



Consultatie van het voorontwerp voor de

**Wet bestuursrechtelijke aanpak online kinderpornografisch  
materiaal**

*Reactie van KPN*

KPN  
Contactpersoon: Drs. W.M. Hoogeveen  
Postbus 25110  
3001 HC Rotterdam  
maurice.hoogeveen@kpn.com

## Algemeen

KPN heeft kennisgenomen van het voorstel van Wet bestuursrechtelijke aanpak online kinderpornografisch materiaal en de daarbij horende Memorie van Toelichting (MvT). Vooropgesteld is dat kinderpornografisch materiaal (hierna: 'KM') moet worden bestreden. KPN is lang betrokken als een vaste en betrouwbare partner in de bestrijding van deze content middels zelfregulering, bijvoorbeeld als één van de initiatiefnemers van de vrijwillige *notice and takedown* in 2008. Ook zet KPN zich in voor het veiliger maken van het internet voor kinderen, zoals via de Europese [Alliance to better protect minors online](#), zijn we sponsor van het [Expertisecentrum Online Kindermisbruik \(EOKM\)](#) en publiceren we regelmatig blogs over internetveiligheid, waaronder blogs gerelateerd aan de online veiligheid van kinderen zoals recent over [grooming](#).

Graag brengen we in deze reactie enkele aspecten van het voorontwerp onder de aandacht, die volgens KPN moeten worden aangepast in de tekst van het wetsvoorstel of in elk geval de toelichting daarop. Dat laat onverlet dat KPN het voornemen voor wetgeving begrijpt en steunt wanneer blijkt dat vrijwillige afspraken niet in alle gevallen werken tegen het verwijderen van KM dat wordt gehost in Nederland. Wel is van belang om hierbij te op te merken dat dit komt omdat slechts enkele hostingpartijen niet of te beperkt meewerken aan *notice and takedown* verzoeken.<sup>1</sup> Hierdoor wordt KM dat wordt gehost in Nederland niet volledig opgeruimd. Wat KPN betreft zou dit probleem moeten leiden tot een duidelijke en beperkte scope van de voorgestelde wetgeving, gericht op het oplossen van dit specifieke probleem. Het succesvol aanpakken hiervan leidt ertoe dat KM in Nederland bij de bron wordt verwijderd.

De wetgever geeft dan ook expliciet aan dat de maatregelen in het wetsvoorstel primair zijn gericht op hostingsdiensten.<sup>2</sup> Echter we constateren dat de opzet van de wetgeving verder gaat dan het aanpakken van hostingpartijen die KM niet verwijderen, maar zich breder richt op met instrumentarium te kunnen optreden tegen aanbieders van 'communicatiediensten':

Het wordt mogelijk om middels een bestuursrechtelijk instrumentarium op te treden tegen aanbieders van communicatiediensten middels wiens diensten online kinderpornografisch materiaal wordt opgeslagen of doorgegeven, maar nalaten daar (uit eigen beweging) actie tegen te ondernemen.<sup>3</sup>

KPN vraagt zich af of deze opzet haar doel niet voorbijschiet. Immers het probleem van KM in Nederland ligt vrijwel exclusief bij enkele hostingpartijen. Aanbieders van internettoegangsdiensten zijn daarbij *verplicht* om al het internetverkeer door te geven (netneutraliteit) en zijn daarbij ook wettelijk niet *aansprakelijk*<sup>4</sup> voor het internetverkeer dat wordt doorgegeven ('mere conduit'). Het uitgangspunt van de wetgeving is ook dat zij verkeer niet inhoudelijk monitoren. De bovengenoemde veronderstelling van de wetgever dat een aanbieder van internettoegangsdiensten als communicatiedienst nalatig kan zijn om (uit eigen beweging) op te treden tegen het doorgeven van KM is daarom een onjuiste. Het is immers een direct gevolg uit bestaande wetgeving.

Dit uitgangspunt van het wetsvoorstel leidt tot een nieuw te introduceren bestuursrechtelijk instrumentarium dat verder gaat dan het aanpakken van KM bij hostingpartijen (de bron). We zullen daarom hierna vooral ingaan op de voorgestelde bevoegdheid van de op te richten Autoriteit aanpak online kinderpornografisch materiaal (hierna: 'de Autoriteit') om aan aanbieders van internettoegangsdiensten een bindende aanwijzing te geven om KM ontoegankelijk te maken (artikel 9 van het wetsvoorstel). Dit komt in de praktijk neer op het ontoegankelijk maken van internetadressen (IP-adressen) en daarmee websites die worden bezocht via internetbrowsers. Het is tevens zo dat een bevoegdheid

---

<sup>1</sup> Zoals ook is opgetekend in het artikel [Het afvoerputje van het internet zit in Noord-Hollands dorp](#) in het NRC Handelsblad van 2 april 2021.

<sup>2</sup> Mvt, pagina 4.

<sup>3</sup> Mvt, pagina 2.

<sup>4</sup> 6:196c BW.

waarbij de overheid websites kan laten blokkeren nog niet bestaat in Nederland, waardoor extra zorgvuldigheid nodig is. Zeker omdat dit wetsvoorstel tevens de blauwdruk vormt voor Europese maatregelen tegen het doorgeven van ander illegaal materiaal dat gerelateerd is aan terrorisme.

### Primair: Heroverweeg de inzet van het ontoegankelijk maken van KM

De Europese netneutraliteitsverordening verplicht aanbieders van internettoegangsdiensten om het internetverkeer ongehinderd door te geven en daarmee niet in te perken of te beïnvloeden. De netneutraliteitsverordening kent twee uitzonderingen hiervoor: een rechtelijk bevel of een nationaal wettelijk voorschrift. Het voorstel voor de bevoegdheid van de Autoriteit om KM ontoegankelijk te laten maken middels een bindende aanwijzing gericht aan een aanbieder van internettoegangsdiensten zou een dergelijke wettelijke uitzondering op de netneutraliteitsverordening zijn. Dit instrument is vastgelegd in artikel 9 van het wetsvoorstel.

De wetgever geeft geen argumentatie waarom het voorgestelde instrument om KM via een aanbieder van internettoegangsdiensten ontoegankelijk te maken noodzakelijk is om haar doelen te bereiken. KPN zet hier vraagtekens bij. Ten eerste geeft de geformuleerde bevoegdheid een brede invulling door voor te schrijven dat bepaalde inhoud (KM) ontoegankelijk moet worden gemaakt. Dat is een omschrijving die breder is dan de mogelijkheden van een aanbieder van internettoegangsdiensten, die immers geen zeggenschap heeft over en invloed op het materiaal dat via het internet wordt aangeboden. Hooguit kan een dergelijke aanbieder bepaald verkeer blokkeren, ongeacht of dat alleen dat materiaal betreft of ook ander gelijktijdig aangeboden (niet illegaal) materiaal. Voorkomen moet worden dat de formulering van de wet het mogelijk maakt dat aan aanbieders instructies kunnen worden gegeven die niet uitgevoerd kunnen worden. Dat kan ofwel door de formulering van de wet zo specifiek te maken dat die mogelijkheid wordt uitgesloten, ofwel door voor te schrijven dat de Autoriteit altijd tevoren met de aanbieder in overleg moet treden om te beoordelen welke manier van blokkeren van verkeer voor die aanbieder een proportionele manier is om het KM ontoegankelijk te maken.

KPN is van mening dat het instrument haar doel voorbijschiet, complexiteiten kent en makkelijk te omzeilen is. Hierdoor zijn de proportionaliteit en de effectiviteit van het instrument twijfelachtig, zoals we hierna ook zullen aangeven.

Dit komt omdat de prioriteit bij het ontoegankelijk maken van KM moet liggen bij de aanpak van de bron. De huidige aanpak is dan ook terecht steeds gericht geweest op het aanpakken van het materiaal bij de bron, via de hosters op de servers waarop het KM staat. Het bestuursrechtelijk instrument was – ook blijkend uit het onderzoek dat aan het wetsvoorstel vooraf ging – er op gericht om hosters die niet voldoende meewerkten aan de ontwikkelde *notice & take down* procedures via bestuursrechtelijke weg daartoe te kunnen dwingen. De opzet was niet om hele andere actoren in de keten nieuwe verantwoordelijkheden te geven.

Daar komt bij dat dit wetsvoorstel niet alleen voorziet in de aanpak van KM, maar dat de bovengenoemde Autoriteit zich ook zal richten op toekomstige Europese wetgeving waarbij online terroristisch materiaal ontoegankelijk moet worden gemaakt.<sup>5</sup> Mogelijk zullen in de toekomst ook andere vormen van bestrijding van illegale content daaronder gaan vallen. De daarvoor in ontwikkeling zijnde kaders richten zich echter eveneens primair op de aanbieders van de servers en diensten waarop de illegale content wordt geplaatst en niet op de aanbieders van internettoegangsdiensten.

**KPN stelt daarom voor om verplichtingen gericht op aanbieders van internettoegangsdiensten om content ontoegankelijk te maken te heroverwegen.**

---

<sup>5</sup> Mvt, pagina 12.

### Subsidiair: formuleer een blokkeringsplicht uitdrukkelijk als *ultimum remedium*

In de huidige praktijk kan een aanbieder alleen bepaalde op internet aangeboden inhoud blokkeren door het blokkeren van bepaalde verkeersstromen. Daarbij is het die aanbieder niet toegestaan dat te doen op basis van inhoudelijke monitoring van het totale internetverkeer of delen daarvan. De geldende wettelijke kaders geven slechts geclausuleerde mogelijkheden om van het uit de Netneutraliteitsverordening voortvloeiende verbod op blokkering van verkeer af te wijken. Dat geschiedt – waar dat op grond van bijvoorbeeld een rechterlijke last wordt gedaan – door blokkering van bepaalde internetadressen. Daarmee kan ook andere (legale) inhoud die wordt aangeboden via bepaalde websites de facto onder de blokkering vallen, maar het hoort bij de afweging van de rechter – of onder het wetsvoorstel de Autoriteit – om daarover een afweging te maken en niet bij een aanbieder.

KPN begrijpt dat het ontoegankelijk maken van websites via het blokkeren van internetadressen klinkt als een relatief makkelijke ingreep om illegale content ontoegankelijk te maken. Dat is het echter niet. Het instrument kan haar doel voorbijschieten, kent complexiteiten en is makkelijk te omzeilen. Hierdoor zijn de proportionaliteit en de effectiviteit van het instrument twijfelachtig. Het ontoegankelijk maken van een internetadres verhuult alleen datgene wat er wel is. Het probleem is daarmee niet opgelost. Ten tweede is het blokkeren van internetadressen in de praktijk vrij complex: we weten in het geval van een website als *the Pirate Bay* – waarvoor bij rechterlijke vonnissen dergelijke blokkeringen zijn opgedragen – dat deze te bereiken is via een legio dynamische proxies en mirrors. Onduidelijk in het wetsvoorstel is of eventuele proxies en mirrors ook ontoegankelijk moeten worden gemaakt en wie toezicht houdt op de dynamiek hiervan. Ten derde zijn websiteblokkades zeer makkelijk en laagdrempelig te omzeilen, bijvoorbeeld via een VPN-verbinding. Mensen die echt het materiaal willen bereiken zullen daar geen enkele moeite mee hebben, ondanks de blokkade. En zoals gezegd bestaat er een risico op het blokkeren van websites met (deels) legitieme content, bijvoorbeeld als deze legitieme content zich bevindt op hetzelfde IP-adres als het KM dat ontoegankelijk dient te worden gemaakt.

Als er desalniettemin voor wordt gekozen om de mogelijkheid van een blokkering van internetverkeer (breder dan KM) op te nemen in het wetsvoorstel, dan moeten daar meer waarborgen bij worden opgenomen tegen lichtvaardig of niet-proportionele lasten daartoe. Zowel in de wetstekst als in de MvT zou expliciet moeten worden opgenomen dat de eventuele inzet van een bevel richting aanbieders van internettoegangsdiensten een *ultimum remedium* is en dus alleen mag worden ingezet wanneer alle andere middelen om de onrechtmatige inhoud zelf te verwijderen zijn uitgeput. Artikel 9 van het wetsvoorstel geeft de Autoriteit in de voorgestelde tekst een heel brede bevoegdheid om een aanwijzing aan een communicatiedienst te geven ‘die kinderpornografisch materiaal doorgeeft of heeft opgeslagen’ en daarmee af te dwingen dat deze communicatiedienst ‘alle redelijkerwijs te nemen maatregelen treft om dit materiaal ontoegankelijk te maken’. Nu artikel 9 niet stelt dat de inzet van de bevoegdheid een *ultimum remedium*, wordt er in de wetstekst ook niet beschreven in welke volgorde de Autoriteit moet handelen. Ook de MvT omschrijft de volgorde slechts beperkt.<sup>6</sup> Deze stelt alleen dat in de eerste plaats de gegevens van een geautomatiseerd werk verwijderd dienen te worden.

**KPN stelt daarom voor om de volgorde van de inzet van bevoegdheden in ieder geval te verduidelijken waarbij het zwaarste middel zoals voorgesteld alleen kan worden ingezet als *ultimum remedium*.**

### Impact ontoegankelijk maken op de bedrijfsvoering

Zoals aangegeven in het voorgaande zal – als de mogelijkheid van een last als bedoeld in artikel 9 jegens aanbieders van internettoegangsdiensten toch wordt opgenomen – er nadrukkelijk een regeling

---

<sup>6</sup> MvT, pagina 8.

moeten worden toegevoegd die meebrengt dat een dergelijke last zeer nauwkeurig moet zijn en rekening moet houden met de (proportionele) manier waarop een aanbieder die kan uitvoeren. Dat kan ofwel door de mogelijke last in de wet zelf te clausuleren, ofwel daar voorafgaand overleg voor te schrijven over de manier waarop zo proportioneel mogelijk – en met de minste nadelige gevolgen voor de bedrijfsvoering – een blokkering van verkeer zal moeten worden uitgevoerd. Op dit moment vinden eventuele blokkades plaats op basis van domeinnamen (zoals op basis van de vonnissen inzake *The Pirate Bay*) gebaseerd op DNS. In het DNS systeem van de aanbieder worden de domeinnamen dan gerouteerd naar een IP-adres waarop deze een eigen ‘landingspagina’ heeft staan. De bekende IP-adressen worden in het netwerk geblokkeerd. Een dergelijke werkwijze voorkomt enige inhoudelijke toetsing en bemoeienis van aanbieders met het te blokkeren verkeer en zou dan ook – als de mogelijkheid wordt geïntroduceerd – de geprefereerde oplossing moeten zijn.

Het is onder het voorstel mogelijk dat het gros van de uitvoeringslasten uiteindelijk bij aanbieders van internettoegangsdiensten komt te liggen omdat de wetgeving niet duidelijk genoeg is in haar beperkingen. De MvT stelt namelijk dat ‘de reikwijdte van dit wetsvoorstel beperkt is tot in Nederland gevestigde dienstverleners’.<sup>7</sup> Dit sluit niet uit dat de Autoriteit aanbieders van internettoegangsdiensten gevestigd in Nederland een aanwijzing kan geven om websites die zijn gehost in het buitenland ontoegankelijk te maken. Wanneer het beleid van de Autoriteit richting de zorgplicht voor hostingbedrijven succesvol blijkt dan verplaatst de content zich mogelijk naar het buitenland, maar ook in de gevallen waarbij – zoals de MvT zelf ook stelt - dat KM bij sommige websites deels in Nederland wordt gehost en deels in het buitenland. De Autoriteit zou dit kunnen gebruiken om internettoegangsdiensten een aanwijzing te geven om buitenlandse gehoste KM ontoegankelijk te maken. Dat zou de reikwijdte als de uitvoeringslast voor aanbieders van internettoegangsdiensten fors kunnen vergroten en gaat verder dan het doel van de voorgestelde wetgeving dat zich primair richt op KM gehost in Nederland.

**KPN stelt daarom voor om expliciet in de wetgeving op te nemen dat het ontoegankelijk maken van KM door internettoegangsdiensten expliciet geldt voor content die is gehost in Nederland.**

Het valt tevens op dat de uitvoeringslasten voor het ontoegankelijk maken van websites niet is meegenomen in het hoofdstuk 7.3 van de MvT dat zich richt op regeldruk. Hier wordt gesteld dat de Autoriteit aansluit op bestaande regels en procedures en er daarom geen extra regeldruk wordt verwacht. Ondernemingen die via de huidige zelfregulering goed meewerken zou er vrijwel niets veranderen, zo stelt de MvT.<sup>8</sup> De MvT stelt hiermee onterecht dat kosten die aanbieders maken in het verband met de bestaande zelfregulering dezelfde zijn als de kosten die volgen uit het wetsvoorstel. Er wordt namelijk voorbijgegaan aan het feit dat het ontoegankelijk maken van websites geen onderdeel zijn van de bestaande zelfregulering en er dus geen bestaande regels en procedures hiervoor zijn. In Nederland bestaat immers geen andere wetgeving die verplichtingen oplegt om websites ontoegankelijk te maken. De enige ervaring die er met het ontoegankelijk maken van websites is, is na aanleiding van de gerechtelijke uitspraak in *The Pirate Bay*-zaak. Omdat dit nog een unieke zaak is zijn er geen vaste processen in plaats om websites ontoegankelijk te maken.

Zoals bovenstaand aangegeven leert de praktijk dat het ontoegankelijk maken van websites vrij complex kan zijn, zoals door het gebruik van proxies en mirrors en eventuele onterechte blokkades of deblokkades. Bij een eventuele foutieve blokkade, of een blokkade waardoor ook legale content ontoegankelijk zal worden gemaakt, zullen partijen zich als eerste melden bij een bij hun bekende aanbieder van internettoegangsdiensten. Deze zal vervolgens weer moeten doorverwijzen naar de Autoriteit. Dit is echter lastig, omdat de Autoriteit blokkades niet openbaar zal publiceren. Een eerstelijns helpdesk zou deze bijvoorbeeld niet kunnen raadplegen. In beginsel zullen daarom bij foute blokkades of blokkades waardoor ook legale content ontoegankelijk wordt eerst interne onderzoeken worden gestart

---

<sup>7</sup> MvT, pagina 7.

<sup>8</sup> MvT, pagina 22.

om te onderzoeken waarom deze sites niet meer toegankelijk meer zijn, wat leidt tot verdere administratieve lasten.

**KPN meent dat het daarom noodzakelijk is om opnieuw een kostenberekening uit te voeren waarin deze elementen wel in zijn meegenomen, als een dergelijke bevoegdheid wordt voorgesteld. Het voorontwerp geeft immers geen enkel inzicht in de daadwerkelijke bedrijfslasten op dit punt en geeft daarmee onvolledig inzicht om het voorgestelde stelsel te kunnen beoordeling op de zorgvuldigheid van de afweging die daaromtrent is gemaakt.**

Om zo snel mogelijk te kunnen handelen en om de kosten zoveel mogelijk te drukken is geautomatiseerde verwerking van aanwijzingen tot het ontoegankelijk maken van KM door internettoegangsdiensten van belang. **Hiervoor is een vooraf afgesproken geautomatiseerde aanlevering van gegevens in vast format nodig waarmee websites via een geautomatiseerd proces kunnen worden geblokkeerd (en mogelijk later gedeblokkeerd).** Belangrijk is dat voorkomen moet worden dat personeel van aanbieders van internettoegangsdiensten handmatige acties moeten uitvoeren om internetadressen te blokkeren. In geen geval mogen zij in aanraking komen met het schokkende materiaal dat KM is.