

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 18.6.2009
COM(2009) 277 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

Internetgovernance: de volgende stappen

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Internetgovernance: de volgende stappen

1. INLEIDING

Internetgovernance is sinds midden jaren negentig het onderwerp van internationale discussies waarbij de EU het voortouw heeft genomen en essentiële overheidsbeleidskwesties aan de orde heeft gesteld waarover een gedachtewisseling tussen de EU-lidstaten en met internationale partnerlanden wenselijk is.

Gezien de mate waarin het internet het leven en de werkomgeving van miljoenen Europese burgers heeft veranderd, is internetgovernance nog steeds een cruciale politieke prioriteit. Met een aandeel van iets meer dan 7% van de wereldbevolking is de EU goed voor 19% van de internetgebruikers wereldwijd¹. Het internet is niet meer weg te denken uit de handel, het onderwijs, sociale diensten en de dagelijkse sociale interacties. Interacties tussen mensen worden steeds meer aangevuld door interacties tussen machines – het zogenoemde "internet van de dingen" – die belangrijke activiteiten ondersteunen zonder dat we ons ervan bewust zijn dat het internet er aan te pas komt.

2. WAAROM IS INTERNETGOVERNANCE ZO BELANGRIJK?

In de afgelopen twintig jaar heeft het internet een enorme impact gehad op de maatschappij. Reeds midden jaren negentig is wat ooit een kleinschalig wetenschappelijk onderzoeksnetwerk was, uitgegroeid tot een mondiaal communicatieplatform. Sindsdien worden regeringen steeds meer geconfronteerd met allerlei aspecten van het overheidsbeleid: zij moeten bijvoorbeeld garanderen dat hun burgers het internetpotentieel ten volle kunnen benutten, optreden tegen ongepaste of illegale inhoud, voorzien in passende maatregelen ter bescherming van de consument en juridische problemen in een toenemend geglobaliseerde onlinewereld aanpakken.

Het gebruik en de penetratie van het internet hebben met name in ontwikkelde landen zoals die van de EU dusdanige proporties aangenomen dat het een **kritische hulpbron** is geworden en dat iedere storing catastrofale gevolgen kan hebben voor maatschappij en economie. Hele bedrijfsmodellen gaan tegenwoordig uit van een vrijwel continue beschikbaarheid van internetconnectiviteit. Ook tal van regerings- en financiële diensten maken thans zo uitgebreid gebruik van het internet dat iedere belangrijke storing de toegang van de burger tot essentiële diensten ernstig kan bemoeilijken.

De meeste internetgebruikers in de EU hebben dan ook de legitieme verwachting dat "hun internet" betrouwbaar is. **In geval van een belangrijke nationale storing van hun internetdienst zullen gebruikers zich onvermijdelijk tot hun regeringen wenden** en niet

¹ <http://www.internetworldstats.com/stats7.htm>.

tot de diverse voor de coördinatie van hulpbronnen verantwoordelijke organisaties voor internetgovernance.

3. SUCCES VAN HET INTERNET

3.1. Een open en interoperabele architectuur

Het internet vindt zijn oorsprong in de onderzoeks- en de academische wereld. Besluiten over wat momenteel onder "governance" wordt verstaan, werden genomen door technici en wetenschappers. Dit heeft geresulteerd in een open en interoperabele architectuur die haar efficiëntie en betrouwbaarheid te danken heeft aan de verspreiding van intelligentie over het hele netwerk, wat later ten goede is gekomen aan miljoenen internetgebruikers. Zolang relatief eenvoudige protocollen in acht werden genomen, kon ieder netwerk met eender welk ander netwerk worden verbonden.

Dit maakte innovatie uit alle hoeken mogelijk, ook door individuele gebruikers en totaal nieuwe actoren die niet gehinderd werden door toegangsbarrières. Bovendien is het *gedistribueerde* karakter van het mondiale internet ook een essentiële veiligheidsgarantie omdat dit het risico dat een plaatselijke storing de rest van het verkeer hindert, verkleint.

Dankzij het succes van deze open en neutrale architectuur konden tal van andere actoren de aan het internet verbonden flexibiliteit en efficiëntie benutten om diensten te verlenen en het internet te gebruiken als platform voor hun eigen innovaties.

3.2. Leidende rol van de particuliere sector

Bij de uitbreiding van het internet van de academische wereld tot de hele maatschappij heeft met name de particuliere sector een leidende rol gespeeld door te zorgen voor de nodige investeringen, expertise en ondernemersinitiatief om een impuls te geven aan innovatie en de verspreiding van het internetgebruik in zijn huidige vorm. De particuliere sector is eigenaar en exploitant van het merendeel van de internationale basisinfrastructuurdiensten en nationale kabelnetwerken, en verstrekt de diverse diensten die het verkeer vergemakkelijken en beheren. Een groot deel van de technische voorschriften inzake de werking van het internet is opgesteld door de Internet Engineering Task Force (IETF), weer geen overheidsinstantie. Ook de toewijzing van IP-adressen op regionaal niveau gebeurt door particuliere instellingen, zoals RIPE NCC², een instelling die de Europese regio bestrijkt³. **De leidende rol van de particuliere sector draagt nog steeds bij tot de verwezenlijking van belangrijke doelstellingen van het overheidsbeleid en dient te worden gehandhaafd en ondersteund.**

3.3. Het multistakeholdermodel

Een verder aspect van internetgovernance dat heeft bijgedragen tot het huidige succes ervan, is het gebruik van multistakeholderprocessen om een consensus over beleidlijnen inzake internetgovernance te initiëren en te bereiken. Het forum voor internetgovernance ("Internet Governance Forum") is een goed voorbeeld van een dergelijk multistakeholderforum.

² Réseaux IP Européens Network Coordination Centre.

³ En behalve heel Europa ook Centraal-Azië en het Midden Oosten.

4. ROL VAN DE OVERHEID EN VERANTWOORDINGSPLICHT

Gezien het toenemende belang van het internet voor de hele maatschappij dient de overheid actiever betrokken te zijn bij de essentiële besluitvorming die ten grondslag ligt aan de ontwikkeling van het internet.

Voorts dient er rekening mee te worden gehouden dat de houding van de bevolking tegenover het concept van zelfregulering als gevolg van de financiële crisis veranderd is. Als het om kritische hulpbronnen gaat, ongeacht of het banksystemen of internetinfrastructuur en – diensten betreft, **wordt van de overheid begrijpelijkerwijze steeds meer verwacht dat zij de belangen van het publiek proactiever zal verdedigen dan in het verleden.**

Een afzijdige houding tegenover de ontwikkeling van praktijken inzake internationaal internetgovernance is derhalve **geen optie. Dit betekent echter niet dat de overheid een grotere rol moet toekomen bij het beheer van of de controle op de dagelijkse werking van het internet.**

De leidende rol van de particuliere sector bij de ontwikkeling en het dagelijkse beheer van het internet zoals we dat vandaag kennen, heeft vruchten afgeworpen. Zoals eerder opgemerkt **moet dit initiatief van de particuliere sector worden gehandhaafd.** Niet-gouvernementele belanghebbenden moeten echter rekening houden met de **legitieme verwachting** van internetgebruikers over de hele wereld – waarvan de meesten niet deelnemen aan of vertegenwoordigd zijn in fora voor internetgovernance – dat hun overheid ervoor zorgt dat de huidige of toekomstige governanceregelingen het **algemeen belang van de maatschappij in haar geheel** voor ogen houden, en niet worden ingegeven door kortzichtige commerciële of regionale belangen. **De leidende rol van de particuliere sector en een doeltreffend overheidsbeleid sluiten elkaar niet uit.** Een sterk en duidelijk kader voor het overheidsbeleid kan door de vaststelling van beleidsdoelstellingen die zullen worden verdedigd, en grenzen die niet mogen worden overschreden, ook bijdragen tot een voorspelbare investeringsvriendelijke omgeving. Hiertoe moet de overheid kunnen nagaan of deze beginselen in acht worden genomen en zijn particuliere instellingen voor het dagelijkse beheer van het internet verantwoording verschuldigd.

5. ROL VAN DE EU

Zoals hierboven vermeld heeft de EU van meet af aan het voortouw genomen bij de internationale discussies over het beheer van het internet. De eerste mededeling van de Commissie over dit onderwerp dateert van 1998⁴ en tijdens de Wereldtop over de informatiemaatschappij (WSIS) tussen 2003 en 2005 speelde de Europese Unie een leidende rol bij de discussies over internetbeheer. Voorts heeft de EU een actieve en invloedrijke rol gespeeld bij de internationale discussies rond de oprichting van de Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN)⁵ eind jaren 90 en bij de formulering van de doelstellingen voor de organisatie. In de mededeling van de Commissie van april 2000 - Organisatie en beheer van het Internet⁶ - en de resolutie van de Raad van 3 oktober 2000⁷

⁴ COM(98) 111 van 20.2.1998 'Internationale beleidskwesties met betrekking tot het beheer van het Internet' (gevolgd door latere mededelingen over hetzelfde onderwerp in hetzelfde jaar: COM(1998) 476 van 29.7.1998, en dan weer in 2000: COM(2000) 202 van 11.4.2000.

⁵ Zie punt 8.2.

⁶ COM(2000) 202.

⁷ PB C 293 van 14.10.2000, blz. 3.

wordt evenwel gesteld dat de doelstellingen van de Europese Unie inzake het beheer van domeinnamen niet volledig zijn bereikt, met name wat betreft:

- de aard van en nadere regelingen voor een evenwichtig en billijk overheidstoezicht op bepaalde activiteiten van de ICANN,
- de voorschriften voor de algemene domeinen, en met name het eigendomsrecht van gegevensbanken en de scheiding van de activiteiten van registers en registrators,
- de overdracht van het beheer van het "root server system" van het ministerie van Handel van de Verenigde Staten aan ICANN onder passend internationaal toezicht door overheidsinstanties.

Niet alle aspecten van deze vraagstukken zijn reeds op bevredigende wijze behandeld.

Wel zij gewezen op het succes van het EU-initiatief tot invoering van een eigen topniveaudomein ".eu": inmiddels zijn meer dan 3 miljoen EU-domeinnamen geregistreerd.

6. ONTWIKKELINGSPERSPECTIEF

De EU heeft steeds politieke prioriteit verleend aan de ontwikkelingsaspecten van internetgovernance en aan de noodzaak om de "digitale kloof" te dichten. Het eerste miljard internetgebruikers kwam grotendeels uit de ontwikkelde wereld. Het is dan ook niet verrassend dat de eerste governancebesluiten en -structuren meestal het werk waren van deelnemers uit ontwikkelde landen. Het volgende miljard gebruikers zal echter grotendeels uit ontwikkelingslanden komen. In alle toekomstige governanceregelingen dient dan ook rekening te worden gehouden met hun belangen.

7. BEGINSELEN VAN INTERNETGOVERNANCE

Uit de ervaring van de afgelopen 10 jaar is gebleken dat de beleidsaanpak die de EU inzake internetgovernance tot dusver heeft gevolgd, levensvatbaar is. De Commissie is van mening dat de EU verder aandacht moet hebben voor **de behoefte aan een veilig en stabiel mondiaal internet, de eerbiediging van de mensenrechten, vrijheid van meningsuiting, privacy, bescherming van persoonsgegevens en de bevordering van culturele en taaldiversiteit.**

Verder blijven de volgende door de EU verdedigde basisbeginselen voor het succes van het internet van toepassing:

- het open, interoperabele en eind-tot-eindkarakter van de kernarchitectuur van het internet moet worden gehandhaafd. Dit is onderstreept door de Raad in 2005⁸ en nogmaals in 2008⁹,
- de leidende rol van de particuliere sector op het vlak van het dagelijkse internetbeheer dient te worden gehandhaafd, maar particuliere instanties voor de coördinatie van mondiale

⁸ Zie document 10285/05 (Presse 156).

⁹ Conclusies van de Telecommunicatieraad van 26-27 juni 2005 over de WSIS, en van 28 november 2008 over "Toekomstige netwerken en het internet" (COM(2008) 594).

internethulpbronnen zijn verantwoording verschuldigd aan de internationale gemeenschap over hun activiteiten. De overheid moet zich vooral concentreren op principiële kwesties van het overheidsbeleid, en mag zich niet inlaten met dagelijks beheer,

- het multistakeholderproces op het gebied van internetgovernance verschaft nog steeds een integratief en doeltreffend mechanisme ter bevordering van mondiale samenwerking, en moet verder worden aangemoedigd,
- de overheid moet ten volle deelnemen aan dergelijke multistakeholderprocessen en de belanghebbenden moeten accepteren dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de vaststelling en de tenuitvoerlegging van overheidsbeleidslijnen uitsluitend bij de overheid ligt,
- regelingen inzake internetgovernance moeten integratief zijn en inspelen op de dringende behoefte tot verbetering van de deelname van ontwikkelingslanden in de besluitvormingsfora.

8. INTERNETNAAMGEVING EN -ADRESSERING

8.1. Werkwijze voor naamgeving en adressering

De coördinatie van de hulpbronnen voor naamgeving en adressering is een centrale beheersfunctie die een deugdelijke werking van het mondiale internet garandeert. Gezien de omvang van het dagelijkse mondiale internetverkeer is het van bijzonder belang dat elk individueel apparaat op betrouwbare wijze kan worden geïdentificeerd zodat internetpakketten op de goede plaats terechtkomen.

Het communicatieproces wordt voorts vergemakkelijkt doordat een groot aantal numerieke adressen met unieke internetdomeinnamen wordt verbonden. Dergelijke domeinnamen zijn de afgelopen jaren steeds populairder geworden: momenteel zijn wereldwijd meer dan 170 miljoen domeinnamen geregistreerd¹⁰ onder ongeveer 270 topniveaudomeinen.

8.2. IANA

Om historische redenen worden de functies van IANA (Internet Assigned Numbers Authority) met betrekking tot de belangrijkste mondiale hulpbronnen voor naamgeving en adressering in de Verenigde Staten van Amerika beheerd. Naarmate het internet zich uitbreidde en cruciaal werd bij economische en sociale activiteiten, besloot de regering van de Verenigde Staten eind jaren negentig een aantal diensten uit te besteden¹¹ aan ICANN, een particuliere organisatie zonder winstoogmerk.

De huidige situatie met betrekking tot deze functies is onlangs door de internationale gemeenschap opnieuw bezien in het kader van de WSIS, waar is overeengekomen dat de competentie voor beleidskwesties inzake het internet het soevereine recht van de staten is. Voorts werd overeengekomen dat de landen niet mogen ingrijpen in besluiten inzake een landcodetopniveaudomein (ccTLD) van een ander land¹².

¹⁰ Bron: Verisign 'Domain Name Industry Brief', February 2009.

¹¹ Zie: http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/iana/ianacontract_081306.pdf

¹² Punten 35 en 63 van de Tunis-agenda. Zie: <http://www.itu.int/ws/its/docs/tunis/off/rev1.html>

8.3. ICANN

ICANN, de Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, is opgericht in 1998 als een uniek experiment in zelfbestuur met de ambitie alle betrokken belanghebbenden bijeen te brengen om samen te werken aan de coördinatie van deze hulpbronnen.

De EU was een actieve partner in dit proces en betuigde haar steun aan het initiatief van de VS-regering onder voorbehoud dat de coördinatie van dergelijke essentiële hulpbronnen in de eerste plaats een zaak is van de particuliere sector, die de hulpbronnen dagelijks exploiteert, maar uiteindelijk naar behoren verantwoording aflegt aan de internationale gemeenschap, en dat de hulpbronnen worden beheerd in het algemeen belang in brede zin, in het voordeel van internetgebruikers over de hele wereld.

ICANN bestaat nu tien jaar. In september 2009 loopt de laatste van een reeks overeenkomsten inzake doelstellingen tussen ICANN en de VS-regering af. **Het is dan ook tijd dat de EU de tot dusver door ICANN geboekte vooruitgang evalueert** en nagaat of veranderingen wenselijk zijn.

8.4. Overeenkomst inzake een gezamenlijk project (Joint Project Agreement - JPA)

Toen de VS-regering in 2006 aankondigde dat de huidige overeenkomst met ICANN niet zou worden verlengd, werd dit door de internationale gemeenschap (inclusief de EU) positief onthaald. Tegelijkertijd heeft de VS-regering consequent aangegeven dat zij een effectieve controle zal handhaven over de coördinatie van essentiële functies op het gebied van naamgeving en adressering over de hele wereld, wat zou kunnen betekenen dat het probleem van unilateraal toezicht van deze hulpbronnen onopgelost blijft.

8.5. Balans van de eerste tien werkjaren van ICANN

Uit de ervaring van ICANN in de eerste tien werkjaren is ongetwijfeld een brede waaier aan analysepunten naar voren gekomen. In de eerste plaats zij opgemerkt dat de stabiliteit van het domeinnaamsysteem gedurende die periode is gehandhaafd en dat ICANN en de VS-regering terecht kunnen stellen dat zij deze belangrijke doelstelling hebben bereikt. Ook de oprichting van een breed multistakeholderforum voor een integratieve beleidsvorming is een waardevolle bijdrage van ICANN.

ICANN heeft voorts met succes de mogelijkheden en beperkingen van een dergelijk model aangetoond.

Zo zijn in het Gouvernementeel Adviescomité (GAC) van ICANN bijvoorbeeld nog niet alle staten vertegenwoordigd, wat kritiek op het vlak van representativiteit uitlokt. Het comité heeft wel een aantal essentiële beginselen met betrekking tot belangrijke overheidsbeleidskwesties geformuleerd, bijvoorbeeld met betrekking tot landcodetopniveaudomeinen, nieuwe generieke topniveaudomeinen en WHOIS-beginselen. Tegelijk wordt de vrees geuit dat het ICANN-bestuur onvoldoende aandacht schenkt aan het advies van het GAC. Een ander voorbeeld betreft mogelijke bedenkingen op het vlak van concurrentie, vanwege de positie van ICANN als particuliere instantie met een monopolie voor bepaalde diensten.

8.6. Wat wordt in ICANN-verband verstaan onder "verantwoordingsplicht"?

Verantwoordingsplicht betekent dat een organisatie zoals ICANN verantwoording verschuldigd is voor haar besluiten. ICANN heeft de afgelopen tijd aanzienlijke inspanningen geleverd om de regelingen voor *interne* verantwoordingsplicht – d.w.z. verantwoordingsplicht tegenover actieve deelnemers in elk van de ICANN-groepen ("constituencies") – te herzien. Het probleem is dat het merendeel van de internetgebruikers niet deelneemt aan de activiteiten van ICANN. Derhalve moet de *externe* verantwoordingsplicht van ICANN tegenover de internetgemeenschap in de hele wereld worden gewaarborgd, dus in eerste instantie (deels bij gebrek aan alternatieven in vele landen) tegenover de overheden in de diverse landen in de wereld.

De enige externe verantwoordingsplicht van de ICANN tot dusver is die tegenover de VS-regering in het kader van de JPA en het contract met IANA, maar dit is slechts een *unilaterale* verantwoordingsplicht tegenover één regering. De stabiliteit en het beheer van het 'root zone file' is evenwel niet alleen voor de VS-regering, maar voor alle landen van de wereld van cruciaal belang. Er is echter geen internationale consensus over de oprichting van een nieuwe intergouvernementele organisatie voor de uitoefening van een dergelijk toezicht, noch over het delegeren van dergelijke verantwoordelijkheden aan een bestaande organisatie. Een alternatief zou erin bestaan ICANN externe verantwoordingsplicht op te leggen zodat elke regering in haar eigen belang de haar toekomstige bevoegdheden kan uitoefenen.

8.7. Andere te behandelen aspecten

De juridische structuur van ICANN als organisatie naar Californisch recht levert problemen en conflicten in verband met de geldende wetgeving en jurisdictie op. Bovendien wordt nog steeds terecht betwijfeld¹³ of een overheidscomité dat een particuliere onderneming adviseert, voor de overheid een adequaat en doeltreffend mechanisme is om haar bevoegdheden op het vlak van overheidsbeleid uit te oefenen. Voorts impliceert de zelfregulerende aanpak van ICANN dat gevestigde exploitanten een potentieel ongepaste rol spelen (bijvoorbeeld uit concurrentieoogpunt) doordat zij voorwaarden stellen voor de intrede van nieuwe concurrenten.

9. VERDERE STAPPEN

Voor de omzetting van de beginselen inzake overheidsbeleid in de praktijk zullen gezamenlijke inspanningen nodig zijn om een integratieve dialoog tot stand te brengen en te voorzien in doeltreffende verantwoordingsmechanismen die garanderen dat de beginselen naar behoren ten uitvoer worden gelegd. De discussies en reflecties over governance moeten ook toekomstbestendig zijn. Met name moeten de resultaten van deze reflecties kunnen worden aangepast aan toekomstige ontwikkelingen van het internet, inclusief het "internet van de dingen".

Hiertoe stelt de Commissie voor dat de EU haar internationale partners actief betreft bij discussies over hoe de intergouvernementele dialoog en samenwerking kunnen worden aangemoedigd en ondersteund met het oog op de tenuitvoerlegging van de tijdens de WSIS

¹³ Zoals blijkt uit het feit dat een aantal belangrijke landen nog steeds niet vertegenwoordigd is in het GAC, alsook uit de fundamentele kritiek van diverse landen die actief meewerken in het comité.

voor internetgovernance overeengekomen beginselen inzake overheidsbeleid, als aanvulling op de huidige actiepunten.

Deze discussies zouden moeten uitgaan van de noodzaak om de leidende rol van de particuliere sector op het vlak van het dagelijkse internetbeheer te handhaven. Ook het multistakeholderproces moet, voor zover mogelijk, worden aangemoedigd.

Tegelijkertijd moet het overheidsbeleid voor essentiële mondiale internethulpbronnen (met name die waarvoor coördinatie op mondiaal niveau vereist is) gebaseerd zijn op multilaterale intergouvernementele samenwerking.

De voltooiing van een *interne* ICANN-hervorming, die zou leiden tot volledige verantwoordingsplicht en transparantie, is een mogelijke stap in de ontwikkeling van het huidige governancestelsel.

Wat de *externe* verantwoordingsplicht betreft, dienen de huidige regelingen voor *unilateraal toezicht* met betrekking tot ICANN en IANA te worden vervangen door een alternatief mechanisme dat een *multilaterale verantwoordingsplicht* van ICANN garandeert.

Dit moet deel uitmaken van een stapsgewijze aanpak, zodat de overheid haar bevoegdheden naar behoren kunnen uitoefenen. In dit verband zal moeten worden nagegaan hoe kan worden gewaarborgd dat het juridisch karakter van ICANN als organisatie naar Californisch recht niet belet dat wel degelijk rekening wordt gehouden met input van de overheid.

Bovendien moet de EU het voortouw nemen bij de verwezenlijking van de beoogde grotere veiligheid en stabiliteit van het internet via een dialoog met de internationale partners.

Tot slot stelt de Commissie voor dat de EU discussies met de VS-regering op gang brengt over een billijker regeling voor het toezicht op het beheer van IANA, waarin de nationale prioriteiten van de VS in acht worden genomen en rekening wordt gehouden met de legitieme verwachtingen en belangen van de internationale gemeenschap.