**-fractie wensen de regering naar aanleiding hiervan een aantal vragen te stellen.

In het BNC-fiche is onder het kopje algemene opmerkingen als volgt te lezen: «Voorop staat dat Nederland het doel van de mededeling van de Commissie volledig onderschrijft om het multistakeholder model van internet governance te versterken en Europa zoveel mogelijk met één stem te laten spreken in de internationale internet governance arena. Daarbij moet de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de EU in het externe optreden wel worden gerespecteerd.» De leden van de fractie van de **PVV** verzoeken de regering om aan te geven wat er bedoeld wordt met «de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de EU in het externe optreden». Welke bevoegdheden betreft dit? En hoe ligt de verdeling?

De regering is blijkens het BNC-fiche voorstander van het principe dat zelfregulering op het internet ondersteund moet blijven en de voorkeur verdient boven regulering. In deze context wordt het woord «voorkeur» gebruikt. Hieruit kan men concluderen dat het principe onderhandelbaar is. De vraag van de leden van de **PVV**-fractie aan de regering is dan ook hoe hard dit principe is: in hoeverre is zelfregulering onderhandelbaar? De leden van de **SP**-fractie wensen van de regering een nadere uitleg te krijgen wat met zelfregulering wordt bedoeld. Deze leden zijn voorts benieuwd te vernemen op welk terrein volgens de regering zelfregulering de voorkeur boven regulering heeft: technisch, inhoudelijk, bestrijding cybercrime?

Ook wordt het beginsel genoemd dat de rechten die offline gelden, ook online dienen te worden beschermd, zoals bevestigd door VN-resolutie A/RES/68/167 van 18 december 2013. Is het niet zo, vragen de leden van de fractie van de **PVV** zich af, dat alle handelingen, of die nu online of offline zijn, onder de huidige wet- en regelgeving vallen? Dat geldt toch ook voor het instrument internet? Wat zou er in dat kader dan gewijzigd moeten worden?

De leden van de **PVV**-fractie willen daarnaast weten of de regering de stelling van de Europese Commissie deelt om een koppeling van het internet aan de mensenrechten te bewerkstelligen. Zo ja, wat is daarvan de reden?

De leden van de fractie van de **SP** constateren dat de regering een grote rol ziet weggelegd voor de civil society als het gaat om het behartigen van de belangen van gebruikers. De ervaring leert echter dat de end users van het internet onwetend zijn over deze processen maar wel geconfronteerd worden met de gevolgen. De aan het woord zijnde leden willen op dit punt graag een reactie van de regering. Ook wensen zij te vernemen hoe

⁵ COM(2014)72. Zie ook dossier E140005 op de Europapoort.

de regering de end user bij de discussie denkt te betrekken, gelet op het feit dat het vaak kleinere belangenorganisaties zijn die de civil society vertegenwoordigen en awareness onder de end user bovendien laag is.

De regering stelt in het BNC-fiche voorts dat Nederland pal staat voor het behoud, de versterking en het vergroten van het draagvlak van het multistakeholder model voor internet governance en dit standpunt ook in de toekomst zal blijven uitdragen. Hoe ziet de regering in dat verband, zo vragen de leden van de **PVV**-fractie, mede namens de leden van de **SP**-fractie, het standpunt van de Europese Commissie voor het doorvoeren van segregatie van rollen waarbij zij de beleidstaak volledig aan zichzelf toe-eigent, en de private sector en het maatschappelijk middenveld enkel het uitvoeren van de technische en economische aspecten toebedeelt?

De regering wil het Internet Governance Forum (IGF) versterken en is van mening dat het IGF tastbare resultaten zou moeten opleveren, echter niet in de vorm van bindende afspraken. De regering concludeert tegelijkertijd dat mondiale afspraken inzake internet governance hard nodig zijn. De leden van de fractie van de **SP** zijn benieuwd naar een reactie van de regering op de vraag of het dan niet juist beter zou zijn om het IGF wel dat mandaat mee te geven.

Nederland wil zich inzetten voor het verder internationaliseren van ICANN en wil ook de rol van de overheden binnen ICANN versterken. ICANN is een non-profit organisatie. Blijft dit zo? Zijn er al overheden die een rol spelen in deze organisatie? Zo ja, welke overheden zijn dit en wat is hun rol daarin? Welke overheden zouden er nog meer een rol in moeten spelen, waaruit zou die rol bestaan, en op welke wijze kan die rol worden versterkt? En tot slot, is het juridisch mogelijk dat overheden een rol spelen binnen ICANN? Zo ja, op welke wet- en regelgeving is dat gebaseerd? De leden van de fractie van de **PVV**, gesteund door de leden van de fractie van de **SP**, willen ook deze vragen graag beantwoord zien.

De commissies vernemen graag binnen vier weken een reactie op de bovengenoemde punten.

Voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
E.M. Kneppers-Heynert

Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad,
G. ter Horst

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 april 2014

Op 2 april 2014 heb ik schriftelijke vragen (kenmerk 154682.02u) ontvangen van de leden van de PVV-fractie en van de SP-fractie naar aanleiding van het BNC-fiche bij de mededeling van de Europese Commissie inzake internetbeleid en governance. Graag ga ik hierbij op deze vragen in.

De leden van de PVV-fractie vroegen wat er bedoeld wordt met «de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de EU in het externe optreden», met name welke bevoegdheden dit betreft en hoe de verdeling ligt.

Bij extern optreden gaat het om wie – de EU, de lidstaten alleen, of de EU en de lidstaten samen – bevoegd is om bijvoorbeeld namens de EU internationaal het woord te voeren of te onderhandelen. Ten algemene geldt dat de Europese Unie alleen extern mag optreden, wanneer zij daartoe exclusief bevoegd is of wanneer zij intern EU een bevoegdheid heeft uitgeoefend. Daarbij is ook relevant wat de positie is van de EU in internationale organisaties.

De bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten volgt uit het Verdrag van Lissabon, de Europese regelgeving en de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU. Internet en telecommunicatie zijn een onderdeel van de interne markt. Op basis van artikel 4, tweede lid, Verdrag betreffende de Werking van de EU is dit een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten. Echter, de onderwerpen op dit vlak die volledig geharmoniseerd zijn door EU regelgeving, behoren wel weer tot de exclusieve bevoegdheid van de EU. Daarnaast is relevant wat de positie van de EU is in internationale organisaties. Voor telecommunicatie is dat helder belegd: hier heeft de EU een waarnemersstatus in de International Telecommunications Union. Voor het internet echter, is dit niet duidelijk, er is immers geen internationale organisatie voor het internet. Het internet is een product van zelfregulering (zie het antwoord op vraag 2).

De SP vroeg wat wordt bedoeld met zelfregulering en op welk terrein zelfregulering de voorkeur heeft boven regulering bijvoorbeeld technisch, inhoudelijk of in het kader van bestrijding cybercrime?

Het internet is ontstaan als product van gezamenlijke inspanning van researchinstituten, bedrijven, maatschappelijke organisaties en standaardisatie-instituten die samen op gelijke voet, consensusgericht naar oplossingen toewerken, beter bekend als het multistakeholdermodel. Een dergelijke vorm van zelforganisatie is niet uniek. Het zijn de schaal (mondiaal) en de omvang (aantal actoren) bij het internet die het multistakeholdermodel bijzonder maken. In de praktijk houden internetorganisaties en het bedrijfsleven niet alleen het internet in stand. Zij werken ook gezamenlijk aan de verdere evolutie en schaalvergroting van het internet, die innovatie en de ontwikkeling van nieuwe diensten voeden.

Dat wil niet zeggen dat de overheid niet betrokken is bij het internet. Het multistakeholdermodel veronderstelt immers dat ook de overheid aan tafel kan zitten. Dat gebeurt dan ook in de praktijk. Wat de rol van de overheid op en in het internet nu precies is of moet zijn, is echter de kernvraag achter alle internationale discussies over internet governance.

De overheid is en blijft immers de enige actor die beslissingen die publieke belangen betreffen legitiem kan maken, maar staat deze nu boven of naast de stakeholders in het multistakeholdermodel? Dit is een vraag waarover niet zomaar internationale overeenstemming is, ook omdat ieder land of regio een andere invulling geeft aan publieke belangen en de rol van de overheid daarin.

Het kabinet heeft -net als alle andere Westerse landen- het standpunt dat het multistakeholdermodel in tact moet blijven en zich verder moet kunnen ontwikkelen. Nederland is om die reden geen voorstander van het onder overheidscontrole brengen van het internet als zodanig, bijvoorbeeld via een internetverdrag. Het met alle relevante (multi)stakeholders komen tot wereldwijd aanvaarde internetprincipes kan Nederland juist weer wel steunen. Niettemin is het belangrijk dat de juiste randvoorwaarden goed worden geborgd en daar is zeker een rol voor de overheid weggelegd. Nederland ziet een rol voor de overheid onder andere voor cybercrime en cybersecurity, staatsveiligheid, privacy, mensenrechten, maar ook economische principes als eerlijke concurrentie (mededinging) en netneutraliteit. Niet voor niets maakt Nederland (en andere landen) beleid op al die deelonderwerpen. Steeds is dat beleid een combinatie van internationale afspraken, regelgeving en zelfregulering.

De PVV vroeg hoe hard het principe van zelfregulering op het internet is en in hoeverre zelfregulering onderhandelbaar is.

Zie hiervoor het antwoord op voorgaande vraag.

De PVV vroeg om een bevestiging dat alle handelingen, of die nu online of offline zijn, onder de huidige wet- en regelgeving vallen. Daarnaast werd de vraag gesteld of dit ook voor het instrument internet gold. En indien zo, wat zou er in dat kader dan gewijzigd moeten worden?

Uitgangspunt van VN-resolutie A/RES/68/167 van 18 december 2013 is inderdaad dat alle handelingen, of die nu online of offline zijn, onder de huidige wet- en regelgeving vallen. Het principe ligt dus vast, maar de uitvoering is niet eenvoudig (voor de reden zie het antwoord op vraag 2). Over de vraag hoe online rechten op een zo effectief mogelijke manier in (inter)nationale wetgeving en beleid kunnen worden verankerd, heeft de Minister van Buitenlandse Zaken recentelijk advies gevraagd aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken. U zult over de uitkomsten geïnformeerd worden.

De PVV wilde weten of de stelling van de Europese Commissie om een koppeling van het internet aan de mensenrechten te bewerkstelligen wordt gedeeld. Zo ja, wat is daarvan de reden?

De regering onderschrijft deze koppeling en geeft hiermee uitvoering aan het beginsel dat rechten die offline gelden ook online dienen te worden beschermd, zoals bevestigd door VN-resolutie A/RES/68/167 van 18 december 2013.

De SP vroeg om een reactie op de constatering dat de end users van het internet onwetend zijn over deze processen van het internet governance, maar wel geconfronteerd worden met de gevolgen. Daarnaast werd gevraagd naar de wijze waarop end users bij de discussie worden betrokken, gelet op het feit dat het vaak kleinere belangenorganisaties zijn die de civil society vertegenwoordigen en awareness onder de end users bovendien laag is.

Het internet governance veld is uiterst complex, juist ook omdat het multistakeholdermodel ruimte maakt voor vele belanghebbenden, met verschillende achtergronden en belangen, in het veld. Het kabinet bereidt zich voor op de internationale discussies door vooraf en achteraf zoveel mogelijk verschillende partijen inclusief eindgebruikers te betrekken, bijvoorbeeld in de vorm van mondelinge of schriftelijke (online)consultatie of door financiële ondersteuning voor deelname aan belangrijke conferenties (voorbeeld: jaarlijks gaan twee studenten mee naar het mondiale Internet Governance Forum). Het Nederlandse Internet Governance Forum dat jaarlijks in een multistakeholder setting bijeenkomt om het mondiale Internet Governance Forum voor te bereiden, staat nadrukkelijk open voor iedereen. Hetzelfde geldt voor de voorbereiding van de FreedomOnline Coalitie. Niettemin zal het zo zijn dat de eindgebruiker vaak vertegenwoordigd wordt door een belangenorganisatie.

De PVV vroeg, mede namens de SP, hoe Nederland zich sterk kan maken voor het multistakeholdermodel gegeven de observatie van PVV en SP dat het standpunt van de Europese Commissie is gericht op het doorvoeren van segregatie van rollen waarbij zij de beleidstaak volledig aan zichzelf toe-eigent, en de private sector en het maatschappelijk middenveld enkel het uitvoeren van de technische en economische aspecten toebedeelt.

Ik deel de observatie van deze leden dat de Europese Commissie hier een segregatie van rollen zou voorstaan niet. Het tegendeel is waar. De Commissie heeft uitdrukkelijk gesteld de genoemde stakeholders te willen betrekken bij het uitstippelen van toekomstig Europees beleid op het gebied van internet governance, ook de Europese Commissie is dus voorstander van het versterken van het multistakeholdermodel. De Commissie stelt nu voor dat overlegmodel op Europees niveau te introduceren. Op nationaal niveau is daar met deze vorm van samenwerking al ervaring opgedaan. Zo ook in Nederland, waar het Nederlands Internet Governance Forum (NL IGF) als nationaal multistakeholder overlegplatform voor internet governance jaarlijks het mondiale Internet Governance Forum voorbereidt. De vraag is wat de toegevoegde waarde van een equivalent georganiseerd vanuit Brussel is, gegeven de hoeveelheid nationale en zelfs Europese overlegorganen die er al zijn. Het kabinet heeft zich dan ook in het BNC-fiche op het standpunt gesteld dat Nederland liever de voorkeur geeft aan de inbreng van (reeds bestaande) nationale en regionale Internet Governance Fora.

De SP vroeg om een reactie op de suggestie om het IGF een mandaat mee te geven om mondiale afspraken inzake internet governance tot stand te brengen.

Het Internet Governance Forum (IGF) is het mondiale overlegplatform over vraagstukken rond internet governance en wordt gezien als agendazettend. Het IGF verzamelt jaarlijks een zeer grote hoeveelheid internationale stakeholders, maar is geen besluitvormend orgaan. Het IGF moet in organisatorisch en financieel opzicht verbeterd worden wil het een grotere rol van betekenis spelen in de internet governance discussies dan het nu heeft. Het IGF heeft nog een mandaat tot 2015. Binnen de VN moet besloten worden over voortzetting. De meerderheid van de Westerse landen, waaronder Nederland, en de private sector willen dat het IGF een nieuw mandaat krijgt. In VN-kader zijn er concrete aanbevelingen gedaan om het IGF te verbeteren en dat verdient nu opvolging. Nederland vindt het daarbij van belang dat het IGF ook beter gaat samenwerken met andere relevante internet-gerelateerde organisaties.

De PVV, gesteund door SP, vroeg of ICANN een non-profit organisatie zal blijven tegen de achtergrond van het verder internationaliseren van ICANN en het versterken van de rol van de overheden binnen ICANN. Ook werd gevraagd of er al overheden een rol spelen in deze organisatie en zo ja, welke overheden dit zijn en wat hun rol in de organisatie precies is. Vervolgens werden vragen gesteld over welke overheden een rol zouden moeten spelen in ICANN, waaruit die rol zou moeten bestaan en op welke wijze die rol versterkt kan worden. Tenslotte werd de vraag gesteld of het juridisch mogelijk is dat overheden een rol spelen binnen ICANN en zo ja op welke juridische basis.

De verwachting is inderdaad dat de juridische status van ICANN als not-for-profit-organisatie blijft zoals deze is. Besluitvorming binnen ICANN vindt immers plaats via het multistakeholdermodel, waar Nederland en Westerse landen grote waarde aan hechten. Van belang is dat ICANN binnen die positie verder internationaliseert (meer landen betreft) en de relatie met overheden verder gaat verduidelijken.

Overheden hebben een plek in ICANN via het Governmental Advisory Committee (GAC). Meer dan 100 overheden, inclusief Nederland, zijn lid van het GAC. Dit zijn nu vrijwel allemaal overheden van landen met een behoorlijk «aandeel» in het internet. Dit comité komt bijeen op iedere ICANN-bijeenkomst, en adviseert het bestuur van ICANN over zaken die het publieke belang aangaan. Het gaat dan over het werkteerrein van ICANN: het uitgeven van domeinnamen. Het gaat bijvoorbeeld om afspraken waaraan ICANN zich moet houden bij de delegatie en redelegatie van landencodes zoals.nl.

De rol van de overheden binnen ICANN is in lijn met het multistakeholdermodel: consensusgerichte samenwerking. Nederland wil het GAC op drie manieren versterken: Het GAC dient wat Nederland betreft verder te professionaliseren om sneller en gericht invloed uit te oefenen op de vele beleidsprocessen binnen ICANN. Nederland financiert hiertoe, samen met Brazilië en Noorwegen het secretariaat van het GAC. Ten tweede moet wat Nederland betreft het ledental binnen de GAC vergroot worden door actiever landen, met name ontwikkelingslanden, te gaan betrekken. Tenslotte is Nederland voorstander van het wijzigen van het reglement van ICANN om te zorgen dat het advies van het GAC zwaarder weegt. Een optie daarbij is vast te leggen dat het ICANN-bestuur een unaniem GAC-advies alleen kan verwerpen met een tweederde meerderheid van stemmen.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp