

Vergaderjaar 2012–2013

24 095

Frequentiebeleid

Nr. 330

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 januari 2013

Conform mijn toezegging tijdens het AO-Telecom van 21 november (Kamerstuk 24 095, nr. 327), doe ik uw Kamer hierbij verslag toekomen van de World Conference on International Telecommunications (WCIT) van de International Telecommunication Union (ITU) van de VN die van 3 tot 14 december in Dubai werd gehouden. Deze conferentie had tot doel de bestaande International Telecommunications Regulations (ITR's) uit 1988, waarin afspraken zijn gemaakt over de besturing van het internationale telecommunicatieverkeer, te herzien.

Verloop van de onderhandelingen

Nederland heeft zich tijdens de WCIT met gelijkgezinde landen sterk gemaakt voor een open en vrij internet. Het nieuwe verdrag dat uiteindelijk in Dubai tot stand is gekomen, inclusief de aangenomen resoluties, staat echter op gespannen voet met dat uitgangspunt. Sommige bepalingen kunnen zo uitgelegd worden dat ze censuur en onnodige controle door overheden legitimeren. De tekst kan daarmee door overheden gebruikt worden om het internet te reguleren, zonder dat zij daarbij inspraak van bedrijven en het maatschappelijk middenveld inwinnen.

Ondanks felle tegenstand van westerse landen, waaronder de gehele EU, de VS, Japan, Australië en Canada, zijn onderdelen van het verdrag niet via consensus maar heel ongebruikelijk via stemming aangenomen. Deze en andere landen hebben dan ook besloten het VN-verdrag nu niet te ondertekenen. Het verdrag is tot nog toe slechts door 89 van de 152 deelnemende landen ondertekend.

Het niet ondertekenen van het verdrag heeft geen gevolgen voor de technische besturing van de nationale telecommunicatienetwerken waar o.a. het mondiale internet gebruik van maakt. Bovendien is de besturing grotendeels geregeld via commerciële afspraken. Het nieuwe verdrag

treedt op 1 januari 2015 in werking, maar zal voor Nederland en andere niet-ondertekenaars niet bindend zijn zonder een expliciet toetredingsbesluit.

In de komende periode zal Nederland zich samen met de andere EU-lidstaten en de Commissie beraden op de ontstane situatie en de benodigde vervolgstappen om een open en vrij internet te blijven bieden. De ondertekenaars zullen namelijk zeer waarschijnlijk gezamenlijk trachten om de met dit verdrag ingeslagen weg van meer overheidscontrole over het internet en de inhoud van het berichtenverkeer te vervolgen.

Inhoud nieuw verdrag

Het bestaande verdrag uit 1988 richtte zich op het regelen van het internationale telecommunicatieverkeer. In de meeste landen was destijds de markt nog niet geliberaliseerd en vond de financiële afwikkeling van het telefonie- en eenvoudige dataverkeer plaats via een stelsel van tariefafspraken tussen overheden en staatsbedrijven. Met de liberalisering van de markt is het meeste internationale verkeer nu gebaseerd op commerciële overeenkomsten, waardoor dergelijke tariefafspraken vrijwel geen betekenis meer hebben.

Europa had zich dan ook eerder op het standpunt gesteld dat zou kunnen worden volstaan met beëindiging van het bestaande verdrag, en dat herziening niet nodig was. Een meerderheid van de bij ITU aangesloten landen wilde wel een herziening. Europa is uiteindelijk daarmee akkoord gegaan onder een aantal voorwaarden. Eén daarvan was dat de werksfeer van het verdrag niet zou worden uitgebreid naar internet.

Het nieuwe verdrag bevat de volgende nieuwe elementen:

- meer tarieftransparantie, met name bij internationale roaming;
- het streven naar zo hoog mogelijke bescherming van internationale netwerken (veiligheid en robuustheid van netwerken);
- een oproep tot samenwerking ter voorkoming van ongewenste grootschalige communicatie («unsolicited bulk electronic communications», oftewel spam);
- er is een nieuwe definitie van aanbieders die onder het verdrag vallen («authorized operating agencies»);
- het verbeteren van toegangsmogelijkheden tot telecommunicatiediensten voor mensen met een beperking;
- het streven naar bewuster energiegebruik en het verminderen van het afval van elektronische apparaten (zgn. e-waste);
- een resolutie over de verbreding van het verdrag naar het internetdomein.

Omdat de bepalingen in de ITR's sterk samenhangen met mensenrechten is met inzet van landen die deel uitmaken van de «Freedom Online Coalitie», waaronder Nederland, uiteindelijk een bepaling hierover in de preambule van het verdrag opgenomen: «Member States affirm their commitment to implement these Regulations in a manner that respects and upholds their human rights obligations».

De volgende onderwerpen zijn na veel discussie buiten het verdrag gehouden:

- Verplichte doorgifte van internet adresseringsinformatie en het recht van landen om routinginformatie op te vragen;
- het controleren, uitgeven en beheren van internet namen en adressen door de overheid;

- differentiëren in prijs en kwaliteitsniveau van (internet)verbindingen en de mogelijkheid om de afzenders van de internetdiensten meer te laten betalen.

Appreciatie

Uitgangspunt van de ITU is dat alle beslissingen genomen worden op basis van consensus. Hoewel stemmen mogelijk is komt dit zelden of nooit voor. Toch is in Dubai twee keer gestemd, waaronder over een resolutie over uitbreiding van het verdrag naar internet. Uiteindelijk is een tekst geconcludeerd, waarna diverse landen, waaronder Nederland en alle andere EU-landen, de VS, Japan, Australië en Canada, hadden aangekondigd deze niet tijdens de slotceremonie van de Conferentie te zullen ondertekenen.

De reden daarvoor is dat de resolutie over internet een directe verbreding van de scope van het verdrag naar het internetdomein betekent. Verder is een aantal bepalingen in het verdrag voor tweemaal uitleg vatbaar, waardoor diepgaande controle en censuur op het internet door overheden gerechtvaardigd zou kunnen worden. Dit betreft met name de bepalingen over het voorkomen van spam en het borgen van veiligheid van netwerken. De bepaling over spambestrijding laat ruimte voor overheidscontrole op de inhoud van het internetverkeer. De bepaling over veiligheid lijkt te gaan over weerbaarheid van robuuste netwerken, maar kan ook uitgelegd worden als overheidsinvloed op content en netwerkverkeer. Ook maakt de nieuwe definitie van «authorized operating agencies» niet duidelijk of hieronder ook private aanbieders of aanbieders van overheidsnetwerken vallen. Over de genoemde onderwerpen is tijdens de conferentie moeizaam onderhandeld, maar wijzigingen in deze bepalingen waren voor een aantal niet-westerse landen niet bespreekbaar. Daardoor is niet duidelijk wat de precieze intenties van deze landen met deze passages zijn. Het verdrag staat echter op gespannen voet met het Nederlandse uitgangspunt van een vrij en open internet en kan, samen met de aangenomen resoluties, in de toekomst aangegrepen worden om het huidige multi-stakeholder model voor de besturing van het internet (met een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor bedrijven, overheden en civil society) uit te hollen.

Vervolg

In mei 2013 wordt het World Telecommunications Policy Forum van de ITU gehouden. Ook daar zal internet waarschijnlijk weer prominent op de agenda staan. In de komende maanden zullen de gezamenlijke beleidslijnen en inzet met de EU-lidstaten en de Europese Commissie worden afgestemd.

De minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp