

**Inhoudsopgave**

1. Inleiding	1
2. Toepasselijk Europees recht	4
3. Doel en noodzaak	17
4. Hoger recht	20
5. Verhouding tot andere wetgeving	22
6. Effecten	23
7. Uitvoeringsaspecten	24
8. Toezicht en handhaving	25
9. Geldelijke gevolgen	26
10. Evaluatie	27
11. Advies en consultatie	28
12. Slotopmerkingen	28

**1. Inleiding****1.1 Algemeen**

De regering neemt met waardering kennis van de instemmende opmerkingen van de verschillende fracties. Zij constateert met genoegen dat het doel van het wetsvoorstel – bescherming van de integriteit van het verkiezingsproces – door zeer vele leden wordt onderschreven. In het Verslag zijn veel vragen gesteld, die de ondergetekenden in deze Nota zullen beantwoorden volgens de systematiek die de vragenstellers hebben gevolgd. Daarbij valt op dat vrij veel punten onder het kopje Slotopmerkingen nog aan de orde komen. Voor de inhoudelijke overzichtelijkheid geven de ondergetekenden er de voorkeur aan de vragen te rubriceren onder de meer specifieke kopjes van de paragrafen 1 tot en met 11.

Uitgangspunt voor de regering is de weigering om te accepteren dat zelfs het proces waarbij volksvertegenwoordigers worden aangewezen – kandidaatstelling, campagne en verkiezing – zou kunnen worden ondermijnd door personen, organisaties en entiteiten die zich schuldig maken aan het bewust en opzettelijk verbreiden van inlichtingen en denkbeelden waarvan men weet dat die niet in overeenstemming zijn met de feiten, en waarmee wordt beoogd het gedrag van de kiezer te beïnvloeden. De beoogde gedragsverandering kan eruit bestaan dat kiezers het uitbrengen van een stem achterwege laten (niet opkomen op de verkiezingsdag, niet stemmen per post, niemand machtigen) ofwel hun stem uitbrengen op een andere kandidaat. Kiezersmisleiding is niet als zodanig een strafbaar feit, maar omkoping van kiezers en het door geweld of bedreiging met geweld onder druk zetten van kiezers zijn dat wel (art. 125 en 126 Wetboek van Strafrecht). Terzijde merkt de regering hier op dat de maximumstraffen die in deze artikelen worden genoemd voor verhoging in aanmerking komen. Denk hier ook aan het in sommige landen bestaande regime dat bij de stembureaus geen al dan niet geüniformeerde militairen aanwezig mogen zijn omdat kiezers zich daarmee onder druk gezet kunnen voelen. De regering ziet slechts een gradueel verschil tussen dergelijke maatregelen en verboden, en de hier voorgestelde wettelijke voorschriften die beogen bewuste misleiding van de kiezer tegen te gaan.

Van groot belang voor een rationeel debat over de publieke zaak is de feitelijke juistheid van informatie die de kiezers bereikt. In de opmerkingen van enkele fracties wordt daarbij ook verwezen naar het begrip ‘waarheid’. De regering hecht eraan een scherp onderscheid te maken tussen de *feitelijke juistheid* van informatie enerzijds, en *waarheden* die het uitgangspunt of fundament kunnen vormen van wereldbeelden, levensbeschouwingen en politieke ideologieën. In een vrije samenleving kunnen verschillende van deze levensbeschouwelijke en normatieve waarheden naast elkaar bestaan. Ook de regering heeft oog voor het feit dat ‘de relatie die mensen met media hebben fundamenteel een heel emotionele is’.<sup>1</sup> De kennelijk toegenomen behoefte aan zelfexpressie en de daarmee in veel gevallen gepaard gaande wens om gehoord te willen worden zijn kenmerkend voor de omgang met de ‘sociale media’. Dat neemt niet weg dat er een grens gesteld moet worden aan opzettelijke misleiding en bewuste desinformatie.

Het gaat er in het onderhavige wetsvoorstel uitdrukkelijk niet om, een bepaalde waarheid als de enig juiste vast te leggen; ook niet, een ‘gedeeld beeld van de werkelijkheid’ in de zin waarin de **GL**-fractie dit begrip in navolging van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gebruikt. De strekking van het wetsvoorstel is in dat opzicht veel beperkter dan sommige fracties lijken aan te nemen. Die strekking is slechts, de kiezer te beschermen tegen bewuste misleiding. Verderop zal hierop nog nader worden ingegaan. In dit verband wijst de regering er nog op dat in de kabinetsreactie naar aanleiding van het genoemde rapport van de ROB niet de woorden ‘gedeeld beeld van de werkelijkheid’ voorkomen. De insteek van het kabinet was in die reactie dat de instituties die zich met kennisbevordering en wetenschappelijk onderzoek bezighouden versterkt moeten worden – zulks in lijn met de strategische keuze voor een kenniseconomie – en dat aan techbedrijven eisen moeten worden gesteld (die ten dele ook al worden gesteld, en nageleefd) met betrekking tot de feitelijke juistheid van informatie.<sup>2</sup>

## ***1.2 Rechtsvergelijking***

Verschillende fracties hebben gewezen op voorbeelden van vergelijkbare regelgeving in andere landen. In de memorie van toelichting heeft de regering haar keuze toegelicht voor een systeem dat enige gelijkenis vertoont met de Franse wet tegen de desinformatie in verkiezingstijd. Deze wet dateert uit 2018, en er is nog relatief weinig ervaring mee opgedaan. De vragen die door enkele fracties zijn gesteld hebben vooral betrekking op de keuze van de regering voor de Kiesraad als het orgaan dat maatregelen neemt. In het Franse systeem is gekozen voor een bevoegdheid van de voorzieningenrechter (*juge des référés*) om zulke – voorlopige – maatregelen op te leggen. De keuze voor een (zelfstandig) bestuursorgaan past beter in het Nederlandse stelsel, waar het formuleren van beleidsregels een activiteit is die beter past bij de hoedanigheid van bestuursorgaan dan bij die van de rechter. Daarmee wil niet gezegd zijn dat rechters nooit beleidsregels zouden kunnen hanteren – de alimentatienormen bij echtscheiding en de kantonrechtersformule in het arbeidsrecht zijn bekende voorbeelden van dit verschijnsel -, maar wel dat met de door de regering voorgestelde systematiek een elegante tweetrapsraket wordt beoogd: eerst beleid van het bestuursorgaan, daarna eventueel toetsing door de onafhankelijke rechter. De regering hecht eraan te benadrukken dat uiteraard ook voor het door het bestuursorgaan te ontwikkelen beleid geldt dat de normale rechtsstatelijke eisen - conformiteit met grondwets- en verdragsnormen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur - van toepassing zijn. Het

---

<sup>1</sup> ‘Alleen de waarheid vertellen is niet genoeg’, interview met prof. dr. Mark Deuze (UvA) in Het Financieele Dagblad, 27 maart 2021, p. 14-15.

<sup>2</sup> Kabinetsreactie op het rapport *Zoeken naar waarheid* van de ROB, brief van de Minister van BZK d.d. 9 december 2019, kenmerk 2019-0000651843, p. 6.

toepassen van die eisen dient ook in het bestuurlijk beleid en niet pas bij de rechterlijke toetsing aan de orde te zijn.

Overigens heeft de Franse toezichthouder op de media, de Conseil supérieur de l'audiovisuel, een werkgroep van deskundigen (mediaverantwoordelijken, bestuurders van techbedrijven, wetenschapsbeoefenaren) ingesteld om te helpen bij het ontwikkelen van criteria voor het nemen van 'noodzakelijke en passende' maatregelen ter bestrijding van desinformatie. De regering beschouwt dit als een activiteit die functioneel equivalent is aan het werk van de Kiesraad op dit terrein. Bovendien kan de Kiesraad in het stelsel van het voorliggende wetsvoorstel profiteren van de ruime expertise van het Commissariaat voor de Media. Rechtsbescherming is voorzien in art. 6 van het onderhavige wetsvoorstel. Tegen beslissingen van de Kiesraad staat beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak in eerste en enige aanleg.

De Franse wet is onderwerp geweest van intensief parlementair debat, waarbij ook de gewenste duidelijkheid van de normering een belangrijk punt was.<sup>3</sup>

Bovendien heeft de Franse Constitutionele Raad (*Conseil Constitutionnel*) in zijn beslissing over de constitutionnalité van de desinformatiebestrijdingswet een kanttekening geplaatst bij het nieuwe art. L. 163-2 van de Code électoral.<sup>4</sup> In paragraaf 23 van die beslissing wordt het volgende opgemerkt: '*compte tenu des conséquences d'une procédure pouvant avoir pour effet de faire cesser la diffusion de certains contenus d'information, les allégations ou imputations mises en cause ne sauraient, sans que soit méconnue la liberté d'expression et de communication, justifier une telle mesure que si leur caractère inexact ou trompeur est manifeste. Il en est de même pour le risque d'altération de la sincérité du scrutin, qui doit également être manifeste.*' De Conseil constitutionnel brengt hier – met name met de laatste vijf woorden van de aangehaalde passage - een niet onbelangrijke aanscherping aan door het vereiste te formuleren dat niet alleen de informatie aantoonbaar ('*manifeste*') onjuist moet zijn maar ook de schade aan het verkiezingsproces. Alleen wanneer art. L. 163-2 van de Code électoral op deze wijze wordt toegepast is het artikel grondwetsconform. In het Actieplan tegen desinformatie van de Europese Commissie was sprake van 'aantoonbaar foute of misleidende informatie die wordt gecreëerd, gepresenteerd en verspreid voor economisch gewin of om het publiek opzettelijk te bedriegen, en die schade in het publieke domein kan veroorzaken.'<sup>5</sup>

Het oordeel van de Conseil constitutionnel geeft naar het oordeel van ondergetekenden een sterkere bescherming aan de uitingsvrijheid dan het door de Europese Commissie geformuleerde criterium. Voor de Nederlandse situatie zou toepassing van het Franse criterium daarom de voorkeur verdienen.

Over de toepassing van de desinformatiebestrijdingswet in Frankrijk is nog weinig te zeggen, omdat de wet pas ruim 2 jaar geleden in werking is getreden en het aantal belangrijke verkiezingen in die periode gering is geweest. Bij decreet van 10 april 2019<sup>6</sup> zijn de artikelen D. 102-1 en D. 102-2 ingevoegd in de Code électoral. In deze artikelen worden de verplichtingen voor de exploitanten van *online* platforms gepreciseerd.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Zie als voorbeeld van de kritiek op het oorspronkelijke voorstel de notitie van Franse techbedrijven, te vinden op [syntec-numerique.fr](http://syntec-numerique.fr).

<sup>4</sup> Décision du Conseil constitutionnel no. 2018-773 DC d.d. 20 december 2018, *Journal Officiel* 23.12.2018.

<sup>5</sup> Actieplan 5.12.2018, JOIN(2018) 36 final, p. 1 in de naar het oordeel van ondergetekenden correcte vertaling van K.M. Landman; zie K.M. Landman, De wettelijke bestrijding van desinformatie: is het middel erger dan de kwaal?, *Nederlands Tijdschrift voor Mensenrechten* 2019/4, p. 413 e.v. (418).

<sup>6</sup> *Journal Officiel* van 11 april 2019, nr. 0086.

<sup>7</sup> Michel de Villiers, Frédéric Potier, Marc Pichon de Vendeuil, *Code électoral*, editie 2020, Parijs: LexisNexis 2020, p. 469.

De eerste toepassingsmogelijkheid deed zich voor bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2019. Daarbij hebben zich echter geen incidenten met betrekking tot de nieuwe wetgeving voorgedaan.

Ook het aantal rechterlijke oordelen in deze materie is – waarschijnlijk mede daarom – zeer beperkt. Bij decreet van 30 januari 2019 zijn de gerechten aangewezen die bevoegd zijn kennis te nemen van geschillen op basis van art. L. 163-2 van de Code électorale.<sup>8</sup> Tot dusver is op basis van de Franse wet eenmaal een rechterlijk oordeel geveld door de voorzieningenrechter te Parijs. De zaak was aanhangig gemaakt door 2 politici die bezwaren hadden tegen een *tweet* van de toenmalige minister-president. De rechter oordeelde dat de wet van 2018 bedoeld is om de verspreiding van desinformatie tegen te gaan, maar niet om de personen aansprakelijk te stellen die de desbetreffende informatie hadden verspreid. Bovendien werd uitgesproken dat in casu de informatie wat zwaar was aangezet maar wel een basis had in ware gebeurtenissen. Van desinformatie was hier naar het oordeel van de rechter geen sprake.

## 2. Toepasselijk Europees recht

Veel vragen zijn gesteld over de verhouding van het wetsvoorstel tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, het vrije dienstenverkeer en secundair EU-recht. De regering zal hieronder eerst ingaan op de grondrechtelijke vragen met betrekking tot EVRM en Handvest en vervolgens op de vragen inzake het EU-recht buiten het terrein van de grondrechten.

### 2.1 Grondrechten

De vragen over grondrechten, in het bijzonder de vrijheid van meningsuiting en het recht op vrije verkiezingen, kunnen in vijf categorieën worden gerubriceerd. In de eerste plaats willen diverse fracties weten in hoeverre het verspreiden van desinformatie onder de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting valt. In de tweede plaats is gevraagd of de beperkingen die in het wetsvoorstel zijn vervat voldoende precies zijn geformuleerd. In de derde plaats vragen fracties een toelichting bij de proportionaliteit van de beperkingen. In de vierde plaats zijn vragen gesteld over het verschil tussen sociale media en journalistieke media en in de vijfde plaats over de positieve verplichtingen van de staat.

#### *a Reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting*

De leden van de fracties van **D'20**, **GL**, **LIB** en **NUVU** hebben vragen over de toepasselijkheid van artikel 10 EVRM op het bestrijden van desinformatie. De regering wil voorop stellen dat er geen scherpe tweedeling te maken valt tussen nuttige informatie enerzijds en desinformatie anderzijds. Er is sprake van een glijdende schaal. De hoogste graad van bescherming komt toe aan inlichtingen en denkbeelden over onderwerpen van maatschappelijk belang, die te goeder trouw en op zorgvuldige wijze worden gepubliceerd. Aan het andere uiterste staan leugenachtige beweringen die te kwader trouw in omloop zijn gebracht en wel op zo'n manier dat een effectief weerwoord onmogelijk is. Er zijn echter vele tussenvormen. Afgezien van de bijzondere situatie van misbruik van grondrechten, waarop artikel 17 EVRM ziet, is artikel 10 EVRM steeds van toepassing. Voor de afweging of een beperkende maatregel noodzakelijk is in een democratische samenleving zal de aard

---

<sup>8</sup> Décret no. 2019-53 du 30 janvier 2019 désignant le tribunal de grande instance et la cour d'appel compétents pour connaître des actions fondées sur l'article L. 163-2 du code électoral.

van de uiting echter een belangrijke factor zijn. Naarmate uitingen meer betrekking hebben op een onderwerp van maatschappelijk belang en te goeder trouw en zorgvuldig zijn gepubliceerd, komt de lat voor een beperking hoger te liggen. Naarmate deze kenmerken minder aanwezig zijn, heeft de overheid een grotere ‘margin of appreciation’. De regering deelt niet de twijfel van de leden van de **LIB**-fractie of het wetsvoorstel de grenzen van artikel 10 EVRM respecteert, maar onderschrijft hun opmerking dat artikel 10 EVRM minder bescherming biedt indien welbewust onjuiste informatie openbaar wordt gemaakt om het publieke debat te manipuleren.

De leden van de fractie van **D’20** vragen om een nadere uitleg van artikel 17 EVRM inzake misbruik van grondrechten. Zoals deze leden terecht opmerken is de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (‘EHRM’) voor de uitleg van artikel 17 EVRM leidend. De regering is het eens met hun samenvatting, dat artikel 17 EVRM alleen wordt toegepast ‘on an exceptional basis and in extreme cases’. Daarbij is sprake van twee soorten toepassing van art. 17 EVRM. In de eerste plaats in het kader van de beoordeling van de ontvankelijkheid van een klacht bij het EHRM: indien gevraagd wordt om bescherming tegen overheidsmaatregelen die een uiting betreffen die qua inhoud strijdig zijn met de fundamentele waarden die aan het EVRM ten grondslag liggen kan een niet-ontvankelijkheid worden uitgesproken.<sup>9</sup> Een belangrijk voorbeeld in het kader van een wetsvoorstel ter bestrijding van desinformatie is hier de zaak *Lehideux en Isorni*, waarin het EHRM expliciet spreekt van ‘the category of clearly established historical facts – such as the Holocaust – whose negation or revision would be removed from the protection of Article 10 by Article 17.’<sup>10</sup> Dit wordt bevestigd in het latere arrest in de zaak *Garaudy t. Frankrijk*.<sup>11</sup> In het arrest *Ivanov t. Rusland* waarin het ging om antisemitische uitingen stelt het EHRM het volgende: ‘Such a general and vehement attack on one ethnic group is in contradiction with the Convention’s underlying values, notably tolerance, social peace and non-discrimination. Consequently, the Court finds that, by reason of Article 17 of the Convention, the applicant may not benefit from the protection afforded by Article 10 of the Convention.’<sup>12</sup> In de tweede plaats – en dat is voor de problematiek van het onderhavige wetsvoorstel minstens zo relevant – in het kader van de beoordeling van de noodzakelijkheid van maatregelen die neerkomen op een beperking van de uitingsvrijheid en die op grond van art. 10, tweede lid van het EVRM onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar zijn. Bij uitingen die inhoudelijk strijdig zijn met de fundamentele waarden die aan het EVRM ten grondslag liggen kan eerder worden aangenomen dat een beperking ‘in een democratische samenleving noodzakelijk’ is.<sup>13</sup> Dit is terug te zien in de beoordeling van een deel van de uitingen in *Garaudy t. Frankrijk*, alsook in bijvoorbeeld *Kühnen t. Duitsland*.

Uitingen die tot doel hebben racisme of antisemitisme te propageren zijn een voorbeeld van misbruik van grondrechten. Dat is echter niet het enige voorbeeld. Blijkens de considerans van het EVRM is ‘een waarlijk democratische regeringsvorm’ een noodzakelijke voorwaarde voor het handhaven van de grondrechten. Een desinformatie-campagne die tot doel heeft het democratisch bestel te ontwrichten kan naar de mening van de regering daarom eveneens op een van de twee hierboven geschetste manieren onder de reikwijdte van artikel 17 EVRM vallen.

---

<sup>9</sup> EHRM 16 november 2004, nr. 23131 *Norwood t. Verenigd Koninkrijk*.

<sup>10</sup> EHRM 23 september 1998, nr. 24662/94 *Lehideux en Isorni t. Frankrijk*.

<sup>11</sup> EHRM 24 juni 2003, nr. 65831/01 *Garaudy t. Frankrijk*.

<sup>12</sup> EHRM 20 februari 2007, nr. 35222/04 *Pavel Ivanov t. Rusland*. Zie in gelijke zin ook EHRM 12 juni 2012, nr. 31098/08 *Hizb-Ut-Tahrir t. Duitsland*.

<sup>13</sup> Zie uitgebreid over deze materie P. de Morree, *Rights and wrongs under the ECHR. The prohibition of abuse of rights in Article 17 of the European Convention on Human Rights*, diss. Utrecht 2016.

De regering is verheugd dat de leden van de fractie van **GL** de doelstelling van het wetsvoorstel ondersteunen om desinformatie op sociale media te bestrijden. Deze fractie betwijfelt of artikel 10 EVRM kan worden ingeroepen, nu diverse auteurs hebben betoogd dat een uiting niet of nauwelijks voor bescherming in aanmerking komt als deze beoogt het publieke debat te verstoren of andere soorten schade te veroorzaken. In de praktijk kan zich echter de situatie voordoen dat twijfel mogelijk is over de schadelijkheid van bepaalde informatie of de kwade trouw van de afzender. In zo'n geval zal de Kiesraad in beginsel moeten vertrouwen op het eigen beleid van de sociale-mediaexploitanten. Overdrijvingen en provocaties zijn op zichzelf namelijk niet verboden. Dat ligt anders voor grootschalig bedrog en listige kunstgrepen die de eerlijkheid van de verkiezingen ondermijnen. Wanneer een dergelijke situatie zich voordoet en een sociale-mediaexploitant zou ten onrechte blijven stilzitten, is het opleggen van een last onder dwangsom door de Kiesraad wenselijk. De regering gaat ervan uit dat de Kiesraad behoedzaam zal opereren en als uitgangspunt zal hanteren: *'in dubio abstine'*.

De zorg die de leden van de **NUVU**-fractie uiten over de impact van het wetsvoorstel op de vrijheid van meningsuiting deelt de regering niet. Bij de uitvoering van de voorgestelde wet zal de Kiesraad gebonden zijn aan – onder andere - artikel 10 EVRM. Als de Kiesraad in een duidelijk geval van grootschalig bedrog of listige kunstgrepen van de exploitant van een sociaal medium eist hiertegen op te treden (art. 5:32a Awb) is dat geen 'censuur'. Hiermee wordt immers een verwerpelijke vorm van overheidscontrole bedoeld, in het bijzonder een preventieve keuring van publicaties door de politieke macht. In de praktijk zal de onafhankelijke Kiesraad alleen van zijn bevoegdheden gebruik maken als sprake is van systematisch verspreide leugens die niet kunnen worden weersproken in een open debat, bijvoorbeeld omdat zij telkens aan kleine doelgroepen worden aangeboden (*'micro-targeting'*). Het door deze leden aangehaalde citaat van Louis Brandeis is welbewust opgenomen in de memorie van toelichting en zal ook de Kiesraad bekend zijn. Artikel 10 EVRM blijft onverminderd van kracht. Zou - zuiver hypothetisch - de Kiesraad bij vergissing een last onder dwangsom opleggen in strijd met artikel 10 EVRM, dan kan deze mislag zo nodig door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gecorrigeerd.

#### *b. Kenbare en voorzienbare beperkingen*

De leden van de fractie van **D'20** vestigen de aandacht op de formulering van artikel 4 van het wetsvoorstel, dat aangewezen exploitanten verplicht 'alle nodige maatregelen te nemen om te voorkomen dat hun diensten worden misbruikt voor het verspreiden van onjuiste informatie, waardoor de eerlijkheid van de verkiezing wordt geschaad, in het bijzonder door grootschalig bedrog of door listige kunstgrepen'. Zijn de woorden 'alle nodige maatregelen' specifiek genoeg om een beperking van artikel 10 EVRM en artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie te rechtvaardigen?, zo vragen deze leden. Zij stellen dezelfde vraag in verband met het recht op vrije verkiezingen als bedoeld in artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM, maar het kiesrecht wordt niet beperkt door dit wetsvoorstel. Integendeel, het wetsvoorstel beoogt juist bescherming van de 'vrijheid' van verkiezingen precies in de zin waarin dit woord in art. 3 Eerste Protocol EVRM wordt gebruikt.

In de inleiding van het Verslag pleiten de leden van de fractie van **GRUNN** eveneens voor een zorgplicht die kenbaar en voorzienbaar is. In paragraaf 4 van het Verslag werken deze leden dit pleidooi aldus uit, dat concrete normen duidelijkheid moeten verschaffen omtrent de minimale maatregelen die exploitanten moeten nemen. Zij dringen in die paragraaf ook aan op een nadere invulling van de uitdrukking 'onjuiste informatie waardoor de eerlijkheid van een verkiezing wordt geschaad'.

De regering is het met de leden van deze twee fracties eens dat beperkingen op de vrijheid van meningsuiting moeten voldoen aan de eis dat zij *prescribed by law* zijn (artikel 10,

tweede lid, van het EVRM en artikel 52, eerste lid, van het Handvest). Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat deze eis drie aspecten heeft: 1. de regeling waarop de beperking rust moet voldoende toegankelijk zijn, 2. de beperking moet redelijkerwijs voorzienbaar zijn voor de burger, eventueel na het inwinnen van juridisch advies, en 3. het nationale recht moet procedurele waarborgen bevatten tegen machtsmisbruik. Naar het oordeel van de regering voldoet artikel 4 van het wetsvoorstel aan al deze criteria. Zoals in het artikelsgewijze gedeelte van de memorie van toelichting is uiteengezet, beoogt artikel 4 niet een nieuwe norm te introduceren, maar is het een codificatie van bestaand recht. Natuurlijk wordt de voorzienbaarheid maximaal wanneer de wet precies zou definiëren wanneer aangewezen exploitanten van een *online* platform welke maatregelen moeten nemen. De prijs daarvoor zou echter veel te hoog te zijn. Een formele wet is niet het juiste instrument om gedetailleerde technische regels te geven. Zeker in de snel veranderende wereld van de sociale media zou de wetgever voortdurend achter de feiten aanlopen.

Theoretisch zou men een delegatiebepaling kunnen overwegen, die de regering als geheel of een minister afzonderlijk machtigt nadere regels te stellen waaraan de aangewezen platform exploitanten zich moeten houden. Hier is in het wetsvoorstel bewust niet voor gekozen, afgezien van het louter procedurele voorschrift in artikel 3, tweede lid. Ministers zijn namelijk zelf belanghebbend bij verkiezingen. Als zij de bevoegdheid krijgen tot het opstellen van inhoudelijke voorschriften ter voorkoming van desinformatie – hetzij in een algemene maatregel van bestuur, hetzij in een ministeriële regeling – kan de verdenking rijzen dat zij de belangen van hun partij of van hun coalitie proberen te bevorderen. Mede gelet op de eis dat het nationale recht waarborgen moet bevatten tegen machtsmisbruik, lijkt het de regering verstandig de kans op politieke belangenverstrengeling zo klein mogelijk te maken.

Met de fracties van **D'20** en **GRUNN** onderschrijft de regering wel de wenselijkheid dat alle betrokkenen weten wat van hen verwacht wordt. Het mag niet zo zijn dat aangewezen exploitanten onverhoeds een dwangsom opgelegd krijgen wegens overtreding van artikel 4 van het wetsvoorstel, terwijl zij met geen mogelijkheid konden voorzien in welke gevallen welke maatregelen nodig zijn. Om een dergelijke situatie te voorkomen zal de Kiesraad beleidsregels moeten publiceren over de uitleg van artikel 4 en het beleid dat de Kiesraad voornemens is te voeren (artikel 1:3, vierde lid, Awb). De plicht om een consequent beleid te voeren vloeit overigens niet alleen voort uit de jurisprudentie van het EHRM omtrent het begrip '*prescribed by law*', maar is ook een algemeen beginsel van Nederlands bestuursrecht. Ten overvloede zij opgemerkt dat het wetsvoorstel de Kiesraad geen 'carte blanche' geeft. Het voorgestelde artikel 4 spreekt van 'misbruik' en 'schade voor de eerlijkheid van de verkiezing'. Om duidelijk te maken dat een platformexploitant niet uit eigen beweging in actie hoeft te komen tegen elke onjuistheid of overdrijving op het platform, voegt artikel 4 de woorden toe 'in het bijzonder door grootschalig bedrog of door listige kunstgrepen'. De zorgplicht voor platformexploitanten geldt dus alleen voor evidente misstanden.

### *c. Proportionaliteit*

Diverse fracties hebben benadrukt dat beperkingen op de vrijheid van meningsuiting proportioneel dienen te zijn. De vragen spitsen zich toe op twee mogelijke beperkingen waarin het wetsvoorstel voorziet. Enerzijds is er de transparantieverplichting op grond van artikel 3 en anderzijds de zorgplicht krachtens artikel 4. Een overtreding van beide verplichtingen kan leiden tot een last onder dwangsom krachtens artikel 5 van het wetsvoorstel.

Over de proportionaliteit van de transparantieverplichting is een vraag gesteld door de leden van de fractie van **D'20**. Deze leden spreken de vrees uit dat de verplichting om bepaalde persoonsgegevens openbaar te maken een '*chilling effect*' zal hebben, in die zin dat mensen

terughoudend worden om deel te nemen aan het maatschappelijk debat. Deze vrees deelt de regering niet. Volgens het derde lid van het voorgestelde artikel 3 zal openbaarmaking van de gegevens die op grond van het eerste lid aan de Kiesraad zijn verstrekt, plaats vinden met inachtneming van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Daarmee is gewaarborgd dat bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in artikel 9 van de Algemene verordening gegevensbescherming niet openbaar mogen worden gemaakt, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt. Dit betreft onder meer persoonsgegevens waaruit iemands politieke opvattingen blijken. Andere relevante uitzonderingen op de openbaarmakingsplicht zijn te vinden in artikel 10, tweede lid onder e en g, van de Wob. Een toekomstige inwerkingtreding van de Wet open overheid zal de situatie niet wezenlijk veranderen. De namen van natuurlijke personen die betalingen hebben verricht aan sociale media ‘voor het opslaan en doorgeven van informatie die kennelijk tot doel heeft het stemgedrag te beïnvloeden’ zullen dus in beginsel worden geanonimiseerd. De leden van de fracties van **GRUNN** en **LIB** benadrukken het belang van proportionaliteit van de zorgplicht voor sociale mediaexploitanten om de verspreiding van desinformatie te voorkomen. In paragraaf 4 van het verslag hebben de leden van de fractie van **CDUu** vergelijkbare vragen gesteld. De fractie van **GRUNN** vraagt een nadere uitleg hoe de regering het risico van een ongerechtvaardigde inperking van de vrijheid van meningsuiting meent te voorkomen en welke waarborgen het wetvoorstel daartegen biedt. Korthedshalve verwijst de regering naar haar eerdere opmerkingen. Om duidelijk te maken dat een platformexploitant niet uit eigen beweging in actie hoeft te komen tegen elke onjuistheid of overdrijving op het platform, zijn in artikel 4 de woorden opgenomen ‘in het bijzonder door grootschalig bedrog of door listige kunstgrepen’. De zorgplicht voor platformexploitanten geldt dus alleen voor evidente misstanden. Handhavingsmaatregelen van de Kiesraad zullen – als gezegd - in de praktijk gericht zijn tegen systematisch verspreide leugens die niet kunnen worden weersproken in een open debat, bijvoorbeeld omdat zij telkens aan kleine doelgroepen worden aangeboden (*‘micro-targeting’*).

Hiermee is ook de vraag van de leden van de **LIB**-fractie beantwoord, die zich afvragen of het wetsvoorstel, dat vrije verspreiding naar hun mening vergaand zou inperken, in overeenstemming is met de jurisprudentie van het EHRM. De vrije verspreiding van informatie wordt niet vergaand, maar slechts in uitzonderlijke gevallen beperkt. Dit is in overeenstemming met de jurisprudentie van het EHRM. Waar deze leden opmerken dat overheidsingrijpen een *ultimum remedium* dient te zijn in situaties waarin exploitanten niet hun verantwoordelijkheid nemen om in ernstige gevallen in te grijpen zodat de integriteit van de verkiezingen in het geding komt, ziet de regering dat als een ondersteuning van haar beleid.

Op de vraag van de leden van de **CDUu**-fractie of de regering andere manieren heeft overwogen om de in artikel 10, tweede lid, EVRM erkende doelen te bereiken en of deze in het wetsvoorstel kunnen worden opgenomen, zal de regering hierna ingaan in paragraaf 4. Dat geldt ook voor hun bezorgdheid dat exploitanten mogelijk te ver kunnen gaan in het uitvoeren van hun taak desinformatie te bestrijden uit angst voor een dwangsom.

#### *d. Sociale en journalistieke media*

Op p. 3 van de memorie van toelichting is een onderscheid gemaakt tussen journalistieke media en sociale media. Het wetsvoorstel richt zich uitsluitend op de laatstgenoemde categorie. Dit is van belang, omdat journalisten en journalistieke organisaties in de jurisprudentie van het EHRM een bijzondere plaats innemen. Zolang zij zich gedragen conform de regels van de journalistieke ethiek genieten zij een verhoogde bescherming krachtens artikel 10 EVRM. Dat beperkt de handelingsvrijheid van de staat. De leden van de



**GL**-fractie vragen om opheldering van de stelling dat sociale media niet als media in de zin van journalistieke media kunnen worden aangemerkt.

Het kan verwarrend zijn dat het woord ‘media’ verschillende betekenissen heeft. Soms wordt bedoeld op de techniek waarmee informatie wordt verspreid. Zo kan men zeggen dat artikel 7 van de Grondwet in het eerste lid verwijst naar het medium drukpers, in het tweede lid naar de media radio en televisie en in het derde lid naar alle overige media. Het woord ‘media’ wordt in een andere betekenis gebruikt wanneer gesproken wordt van mediavrijheid als een verbijzondering van de vrijheid van meningsuiting.<sup>14</sup> Onder de mediavrijheid vallen onder meer het recht op bronbescherming, een extra bescherming tegen afluisteren en huiszoeking, een extra recht op toegang tot overheidsinformatie, et cetera. Het gaat bij deze media om ‘*public watchdogs*’, die zich ten doel stellen het publiek te informeren over zaken van algemeen belang. In de derde plaats wordt het begrip wel eens gebruikt om periodieke tijdschriften mee aan te duiden, ook als het gaat om puur amusement. Te denken valt aan sportmagazines, roddelbladen en hobbytijdschriften. In de context van sociale media tenslotte verwijst het woord media naar het aanbieden van een platform waarop derden met elkaar kunnen communiceren. De kenmerkende functie van een sociaal medium is die van ‘intermediair’.

Op de vraag van de fractie van **GL** of alle sociale media zijn te beschouwen als media in de zin van het EHRM-arrest *Magyar Helsinki Bizottság/Hongarije* is het antwoord dus ontkennend. In de rechtsoverwegingen 166 en 167 van het genoemde arrest wordt verwezen naar het begrip media in de betekenis van *public watchdogs*. Het is natuurlijk heel goed mogelijk dat een journalistiek medium – bijvoorbeeld NRC-Handelsblad - gebruikt maakt van de diensten van een sociaal medium zoals Facebook of dat een freelance journalist publiceert op Twitter. Het journalistieke medium en het sociale medium hebben dan ieder hun eigen functie. De regering wil onderstrepen dat de bepalingen van het wetsvoorstel uitsluitend betrekking hebben op aangewezen exploitanten van een *online* platform. Dat is een onderneming die diensten van de informatiemaatschappij Daarmee is ook een antwoord gegeven aan de leden van de **LIB**-fractie, die de regering verzoeken nader in te gaan op het onderscheid tussen pers en sociale media. Een ander punt dat deze leden aan de orde stellen is de kwestie van zelfregulering. Zij pleiten voor meer vertrouwen in het zelfreinigend vermogen van sociale mediabedrijven en herinneren eraan dat Twitter heeft ingegrepen naar aanleiding van *tweets* van voormalig president Donald Trump van de Verenigde Staten van Amerika. Eerst volstond Twitter met het plaatsen van een *disclaimer* wanneer het waarheidsgehalte van een *tweet* twijfelachtig was, en na de bestorming van het Capitool op 6 januari 2021 werd het *account* van Trump voorgoed beëindigd. Het werd ook onmogelijk gemaakt een filmpje van hem te delen of te *liken*. Voor de leden van de **LIB**-fractie is dat een bewijs dat zelfregulering goed werkt. De regering wijst er echter op dat het autonome ingrijpen door de private onderneming Twitter ook kritiek heeft opgeroepen. De Duitse Bondskanselier Merkel en de Franse minister van Financiën Bruno Le Maire waren van mening dat het niet de taak van een particulier bedrijf is om te bepalen of bepaalde uitingen onrechtmatig zijn. Dit zou een taak zijn van de rechterlijke macht.<sup>15</sup> Bruno Le Maire voegde hieraan toe dat het niet zo moet zijn dat een ‘digitale oligarchie’ de regels bepaalt. De regering neemt op dit punt een genuanceerd standpunt in. Zij acht het een goede zaak dat sociale mediabedrijven zich maatschappelijk verantwoordelijk voelen en zich inspannen om te voorkomen dat op hun platforms onrechtmatige daden worden gepleegd. In zoverre juicht de regering spontane controle door deze exploitanten toe. Dit laat onverlet dat de staat een

---

<sup>14</sup> Zie onder meer Jan Oster, *Media Freedom as a Fundamental Right*, Cambridge: Cambridge University Press 2015.

<sup>15</sup> Sterre Lindhout, ‘Angela Merkel wil Trumploos Twitter toetsen via de rechter’, *de Volkskrant* 11 januari 2021.

eigen verantwoordelijkheid heeft wanneer deze controle niet goed gaat. Als een sociaal mediabedrijf zoals Twitter of Facebook ten onrechte illegale berichten laat staan, kunnen belanghebbende partijen daartegen opkomen bij de burgerlijke rechter. Het belang van de integriteit van verkiezingen is echter zo groot dat een extra bescherming tegen ondermijnende desinformatie noodzakelijk is. Het is naïef erop te vertrouwen dat iemand wel naar de burgerlijke rechter zal stappen met een vordering uit onrechtmatige daad en dat een rechter in kort geding deze vordering met voldoende inzicht in de techniek kan beoordelen. Dit wetsvoorstel beoogt het maatschappelijk belang van eerlijke verkiezingen daarom met een specifieke regeling te beschermen. Als een ‘digitale oligarchie’ dreigt te ontstaan, zoals minister Le Maire dat uitdrukte, is dat overigens een apart probleem, waarvoor een oplossing zal moeten worden gevonden in het mededingingsrecht.

De leden van de fractie van **NUVU** verzetten zich tegen een onderscheid tussen journalistieke media enerzijds en sociale media anderzijds, omdat ook sociale media bescherming genieten van onder meer artikel 7 Grondwet en artikel 10 EVRM. Naar het oordeel van de regering is hier sprake van een misverstand. Ook de regering is van mening dat sociale media beschermd worden door de vrijheid van meningsuiting, omdat dit recht aan ‘eenieder’ toekomt. De bijzondere bescherming die blijkens de jurisprudentie van het EHRM aan de pers wordt verleend, geldt echter niet automatisch voor alle bedrijven die zichzelf ‘media’ noemen. Zoals hierboven opgemerkt, moet het gaan om een *public watchdog*, die zich ten doel stelt het publiek te informeren over zaken van algemeen belang. Tegenover bepaalde privileges staat dan de plicht om zich te houden aan journalistieke beroepsregels. ‘Sociale media’ zijn geen journalistieke organisaties met de daarbij behorende bijzondere rechten en plichten en vallen dus niet onder de ‘mediavrijheid’. Wel hebben zij net als iedereen de gewone vrijheid van meningsuiting.

De twee rechterlijke uitspraken die de leden van de NUVU-fractie noemen zijn daarmee niet in tegenspraak. Het arrest van de Hoge Raad uit 2008 had betrekking op een *freelance* journaliste die een open brief had gezonden aan diverse kranten en deze brief ook op haar eigen website had gepubliceerd. Het Gerechtshof Amsterdam had deze brief op één lijn gesteld met een perspublicatie, welk oordeel door de Hoge Raad in stand werd gelaten. De nadruk in dit arrest ligt volledig op rol van de *freelance* journaliste, niet op de ‘*host*’ van haar *website*. De tweede uitspraak die deze leden noemen is een arrest van het Hof van Justitie van de EU. Daarin werd antwoord gegeven op prejudiciële vragen van een Finse rechter over de reikwijdte van de journalistieke exceptie in de toenmalige richtlijn bescherming persoonsgegevens. Als men uit dit arrest de indruk zou krijgen dat het begrip ‘journalistiek’ extreem ruim is, dan is deze indruk in het vervolg van de procedure gecorrigeerd. Na de beantwoording door het Hof van Justitie heeft de Finse rechter geoordeeld dat de desbetreffende uitgever géén journalistieke rol vervulde. Daarna is de zaak in twee instanties behandeld bij het EHRM, dat oordeelde dat Finland artikel 10 EVRM niet had geschonden. Belangrijk is dat de Grote Kamer van het EHRM overwoog dat geen beroep kon worden gedaan op een journalistieke exceptie.<sup>16</sup>

Op een andere plaats in het Verslag, namelijk in paragraaf 4 over Hoger recht, merken de leden van de **CDUu**-fractie op dat zij het onderscheid tussen journalistieke en sociale media begrijpelijk en wenselijk vinden. Zij vragen zich echter af wat de gevolgen zouden zijn wanneer op sociale media nieuwsplatforms tot ontwikkeling komen die volgens de jurisprudentie van het EHRM of het Hof van Justitie wel degelijk een verhoogde bescherming genieten. Deze leden vinden de regering aan hun zijde wanneer zij ervoor pleiten dat journalistieke uitingen op sociale media zoveel mogelijk ongemoeid moeten worden gelaten. Zoals eerder opgemerkt onder het kopje ‘Reikwijdte van de vrijheid van

---

<sup>16</sup> EHRM 27 juni 2017, appl. 931/13 (*Satakunnan Markkinapörssi Oy en Satamedia Oy/Finland*), r.o. 257-261.

meningsuiting' gaat de regering ervan uit dat de Kiesraad geen maatregelen zal nemen in strijd met artikel 10 EVRM. Een last onder dwangsom om bepaalde *accounts* die desinformatie verspreiden af te sluiten zal nooit betrekking kunnen hebben op integrale journalistieke nieuwsplatforms. De bevoegdheid tot handhaving is bedoeld voor duidelijke gevallen van desinformatie, niet voor gevallen waarin men van mening kan verschillen over de juistheid van feiten of de goede trouw van de afzender.

#### *e Positieve verplichtingen*

De leden van de fractie van **D'20** vragen een nadere toelichting hoe de regering met het wetsvoorstel wil voldoen aan een positieve verplichting. In de memorie van toelichting is al verwezen naar het recht van het publiek '*to be properly informed*'. Deze woorden zijn afkomstig uit het Sunday Times arrest, waarin het EHRM overwoog: 'As the Court has already observed, Article 10 guarantees not only the freedom of the press to inform the public, but also the right of the public to be properly informed'.<sup>17</sup> Een grondrecht kan worden geschonden doordat de staat ten onrechte handelt, maar ook doordat de staat ten onrechte passief blijft. Positieve verplichtingen worden vaak onderscheiden in een *duty to protect* en een *duty to fulfil*. De *duty to protect* verplicht de Staat actief bescherming te bieden wanneer iemands grondrechten bedreigd worden door handelen van een derde persoon. De '*duty to fulfil*' ziet op de plicht om te bevorderen dat een grondrecht effectief kan worden gebruikt. Het wetsvoorstel beoogt met name aan de eerste soort van positieve verplichting uitvoering te geven, door bescherming te bieden tegen het handelen van derden. Ernstige desinformatie is immers schadelijk voor zowel de vrijheid van meningsvorming als het kiesrecht. Het verspreiden van desinformatie door de Nederlandse overheid zelf zou inbreuk maken op de negatieve onthoudingsplicht, het bestrijden van ondermijnende desinformatie door derden behoort tot de positieve verplichtingen.

## **2.2 Verenigbaarheid van het wetsvoorstel met het Unierecht**

De leden van de **D'20**-fractie vragen zich af of het wetsvoorstel verenigbaar is met het Unierecht, met name met de verdragsbepalingen en jurisprudentie van het Hof van Justitie (HvJEU) omtrent het vrij verkeer van digitale diensten. Deze fractie verwijst in dit kader in het bijzonder naar Richtlijn 2000/31 inzake elektronische handel, Richtlijn 2010/13 inzake audiovisuele mediadiensten en Richtlijn 2006/123 inzake diensten. De leden van de **D'20** fractie uiten ook zorgen over de verenigbaarheid van het voorstel met artikelen 3 en 4 van de Richtlijn inzake elektronische handel.

De verplichtingen die uit het wetsvoorstel voortvloeien beperken op geen enkele wijze het vrije verkeer van diensten van de informatiemaatschappij. Ten eerste onderwerpt het wetsvoorstel diensten van de informatiemaatschappij (*in casu* exploitanten van *online* platforms) niet aan een vergunningstelsel (artikelen 3 en 4 van de Richtlijn inzake elektronische handel). In artikel 4, punt 6, van richtlijn 2006/123 wordt een vergunningstelsel gedefinieerd als 'elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt om bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit'. Het begrip 'eis' wordt in punt 7 van dit artikel gedefinieerd als 'elke verplichting, verbodsbepaling, voorwaarde of beperking uit hoofde van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten of voortvloeiend uit de rechtspraak, de administratieve praktijk, de regels van beroepsorden of de collectieve regels van beroepsverenigingen of andere

---

<sup>17</sup> EHRM 26 april 1979, Series A No. 30 (*Sunday Times t. Verenigd Koninkrijk*), r.o. 66.

beroepsorganisaties, die deze in het kader van de hun toegekende juridische bevoegdheden hebben vastgesteld'. Een 'vergunningstelsel' in de zin van artikel 4, punt 6, van richtlijn 2006/123 onderscheidt zich dus van een 'eis' in de zin van artikel 4, punt 7, doordat het stappen vanwege de dienstverrichter impliceert en een formeel besluit waarbij de bevoegde instanties de activiteit van de dienstverrichter toestaan (zie in die zin het arrest van het HvJEU van 30 januari 2018, *X en Visser*, C- 360/15 en C- 31/16, EU:C:2018:44, punt 115). Er is geen sprake van dit soort eisen in het wetsvoorstel dat voornamelijk transparantie in de financiering van *online* platforms beoogt te bevorderen en zich niet richt op de toegang tot de markt. Nationale en in andere lidstaten gevestigde exploitanten van *online* platforms worden gelijk behandeld en er worden geen nationale meld- of vergunningsplichten opgelegd zoals in het geval van het arrest van het HvJEU in de zaak *Airbnb Ireland*, dat door de leden van de fractie D'20 wordt genoemd.<sup>18</sup>

Ten tweede bevat het wetsvoorstel eisen die de transparantie en eerlijkheid van nationale en lokale verkiezingen beogen te waarborgen. Het vrij verkeer van diensten wordt daarmee op geen enkele manier gehinderd. Zelfs indien – zuiver hypothetisch - sprake zou zijn van een verplichting die op enigerlei wijze het vrije verkeer van exploitanten van platformen potentieel zou beperken, zouden deze beperkingen hoe dan ook gerechtvaardigd zijn. Volgens Richtlijn 2006/13 en de jurisprudentie van het HvJEU (bijvoorbeeld het recente *Cali Apartments* arrest) kunnen lidstaten nationale wetgeving invoeren om een dwingende reden van algemeen belang in de zin van het Unierecht.<sup>19</sup> Een nationale regeling op een gebied dat op het niveau van de Unie niet is geharmoniseerd, die zonder onderscheid geldt voor iedere persoon of onderneming die op het grondgebied van de betrokken lidstaat werkzaam is, kan ondanks het feit dat zij tot een beperking van de vrijheid van dienstverrichting leidt – het *hier niet het geval* is - gerechtvaardigd zijn voor zover zij beantwoordt aan een dwingende reden van algemeen belang en dat belang niet reeds wordt gewaarborgd door de regels die voor de dienstverrichter gelden in de lidstaat waar hij is gevestigd, en zij geschikt is om de verwezenlijking van het gestelde doel te waarborgen en niet verder gaat dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is.<sup>20</sup> Artikel 4, punt 8, van richtlijn 2006/123 bepaalt immers dat de dwingende redenen van algemeen belang waarop de lidstaten zich mogen beroepen, de redenen zijn die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof, waaronder de bescherming van het stedelijk milieu, immigratiebeleid en integratiebeleid, en doelstellingen van sociaal beleid.<sup>21</sup> De bescherming van de eerlijkheid van verkiezingen is zonder meer een dwingende reden van het algemeen belang aangezien buitenlandse en andere ongeoorloofde inmengingen de kern van de democratische rechtsstaat aantasten. Ondoorzichtige datagedreven politieke campagnes in de Europese context kunnen bijvoorbeeld artikel 11 Handvest onder druk zetten (zie hierboven de beschouwingen over vrijheid van meningsuiting).<sup>22</sup> Hoewel dit artikel van de Handvest niet van toepassing is op nationale verkiezingen, laat dit voorbeeld zien hoe belangrijk de eerlijkheid van het verkiezingsproces is.

Ten derde verwijst de D'20-fractie naar het recente voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een eengemaakte markt voor digitale

---

<sup>18</sup> HvJEU 19 december 2019, C-390/18, EU:C:2019:1112 (*Airbnb Ireland*).

<sup>19</sup> HvJEU 22 september 2020, C-724/18 en C- 727/18, EU:C:2020:743 (*Cali Apartments*), punt 62 e.v.

<sup>20</sup> HvJEU 19 december 2012, , C-577/10, EU:C:2012:814 (*Europese Commissie t. Koninkrijk België*), punt 43-49.

<sup>21</sup> Zie o.a. HvJEU 30 januari 2018, C-360/15 en C-31/16, EU:C:2018:44 (*X en Visser*), punt 135; HvJEU 12 april 2016, C-561/14, EU:C:2016:247 (Genc), punten 55 en 56.

<sup>22</sup> Brkan M., EU fundamental rights and democracy implications of data-driven political campaigns, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2020(6), p. 774-790.

diensten,<sup>23</sup> en vraagt zij hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de instrumenten die deze Verordening zou instellen indien zij uiteindelijk totstandkomt conform de thans voorliggende concept-tekst. Daarover kan de regering voorshands kort zijn. Het wetsvoorstel is volkomen in overeenstemming met de instrumenten voorgesteld zowel in de concept-tekst voor een Verordening inzake digitale diensten als in de concept-tekst voor een Verordening inzake digitale markten. De concept-tekst van de beide verordeningen stelt een ambitieuze hervorming voor van de Europese regulering van elektronische handel en bevat voorstellen voor maatregelen die niet enkel de consumenten centraal stellen evenals maatregelen die de grondrechten van internetgebruikers waarborgen. De Europese Commissie is zich ervan bewust dat een aantal *online* platforms bijzondere invloed kunnen uitoefenen op belangrijke democratische processen zoals verkiezingen: ‘zeer grote onlineplatforms worden gebruikt op een manier die een sterke invloed heeft op de onlineveiligheid, de vorming van de publieke opinie en het publieke debat, alsook op de onlinehandel. De manier waarop zij hun diensten ontwerpen, is over het algemeen geoptimaliseerd ten behoeve van hun vaak op reclame gebaseerde bedrijfsmodellen en kan maatschappelijke bezorgdheid wekken. Bij gebrek aan doeltreffende regelgeving en handhaving kunnen zij de spelregels bepalen, zonder de risico’s en de maatschappelijke en economische schade die zij kunnen veroorzaken effectief in kaart te brengen en te beperken. Uit hoofde van deze verordening moeten zeer grote onlineplatforms daarom de systeemrisico’s beoordelen die voortvloeien uit de werking en het gebruik van hun dienst, alsook uit mogelijk misbruik door de afnemers van de dienst, en moeten zij passende maatregelen nemen om deze risico’s te beperken.’<sup>24</sup> De bescherming van de verkiezingsprocessen wordt in dit kader uitdrukkelijk genoemd (artikel 26) en toegelicht: ‘Een derde categorie risico’s betreft de opzettelijke en vaak gecoördineerde manipulatie van de dienst van het platform, met een voorspelbaar effect op de gezondheid, het maatschappelijk debat, de verkiezingsprocessen, de openbare veiligheid en de bescherming van minderjarigen, rekening houdend met de noodzaak om de openbare orde te waarborgen, de privacy te beschermen en frauduleuze en bedrieglijke handelspraktijken te bestrijden. Dergelijke risico’s kunnen bijvoorbeeld ontstaan door het aanmaken van nepaccounts, het gebruik van bots en andere geautomatiseerde of gedeeltelijk geautomatiseerde hulpmiddelen, die kunnen leiden tot een snelle en wijdverbreide verspreiding van informatie die illegale inhoud bevat of onverenigbaar is met de algemene voorwaarden van een onlineplatform’ (punt 57).

De in ons wetsvoorstel genoemde maatregelen zijn niet overbodig ten opzichte van de in de concept-tekst van een Verordening inzake digitale diensten voorgestelde instrumenten, met name omdat de nationale maatregelen van toepassing zijn op een groter aantal *online* platforms dan de door de Commissie voorgestelde tekst die spreekt van ‘zeer grote platformen’. Daarmee wordt gedoeld op platforms met ten minste 45 miljoen gebruikers in de EU als geheel.

De concept-tekst van de Verordening inzake digitale diensten bevat voorstellen voor transparantiemaatregelen voor onlineplatforms op diverse gebieden, ook met betrekking tot de gebruikte algoritmen.<sup>25</sup> Indien deze Verordening totstandkomt vloeien daaruit verplichtingen voort voor zeer grote platforms om misbruik van hun systemen te voorkomen

---

<sup>23</sup> Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten, 15 december 2020, COM(2020) 825 final, 2020/0361 (COD). Deze (concept)Verordening wordt in de wandeling vaak aangeduid als Digital Services Act, maar de regering volgt hier deze terminologie niet omdat er – uiteraard - een Nederlandse versie is, en omdat het EU-recht het instrument ‘wet’ niet kent. De regering spreekt dan ook hier en in het vervolg van deze Nota van de Digitale Diensten Verordening.

<sup>24</sup> Zie het Voorstel, genoemd in de vorige voetnoot.

<sup>25</sup> Zie voor een kritische beschouwing over de voorstellen Vanessa Mak en Femke Schemkes, ‘With great power comes great responsibility’, *Nederlands Juristenblad* 2021, p. 746-754.

door onafhankelijke controles op hun risicobeheer te laten uitvoeren. Het verordeningvoorstel beoogt de aanbieders verplichtingen op te leggen om de risico's van hun systemen te beoordelen teneinde passende risicobeheersinstrumenten te ontwikkelen om de integriteit van hun diensten te beschermen tegen manipulatief gedrag.

De hierboven genoemde drempel van 45 miljoen gebruikers staat in verhouding tot de risico's die het bereik van de platforms in de Unie met zich meebrengt; de Commissie stelt voor dat zij de bevoegdheid krijgt om deze drempel aan te passen conform de bevolkingsontwikkeling, uitgaande van een gebruikersaantal van 10 % van de bevolking van de Unie.

De regering beseft dat de Europese drempel voornamelijk de grootste *online* platforms aan de Verordening inzake digitale diensten onderwerpt, terwijl het wetsvoorstel een lagere drempel hanteert om een groter aantal nationale en lokale *onlinemarktspelers* te reguleren. Dit verschil tussen de nationale en Europese drempels is te rechtvaardigen omdat *online* politieke beïnvloeding ook vaak op regionaal niveau plaatsvindt en kleinere nationale platforms van belang zijn voor het nationale publieke debat. Kortom, het voorstel is in overeenstemming met Europese voorstellen voor een Verordening inzake digitale diensten en kan tevens worden gezien als een versterking van Europees beleid en Europese regelgeving. Naar aanleiding van de zorgen van de **MSV**-fractie over potentieel vergaande Europese inmenging in nationale verkiezingen merken de ondergetekenden op dat er in hun ogen geen sprake is van een inbreuk op Nederlandse publieke waarden door maatregelen zoals neergelegd in de concept-tekst van een mogelijke toekomstige Verordening inzake digitale diensten. Met dit voorstel blijft de Nederlandse wetgever aan het stuur waar het gaat om nationale verkiezingen, en wordt ondersteuning geboden aan de Europese regelgever voor wat betreft zeer grote platforms.

De leden van de **GRUNN**-fractie stellen dat de loyale samenwerking tussen de lidstaten en de EU voornamelijk verloopt via de instrumenten van de voorrang en rechtstreekse werking van het Unierecht. De fractie uit zijn verbazing dat de Europese Commissie door het wetsvoorstel een 'beslissingsbevoegdheid' toebedeeld krijgt omtrent de vraag of nationaal recht niet in overeenstemming is met het Unierecht. Dat is echter niet de strekking van het onderhavige wetsvoorstel. De regering herinnert deze fractie eraan dat de Europese Commissie ten allen tijde een inbreukprocedure (of niet-nakomingsprocedure) volgens artikel 258 VWEU kan starten tegen een lidstaat. De Europese Commissie ziet toe op het uitvoeren van Europees recht door de lidstaten. Ook andere lidstaten mogen een zaak beginnen tegen een lidstaat, mits zij eerst de Commissie op de hoogte hebben gesteld van hun klacht en de Commissie vervolgens niet tijdig met de klacht aan de slag is gegaan. In tegenstelling tot de bewering van de **GRUNN**-fractie stelt het voorstel geen 'vergaande, ongebruikelijke bevoegdheid voor de Europese Commissie'. Ook andere fracties hebben in meer of minder stellige bewoordingen soortgelijke vragen gesteld, die de ondergetekenden met het bovenstaande eveneens beantwoord achten. Het wetsvoorstel bevat een zuiver nationale regeling die een – nieuw – rechtsgevolg verbindt aan het oordeel van de Europese Commissie. Het gaat daarbij blijkens de tekst van het voorgestelde artikel 7 om afzonderlijke artikelen van de wet, ter zake waarvan zich een mogelijke strijdigheid met EU-recht zou kunnen voordoen.

### ***2.3 Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie***

De – hierboven besproken - voorgestelde Verordening inzake digitale diensten voert een horizontaal kader in voor alle inhoudscategorieën, producten, diensten en activiteiten op het gebied van tussenhandsdiensten. De illegale aard van dergelijke inhoud, producten of diensten wordt niet gedefinieerd in de Verordening, maar vloeit voort uit het Unierecht of uit het nationale recht.

De sectorspecifieke instrumenten vullen niet alle leemten in de regelgeving waarop in het effectbeoordelingsverslag is gewezen: zij voorzien niet in een volledige regelgeving inzake de procedurele verplichtingen in verband met illegale inhoud en zij omvatten slechts basisregels voor transparantie en verantwoordingsplicht van dienstverleners, alsook beperkte toezichtmechanismen. Daarnaast hebben sectorspecifieke wetten betrekking op situaties waarin een aangepaste aanpak is vereist. Ze zijn wat het toepassingsgebied betreft in twee opzichten beperkt. Ten eerste hebben de sectorspecifieke ingrepen betrekking op een kleine subgroep van kwesties (bv. inbreuken op het auteursrecht, terroristische inhoud, materiaal over seksueel misbruik van kinderen of illegale haatzaaiende uitlatingen, bepaalde illegale producten). Ten tweede hebben ze alleen betrekking op de verspreiding van dergelijke inhoud in het kader van bepaalde soorten diensten (bv. een subgroep van onlineplatforms voor inbreuken op het auteursrecht, platforms die alleen video's delen en alleen met betrekking tot audiovisuele terroristische inhoud of haatzaaiende uitlatingen). Het is echter belangrijk de relatie tussen de nieuwe voorgestelde verordening en de sectorspecifieke instrumenten te verduidelijken.

De voorgestelde verordening vult de bestaande sectorspecifieke wetgeving aan en is niet van invloed op de toepassing van de bestaande EU-wetten die bepaalde aspecten van de levering van diensten van de informatiemaatschappij regelen en de status hebben van *lex specialis*. Zo blijven bijvoorbeeld de verplichtingen van Richtlijn 2010/13/EG, zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2018/1808, betreffende aanbieders van videoplatforms (richtlijn audiovisuele mediadiensten) met betrekking tot audiovisuele inhoud en audiovisuele commerciële communicatie van toepassing. Deze verordening is echter alleen van toepassing op die aanbieders voor zover de richtlijn audiovisuele mediadiensten of andere handelingen van de Unie, zoals het voorstel voor een verordening betreffende de aanpak van de verspreiding van terroristische inhoud online, geen specifiekere bepalingen bevat die op hen van toepassing zijn.

Het kader dat is vastgesteld bij Verordening (EU) nr. 2019/1150 ter bevordering van billijkheid en transparantie voor zakelijke gebruikers van onlinetussenhandelsdiensten om ervoor te zorgen dat zakelijke gebruikers van dergelijke diensten en bedrijfswebsitegebruikers met betrekking tot onlinezoekmachines passende transparantie, billijkheid en doeltreffende verhaalmogelijkheden krijgen, zal van toepassing zijn als *lex specialis*.

Voorts zullen de in dit voorstel vastgestelde regels een aanvulling zijn op het acquis inzake consumentenbescherming en met name op Richtlijn (EU) 2019/2161 tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en Richtlijnen 98/6/EG, 2005/29/EG en 2011/83/EU, waarin specifieke regels zijn vastgesteld om de transparantie met betrekking tot bepaalde kenmerken van bepaalde diensten van de informatiemaatschappij te vergroten.

Dit voorstel doet geen afbreuk aan Verordening (EU) nr. 2016/679 (de algemene verordening gegevensbescherming) en andere voorschriften van de Unie inzake de bescherming van persoonsgegevens en het privé-karakter van communicatie. Zo vormen de maatregelen inzake reclame op onlineplatforms een aanvulling op de bestaande regels inzake toestemming en het recht om bezwaar te maken tegen de verwerking van persoonsgegevens, maar wijzigen zij die regels niet. Zij leggen transparantieverplichtingen op jegens de gebruikers van onlineplatforms, die door deze informatie ook in staat zullen zijn gebruik te maken van hun rechten als betrokkenen. Ook maken zij het mogelijk dat de autoriteiten en erkende onderzoekers kunnen controleren hoe reclame wordt weergegeven en gericht.

Dit voorstel zal worden aangevuld met verdere acties in het kader van het Europees actieplan voor de democratie (COM(2020) 790 final), dat burgers sterker moet doen staan en in de hele EU voor veerkrachtiger democratieën moet zorgen. Met name zouden de in deze verordening

vastgestelde gedragscodes als basis kunnen dienen en worden aangevuld met een herziene en versterkte praktijkcode betreffende desinformatie, die voortbouwt op de richtsnoeren van de Commissie.

Tot slot bouwt de voorgestelde verordening voort op de aanbeveling inzake illegale inhoud van 2018.<sup>9</sup> Er wordt rekening gehouden met de ervaringen die zijn opgedaan met de door de Commissie gesteunde zelfreguleringsinitiatieven, zoals de productveiligheidsbelofte<sup>10</sup>, het memorandum van overeenstemming tegen namaakproducten<sup>11</sup>, de gedragscode tegen illegale haatzaaiende uitlatingen<sup>12</sup> en het EU-internetforum met betrekking tot terroristische inhoud.

## ***2.4 Concretisering van de risico's***

De leden van de **NUVU**-fractie vragen de regering om een concretisering van de risico's die de regering ziet aangaande de regulering van onjuiste en misleidende informatie door de overheid. Ook wordt gevraagd wie de Nederlandse democratische instellingen en procedures zou kunnen bedreigen. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft in maart 2018 een uitgebreid antwoord op deze vragen gegeven.<sup>26</sup> Deze punten vatten wij hier kort samen. Zoals aangegeven in de jaarverslagen van de AIVD, ontplooiën statelijke actoren bijvoorbeeld activiteiten gericht op beïnvloeding of ondermijning van democratische processen in Nederland. Andere staten richten zich op personen die zij beschouwen als staatsburgers-in-diaspora. Zij doen dit veelal voor eigen binnenlands-politieke doeleinden, waarmee zij echter nationale spanningen kunnen exporteren naar Nederland, integratie negatief kunnen beïnvloeden en binding van nieuwe Nederlanders met Nederland kunnen belemmeren. Daarnaast heeft het kabinet aandacht voor ondoorzichtige financiering van religieuze instellingen vanuit de Golfstaten. Wat betreft de identiteit van deze actoren achten de ondergetekenden het niet hun taak in het kader van het onderhavige wetsvoorstel precieze informatie te geven. Wel kunnen voorbeelden worden genoemd van ongewenste buitenlandse inmenging die reeds in de genoemde brief van de Minister van Justitie d.d. 16 maart 2018) werden genoemd:

- Heimelijke politieke beïnvloeding door Rusland, waarbij gebruik gemaakt wordt van de kwetsbaarheden van open en democratische samenlevingen (zoals gemeld in het jaarverslag van de AIVD 2017). Een voorbeeld hiervan is de opvatting van de Amerikaanse inlichtingendiensten dat Russische actoren achter de diefstal van politiek gevoelige informatie van de Amerikaanse Democratische Partij zaten, gericht op beïnvloeding van besluitvormingsprocessen en de publieke opinie. Ook de Britse premier Theresa May heeft verklaard dat Rusland zich heeft gemengd in het Britse democratische proces door het verspreiden van desinformatie.
- Het doorgeven van informatie aan de Turkse autoriteiten over Nederlandse personen en organisaties die onder controle van de Gülenbeweging zouden staan, door de waarnemend attaché Religieuze Zaken, tevens hoofd van de Islamitische Stichting Nederland, en zijn uitspraken in Nederlandse media over een Nederlandse politieke partij in december 2016. Het kabinet heeft hierop onmiddellijk duidelijk gemaakt dat in dit geval grenzen zijn overschreden, waarna deze persoon is teruggetrokken.

De AIVD heeft in de afgelopen jaren voldoende bewijs vergaard over de toename van deze actoren en hun activiteiten. Deze rapporten zijn vertrouwelijk.

---

<sup>26</sup> Ministerie van Justitie en Veiligheid, Brief aan de Tweede Kamer, 16 maart 2018, Kamerstukken II, 30 831, Nr 42.



### 3. Doel en noodzaak

De leden van de **GL**-fractie vragen een nadere toelichting waarom de regering van oordeel is dat het wetsvoorstel noodzakelijk is naast de mogelijkheid van zelfregulering. Nu deze leden aangeven al overtuigd te zijn van deze noodzaak, kan hier met een kort antwoord worden volstaan. Een goede informatievoorziening aan het publiek in verkiezingstijd is een zaak van groot maatschappelijk belang. Hoe nuttig zelfregulering ook is, er is altijd een risico dat zelfregulering mislukt. De staat moet kunnen interveniëren wanneer desinformatie op sociale media de eerlijkheid van verkiezingen ondermijnt. De bevoegdheid tot ingrijpen kan beter niet worden gegeven aan een minister, die eigen politieke belangen heeft. Vandaar dat gekozen is voor de onafhankelijke Kiesraad. Om de Kiesraad in staat te stellen corrigerend in te grijpen waar zelfregulering faalt, is een wettelijke grondslag vereist. Vandaar dat het wetsvoorstel een plicht tot transparantie en een zorgvuldigheidsplicht aan exploitanten oplegt en de Kiesraad de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom geeft. Vervolgens doen deze leden enkele suggesties tot wijziging en aanvulling van het wetsvoorstel. In de eerste plaats zou de termijn van twaalf weken voorafgaand aan de dag van de verkiezing, genoemd in artikel 3 van het wetsvoorstel, kunnen worden verlengd. De regering heeft gekozen voor twaalf weken, omdat zij deze tijdsduur als een minimum ziet. Bij een kortere termijn ontbreekt de tijd voor de Kiesraad om de verkregen informatie goed te analyseren en daaruit conclusies te trekken. Tegelijkertijd wil de regering de verplichtingen voor exploitanten niet langer laten duren dan noodzakelijk is. Zij laat op dit punt het oordeel aan de Tweede Kamer over. Als een meerderheid van de Kamer van oordeel zou zijn dat een langere termijn dan twaalf weken noodzakelijk is, dan zal de regering zich niet tegen een amendement van die strekking verzetten. Het wijzigen van algoritmes vlak voor de verkiezingen, waardoor te elfder ure vrij baan wordt gegeven aan desinformatie – in het bijzonder grootschalig bedrog en listige kunstgrepen – is in strijd met artikel 4 van het wetsvoorstel. Ongetwijfeld zal de Kiesraad als de bevoegde toezichthouder hiertegen in actie komen.

De genoemde leden vragen in de tweede plaats of de regering een algemeen verbod op *micro-targeting* met politieke informatie heeft overwogen. Dat is het geval, maar de regering heeft besloten een dergelijk verbod niet in het wetsvoorstel op te nemen. Om *micro-targeting* mogelijk te maken is een verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk. Deze verwerking valt onder de reikwijdte van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Zeker voor de verwerking van persoonsgegevens waaruit iemands politieke opvattingen blijken, bevat de AVG tal van beperkingen. Het ligt in de rede dat de Autoriteit persoonsgegevens op grond van artikel 19 van de Uitvoeringswet AVG een samenwerkingsafpraak zal maken met de Kiesraad, waarin de Kiesraad zich verplicht de Autoriteit persoonsgegevens in te lichten zodra hij *micro-targeting* op het spoor komt. Laatstgenoemde autoriteit kan vervolgens gebruik maken van haar bevoegdheden krachtens artikel 58 (onder andere last onder dwangsom) en artikel 83 van de AVG (onder andere bestuurlijke boete). Het is de twijfelachtig of de Algemene verordening persoonsgegevens ruimte laat voor scherpere nationale regels inzake *micro-targeting* op sociale media. Het maken van een onderscheid tussen Nederlandse advertenties en advertenties die afkomstig zijn uit een andere EU-lidstaat zou eveneens EU-rechtelijke complicaties oproepen.<sup>27</sup>

In de derde plaats vragen de leden van de **GL**-fractie of de regering heeft gezien of het uitbreiden van delictomschrijvingen bij het manipuleren van de meningsvorming bij verkiezingen mogelijk is. Gedacht zou kunnen worden aan een uitbreiding van het huidige artikel 127 Wetboek van Strafrecht. De regering staat niet principieel afwijzend tegenover

---

<sup>27</sup> HvJEG 11december 2003, C-322/01, EU:C:2003:664 (*Deutscher Apothekerverband*).

een dergelijke wetswijziging. Zij geeft er echter de voorkeur aan eerst advies in te winnen bij deskundigen en daarna een voorontwerp van wet aan een internetconsultatie te onderwerpen, mede in verband met de uitvoerbaarheid en effectiviteit. Indien blijkt dat een dergelijke regeling wenselijk is, zal de regering na afloop van de internetconsultatie een afzonderlijk wetsvoorstel indienen. De regering wacht met interesse of de leden van de GL-fractie een strafrechtelijk verbod wenselijk achten.

In de vierde plaats vernemen de leden van de GL-fractie graag de gedachtes van de regering betreffende de toepassing van de voorgestelde regeling op Nederlandse politieke partijen, die ook steeds vaker gebruikmaken van advertenties en *targeting* op sociale media. In beginsel staat de regering welwillend tegenover een regeling die transparantie bij politieke partijen verplicht stelt. Dergelijke regels staan echter los van de regels voor intermediaire platformexploitanten, die zijn voorgesteld in dit wetsvoorstel. Het ligt voor de hand een regeling voor politieke partijen op te nemen in een toekomstige Wet op de Politieke Partijen, zoals de Staatscommissie Parlementair Stelsel in haar eindrapport bepleitte<sup>28</sup>. Over de precieze inhoud van de Wet Politieke Partijen zal eveneens een internetconsultatie plaats vinden. De regering wil graag de resultaten daarvan afwachten.

Tenslotte vragen de leden van deze fractie bij enkele onderdelen van het wetsvoorstel een verduidelijking. Op de vraag of het wetsvoorstel alleen ziet op desinformatie door buitenlandse actoren is het antwoord ontkennend. In de memorie van toelichting en in par. 2 hierboven is buitenlandse inmenging als voorbeeld van een actueel probleem genoemd, maar het wetsvoorstel maakt geen onderscheid tussen binnenlandse en buitenlandse desinformatie. Ook anonieme *fake accounts* en *bots* zijn bij wijze van voorbeeld genoemd. Andere vormen van grootschalig bedrog en listige kunstgrepen waardoor de eerlijkheid van verkiezingen wordt geschaad, vallen evenzeer onder artikel 4 van het wetsvoorstel. Op de vraag of kleinschalige en niet-geautomatiseerde desinformatie onder de reikwijdte van het wetsvoorstel valt luidt het antwoord wederom ontkennend. Het is niet gewenst dat de Kiesraad op incidentele onrechtmatige uitingen reageert met bestuursrechtelijke sancties voor platformexploitanten. Benadeelde partijen kunnen zich dan beter wenden tot de burgerlijke rechter met een vordering tot rectificatie, schadevergoeding of een verbod.

De leden van de **GRUNN**-fractie hebben enkele vragen over de wenselijkheid van aanscherping van de open normen in het wetsvoorstel. Zij vragen zich af wat wordt verstaan onder ‘nodige maatregelen’, ‘de eerlijkheid van een verkiezing’ en ‘schade’. Deze vragen zijn beantwoord in paragraaf 2 onder het kopje ‘Kenbare en voorzienbare beperkingen’, omdat zij overlappen met vergelijkbare vragen van de fractie van D’20. De vraag hoe de regering de mediawijsheid van burgers in verkiezingstijd wil versterken kan beantwoord worden door te verwijzen naar paragraaf 6.3 van de mediabegrotingsbrief 2020 en paragraaf 5.2 van de mediabegrotingsbrief 2021<sup>29</sup>. De wenselijkheid om de Grondwet uit te breiden met een pluriformiteitsbepaling – in lijn met het rapport van de Staatscommissie Grondwet 2010 – wordt momenteel onderzocht in samenhang met andere mogelijke wijzigingen van hoofdstuk 1 van de Grondwet. Het lijkt de regering niet verstandig daarover nu mededelingen te doen. Met de leden van de **LIB**-fractie is de regering het eens dat ‘naïviteit’ ongewenst is in het verkiezingsproces. Waar deze leden de last onder dwangsom omschrijven als een ‘zwaard van Damocles’ maakt de regering echter liever de vergelijking met een brandblusser, die voor geval van nood achter de hand wordt gehouden.

De leden van de **MSV**-fractie maken duidelijk niets te zien in zelfregulering door grote techbedrijven. Hun pessimisme deelt de regering niet. Het bespaart de staat veel kosten

---

<sup>28</sup> Staatscommissie parlementair stelsel in het eindrapport *Lage drempels, hoge dijken*, Den Haag: Boom, 2018, p.238- 239.

<sup>29</sup> Kamerstukken II, 2019/20, 35300 VIII, nr. 106 en Kamerstukken II, 2020/21, 35570 VIII, nr. 124.

wanneer de controle op desinformatie in eerste instantie door sociale media zelf wordt verricht. De veronderstelling dat een publieke bekendmaking van algoritmen, zoals voorgeschreven in artikel 3 lid 3 van het wetsvoorstel, nooit mogelijk zal zijn gezien artikel 10 van de Wob lijkt eveneens te pessimistisch. Inderdaad bevat artikel 10, eerste lid, van de Wob een uitzondering voor bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld, maar uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat deze uitzondering naar haar aard restrictief moet worden uitgelegd.<sup>30</sup> Indien het wetsvoorstel voor een Wet open overheid (Woo) tot wet wordt verheven en in werking treedt zal bovendien artikel 3.4 van de Woo gelden. Hierin is bepaald dat bij openbaarmaking uit eigen beweging kan worden afgeweken van artikel 5.1 Woo - dat inhoudelijk overeenkomt met artikel 10 Wob - indien bijvoorbeeld de bescherming van de democratische rechtsorde dat in een concreet geval vergt<sup>31</sup>.

De verplichting om de algoritmen te verstrekken aan de Kiesraad is in artikel 3 van het wetsvoorstel opgenomen opdat deze toezichthouder kan controleren of sociale media alle nodige maatregelen hebben genomen om te voorkomen dat hun diensten worden misbruikt voor het verspreiden van onjuiste informatie. Indien het algoritme het verspreiden van desinformatie bevordert zal dit moeten worden aangepast. De genoemde leden vragen zich af aan de hand van welke standaarden de Kiesraad gaat beoordelen of algoritmen adequaat zijn. Een vergelijkbare vraag van de leden van de fracties van D'20 en GRUNN is in paragraaf 2 onder het kopje 'Kenbare en voorzienbare beperkingen' behandeld, zodat daarnaar kan worden verwezen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zal onder meer toetsen of de beleidsregels van de Kiesraad in overeenstemming zijn met artikel 10 EVRM en of de Kiesraad de eigen regels consistent heeft toegepast.

De leden van de NUVU-fractie zijn benieuwd welk 'tal van vragen' het Brexit-referendum bij de regering heeft opgeroepen. Zij wijzen erop dat het beslissingsproces legitiem en democratisch heeft plaats gevonden. De regering grijpt deze gelegenheid aan om te verduidelijken dat zij niet wil treden in een beoordeling van de rechtmatigheid van het Brexit-proces in het Verenigd Koninkrijk. Wel houdt zij staande dat er tal van vragen zijn gerezen over de rol die sociale media hebben gespeeld. Dat heeft namelijk ook het Lagerhuis vastgesteld. Verwezen zij hier naar het eindrapport van de Digital, Culture, Media and Sport Committee d.d. 14 februari 2019 die een parlementair onderzoek heeft uitgevoerd naar de gerezen vragen<sup>32</sup>.

De leden van deze fractie lijken te veronderstellen dat het wetsvoorstel alleen noodzakelijk zou zijn wanneer overtuigend bewezen kan worden dat reeds eerder grootschalige misleiding heeft plaats gevonden bij Nederlandse verkiezingen. Hier denkt de regering echt anders over. De leden van de fractie van D'20 noemen in de inleiding van het Verslag het gevaar dat nepnieuws zijn stempel ook in Nederland op verkiezingen drukt 'a disaster waiting to happen'. Niet alleen regeren, maar ook wetgeven is een kwestie van vooruitzien. De leden van de D'20 fractie vragen zich af of de regering het eindrapport van de Staatscommissie *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* in acht heeft genomen en welke rol de aanbevelingen van dit rapport hierin hebben gespeeld. De regering heeft het eindrapport van de Staatscommissie bestudeerd. Net als het wetsvoorstel, benadrukt het rapport het belang van transparantie van platforms. In het rapport lezen we:

---

<sup>30</sup> Zie onder meer ABRvS 19 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2641 (Abengoa Bioenergy Netherlands B.V./dagelijks bestuur van de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond), r.o. 7.1

<sup>31</sup> Kamerstukken I, 2015/16, 33328 A.

<sup>32</sup> House of Commons, Digital, Culture, Media and Sport Committee, *Disinformation and 'fake news'*: Final Report, Eighth Report of Session 2017–19, Ordered by the House of Commons to be printed 14 February 2019.

‘De staatscommissie adviseert om politieke partijen te verplichten meer openheid te bieden over de digitale instrumenten (dataanalyse, profieling en microtargeting) die zij gebruiken om hun kiezers te vinden en gericht van informatie te voorzien, ook als deze instrumenten door anderen in opdracht van de partij worden ingezet. Partijen zouden ook transparant moeten zijn over de financiële middelen die zij hiervoor inzetten. De staatscommissie adviseert deze transparantieplichtingen wettelijk te regelen in de Wet op de politieke partijen (...)

De staatscommissie adviseert om wettelijk te regelen dat aanbieders van digitale platforms en websites duidelijk laten zien dat een gebruiker gerichte politieke informatie krijgt aangeboden. Ook zou duidelijk moeten zijn wie daarvoor betaald heeft (...)

De staatscommissie beveelt daarom aan dat er een wettelijke transparantieplicht komt voor de opdrachtgevers en voor de bedrijven die tegen betaling politieke advertenties plaatsen of op een andere manier tegen betaling politieke informatie onder de aandacht brengen in de digitale wereld. Deze verplichting houdt in dat het voor gebruikers direct en eenvoudig zichtbaar wordt gemaakt dat het om een betaalde politieke boodschap gaat en wie de afzender is.’

De regering heeft een deel van de aanbevelingen van dit rapport gevolgd, met name de aanbevelingen die nadruk leggen op het creëren van transparantieplichten.”<sup>33</sup> Desalniettemin gaat het wetsvoorstel verder dan deze aanbevelingen. De focus van het wetsvoorstel is de regulering van digitale platforms en niet de regulering van politieke partijen.

#### 4. Hoger recht

De leden van de **CDUu**-fractie benadrukken dat het van het grootste belang is dat een beperking van de vrijheid van meningsuiting op proportionele wijze geschiedt. De regering onderschrijft dat. In de memorie van toelichting is omtrent het artikel 4 van het wetsvoorstel gesteld dat van exploitanten van sociale media niet kan worden gevergd dat zij bij elk leugentje meteen tegenmaatregelen nemen. Voor een overtreding is nodig dat de eerlijkheid van een verkiezing wordt geschaad. De leden van de genoemde fractie vragen of de regering ook andere manieren in gedachten heeft om aan de eisen van artikel 10, tweede lid, EVRM voldoen en of deze andere manieren kunnen worden vastgelegd in het wetsvoorstel. In antwoord hierop wil de regering voorop stellen dat niet de regering, maar de Kiesraad belast zal zijn met het toezicht op de naleving van artikel 4 van het wetsvoorstel. Het attribueren van het toezicht aan een orgaan dat onafhankelijk is van de regering, sluit aan bij de rechtspraak van het EHRM over het criterium ‘prescribed by law’ in artikel 10, tweede lid, EVRM. Wetten die een beperking op artikel 10 EVRM mogelijk maken moeten niet alleen toegankelijk en duidelijk zijn, maar ook waarborgen bevatten tegen eventueel machtsmisbruik<sup>34</sup>. Zou de regering bevoegd worden gemaakt toezicht te houden op desinformatie, dan dreigt het gevaar van belangenverstrengeling. Daar is in het wetsvoorstel welbewust niet voor gekozen.

Een ander punt van aandacht is volgens deze leden dat exploitanten van sociale media mogelijk te ver kunnen gaan bij het uitvoeren van hun taak desinformatie te bestrijden. Volgens hen bestaat het risico dat exploitanten uit angst voor een dwangsom ook informatie verwijderen die niet onder het begrip ‘desinformatie’ valt. De regering is ervan overtuigd dat het wetsvoorstel geen ‘chilling effect’ zal hebben op de verspreiding van inlichtingen en denkbeelden. Hierboven in paragraaf 2 is al het een en ander gezegd over het nut van beleidsregels, zodat exploitanten weten wat van hen wordt verwacht. Bovendien zal een last

---

<sup>33</sup> *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*, Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel, Boom: Amsterdam 2018, p. 245.

<sup>34</sup> Zie o.a. EHRM (GK) 14 september 2010, appl. 38224/03 (*Sanoma Uitgevers B.V./Nederland*), r.o. 82 en 100.

onder dwangsom omschrijven welke herstelmaatregelen de exploitant in het concrete geval moet nemen (art.5:32a Awb). Het risico dat exploitanten meer informatie verwijderen dan nodig is, zou zich eerder voordoen bij een bestuurlijke boete. Als een exploitant moet vrezen voor een sanctie achteraf bij overtreding van een algemene norm, zal deze exploitant wellicht geneigd zijn ‘het zekere voor het onzekere te nemen’. Hoewel de bestrijding van desinformatie ongetwijfeld robuuster zou worden door de introductie van een bestuurlijke boete en de regering deze optie ook heeft overwogen, vond zij het nadeel van een ‘*chilling effect*’ te groot. Om die reden is in het wetsvoorstel volstaan met de herstelsanctie van een last onder dwangsom.

Waar de leden van de CDUu-fractie stellen dat artikel 10 EVRM niet alleen bescherming biedt aan het verspreiden van inlichtingen en denkbeelden, maar ook aan het ontvangen daarvan, hebben zij natuurlijk gelijk. De vrijheden van zenders en ontvangers zijn twee zijden van dezelfde medaille. Artikel 10 EVRM brengt dat duidelijker tot uitdrukking dan artikel 7 van de Grondwet. Over een herziening van artikel 7 van de Grondwet is hierboven in paragraaf 3 opgemerkt dat de wenselijkheid daarvan momenteel bestudeerd wordt en dat het de regering niet verstandig lijkt daarover nu mededelingen te doen. Het verschil tussen journalistieke en sociale media kwam al aan de orde in onderdeel A van paragraaf 2. Als journalisten of journalistieke organisaties online actief zijn, blijven zij in die hoedanigheid beschermd. Het exploiteren van een sociaal medium (als intermediair tussen zenders en ontvangers) is iets anders. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat het EHRM of het Hof Justitie zal oordelen dat bijvoorbeeld Twitter een journalistiek bedrijf wordt doordat onder meer journalisten van dit sociale medium gebruik maken.

De leden van de **GRUNN**-fractie merken op dat de Grondwet niet toestaat dat preventief wordt toegezien op de inhoud van openbaarzendingen. Het is uitgesloten dat de Kiesraad van exploitanten zal eisen dat zij voorafgaand verlof moeten vragen alvorens bepaalde activiteiten te ontplooiën. De tekst van artikel 4 van het wetsvoorstel biedt daarvoor geen enkel aanknopingspunt. In het volstrekt theoretische geval dat de Kiesraad zou besluiten een last onder dwangsom op te leggen om een exploitant tot het vragen van voorafgaand verlof te dwingen, zal de Afdeling bestuursrechtspraak dit besluit vernietigen wegens strijd met artikel 7, derde lid, van de Grondwet.

Op de vraag van de leden van de **LIB**-fractie waarom de regering niet heeft gekozen voor een grondwetsvoorziening wil de regering als volgt reageren. In de memorie van toelichting is gesteld dat een herziening van de Grondwet een onnodig verstrekkende maatregel zou zijn. De regering heeft zich onder meer laten leiden door een overweging uit het rapport van de Commissie Grondrechten in het Digitale Tijdperk uit 2000. Deze commissie meende: *(..) dat de Grondwet in beginsel slechts dan aangepast dient te worden, indien daaraan dringende behoefte bestaat. Het zal in dat licht bezien slechts om aanpassingen kunnen gaan die het gevolg zijn van ontwikkelingen die reeds in bestaande wetten of andere besluiten met voldoende maatschappelijk draagvlak verankerd zijn. Het moet – anders gezegd – gaan om zaken die voldoende constitutionele rijpheid vertonen.*<sup>35</sup>

De wijze waarop desinformatie het best bestreden kan worden is geen zaak die voldoende constitutionele rijpheid vertoont. De materie is zelfs zo in beweging dat vooralsnog is gekozen voor een tijdelijke wet.

Het doet de regering genoegen te lezen dat de leden van de **MSV**-fractie van oordeel zijn dat het aanpakken van desinformatie ten tijde van verkiezingen gerechtvaardigd is. Op hun retorische vraag of ‘de grondrechten in het leven zijn geroepen om individuen met enorme

---

<sup>35</sup> Rapport van de Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk (Commissie-Franken), Ministerie van BZK, mei 2000, p. 48.

vermogens verkiezingen te laten beïnvloeden en de keuze voor een volgende regering weg te nemen uit de handen van hardwerkende burgers' is het antwoord vanzelfsprekend nee. Als deze leden echter bedoelen te zeggen dat de vrijheid van meningsuiting geen enkele betekenis heeft voor dit wetsvoorstel, heeft de regering een ander uitgangspunt. Ook aan een groot bedrijf komt de bescherming van de uitingsvrijheid toe. Daarbij moet tevens bedacht worden dat maatregelen tegen de exploitant van een sociaal medium gevolgen kunnen hebben voor de vrijheid van meningsuiting van informatieleveranciers en de ontvangstvrijheid van consumenten die van het platform gebruik maken. Daarmee is bij het opstellen van het wetsvoorstel dan ook rekening gehouden.

## 5. Verhouding tot andere wetgeving

De leden van de **CDUu**-fractie wijzen erop dat op grond van artikel 9 lid 1 AVG de verwerking van bijzondere persoonsgegevens in beginsel verboden is. Politieke opvattingen vallen onder deze bijzondere persoonsgegevens. De genoemde leden veronderstellen dat bijzondere persoonsgegevens enkel kunnen worden verstrekt aan de Kiesraad wanneer de betrokkenen daarvoor toestemming hebben gegeven. Dit is echter een te beperkte interpretatie van artikel 9, tweede lid, AVG. Verwerking is niet alleen toegestaan na een uitdrukkelijke toestemming (onderdeel a), maar ook bijvoorbeeld als de verwerking noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang (onderdeel g).

De leden van de **CDUu**-fractie vragen zich vervolgens af hoe de regering het openbaar maken van algoritmes ziet in het licht van artikel 10 WOB en hoe de openbaarmaking van deze algoritmes kan bijdragen aan eerlijkere verkiezingen met inachtneming van de technische complexiteit van deze algoritmes. De absolute uitzonderingsgronden uit artikel 10, eerste lid, van de WOB zouden volgens deze leden namelijk een obstakel kunnen vormen voor het bekendmaken van de ingevorderde inlichtingen. Deze vraag sluit aan bij een opmerking van de leden van de **MSV**-fractie over de Wob, die hierboven in paragraaf 3 is besproken. De regering wil herhalen dat de absolute uitzonderingsgrond voor bedrijfs- en fabricagegegevens beperkt moet worden uitgelegd. Volgens artikel 3, eerste lid, van het wetsvoorstel hoeven bovendien niet alle algoritmes aan de Kiesraad te worden verstrekt, maar alleen de algoritmes 'die bepalen dat individuele gebruikers specifiek op hen afgestemde informatie ontvangen teneinde hun stemgedrag te beïnvloeden'. De legitieme wens van bedrijven om hun concurrentiepositie te beschermen speelt dan geen rol. Wel het belang van het publiek om te weten hoe stemgedrag wordt beïnvloed. De concurrentie tussen sociale media onderling mag niet gevoerd worden op het terrein van politieke micro-targeting die de eerlijkheid van verkiezingen schaadt. Een redelijke uitleg van artikel 10, eerste lid, van de Wob brengt volgens de regering dan ook met zich mee dat vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens vertrouwelijk dienen te blijven, maar dat gegevens die het gevaar van verkiezingsmanipulatie kunnen aantonen dat predicaat niet verdienen.

Voor gewone burgers zal het praktisch onmogelijk zijn complexe algoritmes die een gevaar vormen voor de eerlijkheid van verkiezingen, te doorgronden. Daarom is in de memorie van toelichting bij artikel 3 gesteld dat wetenschappelijke onderzoekers en journalisten een bijdrage kunnen leveren aan de voorlichting van het publiek. Deze onderzoekers en journalisten vervullen dan de rol van 'public watchdog', zoals omschreven in de jurisprudentie van het EHRM. Dat zij deze rol vervullen en een bijdrage leveren aan een maatschappelijk debat over een onderwerp van groot maatschappelijk belang (de eerlijkheid van verkiezingen) is zeer relevant gezien het arrest *Magyar Helsinki Bizottság* uit 2016.<sup>36</sup> In

---

<sup>36</sup> EHRM (GK) 8 november 2016, appl. 18030/11 (*Magyar Helsinki Bizottság/Hongarije*), r.o. 151-172.

dit arrest van de Grote Kamer maakte het EHRM duidelijk onder welke omstandigheden artikel 10 EHRM een recht op overheidsinformatie omvat. Zoals bekend heeft 10 EVRM voorrang boven alle binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften. In voorkomende gevallen moeten beperkingen van de Wob buiten toepassing worden gelaten, zoals de Afdeling bestuursrechtspraak in 2017 constateerde.<sup>37</sup>

Een derde vraag van de leden van de **CDUu**-fractie betreft de kans dat op grond van artikel 3 van het wetsvoorstel de identiteit van een persoon of rechtspersoon die het stemgedrag beoogt te beïnvloeden, openbaar wordt gemaakt. Hieruit kunnen de politieke opvattingen van de persoon in kwestie worden afgeleid. De leden van de CDUu-fractie vragen zich af of de regering rekening heeft gehouden met het impliciet bekend worden van politieke opvattingen van personen. In antwoord hierop wil de regering eraan herinneren dat de Algemene verordening gegevensbescherming uitsluitend betrekking heeft op de persoonsgegevens van natuurlijke personen (artikel 1 AVG). In het uitzonderlijke geval dat een natuurlijke persoon betalingen heeft gedaan om het stemgedrag van het publiek te beïnvloeden, is artikel 10, eerste lid, onder d, van de Wob in beginsel van toepassing. Bij openbaarmaking zou de naam van deze persoon dan geanonimiseerd moeten worden, zoals dit gebruikelijk is bij de bekendmaking van jurisprudentie op de website van de rechtspraak.

De leden van de **GRUNN**-fractie lezen het wetsvoorstel aldus dat politieke partijen die gebruikmaken van online platforms in hun berichten moeten gaan wijzen op potentiële tegenargumenten en wetenschappelijk bewijs. Het voorliggend wetsvoorstel zou bij deze uitleg effect gaan hebben op online informatie(campagnes) van politieke partijen. De genoemde leden vragen in hoeverre de regering dit een wenselijk gevolg acht. Zoals eerder uiteengezet, onder andere in de Inleiding hierboven, heeft het wetsvoorstel slechts tot doel de kiezer te beschermen tegen bewuste misleiding. Het moet bovendien gaan om een evidente misleiding, waardoor de eerlijkheid van de verkiezing evident wordt geschaad. De door de leden van de GRUNN-fractie geschetste gevolgen voor de campagnes van politieke partijen zullen zich dus in beginsel niet voordoen. Daargelaten welke gedragsregels voor politieke partijen wenselijk zijn, zulke regels horen niet in dit wetsvoorstel thuis, maar in een toekomstige wet op de politieke partijen.

Ten slotte vragen deze leden zich af in hoeverre de regering rekening heeft gehouden met de eventuele inwerkingtreding van het wetsvoorstel Wet open overheid. De regering heeft over dit onderwerp een nota van wijziging opgesteld. Naar de inhoud daarvan en de bijbehorende toelichting wordt hier verwezen.

Met de beantwoording van de vragen van de **CDUu**-fractie over de Algemene Verordening Gegevensbescherming is tevens een antwoord gegeven op de meeste vragen van de **LIB**-fractie over dit onderwerp. De regering meent dat het wetsvoorstel niet in strijd is met de AVG. De bepaling in artikel 7 van het wetsvoorstel over het vervallen van artikelen die in strijd zijn met het Unierecht is opgenomen voor het geval toekomstig Unierecht een probleem zou gaan vormen. Niemand kan bijvoorbeeld voorspellen hoe de definitieve Digital Services Act er na de behandeling in het Europees Parlement en de Raad uit zal zien.

## 6. Effecten

---

<sup>37</sup> ABRvS 25 oktober 2017, AB 2017, 398 (*Vliegramp MH17*), r.o. 12.2. De Afdeling overwoog: 'In het geval een absolute weigeringsgrond aan de weigering ten grondslag is gelegd, wordt dan de desbetreffende bepaling van de Wob ingevolge artikel 94 van de Grondwet buiten toepassing gelaten'.

De vragen van de leden van de fracties van **GRUNN**, **Lib** en **NUVU** naar de ervaringen die zijn opgedaan met de Franse desinformatiewet zijn reeds beantwoord in paragraaf 1.2 hierboven. Op de vraag van de leden van de fracties van **GRUNN** en **LIB** waarom de regering zich niet heeft laten inspireren door de Duitse wet is het antwoord dat de Duitse wet een veel bredere werking heeft. Deze gaat over het bestrijden van ‘*hate speech*’, kinderpornografie en andere strafbare feiten. De regering beraadt zich nog op de vraag of een vergelijkbare wet voor Nederland wenselijk is.

De leden van de **GRUNN**-fractie en de **LIB**-fractie hebben de indruk dat de Kiesraad op grond van het wetsvoorstel zal oordelen over het waarheidsgehalte van informatie. Deze indruk wil de regering graag wegnemen. De vraag of een bepaalde uiting lasterlijk is of door onjuistheid anderszins onrechtmatig blijft behoren tot de bevoegdheid van de rechterlijke macht. Iedere belanghebbende die door een onrechtmatige uiting is geschaad kan naar de burgerlijke rechter stappen. Artikel 4 van het wetsvoorstel heeft een algemener doel. Het artikel bevordert dat exploitanten van sociale media alles doen om te voorkomen dat hun diensten worden misbruikt op een zodanige wijze dat de eerlijkheid van een verkiezing wordt geschaad. Het gaat dus niet om geschillen over één of enkele uitingen, maar om het wegnemen van structurele problemen. Rechtsbescherming tegen besluiten van de Kiesraad kan worden verkregen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, zoals blijkt uit artikel 6 van het wetsvoorstel.

## 7. Uitvoeringsaspecten

Verschillende fracties hebben vragen gesteld over de in het wetsvoorstel gemaakte keuzes met betrekking tot de uitvoering. Die vragen betreffen zowel de Kiesraad als het Commissariaat voor de Media. Wij bespreken allereerst de Kiesraad, en vervolgens het Commissariaat voor de Media.

Ten aanzien van de keuze voor de Kiesraad zijn er vragen over de geschiktheid van dat orgaan, en over de personele bezetting. Terecht signaleren de leden van de **CDUu**-fractie dat er al langere tijd discussie gaande is over de positie van de Kiesraad. Er bestaan plannen om op termijn de Kiesraad te transformeren in een Verkiezingsautoriteit met een breder takenpakket. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet eveneens in een nieuwe taak voor de Kiesraad, maar hoeft niet om die reden gezien te worden als een stap in het bedoelde transformatieproces. Ook bij een smaller takenpakket, in overeenstemming met het huidige profiel van wettelijke taken, ligt de keuze voor de Kiesraad voor de hand omdat zij bij uitstek goed geplaatst is om de integriteit van het verkiezingsproces te waarborgen. Zowel vanwege de expertise bij de leden en staf van de Kiesraad als vanwege de talrijke contacten met vergelijkbare organen in het buitenland, onder andere in de vorm van de jaarlijkse conferentie van Electoral bodies, bestaat er bij de Kiesraad de nodige ervaring en alertheid met betrekking tot mechanismen die de integriteit van het verkiezingsproces kunnen schaden. Of de Kiesraad momenteel reeds voldoende is toegerust in personele zin is nog niet makkelijk te zeggen. Indien het onderhavige wetsvoorstel tot wet wordt verheven kan daarover op basis van de eerste ervaringen een beter oordeel worden geveld. Mede in antwoord op de – in uiteenlopende bewoordingen geuite - zorgen van de **CDUu**-fractie, de **GRUNN**-fractie en de **NUVU**-fractie ter zake willen de ondergetekenden zich reeds nu committeren om waar nodig zeer snel tot personele uitbreiding van de (staf van de) Kiesraad over te gaan. Overigens merken wij daarbij op dat zowel externe expertise kan worden ingeschakeld en dat er alle reden is om groot vertrouwen te hebben in de samenwerking tussen Kiesraad en Commissariaat voor de Media, waarover nader hieronder.



De ‘ernstige zorgen’ van de NUVU-fractie over de onafhankelijkheid van de Kiesraad deelt de regering in het geheel niet. Integendeel, zij stelt juist groot vertrouwen in de wettelijke en feitelijke waarborgen voor de onafhankelijkheid van dit orgaan.

De leden van de **CDU**-fractie constateren dat het Commissariaat voor de Media in het wetsvoorstel de bevoegdheid krijgt exploitanten voor een aanwijzing voor te dragen bij de Kiesraad. De genoemde leden betwijfelen of de toekenning van deze bevoegdheid aan het Commissariaat een vanzelfsprekende keuze is. De algemene taakomschrijving van het Commissariaat is nu te vinden in artikel 7.1, derde lid, van de Mediawet, luidende: ‘Het Commissariaat is belast met de uitvoering van taken die hem zijn opgedragen bij of krachtens deze wet en andere wetten.’ De wetgever heeft er dus rekening mee gehouden dat bij of krachtens andere wetten dan de Mediawet taken aan het Commissariaat worden opgedragen. Dat is bijvoorbeeld gebeurd in artikel 5 van de Wet op de vaste boekenprijs.<sup>38</sup> In de Tijdelijke wet mediaconcentraties (Twm), die heeft gegolden tot 1 januari 2011, was een regeling te vinden die enige gelijkenis vertoont met die in het onderhavige wetsvoorstel.<sup>39</sup> Artikel 2 (oud) van de Twm bevatte regels voor de toelaatbaarheid van concentraties in de mediasector, waarop de Nederlandse mededingingsautoriteit (NMa) toezicht hield. Alvorens een besluit over een voorgenomen overname te nemen diende de NMa advies in te winnen bij het Commissariaat voor de Media (artikel 9 (oud) Twm).

Het mediabeleid in Nederland beoogt van oudsher de bevordering van een pluriforme en accurate nieuwsvoorziening. Aanvankelijk was er vooral aandacht voor radio en televisie, later ook voor *online* media. Het Commissariaat voor de Media speelt hierin een centrale rol. Ter uitvoering van artikel 7.21 van de Mediawet publiceert het Commissariaat jaarlijks een verslag van zijn onderzoek naar ‘ontwikkelingen ten aanzien van concentraties en financieel-economische omstandigheden op de nationale en internationale mediamarkten en de gevolgen daarvan voor de pluriformiteit en onafhankelijkheid van de informatievoorziening.’ Dit is de zogeheten Mediamonitor, die de laatste jaren steeds meer aandacht besteedt aan de rol die sociale media vervullen. Het Commissariaat is dus bij uitstek geëquipeerd om te onderzoeken welke sociale mediabedrijven ‘in staat zijn een wezenlijke invloed uit te oefenen op de publieke meningsvorming’. Ongetwijfeld zal het Commissariaat de Kiesraad ook kunnen adviseren over de vraag welke exploitanten diensten verlenen aan meer dan 500.000 gebruikers in Nederland.

## 8. Toezicht en handhaving

De **GRUNN**-fractie, de **GL**-fractie, en de **LIB**-fractie stellen vragen over de verwijzing in art. 5, tweede lid van het wetsvoorstel naar art. 126nba van het Wetboek van Strafvordering. De hier voorgestelde bevoegdheid van de Kiesraad is nieuw. De vraag is of een lichter middel zou volstaan. Allereerst moet worden vastgesteld dat het voor het vaststellen van de feiten wellicht niet in alle gevallen nodig is dat wordt kennisgenomen van het elektronisch verkeer binnen het betreffende platform. Maar ook voor het opleggen van een administratieve sanctie, zoals gesuggereerd door de **GRUNN**-fractie, zullen toch eerst de feiten moeten worden vastgesteld. Naar het oordeel van de regering is daarom voor het vaststellen van die feiten het gebruik van art. 127nba Sv een geschikt middel. Het is naar de mening van ondergetekenden niet inzichtelijk hoe de hier gezochte informatie op andere wijze tijdig zou kunnen worden verkregen. Verondersteld wordt hier immers dat niet is voldaan aan de rapportageverplichting, en dat evenmin op een spoedverzoek van de kant van het Commissariaat of de Kiesraad tijdig is gereageerd. Dan is er aanleiding – zeker gezien het

---

<sup>38</sup> Wet van 9 november 2004, Stb. 600.

<sup>39</sup> Wet van 16 mei 2007, Stb. 204.

grote belang van integriteit van het verkiezingsproces dat op het spel staat – om daadkrachtig en snel op te treden. Het zal de leden van deze fractie bekend zijn dat een dergelijk onderzoek niet automatisch hoeft te leiden tot het daadwerkelijk instellen van strafvervolgning. Hier is opsporing in het geding.

De GRUNN-fractie stelt de belangrijke vraag aan de orde hoe het is gesteld met het toezicht op de inzet van opsporingsmiddelen. De regering benadrukt dat hierbij principieel de normale mechanismen van toezicht en rechtmatigheidstoetsing van toepassing zijn. Voor de materie van desinformatie in verkiezingstijd gelden geen afzonderlijke strafvorderlijke regels.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Computercriminaliteit (Kamerstuk 34 372 nr. 3, p. 29) heeft de regering al erkend dat inzet van deze bijzondere bevoegdheid slechts mogelijk moet zijn in gevallen waarin sprake is van een ernstige inbreuk op de rechtsorde.

Naast de destijds in de toelichting genoemde situaties kan de regering bij algemene maatregel van bestuur misdrijven aanwijzen die toepassing van deze bevoegdheden rechtvaardigen. De regering is zijn voornemens deze algemene maatregel van bestuur met betrekking tot de bescherming van de integriteit van het verkiezingsproces tot stand te brengen. Het in de MvT bij het onderhavige voorstel genoemde art. 184 Sr vormt hiervoor een aanknopingspunt. De regering zal een commissie instellen om haar van advies te dienen over de vraag of art. 184 Sr dient te worden uitgebreid met een vijfde lid, waarin de strafbedreiging tegen het plegen van het in art. 184 bedoelde misdrijf in verkiezingstijd drastisch wordt verhoogd. De wens tot deze verhoging wordt ingegeven door het belang van bewaking van de integriteit van het verkiezingsproces. De **GL-fractie** roept terecht in herinnering dat in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is gesteld dat strafmaatregelen ‘nog niet in het geding zijn’. Nadere gedachtenvorming naar aanleiding van de vragen die door de verschillende fracties zijn gesteld heeft de regering tot het inzicht gebracht dat verdere aanscherping ook in strafrechtelijke zin aanbeveling verdient. De regering overweegt om bovendien een expertgroep Bewaking integriteit verkiezingsproces in te stellen die met name tot taak zou hebben naar de strafrechtelijke mogelijkheden en wenselijkheden een nadere verkenning in te stellen en ter zake aanbevelingen te doen. Voor de korte termijn kan naar de overtuiging van ondergetekenden worden volstaan met het onderhavige wetsvoorstel. De eerste ervaringen in Frankrijk, de ook in de Europese Unie gebleken bereidheid van belangrijke actoren in het maatschappelijk middenveld om eigener beweging een bijdrage te leveren aan het met dit wetsvoorstel beoogde doel, sterken de regering in de gedachte dat ‘slanke’ wetgeving thans de voorkeur verdient. Evaluatie van de thans voorgestelde Tijdelijke wet en nadere gedachtenvorming door de eerdergenoemde experts kunnen aanleiding zijn om in een tweede fase tot verdergaande maatregelen over te gaan.

Op de vraag van de CDUu-fractie over de mogelijkheid van bezwaar antwoorden ondergetekenden als volgt. Wij zien geen bezwaar tegen de mogelijkheid dat een bezwaarschrift kan worden ingediend alvorens beroep bij de rechter kan worden ingesteld of een voorlopige voorziening kan worden gevraagd. De Kiesraad is zeer wel in staat om met de vereiste spoed en met inachtneming van de vereiste zorgvuldigheid te beslissen op bezwaar. De enige bijzonderheid in de regeling van de rechtsbescherming in het onderhavige wetsvoorstel is de openstelling van rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

## 9. Geldelijke gevolgen

Met name de CDUu-fractie stelt vragen over de geldelijke gevolgen van het wetsvoorstel. Zoals reeds in de memorie van toelichting is opgemerkt is daarover voorshands weinig concreets te zeggen. Het Franse voorbeeld – aangehaald in par. 1.2 hierboven – laat zien dat het verstandig is een reservering in de begroting op te nemen. Bij gelegenheid van de

verkiezingen voor het Europees Parlement in 2019 waren binnen de Franse rechterlijke organisatie voorzorgsmaatregelen genomen om te zorgen dat er rechters beschikbaar zouden zijn indien burgers op basis van de toen nieuwe desinformatiebestrijdingswet procedures zouden beginnen. Dat bleek uiteindelijk niet het geval, en in een vergelijkbaar geval in Nederland zouden de kosten van de voorzorgsmaatregelen in het budget van de rechterlijke organisatie dienen te zijn opgenomen. Denkbaar is dat onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Justitie ook bij het onderdeel Kiesraad van de begroting voor de Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten van de Gouverneur een pro memorie post zou worden opgenomen. Iets soortgelijks zou kunnen gelden voor de begrotingspost die betrekking heeft op het Commissariaat voor de Media (onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Culturele Zaken, Onderwijs en Alfabetisering).

## 10. Evaluatie

De leden van de **D'20**-fractie vinden het verstandig dat de regering voornemens is om het wetsvoorstel regelmatig te evalueren en dat er is gekozen voor een onafhankelijke evaluatiecommissie die zal bestaan uit experts uit de publieke en private sector. Deze leden vragen zich wel af waarom de evaluatiemomenten en de evaluatiecommissie niet in het wetsvoorstel genoemd worden en horen graag de beweegredenen van de regering hiervoor. Er gelden in Nederland richtlijnen en verschillende beleidsinstrumenten voor de ex ante en ex post evaluatie van wetgeving. Ook dit wetsvoorstel volgt deze instrumenten en zal voldoen aan de door het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving ingestelde kwaliteitseisen. Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat de normen waaraan goed beleid en regelgeving moet voldoen. In dit kader worden de doelmatigheid en doeltreffendheid van de wet beoordeeld.

De leden van de **GL**-fractie vragen naar de precieze samenstelling van de evaluatiecommissie, wanneer de Tweede Kamer het evaluatierapport kan verwachten en op welke datum uiterlijk een besluit zal worden genomen over eventuele verlenging of aanpassing van de tijdelijke wet. Deze informatie houdt verband met de resultaten van de ex ante evaluatie van de wet. De evaluatiecommissie zal bestaan uit deskundigen met verschillende expertises en uit verscheidene sectoren (bijvoorbeeld, wetenschappers, think tanks). De evaluatie van de experimenteerbepaling volgt ook de Aanwijzingen voor de regelgeving (zie Aanwijzing 2.42). Dit betekent dat de evaluatie negen maanden voor de afloop van de wet plaats zal vinden. De termijn van negen maanden is wenselijk om voldoende tijd te hebben om het overleg met het parlement te voeren en eventueel een verlenging van de experimenteerregeling te realiseren. De beperkte werkingsduur van experimentele regelingen brengt met zich dat op enig moment het experiment afloopt en besloten dient te worden over het vervolg. Om vast te stellen in hoeverre het experiment geslaagd genoemd kan worden, dienen enkele minimale procedurele waarborgen te bestaan maar ze hoeven niet in het wetsvoorstel uitvoerig te worden geregeld. Een voor de hand liggende waarborg is dat de rechtstreeks bij het experiment betrokken burgers, maar onder omstandigheden bijvoorbeeld ook uitvoeringsorganisaties, tijdig voor het aflopen van het experiment hun zienswijze naar voren kunnen brengen over de wenselijkheid van omzetting van het experiment in een definitieve regeling. Een verplichting om in alle gevallen een expliciete evaluatiebepaling op te nemen, is echter onnodig. Wel dient in de toelichting bij een experimenteerbepaling te worden aangegeven hoe evaluatie zal plaatsvinden. Dat doet de regering in het wetsvoorstel.

De leden van de **NUVU**-fractie vragen welke minister als eerste verantwoordelijk is voor de evaluatie. Formeel is dat de minister van Binnenlandse Zaken en Justitie, die ook in andere opzichten primair verantwoordelijk zal zijn voor de uitvoering van de beoogde wet.

Verwezen wordt in dit verband naar de definitiebepaling in artikel 1 van het wetsvoorstel. In de praktijk zal deze minister echter nauw overleg voeren met de minister van Economische Zaken en Digitalisering, gezien de vele ICT-aspecten die verbonden zijn aan deze materie.

## **11. Advies en consultatie**

De NUVU-fractie stelt de vraag of advisering en consultatie over het concept van het onderhavige wetsvoorstel hebben plaatsgevonden en zo nee, waarom niet. De ondergetekenden hebben geen consultatie of advisering van externe organen, personen of organisaties ingewonnen omdat zij menen dat zij gelet op het bijzondere karakter van het wetsvoorstel en de bijzondere procedure van parlementaire behandeling de vereiste expertise zelf bezitten. Ook voor de beantwoording van de vragen in het Verslag is er geen contact geweest buiten de kring van ondergetekenden.

## **12. Slotopmerkingen**

Zoals in de inleiding van deze Nota al is aangegeven, heeft de regering gekozen voor een opzet van de beantwoording die met zich meebrengt dat aan een afzonderlijke beantwoording van de Slotopmerkingen van de fracties geen behoefte meer bestaat.

De Minister-president, Minister van Algemene Zaken,  
R. de Lange

De Minister van Binnenlandse Zaken en Justitie,  
A.W. Hins

De Minister van Economische Zaken en Digitalisering,  
S.H. Ranchordas