

Fiche 3: Mededeling Europese Verklaring Digitale Rechten en Beginselen voor het Digitale Decennium

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Opstelling van een Europese verklaring over digitale rechten en beginselen voor het digitale decennium

b) Datum ontvangst Commissiedocument

26 januari 2022

c) Nr. Commissiedocument

COM (2022) 27

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A27%3AFIN&qid=1643297725980>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022SC0014&qid=1644318564723>

f) Behandelingstraject Raad

Telecomraad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in nauwe samenwerking met Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

2. Essentie voorstel

Op 26 januari jl. heeft de Commissie een mededeling voor het opstellen van een Europese Verklaring over de Digitale Rechten en Beginselen voor het Digitale Decennium gepresenteerd. Deze mededeling wordt vergezeld door een door de Commissie voorgesteld ontwerp voor een Europese Verklaring over Digitale Rechten en Beginselen voor het Digitale Decennium (hierna: 'verklaring'). De verklaring wordt als integraal onderdeel van de mededeling besproken. De in de verklaring opgenomen digitale beginselen zijn bedoeld als fundamentele concepten, gebaseerd op gemeenschappelijke Europese waarden, en dienen als leidraad voor een mensgerichte, veilige, inclusieve en open digitale omgeving. Tevens dient de verklaring als maatstaf bij het optreden van de EU, haar toekomstige werkzaamheden en samenwerking met partners wereldwijd. Verder voorziet de Commissie dat de verklaring een referentiepunt voor iedereen in de EU zal zijn, in het bijzonder voor burgers, beleidsmakers en voor bedrijven die digitale technologieën ontwikkelen.

De Commissie zet in op ondertekening van deze verklaring door de Raad en het Europees Parlement voor de zomer van 2022. Het voorstel is nauw verbonden met en bouwt voort op de Mededeling Digitaal Kompas 2030 die de Commissie op 9 maart 2021 heeft gepubliceerd.¹

In de verklaring staan zes beginselen centraal: het centraal stellen van de mens in de digitale transformatie; solidariteit en inclusie, zoals het recht digitale vaardigheden te ontwikkelen en toegang tot connectiviteit; keuzevrijheid, zoals het profiteren van de voordelen van artificiële intelligentie (AI); deelname aan de digitale openbare ruimte, zoals de aanpak van desinformatie; veiligheid, beveiliging en empowerment, zoals het streven naar veilige digitale technologieën en het beschermen van privacy van burgers; tot slot duurzaamheid, zoals notie dat de digitale transitie een belangrijke factor van duurzame economische groei is.

De verklaring heeft een politiek karakter en is niet een juridisch bindend document. Het bouwt voort op bestaand Europees recht, zoals opgenomen in het Handvest van de grondrechten van de EU en ander Unierecht. Bij het toepassen van deze beginselen in beleidsinitiatieven en wetgeving zal dit in samenhang zijn met deze bestaande rechten en beginselen. De beginselen doen geen afbreuk aan de wettelijke rechten die mensen in de EU al online beschermen, en waarvoor in de EU doeltreffende rechtsmiddelen bestaan. Evenmin aan rechtmatige beperkingen van wettelijke rechten, of aan noodzakelijke en evenredige beperkingen in het algemeen belang. In het jaarlijks door de Commissie te publiceren Staat van het Digitaal Decennium zal worden gerapporteerd over de voortgang zoals al aangekondigd in het Voorstel voor het besluit: "Weg naar een Digitaal Decennium"².

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet zet in de Nederlandse Digitaliseringsstrategie³ in op een evenwichtige en integrale visie op digitalisering. Net als de Commissie onderschrijft het kabinet een langetermijnvisie op digitalisering door in te zetten op een waardengedreven, mensgerichte en op duurzaamheid gerichte digitale transitie. Ook in het digitale domein dienen publieke waarden en grondrechten te allen tijde gewaarborgd te worden. Het kabinet heeft dan ook concreet beleid ontwikkeld om publieke waarden en grondrechten in digitale ontwikkelingen te verankeren.^{4,5,6,7,8} Het kabinet zet erop in dat burgers en ondernemers, overheden, kennisinstellingen en andere belanghebbenden volop gebruik kunnen blijven maken van de mogelijkheden van digitalisering. Hierbij is van belang

¹ COM (2021) 118. In het Digitaal Kompas heeft de Commissie aangekondigd toe te willen werken naar een raamwerk van digitale rechten en beginselen die de Europese waarden in de digitale ruimte promoten en handhaven. Doel is het informeren van burgers en het geven van een leidraad aan beleidsmakers en ontwikkelaars. Het kabinet heeft hierover eerder een BNC-fiche geschreven, Kamerstuk, 22 112 nr. 3096

² COM (2021) 574. Uw kamer is hierover geïnformeerd via een BNC-fiche, Kamerstuk 2021, 22112 nr. 3238

³ Kamerstuk 26643-709

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/25/impact-assessment-mensenrechten-en-algoritmes>

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/04/30/code-goed-digitaal-openbaar-bestuur>

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/06/10/handreiking-non-discriminatie-by-design>

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/06/22/code-kinderrechten-online>

⁸ Kamerstukken 26 643, nr. 755; 34 952, nr. 65

dat de EU een helder en toekomstbestendig kader heeft ontwikkeld dat innovatie en het verdienvermogen van Nederland als lid van de EU en internationaal versterkt.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de mededeling als onderdeel van de integrale digitaliseringsagenda van de Commissie. Het kabinet ziet het belang van het politiek vastleggen van digitale beginselen om sturing te geven aan de digitale transitie en zodoende de digitale samenleving vorm te geven. Het kabinet acht het positief dat de Commissie de mens centraal stelt in de digitale transitie en ook prioriteit hecht aan het versterken van de rechten en vrijheden in het digitale domein. Dit vanwege het grote belang dat het kabinet zelf ook hecht aan het benadrukken van rechtsstatelijke principes en fundamentele rechten als basis voor de digitale samenleving. Het kabinet acht het positief dat de in deze verklaring opgenomen beginselen kunnen dienen als wereldwijde inspiratiebron voor internationale partners bij het vormgeven van de digitale transitie, waarbij mensen en hun grondrechten centraal staan. Eerder in het traject heeft het kabinet benadrukt dat deze verklaring moet aansluiten bij al geldende mensenrechtenverklaringen en -verdragen die mondiaal gelden en de grondrechten die in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn verankerd. Hier heeft de Commissie onder meer op verzoek van het kabinet uitdrukkelijk rekening mee gehouden, door in de Verklaring naar bestaande mensenrechtenverdragen en het primaire EU-recht te verwijzen.

Het kabinet steunt het beginsel dat toegang tot digitale technologie voor iedereen in de EU centraal stelt en onderstreept het belang van een digitale samenleving waarin iedereen de kans heeft om mee te doen. Hierin hebben ook marktpartijen een maatschappelijke verantwoordelijkheid. Daarbij is extra aandacht nodig voor gelijke digitale kansen voor mensen in achterstandssituaties, ouderen, mensen met een beperking en kinderen. Het kabinet vindt dat het kunnen beschikken over digitale apparaten daarbij hoort, zodat niemand hoeft achter te blijven in de digitale transitie. Middels de Alliantie Digitaal Samenleven zet het kabinet hierop in, op basis van een gedeelde verantwoordelijkheid tussen de markt en overheid met als doel om kwetsbare groepen te voorzien van apparaten en waar nodig connectiviteit. Daarnaast steunt het kabinet het beginsel dat toegang tot internet voor iedereen in de EU centraal stelt.

Het kabinet onderschrijft daarnaast het belang van betaalbare en snelle digitale connectiviteit voor de economie en samenleving. Het kabinet vindt dat de uitrol van vaste en mobiele netwerken zoveel mogelijk marktgedreven moet zijn. De overheid moet hiervoor goede randvoorwaarden creëren. Dat is in de eerste plaats een goed concurrerende telecommarkt die investeert en innoveert. Daarnaast moet veiligheid steeds als randvoorwaarde gelden. Daar waar de markt onvoldoende in beweging is, kunnen nationale overheden middels en binnen de Europese staatssteunkaders digitale connectiviteit bevorderen.⁹ Het kabinet steunt tevens het waarborgen van een neutraal en open internet.

⁹ Richtlijn EU/2018/1972

Het kabinet deelt ook het beginsel dat iedereen de kans moet krijgen om zowel basis- als meer gevorderde digitale vaardigheden te verwerven en onderwijsinstellingen toegang moeten hebben tot connectiviteit, infrastructuur en digitale leermiddelen. Positief aan het voorstel is ook dat andere beginselen in de verklaring bijdragen aan de inzet van het op publieke waarden in het onderwijs¹⁰, en recente ontwikkelingen in de EU.¹¹ Zoals ook in de verklaring gesteld wordt, vindt het kabinet dat ook digitale vaardigheden en een goed begrip van de digitale wereld in het privéleven van groot belang zijn voor veiligheid, gelijke sociale kansen, participatie en zelfredzaamheid.

Verder steunt het kabinet het beginsel dat toegang tot (belangrijke) overheidsdiensten voor iedereen in de EU centraal stelt. Daarin regelt de Single Digital Gateway (SDG-) verordening¹² momenteel informatieverstrekking over diensten die relevant zijn bij een aantal grensoverschrijdende levensgebeurtenissen en de bijbehorende elektronische procedures. Het voorgestelde beginsel dat nadruk legt op de belangrijkste overheidsdiensten zou tot handvat gesteld kunnen worden voor afspraken over nadere fasering in de invoering.¹³

Het kabinet ondersteunt dat iedereen in staat moet worden gesteld te profiteren van de voordelen van artificiële intelligentie (AI) via eigen, geïnformeerde keuzes in de digitale omgeving, en tegelijkertijd tegen risico's moet worden beschermd. Desalniettemin behoeft de tekst van de mededeling op punten aanscherping omdat passages te absoluut zijn geformuleerd. Daarnaast onderschrijft het kabinet dat algoritmische systemen gebaseerd moeten zijn op geschikte gegevensreeksen om discriminatie te voorkomen en menselijk toezicht mogelijk te maken op de resultaten die mensen treffen.

Het kabinet onderschrijft het in de verklaring nadrukkelijk benoemde belang van burgerparticipatie in een betrouwbare en veilige digitale publieke ruimte als waarborg voor de vrijheid van meningsuiting en de aanpak van desinformatie. De rechtsstaat en de democratie zijn het fundament voor onze samenleving. Digitalisering heeft de potentie om de democratie te versterken met een levendig en open debat. Daarom zet het kabinet zich sterk in voor Europese regelgeving die online platformen ertoe aanzet in dit kader hun verantwoordelijkheden te nemen.

¹⁰ Een voorbeeld hiervan vormt het garanderen van de privacy en bescherming van persoonsgegevens van leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs als gevolg van het toenemend gebruik van ICT ("EdTech") in het onderwijs. Een concrete casus deed zich in 2022 voor naar aanleiding van het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) aan SURF en SIVON betreffende Google G Suite for Education (thans: Google Workspace for Education). Zie o.a. Kamerstukken 2020-2021 32 034, nr. 41 en 2021-2022 31 293, nr. 593

¹¹ Kamerstukken 21 501-34, nr. 367; 21 501-34, nr. 370. In de OJCS-Raad werd stilgestaan bij de lancering van de gestructureerde dialoog over digitaal onderwijs en vaardigheden en toepassing van AI in het onderwijs

¹² Verordening (EU) 2018/1724

¹³ In aanvulling op de verklaring zet dit kabinet ook nadrukkelijk in op digitale toegankelijkheid van overheidsdiensten voor mensen met een functionele beperking. Naar aanleiding van de Europese digitale toegankelijkheidsrichtlijn (Richtlijn (EU) 2016/2102) heeft het kabinet sinds 23 september 2020, middels het Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid dat zal opgaan in de Wet Digitale Overheid als deze van kracht wordt, overheidsorganisaties wettelijk verplicht om voor hun websites een actuele toegankelijkheidsverklaring te publiceren

Het hoofdstuk Veiligheid, beveiliging en empowerment beoordeelt het kabinet in beginsel positief, maar kan op punten worden aangescherpt. Als voorbeeld hierbij steunt het kabinet het streven naar veilige digitale technologieën, producten¹⁴ en diensten volledig, maar ziet daarbij graag benadrukt dat dit meer omvat dan de genoemde bescherming tegen cybercrime maar ook het creëren van de juiste randvoorwaarden, bijvoorbeeld door aan producenten en dienstverleners veiligheidseisen te stellen voor markttoegang.

Het kabinet steunt de ambitie om de privacy van burgers te verbeteren, maar de door de Commissie geformuleerde teksten behoeven enige nuance om in overeenstemming te worden gebracht met de complexe belangenafwegingen omtrent datagebruik die zijn vervat in het vigerende (EU) gegevensbeschermingsrecht. De concreet geformuleerde ambitie op het gebied van privacy omtrent het makkelijk overdragen van persoonsgegevens is in lijn met bestaand kabinetsbeleid. Wat het kabinet betreft zou op dit onderdeel nog iets meer ambitie getoond kunnen worden. Daarnaast onderschrijft het kabinet de ambitie dat kinderen en jongeren online moeten worden beschermd en moeten leren zich veilig te bewegen in de online wereld en ook leren op te komen voor zichzelf.

Het kabinet onderschrijft het beginsel dat de digitale transitie bijdraagt aan een groene transitie: natuurherstel, bescherming van biodiversiteit en een klimaatneutrale en duurzame toekomst. Het behalen van doelstellingen in de Europese Green Deal, de Overeenkomst van Parijs en de Duurzame Ontwikkelingsdoelen van de VN is daar onderdeel van. In dat licht steunt het kabinet ook de notie dat de digitale transitie een belangrijke factor van duurzame economische groei is, en dat hier verschillende randvoorwaarden voor op orde moeten zijn.

Ten slotte, wat betreft monitoring verwijst het kabinet naar haar reactie op het voorstel voor een besluit Beleidsprogramma: "Weg naar een Digitaal Decennium"¹⁵.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Tijdens de Telecomraad van 3 december 2021 hebben een groot aantal lidstaten zich positief ten opzichte van het voorstel voor een verklaring getoond. Enkele lidstaten, waaronder Nederland, hebben daarbij vragen gesteld over hoe een verklaring aansluit bij bestaande EU-wetgeving en internationale verklaringen en verdragen op het gebied van fundamentele rechten. De positie van het Europees Parlement is nog onbekend.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid van deze mededeling. De EU heeft op basis van artikel 4, lid 2, onder a, f en j VWEU respectievelijk een

¹⁴ Kamerstuk 26643-801

¹⁵ COM (2021) 574. Uw kamer is hierover geïnformeerd via een BNC-fiche, Kamerstuk 22 112 nr. 3238

gedeelde bevoegdheid op de gebieden van de interne markt, de consumentenbescherming en de ruimte vrijheid, veiligheid en recht. De mededeling heeft betrekking op deze drie gebieden. De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De mededeling heeft als doel als leidraad te dienen voor de EU zelf om in het digitale domein de Europese waarden en de rechten en vrijheden van burgers en rechtspersonen te respecteren en te versterken. Het vormgeven en uitwerken van de waardengedreven digitale transitie, gebaseerd op de Europese grondrechten, kan in bepaalde gevallen het meest effectief worden verwezenlijkt door gezamenlijk optreden op EU-niveau, wegens de grensoverschrijdende aard van het digitale domein. Om die redenen is optreden op EU-niveau ter ondersteuning van het optreden van de lidstaten gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De mededeling heeft als doel om als leidraad te dienen voor de EU zelf om in het digitale domein de Europese waarden en de rechten en vrijheden van burgers en rechtspersonen te respecteren en te versterken. Het kabinet acht de mededeling geschikt om een dergelijke leidraad te bieden, wegens (onder meer) de nadruk op rechtsstatelijke principes en fundamentele rechten in het digitale domein en het centraal stellen van de mens in de digitale transitie. Het voorgestelde optreden bevat geen wetgeving en gaat daarom niet verder dan noodzakelijk.

d) Financiële gevolgen

Gezien dat niet bindende juridische aard van de beginselen, zijn er geen directe financiële consequenties. Mocht er wetgeving volgen om deze beginselen te effectueren dan kunnen er wel financiële gevolgen zijn. Indien er sprake is van budgettaire gevolgen voor Nederland, dan zullen deze worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline. Er zal hierbij ook gekeken moeten worden naar de financiële gevolgen voor medeoverheden. Het kabinet is van mening dat de middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De gevolgen op het gebied van regeldruk zijn op dit moment niet vast te stellen, omdat het hier niet gaat om concrete voorstellen tot regelgeving. De voorgestelde verklaring komt in grote lijnen overeen met het bestaand Nederlands beleid op het gebied van digitalisering, daarom wordt geen grote impact op het gebied van regeldruk verwacht. Mocht er wetgeving volgen om deze beginselen te effectueren, dan kan de regeldruk toenemen. Tevens kwam uit de door de Commissie uitgevoerde consultatie van de voorstellen naar voren dat door respondenten aandacht is gevraagd voor met name kleine en middelgrote ondernemingen, startups en ondernemers. Het kabinet onderschrijft dit en is van mening dat eventuele regelgeving op dit gebied innovatie niet in

de weg mag staan door onnodige toetredingsdrempels voor deze groep op te werpen. Op het gebied van concurrentiekracht kan worden opgemerkt dat het voor de Nederlandse ondernemer gunstig is dat binnen de hele EU eenzelfde beginselen binnen het digitale domein zullen gelden, die de interne markt en innovatie versterken. Bovendien versterkt de EU, en daarmee ook Nederland, hiermee haar rol als voorloper op het gebied van een duurzaam, mensgericht en op waarden gebaseerd model in het digitale tijdperk.