

Kabinetsreactie op Witboek COM (2009) 324

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat Nederland zich kan vinden in de voorstellen in het Witboek (2009)COM 324 inzake modernisering van de ICT-normalisering in de EU.

De Commissie maakt duidelijk hoezeer ICT-normalisering een bijdrage levert aan betere interoperabiliteit en het versterken van de concurrentiekracht van de Europese economie. Ook is helder aangegeven welke aanpassingen mogelijk zijn bij normalisering, met name in relatie tot de taken en werkwijzen van de drie Europese Normalisatie-Organisaties, CEN, CENELEC en ETSI. Nieuwe vormen van samenwerking met andere organisaties, zoals bijvoorbeeld W3C en OASIS, zullen mogelijk worden indien de voorstellen in het Witboek werkelijkheid worden.

Onderstaand geeft de Nederlandse overheid zijn visie op de afzonderlijke voorstellen.

(a.) De Commissie stelt voor bepaalde kenmerken op te nemen in het toekomstige beleid voor ICT-normalisatie.

Dit voorstel betreft onderstaande procesmatige kenmerken.

1. openheid: het normalisatieproces vindt plaats in een organisatie zonder winstoogmerk op basis van open besluitvorming waaraan alle belanghebbenden kunnen deelnemen. Het open normalisatieproces wordt gestuurd door relevante categorieën belanghebbenden en weerspiegelt de behoeften van de gebruikers.

2. consensus: het normalisatieproces berust op samenwerking en consensus. Het proces werkt niet in het voordeel van een bepaalde belanghebbende.

3. evenwicht: relevante belanghebbenden hebben in elke fase van de ontwikkeling en besluitvorming toegang tot het normalisatieproces. Gestreefd wordt naar deelname van alle geïnteresseerde categorieën belanghebbenden, om zo een evenwicht te bereiken.

4. transparantie: het normalisatieproces is voor alle belanghebbenden toegankelijk en alle informatie over de technische discussies en besluitvorming wordt gearhiveerd en geïdentificeerd. Informatie over (nieuwe) normalisatieactiviteiten wordt op ruime schaal bekendgemaakt met geschikte en toegankelijke middelen. Opmerkingen van belanghebbenden worden in aanmerking genomen en beantwoord.

Dit voorstel omvat voorts onderstaande kenmerken die betrekking hebben op de standaarden (normen) zelf.

1. onderhoud. Gepubliceerde normen worden gedurende een lange periode ondersteund en onderhouden en snel aangepast aan nieuwe ontwikkelingen waarvan de noodzaak, doeltreffendheid en interoperabiliteit is gebleken.

2. beschikbaarheid. De uiteindelijke normen zijn onder redelijke voorwaarden (tegen een redelijke vergoeding of gratis) openbaar beschikbaar voor toepassing en gebruik.

3. IE-rechten. De intellectuele eigendom die voor de toepassing van normen van essentieel belang is, wordt op redelijke en niet-discriminerende wijze overeenkomstig het (F)RAND-beginsel¹ in licentie gegeven aan personen die hierom verzoeken, waarbij de eigenaar van de intellectuele eigendom kan besluiten essentiële intellectuele eigendom zonder vergoeding in licentie te geven.

4: relevantie. De norm is doeltreffend en relevant. Normen moeten beantwoorden aan marktbehoeften en aan reglementaire voorschriften, met name wanneer dergelijke voorschriften vermeld zijn in het normalisatiemandaat.

5: neutraliteit en stabiliteit. Normen moeten zo mogelijk gericht zijn op prestaties, en niet op het ontwerp of descriptieve kenmerken. Zij mogen de (wereld-)markt niet verstoren en moeten voldoende ruimte laten om degenen die de normen toepassen in staat te stellen op basis daarvan te concurreren en te innoveren. Bovendien moeten normen berusten op geavanceerde wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen, zodat de stabiliteit ervan wordt vergroot.

6: kwaliteit. De kwaliteit en de gedetailleerdheid zijn voldoende om op basis van de toepassing van de norm uiteenlopende concurrerende, inter-operabele producten en diensten te ontwikkelen. Gestandaardiseerde interfaces worden niet verborgen of beheerd door iemand anders dan de normalisatieorganisaties.

Nederland erkent het belang van de tien kenmerken van normen. Deze kenmerken zijn al geïncorporeerd in de werkmethoden van de drie ESO's (Europese Standaardisatie-Organisaties), t.w. CEN, CENELEC en ETSI. Transparantie en openheid moeten wezenlijke eigenschappen blijven van de ESO's. De voorstellen van de Commissie gaan daar expliciet van uit.

In aanvulling op de in het witboek genoemde beleidsdoelen kan normalisatiebeleid ook economische bedrijvigheid en innovatie bevorderen door zo veel mogelijk ontwikkelaars en bedrijven toegang te verlenen tot normen die interoperabiliteit bevorderen.

Wellicht is het nuttig om de Commissie er aan te herinneren dat de Nederlandse overheid bijzondere aandacht heeft gevraagd voor de omschrijving en de toepassing van de kenmerken openheid en IE-rechten. Dit hangt samen met het beleid van de Nederlandse overheid (actieplan

¹ Het FRAND-beginsel (Fair, Reasonable and Non-Discriminatory terms) houdt in dat alle partijen ermee instemmen dat hun in de betrokken normen opgenomen intellectuele eigendom onder eerlijke, redelijke en niet-discriminerende voorwaarden in licentie wordt gegeven aan allen die de norm willen toepassen. De eigenlijke licentieovereenkomst wordt gesloten tussen de eigenaren van de intellectuele eigendom en degenen die de norm willen toepassen.

Nederland Open in Verbinding) dat bij het aanschaffen van ICT-diensten of ICT-producten door overheden open standaarden dienen te worden toegepast voor het elektronisch uitwisselen van gegevens (betere interoperabiliteit) of duurzame gegevensopslag. De Nederlandse Overheid hecht hierbij aan de omschrijving van open standaarden uit het European Interoperability Framework 1.0, waaronder: het intellectuele eigendom - met betrekking tot mogelijk aanwezige patenten – van (delen van) de standaard is onherroepelijk ter beschikking gesteld op een royalty-free basis. Daarbij dient opgemerkt te worden dat in situaties zoals hierboven omschreven het gaat om standaarden waar géén licentie overeenkomsten op van toepassing zijn.

Wij zien in het Witboek een bevestiging van de Europese Commissie om verdere implementatie van het actieplan NOiV aan te moedigen.

(b.) De Commissie stelt voor de bepalingen van Beschikking 87/95/EEG betreffende overheidsopdrachten aan te passen, zodat overheden eenvoudiger ICT-diensten, applicaties en producten kunnen toepassen die aan hun specifieke eisen beantwoorden en met name voldoende interoperabiliteit bieden.

Nederland kan dit voorstel steunen, op grond van de motivatie die de EC in haar witboek geeft. Het voorstel is in de Nederlandse visie in overeenstemming met de algemene beginselen op het gebied van aanbesteden.

(c.) de Commissie stelt voor te verduidelijken dat de implementatie van gestandaardiseerde interfaces als voorwaarde kan worden opgenomen in overheidsopdrachten wanneer deze in een ICT-strategie, een ICT-architectuur en een interoperabiliteitskader zijn gedefinieerd en de beginselen van openheid, eerlijkheid, objectiviteit en non-discriminatie alsook de richtlijnen betreffende overheidsopdrachten, worden nageleefd.

Nederland kan instemmen met dit voorstel en kan zich vinden in de toelichting die de Commissie geeft.

(d.) de Commissie stelt voor regelmatig overleg te voeren met de belanghebbenden op het gebied van normalisatie en onderzoek, en met name de ETP's (Europese Technologieplatforms), om ervoor te zorgen dat de Europese onderzoekinspanningen op dit gebied een optimale bijdrage leveren aan de ICT-normalisatieactiviteiten.

De gedachte de banden aan te halen tussen de sferen van onderzoek en normalisatie in Europa is niet nieuw. Zo is in het kader van het inmiddels afgesloten Europese project COPRAS nagegaan hoe de synergie tussen R&D en normalisatie kan worden bevorderd. Ook binnen ETSI is een activiteit gestart die hetzelfde doel heeft. Kennelijk wil de Europese Commissie een vaste vorm

geven aan de dialoog tussen de sferen van R&D en normalisatie. Hier zijn twee kanttekeningen op hun plaats.

De eerste kanttekening heeft betrekking op een verschil in fase tussen wetenschappelijk onderzoek en het feitelijke normalisatieproces. Wetenschappelijke onderzoekers verrichten hun werk aan de voorfase van innovatietrajecten. Op een gegeven moment sluiten zij hun project af, en stappen over naar ander project, veelal in een ander team. Het duurt vaak jaren voordat onderzoeksresultaten de aandacht trekken en de "business opportunities" worden vermoed. Pas dan start het normalisatieproces. Het zal daarom lastig voor overheden om regie te voeren op de samenhang tussen R&D en normalisatie. Dit zal vermoedelijk ook gelden voor de ETP's. Misschien echter zien zij een kans de samenhang tussen R&D en normalisatie te bevorderen. Het kan nuttig zijn dat extra aandacht wordt gegeven aan het economisch nut van normen, ook in samenhang met R&D.

Een tweede kanttekening betreft de feitelijke globalisering van grote delen van de ICT-sector. Ook ICT-normalisatie is in hoge mate een grensoverschrijdende en mondiale activiteit. Deze laat zich niet langer vatten in Europese kaders.

Aan de voorgestelde dialoog tussen R&D en normalisatie, zoals de commissie die bepleit, verbindt Nederland derhalve als voorwaarde dat de verwachtingen niet te hoog worden ingezet. Voorts geeft Nederland de voorkeur aan een dialoog in experimentele vorm, met een beperkte looptijd, bijvoorbeeld twee jaar. Na afloop hiervan kan worden geïnventariseerd of voldoende voortgang is geboekt om voortzetting van de dialoog te rechtvaardigen. Een mogelijke uitwerking van een aanpak kan zijn dat ESO's incidenteel wetenschappers uitnodigen tot deelname aan bepaalde normalisatietrajecten. Dit laatste gebeurt al incidenteel in sommige fora.

(e.) de Commissie stelt voor dat de normalisatie-instituten hun procedures waar nodig aanpassen om ervoor te zorgen dat bijdragen van onderzoeksorganisaties, -consortia en –projecten een snelle totstandkoming van ICT-normen bevorderen.

Dit voorstel lijkt gericht op ETSI. Over de snelheid en kwaliteit van werken van ETSI, het Europese instituut voor telecom-standaardisatie, bestaan geen klachten. Dit blijkt uit een intern tevredenheidsonderzoek onder de ETSI-700 leden (bedrijven, instellingen, overheden), in juni 2009. Toch kan voor het ontwikkelen van bepaalde "deliverables" (ontwerp-standaarden) een beroep op andere dan de ESO's in voorkomende gevallen nuttig zijn, vooral indien de elders aanwezige, hoogwaardige expertise snel beschikbaar kan komen. Hoewel zich in de praktijk geen problemen voordoen bij het gebruik van externe expertise door ETSI, kan het voorstel van de Commissie worden toegejuicht, omdat het aantoont dat de toekomstige activiteiten van ETSI grotendeels mogen worden verwacht in de sfeer van slimme-alliantievorming en samenwerking met instellingen in Europa en daarbuiten.

(f.) de Commissie stelt voor dat de lidstraten op nationaal niveau een soortgelijke aanpak hanteren voor O&O-initiatieven op ICT-gebied.

Dit voorstel lijkt een overschatting door de Europese Commissie van de speelruimte die nationaal bestaat. Er vindt in Nederland vrijwel geen eigenstandige ICT-normalisatie plaats op het niveau van hardware, systeemsoftware en uitwisselingsformats. Omdat Nederland een geografisch klein land is, bestaan veel onderlinge banden tussen betrokkenen in de sferen van R&D en normalisatie. Echter, ook op nationaal niveau geldt dat het proces van R&D zich afspeelt in een eerdere periode in de tijd dan de daarop te baseren normalisatie-activiteiten.

(g.) de Commissie stelt voor dat organisaties die ICT-normen ontwikkelen, met inachtneming van het mededingingsrecht en de IE-rechten:

Daarbij is van belang dat organisaties

- een duidelijk, transparant en evenwichtig IE-rechtenbeleid voeren, waarbij verschillende bedrijfsmodellen zonder discriminatie met elkaar kunnen concurreren;
- doeltreffende procedures voor de bekendmaking van IE-rechten toepassen;
- de mogelijkheid overwegen om de meest restrictieve licentievoorwaarden bekend te maken, waardoor mogelijk het al voor de vaststelling van een norm aangeven van het (maximum) tarief van de royalty's, teneinde voorspelbaarheid en transparantie te vergroten

Nederland is voorstander van een transparant IE-rechtenbeleid van de betrokken organisaties. Laagdrempelige toegang tot ICT-normen stimuleert innovatie en economische bedrijvigheid. Het verbod op softwarepatenten binnen de EU is daarbij van steun. Daarbij voert de Nederlandse staat een beleid dat overheden vrij zijn in het kiezen van een bedrijfsmodel dat het meest past bij het uitvoeren van eigen taken, zoals nader is toegelicht onder de Postitie Nederlandse Overheid bij voorstel (a), en met inachtneming van de uitgangspunten uit Nederland Open in Verbinding.

Van de drie punten hier genoemd, dient het derde te worden beschouwd als een interne zaak voor CEN, CENELEC en ETSI, die hierover met haar "stakeholders" in discussie kan treden. De twee voorafgaande punten zijn beide aanvaardbaar. De Commissie mag eraan worden herinnerd dat bij marktpartijen behoefte bestaat aan betere toegankelijkheid tot gepatenteerde, gestandaardiseerde technologieën. Hierop is ingespeeld door ETSI, dat sinds enige tijd een project uitvoert, genaamd DARE, gericht op bevordering van deze vorm van toegankelijkheid.

In haar toelichting attendeert de Commissie er op dat er verschillende bedrijfsmodellen bestaan, waaronder een model dat uitgaat van royaltyvrije licentiering. Ze wijst erop dat veel belanghebbenden in het MKB en ook consumentenorganisaties voorstander zijn van een royaltyvrije benadering. Dat geldt ook voor ontwikkelaars van software. Dit is van belang voor de

verdere ontwikkeling van het actieplan NOiV, Nederland Open in Verbinding, dat is gebaseerd op verplicht gebruik door overheidsinstellingen van open standaarden die “om niet” beschikbaar zijn. Ook het Europese programma IDABC, ter bevordering van de digitale dienstenuitwisseling tussen bedrijven, burgers en overheden, is goeddeels op open standaarden geënt. Evenals de Commissie, onderschrijft Nederland het belang van vrije concurrentie tussen verschillende bedrijfsmodellen.

(h.) de Commissie stelt voor verwijzingen naar normen van specifieke fora en consortia in relevante wetgeving en relevant beleid van de EU mogelijk te maken op voorwaarde dat de norm en de processen van het forum of consortium gunstig zijn beoordeeld in het licht van de in punt 2.1 beschreven lijst van kenmerken.

Dit voorstel lijkt gericht op beleid en wetgeving op Europees niveau. In het voorstel zal de wetgever ervoor verantwoordelijk zijn dat de “deliverables” afkomstig van niet-ESO's aan dezelfde eisen zullen voldoen als die van de ESO's. Te denken valt aan de eisen die het publieke belang stelt op gebieden als storingsvrijheid, aftapbaarheid en toegankelijkheid. De Commissie maakt duidelijk dat de toepassing van “deliverables” van niet-ESO's vrijwillig zal zijn, net zoals thans het geval is met normen van ESO's. Momenteel ontbreekt echter een mechanisme om de resultaten van niet-ESO's in Europese wetgeving op te nemen. Dit vraagt om aanpassing, omdat voor bepaalde onderwerpen hoogwaardige kennis aanwezig is bij gespecialiseerde fora en ad-hoc-allianties die snel inzetbaar is en die kan voldoen aan de vraag vanuit de Europese wetgever. In deze lacune wil het voorstel voorziet. Het heeft de steun van Nederland.

(i.) de Commissie stelt voor de samenwerking tussen fora en consortia en de ENO's (=ESO's) te bevorderen in een proces dat uitmondt in de vaststelling van normen door de ENO's.

Dit voorstel verdient alle steun. Er zijn wereldwijd vele honderden gespecialiseerde ad-hoc-fora en allianties werkzaam op gebied van ICT-standaardisatie. De ESO's kunnen veel voordeel behalen indien zij erin slagen met interessante partners, bijvoorbeeld in de sfeer van internet, tot vormen van samenwerking te komen.

(j.) de Commissie stelt voor een permanent platform voor het ICT-normalisatiebeleid op te richten waarin diverse belanghebbenden vertegenwoordigd zijn (met ruimere lidmaatschapscriteria dan het SOGITS (= comité van de lidstaten dat bij Beschikking 87/95/EEG is opgericht), dat de Commissie moet adviseren over alle vraagstukken in verband met het Europese beleid inzake ICT-normalisatie en de doeltreffende uitvoering ervan.

Het voorstel kan positief worden beoordeeld. Overleg tussen de Commissie en “stakeholders”, zowel nationale overheden als marktpartijen en instellingen, kan nuttig zijn. Nederland ziet toegevoegde waarde in een breed samengesteld overleg, breder dan uitsluitend een beperkte

dialogo tussen Commissie en lidstaten, zoals wel is geopperd. En daarbij ook ontwikkelaars van open source software te betrekken. Dergelijk overleg zou zinvol zijn indien de commissie erin slaagt deelnemers van hoog niveau hiervoor te interesseren. Hierbij kan de Commissie streven naar vroegtijdigheid in het aankondigen en bespreekbaar maken van beleidsvoornemens in de sfeer van ICT-normalisatie.

Een bijzonder verrijkend element van dergelijk overleg kan bestaan uit het bespreken van de ICT-normalisatie in samenhang met andere beleidsterreinen waarop de Commissie zich profileert, zoals het Zevende Kaderprogramma en de vele initiatieven in de sfeer van e-government, vallend onder IDABC, het Europese programma ter bevordering van interoperabiliteit van digitale overheidsdienstverlening.

De praktijk zal moeten uitwijzen of een dergelijk platform erin slaagt effectief te werken en zich gezag te verwerven.

(k.) de Commissie stelt voor om de ENO's (=ESO's) en andere organisatie die ICT-normen ontwikkelen, op te roepen de werking en samenstelling van de huidige ICTSB te heroverwegen om dit comité efficiënter te maken.

Geen positie ten aanzien van dit voorstel, aangezien de Nederlandse overheid niet deelneemt aan het werk van genoemde ICTSB. De ICTSB is een onderling orgaan voor afstemming tussen een aantal normalisatieorganisaties.