

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Synopsis van
WRR-rapport

94



DE PUBLIEKE KERN VAN HET INTERNET

Naar een buitenlands
internetbeleid

De publieke kern van het internet

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413) is de positie van de raad definitief geregeld. De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2017.

Ingevolge de wet heeft de raad tot taak ten behoeve van het regeringsbeleid wetenschappelijke informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden. De raad wordt geacht daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten en zich te richten op het formuleren van probleemstellingen ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, alsmede op het aangeven van beleidsalternatieven.

Volgens de wet stelt de WRR zijn eigen werkprogramma vast, na overleg met de minister-president die hiertoe de Raad van Ministers hoort.

De samenstelling van de raad is:

prof. dr. A.W.A. Boot
prof. dr. mr. M.A.P. Bovens
prof. dr. G.B.M. Engbersen
prof. mr. dr. E.M.H. Hirsch Ballin
prof. dr. J.A. Knottnerus (voorzitter)
prof. dr. M. de Visser
prof. dr. C.G. de Vries (adviserend raadslid)
prof. dr. M.P.C. Weijnen

Secretaris: dr. F.W.A. Brom

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Buitenhof 34
Postbus 20004
2500 EA Den Haag
Telefoon 070-356 46 00
E-mail info@wrr.nl
Website www.wrr.nl

De publieke kern van het internet Naar een buitenlands internetbeleid

SYNOPSIS VAN WRR-RAPPORT 94

Verantwoording

Deze publicatie is een samenvatting van het WRR-rapport nr. 94 *De publieke kern van het internet. Naar een buitenlands internetbeleid*. Voor een onderbouwing van de in deze publicatie gepresenteerde conclusies en aanbevelingen wordt verwezen naar de uitvoerige analyses van het beleid en de wetenschappelijke literatuur die in dat rapport te vinden zijn.

Het rapport *De publieke kern van het internet. Naar een buitenlands internetbeleid* (ISBN: 978 90 4853 004 5) is op 31 maart 2015 door de raad aangeboden aan de regering. Het rapport is te koop in de boekhandel en te bestellen bij Amsterdam University Press. Het rapport kan ook in pdf-formaat gratis worden gedownload op www.wrr.nl.

Samenstelling: Dennis Broeders
Vormgeving binnenwerk: Textcetera, Den Haag
Omslagafbeelding: Textcetera, Den Haag

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2016

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

INHOUD

I	Inleiding	7
	Staten versterken hun greep op het internet	7
II	De publieke kern van het internet	9
	Twee vormen van internetgovernance	9
	Bedreigingen binnen de governance van het internet	10
	Dreigingen als gevolg van governance via het internet	10
III	Naar een buitenlands internetbeleid	13
	Aanbevelingen	13

I INLEIDING

Het WRR-rapport *De publieke kern van het internet* wil een bijdrage leveren aan het formuleren van de Nederlandse agenda voor een buitenlands internetbeleid. Kerngedachte daarbij is dat de centrale protocollen en infrastructuren van het internet als een mondiaal publiek goed beschouwd moeten worden. Deze publieke kern van het internet moet gevrijwaard blijven van oneigenlijke interventies van staten en andere partijen die schade toebrengen en het vertrouwen in het internet eroderen.

STATEN VERSTERKEN HUN GREEP OP HET INTERNET

Het internet is niet meer weg te denken uit ons dagelijks leven. Het is vervlochten met ons sociale leven, consumptie, werk en relatie met de overheid, en in toenemende mate ook met steeds meer objecten die we dagelijks gebruiken, van de slimme meter tot de auto waarin we rijden en de ophaalbrug die we onderweg tegenkomen. Het beheer van het internet was lange tijd het exclusieve domein van wat in internetkringen de ‘technische gemeenschap’ wordt genoemd. Die gemeenschap legde het fundament voor de huidige sociaaleconomische vervlechting van het fysieke leven en het digitale leven. Maar het beheer van dat fundament, met het Internet Protocol als meest prominente onderdeel, is omstreden geraakt. Vanwege de vele belangen, kansen en kwetsbaarheden die het internet inmiddels kent, zijn ook overheden zich met het reilen en zeilen van het internet gaan bemoeien. Daarbij is het beleidsmatige zwaartepunt aan het verschuiven van een primair economische blik op het internet (de interneteconomie, telecommunicatie en netwerken) naar een blik die meer door (nationale) veiligheid wordt bepaald: het internet van de cybercrime, kwetsbare vitale infrastructuren, digitale spionage en cyberaanvalen. Steeds meer landen willen bovendien om uiteenlopende redenen het gedrag van burgers op het internet reguleren: dat loopt van het beschermen van auteursrecht, via de aanpak van cybercrime tot censuur van en controle op de eigen bevolking via het internet.

Dat nationale staten hun ruimte en rol opeisen op het internet kan gevolgen hebben voor de cruciale onderbouw van het internet. Het internet is gemaakt om internationaal, zonder aanzien des persoons of nationaliteit te functioneren, een basisprincipe dat ten goede komt aan alle gebruikers. Het zijn vooral de diepere technologische lagen van het internet, bestaande uit protocollen en standaarden, die ervoor zorgen dat informatie zijn weg vindt en in alle hoeken van de wereld aankomt. Wanneer deze protocollen en standaarden niet naar behoren werken, komen het functioneren en de integriteit van het gehele internet onder druk te staan. Het internet kan ‘kapot’ gaan als we er niet meer vanuit kunnen gaan dat de informatie die we verzenden aankomt, dat we bij de sites uitkomen waar we naar

op zoek zijn en dat deze toegankelijk zijn. Recentelijk zijn steeds meer staten juist de diepere lagen van het internet gaan gebruiken als aangrijpingspunt om nationale belangen te behartigen.

Gezien het grote belang van internet is het zaak om nationale en internationale belangen van staten meer gewicht te geven binnen het governance bouwwerk. Tegelijkertijd is het nodig ervoor te waken de technologische kern – waar de groei van het internet op gebouwd is – niet beschadigd wordt en deze te beschermen tegen oneigenlijk gebruik. De vraag hoe nationale belangen en de governance van het internet als mondiaal publiek goed met elkaar in balans kunnen worden gebracht, moet uiteraard internationaal beantwoord worden. Dat vereist een heldere Nederlandse stellingname.

II DE PUBLIEKE KERN VAN HET INTERNET

Het rapport betoogt daarom allereerst dat delen van het internet kenmerken hebben van een mondiaal publiek goed. Bij mondiale publieke goederen gaat het om baten voor iedereen in de wereld die alleen door gerichte actie en samenwerking te realiseren of te behouden zijn. Deze baten vloeien vooral voort uit de kernprotocollen van het internet zoals de ‘TCP/IP protocol suite’, verschillende standaarden, het systeem van domeinnamen (DNS) en routing protocollen. Het internet als publiek goed functioneert alleen als het de kernwaarden universaliteit, interoperabiliteit en toegankelijkheid garandeert en als het de kerndoelen van informatieveiligheid, te weten vertrouwelijkheid, integriteit en beschikbaarheid ondersteunt. Het is essentieel dat we – de gebruikers – op de werking van de meest fundamentele protocollen van het internet kunnen vertrouwen omdat daar ook het vertrouwen van afhangt dat we hebben in het sociaaleconomische bouwwerk dat daarbovenop gebouwd is. Hoewel het onvermijdelijk is dat nationale staten ‘het internet’ meer naar eigen beeltenis vorm willen geven, zullen er manieren gevonden moeten worden om de algemene werkzaamheid van deze ‘publieke kern’ van het internet te blijven garanderen.

TWEE VORMEN VAN INTERNETGOVERNANCE

Om deze spanning inzichtelijk te maken worden twee vormen van internetgovernance onderscheiden. In de eerste plaats de governance van de internetinfrastructuur. Het gaat daarbij over het bestuur, de organisatie en de ontwikkeling van de diepere lagen van het internet, die sturend zijn voor de ontwikkeling van het internet. Hierbij staat het belang van het internet als collectieve infrastructuur voorop. Hiertegenover staat de governance die gebruik maakt van de internetinfrastructuur. In dit geval wordt het internet ingezet als een middel in de strijd om inhoud en gedrag op het net te controleren. Dat kan variëren van het beschermen van auteursrecht en intellectueel eigendom tot het censureren en surveilleren van burgers door overheden. Steeds vaker worden de infrastructuur en de centrale protocollen van het internet echter zelf als een legitiem instrument gezien om de publieke kern van het internet nationale of economische belangen te verwezenlijken. Waar internetgovernance voorheen voornamelijk de governance van het internet was – waarbij het beheer en functioneren van het internet als infrastructuur voorop staat – is er nu steeds vaker sprake van governance via of met gebruikmaking van het internet.

BEDREIGINGEN BINNEN DE GOVERNANCE VAN HET INTERNET

Het beheer van de publieke kern van het internet – de governance van het internet – ligt bij een aantal organisaties vaak samengenomen als de ‘technische gemeenschap’. Hoewel dat beheer in principe in goede handen is, begint zich vanuit verschillende kanten druk op te bouwen. Politieke en economische belangen en verschillen van inzicht – soms in combinatie met nieuwe technologische mogelijkheden – maken dat het collectieve karakter van het internet uitgedaagd wordt:

- Grote economische belangen – zoals de bescherming van copyright en verdienmodellen voor datatransport – oefenen sterke druk uit op de politiek om netneutraliteit, voorheen een default van het internet, op te heffen of juist met wetgeving te beschermen.
- Het beheer van de namen en nummers van het internet (de IANA functie) is gepolitiseerd geraakt. Om redenen van internationale politieke legitimiteit is de druk groot om dat beheer uit de directe invloedssfeer van de VS te halen: het net is immers van vitaal belang voor vrijwel alle landen. Nederland heeft belang bij een ‘agnostische’ vormgeving van de IANA functie, waarbij de beheerstaken in handen blijven van de technische gemeenschap en er bij de meer politieke taken ruimte is voor de accommodatie van politieke en economische belangen.
- De discussie over ICANN (die de IANA functie uitoefent) is tevens een belangrijke testcase voor de Nederlandse en Europese internetdiplomatie om internationale coalitievorming voorbij ‘the usual suspects’ van de trans-Atlantische as te brengen.
- Een andere uitdaging is de opkomst van het nationale veiligheidsdenken op het internet. De ingenieursbenadering van de CERTS (gericht op het ‘gezond houden’ van het netwerk) en de internationale samenwerking daarbinnen onderkennen hinder van actoren gericht op nationale veiligheid, zoals inlichtingendiensten en militaire cybereenheden. Een vermenging van deze opvattingen van veiligheid is ongewenst omdat het partiële belang van nationale veiligheid botst met het collectieve belang van de veiligheid van het netwerk als geheel.

DREIGINGEN ALS GEVOLG VAN GOVERNANCE VIA HET INTERNET

Staten richten zich vanuit verschillende belangen echter ook rechtstreeks op de publieke kern van het internet. Daarbij raken ze soms aan centrale protocollen. Door dit soort praktijken wordt het functioneren van het gehele internet minder betrouwbaar en veilig. In de eerste plaats in technische zin, maar in het verlengde daarvan ook in economische en sociaal-culturele zin: als we niet uit kunnen gaan samenvatting van de integriteit, de beschikbaarheid en de vertrouwelijkheid van het internet heeft dat gevolgen voor de manier waarop we ermee willen en kunnen

omgaan. De spanning tussen politieke en economische belangen enerzijds en de belangen van het internet als een publieke infrastructuur anderzijds komen aan de oppervlakte in dossiers als:

- Wetgeving die auteursrecht moet beschermen en gebruik maakt van protocollen en het DNS als middel, zoals de Amerikaanse wetsvoorstellen SOPA en PIPA en het ontwerp verdrag ACTA.
- Verschillende vormen van censuur en surveillance die gebruik maken van vitale protocollen en van de 'diensten' van internetmediairs als ISPS.
- De online activiteiten van inlichtingen- en veiligheidsdiensten en militaire-cybereenheden die de integriteit van de publieke kern van het internet ondergraven door hardware, software, protocollen en standaarden te compromitteren en kwetsbaarheden in hard- en software geheim te houden.
- Sommige vormen van internet- en/of datanationalisme waarbij staten een deel van hun internet willen afschermen.

Op basis van deze bevindingen trekt de raad in dit rapport de conclusie dat overheden uiterst terughoudend moeten zijn met beleid, wetgeving en operationele activiteiten die ingrijpen in de kernprotocollen van het internet. Dit geldt eveneens voor de private partijen die ten aanzien van deze publieke kern een spilfunctie vervullen.

III NAAR EEN BUITENLANDS INTERNETBELEID

Welke bijdrage kan Nederland hieraan leveren? Het overkoepelende belang van internetveiligheid veronderstelt allereerst een diplomatieke benadering waarin het internet – nadrukkelijk en eigenstandig – tot een speerpunt verheven wordt. Naast traditionele speerpunten als handel, mensenrechten en vrede en veiligheid zou de regering een buitenlands internetbeleid moeten prioriteren en uitwerken. Voor een kleine, maar potentieel invloedrijke, diplomatieke speler in dit veld als Nederland geldt wel dat ‘practice what you preach’ de meest solide basis is om als voortrekker te kunnen fungeren. Bij nieuwe nationale wetgeving moet de vraag of Nederland hiermee internationaal voor de dag kan komen derhalve een belangrijke overweging zijn. Op het gebied van de fundamentele rechten en internetbeleid moet Nederland eigenlijk consequent een acht scoren om daadwerkelijk een voortrekkersrol te kunnen claimen.

Inhoudelijk behelst deze rol een diplomatieke inspanning gericht op het beschermen van de publieke kern van het internet. Het beschermen van de publieke kern van de infrastructuur vraagt behalve om politiek optreden van staten tegelijkertijd ook om een grote terughoudendheid van diezelfde staten. Om dit te bereiken moeten er in het internationale domein van de internetgovernance nieuwe vormen van de publieke kern van het internet macht en tegenmacht worden georganiseerd. De principes van menging, scheiding en beteugeling, drie klassieke principes van machtsbinding, moeten daartoe naar de internationale context vertaald worden.

AANBEVELINGEN

De centrale aanbeveling dat het internet nadrukkelijk speerpunt dient te zijn van het buitenlands beleid wordt in dit rapport verder uitgewerkt in drie aanbevelingen:

- Bevorder het vastleggen en internationaal verspreiden van de norm dat de publieke kern van het internet – de centrale protocollen en infrastructuur die een mondiaal publiek goed zijn – gevrijwaard moet zijn van bemoeienis van overheden.

In de eerste plaats gaat het om een internationale norm waarin de centrale protocollen van het internet aangemerkt worden als een neutrale zone, waarin overheidsbemoeienis omwille van nationale belangen niet geoorloofd is. Over vijf jaar heeft een veel grotere groep landen de technische capaciteiten die nu slechts in handen van enkele grootmachten liggen. Als intussen tevens de norm postvat dat

ationale staten vrijelijk kunnen bepalen of ze wel of niet willen ingrijpen in de centrale protocollen van het internet om de eigen belangen veilig te stellen, heeft dat een uiterst schadelijk effect op het internet als een mondiaal publiek goed.

Voor het vastleggen en verspreiden van deze norm staan Nederland een aantal belangrijke fora ter beschikking. In de eerste plaats de EU en via de EU ook handelsverdragen waarin een dergelijke norm als clausule opgenomen kan worden. Ook fora als de Raad van Europa, de OESO, de OVSE en de VN bieden mogelijkheden om deze norm te verankeren. Hiermee kan een kiem worden geplant die op termijn uit kan groeien tot een breder regime.

- Bevorder dat verschillende vormen van veiligheid in relatie tot het internet op nationaal en internationaal niveau beter van elkaar onderscheiden worden en door aparte actoren worden geadresseerd.

In de tweede plaats gaat het om het onderscheiden van verschillende vormen van veiligheid in relatie tot het internet. Dat vergt een duidelijke afbakening en scheiding van taken en organisaties en vooral ook een beteugeling van de neiging van staten om nationale veiligheid de dominante visie op het internet te laten worden. Met name de technologische aanpak van de CERTS, die een meer public health-samenvatting achtige benadering van de veiligheid van het netwerk als geheel hanteren, en de benadering vanuit de nationale veiligheid, waarin nationale belangen boven de belangen van het netwerk gaan, moeten gescheiden blijven.

- Maak de verbreding van het diplomatieke werkveld onderdeel van de agenda voor internetdiplomatie.

Er speelt zich een demografische verschuiving op het internet af: weg van Noord en West in de richting van Oost en Zuid. Andere stemmen dan de Europese en Amerikaanse zullen in de nabije toekomst harder spreken en daar zullen ook andere economische en politieke ideeën in doorklinken. Het is daarom zaak om een brede diplomatieke inspanning te plegen om met name de zogenaamde *swing states* ervan te overtuigen dat het ongemoeid laten van de publieke kern van het internet een belang van *alle* staten is. Ook gaat het erom private partijen expliciet onderdeel van de diplomatieke inspanning op het gebied van internetgovernance te maken. Gezien de grote macht van internetgiganten als Google en Apple, kunnen overheden deze partijen in diplomatieke zin niet meer negeren. Deze bedrijven zijn meer dan mogelijke investeerders of privacy schenders: het zijn partijen die serieuze diplomatieke aandacht behoeven vanwege hun vitale rol in het digitale leven, met alle tegenstrijdigheden die eigen zijn aan de diplomatie. En tenslotte gaat het om het productief maken van de expertise van ngo's en andere private betrokkenen, zonder daarbij valse verwachtingen te scheppen over hun rol in

het beheer van het internet. Zeker waar het gaat om het doordenken van de gevolgen van internetgovernance voor het technisch functioneren van het internet als geheel, valt hier een wereld te winnen.

