



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 03.12.1997
COM(97) 623 def.

**GRONDBOEK OVER DE CONVERGENTIE VAN DE
SECTOREN TELECOMMUNICATIE, MEDIA EN
INFORMATIETECHNOLOGIE EN DE IMPLICATIES
DAARVAN VOOR DE REGELGEVING**

NAAR EEN AANPAK VOOR DE INFORMATIEMAATSCHAPPIJ

(Door de Commissie ingediend)

SAMENVATTING

De achtergrond - Convergentie

Het wordt algemeen onderschreven dat er op technologisch niveau convergentie optreedt, dat wil zeggen dat digitale technieken het nu mogelijk maken zowel traditionele als nieuwe communicatiediensten (of het nu gaat om spraak, gegevens, geluid of beelden) via velerlei verschillende netwerken over te brengen.

De huidige marktontwikkelingen duiden erop dat exploitanten in de bij convergentie betrokken sectoren de mogelijkheden die beschikbaar worden door de technische vooruitgang, benutten om hun bestaande diensten te verbeteren en nieuwe activiteiten te initiëren. De sectoren telecommunicatie, media en informatietechnologie richten zich op de ontwikkeling van producten en platforms met intersectorale kwaliteiten en op sectoroverschrijdende allianties. Voorbeelden van zulke nieuwe producten en diensten zijn onder meer:

- thuisbankieren en telewinkelen via Internet;
- spraaktelefonie via Internet;
- e-mail, toegang tot databestanden en het World Wide Web via het mobiele-telefoonnet en de opkomst van draadloze verbindingen die privéabonnees en bedrijven met het vaste telecommunicatienet verbinden;
- informatiediensten via digitale omroepkanalen;
- on line-diensten gecombineerd met televisie via systemen als web-televisie, maar ook aangeboden via digitale satellieten en kabelmodems;
- uitzending van nieuws-, sport-, muziek- en andere audiovisuele programma's via het web.

Stuk voor stuk zijn dit heel concrete voorbeelden van de ontwikkeling van de informatiemaatschappij die het leven van elke burger in Europa kunnen veranderen. Ook illustreren ze een ingrijpende toename in de omvang en verscheidenheid van het scala aan telecommunicatie- en mediadiensten waarover we beschikken.

Inzet en betekenis voor Europa

De implicaties van deze ontwikkelingen zijn verreikend. Bij convergentie gaat het niet zozeer om techniek als wel om diensten, nieuwe manieren van zakendoen en wisselwerkingen met de samenleving. De in dit Groenboek beschreven veranderingen zouden de kwaliteit van het bestaan van de Europese burger aanzienlijk kunnen verhogen, kunnen bijdragen aan de integratie van de regio's aan de rand van de Unie met de meer centraal gelegen economieën en het bedrijfsleven in staat kunnen stellen effectiever te concurreren op de nationale en wereldmarkten.

De opkomst van nieuwe en de ontwikkeling van bestaande diensten resulteren naar verwachting in uitbreiding van de totale informatiemarkt, openen nieuwe communicatiekanalen naar de burger en bieden ruimte aan het rijke culturele erfgoed, het innovatievermogen en de scheppende krachten van Europa.

De mondiale aard van de hedendaagse communicatieplatforms, met name Internet, levert een sleutel die de deur naar de verdere integratie van de wereldeconomie zal openen. Dit biedt nieuwe kansen en uitdagingen, niet alleen voor de Europese Unie maar ook voor onze burens in Midden- en Oost-Europa, het Middellandse-Zeegebied en, in nog groter verband, de ontwikkelingslanden. Tegelijkertijd maken de bescheiden kosten van een site op het World Wide Web het voor elk bedrijf, ongeacht zijn grootte, mogelijk zich regionaal en wereldwijd te presenteren, terwijl de consument profijt kan hebben van het ruimere aanbod aan goederen en diensten. Mondialisering wordt zonder twijfel een centraal thema in de toekomstige economische ontwikkeling - de situatie in Europa wijkt wat dat betreft niet af van de ontwikkelingen die overal ter wereld waarneembaar zijn.

Als Europa deze verschuivingen kan benutten om een situatie te creëren waarbinnen het veranderingsproces niet geremd maar integendeel bevorderd wordt, scheppen we daarmee een sterke stimulans voor nieuwe banen, uitbreiding van de keuze voor de consument en bevordering van de culturele verscheidenheid. Slaagt Europa daarentegen niet of niet snel genoeg in die opzet, dan bestaat er een reëel gevaar dat onze bedrijven en burgers genoeg moeten nemen met de B-wegen van een informatierevolutie die overal ter wereld door bedrijfsleven, consumenten en overheden wordt aangegrepen om de eigen positie te versterken.

Overheden en beleidsmakers hebben een belangrijke taak bij het scheppen van de juiste omstandigheden, zeker met betrekking tot het regelgevingskader - het centrale thema van dit Groenboek. Daarnaast echter vereist de situatie, zoals op de recente topconferentie over werkgelegenheid al is benadrukt, de nodige inspanningen om de werknemers in Europa uit te rusten met de kennis en vaardigheden die de informatiemaatschappij van hen vergt. Onderzoek en ontwikkeling moeten op voortdurende ondersteuning kunnen rekenen. Overheden, regionale en lokale autoriteiten moeten, tezamen met de Europese instellingen, het goede voorbeeld geven door zo snel mogelijk de door convergentie beschikbaar gekomen technologieën en diensten ten volle te gaan benutten en toepassen.

Een passend regelgevingskader is van cruciaal belang

Een factor van cruciale betekenis is de aanpassing van de bestaande regelgeving. De Europese Unie heeft reeds een veelomvattend kader ontwikkeld voor de overgang van monopolies naar een geheel geliberaliseerde opzet van de telecommunicatiesector (vanaf 1 januari 1998) en ook voor de interne markt op omroepgebied is een kader tot stand gebracht. Een passend regelgevingskader voor de nieuwe diensten moet goed aansluiten bij deze reeds ingevoerde stelsels. Een baanbrekend facet van dit Groenboek is echter dat het de Gemeenschap de gelegenheid geeft een visie te ontwikkelen die verder gaat dan het jaar 1998 en de consequenties te bezien die de convergentie voor de betrokken sectoren heeft.

In dit Groenboek wordt gesteld dat de ontwikkeling van nieuwe diensten geremd kan worden door een reeks belemmeringen, waaronder regelgevingsaspecten, die zich op de weg naar vrije-marktwerking op verschillende niveaus kunnen voordoen. Of de bestaande regelgevingskaders geschikt zijn dan wel aangepast kunnen worden aan de veranderende omstandigheden, is een zaak waarover uiteenlopend wordt geoordeeld. Eén opvatting is dat de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten wordt geremd door onduidelijkheid over de regelgeving, doordat de bestaande regels zijn opgesteld voor een nationale situatie met analoge transmissie in een monomedia-omgeving, terwijl de nieuwe diensten meer en meer een intersectoraal

en grensoverschrijdend karakter hebben en via uiteenlopende platforms aangeboden kunnen worden. De uitgangspunten van de regelgeving in de verschillende bij convergentie betrokken sectoren zijn daarover wellicht achterhaald en de aanhangers van die opvatting stellen dat de daaruit voortvloeiende onduidelijkheid investeringen en daarmee het benutten van de mogelijkheden van de informatie-maatschappij in de weg staat.

Anderen menen dat de specifieke kenmerken van de bestaande afzonderlijke sectoren een duidelijke grens stellen aan de convergentie van diensten. In deze opvatting is de taak van de mediasector bij het uitdragen van maatschappelijke, culturele en ethische waarden in onze samenleving onafhankelijk van de techniek die gebruikt wordt om de consument te bereiken. Dit zou inhouden dat de regelgeving ten aanzien van economische aspecten en de levering van informatiediensten gescheiden dienen te blijven teneinde de efficiëntie en kwaliteit te waarborgen.

Kwesties als deze vereisen discussie en besluitvorming. Bij de beslissingen erover zal men rekening moeten houden met het totale scala aan belangen in de diverse bij convergentie betrokken sectoren. De noodzakelijke veranderingen verschillen naar gelang van de situatie en het niveau (bijvoorbeeld technologie, bedrijfstak, diensten en markten). De digitalisering brengt met zich mee dat op technisch niveau de convergentie al ver voortgeschreden is, maar in dit Groenboek wordt er niet van uitgegaan dat convergentie op één niveau automatisch tot dezelfde mate van convergentie op andere niveaus leidt. Evenmin wordt verondersteld dat convergentie in techniek, bedrijfsleven, diensten en/of markten noodzakelijkerwijs inhoudt dat de regelgeving voor al deze niveaus gelijklopend zou moeten zijn.

Het Groenboek - Een discussieforum

Het doel van dit Groenboek is tegemoet te komen aan de behoefte aan overleg en vooral meningen te peilen. Dit houdt in dat situaties worden geanalyseerd, opties worden aangegeven en vragen worden voorgelegd. Er worden in dit stadium geen standpunten ingenomen, noch conclusies getrokken.

In de **hoofdstukken I en II** wordt het verschijnsel convergentie geanalyseerd - de technische basis ervan, de huidige marktontwikkelingen en de mogelijke gevolgen ervan voor de sectoren telecommunicatie, media en informatietechnologie.

In **hoofdstuk III** worden bestaande en potentiële hindernissen beschreven die deze technische en marktontwikkelingen in de weg kunnen staan. Enkele ervan hangen samen met bestaande technische of marktaspecten binnen de bij convergentie betrokken sectoren, maar andere worden veroorzaakt door de huidige regelgeving. Op enkele van deze punten heeft de Gemeenschap reeds initiatieven genomen (bijvoorbeeld met betrekking tot intellectueel eigendom, bezit van de media, elektronische handel en digitale handtekeningen). In die gevallen wordt volstaan met een verwijzing naar de communautaire initiatieven. In andere gevallen dient de beschrijving van belemmeringen als uitgangspunt voor de vraag of convergentie aanpassing van de huidige regelgeving nodig of wenselijk maakt.

Hoofdstuk IV geeft een gedetailleerde beschrijving van aspecten die samenhangen met bestaande en mogelijke toekomstige regelgevingskaders of -aanpakken. We onderscheiden hierbij een achttal brede gebieden:

- definities
- toegang tot de markt en vergunningen
- toegang tot netwerken, tot
voorwaardelijke-toegangssystemen en tot inhoud
- verdeling van frequenties
- normen
- prijsstelling
- bescherming van de individuele consument

Het hoofdstuk besluit met een bespreking van doelstellingen van openbaar belang, opties voor toekomstige regelgevingsmodellen en internationale aspecten.

In **hoofdstuk V** ten slotte wordt een aantal uitgangspunten beschreven voor een regelgevingsaanpak in de bij convergentie betrokken sectoren, alsmede (als basis voor discussie) opties voor toekomstige regelgevingskaders.

De Commissie meent dat de raadplegingsperiode van vijf maanden de mogelijkheid opent voor een brede deelneming en discussie over diverse punten die van direct belang zijn voor burgers en bedrijven en voor de totale ontwikkeling van de informatiemaatschappij. Commentaar kan zowel op papier als in elektronische vorm ingestuurd worden en voor discussie is een speciale website ingesteld waarop men toegang heeft tot langs elektronische weg ingezonden reacties¹. Verder zullen er in de loop van de raadpleging openbare hoorzittingen worden gehouden. De Commissie is voornemens op basis van het ontvangen commentaar omstreeks juni 1998 een mededeling uit te brengen.

Conclusies - De weg voorwaarts

Dit Groenboek vormt een stap op de weg naar het benutten van de voordelen van convergentie bij de sociale en economische ontwikkeling van Europa. De in juni te publiceren mededeling met de uitkomsten van de openbare raadpleging zal het Europees Parlement, de Raad van Ministers, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's in staat stellen politieke besluiten te nemen en duidelijke doelstellingen voor het toekomstige beleid te bepalen.

In de beleidsontwikkeling van de Europese Unie op communicatiegebied geeft dit Groenboek de aanzet tot een nieuwe fase; het vormt een van de hoekstenen van het brede kader dat de ontwikkeling van de informatiemaatschappij moet gaan ondersteunen. Het fundament wordt hierbij geleverd door de bestaande kaders voor telecommunicatie (voortgekomen uit het zo belangrijke Groenboek over telecommunicatie uit 1987²) en voor de media (voortgekomen uit diverse wetgevingsinitiatieven van de Gemeenschap). Dit Groenboek bouwt voort op die verworvenheden en biedt alle belanghebbende partijen de gelegenheid hun mening

¹ Het Internet-adres is <http://www.ispo.cec.be/convergencegp>. Zowel bijdragen op papier als in elektronische vorm zullen, gelijktijdig met de publicatie van de mededeling over de resultaten van de raadpleging, in gedrukte vorm beschikbaar worden gesteld met inachtneming van eventuele verzoeken om vertrouwelijke behandeling.

² COM(87) 290 def.

te geven over de toekomstige vorm van de regelgeving voor de bij convergentie betrokken sectoren op de geliberaliseerde communicatiemarkt die ons na 1998 te wachten staat.

Deze eerste stap is bedoeld als wegbereiding voor de ontwikkeling van een passend regelgevingskader, dat het mogelijk moet gaan maken ten volle profijt te trekken van de kansen die de informatiemaatschappij Europa en zijn burgers bij de aanvang van de 21ste eeuw biedt.

INHOUD

Inleiding	viii
I. Convergentie - Definities en ontwikkelingen	1
1. Convergentie - Afbakening van het begrip	
2. Nieuwe mogelijkheden van de techniek	
3. Huidige marktontwikkelingen	
4. Samenvatting en vragen	
II. De invloed van convergentie op de betrokken sectoren	10
1. De sociale en economische context	
2. Marktontwikkeling	
3. De invalshoek van de consument	
4. Samenvatting en vragen	
III. Hindernissen die de convergentie in de weg staan	17
1. Bestaande hindernissen	
2. Potentiële hindernissen	
3. Vraag	
IV. Gevolgen voor de regelgeving	18
1. Knelpunten in de bestaande regelgevingskaders	
2. Aanpak van de hindernissen in de regelgeving	
3. Bescherming van het algemeen belang	
4. Opties voor een toekomstig regelgevingsmodel	
5. Kwesties op internationaal niveau	
V. Uitgangspunten en opties voor de toekomst	38
1. Uitgangspunten voor een toekomstig regelgevingsbeleid in de bij de convergentie betrokken sectoren	
2. Opties voor de ontwikkeling van regelgeving	
3. Tijdschema voor toekomstige actie	
4. Slotwoord	
Bijlage: Huidige regelgeving	43

Inleiding

De informatiemaatschappij krijgt in hoog tempo gestalte, voortgestuwd door een technologische ontwikkeling die de informatie-industrie revolutionaire nieuwe mogelijkheden biedt. De aard en snelheid van deze ontwikkelingen kunnen beleidsmakers voor nieuwe opgaven stellen.

Een van de meest kenmerkende aspecten ervan is het toenemende gebruik van dezelfde technieken door verschillende sectoren, met name de sectoren telecommunicatie, media en informatietechnologie (IT). De laatste jaren geven steeds duidelijker voorbeelden van deze convergentie te zien, zoals de opkomst van Internet en het feit dat telecommunicatie- en omroepdiensten meer en meer via dezelfde infrastructuur kunnen worden geleverd.

Het verschijnsel convergentie is betrekkelijk nieuw en de meningen over de gevolgen ervan voor samenleving en economie lopen vrij ver uiteen. Dat de voortgang op het gebied van digitale elektronica en programmatuur de technische basis levert voor een nieuwe opzet van de overdracht en afname van informatietechnologiediensten, is algemeen aanvaard, maar hoe ingrijpend en in welk tijdsbestek deze ontwikkeling de bestaande praktijk zal veranderen, is minder duidelijk. Sommigen menen dat convergentie zal voeren tot een totale, snelle transformatie van de bestaande telecommunicatie-, media- en informatietechnologiediensten, waarbij deze nu nog gescheiden soorten diensten in elkaar overgaan en de voorheen duidelijke scheidslijnen ertussen vervagen.

Anderen menen dat het eigen karakter van de bestaande afzonderlijke sectoren de ruimte voor dienstenconvergentie beperkt zal houden en dat de mediasector een taak heeft bij het uitdragen van maatschappelijke, culturele en ethische waarden in onze samenleving, ongeacht de overdrachtswijze die voor het doorgeven van informatie aan de consument wordt gehanteerd. In deze opvatting is het voor de efficiëntie van de overdracht en de kwaliteit van de informatie belangrijk dat de regelgeving ten aanzien van economische aspecten los staat van de regelgeving aangaande de inhoud van informatiediensten. Weer anderen menen dat een eventuele convergentie binnen de dienstensector in elk geval een zaak is van vele jaren.

Vast staat echter wel dat de consequenties van deze ontwikkelingen in potentie verrijkend zijn. Zo is te verwachten dat de opkomst van nieuwe en de ontwikkeling van bestaande diensten de totale informatiemarkt zal verbreden, wat nieuwe kansen biedt voor economische groei en werkgelegenheid. Tegelijkertijd maken de nieuwe communicatiediensten het mogelijk de kwaliteit van het bestaan van de burgers in Europa te verbeteren door verruiming van aanbod en keuze voor de consument, bevordering van de participatie in de informatiemaatschappij en stimulering van de culturele verscheidenheid.

Deze ontwikkelingen zijn gunstig voor de economische en sociale ontwikkeling van Europa en verdienen derhalve ondersteuning. De politiek staat voor de opgave goede omstandigheden te scheppen voor convergentie teneinde ervoor te zorgen dat de geboden kansen tijdig kunnen worden opgepakt.

In de huidige fase is het in de eerste plaats nodig over het verschijnsel convergentie en de implicaties ervan een brede en diepgaande discussie te voeren, waarvan de resultaten als basis voor de politieke besluitvorming kunnen dienen. De bedoeling van dit Groenboek is de aanzet te geven tot die discussie.

De context voor deze discussie wordt mede gevormd door andere belangrijke communautaire activiteiten in de sectoren telecommunicatie, media en informatietechnologie, want de uitkomsten ervan zijn van essentiële betekenis voor de communicatiewereld zoals die er na de volledige liberalisering van telecommunicatiediensten en -infrastructuren vanaf 1 januari 1998 uit ziet. Het met dit Groenboek aangevangen proces moet ertoe leiden dat bij de uitvoerige evaluatie van de vanaf 1998 geldende regelgeving in de telecommunicatiesector (die eind 1999 plaatsvindt) het effect van convergentie op die sector goed meegewogen kan worden. Bovendien wordt in het licht van de liberalisering een afzonderlijke mededeling van de Commissie gewijd aan een verslag over de kabelmarkt ("Cable Review"), dat al is aangekondigd in de Kabelrichtlijn³ en de Mededingingsrichtlijn⁴ voor de telecommunicatiesector. Het doel is een

³ Richtlijn 95/51/EG van de Commissie, PB L 256 van 26.11.1995.

⁴ Richtlijn 96/19/EG van de Commissie, PB L 74 van 22.3.1996.

open, de concurrentie bevorderende marktstructuur op het gebied van telecommunicatie- en kabeltelevisienetten te bevorderen, wat van grote betekenis kan worden voor de bij convergentie betrokken bedrijfstakken. De mededinging wordt zoveel mogelijk bevorderd en de in dit opzicht belemmerende werking van "poortwachters" en knelpunten tegengegaan. Een krachtige marktwerking moet hier de ontwikkeling van innovatieve nieuwe diensten ten bate van de consument in de Europese Gemeenschap stimuleren en de Europese industrie en dienstenleveranciers de vakkennis leveren die voor concurrentie op de wereldmarkten onmisbaar is.

Vanuit het streven naar een concurrerende marktstructuur is er nu behoefte aan dit Groenboek, aangezien zich snel nieuwe markten kunnen ontwikkelen die bovendien van wereldomspannende aard zijn. Als de in afzonderlijke lidstaten of in Europees verband geldende regelgevingskaders zich niet lenen voor de ontwikkeling van deze nieuwe markten of ze zelfs in de weg staan, verzwakt dat waarschijnlijk de Europese positie bij de concurrentie met partijen uit gebieden met soepeler stelsels. Dit zou de betrokkenheid van de consument beperken omdat zijn keuzemogelijkheden en zijn vertrouwen in de nieuwe diensten afnemen, met negatieve gevolgen voor de economische groei en werkgelegenheid in Europa.

Hoofdonderwerp van dit Groenboek is het convergentieverschijnsel, met speciale aandacht voor de levering van diensten en de infrastructuur waarvan deze diensten gebruik maken. Verder komen aan de orde de implicaties van convergentie voor zowel de vorm als de inhoud van de regelgeving. Hoewel het Groenboek ingaat op een aantal aspecten van de regelgeving voor de dienstensector, zullen eventuele toekomstige initiatieven geen afbreuk doen aan de lopende activiteiten op dit terrein en de tenuitvoerlegging van de communautaire wetgeving.

Het Groenboek neemt geen definitieve standpunten in over de nieuwe opzet van de regelgevingsstructuren. Er wordt rekening mee gehouden dat convergentie kan leiden tot minder regelgeving in de telecommunicatie- en de mediasector, terwijl deze op gebieden als informatietechnologie niet tot extra regelgeving mag voeren. Het doel is vooral het verschijnsel convergentie zoals dat zich op de markt voordoet te analyseren, de daarmee verbonden regelgevingsaspecten aan te wijzen en over die materie meningen te vragen.

Alle geïnteresseerde partijen worden uitgenodigd aan de discussie deel te nemen door te reageren op de in het Groenboek behandelde kwesties of door over andere aspecten van het onderwerp een bijdrage in te zenden. Voor de raadplegingsfase is zes maanden uitgetrokken, te rekenen vanaf de publicatiedatum van dit Groenboek. Het plan is om voor eind juni 1998 een rapport over de uitkomsten van de raadpleging uit te brengen.

Reacties per e-mail, fax of post (graag in viervoud) dienen te worden gericht aan:

Europese Commissie, DG XIII A4
t.a.v. de heer E. Lalor
Wetstraat 200, BU31 0/62
B-1049 BRUSSEL
België

Fax (+32-2) 296 90 09

en/of

Europese Commissie, DG X C1
t.a.v. de heer G. Paulger
Wetstraat 200, L-102 5/25
B-1049 BRUSSEL
België

Fax: (+32-2) 299 92 01

en/of

E-mail: convergencegp@cec.be

Alle reacties zullen aan het einde van de raadplegingsperiode op papier beschikbaar worden gesteld, tenzij een verzoek om vertrouwelijke behandeling is ontvangen. Er is een website ingesteld waarop zowel het Groenboek als de reacties hierop kunnen worden geraadpleegd. Het adres hiervan is:
<http://www.ispo.cec.be/convergencegp>

Hoofdstuk I

Convergentie - Definities en ontwikkelingen

Dit Groenboek vormt een nieuwe stap op de weg naar verwezenlijking van de informatiemaatschappij in Europa. Het behandelt een aantal fundamentele beleidsaspecten van de algemene infrastructuur in de sectoren telecommunicatie, media en informatietechnologie (in dit document veelal kortweg aangeduid als de "betrokken" sectoren).

Er wordt hier niet ingegaan op beleidsterreinen die betrekking hebben op het veel ruimere scala aan diensten dat kenmerkend is voor de "volwassen" informatiemaatschappij - diensten als elektronische handel, met ingrijpende consequenties voor zulke uiteenlopende bedrijfstakken als detailhandel, reiswereld en financiële dienstverlening. De beleidskanten van dit veel ruimere terrein omvatten onderwerpen waar communautaire initiatieven reeds ver gevorderd zijn, zoals het intellectuele-eigendomsrecht, auteursrecht en daarmee verwante zaken, pluralisme in het media-aanbod, bescherming van privacy en gegevensbestanden, encryptie en digitale handtekeningen. Aspecten als deze maken deel uit van een veel ruimer kader dat zich om de nieuwe diensten en activiteiten binnen de informatiemaatschappij begint af te tekenen. Omdat ze daarom buiten het bestek van dit Groenboek vallen, worden ze alleen kort vermeld wanneer dat bij de behandeling van de hier besproken punten relevant is.

Het accent ligt in dit Groenboek vooral op de onderliggende infrastructuur, die de ontwikkeling van de diensten van de informatiemaatschappij en de aflevering daarvan aan de klant mogelijk maakt. Deze infrastructuur is opgebouwd uit uiteenlopende componenten, netwerken en diensten die in het algemeen met één van de betrokken sectoren worden geassocieerd. In alle drie sectoren ondergaan deze systemen ingrijpende veranderingen, in de eerste plaats als gevolg van de invoering van digitale technieken. Het is te verwachten dat dit alles gevolgen heeft voor beleid en regelgeving.

Het Groenboek richt zich vooral op diensten van het on-line-type. Op off-line diensten, zoals de uitgeverijsector, wordt slechts ingegaan in zoverre het om potentiële markten voor on-line-bedrijven gaat.

Verder behandelt het Groenboek alleen globale trends - er is geen poging gedaan om markten af te bakenen ten behoeve van de toepassing van de communautaire mededingingsregels. De in dit Groenboek besproken gezichtspunten lopen verder in geen enkel opzicht vooruit op

standpunten van de Commissie in lopende of toekomstige rechtszaken op het gebied van de mededingingsregels.

Vanuit deze opstelling beschrijft hoofdstuk I het convergentieverschijnsel en de technische ontwikkelingen die eraan ten grondslag liggen. Hierbij wordt ingegaan op de optredende marktontwikkelingen en de wijze waarop industrie, dienstenleveranciers en consumenten daarop reageren, omdat dit aanwijzingen levert omtrent de richting van de veranderingen in de toekomst. Zoals bij elke beschouwing van nieuwe markten, kan men een eerste indicatie omtrent toekomstige ontwikkelingen afleiden uit de acties die leveranciers en dienstenleveranciers beginnen te ondernemen. Bij hun strategie houden zij echter rekening met de reacties van de consument, die immers de nieuwe diensten nuttig en voordelig moet vinden alvorens zich een echte markt kan gaan ontwikkelen.

1.1 Convergentie - afbakening van het begrip

Het begrip convergentie onttrekt zich nog aan een exacte definitie, maar wordt verreweg het meest omschreven als:

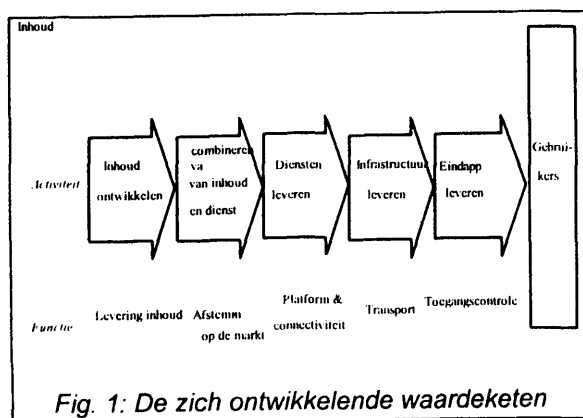
- het verschijnsel dat verschillende typen infrastructuur in wezen gelijksoortige typen diensten kunnen overdragen, of
- het verschijnsel dat de functies van gebruikersapparaten als telefoon, televisietoestel en computer elkaar gaan overlappen.

Deze laatste omschrijving wordt in kranten e.d. het meest gehanteerd; ze is voor gebruikers goed te begrijpen en heeft het voordeel dat de grote krachtmeting tussen de computer-, de telecommunicatie- en de omroepbranche over de beheersing van toekomstige markten erin doorklinkt.

Dit beeld spreekt weliswaar aan, maar in de praktijk is de convergentie van gebruikersapparatuur nog lang niet zo ver als die van de infrastructuur. De telecommunicatie-exploitanten bieden (zij het nog slechts bij wijze van proef) via hun netwerken reeds audiovisuele programma's aan en spelen een grote rol bij het aanbieden van toegang tot Internet en als backbone-infrastructuur. De omroepen leveren al enkele jaren informatiediensten via hun kanalen en in de komende twaalf tot achttien maanden zullen die diensten nog worden uitgebreid met de mogelijkheid van interactiviteit en digitale transmissie van radio- en televisiesignalen.

Kabelexploitanten bieden naast de traditionele verspreiding van televisieprogramma's een reeks telecommunicatiediensten, waaronder in enkele lidstaten ook spraaktelefonie, en beginnen kabelmodems in te zetten voor snelle toegang tot Internet. Zowel audio- als videokanalen worden binnen bedrijfsomgevingen (intranetten) niet alleen meer gebruikt voor dienstverlening aan het publiek, maar ook als extra medium om real-time informatie te verspreiden. Toepassingen als deze beginnen ook al te verschijnen op websites die speciaal op potentiële klanten zijn gericht⁵.

De infrastructuur en de gebruikersomgeving vormen twee elementen van een waardeketen die vanaf de informatiebron via de ontwikkeling en aflevering van informatiepakketten naar de klant voert (zie fig. 1). Deze waardeketen is een nuttig hulpmiddel bij het analyseren van het gedrag van bedrijven en markten in het licht van convergentie.



Bron: Squires Sanders Dempsey LLP en Analysys Ltd.

In de huidige situatie concentreren bedrijven zich als regel op één of enkele schakels van de waardeketen. Sommigen menen dat convergentie ertoe zal leiden dat veel van de bestaande marktdeelnemers overwegen hun activiteiten uit te breiden tot aangrenzende schakels, en wijzen erop dat deze trend reeds in enkele recente fusies en overnames zichtbaar is (zie hieronder).

Bij de verschuivingen die kunnen optreden als gevolg van het verschijnsel convergentie kunnen we drie verschillende niveaus onderscheiden: technologie, bedrijfsleven, diensten en markten (zie fig. 2), waarbij we wel moeten bedenken dat convergentie op het ene niveau niet automatisch tot eenzelfde mate van convergentie op de andere niveaus leidt. Evenmin houdt convergentie op de niveaus technologie, bedrijfsleven, diensten of markten

noodzakelijkerwijs in dat er een uniforme regelgeving tot stand zou moeten komen.

De technische convergentie, waarvan hierboven enkele voorbeelden zijn gegeven, is gebaseerd op de gemeenschappelijke toepassing van digitale technieken in systemen en netten voor dienstentransport en -levering. Zoals in 1.2. is toegelicht, is dit type convergentie reeds ingezet en door voortgaande technische verbeteringen dringt het proces geleidelijk door in de opeenvolgende schakels van de waardeketen.

Commentatoren wijzen op een tendens tot convergentie in het bedrijfsleven, bijvoorbeeld in de vorm van samenwerkingsovereenkomsten, fusies en allianties tussen bedrijven die hun technische en commerciële know-how willen bundelen om zich beter op bestaande en nieuwe markten te kunnen richten. Dergelijke samenwerkingsovereenkomsten, fusies en allianties zullen ook in de toekomst worden getoetst aan de mededingingsregels van de Gemeenschap. Veel van zulke combinaties zijn "horizontaal", dat wil zeggen betreffen bedrijven die in dezelfde schakel van de keten opereren. Verticale samenwerkingsvormen daarentegen, tussen partijen die in verschillende schakels van de keten actief zijn, hebben vooral ten doel de uit marktconvergentie voortvloeiende nieuwe kansen te benutten. Sommige van deze allianties zijn al snel met tegenvallers geconfronteerd - een duidelijke illustratie van de risico's en onzekerheden van de markt.

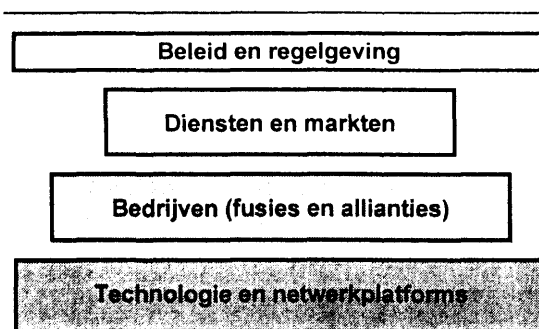


Fig. 2: De stadia van de convergentie

Tot welke diensten convergentie precies gaat leiden, is moeilijk te voorspellen. Veel nieuwe diensten zullen gebaseerd zijn op de technische voortgang binnen bepaalde sectoren, dus zonder dat er intersectorale ontwikkelingen in het spel zijn. Andere zullen het directe gevolg zijn van kruisbestuiving tussen sectoren, bijvoorbeeld telecommunicatie en omroep. In het laatste geval wordt in dit document de term "convergente diensten" gehanteerd. In de meer algemene situatie spreekt het Groenboek eenvoudig van "nieuwe diensten", overigens zonder daaraan een formele definitie te hechten.

⁵ Zie *Webcasting and convergence: Policy implications*, OESO, DSTI/ICCP/TISP(97)6 - geplande publicatiedatum december 1997

1.2: Nieuwe mogelijkheden van de techniek

In dit Groenboek gaat het niet zozeer om de techniek als wel om de economische en marktontwikkelingen die door de technische vooruitgang mogelijk worden en tot wijzigingen in de traditionele relatie tussen leverancier en consument leiden. Een goed inzicht in deze verschuivingen kan bijdragen tot een betere inschatting van de mogelijke gevolgen.

Basis van de convergentie: digitale technieken

Zoals reeds gesteld vormt de gegeneraliseerde toepassing van digitale technieken in alle betrokken sectoren de voornaamste drijvende kracht. Dit soort technieken omvat een drietal disciplines die bekend zijn uit de sectoren computertechniek en telecommunicatie: digitale micro-elektronica, programmatuurontwikkeling en digitale signaaloverdracht. Afzonderlijk toegepast hebben deze technieken reeds hun waarde op punten als flexibiliteit, prijs en doeltreffendheid bewezen en aangetoond hoe ze innovatie en creativiteit kunnen bevorderen.

Computertechnieken spelen al een sleutelrol bij de creatie en productie van inhoud in zowel de film- als de televisiewereld. De manieren waarop audiovisueel materiaal wordt geproduceerd, geleverd en bekeken/beluisterd veranderen in snel tempo. De techniek maakt het mogelijk het materiaal op verschillende wijzen te "verpakken", waardoor men het via uiteenlopende infrastructuren aan verschillende soorten publiek kan aanbieden. Een basisvoorziening is hierbij de groep MPEG-standaarden voor de digitale codering van bewegende beelden⁶. Eenmaal in dit formaat gecodeerde beelden kan men op dezelfde wijze als andere digitale informatie manipuleren, wijzigen en transporteren. Voor de systemen en netten die zulke informatie doorgeven maakt het natuurlijk geen verschil uit om wat voor materiaal het gaat - beeld, geluid of tekst. Digitale broncodering levert zo de basis voor de technische convergentie.

Digitale transmissie kan verlopen via de ether, via een draadnetwerken of via draadloze netten. In het geval van ethertransmissie is het grootste voordeel ervan de capaciteitsuitbreiding die men ermee bereikt. Deze heeft een eind gemaakt aan de schaarste die de groei van de omroepsector van meet af aan in de weg heeft gestaan. Digitalisering komt echter ook de verwerkingssnelheid en programmatuur van

consumentenapparatuur ten goede. Door meer functionaliteit in de programmatuur in te bouwen kan men de apparatuur toekomstvaster maken. Dit bevordert zowel innovatie als de acceptatie van nieuwe ontwikkelingen door de markt. Verder krijgt de apparatuur er een "intelligentieniveau" door dat omroepnetwerken in staat stelt schakelmogelijkheden aan te bieden die in het verleden alleen in de telecommunicatiesector mogelijk waren. Zo kunnen exploitanten van betaaltelevisie per satelliet elke klant apart voorwaardelijke-toegangsdiensten bieden, bij interactieve diensten veelal gecombineerd met de mogelijkheid om via het terrestrische telecommunicatienet te reageren.

Netwerktechnologieën voor convergentie

Nu alternatieve telecommunicatie-infrastructuren meer ingang gaan vinden, wordt het dankzij snelle glasvezelnetten in combinatie met de moderne servertechnieken weldra mogelijk om concurrerend te werken met virtuele punt-tot-meerpunttechnieken⁷. De hoge transportsnelheden en het efficiënte spectrumgebruik die te bereiken zijn met digitale transmissie, openen de mogelijkheid kwalitatief goede audio- en videosignalen via een scala aan verschillende infrastructuren uit te zenden. Transmissietechnieken als smalband-ISDN⁸, xDSL⁹ en ATM¹⁰ zorgen ervoor dat de nieuwe diensten zowel over de bestaande als over nieuwe infrastructuren aangeboden kunnen worden. De in de MPEG-standaarden verwerkte compressietechnieken vergroten ook de capaciteit van bestaande infrastructuren, waardoor eenvoudige netwerken diensten kunnen gaan vervoeren die voorheen

⁷ Dat wil zeggen dat dezelfde inhoud wordt geleverd aan een groot aantal consumenten, maar op hun individuele verzoek en niet noodzakelijkerwijze tegelijkertijd.

⁸ ISDN - *Integrated Services Digital Network*. De smalbandversie werd in de afgelopen dertig jaar gestandaardiseerd door telecommunicatie-exploitanten die het toegangsnetwerk voor de klant wilden digitaliseren. Door de lange ontwikkelingsperiode bestond het gevaar van technische veroudering, maar dit effect is deels opgevangen door andere technieken (met name datacompressie) en door de opkomst van geschikte toepassingen (met name toegang tot Internet).

⁹ xDSL - *x-Digital Subscriber Loop*, waarin x staat voor de techniek van het moment. Dit zijn technieken die gebruikmaken van de dubbele koperkabels van de bestaande telecommunicatienetwerken voor snelle datatransmissie. ADSL (A = asymmetrisch) heeft in het algemeen een snelheid van 1,5 Mbps downstream, en HDSL (H = High-Speed) bereikt een snelheid van 6 Mbps. Zij worden inmiddels verdrongen door snellere technieken.

¹⁰ ATM - *Asynchronous Transfer Mode*, een snelle schakeltechniek op een elementair transportniveau; dit in tegenstelling tot toepassingsprotocollen op hoger niveau, zoals IP (Internet Protocol), die boven protocollen als ATM kunnen komen.

⁶ MPEG - *Motion Picture Experts Group*. De groep standaarden loopt van MPEG-1 tot MPEG-4. Daarvan is MPEG-2 (studiokwaliteit televisie en meervoudige audiokanalen van cd-kwaliteit) de wijdst verbreide.

voorbereiden leken aan geavanceerde, duurdere breedbandnetten.

ATM is voor multimediatransmissie een bijzonder interessante celschakelingstechniek die het mogelijk maakt signalen van uiteenlopende aard (spraak, data, video) over eenzelfde telecommunicatienetwerk te vervoeren. De ITU heeft ATM uitgekozen als basis voor breedband-ISDN, de opvolger van de huidige smalband-ISDN-generatie.

Deze voortgaande strijd om marktaandeel tussen verschillende technologieën kan de kansen voor elk ervan doen keren, en het is daarom moeilijk bindende beslissingen te nemen over de netwerkarchitectuur van morgen. Misschien hoeven we ons hierover echter niet zoveel zorgen te maken, omdat de hedendaagse toepassingen en diensten meer en meer onafhankelijk worden van de onderliggende infrastructuur.

Internet-technologie maakt een einde aan platformafhankelijkheid

Het meest sprekende voorbeeld van netwerkonafhankelijkheid is wel het Internet-protocol (IP), dat zich heeft ontwikkeld tot de *facto* netwerkstandaard voor Internet, geschikt voor routing en transmissie van alle elementen van een multimediaservice (tekst, stilstaand beeld, bewegend beeld en geluid). IP wordt ook toegepast in Intranet-producten, en levert zo een infrastructuur voor multimediatoepassingen binnen een bedrijf of andere besloten gebruikersgroep.

Internet is het best te omschrijven als een net van netwerken die op open basis gekoppeld zijn door middel van IP. Internet maakt veelal gebruik van huurlijnen van telecommunicatie-exploitanten en is in het achter ons liggende decennium zeer snel uitgegroeid van een voornamelijk universitair en overheidsnetwerk met een transmissiesnelheid van 56 kbit/s in 1986 via 45 Mbit/s in 1993 tot 155 Mbit/s in 1996. Deze enorme verhoging van de capaciteit van de infrastructuur weerspiegelt de opmerkelijke toename van het aantal Internet-gebruikers en het scala aan voor het net ontwikkelde toepassingen en programmeermiddelen.

Het feit dat Internet werkt met open, vrij toepasbare standaarden maakt het voor bedrijven gemakkelijk de producten van andere partijen te benutten en erop voort te bouwen. Velen zijn van mening dat de snelle opkomst van het World Wide Web (www) is bevorderd door de open opstelling van leveranciers als *Netscape*, *Microsoft* en *Sun* met betrekking tot de ontwikkeling van browsers. Als medium voor

de transmissie van multimedia-informatie zal Internet na de invoering van nieuwe of verbeterde protocollen waaraan nu wordt gewerkt, nog meer opgang vinden. Internet Service Providers (ISP's) verwachten deze binnen de komende drie jaar te implementeren.

Bij dit korte overzicht van de opmerkelijkste technische ontwikkelingen is niet naar volledigheid gestreefd. Het dient slechts ter illustratie van de rol van de techniek als motor van de veranderingen. De technologische ontwikkelingen gaan steeds door en de toevloed van nieuwe diensten belooft voor de toekomst nog heel wat ingrijpendere verschuivingen op de markt.

1.3 Huidige marktontwikkelingen

Er komen op dit moment radicale veranderingen tot stand door de toepassing van nieuwe technieken in de individuele sectoren. Deze worden hierna een voor een behandeld. Dergelijke veranderingen zijn op zichzelf nog geen bewijs van convergentie, maar, zoals al eerder is aangegeven, de gangbaarheid van de toegepaste techniek zou wel een basis kunnen bieden voor de totstandkoming van die convergentie.

Digitale televisie- en digitale radio-omroepdiensten veranderen het audiovisuele landschap

In het begin van de jaren negentig werd duidelijk dat digitale technieken efficiënt en voordelig konden worden ingezet voor de overdracht van televisie- en radiosignalen. Bijzonder interessant was daarbij de mogelijkheid om via één en dezelfde infrastructuur (kabeltelevisie, satellieten en zendmasten) veel meer programma's uit te zenden door van de bestaande analoge methoden over te gaan op digitale compressietechnieken.

Op het terrein van de televisie werd, voortbouwend op de uitkomsten van het DVB-project (Digital Video Broadcasting)¹¹ en tegen de achtergrond van het regelgevingskader van de richtlijn Televisie zonder grenzen, de richtlijn Televisienormen en andere maatregelen¹²

¹¹ DVB is een organisatie met meer dan 200 leden uit dertig landen in en buiten Europa, waaronder omroeporganisaties (zowel publieke als commerciële), producenten (van consumentenproducten en professionele apparatuur), exploitanten (van satelliet-, kabel- en terrestrische netten) en regelgevende instanties. DVB heeft een volledige set specificaties vastgelegd voor digitale tv-uitzendingen via onder andere kabel, satelliet, zendmasten en microgolfradiozendsystemen. Deze specificaties zijn inmiddels tot ETSI-normen verwerkt.

¹² De Richtlijn *Televisie zonder grenzen* uit 1989 (89/552/EEG) werd onlangs herzien en geactualiseerd door

recentelijk in Europa gestart met digitale tv-diensten. Ook andere landen in de wereld maken gebruik van DVB-technologie en Europese normen. De eerste commerciële diensten gingen in april 1996 in Frankrijk van start. Andere digitale diensten volgden spoedig en momenteel zijn al meer dan 200 digitale tv-kanalen gericht op kijkers in Frankrijk, Duitsland, Spanje, Italië, de Benelux en de Scandinavische landen. Men schat dat inmiddels al in de orde van één miljoen digitale tv-ontvangers in Europa in gebruik is - een aantal dat tegen het einde van 1998 wel eens zou kunnen zijn verdubbeld.

Hoewel deze markt nog in een pril stadium van ontwikkeling verkeert, heeft het feit dat digitale compressie capaciteitsbelemmeringen relatief voordelig kan terugdringen hier toch al een reeks boeiende ontwikkelingen opgeleverd. Het gaat hierbij zowel om verbeteringen van bestaande praktijken als om geheel nieuwe tv-toepassingen:

- **Programmapakketten en thematische kanalen** - Omroeporganisaties bieden hun digitale diensten aan in de vorm van gebundelde programmakanalen. Het pakket vult de algemene kanalen aan met thematische kanalen die speciaal gericht zijn op nieuws, sport, film, enz., waardoor kijkers meer keuze hebben en over een ruimer aanbod beschikken op gebieden die hun speciale belangstelling hebben. Thematische kanalen, die reeds zijn ontstaan in het analoge tijdperk, zullen met de opkomst van digitale technologie ongetwijfeld in aantal toenemen en steeds verder verfijnde thema's bieden. Om economisch levensvatbaar te zijn zullen dergelijke kanalen een breder publiek moeten vinden. Een pan-Europese aanpak zou deze kanalen bestaanszekerheid kunnen bieden.
- **Near Video-on-demand** - Het feit dat men nu tegen aanvaardbare kosten over een forse transmissiecapaciteit kan beschikken, maakt zogenoemde NVOD-diensten ("near video-on-demand") mogelijk.

Voorbeeld: Op zestig satellietkanalen kunnen gelijktijdig tien verschillende films van negentig minuten worden uitgezonden die om de vijftien minuten beginnen.

- **Pay-per-view** - Langs dezelfde weg is het mogelijk om evenementen in een specifieke markt of films aan te bieden op basis van een individueel abonnement. Dergelijke "pay-per-view"-diensten zijn in het Verenigd Koninkrijk

al gerealiseerd via de analoge kanalen (voor bokswedstrijden) en in Spanje in digitale vorm (voor de voetbalcompetitie). Doordat digitale televisie een grotere capaciteit heeft, kunnen met deze techniek verscheidene van deze evenementen tegelijkertijd worden uitgezonden, waarbij de consument het evenement van zijn keuze kan bekijken op "pay-per-view"-basis. Het meest voor de hand liggende voorbeeld is het gelijktijdig uitzenden van verscheidene wedstrijden uit de voetbalcompetitie.

Ontwikkelingen als deze, die sterk verschillen van de klassieke opzet van televisie met een vaste programmering, kunnen de keuzemogelijkheden van de consument vergroten. Omdat een "digitaal kanaal" een veel grotere inherente flexibiliteit heeft dan een analogoos kanaal, kan het bovendien andere diensten bieden in de vorm van gegevens, grafische voorstellingen, films of combinaties hiervan. Digitale televisie heeft wat dat betreft dezelfde voordelen als digitale radio, die luisteraars bovendien geluid van praktisch cd-kwaliteit biedt. Nu al is het mogelijk vanaf het tv-toestel of de netwerkcomputer computerprogramma's (waaronder videospelletjes) en gegevensbestanden binnen te halen en direct toegang te krijgen tot Internet.

Voorbeeld: Hughes Olivetti Telecom is in 1996 gestart met DirecPC, een service voor Internet-toegang via satellietverbinding. De service verbindt ongeveer 2000 sites in heel Europa met Internet, met tot twintig keer de snelheid van traditionele modems.

De komst van digitale radio opent zeer interessante mogelijkheden voor de combinatie van geluid en beeld, bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van Internet-sites voor de verkoop van cd's en voor kaartjes van muziek- en theatervoorstellingen¹³. Omroeporganisaties als CNN en de BBC beginnen al delen van hun programma's op Internet beschikbaar te stellen, om zo hun normale geografische bereik uit te breiden. Verder is een nieuwe bedrijfstak van web-omroepen in opkomst, die zich richt op het "live" doorgeven van evenementen als sportwedstrijden, concerten en politieke gebeurtenissen.

Voorbeeld. Via een omroepsite op het web (www.itv.com) konden leren over de hele wereld "live" de uitslagen van de recente Ierse verkiezingen volgen.

Andere innovaties op omroepgebied zijn breedbeeld-tv met haar 16:9-beeldformaat en de

Richtlijn 97/36/EG. De richtlijn Televisienormen (95/47/EG) werd in oktober 1995 goedgekeurd.

¹³ Radio with Images, Financial Times, 11 november 1997.

mogelijkheid van beelden met een hogere resolutie.

Liberalisering van de telecommunicatie-sector vergroot de keuze en verlaagt de prijzen

In minder dan tien jaar is de Europese telecommunicatie van een aantal logge, inefficiënte monopolies veranderd in bedrijfstak met een onbelemmerde en sterke concurrentie. In januari 1998 zal in de meeste lidstaten de volledige liberalisering van diensten en infrastructuur een feit zijn. Deze transformatie stoelt ten dele op een eerdere convergentiefase die ruim tien jaar geleden is aangevangen, namelijk die tussen de telecommunicatie- en de computersector. De technische convergentie leidde in hoog tempo tot marktconvergentie en de opkomst van diensten met toegevoegde waarde - innovatieve diensten met kenmerken van beide sectoren die bedrijven in staat stelden hun computer te gebruiken buiten de directe omgeving van hun vestigingsplaats.

De tradities op het gebied van regelgeving binnen de telecommunicatiesector stonden in schril contrast met de vrije markten waarin de computerindustrie zich had ontwikkeld en voor een voorspoedige ontwikkeling van de nieuwe diensten op het grensvlak van beide sectoren, was het noodzakelijk deze verschillende regelgevingsfilosofieën in zekere mate op één lijn te brengen. In het Groenboek van 1987¹⁴ werd gesteld dat er een goede voedingsbodem voor groei zou kunnen ontstaan door meer harmonisatie en een stapsgewijze liberalisering van de telecommunicatiemarkt. In 1988 werden de eerste maatregelen genomen om per 1 januari 1998 te komen tot een volledige liberalisering van de telecommunicatiesector¹⁵. Het geleidelijke proces van liberalisering en openstelling van de wereldmarkt levert veel bedrijven en consumenten reeds nu aanzienlijke voordelen in de vorm van lagere prijzen, betere service en innovatieve diensten. Toch zijn het totale prijsniveau en de totale prijsstructuur nog altijd van grote invloed op het succes van nieuwe diensten.

Mobiele communicatie is een bijzonder dynamische bedrijfstak:

Voorbeeld: In Scandinavië heeft al bijna een op de drie abonnees een mobiele telefoon en in Europa bedraagt het aantal gebruikers al meer dan 37 miljoen.

Dergelijke mobiele systemen worden steeds vaker met een multimedievoorziening uitgerust. Eén aspect van de in de telecommunicatiesector optredende marktconvergentie is dat in bepaalde lidstaten en bepaalde gebruikers-groepen (bijvoorbeeld studenten en kleine bedrijven) de abonnees van een vaste telefoonaansluiting overgaan op mobiele toestellen.

Dit praktijkvoorbeeld van de wijze waarop vaste en mobiele telefoonnetten convergeren, is echter slechts een deel van een veel bredere verschuiving in de richting van volledige integratie van draad- en draadloze technieken - hét doel van de volgende generatie van digitale mobiele communicatiesystemen. Dit zal de gebruikers een medium bieden waarmee ze overal ter wereld over een geïntegreerd pakket spraak-, data-, multimedia- en audiovisuele verbindingen kunnen beschikken. Dit vooruitzicht, dat ingrijpende consequenties heeft voor alle door convergentie beïnvloede sectoren, voor het eerst beschreven in 1994 in het Groenboek over mobiele communicatie¹⁶, is ook onderwerp van de twee recente mededelingen van de Commissie over universele mobiele communicatie¹⁷.

Internet brengt nieuwe diensten binnen het bereik van het bedrijfsleven en het grote publiek

De meest ingrijpende verschuivingen vinden echter plaats in een andere sector: Internet. Internet is de stuwende kracht achter en tegelijkertijd het symbool van het convergentie-verschijnsel. Het wordt gebruikt om gebruikers zowel bestaande diensten (zoals elektronische post, video, geluid, spraaktelefonie), maar ook geheel nieuwe diensten (zoals het World Wide Web) te leveren. Internet heeft zich in hoog tempo ontwikkeld van een netwerk voor overheden en universiteiten tot een krachtig platform voor communicatie en handel. Met een ongekend snelle groei (jaarlijks een verdubbeling van het aantal gebruikers) is Internet in verschillende economische sectoren een factor van betekenis geworden en ontstaat

¹⁴ Naar een dynamische Europese economie, Groenboek over de ontwikkeling van een gemeenschappelijke markt voor telecommunicatiediensten en -apparatuur, COM(87) 290, Brussel, 30 juni 1987.

¹⁵ Richtlijn 96/19/EG van de Commissie en de wetgeving van het Europees Parlement en de Raad. Voor sommige lidstaten zijn extra overgangsperiodes voorzien.

¹⁶ Groenboek inzake een gemeenschappelijke benadering op het gebied van mobiele en personal communications in de Europese Unie, COM(94) 143 def., 27.4.1994.

¹⁷ COM(97) 217, 29.5.1997 en COM(97) 513, 15.10.1997.

er snel een economie die gebaseerd is op elektronische handel.

Internet verdringt traditionele computer-netwerken en de wijzen waarop dit nieuwe medium in de toekomst de traditionele manieren van zakendoen zal kunnen vervangen, beginnen zich reeds af te tekenen. Zo zijn naast de traditionele transacties tussen vaste handelspartners via gesloten bedrijfsnetwerken nu multidimensionale transacties via wereldwijde open netwerken in opkomst. Hoewel niet op hetzelfde kwaliteitspeil als de gewone telefonielijnen vormt Internet tevens een alternatief medium voor spraaktelefonie - een bedrijfstak die we toch tot de kernactiviteiten van de telecommunicatiesector mogen rekenen. In sommige gevallen hebben de gesprekspartners daarbij geen van beiden een computer nodig. Verder is Internet ook al een platform van betekenis voor de omroepwereld aan het worden.

Voorbeeld: Er zijn inmiddels 650 radiostations die uitzendingen op het web verzorgen en 270 "video-sites" op Internet¹⁸ die videomateriaal van bestaande Europese en Amerikaanse zendstations doorgeven.

Nieuwe Internet-technieken als multicasting maken het mogelijk op elk gewenst tijdstip audio- en visueel materiaal gelijktijdig aan (maximaal) 50.000 gebruikers toe te zenden. Dat men nu niet meer met 50.000 individuele berichten hoeft te werken, is een voorbeeld van de vervaging van de grenzen tussen voorheen gescheiden sectoren. Velen menen dat Internet een belangrijk medium wordt voor de verspreiding van beeld en geluid (vooral muziek).

Als platform heeft Internet zich echter heel anders ontwikkeld dan de traditionele omroep- en telecommunicatiesectoren. Het is in wezen door gebruikers opgezet met gebruikers-apparatuur (hun routers verzorgen geen rand-maar kerntaken in het netwerk) en de gebruikers zelf leveren nog altijd een aanzienlijk deel van de inhoud. Velen beschouwen de gedecentraliseerde opzet ervan als verreweg de voornaamste reden voor het succes en ook als een voorbeeld voor de andere sectoren die bij convergentie betrokken zijn. Een kenmerk van Internet dat illustratief is voor de convergentie, is dat het gelijktijdig functioneert als een medium voor publicatie en voor communicatie. In tegenstelling tot de traditionele media biedt Internet van moment tot moment de keuze uit verschillende communicatiemodi, die zowel tot het domein van de transacties als tot dat van de

uitzendingen behoren: punt-tot-punt, punt-tot-meerpunt, meerpunt-tot-meerpunt. Een Internet-gebruiker kan op elk ogenblik overschakelen van "spreken" naar "luisteren" en overgaan van openbare communicatie (inhoud traditioneel door regelgeving aan banden gelegd - althans wat betreft de omroep) naar besloten communicatie (van oudsher niet aan regelgeving onderworpen). Deze voortdurende wisseling tussen de besloten en de publieke modus vormt een van de lastigste opgaven bij de regelgeving voor communicatie via Internet, omdat deze twee op zo fundamenteel verschillende grondslagen zijn gereguleerd.

Bedrijfsfusies en -allianties in de sectoren

De convergentie, de openstelling van de telecommunicatiemarkt voor vrije concurrentie (zowel in Europa als elders in de wereld) en de snelle groei van Internet- en on-line diensten leiden tot de opkomst van nieuwe marktstructuren en nieuwe rollen voor de marktdeelnemers. In 1996 had meer dan 15% van de totale waarde van fusies en overnames in de wereld (1000 miljard US\$) betrekking op bedrijven in wat we globaal de informatie- en communicatie-industrie kunnen noemen. Het ging hierbij om transacties van zeer uiteenlopende aard, van horizontale samenwerkingsovereenkomsten gericht op betere benutting van elkaars expertise en het terugdringen van risico's tot verticale integratie vanuit een marktsegment, door partijen die schaalvoordelen zochten, profijt wilden trekken van de technologische convergentie, of hun activiteiten wilden uitbreiden naar een segment met hogere toegevoegde waarde. In de overzichten 1 en 2 staan de resultaten van een voor de Europese Commissie uitgevoerd onderzoek naar de motieven voor enkele van de voornaamste soorten transacties (niet allemaal geslaagd)¹⁹. Hoewel zij niet noodzakelijkerwijs de visie van de Commissie weergeven en ook niet mogen worden beschouwd als een beoordeling uit hoofde van de mededingingsregels van de Gemeenschap, zijn zij toch illustratief voor de marktontwikkelingen.

¹⁸ www.timecast.com, geciteerd in het OESO-rapport, op. cit. voetnoot 5.

¹⁹ *Adapting the EU Regulatory Framework to the Developing Multimedia Environment*, Squire, Sanders & Dempsey LLP en Analysys Ltd., wordt in december 1997 gepubliceerd.

Overzicht 1: Horizontale fusies en allianties

Motief	Voorbeelden
Groter marktaandeel veroveren/schaalvoor-delen / Minimaal vereiste omvang bereiken	Vebacom - Urbana Systemtechnik, Cable and Wireless Communications, Demon - Cityscape
Hoge kosten van nieuwe (digitale) technieken	Canal Plus - Nethold
Onzekere vraag naar nieuwe diensten	Multimediatelecom-gesellschaft (Kirch, Bertelsmann, etc.)
Internationalisering	BT-MCI, Global One, UUNet - Unipalm Pipex
Marktkansen door liberalisering	MFS/Worldcom, Telenet Flanders, NYNEX/Bell Atlantic

Overzicht 2: Verticale fusies en allianties

Motief	Voorbeelden
Onzekere vraag	Hughes Olivetti Telecom (DirecPC), @Home
Marktpositionering en toegang tot nieuwe vaardigheden	Bertelsmann - AOL, BBC WorldWide - ICL, STET - IBM
Beheersing van toegangskanalen naar de consument	BT - BSkyB, Disney - ABC - Capital Cities
Verschuiving naar marktsegment met hogere marge	Microsoft Network - NBC (MSNBC Internet new channel)
Concurrentie van bedrijven in verwante markten vóór zijn	US West - Time Warner, Oracle - Sun - Netscape (Network Computer)

In hetzelfde onderzoek wordt geconcludeerd dat er bij deze ontwikkelingen twee trends zichtbaar zijn: één naar consolidatie van de huidige activiteiten, de ander in de richting van diversificatie als reactie op de nieuwe mogelijkheden geboden door de liberalisering van de EU- en wereldmarkten en de opkomende convergentie. Verticale fusies worden beschouwd als een betekenisvolle indicator van aanpassing door het bedrijfsleven aan het verschijnsel convergentie.

Achtergrond van deze analyse is het gegeven dat er weinig of geen marktdeelnemers zijn die over de deskundigheid of middelen beschikken om in de geconvergeerde omgeving binnen de gehele waardeketen actief te zijn, zodat een succesvolle sterke positie op de markt altijd op uiteenlopende vormen van partnership gebaseerd zal moeten zijn. In zo'n situatie zullen de mededingingsregels een sleutelrol blijven spelen bij de beoordeling van de nieuwe combinaties die zich op de markt willen gaan richten.

Het mededingingsbeleid: concurrentie op de markten veilig stellen

In het verleden heeft de Commissie de mededingingsregels reeds meermalen toegepast bij de beoordeling van samenwerkingsverbanden in de convergerende sectoren²⁰, waaronder enkele van de hierboven in de overzichten vermelde combinaties. Global One en BT/MCI zijn voorbeelden van allianties die, na aanpassing van de voorwaarden ter bescherming van de concurrentie, van de Commissie het groene licht hebben gekregen omdat men er een positief effect op de technische vooruitgang van verwachtte. Tegen andere combinaties evenwel heeft de Commissie maatregelen getroffen omdat zij meende dat ze onvoldoende ruimte boden voor concurrentie en dus in strijd waren met de mededingingsregels. Een opmerkelijk voorbeeld hiervan betrof MSG Media Service en Nordic Satellite Distributions. Deze combinatie van marktdeelnemers op de convergerende markten zou dankzij haar toekomstige marktpositie de markt naar verwachting blijvend kunnen afschermen. Op zijn beurt zou die situatie waarschijnlijk niet alleen tot te hoge prijzen maar ook tot een geringe variatie en innovatie van het aanbod voeren, met negatieve gevolgen voor de snelle ontwikkeling van deze markten in Europa. Aangezien aanpassing van de samenwerkingsvoorwaarden in dit geval geen uitweg bood, gaf de Commissie geen toestemming voor de samenwerking.

Ook in de toekomst zal de Commissie positief staan tegenover overeenkomsten die de technische vooruitgang bevorderen en ruimte laten voor nieuwe gegadigden. Allianties of fusies zullen daarentegen niet worden toegestaan als zij de marktwerving belemmeren, dominante posities opleveren of versterken dan wel partijen de gelegenheid bieden nieuwe gegadigden van de markt te weren. De Commissie zal ook tegengaan dat marktdeelnemers die al een overheersende positie innemen, daar misbruik van maken, zoals in het voorbeeld van de Microsoft-zaak, of in het geval van telecommunicatie-exploitanten op de geliberaliseerde markten.

1.4. Samenvatting en vragen

In dit hoofdstuk is gepoogd het verschijnsel van convergentie van de sectoren telecommunicatie, media en informatietechnologie weer te geven en de onderliggende technologie en eerste toepassingen op het terrein van

²⁰ Zie voor nadere bijzonderheden de jaarverslagen van de Europese Commissie over het mededingingsbeleid (1994, 1995 en 1996).

on line-transmissie en dienstenaanbod te schetsen. Geconcludeerd werd dat er over het optreden van technische convergentie weinig verschil van mening meer is, maar dat er over de waarschijnlijkheid en het verloop van een volledige convergentie van diensten en markten minder duidelijkheid bestaat.

Vraag 1: Aard en betekenis van convergentie nu

Hoofdstuk I geeft een overzicht van de aard van het verschijnsel convergentie, de technische en marktontwikkelingen en de consequenties daarvan voor het beleid in Europa.

(A) Ervan uitgaand dat convergentie op technisch niveau een feit is, in welke mate en in welk tempo voltrekt convergentie zich dan in de praktijk van het bedrijfsleven, het dienstenaanbod en de consumentenmarkt?

(B) Zijn de gevolgen van convergentie reeds zichtbaar in het bedrijfsleven en het dagelijks leven, en zo ja, hoe?

Hoofdstuk II

De invloed van convergentie op de betrokken sectoren

Na een bespreking van de sociale en economische context van convergentie worden in hoofdstuk II de marktontwikkelingen gezien, teneinde de potentiële invloed van convergentie op de direct betrokken sectoren na te gaan. Het hoofdstuk besluit met een bespreking van de wijze waarop de consument op deze ontwikkelingen reageert.

II.1. De sociale en economische context

Sociale aspecten

De politieke achtergrond voor convergentie wordt geleverd door het begrip informatiemaatschappij. Hiervan zijn alle moderne beschouwingen over de toekomstige economische ontwikkeling doordrenkt en men voorspelt zelfs dat de invloed van de informatiemaatschappij op samenleving en werkgelegenheid vergelijkbaar wordt met die van de industriële revolutie een eeuw geleden.

Binnen deze context ontstaat er dankzij de hiervoor beschreven technische en marktontwikkelingen een scala aan nieuwe diensten en activiteiten die alle aspecten van ons leven kunnen beïnvloeden - van onze situatie thuis tot die op het werk, van de manieren van zakendoen tot de manieren van leren, van de beschikbaarheid van de gezondheidszorg tot het aanbod en beheer van openbare diensten en de wijze waarop burgers betrokken worden bij een democratische samenleving. In enkele lidstaten zijn al diensten ontwikkeld waarmee het mogelijk is per telefoon te telebankieren, verzekeringen te regelen, computers te bestellen en schouwburgkaartjes te reserveren, en de tijd is niet ver dat het aanbieden van zulke diensten via het tv-apparaat of de pc de gewoonste zaak van de wereld zal zijn. Een eerste vereiste daarvoor is dat men de gebruikers vertrouwd maakt met deze nieuwe technieken en diensten. Later zullen we zien dat de regelgeving ervoor moet zorgen dat de consument vertrouwen kan hebben in de nieuwe ontwikkelingen.

Sinds het zo belangrijke Witboek van 1993²¹ en het een jaar later uitgebrachte Bangemann-rapport²² is een reeks activiteiten van de Commissie erop gericht de gevolgen van de informatiemaatschappij op het gebied van

²¹ Witboek over groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid - Naar de 21e eeuw: wegen en uitdagingen, COM(93) 700, 5 december 1993.

²² Europa en de wereldwijde informatiemaatschappij, Aanbevelingen van de Bangemann-groep aan de Europese Raad, 26 mei 1994.

sociale ontwikkeling en samenlevingsaspecten in goede banen te leiden. Vergelijkbare initiatieven op hoog niveau zijn omstreeks dezelfde tijd ontwikkeld in de VS en andere delen van de wereld, en in 1995 kwam daar de internationale dimensie bij toen de G7-landen in Brussel overleg pleegden over de mondiale strategie voor de ontwikkelingen die naar de informatiemaatschappij leiden.

Initiatieven van de Gemeenschap met het oog op de informatiemaatschappij

Brede maatschappelijke aspecten worden aangepakt in het kader van een aantal initiatieven waarbij de Commissie betrokken is, zoals het Forum voor de informatiemaatschappij²³, de groep vooraanstaande deskundigen die zich bezighoudt met de sociale aspecten van de informatiemaatschappij²⁴, het Witboek van de Commissie over leren in de informatiemaatschappij²⁵, het Groenboek over leven en werken in de informatiemaatschappij²⁶ en ook de Bangemann-groep is inmiddels weer bijeen geweest om de voortgang sinds het rapport van 1994 onder de loep te nemen. De Commissie heeft in een vroeg stadium ingezien hoe belangrijk de convergentie is voor de Europese audiovisuele programma-industrie, die een belangrijke taak heeft te vervullen bij het uitdragen en instandhouden van maatschappelijke en culturele waarden²⁷. Twee recente stukken van de Commissie, een groenboek en een mededeling, gaan in op illegale en voor minderjarigen mogelijk schadelijke inhoud²⁸. Het Europees Parlement²⁹ en de Raad³⁰ zijn beide actief op dit terrein en een kortgeleden aangenomen mededeling beschrijft hoe de informatiemaatschappij binnen de EU met een zeer uiteenlopend spectrum van beleidslijnen wordt geconfronteerd³¹.

²³ Netwerken voor mens en samenleving, Eerste jaarverslag aan de Europese Commissie van het Forum Informatiemaatschappij - juni 1996

²⁴ Bouwen aan een Europese informatiemaatschappij voor iedereen, definitief beleidsrapport van de Groep van deskundigen op hoog niveau, april 1997.

²⁵ Leren in de informatiemaatschappij - Actieplan voor een Europees initiatief in het onderwijs, COM (96) 471, 2.10.1996.

²⁶ Groenboek over leven en werken in de informatiemaatschappij: De mens voorop, COM (96) 389, 22.7.1996.

²⁷ Groenboek over Strategische opties voor de versterking van de programmaindustrie in de context van het audiovisuele beleid van de Europese Unie, COM (94) 96, 6.4.1994.

²⁸ Zie Groenboek over de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid in de context van de audiovisuele en informatiediensten, COM(96) 483, 16.10.1996, en de Mededeling over illegale en schadelijke inhoud op het Internet, COM (96) 487, 16.10.1996.

²⁹ Het Herman-rapport, 19.9.1996.

³⁰ Resolutie van de Raad over nieuwe beleidsprioriteiten betreffende de informatiemaatschappij, 21.11.1996, PB C 376 van 12.12.1996.

³¹ Mededeling van de Commissie over De gevolgen van de informatiemaatschappij voor het beleid van de Europese Unie - Voorbereiding van de volgende stappen, COM(96) 395, 24.7.1996

De vele ter bevordering van de informatiemaatschappij in gang gezette initiatieven worden gebundeld in een permanent actieprogramma³² van de Europese Commissie, dat haar tweede antwoord op het Bangemann-rapport vormt (in een eerdere fase heeft de Commissie reeds aspecten van regelgevingskaders, netwerken, diensten en inhoud behandeld, alsmede maatschappelijke en culturele kanten³³). De tweede fase, zo is bij de topconferentie op Korfoe^{34,35} besloten, is gebaseerd op een bijgesteld prioriteitschema waarin de rol van het bedrijfsklimaat, onderwijs en opleiding, garanties voor het algemeen belang en de internationale dimensie zijn verwerkt.

Effecten op economie en concurrentievermogen

De convergentiediscussie die met dit Groenboek wordt nagestreefd is veel méér dan een academische of theoretische aangelegenheid: de mate waarin de Europese Gemeenschap erin slaagt convergentie in te passen in de Europese versie van de informatiemaatschappij, zal in de komende jaren bepalend zijn voor de economische groei, het concurrentievermogen en de werkgelegenheid. Als Europa de voordelen en kansen die convergentie biedt niet weet te benutten, is het gevaar groot dat wij achter raken op andere grote handelsblokken die de vruchten van een positievere opstelling kunnen gaan plukken.

In verschillende fora op communautair niveau worden de sociaal-economische en commerciële implicaties van de informatiemaatschappij onderzocht³⁶. Nieuwe, uit de convergentie voortvloeiende diensten veranderen niet alleen de betrokken sectoren zelf, maar zijn van invloed op de hele economie.

Het opmerkelijkste voorbeeld daarvan is de elektronische handel. Dit begrip omvat zowel elektronische bestelling van concrete producten

³² Mededeling van de Commissie Europa in de voorhoede van de wereldwijde informatiemaatschappij: een permanent actieprogramma, COM(96) 607 def., 27.11.1996.

³³ Europa op weg naar de informatiemaatschappij: een actieplan COM(94) 347, 19 juli 1994.

³⁴ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de Informatiemaatschappij: van Korfoe naar Dublin - de nieuwe prioriteiten, COM(96) 395, Brussel, juli 1996.

³⁵ Mededeling van de Commissie De gevolgen van de informatiemaatschappij voor het beleid van de Europese Unie - voorbereiding van de volgende stappen, COM(96) 394, 24.7.1994.

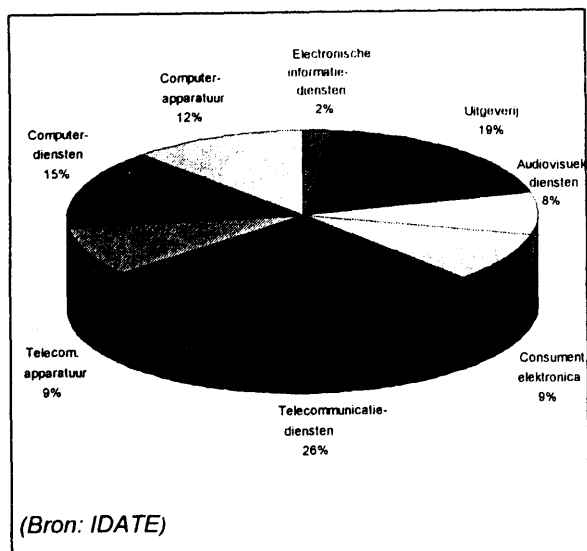
³⁶ Zie bijvoorbeeld Actie voor de werkgelegenheid in Europa - een vertrouwenspact, CSE/1262/96, PB C 56, 24.2.1997, p.36, en Cohesie en de informatiemaatschappij, COM (97) 7, 22.1.1997.

(indirecte elektronische handel) als on line-bestelling en levering van diensten (directe elektronische handel). Elektronische handel werkt met name kostenverlagend bij bestellingen die over landsgrenzen heen gaan.

In een recente mededeling van de Commissie is reeds gewezen op de potentiële mogelijkheden die elektronische handel biedt aan de Europese consument en het bedrijfsleven, vooral het MKB³⁷. Men schat dat de totale omzet van directe en indirecte elektronische handel tezamen over de hele wereld in het jaar 2000 al zo'n 200 miljard ecu zal bedragen. Verder werd benadrukt dat goede regelgevingskaders op zowel Europees als wereldwijd niveau een eerste vereiste zijn voor de verdere ontwikkeling.

Hoe groot de gevolgen van convergentie zijn voor de convergerende sectoren zelf, bleek uit een onderzoek dat aangaf dat de inkomsten van de betrokken sectoren in het jaar 2005 met circa 40% zouden teruglopen als de markt de voordelen van convergentie niet optimaal weet te benutten³⁸. Om welke bedragen het hierbij gaat, is geïllustreerd in fig. 3, waarin de omvang van de betrokken sectoren is weergegeven. Hun omzet bedroeg in 1996 tezamen ca. 1750 miljard ecu, waarvan ca. 508 miljard ecu binnen de EU³⁹.

Fig. 3: De wereldwijde omzet (1750 miljard ecu) in de betrokken sectoren in 1996



³⁷ Mededeling van de Commissie, *Een Europees initiatief op het gebied van de elektronische handel*, COM (97) 157, april 1997.

³⁸ Zie KPMG-verslag, *Public Policy Issues arising from Telecommunications and Audiovisual Convergence*, september 1996.

³⁹ Bron: *Market developments in telecommunications and integrated communications services to the year 2010*, Studie uitgevoerd door IDATE in opdracht van de Commissie, 12/97

Uitbreiding van de markt voor informatiediensten en de distributie daarvan kan heel wel een positief effect hebben op de bedrijfstakken die inhoud ontwikkelen, al is dit in veel gevallen een gevolg van de verplichtingen die door middel van regelgeving aan particuliere omroepen zijn opgelegd. Het succes van de Canal+-betaaltelevisie in Frankrijk lijkt bijvoorbeeld de markt voor de Franse filmindustrie ten goede te komen. En in het Verenigd Koninkrijk gaf de komst van Channel 4 een nieuwe impuls aan de onafhankelijke producenten van programma's.

Toekomstige ontwikkelingen kunnen gevolgen hebben voor de mate waarin de doelstelling van openbare dienstverlening kan worden verwezenlijkt. In de eerste plaats is het mogelijk dat exploitanten, naarmate de markt voor betaaltelevisie tot wasdom komt, meer zullen moeten investeren in plaatselijke inhoud teneinde de gewenste kwaliteit en productdiversificatie te handhaven. Zo investeert BSkyB, de Britse exploitant van betaal-tv via de satelliet, zeer veel in de Britse filmindustrie en verwerft Canal+ rechten op Franse filmcatalogi. Een tweede te verwachten gevolg van nieuwe distributiekkanalen (terrestrisch, kabel, satelliet e.d.) is echter dat het knelpunt niet langer ligt bij het transport maar bij de inhoud, met als gevolg forse prijsstijgingen voor de rechten op inhoud.

Gevolgen voor de werkgelegenheid

De informatiemarkt, die dit signaal waarneemt, zal op de stijgende vraag reageren met grotere investeringen en uitbreiding van de werkgelegenheid in de inhoudsindustrie. Europa heeft een goede uitgangspositie op deze markt als het de creatieve capaciteiten binnen de verscheidenheid van culturele omgevingen goed weet in te zetten. De productie in de EU neemt echter niet snel toe en het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven zal versterkt moeten worden wil Europa ten volle profijt trekken van de kansen die de nieuwe media bieden om de groei van de markt om te zetten in werkgelegenheid. Alleen zo kan het aantal in de sector werkzame personen in Europa (nu 1,8 miljoen) toegroeien naar het niveau in de VS (2,6 miljoen).

Nog afgezien van het multiplicator-effect dat convergentie als sleutelfactor bij de totstandkoming van de informatiemaatschappij heeft, mogen we verwachten dat de werkgelegenheid in de betrokken sectoren een rechtstreekse stijging te zien zal geven. Groei van de markt en de daarmee verbonden vraag naar nieuwe inhoud en nieuwe diensten schept behoefte aan mensen met de vereiste creatieve vermogens. Zowel grote bedrijven die zich willen heroriënteren als kleine en middelgrote bedrijven

die nichemarkten willen exploiteren, gaan het effect hiervan voelen. Het MKB zal zijn kennis van gestandaardiseerde digitale platforms als Internet combineren met zijn ervaring in het schrijven van programma's voor de ontwikkeling van toepassingen en diensten voor bedrijfsleven en thuisgebruik. De uitdaging is daarbij optimaal gebruik te maken van de technische convergentie door componenten uit de sectoren telecommunicatie, media en informatietechnologie tot innovatieve diensten samen te voegen.

Bijscholing van kaderpersoneel zal een belangrijke voorwaarde zijn, want de ontwikkeling van producten voor de nieuwe markten vereist mensen die zelf over de juiste combinatie van vaardigheden beschikken, en daarvoor zijn gerichte opleidingen nodig. De Commissie heeft een aantal initiatieven gestart op het gebied van scholing en opleiding, met name het actieplan Leren in de Informatiemaatschappij⁴⁰, alsook bepaalde activiteiten in samenhang met het Leonardo- en het Socrates-programma (resp. opleiding en onderwijs).

Onderzoek en ontwikkeling

Samenwerking binnen het bedrijfsleven op het gebied van onderzoek en ontwikkeling wordt op Europees niveau in het kader van de programma's ACTS (geavanceerde communicatietechnologieën en -diensten), Esprit en Telematica ondersteund. Dit heeft aanzienlijk bijgedragen aan veel technische ontwikkelingen die nu convergentie mogelijk maken en ook aan de kracht van de Europese bedrijven op het gebied van informatietechnologie, telecommunicatie en programmatuurontwikkeling. Een deel van het werk was gericht op de ontwikkeling van technische standaarden, die inmiddels door de Europese industrie zijn doorgevoerd en door de normalisatie-instellingen als formele normen zijn bekrachtigd. Verder zijn er technische platforms en hulpmiddelen voor de elektronische handel tot stand gekomen.

OTO-projecten (Onderzoek en Technologische Ontwikkeling) binnen het Vierde Kaderprogramma hebben ook geleid tot een grotere deelname van het MKB, dat bijvoorbeeld profijt kan hebben van systemen en diensten die telewerken ondersteunen. Een specifiek voorbeeld van een geïntegreerde aanpak die voor het MKB van nut kan zijn, zien we bij de Integrated Applications for Digital Sites⁴¹. Hierbij leveren on line- en off

line-multimediatoeepassingen op relatief goedkope, gebruikersvriendelijke manier geïntegreerde diensten van de centrale of lokale overheid (op gebieden als transportbeheer, telegezondheidszorg, opleiding en scholing) aan de lokale bevolking, bedrijven en andere organisaties.

Na goedkeuring van het voorstel voor het Vijfde Kaderprogramma in april 1997 heeft de Commissie de onderzoeksactiviteiten op het terrein van informatietechnologie, telecommunicatie en telematica geanalyseerd teneinde ze tot één geïntegreerd programma te combineren. O&O-projecten samenhangend met convergentie hebben onder meer betrekking op multimedia- en audiovisuele informatiesystemen⁴².

II.2 Marktontwikkeling

Op deze plaats wordt nader ingegaan op de marktontwikkelingen, zonder dat hierbij een toetsing aan de mededingingsregels van de Gemeenschap plaatsvindt. De activiteiten en investeringsstrategieën van marktdeelnemers die reageren op de nieuwe ontwikkelingen, worden nu zichtbaar en geven een goede indicatie van de trends die deze partijen in de toekomst verwachten. Een van de indicatoren van convergentie is de bereidheid van marktdeelnemers om de mogelijkheden van nieuwe platforms, met name van Internet, te benutten om hun activiteiten uit te breiden tot buiten hun traditionele kernmarkten - dit omvat zowel geografische expansie als productdiversificatie. Uitzenden via het Web is daar een voorbeeld van. Ook de ontwikkeling waarbij telecommunicatie-exploitanten Internet-diensten gaan bieden en de levering van spraaktelefoniediensten via Internet zouden als voorbeelden kunnen worden aangehaald. Zulke diensten zijn alleen nieuw in die zin dat ze voor de leverancier in kwestie een stap in een nieuwe richting vormen. Er zijn echter ook diensten die voor iedereen nieuw zijn.

Nieuwe diensten

De veelzijdigheid van digitale informatie maakt het mogelijk niet alleen traditionele diensten te verbeteren (zoals bij digitale televisie en radio en betere mobiele verbindingen) maar ook een heel scala van nieuwe diensten en toepassingen te ontwikkelen, uiteenlopend van elektronische

⁴⁰ Op. cit. voetnoot 25.

⁴¹ Hiervoor is in 1997 in het kader van het programma voor telematicatoepassingen een aanbesteding uitgeschreven. Het gaat hier om fysieke locaties in geografische gebieden als plattelandsgeregions en kleine steden, waar door IT- en multimediatelecommunicatie-

toepassingen kan worden voorzien in de behoeften van burgers en bedrijven.

⁴² Zie *Vijfde Kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling (1998-2002) - Werkdocument van de Commissie betreffende de specifieke programma's: eerste elementen ter discussie*, COM(97) 553 def., 5.11.1997

nieuwsbladen, on line-supermarkten en -catalogi en telebankieren tot het gebruik van multimedia websites voor interne communicatie en als essentieel hulpmiddel bij de marketing.

Voorbeelden:

- *Omroepen die nieuwe diensten gaan leveren als bestandsoverdracht, uitzendingen via Internet en telecommunicatietransport en -diensten;*
- *Telecommunicatie-exploitanten die audiovisuele diensten leveren, bijvoorbeeld video-on-demand en kabeltelevisie;*
- *Internet service providers (ISP's) die audiovisueel materiaal gaan verspreiden, en Internet access providers die spraaktelefoonverbindingen bieden.*

Ondanks de nog bestaande beperkingen is een aantal toepassingen al de kloof tussen *slimme televisie* en *video-Internet* aan het vullen. Het gebied waar deze twee ontwikkelingen samenkomen, vormt momenteel het vruchtbaarste terrein voor innovatie en alert ondernemerschap, mede omdat het in een aantal gevallen om een heel nieuw type inhoud gaat. Voorbeelden hiervan zien we bij nieuwe Internet-diensten met veel grafische bestanden, die op creatieve wijze de verworvenheden van tot dusver gescheiden vakgebieden als videoproductie, computerbeeldbewerking en informatiebeheer combineren. Andere voorbeelden zien we bij geavanceerde netwerkvideospellen, die spelers over nationale grenzen heen tot hechte "clubs" samensmeden. Binnen de naadloze en schaalbare digitale omgeving komen daarnaast innovatieve hybride multimediatoepassingen op als digitale "tv-infomercials" met de mogelijkheid om via Internet te reageren (bestellingen doen bijvoorbeeld), catalogi op cd-rom met een link naar het Internet (voor het actualiseren van inhoud en prijzen) en commerciële websites met lokale cd-rom-extensies (voor multimediamonstraties die veel geheugenruimte vergen).

Aan het einde van de waardeketen (bij de levering aan de eindgebruiker) begeven marktdeelnemers zich op voor hen nieuwe terreinen. Op alle netwerken worden diensten uitgebreid met nieuwe faciliteiten. Ook ondergaan zij zelf veranderingen doordat zij kenmerken van voorheen aparte diensten combineren. Televisieprogramma's worden bijvoorbeeld vanuit databestanden aangevuld met gelijktijdig uitgezonden tekst en illustraties. Bij één proefproject worden verslagen van paardenkoersen ondersteund met tekst en faciliteiten voor on line-weddenschappen. Dezelfde

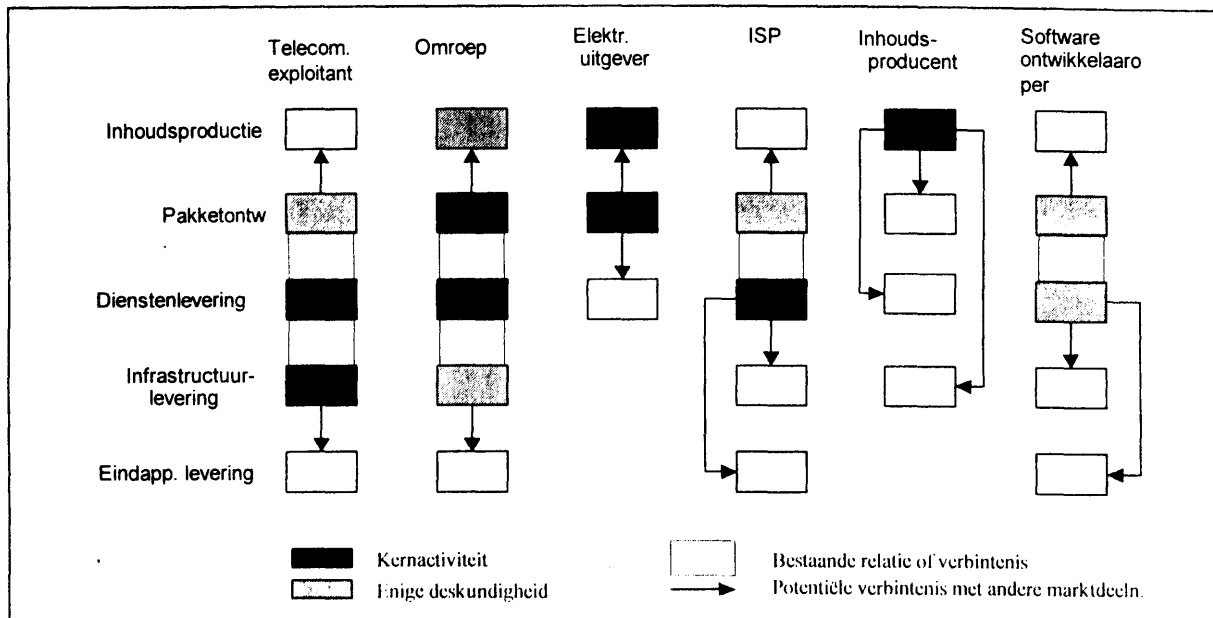
mogelijkheden worden geboden via digitale radio.

Nieuwe deelnemers

Convergentie stelt de huidige marktdeelnemers zoals telecommunicatiebedrijven en omroepen in staat hun activiteiten uit te breiden, maar biedt tevens openingen voor sterke nieuwe gegadigden uit de uitgeverij- en informaticasector. Voor informatieleveranciers zoals uitgevers, databankexploitanten en financiële-informatiediensten biedt Internet een cruciale uitbreiding van hun klassieke werkwijzen en een ideaal medium om hun omvangrijke informatiebestanden via nieuwe wegen te exploiteren.

Informatietechnologiebedrijven hebben een grote invloed op de nieuwe dienstenmarkt in Europa, doordat ze hun programmatuur en multimediamateriaal meer en meer on line aanbieden, veel geld investeren in kabelbedrijven en de televisiesector en ook een sleutelrol spelen bij de integratie van geavanceerde televisieprojecten in Europa. Met de exponentiële groei van verwerkingssnelheden als basis is de rol van de informatietechnologiebranche, gewend aan korte levenscycli van producten en keiharde concurrentie, en van oudsher ongehinderd door lastige regelgeving, bij het stimuleren en vervolgens benutten van convergentie zeker niet te onderschatten.

Fig. 4: Positie en onderlinge relaties van de voornaamste partijen in de waardeketen



(Bron: Squires, Sanders Dempsey LLP en Analysys Ltd.)

Nieuwe marktstructuren

De in hoofdstuk I beschreven omvangrijke fusie-, samenwerkings- en overnameactiviteiten houden verband met een reeks commerciële en strategische factoren, waarvan de trend naar convergentie er slechts één is - zij het een belangrijke. Sommigen menen dat de nieuwe marktstructuren samenhangen met een ingrijpende verschuiving in de waardeketen, waarbij de meerwaarde verschuift van simpele transmissie naar productie en samenstelling van inhoudspakketten of het leveren van on line- en transactiediensten. Liberalisering en concurrentie maken, in combinatie met digitalisering en sterke groei van de capaciteit van zowel de omroep- als de telecommunicatienetwerken, transmissie en aflevering van diensten tot een massa-artikel met slechts bescheiden winstmarges. Bedrijven die zich op de lagere schakels van de keten gericht hebben, werken daarom aan uitbreiding van de omvang van hun kernactiviteit door middel van horizontale allianties of organische groei op nieuwe geografische markten.

Tegelijkertijd streven zij door middel van verticale concentratie naar toevoeging van activiteitenpakketten in hogere schakels, waar de marges groter zijn. De overname van Antena3-TV door Telefónica in Spanje, de opzet van Stream door de STET-groep in Italië en de overname van de Amerikaanse kabeltelevisie-exploitant Comcast door Microsoft zijn alle voorbeelden van bedrijven die hun activiteiten over sectorgrenzen heen uitbreiden, evenzeer

om strategische als om commerciële redenen, namelijk het verhogen van de winst. In fig. 4 zijn deze strategieën voor verschillende soorten marktdeelnemers en schakels van de waardeketen schematisch weergegeven. Verder zijn in fig. 4 de commerciële samenwerkingsvormen weergegeven die zich tussen de uiteenlopende marktdeelnemers ontwikkelen. Daarbij moet wel bedacht worden dat het hier een schematische voorstelling betreft en dat de scheidslijnen tussen inhoudsproductie, pakketontwikkeling en levering van diensten soms moeilijk aan te geven zijn.

Dit wordt nog versterkt door de opkomst van nieuwe bedrijven die de ruimten tussen aangrenzende sectoren weten te benutten. Sommige van de baanbrekende bedrijven die een jaar of tien geleden startten met on line-computernetwerkdiensten halen inmiddels jaaromzetten die in de miljarden dollar lopen. CompuServe en America On-Line zijn twee voorbeelden hiervan. De recente alliantie tussen deze twee bedrijven met daarbij nog Worldcom is alweer een voorbeeld van de veranderlijkheid van de huidige marktstructuren.

II.3 De invalshoek van de consument

De belangrijkste factoren van onzekerheid voor de spelers op de markt zijn de aard en de potentiële groei van de vraag van de markt naar de nieuwe diensten. Er komen tegenstrijdige signalen van de markt. Indicatoren betreffende de aanbodzijde in termen van fusies en overnamen en investering in de ontwikkeling van

nieuwe diensten, geven een positief beeld te zien van het marktpotentieel. Anderzijds zijn de groeicijfers van de Internet-diensten weliswaar indrukwekkend, maar gebruikt op dit moment van de Europese burgers nog maar zo'n 8% Internet op het werk, en 4% thuis. Dit is maar een klein deel van de totale consumptie van audiovisueel materiaal, waarbij het aantal daarvan gebruikte tv-toestellen groter is dan het aantal telefoons. Bovendien verwachten velen dat het passief kijken naar familieprogramma's op tv in de nabije toekomst de belangrijkste vorm van audiovisuele consumptie zal blijven.⁴³

Er zijn echter aanwijzingen dat er een verandering zou kunnen komen in de patronen van het gebruik van diensten en in de thuisomgeving. Enkele hiervan zijn ontleend aan marktontwikkelingen in Noord-Amerika, waar het thuisgebruik van pc's nog altijd veel sterker verbreid is dan in Europa. Gevolgtrekkingen gebaseerd op de Amerikaanse markt gaan daarom alleen op voorzover de pc in Europa een overeenkomstige penetratiegraad kan bereiken.

Consumptiepatronen veranderen

Consumenten gebruiken nieuwe producten en diensten die dankzij convergentie beschikbaar komen, waarschijnlijk slechts voorzover deze diensten nuttig zijn voor hen. Bij het lanceren van nieuwe diensten kan dus niet eenvoudigweg worden uitgegaan van de aanbodzijde, maar moet rekening worden gehouden met de vraag en in het bijzonder met het standpunt van de consument. Deze blijken uit consumptietrends, die nu de eerste tekenen vertonen van het doordringen van convergentie in de privéwoning:

- In 1998 zullen voor het eerst over de hele wereld meer pc's worden verkocht dan tv-toestellen; dit moet uiteraard mede worden gezien in het licht van de grote aantallen tv's die al in gezinnen aanwezig zijn en het feit dat pc's niet alleen aan particulieren, maar ook aan bedrijven worden verkocht.
- In 1995 werd in Amerika van de totale "beeldschermtijd" minder dan de helft achter een computer doorgebracht; uit recent onderzoek in de VS blijkt dat web-gebruikers 59% minder televisie kijken dan het gemiddelde en men schat dat in 2005 het aandeel van televisie in de beeldschermtijd nog maar de helft bedraagt van de tijd die men aan pc-activiteiten besteedt; anderzijds blijkt uit cijfers over 1995 en 1996 dat de tijd die dagelijks gemiddeld naar schermbeelden

wordt gekeken, in Europa met vier minuten is toegenomen en in de VS met twee minuten is verminderd.

- Uit onderzoek naar de verschuivingen die optreden bij toenemend pc-gebruik blijkt dat televisiekijken het meest terugloopt - méér dan andere bezigheden als boeken en tijdschriften lezen of videospelletjes doen. Volgens Price Waterhouse besteden jonge volwassenen tussen 18 en 35 jaar die in het verleden 4 uur per dag tv keken, daarvan nu 1 uur aan "surfen op het net".

Met name het jeugdige publiek blijft interactiviteit op prijs te stellen, zo wijzen de gegevens omtrent tijdsbesteding en uitgavenpatroon uit. Volgens Arthur Andersen vertegenwoordigen videospelletjes bij de jongeren tot 16 jaar in sommige markten al bijna 20% van hun totale bestedingen op het gebied van mediaproductie⁴⁴.

Veranderingen in het thuisgebruik

Doorslaggevend voor de opkomst van nieuwe diensten wordt de mate waarin pc's, en dan vooral multimedia- en voor Internet geschikte uitvoeringen, ingang vinden voor thuisgebruik. Momenteel is in de meeste lidstaten een pc-penetratiegraad tot 30% normaal, maar het aantal multimedia-pc's is maar een fractie daarvan en het Internet-gebruik in de privésfeer neemt zoals gezegd weliswaar gestaag toe, maar blijft nog steeds bescheiden. Anderzijds is de gemiddelde levensduur van een pc slechts drie jaar, wat inhoudt dat het huidige pc-bestand in een vrij kort tijdsbestek plaats zou kunnen maken voor multimediasversies - een ontwikkeling die door de toenemende vertrouwdeheid met de nieuwe mogelijkheden op het werk en op school wordt ondersteund.

Een belangrijke verandering binnen het gezin is de verschuiving van gezamenlijk, in gezinsverband kijken naar twee of drie algemene tv-kanalen naar individueel kijken, waarbij een selectie wordt gemaakt uit het grote en gevarieerde aanbod waarover men tegenwoordig beschikt. Dit aanbod moet zelf weer concurreren met de producten die voor videorecorders en videospelcomputers worden aangeboden. En dat alles zal het in toenemende mate moeten opnemen tegen computergebruik, met name de on line-toepassingen.

Zich welbewust van deze verschuivingen wedijveren de televisie- en computerbranche om de gunst van de kijker. Omroepen en tv-fabrikanten breiden de interactieve mogelijk-

⁴³ Zie *Economic Implications of New Communication Technologies on the audio visual markets*, Studie verricht door Norcontel (Ireland) Ltd. in opdracht van de Europese Commissie.

⁴⁴ "He who hesitates has no audience", Jolyon Barker, *Broadcast*, 10 mei 1996.

heden van hun diensten en producten uit. De hedendaagse set-top boxes voor digitale tv-toestellen combineren al tv- en telecommunicatiefuncties. Televisietoestellen kunnen al worden aangesloten op goedkope Internet-apparatuur en dan als monitor fungeren. In de consumentenelektronicabranche verwachten velen dat tv-toestellen met ingebouwde pc-functies, waaronder Internet-toegang, al op korte termijn een belangrijke plaats zullen veroveren op de consumentenmarkt.

Omgekeerd biedt de computerbranche al multimedia-pc's aan waarop ook televisiekanalen te bekijken zijn. Gecombineerde web/tv-set-top boxes bieden naar keuze Internet- en digitale tv-ontvangst, in combinatie met faciliteiten voor opslag en manipulatie van videobeelden. Dit opent een heel scala van mogelijkheden, uiteenlopend van het binnenhalen van films tot de verzending van videoclipper elektronische post.

Of de pc/tv dan wel de tv/pc deze slag om de kijker/gebruiker gaat winnen is in dit stadium nog onduidelijk, maar het staat wel vast dat de consumentenapparatuur van de "gemiddelde" kijker/gebruiker in de komende jaren er heel anders uit zal komen te zien. Maar tegelijkertijd en parallel hieraan zullen de vraag en de behoefte van de consument op het vlak van betere toegang tot informatie ook de mogelijkheid bieden van convergentie van de telecommunicatie-, media- en informatie-technologieproducten en -diensten die gericht zijn op gebieden van algemeen belang, zoals onderwijs, gezondheid, milieu en transport.

II.4 Samenvatting en vragen

In dit hoofdstuk zijn, tegen de achtergrond van de informatiemaatschappij, de algemene politieke en economische context aan convergentie besproken, alsmede het scala van communautaire activiteiten op dit gebied.

Verder zijn de marktontwikkelingen beschreven vanuit zowel aanbod- als vraagzijde, waarbij optimistische verwachtingen over de toekomst van convergentie enigszins zijn gerelativeerd door een realistische schets van de huidige consumptiepatronen en de onderscheiden uitgangsposities van platforms als Internet en publieke omroep.

Vraag 2: De gevolgen van convergentie voor de sociaal-economische en commerciële verhoudingen en de consument

In hoofdstuk II is ingegaan op de verwachting dat convergentie ingrijpende gevolgen zal hebben voor de samenleving, werkgelegenheid, groei en concurrentievermogen van het bedrijfsleven in Europa, alsook voor de manier waarop we omgaan met de diverse diensten, informatiebronnen, amusementsproducten en cultuur.

(A) Zal convergentie een duidelijke invloed hebben op de werkgelegenheid en ook op onderwijs en opleiding in de Europese Unie? Hoe gaat convergentie onze manier van werken beïnvloeden? Zal het effect ervan binnen de Europese Gemeenschap overal vergelijkbaar zijn?

(B) Welke invloed zullen de huidige ontwikkelingen naar verwachting hebben op de sectoren telecommunicatie, media en informatie-technologie, met name op punten als de economische situatie van de sectoren, het dienstenaanbod en de te verwachten dienstenleveranciers?

(C) Welke bewijzen zijn er voor veranderingen binnen Europa in de manier waarop men op kantoor en in de privésfeer toegang heeft tot diensten, informatie, amusement en cultuur? Wat zijn de consequenties van de huidige penetratiegraad van de pc, de Internet-aansluiting en de tv voor de succesvolle invoering van nieuwe diensten? Is er actie nodig om het nu nog beperkte gebruik van multimedia-pc's en Internet te stimuleren, en zo ja, welke?

(D) Welke soorten OTO-projecten moeten in samenhang met convergentie in communautair verband worden gestart, gelet op de opvattingen die naar voren zijn gebracht in het Werkdocument van de Commissie over het Vijfde Kaderprogramma⁴⁵?

⁴⁵

Op. cit. voetnoot 42.

Hoofdstuk III Hindernissen die de convergentie in de weg staan

Er zijn reeds tekenen dat convergentie een belangrijke stuwende kracht is bij de huidige ontwikkelingen in de sectoren telecommunicatie, media en informatietechnologie. De uiteenlopende ontwikkelingen en trends waarvoor in de hoofdstukken I en II om reacties is gevraagd, kunnen in potentie de komst van de informatiemaatschappij in Europa in aanzienlijke mate bevorderen.

Om nu op de juiste wijze op deze verschuivingen te kunnen reageren, is het belangrijk een brede discussie te starten over de mogelijke (reeds bestaande of potentiële) hindernissen op de weg naar convergentie.

In dit derde hoofdstuk wordt gepoogd zulke hindernissen te identificeren en gevraagd wordt een mening te geven over het effect ervan. Niet alle beschreven belemmeringen zijn van regelgevende aard, zomin als alleen wijzigingen in de regelgeving voor alle potentiële problemen een oplossing kunnen bieden. Niettemin lijkt het zinnig om binnen het grotere kader van dit Groenboek aandacht te vragen voor uiteenlopende factoren die het proces van convergentie in de weg kunnen staan.

Waar de regelgeving een drempel lijkt op te werpen mag niet automatisch worden geconcludeerd dat aanpassing van de regelgeving noodzakelijk is. Zoals reeds eerder opgemerkt is de toepassing van mededingingsregels een belangrijke factor in deze sector, en voor het tegengaan van drempels die convergentie in de weg staan, is de marktwerking veelal een effectiever instrument dan regelgeving.

Op communautair niveau moeten bestaande en potentiële drempels beoordeeld worden in het licht van de fundamentele doelstellingen van het Verdrag, zoals de vorming van een interne markt, het tegengaan van concurrentievervalsing, de realisatie van Trans-europese netwerken en de verwezenlijking van een hoog niveau van consumentenbescherming. Bovendien moeten maatregelen getoetst worden aan specifieke in het Verdrag vastgelegde vrijheden, zoals de regels aangaande de vrije vestiging en het vrije verkeer van diensten.

Regels die beperkingen inhouden zijn alleen aanvaardbaar als een doelstelling van algemeen belang ermee is gediend (zoals is vastgelegd in het EG-Verdrag en ook door het Hof van Justitie), en dan nog alleen als ze in verhouding staan tot het doel. Evenzo geldt voor elke

communautaire actie (met inbegrip van acties bedoeld ter harmonisatie van uiteenlopende nationale regels) dat ze gericht moet zijn op doelstellingen van algemeen belang. Ook dient het subsidiariteitsbeginsel te worden gerespecteerd.

III.1 Bestaande hindernissen

In de volgende paragrafen is geprobeerd de voornaamste bestaande en potentiële barrières op de weg naar convergentie en, op termijn, de verwezenlijking van de informatiemaatschappij in Europa te analyseren.

Toegang tot gebruikers. De regelgevingen ten aanzien van de eigendom en de exploitatie van netwerken verschillen van sector tot sector. In de praktijk is er voor veel diensten weinig keuze in de wijze waarop ze de klant kunnen bereiken. Ook waar wettelijke monopolies zijn afgeschaft, nemen veel eigenaars van telecommunicatie- en kabeltelevisienetwerken nog steeds een dominante positie in op de route naar de klant als gevolg van de economische wetmatigheden van de abonneelijn. Als zulke schaarse voorzieningen worden beheerst door verticaal geïntegreerde partijen, bestaat kans op concurrentievervalsing in het dienstenaanbod.

Door regels opgelegde beperkingen aan het netwerkgebruik. In enkele lidstaten (geenszins in alle) bestaan beperkingen ten aanzien van het soort diensten dat via de verschillende infrastructuur mag worden vervoerd. Dit kan het voor exploitanten lastig maken om overkoepelende strategieën voor pan-Europese markten te ontwikkelen. Verder kan het schaalvoordelen in de weg staan en de daaruit voortvloeiende hogere kosten en tarieven kunnen weer de opkomst van innovatieve diensten tegenhouden.

Tarieven van telecommunicatiediensten. Hoge tarieven van telecommunicatiediensten en de onderliggende infrastructuur voor diensten-transmissie kunnen een belangrijk effect hebben op de vraag naar diensten. Eén van de veelgenoemde redenen van het succes van Internet in Noord-Amerika is de ruime toepassing van een telefoontariefstructuur die lokale gesprekken bijna gratis maakt en het feit dat concurrentie prijsverlagend heeft gewerkt op het gebruik van huurlijnen⁴⁶. Internet Service Providers (ISP's) werken hierdoor met aanzienlijk lagere kosten.

Beschikbaarheid van inhoud. Zoals reeds in punt II.1. aan de orde is geweest, heeft de

⁴⁶ Volgens een OESO-rapport uit 1997 kost 20 uur toegang tot Internet in Finland \$38, in het Verenigd Koninkrijk \$64 en in Duitsland \$74. In de VS bedragen deze kosten slechts \$29.

uitbreiding van de infrastructuurcapaciteit door technische verbeteringen en convergentie wellicht tot gevolg dat knelpunten verschuiven van transport naar inhoud, waardoor er op middellange termijn een tekort aan interessante inhoud kan ontstaan. Inhoud van goede kwaliteit is reeds nu een belangrijke voorwaarde voor succes bij zowel de analoge als de digitale televisie. Een aanhoudend tekort kan de toegang van nieuwe marktdeelnemers belemmeren en daarmee een ongunstig effect hebben op concurrentie en innovatie.

Versplintering van de Europese markt.

Uitbreiding van het aantal televisiestations gaat waarschijnlijk ten koste van het marktaandeel van de bestaande omroepen. De teruggang van het aantal kijkers kan gecompenseerd worden door het doelpubliek ook voorbij de landsgrenzen te zoeken. De ontwikkeling van nieuwe diensten zal verder grotendeels voor rekening komen van enerzijds kleine partijen die zich op nichemarkten richten en anderzijds grote ondernemingen die over omvangrijke O&O-budgetten beschikken. In beide gevallen hebben de betrokken sectoren om rendabel te kunnen werken een groter publiek nodig dan nationale markten kunnen bieden. Tv-kanalen mogen als uitvloeisel van de richtlijn *Televisie zonder grenzen* vrijelijk grotere doelgroepen nastreven, maar ze worden dan al gauw geconfronteerd met het probleem van uiteenlopende talen en culturele achtergronden van hun publiek. Die belemmering lijkt lastiger dan de potentiële drempels met betrekking tot de vestiging in landen waar men commerciële activiteiten wil gaan ontplooiën.

Onvoldoende bescherming van de intellectuele eigendom. Informatieleveranciers zijn alleen bereid hun materiaal ter beschikking te stellen als hun rechten voldoende zijn beschermd. Uitgevers en exploitanten investeren alleen in innovatieve diensten als ze erop vertrouwen dat nieuwe manieren van informatie- en/of dienstenoverdracht de intellectuele en commerciële prestatie van hun eigen organisaties en die van de audiovisuele producenten in voldoende mate beschermen. Het ontbreken daarvan belemmert reeds nu de off line-verspreiding van elektronische inhoud, en in de on line-wereld zou het wellicht dezelfde kant kunnen uitgaan. Recente akkoorden in WIPO-verband hebben echter wat duidelijkheid gebracht in de situatie, zoals nog aan de orde komt in dit Groenboek.

Gezien het feit dat de lopende communautaire initiatieven om de bestaande wettelijke bescherming op dit gebied aan te passen aan de digitale situatie al ver gevorderd zijn, gaat dit Groenboek niet in op regelgeving aangaande het

auteursrecht en daarmee verwante rechten. Deze gespecialiseerde onderwerpen zijn uitgebreid behandeld in het Groenboek over auteursrecht en naburige rechten in de informatiemaatschappij en de mededeling die naar aanleiding hiervan is uitgebracht⁴⁷, en de hieruit voortvloeiende aanpak houdt terdege rekening met de evolutie van de technologie in de richting van convergentie.

III.2 Potentiële hindernissen

Onzekerheid over de regelgeving.

Onzekerheden op dit punt houden verband met de tot dusver gehanteerde sectorindelingen. Hoe deze worden toegepast en of ze al dan niet aan veranderende marktstructuren of typen diensten worden aangepast, is een belangrijk punt van overweging voor marktdeelnemers die willen investeren. Hoewel veel nu geldende definities (op zowel nationaal als communautair niveau), zoals die van *telecommunicatie*, *spraaktelefonie*, *televisieomroep* en *informatiediensten* ook in de toekomst gehandhaafd blijven, kan de ontwikkeling van diensten toch geremd worden doordat de scheidslijnen onvoldoende duidelijkheid bieden omtrent het regelgevingsstelsel dat ervoor geldt.

In enkele gevallen kan het eenvoudigweg gaan om het risico dat regelgevende instanties in sommige lidstaten ondanks de bestaande definities op communautair niveau voor zowel omroep als telecommunicatieactiviteiten een bepaalde nieuwe dienst niet onder hetzelfde regelgevingskader laten vallen als in andere lidstaten⁴⁸.

Bovendien kunnen er binnen lidstaten hindernissen ontstaan als voor gelijksoortige diensten verschillende regelgevingen gelden, bijvoorbeeld op basis van het platform waarop ze worden geleverd.

In andere gevallen kan de aard van een dienst in de toekomst tot gevolg hebben dat deze op basis van bestaande definities onder twee of meer regelgevingskaders valt, wat een onevenredig zware belasting zou kunnen betekenen.

Ten slotte kunnen ook de in de hoofdstukken I en II beschreven technische en

⁴⁷ Respectievelijk COM (95) 383 van 19.7.1995 en COM(96) 568 van 20.11.1996.

⁴⁸ Een voorbeeld is Video-on-Demand, dat volgens de studie van Squire Sanders Dempsey ofwel wordt beschouwd als een telecommunicatiedienst met toegevoegde waarde, ofwel nog niet formeel is ingedeeld in een bepaalde categorie. Uitzonderingen zijn Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, waar het onder de omroep valt, en Duitsland, waar het onder de nieuwe categorie "telediensten" valt.

marktontwikkelingen een herziening wenselijk maken van de beginselen waarvan men bij het vastleggen van de scheidslijnen tussen sectoren is uitgegaan.

Eén voorbeeld van onduidelijke regelgeving deed zich voor tijdens de laatste Franse verkiezingscampagne, toen voor de off line-media de regel gold dat het hun in de week voorafgaand aan de verkiezingsdatum verboden was uitkomsten van opiniepeilingen te publiceren, terwijl voor Internet die regel niet gold. Een aantal uitgevers trok zich onder deze omstandigheden niets aan van het verbod, dat immers een handicap voor de traditionele media vormde⁴⁹.

Diverse regelgevende instanties. De opgave om voor een gegeven dienstenpakket in alle lidstaten de vereiste vergunningen of goedkeuringen te verwerven, kan gezien het grote aantal betrokken instanties voor partijen die pan-Europees willen werken een aanzienlijke kostenpost met zich brengen. Als marktdeelnemers onderworpen zijn aan uiteenlopende regelgevingskaders of met een groot aantal instanties te maken hebben, kan dat de ontwikkeling van diensten in de weg staan, bijvoorbeeld als netwerkvergunningen voor zowel telecommunicatie- als omroepdiensten vereist zijn omdat men de diensten via beide wegen wil aanbieden.

Markttoegang en vergunningen. In hoeverre de toegang tot een markt vrij of beperkt is dan wel blijft voorbehouden aan één of enkele partijen met speciale rechten, hangt mede af van de sector. Er zijn op dit punt duidelijke verschillen tussen telecommunicatie, media en informatietechnologie, waarbij voor de laatste sector in het algemeen geen vergunningen nodig zijn.

Elk vergunningenstelsel en de door regelgeving bepaalde beperking van toegang tot de markt vormt een potentiële hinderpaal voor de ontwikkeling van diensten, investeringen en eerlijke concurrentie. Dit type regelgeving moet daarom beperkt blijven tot speciale, gerechtvaardigde gevallen. Het streven moet zijn regelgeving alleen toe te passen bij echte potentiële knelpunten, en niet evenwicht op de echte markt na te streven door strengere voorschriften op te leggen aan nu met soepele regels werkende sectoren.

Waar vergunningen een belangrijke factor blijven, blijken er aanzienlijke verschillen te bestaan tussen de lidstaten in de tijd die nodig is om een aanvraag te beoordelen, de

doorzichtigheid van de procedures, de duur van de vergunning en de vergoedingen daarvoor. Veel vergunningen in de telecommunicatie- en de omroepsector hebben een nationale geldigheid, maar andere, in het bijzonder voor kabeltelevisie, gelden slechts regionaal of lokaal. Al deze factoren, ofschoon aanvaardbaar in de context van de betrokken sectoren, kunnen het voor organisaties lastiger of duurder maken om een integraal dienstenpakket te bieden, zeker als het ook nog grensoverschrijdend moet zijn. Aangezien de techniek integratie juist bevordert en er waarschijnlijk een groeiende vraag naar is van de kant van bedrijfsleven en consument, is hier wellicht sprake van een onevenredige belasting.

Toegang tot netwerken, voorwaardelijke-toegangssystemen en inhoud. Het verwerven van toegang tot de markt is in de eerste plaats een zaak van commercieel onderhandelen (binnen de algemene regels die concurrentievervalsing moeten tegengaan). Toch is er een zekere onevenwichtigheid in de huidige situatie met regelgeving voor bepaalde soorten netwerken (zoals de voorschriften ten aanzien van interconnectie en open netwerken voor telecommunicatie) zij het niet voor de omroepinfrastructuur. Ook is er een regelgevingskader voor voorwaardelijke-toegangsdiensten bij digitale televisie, maar weer niet voor alle soorten digitale diensten. Hierbij zij opgemerkt dat in het Verenigd Koninkrijk momenteel wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een gemeenschappelijk kader voor voorwaardelijke-toegangssystemen voor alle digitale diensten.

Marktdeelnemers die zelf de toegang tot de klant beheersen, bijvoorbeeld omdat ze eigenaar zijn van de abonneelijn of de voorwaardelijke-toegangstechniek beheersen, kunnen de eigen diensten bevoorrechten boven die van hun concurrenten.

Ten aanzien van de toegang tot inhoud worden in het algemeen normale handelsbeginselen gehanteerd, waarbij alleen de mededingingsregels excessen moeten voorkomen. Een uitzondering hierop vormen in de lidstaten de rechten op bepaalde "hooggewaardeerde" producties, zoals nationale sportwedstrijden. Hiertoe voorziet de herziene richtlijn *Televisie zonder grenzen* in wederzijdse erkenning binnen de gehele EU van evenementen die door lidstaten worden gereserveerd voor kosteloze televisie-uitzending.

Toewijzing van radiofrequenties en andere schaarse middelen. Het dienstenaanbod (en de ontwikkeling van echte concurrentie) is afhankelijk van de beschikbaarheid van

⁴⁹ OESO op. cit. voetnoot 5.

voldoende netwerkcapaciteit, wat voor veel diensten toegang tot radiofrequenties betekent. De gelijktijdige opkomst van televisiezenders, mobiele multimediadiensten en spraaktoepassingen en het gebruik van draadloze technieken als onderdeel van vaste netten zal tot een aanzienlijke toename van de vraag leiden. Treden duidelijke verschillen op in de hoeveelheid beschikbare frequenties of de manier waarop ze worden toegewezen, dan kunnen zich gemakkelijk knelpunten voordoen, met consequenties voor de kostenbasis van de netwerkexploitatie in de verschillende sectoren en een daaruit voortvloeiende voorkeur voor een bepaalde sector.

Verschillen in aanpak bij het verwezenlijken van doelstellingen van algemeen belang. De regelgevingskaders voor elk van de bij convergentie betrokken sectoren bevatten uiteenlopende maatregelen om het algemeen belang veilig te stellen. Deze regels zijn sectorgebonden en in lijn met de communautaire doelstellingen op dit gebied. De Commissie acht het met name voor de maatschappelijke en regionale samenhang binnen de Gemeenschap van groot belang dat er voldoende aandacht blijft voor diensten in het kader van het openbaar belang⁵⁰. De regels die in de telecomunicatiesector zijn ingevoerd om op nationaal niveau de universele-dienst veilig te stellen, vloeien voort uit een stelsel afspraken dat op communautair niveau is overeengekomen. Dit neemt niet weg dat de wijze waarop deze doelstellingen worden nagestreefd (veeleer dan de doelstellingen zelf) een potentiële belasting kunnen vormen voor de organisaties die verplichtingen hebben in verband met de uitvoering ervan. In de context van een grensoverschrijdend dienstenaanbod kunnen zich spanningen voordoen tussen de aanpak in verschillende lidstaten en sectoren, wat investeringen in en ontwikkeling van innovatieve diensten of netwerken in de weg zou kunnen staan.

Vertrouwen in de nieuwe ontwikkelingen. Als de bescherming van de consument, de wettelijke positie van elektronische transacties of gegevensbestanden en de persoonlijke levenssfeer van sector tot sector uiteenlopen, kan dit leiden tot een gebrek aan vertrouwen bij de gebruiker, wat de ontwikkeling van geconvergeerde diensten kan belemmeren.

Ontbreken van standaarden die voor interoperabiliteit en interconnectie, van convergerende netten nodig zijn. Het doel dat elke gebruiker met elke andere gebruiker kan

communiceren, zal niet worden bereikt zolang de marktwerking niet in staat is goed met elkaar te koppelen producten en diensten te leveren. Merkgebonden standaarden van dominante marktdeelnemers zouden de interoperabiliteit kunnen beperken.

III.3 Vraag

Vraag 3: Hindernissen op de weg naar convergentie

In hoofdstuk III is ingegaan op zowel bestaande als potentiële hindernissen op de weg naar convergentie.

Wat is naar verwachting het effect van de aangegeven belemmeringen en zijn er andere drempels of factoren die een belangrijke invloed kunnen hebben op het convergentieproces in Europa?

⁵⁰

Zie COM(96) 443.

Hoofdstuk IV Gevolgen voor de regelgeving

In dit hoofdstuk wordt gekeken welke gevolgen de hiervoor genoemde belemmeringen hebben. Daartoe wordt eerst ingegaan op de vraag of bepaalde kenmerken van de convergentie nieuwe, specifieke regelgevingsoplossingen vergen.

In punt V.2 worden mogelijke benaderingen aangegeven ten aanzien van belangrijke regelgevingsaspecten. Punt IV.3 gaat nader in op het verwezenlijken van doelstellingen van algemeen belang en in punt IV.4 worden mogelijkheden voor een toekomstig regelgevingsmodel onderzocht. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een overzicht van relevante internationale kwesties.

IV.1 Knelpunten in de bestaande regelgevingskaders

Hieronder worden gebieden besproken waar convergentie tot problemen binnen de bestaande regelgevingskaders kan voeren. Het gaat hierbij zowel om de inhoud van de regelgeving als om de praktische tenuitvoerlegging ervan. In de punten IV.3. tot en met IV.5. wordt ingegaan op mogelijke oplossingen voor deze punten.

De rol van regelgeving

Regelgeving is geen doel op zich maar slechts een hulpmiddel, naast het gebruik van de marktwerking, om uiteenlopende sociale, economische en algemene beleidsdoelstellingen te bereiken, zoals die welke in hoofdstuk II aan de orde kwamen. Dit is reeds vastgelegd in de mededeling van de Commissie over elektronische handel, waarin het beginsel "geen regelgeving omwille van de regelgeving"⁵¹ is voorgesteld. Dit uitgangspunt geldt voor alle terreinen van convergentie. De fundamentele doelstellingen die ten grondslag liggen aan de regelgeving in de lidstaten, worden door convergentie niet ondergraven. Deze doelstellingen zijn van uiteenlopende aard en vele ervan hebben betrekking op behoeften van bepaalde sectoren, maar ze betreffen ook nationale taken als het bevorderen van de economie, het bedrijfsleven, het algemeen belang en de bescherming van de consument.

⁵¹ Op. cit. De drie andere beginselen die in deze mededeling uiteen worden gezet, zijn ook van belang in de context van convergentie. Die beginselen zijn dat elke regelgeving moet zijn gebaseerd op de vrijheden van de interne markt, dat deze rekening moet houden met de realiteit van het bedrijfsleven en dat deze daadwerkelijk en efficiënt moet tegemoetkomen aan doelstellingen van algemeen belang.

Op communautair niveau zijn deze aspecten terug te vinden in de bepalingen en doelstellingen van het EG-Verdrag.

Dit neemt echter niet weg dat de (hieronder nader besproken) aard en eigenschappen van convergentie, en ook de wens van het bedrijfsleven dat de regelgeving beperkt blijft en gericht wordt op goed gedefinieerde doelen, voor de overheid op zowel nationaal als Europees niveau aanleiding moeten zijn om de rol en het gewicht van de regelgeving in de convergerende situatie opnieuw te bezien. Drie essentiële punten verdienen hierbij speciale aandacht:

- *De rol van de marktwerking.* Sommige critici wijzen vooral op de wenselijkheid om voor het bereiken van de doelstellingen meer te vertrouwen op de marktwerking en minder op regels. Zij menen dat deze benadering ook in lijn is met de in de meeste lidstaten gevolgde aanpak van de universele-dienstverplichting op telecommunicatiegebied en met de manier waarop het bedrijfsleven in de informatietechnologie- en de omroepsector samenwerkt bij de ontwikkeling van standaarden voor interoperabiliteit en programmatuur. Anderen echter betwijfelen of de marktwerking wel goede *voorafgaande* garanties voor de consument kan bieden en zien een belangrijke taak voor regelgeving bij het veiligstellen van het openbaar belang.
- *Evenwicht tussen sectorspecifieke regelgeving en mededingingsregels.* Een tweede essentieel punt betreft het evenwicht tussen mededingingsregels en sector-specifieke regelgeving, waarbij velen pleiten voor toepassing van de mededingingsregels op individuele gevallen in de geconvergeerde situatie, in plaats van verdere uitwerking van omvangrijke regelgeving.
- *Zoeken naar werkbare oplossingen.* Wanneer de regelgeving eenmaal haar beslag heeft gekregen, moet ze ook te handhaven zijn en niet achter de feiten aanlopen. Het wereldomspannende karakter van Internet en door satellieten gerelayeerde diensten geven al een indicatie van de potentiële problemen bij de handhaving van de nationale regels van een lidstaat, terwijl het tempo van de ontwikkelingen in diensten en producten, uit te drukken in maanden en weken, eenieder die voor een gegeven situatie een oplossing in de vorm van wetgeving wil zoeken, voor niet mis te verstane problemen stelt. Oplossingen van dit type worden op communautair niveau eerder in maanden en jaren gemeten.

De eis van een consequente regelgeving

Een hoofdkenmerk van een geconvergeerde omgeving is dat elk netwerk kan dienen om een veel ruimer scala aan diensten door te geven dan nu het geval is. Het feit dat de transmissie van verschillende diensten over één net of via één dienstenplatform plaatsvindt, houdt niet in dat zulke diensten daarom van hetzelfde type zijn, noch dat de doelstellingen van algemeen belang in zulke gevallen automatisch door eenzelfde regelgeving beschermd moeten worden.

Een film, een lied, een spoorwegdienstregeling en een telefoongesprek kunnen bijvoorbeeld allemaal in digitale vorm worden overgedragen, maar dat betekent geenszins dat de gebruiker deze als eenzelfde soort diensten beschouwt. In lijn hiermee zullen de regelgevingen die ervoor gelden ook in de toekomst wel aangepast blijven aan de specifieke kenmerken van zulke verschillende diensten, al zouden de algemene uitgangspunten wel vergelijkbaar kunnen zijn.

Zoals in hoofdstuk III al aan de orde kwam, zou een ongelijke behandeling van gelijksoortige diensten, met name als zij gebaseerd is op de voor de doorgifte gebruikte techniek, tot gevolg kunnen hebben dat de regelgeving tot concurrentievervalsing leidt, investeringen en de ontwikkeling van nieuwe diensten belemmert. Het voorbeeld van regelgeving met betrekking tot opinie-onderzoeken bij de Franse verkiezingen is al genoemd. Een ander voorbeeld zien we in de telecommunicatiesector, waar de regelgeving wél het recht op interconnectie geeft aan een organisatie die een openbaar telefoonnet verzorgt, maar niet aan de exploitant van een omroep. Koppeling van beide netwerken kan in dit soort situaties vooral belangrijk zijn voor diensten die omroepkanalen gebruiken om het grote publiek informatie en diensten te leveren, maar voor de "terugkoppeling" op het telecommunicatienet zijn aangewezen.

Bij de analyse van de verschillen die op dit punt zowel tussen de sectoren als tussen de lidstaten bestaan, zou op communautair niveau zeker de vraag gesteld moeten worden of de handhaving van die verschillen niet indruist tegen de doelstellingen van algemeen belang als vastgesteld in het Verdrag en door het Hof van Justitie en of de bestaande regelgeving evenredig is met de beoogde doelen. Als het antwoord op een van deze vragen negatief zou zijn, zou de betrokken regelgeving kunnen worden aangevochten voor het Hof van Justitie.

Waar de hindernissen het gevolg zijn van maatregelen die volledig in lijn zijn met het Verdrag en waar het niet mogelijk is om de

beginselen van wederzijdse erkenning toe te passen, zouden maatregelen van de Gemeenschap (bijvoorbeeld harmonisatiewetgeving) gerechtvaardigd kunnen zijn.

Rekening houden met mondialisering

Mondialisering van diensten is een fundamenteel kenmerk van de nieuwe situatie. We kennen dit aspect van satelliettelevisie, maar het meest karakteristieke voorbeeld is toch wel Internet. Bij Internet is het als gevolg van de structuur en het mondiale karakter van dit platform mogelijk dat het niet lukt bestaande nationale regelgeving toe te passen.

In de nieuwe mondiale omgeving kan de manier waarop in verschillende regio's netwerken en diensten worden gereguleerd, aanzienlijke invloed hebben op de investeringen in die gebieden. Een te strenge of een tekortschietende regelgeving zou kunnen leiden tot de verplaatsing van economische activiteiten naar andere delen van de wereld, met negatieve gevolgen voor de ontwikkeling van de informatiemaatschappij in het eerdere vestigingsgebied.

Regelgeving niet langer baseren op schaarste van middelen

Convergentie kan de bestaande regelgeving, zeker waar het het vergunningenstelsel voor netwerken en de toewijzing van middelen betreft, voor problemen stellen als de regels gebaseerd zijn op schaarste aan middelen, bijvoorbeeld radiofrequenties en bepaalde soorten inhoud.

De technische en marktontwikkelingen van de laatste jaren, met name de aanzienlijke uitbreiding van de netwerkcapaciteit, de mogelijkheid om inhoud en diensten via diverse kanalen aan te bieden, de toename in concurrerende wegen naar de klant en de verbetering van digitale compressietechnieken, kunnen erop wijzen dat in een volledig digitale omgeving schaarste op termijn een minder belangrijke factor wordt, wat om een herevaluatie van de bestaande opzet van de regelgeving zou vragen.

Het verdwijnen van schaarste in transmissienetwerken zal evenwel niet noodzakelijkerwijs gepaard gaan met een overeenkomstige toename van programma's of diensten (in het bijzonder van "premium"-producties en diensten om het kanaal te vullen). Maar hoe dit ook zij, zolang de volledige overschakeling van de omroepsector van analoge naar digitale uitzendingen nog niet voltooid is, zal transmissiecapaciteit voorlopig nog wel een schaars goed blijven.

Het onderscheid tussen openbare en besloten activiteiten

Convergentie maakt het onderscheid dat in de regelgeving wordt gemaakt tussen openbaar en besloten niet minder noodzakelijk, maar kan wel een verschuiving van de scheidslijn tussen de twee tot gevolg hebben. Dit kan gevolgen hebben voor de mate van regelgeving voor een bepaalde dienst. Voorzover regels zijn opgesteld met het oog op het openbare, niet-besloten karakter van een gegeven netwerk, dienst of activiteit⁵², kan het noodzakelijk zijn deze te heroverwegen om vast te stellen of de bestaande grenzen tussen openbaar en privé in het licht van de technische ontwikkeling nog bruikbaar zijn. Nieuwe manieren om diensten te leveren, interactiviteit en de opkomst van betalingen per transactie maken het bijvoorbeeld niet eenvoudiger duidelijke scheidslijnen te trekken.

Een ander voorbeeld uit de praktijk komt tot uitdrukking in de twee recente WIPO-overeenkomsten die onder meer betrekking hebben op auteursrechten. Hierin is duidelijk gesteld dat "openbare publicatie" voor wat het auteursrecht aangaat ook de situatie omvat waarbij een werk (bijvoorbeeld via een website) interactief ter beschikking wordt gesteld van geïnteresseerden.

De organisatorische opzet van de regelgeving

Hoe ingewikkeld, versplinterd en uiteenlopend de regelgevingsstructuren van de bij convergentie betrokken sectoren zijn, is in punt III.2. toegelicht. Waar het risico van overlappende regelgeving bestaat of waar men in een land, dan wel van land tot land met verschillende regelgevende instanties te maken heeft, mogen we van marktdeelnemers een vraag om harmonisatie van de bestaande organisatorische opzet verwachten om nodeloze administratieve drempels weg te nemen. Een organisatie bijvoorbeeld die verscheidene diensten over hetzelfde net wil aanbieden, zou er baat bij hebben als men per lidstaat met maar één voor het netwerk bevoegde regelgevende instantie hoeft te werken, ongeacht de diensten die over dat net worden getransporteerd.

⁵² Een voorbeeld op het gebied van telecommunicatie is dat openbare telecom-municatienetwerken onderworpen kunnen zijn aan voorwaarden die zowel te maken hebben met doelstellingen van algemeen belang als met technische vereisten, terwijl voor particuliere netwerken alleen technische vereisten gelden. In de omroepsector is in de definitie van omroep voor het classificeren van de diensten die binnen het omroepbestel vallen, in een aantal lidstaten specifiek het element van transport naar het publiek opgenomen.

Vraag 4: Het effect van convergentie op de bestaande regelgeving

In punt IV.1 is nagegaan van hoeveel betekenis een goede balans tussen regelgeving, mededingingsregels en marktwerking is voor de nieuwe ontwikkelingen. Verder is bezien welke invloed het convergentieproces kan hebben op de uitgangspunten van de bestaande regelgeving voor de sectoren telecommunicatie, media en informatietechnologie.

(A) Vereisen de huidige ontwikkelingen meer of minder regelgeving in de bij convergentie betrokken sectoren, meer of minder vertrouwen in de mededingingsregels, meer of minder vertrouwen in de marktwerking om de in de voorgaande hoofdstukken genoemde doelstellingen te bereiken?

(B) Vereist convergentie aanpassing van de uitgangspunten waarop de bestaande regelgeving in de sectoren telecommunicatie, media en informatietechnologie berust en zo ja, in welke mate is dat het geval?

IV.2 Aanpak van de hindernissen in de regelgeving

Het volgende deel gaat in op een zevental brede terreinen waar de regelgeving tot potentiële knelpunten kan leiden:

- definities
- toegang tot de markt en vergunningen
- toegang tot netwerken, tot voorwaardelijke-toegangssystemen en tot inhoud
- verdeling van frequenties
- normen
- prijsstelling
- bescherming van de individuele consument.

Een aantal kwesties die op dit moment onderwerp zijn van afzonderlijke initiatieven binnen de Commissie, worden hier buiten beschouwing gelaten. Hieronder vallen onderwerpen als de eigendom van media-organen, digitale handtekeningen, encryptie en, zoals hierboven al genoemd, intellectuele-eigendoms-, auteurs- en aanverwante rechten.

IV.2.1 Zijn nieuwe definities nodig?

De huidige definities bepalen de scheidslijnen tussen gebieden waarvoor de verschillende sectorale regelgevingen gelden en de diverse regelgevende instanties bevoegd zijn. Regelgeving kan onafhankelijk zijn van de toegepaste techniek, zoals in de omroepsector (en meer en meer ook in de telecommunicatie-

sector), maar zij kan ook gekoppeld zijn aan de techniek die voor het dienstenaanbod wordt gebruikt. Tevens zijn er gebieden die wel en die niet aan regelgeving zijn onderworpen

Het convergentieproces maakt scherpe grenzen niet overbodig, maar onzekerheid over de voorschriften die gelden voor bepaalde activiteiten of onderling verschillende scheidslijnen op nationaal niveau kunnen wel de investeringen en het dienstenaanbod in de weg staan. Het feit dat verschillende diensten via eenzelfde net kunnen worden doorgegeven, betekent overigens op zichzelf nog niet dat deze tot één en dezelfde dienst vergroeien.

In het licht van de in het voorgaande beschreven potentiële knelpunten dienen de huidige definities in de regelgeving (en de wijze waarop ze door de regelgevende instanties worden gehanteerd) onderzocht te worden om te zien of ze:

- in overeenstemming zijn met de technische ontwikkelingen;
- ertoe leiden dat dezelfde dienst onder meer dan één regelgevingsstelsel valt, en indien dat het geval is, of dat gerechtvaardigd is;
- tot discriminatie leiden doordat gelijksoortige netwerken of diensten niet onder dezelfde regelgeving vallen.

In een aantal lidstaten zijn reeds bepaalde nieuwe activiteitscategorïeën gedefinieerd. In Duitsland zijn de nieuwe begrippen "telediensten" en "mediadiensten" ingevoerd, waarbij niet meer de onderliggende techniek maar de aard van de activiteit bepalend is. De Franse wetgeving voor de audiovisuele sector gaat eveneens veeleer uit van het type dienst dan van het gebruikte platform.

Mogelijke opties

Eén optie is te blijven werken met de bestaande definities, omdat ze voor de meeste diensten bruikbaar blijven en waar nodig de beginselen die ten grondslag liggen aan de bestaande regelgeving, uit te breiden en deze op een aangepaste manier toe te passen, zodat rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van de "nieuwe" diensten.

Een tweede mogelijkheid is een speciale categorie "nieuwe" diensten in te voeren, naast de reeds bestaande gebieden.

Een derde mogelijkheid is de definities die nu in de telecommunicatie- en/of omroepsector gelden, aan te passen aan de nieuwe trends en ontwikkelingen.

IV.2.2 Markttoegang en vergunningen

In hoofdstuk III kwam een aantal potentiële hindernissen aan de orde dat samenhangt met het effect van verschillen in toegang tot de markt, vergunningenstelsels en bedrijfsomstandigheden binnen de bij convergentie betrokken sectoren. Een aantal daarmee verbonden vragen wordt hieronder gezien.

Toegang tot de markt

Dat een lidstaat bepaalde partijen bijzondere of uitsluitende rechten toekent, is niet strijdig met de regels van het Verdrag, mits zulke rechten ertoe dienen dat de partij in kwestie een taak van algemeen economisch belang verzorgt en ze in verhouding staan tot het te bereiken doel. In die situatie is wel een beperking van de concurrentie of een belemmering van het vrije verkeer van diensten te verdedigen.

In dit verband zijn sommigen van mening dat als elke infrastructuur in potentie elke dienst kan doorgeven, het de taak van de overheid is erop toe te zien dat regelgeving die situatie niet in de weg staat. In hun visie komt het toestaan van kunstmatige beperkingen op het gebruik van netwerken of het handhaven van monopolies terwijl andere delen van de geconvergeerde omgeving geheel open staan voor concurrentie, neer op ongerechtvaardigde discriminatie. Bovendien kunnen gebruikers erdoor worden buitengesloten van innovatieve diensten en druist deze benadering volgens hen in tegen eerder in dit Groenboek beschreven technische en marktontwikkelingen.

Beperkingen kunnen van allerlei aard zijn:

- (i) verlening van uitsluitende of bijzondere rechten op netwerken of diensten aan één of enkele bedrijven kan andere partijen verhinderen dezelfde diensten te leveren;
- (ii) beperking van het dienstenaanbod dat via een gegeven net mag worden doorgegeven (bijvoorbeeld een telecommunicatie-exploitant niet toestaan het eigen net voor amusementsdiensten te gebruiken);
- (iii) voorschrijven dat bepaalde diensten (bijvoorbeeld publieke-omroepkanalen) moeten worden doorgegeven, waardoor de mogelijkheden van andere diensten worden beperkt.

Anderen menen dat het toekennen van bijzondere rechten en het beperken van netgebruik tot bepaalde activiteiten belangrijke hulpmiddelen zijn om investeringen te bevorderen.

Weer anderen stellen dat beperkingen van dit type vooral nut hebben als de concurrentie nog in een pril stadium verkeert of wanneer een bepaalde marktdeelnemer een zeer sterke positie inneemt (bijvoorbeeld een belangrijk netwerk of veelgevraagde inhoud controleert). In die gevallen kunnen speciale maatregelen ervoor zorgen dat potentiële concurrenten niet worden gediscrimineerd of dat er voldoende kansen voor hen zijn om de markt op te gaan. Volgens deze redenering kunnen passende maatregelen de vorm krijgen van een verplichting tot gescheiden boekhoudingen, doorzichtigheid van boekhoudingen, structurele opsplitsing of zelfs een compleet verbod op bepaalde combinaties van commerciële activiteiten.

Vergunningen

Voor veel activiteiten op het gebied van computers en informatica zijn geen vergunningen nodig en waarschijnlijk komt daar ook in de toekomst geen verandering in. De Commissie ziet daar in elk geval geen reden toe, mits op adequate wijze wordt voorzien in de bescherming van intellectuele-eigendomsrechten.

Tegelijkertijd blijft een vergunningenstelsel waarschijnlijk een essentiële factor bij de regelgeving, die overheden in staat stelt grip te houden op hun nationale markten, in het bijzonder met betrekking tot de levering van telecommunicatie- en omroepnetwerken en -diensten.

Elke beoordeling van de gerechtvaardigheid en het nut van een vergunningenstelsel moet in de eerste plaats geschieden binnen de context van de sector waarop de vergunningen betrekking hebben. Uit de verschillende in hoofdstuk III beschreven potentiële belemmeringen als gevolg van een vergunningenstelsel kan echter wel worden geconcludeerd dat deze kwestie mogelijk nader zal moeten worden onderzocht in het licht van de technische en marktontwikkelingen.

Er zijn critici die stellen dat het vergemakkelijken van de toegang tot de markt een hoofddoel moet zijn en dat minder zware verplichtingen, evenwichtig toegepast over het hele convergerende veld, daartoe bijdragen. Zij wijzen daarbij op voorbeelden uit sectoren als informatietechnologie, Internet en on line-uitgevers, waar de algemene, voor het hele bedrijfsleven geldende wetten aangaande mededinging en consumentenbescherming worden aangevuld door een vorm van zelfregulering (onder meer met betrekking tot schadelijke en illegale inhoud op Internet). Tenzij er tot op zekere hoogte op communautair niveau

wordt gecoördineerd, is zelfregulering echter niet vrij van risico's voor de interne markt, want bij de ontwikkeling ervan bestaat meer kans op onderling afwijkende benaderingen.

Overigens kan de consument, ook als vergunningen niet nodig zijn en de oplossing in zelfregulering wordt gezocht, nog altijd waarborgen verlangen dat zijn belangen voldoende beschermd zijn en dat de verantwoordelijkheden van dienstenleveranciers en exploitanten ten opzichte van de consument duidelijk worden vastgelegd. Consumenten moeten ten volle worden betrokken bij de uitwerking en de toepassing van eventuele systemen voor zelfregulering.

De mondiale dimensie van Internet en andere communicatie- en omroepdiensten is zeker van invloed op de manier waarop de naleving een vergunningenstelsel wordt gewaarborgd, want het is immers de vraag in hoeverre nationale vergunningen nog zin hebben voor activiteiten die ofwel binnen de landsgrenzen worden uitgeoefend ofwel bijvoorbeeld per satelliet op een regio zijn gericht.

Innovatie en efficiënte bedrijfsvoering bevorderen via vergunningen. De voor afgifte van vergunningen verantwoordelijke instanties zouden afstand kunnen nemen van vergunningenstelsels die de innovatie en efficiënte bedrijfsvoering belemmeren. Een voorbeeld uit de telecommunicatiesector is dat de levering van een gegeven dienst gebonden zou zijn aan een bepaald platform, waardoor de exploitant van een kabelnet die draadloze systemen wil toepassen voor de abonneelijn niet alleen een frequentieaanvraag moet indienen maar ook weer een speciale vergunning nodig heeft. Een nieuwe opzet voor het stelsel van zendmachtigingen zou wel eens nodig kunnen zijn. In de huidige situatie hebben zendmachtigingen zoals die verstrekt worden door de bevoegde instantie binnen elke lidstaat in het algemeen betrekking op één kanaal. Dit systeem, dat is voortgekomen uit de historische ontwikkelingen en tradities van de televisieomroep, is in een nieuwe "digitale" situatie met veel meer kanalen wellicht aan herziening toe. Het verdient daarbij overweging bijvoorbeeld zendmachtigingen niet langer te verstrekken voor afzonderlijke kanalen maar voor een reeks van diensten (zoals een "satellietpakket" of een "terrestrisch multiplexpakket"). De Broadcasting Act die in 1996 in het Verenigd Koninkrijk is aangenomen, biedt de mogelijkheid van vergunningen voor multiplexdiensten voor digitale terrestrische televisie. Dit voorbeeld is wellicht het begin van een trend die zou moeten worden bevorderd.

Gemeenschappelijke uitgangspunten voor de toekenning van vergunningen. Zoals in hoofdstuk III is opgemerkt, kunnen verschillen in de voorwaarden die aan vergunningen worden gesteld de toegang tot de markt belemmeren en de voltooiing van de interne markt in de weg staan. Als zulke drempels zich voor blijken te doen, moet dat gerechtvaardigd zijn door een doelstelling van algemeen belang en evenredig zijn met het belang van die doelstelling.

Mogelijk is de tijd aangebroken om, teneinde dergelijke verschillen in nationale stelsels te vermijden, binnen de hele Gemeenschap één set van uitgangspunten te gaan toepassen, met bijvoorbeeld beginselen als:

- De instanties die vergunningen verlenen moeten onafhankelijk zijn van de in de sector actieve partijen.
- De procedures moeten doorzichtig en niet-discriminerend zijn, er moet binnen een vaste termijn besloten worden en tegen een besluit moet beroep aangetekend kunnen worden.
- Kosten verbonden aan het aanvragen van een vergunning moeten uitsluitend gebaseerd zijn op de hoeveelheid werk die met het toekennen van de vergunning is gemoeid en moeten losstaan van de mogelijke opbrengst van de vergunning.
- Onverminderd het voorgaande beginsel mogen in het geval van licenties voor radiofrequenties de kosten op een niveau worden gesteld dat een efficiënt gebruik van de toegekende middelen bevordert.

IV.2.3 Toegang tot netwerken, voorwaardelijke-toegangssystemen en inhoud

De vraag rijst of de regels voor vrije toegang die op dit moment gelden voor voorwaardelijke toegang voor de telecommunicatie en de digitale televisie-infrastructuur ook moeten worden toegepast op de convergerende sectoren. Als de technische en marktontwikkelingen in de in hoofdstukken I en II aangegeven richting verlopen, leidt convergentie waarschijnlijk tot verschuivingen in de waardeketen, waarbij inhoudsproductie, pakketontwikkeling en dienstenlevering in waarde toenemen (zij het niet noodzakelijkerwijs als afzonderlijke bedrijfsactiviteiten) terwijl transmissie via vaste of draadloze netten een schakel met een betrekkelijk geringe waarde wordt. Deze trend, die al tot enkele fusieactiviteiten heeft geleid, zal gepaard gaan met het streven van bestaande netexploitanten om hun activiteiten uit te breiden naar de hogere schakels in de waardeketen.

Een goede positie bij de twee eindpunten van het transmissienetwerk (dat wil zeggen de aflevering van de dienst bij de telefoon, de computer of het televisietoestel van de gebruiker en de toegang tot het net waarover de dienst of de inhoud wordt aangeboden) wordt hierbij van cruciaal belang.

In het algemeen worden de condities waaronder toegang tot netten, voorwaardelijke-toegangssystemen en bepaalde inhoud wordt verleend, bepaald door onderhandelingen tussen de betrokken marktdeelnemers. De mededingingsregels zullen een belangrijke rol blijven spelen bij het oplossen van problemen die zich hier kunnen voordoen.

Op dit punt rijst de vraag welke rol er, naast de algemene bepalingen van het Verdrag ter bevordering van eerlijke concurrentie en vrij verkeer van diensten, op communautair niveau is weggelegd voor sectorspecifieke regelgeving.

Er is inmiddels EG-wetgeving die commerciële overeenkomsten voor de interconnectie en interoperabiliteit van telecommunicatiediensten en -netwerken ondersteunt. Ook is er wetgeving met betrekking tot digitale televisie, vooral ten aanzien van de toegang van derden tot voorwaardelijke-toegangssystemen⁵³.

Op de markt die ontstaat, zijn de spelers van zeer uiteenlopende omvang, waaronder sterke verticaal geïntegreerde exploitanten uit de telecommunicatie-, audiovisuele (voornamelijk omroep-) en informaticasectoren die over omvangrijke financiële middelen en gerichte deskundigheid beschikken. Hier zouden zich daardoor sectoroverstijgende problemen kunnen voordoen op punten als de "koppelverkoop" van inhoud en diensten of van netwerkcapaciteit en diensten, prijsdumping, kruissubsidiëring van diensten of apparatuur en een voorkeursbehandeling van eigen activiteiten.

Verder brengt de dominante positie van de huidige exploitanten in de sectoren telecommunicatie en kabelomroep op het punt van huisaansluitingen mee dat zij in de komende jaren de controle hebben over de toegang tot de gebruiker. Dit geldt overigens niet alleen voor de gewone abonneelijnen maar ook voor de aansluiting op voorwaardelijke-toegangs- en navigatiesystemen.

Netwerktogang

Zoals hierboven al aan de orde kwam, wordt de toegang tot netwerken en tot inhoud in het algemeen bepaald door commerciële

⁵³ Richtlijn 95/47/EG inzake het gebruik van normen voor het uitzenden van televisiesignalen. PB L 281/51, 23.11.1995.

overeenkomsten, waarbij eventueel de mededingingsregels een rol kunnen spelen. Op sommige terreinen evenwel is binnen de bestaande regelgevingskaders plaats ingeruimd voor speciale regels die het commerciële proces in goede banen helpen leiden.

In de telecommunicatiesector waarborgt het kader voor interconnectie dat gebruikers met elke willekeurige andere gebruiker in contact kunnen treden, en dat dienstenaanbieders op eerlijke, niet-discriminerende en evenredige voorwaarden toegang hebben tot de gebruikers. Verder hebben de nationale regelgevende instanties voor telecommunicatie de bevoegdheid tussenbeide te komen ingeval van meningsverschillen, terwijl er ook een aantal waarborgen zijn voor grotere doorzichtigheid en niet-discriminerend gedrag.

Zoals in hoofdstuk III is opgemerkt, kan het feit dat voor één type infrastructuur wel een open kader geldt maar voor andere niet, tot belemmeringen leiden en investeringen negatief beïnvloeden, vooral als de convergentie van technologieën zich na verloop van tijd uitbreidt naar de bedrijfstakken, markten en diensten. In de context van een mogelijke convergentie kan men zich daarom afvragen of het aanbeveling verdient het principe van vrije toegang van de telecommunicatiesector ook te gaan toepassen op andere netten of dat er mogelijk andere beginselen kunnen worden uitgewerkt.

Ook binnen de telecommunicatiesector wordt men geconfronteerd met een aantal vragen die verband houden met de voorwaarden waarop leveranciers van Internet-toegang zelf toegang krijgen tot de bestaande vaste en mobiele netten. Eén vraag is of ze dezelfde interconnectierechten krijgen als andere partijen, een tweede is of ze toegang moeten krijgen tot afzonderlijke onderdelen van het dienstenaanbod, een derde is of zulke ISP's ook een deel van de telecommunicatieverplichtingen moeten dragen, aangezien ze immers zelf een reeks telecommunicatiediensten aanbieden⁵⁴.

De toegang tot voorwaardelijke-toegangssystemen kan in dit verband belangrijker worden dan het beheersen van de verbinding die naar zo'n voorwaardelijke toegang voert.

Ook de communautaire aanpak op telecommunicatiegebied schrijft geen totale ont koppeling van de abonneelijn voor - of een structurele scheiding van de ermee verbonden infrastructuur - en de levering van diensten via dit net. Dit betekent niet dat er geen passende waarborgen of eisen kunnen worden ingevoerd uit hoofde van de mededingingsregels. Ontkoppeling van het aansluitnet van transmissienetwerken is in veel opzichten een complexe materie, die nauw samenhangt met het totale concurrentieniveau op de markt, de beschikbaarheid van levensvatbare alternatieve distributiekanaalen en het startpunt van de concurrentie op de betrokken markt. Sommigen zijn van mening dat ont koppeling op langere termijn niet in het belang van de gebruiker hoeft te zijn, omdat daarmee de commerciële stimulans voor andere partijen om nieuwe draadloze of draadaansluitingen op te zetten wegvalt.

Voorwaardelijke-toegangssystemen

Voorwaardelijke-toegangssystemen zijn de technische middelen die leveranciers van inhoud en diensten in staat stellen hun investeringen terug te verdienen, hetzij via abonnements-gelden, hetzij via tarieven voor individueel gebruik. De richtlijn Televisienormen biedt een regelgevingskader voor de voorwaardelijke toegang tot digitale televisiediensten. Uitgangspunt daarbij is dat degenen die dergelijke systemen exploiteren, verplicht zijn omroeporganisaties hun technische dienstverlening aan te bieden tegen eerlijke, redelijke voorwaarden en zonder discriminatie. De richtlijn houdt terdege rekening met het feit dat deze nieuwe bedrijfstak momenteel nog in een aanloopfase verkeert. De voorwaarden die in dit stadium gelden zijn licht genoeg om innovatie en investering op dit, zowel technisch als commercieel snel evoluerende, gebied aantrekkelijk te maken, zonder dat daarbij eerlijke concurrentie en het belang van de consument uit het oog worden verloren. De Commissie is verontrust over het tempo waarmee deze richtlijn in de lidstaten wordt omgezet in nationale wetgeving. Zij maakt actief gebruik van de bevoegdheden die het Verdrag haar geeft om te zorgen dat de omzetting tijdig en op de juiste wijze plaatsvindt. Waar de omzetting op onjuiste wijze heeft plaatsgevonden, is de Commissie krachtig opgetreden om te zorgen dat het Verdrag wordt nageleefd.

Navigatiesystemen zijn opgekomen om gebruikers te ondersteunen bij het benutten van het steeds grotere en gevarieerdere aanbod aan informatie en diensten in de informatie-maatschappij. Voorbeelden ervan zijn browsers

⁵⁴ Zie voor een nadere bespreking het OESO-rapport, op cit. voetnoot 5. Een aantal van de kwesties in verband met de levering van telefoniediensten via Internet komt ook aan de orde in de mededeling die de Commissie binnenkort uit hoofde van Richtlijn 90/388/EG zal uitbrengen over de status van Internet-telefonie.

(als Netscape, Microsoft Explorer), zoekmachines (Altavista, Yahoo, enz.) en elektronische programmagidsen (EPG's).

In het huidige stadium is er sprake van twee marktsegmenten: aan de ene kant browsers en zoekmachines voor het doorbladeren van webpagina's op Internet en aan de andere kant EPG's, de elektronische zappers van de toekomst die de kijker de weg wijzen in het enorme woud van digitale-tv-programma's en -kanalen. Velen menen dat deze nieuwe manier om programma's te kiezen het einde zal betekenen van de hedendaagse opzet met een aantal kanalen, die vervangen worden door grote koepelaanbieders met à la carte-mogelijkheden voor de gebruiker.

Browsers en zoekmachines werken in wezen onafhankelijk: ze kunnen het hele Internet-spectrum afzoeken zonder gebonden te zijn aan bepaalde bronnen van informatie of aan een bepaald type programmatuur of apparatuur. De laatste tijd bestaan er echter bedenkingen over het feit dat browsers in combinatie met andere programmatuur worden verkocht of daar zelfs een integraal onderdeel van vormen, wat tot concurrentievervalsing kan leiden.

Het succes van systemen voor voorwaardelijke toegang en navigatiesystemen is afhankelijk van de medewerking van marktdeelnemers in verschillende delen van de waardeketen. Dit geeft aanleiding tot het schrikbeeld van een poortwachtersrol waarvan, vooral door verticaal geïntegreerde marktdeelnemers, misbruik zou kunnen worden gemaakt om te verhinderen dat anderen toegang krijgen tot de markt. Er moet worden overwogen de beginselen die al op digitale televisie worden toegepast teneinde te voorkomen dat nieuwkomers op de markt buiten de deur worden gehouden, ook te hanteren voor dit soort systemen.

EPG's zijn, in tegenstelling tot browsers, gekoppeld aan de informatiesystemen waartoe ze toegang bieden. Ze gaan de weg op van ondersteunende apparatuur bij bepaalde pakketten van televisieprogramma's en combinaties van televisie en interactieve diensten. Uitermate belangrijk is hierbij de vraag in hoeverre en op welke wijze aanbiedingen en programma's van derden worden meegenomen in de selectie.⁵⁵ Exclusieve overeenkomsten die bepaalde EPG's koppelen aan bepaalde dienstenpakketten kunnen een probleem gaan

vormen. In dat geval is een regelgeving vereist die ervoor zorgt dat alle aanbieders volgens eerlijke, transparante en niet-discriminerende regels worden behandeld.

Een nieuwe ontwikkeling voor de eindapparatuur bij de consument thuis is de API (Application Programming Interface), in het eindapparaat ingebouwde programmatuur (te vergelijken met het besturingssysteem van een pc) die dient om interactieve toepassingen waaronder EPG's via dat eindapparaat mogelijk te maken. De API is tevens een gestandaardiseerde interface voor door derden te ontwikkelen applicaties. De pc-industrie dankt haar succes in hoge mate aan de rol van API's die als *de facto* standaard fungeren en gespecialiseerde bedrijven in staat hebben gesteld een breed scala van toepassingsprogramma's te ontwikkelen. Momenteel is er in Europa een aantal verschillende API's in gebruik in set-top boxes voor tv, wat het risico van versnippering van de markt met zich brengt en interoperabiliteit in de weg staat. Bovendien verhoogt de toepassing van merkgebonden API's in combinatie met EPG's en voorwaardelijke-toegangssystemen het risico van misbruik door exploitanten die de toegang tot diensten beheersen.

De marktintroductie van digitale televisie vindt plaats in een klimaat van snelle technologische verandering, waarvan nog onduidelijk is waartoe deze uiteindelijk zal leiden. De ingezonden reacties over deze kwestie zouden de Commissie kunnen helpen te beoordelen of de richtlijn over televisienormen toereikend is met het oog op deze technologische veranderingen en de gevolgen ervan voor de markt.

Toegang tot inhoud

Over het algemeen zijn afspraken tussen leveranciers van inhoud, houders van rechten en transporteurs van inhoud zaken die worden vastgelegd in commerciële overeenkomsten. Als er sprake is van exclusiviteit, kan de naleving van de mededingingsregels in gevaar komen. Exclusieve overeenkomsten tussen leveranciers van inhoud en transporteurs van inhoud kunnen de keuzemogelijkheid van de consument beperken doordat concurrenten buitengesloten worden, vooral zolang er nog geen daadwerkelijke concurrentie is bij de levering van transportkanalen naar de gebruiker. Rechten op belangrijke inhoud, zoals grote sportevenementen, geven marktdeelnemers grote commerciële macht.

De inhoudsindustrie is in hoge mate aangewezen op schaalvoordelen, die in het algemeen worden behaald door een zeer zorgvuldige selectie van de distributiekkanalen (bijvoorbeeld eerst bioscoop, dan verhuur van

⁵⁵ Soortgelijke problemen zijn reeds onderzocht in het kader van de Europese mededingingsregels, met name met betrekking tot geautomatiseerde boekingsystemen in de luchtvaart. Hiervoor gelden de Verordeningen van de Raad 2299/89 en 3089/93, herzien in COM(97) 246 def., Brussel, 9.7.1997.

videobanden, verkoop van videobanden, pay-per-view, betaaltelevisie en publieke televisie-uitzendingen). Het alleenrecht op de distributie is vaak een middel waarmee houders van rechten dit proces in goede banen kunnen leiden. Convergentie zou gevolgen kunnen hebben voor de huidige basis van distributie via diverse kanalen en zou kunnen leiden tot een toenemende afhankelijkheid van niet-exclusieve, elektronische distributie als een betere manier om zo hoog mogelijke inkomsten te realiseren.

Verder zou convergentie een eind kunnen maken aan nu nog bestaande transmissieknelpunten. Zo zouden exclusieve distributierechten voor kabeltelevisiebedrijven niet langer automatisch tot een monopoliepositie op dienstenniveau hoeven leiden. Kabelbedrijven zullen waarschijnlijk moeten concurreren met digitale televisieomroepen die via satelliet of terrestrische zenders uitzenden, bedrijven die toegang bieden tot Internet, en telecommunicatiebedrijven.

IV.2.4 Toegang tot het frequentiespectrum

Ondanks het feit dat de digitalisering die ten grondslag ligt aan convergentie, de potentiële capaciteit van transmissiekanalen aanzienlijk uitbreidt, brengt de groeiende vraag (zowel in aantal gegadigden als in bandbreedte) met zich mee dat de toewijzing van middelen een kernpunt van de regelgeving blijft. Het voornaamste aspect hiervan betreft de toegang tot zendfrequenties.

Frequenties blijven, ook in het digitale tijdperk een belangrijk, maar schaars goed, al zal de overgang van analoge naar digitale technieken uiteindelijk voor zowel de mobiele telefonie als voor de omroepsector een aanzienlijke winst opleveren. Elke omschakeling echter vergt veel tijd. Voor toegang tot Internet en andere on-line-diensten biedt satellietrelayering de mogelijkheid van snelle verbinding met pc of televisietoestel, waarbij het vaste telecommunicatienet voor terugkoppeling kan dienen. Verder zal door de groei van het aantal draadloze abonneelijnen en met de komst van een mobiel nieuw telecommunicatiesysteem (UMTS, Universal Mobile Telecommunications Services) in de beginjaren van de 21ste eeuw de vraag naar frequenties gestaag toenemen.

Gezien het belang van frequentiespectrum kunnen de in hoofdstuk III genoemde verschillen tussen sectoren ten aanzien van de hoeveelheid spectrum die beschikbaar is en de kosten van dat spectrum belangrijke gevolgen hebben voor de ontwikkeling van bestaande en nieuwe transportkanalen. Hoewel de toewijzing van frequenties plaatsvindt op internationaal en regionaal niveau, kunnen de verschillen die er

op dit moment tussen sectoren bestaan ten aanzien van de prijzen van frequenties, tot concurrentievervalsing leiden. Als voorbeeld hiervan kan de situatie worden genoemd waarin een zendgemachtigde die over een goedkope of kosteloze frequentie beschikt, deze gaat gebruiken voor multimedia- of on-line-diensten en daarbij concurreert met exploitanten in de telecommunicatiesector die een prijs hebben betaald waarin de commerciële waarde van de toegewezen frequentie is verdisconteerd.

Velen stellen dat, vanuit commercieel standpunt gezien, het vaststellen van prijzen voor frequenties een efficiënter gebruik daarvan kan bevorderen en ertoe kan bijdragen dat frequenties worden toegewezen aan de sectoren waar deze het hardst nodig zijn. Volgens hen zou het beleid inzake frequenties mede door dit soort commerciële beginselen moeten worden beïnvloed in de fase waarin de toewijzing wordt bepaald binnen de wereld radiocommunicatieconferenties of op regionaal niveau, en zou ernaar moeten worden gestreefd frequenties bij voorkeur beschikbaar te stellen aan gebruikers met een hoge toegevoegde waarde.

Een commerciële prijsstelling voor alle frequenties zou wellicht bestaande gebruikers in de overheidssector, zoals leger en politie, ertoe aansporen over te gaan op voordeliger technische oplossingen, zodat hun frequentiebanden vrijkomen voor nieuwe diensten.

Veel economen vinden het veilen van frequenties de beste manier om die verdeling te bereiken waarbij de consument uiteindelijk het meest gebaat is, maar anderen zijn bezorgd over de gevolgen die dit kan hebben voor de prijzen die aan de gebruikers in rekening worden gebracht.

Een andere stap op weg naar een efficiëntere benutting van het spectrum is wellicht om de huidige praktijk van de bestemming van frequentiebanden voor bepaalde soorten diensten of transmissietechnieken los te laten. Dit vereist wel een minimumniveau van technische beveiligingen, bijvoorbeeld tegen elektromagnetische interferentie tussen verschillende systemen. Dit onderwerp is al aan de orde met betrekking tot de invoering van UMTS, maar zou mogelijk ook elders kunnen worden toegepast. In de praktijk zou dit kunnen betekenen dat een gegeven frequentieband niet meer uitsluitend wordt bestemd voor mobiele communicatie of omroep, maar dat degene aan wie de band is toegewezen, deze mag gebruiken voor de diensten van zijn keuze.

De toenemende vraag naar frequenties, met name voor UMTS en satellietverbindingen,

brengt ten slotte mee dat steeds hogere eisen worden gesteld aan de regionale coördinatie op dit gebied.

In de hoofdstukken I en II is aangetoond hoe elk onderdeel van de convergerende sectoren een verschuiving te zien geeft van analoge naar digitale technieken. Lidstaten zouden een sleutelrol in dit proces kunnen spelen door duidelijke tijdschema's uit te werken voor een dergelijke overgang teneinde duidelijkheid te verschaffen voor de planning van diensten. Sommigen stellen echter dat dit een kwestie van voorkeur van de gebruiker is en zou moeten worden overgelaten aan de marktwerking. De vraag naar frequenties zal echter naar verwachting omvangrijker zijn dan de op dit moment beschikbare frequenties, en dat betekent dat overheden mogelijk een sleutelrol zullen moeten spelen bij het herziening van de bestaande verdeling tussen telecommunicatie, omroep en particulier/overheidsgebruik van de beschikbare frequenties.

Verder is wellicht aandacht nodig voor de vraag of zo'n omschakeling op Europees niveau gecoördineerd moet worden. Sommigen stellen dat een duidelijk tijdschema voor de gehele overgang van analoge naar digitale transmissie van uitgezonden diensten niet alleen versnippering van de interne markt voorkomt, maar ook zorgt dat waardevolle spectrumbanden die nu voor analoge overdracht worden gebruikt, tijdig vrijkomen voor andere toepassingen. Anderen echter vinden dat op de toewijzing van frequenties het subsidiariteitsbeginsel van toepassing is en dat de Gemeenschap daarin geen rol dient te spelen.

IV.2.5 Normen

In dit Groenboek is reeds gesteld dat een van de belangrijkste gevolgen van de vervaging van de technische scheidslijnen tussen informatietechnologie, telecommunicatie en consumentenelektronica wordt gevormd door de toenemende mondialisering van diensten. Gezien het inherent mondiale karakter van de informatiemaatschappij is het voor de ontwikkeling hiervan ook noodzakelijk dat er wereldwijde normen komen. Gebruikers willen vanaf elk eindapparaat elke dienst kunnen oproepen, onafhankelijk van de gebruikte techniek, de geografische locatie of de bedrijven die de netwerken exploiteren.

Een eerste opgave voor de normalisatie is niet zozeer het realiseren van technische harmonisatie, maar veeleer het ondersteunen van de interoperabiliteit van netwerken en diensten. Daarnaast kan normalisatie echter ook een hulpmiddel zijn voor het bereiken van zowel algemene beleidsdoelen, zoals een effectieve

interne markt voor communicatiediensten, als goede regelgevingskaders. Normalisatie en het bereiken van consensus binnen een passend regelgevingskader kan ten slotte ook bijdragen aan de bevordering van de toepassing van "beste praktijken" op het gebied van de bescherming van gegevens en de veiligheid van digitale handtekeningen⁵⁶.

Het algemene belang is er duidelijk mee gediend als bedrijfsleven, gebruikers en overheid over efficiënte platforms beschikken voor het bereiken van consensus - zowel op Europees als op internationaal niveau. Ook al heeft de informatiemaatschappij een mondiaal karakter, het kan toch nuttig zijn om met de normalisatie op regionaal niveau te beginnen, mits partijen uit andere regio's in het overleg kunnen participeren. De workshop-opzet heeft zijn waarde bewezen als platform voor het bereiken van consensus, terwijl deze tevens Europese partijen in staat stelt hun invloed op de internationale normalisatie te versterken.

IV.2.6 Prijsstelling

De markten voor IT en on line-publicaties werken bijna volledig zonder specifieke prijs-beheersingsmaatregelen. In de omroepsector zijn prijsbeheersingsmaatregelen (bijvoorbeeld de prijs van vergunningen), voorzover deze er zijn, in het algemeen ingegeven door motieven betreffende het algemeen belang, en erop gericht te waarborgen dat diensten betaalbaar blijven voor kijkers en luisteraars, zodat publieke zenders een hoge penetratiegraad bereiken. De eis van een betaalbare prijs voor universele telecommunicatiediensten is gebaseerd op hetzelfde uitgangspunt en heeft in een aantal lidstaten geleid tot maximumprijzen voor een groep diensten voor consumenten en/of bedrijven en tot gesubsidieerde sociale tarieven voor specifieke groepen gebruikers. Ten aanzien van kanalen voor betaal-tv, met inbegrip van premiumdiensten, alsmede commerciële activiteiten van publieke omroepen gelden over het algemeen geen prijsreguleringsmaatregelen, maar is er concurrentie van andere marktdeelnemers.

Daarnaast gelden uit hoofde van specifieke regelgeving voor telecommunicatie, als onderdeel van de overgang naar markten met een volledig vrije concurrentie, beperkende maatregelen voor exploitanten met een aanmerkelijke macht op de markt. Deze beperkingen houden in dat de prijzen van interconnectie, spraakdiensten en huurlijn-infrastructuur op de werkelijke kosten worden gebaseerd. In die situatie worden prijs-

⁵⁶ Op.cit. voetnoot 60.

reguleringsmaatregelen gebruikt om hetzelfde effect te krijgen als in het geval van vrije concurrentie. Voor punt-tot-meerpuntcommunicatie is dit nog niet het geval, maar er beginnen zich nu wel interconnectiekwesties voor te doen waar elementen van interactiviteit of transacties worden geïntroduceerd. Het eerste terrein waarvoor dit geldt is dat van de voorwaardelijke toegang.

Vernieuwende prijspakketten zullen een cruciale rol spelen bij de marketing van diensten in de informatiemaatschappij. De kosten van de onderliggende infrastructuur zijn van directe invloed op het succes waarmee veel on line- en transactiediensten worden geïntroduceerd. Een belangrijke commerciële boodschap moet zijn dat vernieuwende prijsstellingen van doorslaggevende betekenis zijn om te bereiken dat on line- en andere diensten op veel grotere schaal ingang vinden en worden gebruikt.

Daarnaast dient wellicht te worden beoordeeld of er potentiële verstoringen van het marktmechanisme zijn wanneer voor verschillende netwerken verschillende prijsvoorschriften gelden ook al zal in een geconvergeerde omgeving elk netwerk elke dienst kunnen leveren. Tegelijkertijd zal het bestaan van concurrerende leveringskanalen er waarschijnlijk toe leiden dat het minder goed mogelijk is de prijzen voor bijvoorbeeld toegang tot het netwerk onafhankelijk van de concurrenten vast te stellen, zodat er wellicht geen interventie door regelgeving meer nodig is.

Tenslotte kan convergentie er na verloop van tijd toe leiden dat publieke omroepen worden blootgesteld aan commerciële druk. De ervaring in de telecommunicatie kan hier van nut zijn, want de exploitanten in die sector zijn de prijzen van hun diensten steeds meer gaan afstemmen op de situatie van groeiende concurrentie, ondanks de regelgeving die de mogelijkheden op dit punt beperkt. Die ervaring illustreert dat dergelijke aanpassingen van de prijsstructuur doorgevoerd kunnen worden zonder negatief effect op de totale betaalbaarheid van het aangeboden dienstenpakket. De manier waarop de publieke omroep nu wordt gefinancierd (omroepbijdrage, reclame, overheidssteun) laat een directe vergelijking met het voorbeeld uit de telecommunicatie niet toe. Het is echter de vraag of dit ook de omroepen zou moeten verhinderen om hun prijsstructuur aan te passen. Ook is het de vraag of omroepen bij een prijsstelling op meer commerciële basis nog in aanmerking zouden moeten komen voor overheidsfinanciering of andere inkomstenbronnen zouden kunnen benutten, zoals reclame, abonnementsgelden en verkoop van rechten.

Vraag 5:

Belemmeringen opheffen - Het juiste regelgevingskader voor bedrijfsleven en consument

In punt IV.3 is voor een aantal sleutelgebieden nagegaan waar de regelgeving wellicht moet worden aangepast om belemmeringen op te heffen en concurrentie te waarborgen.

(A) Zijn de definities in de nationale en communautaire wetgeving van begrippen in de sectoren telecommunicatie, media en informatietechnologie, nog bruikbaar gezien het convergentieproces?

(B) Vereist het verschijnsel convergentie aanpassing van de bestaande benaderingen of invoering van een nieuwe opzet ten aanzien van de toegang tot de markt en vergunningen; de toegang tot netwerken, klanten (ook via voorwaardelijke-toegangssystemen) en informatie; en de prijsstelling?

(C) Vereist convergentie een andere aanpak van toewijzing en prijsstelling van frequentiebanden en, meer in het bijzonder, welke aanpak verdient in de convergerende situatie de voorkeur bij het bevorderen van de overgang van analoge naar digitale diensten? En is een tijdschema met afschaffingsdata voor analoge toepassingen wenselijk?

(D) Wat moeten in de convergerende situatie de doelstellingen zijn van de normalisatie en hoe moet regionale normalisatie zich verhouden tot mondiale?

(E) Welke extra acties zijn in verband met het convergentieproces wellicht nodig om te zorgen dat voldoende rekening wordt gehouden met de belangen van consumenten en van gebruikers met handicaps?

IV.2.7 Belangen van de individuele consument

Het algemene doel van maximaal voordeel en minimale risico's voor de consument houdt in dat de regelgeving passende middelen moet omvatten ter bescherming van de fundamentele rechten en verantwoordelijkheden van consumenten in samenhang met de ruime verspreiding van informatie binnen de bij convergentie betrokken sectoren. Privacy-aspecten, verantwoordelijkheid voor inhoud en de bescherming van minderjarigen, vrije meningsuiting versus laster, passende jurisdictie en consumentenvertegenwoordiging zijn slechts enkele van de punten die in de nieuwe situatie bezien moeten worden.

IV.3 Bescherming van het algemeen belang

Alle bij convergentie betrokken sectoren kennen regels die bedoeld zijn om de verwezenlijking van bepaalde doelstellingen van algemeen en openbaar belang te waarborgen. Zoals hierboven al is benadrukt, strookt deze situatie volkomen met het belang dat vanuit de communautaire opvatting van de Europese samenleving wordt gehecht aan diensten van algemeen belang. De in de hoofdstukken I en II beschreven trends brengen geen wijziging in de betekenis van de universele-dienstverplichting in de telecommunicatiesector en veranderen evenmin het belang van de omroep voor uitzendingen van algemeen belang. Wel stellen de nieuwe mogelijkheden die de techniek ons biedt ons voor de opgave duidelijke en goed te handhaven regels op te stellen voor specifieke doelen als bescherming van gegevens en van de persoonlijke levenssfeer en het bevorderen van culturele verscheidenheid, alsook een kader te ontwikkelen voor de bescherming van minderjarigen en de openbare orde.

Convergentie beïnvloedt zeker de manier waarop zulke doelstellingen te bereiken zijn en ook welke partijen erbij betrokken moeten worden. Zoals reeds in hoofdstuk III naar voren is gebracht, zouden regels die afgestemd zijn op de speciale kenmerken van elke sector, door het feit dat ze onderling verschillen, belemmerend kunnen werken bij de ontwikkeling van geïntegreerde en grensoverschrijdende diensten.

De behoefte aan duidelijker definities van de doelstellingen van algemeen belang

Universele-dienstverplichtingen zijn er in het algemeen op gericht dat goed gedefinieerde diensten voor een betaalbare prijs algemeen beschikbaar zijn. Bij de omroep houdt de openbare-dienstverplichting niet alleen in dat programma's tegen een betaalbare prijs overal te ontvangen moeten zijn, maar ook dat aan inhoudelijke voorwaarden moet worden voldaan. Tegen deze achtergrond gezien dient elke analyse van de invloed van convergentie op doelstellingen van algemeen belang te beginnen met een zodanige omschrijving van die doelstellingen dat marktdeelnemers een duidelijk beeld krijgen van de verplichtingen waaraan zij moeten voldoen. Sommigen vinden dat die duidelijkheid ook nodig is om vast te kunnen stellen of deze doelstellingen bij verschuivingen in het communicatie- en medialandschap hun geldigheid behouden, terwijl anderen menen dat bij zulke ontwikkelingen niet de doelstellingen zelf veranderen maar mogelijk wel de manier waarop ze kunnen worden verwezenlijkt. Hoe dan ook, voor een verantwoorde analyse lijkt

een nauwkeurige definitie van de achterliggende doelstellingen een eerste vereiste.

In verschillende sectoren gelden voor één of meer exploitanten specifieke verplichtingen die moeten waarborgen dat bepaalde doelstellingen van algemeen belang in acht worden genomen. Eén voorbeeld is de universele-dienstverplichting in de telecommunicatiesector, een andere de opdracht aan omroeporganisaties om bepaalde uitzendingen van algemeen belang te verzorgen. Als in het geval van de universele-dienstverplichting de hiermee verbonden kosten een onevenredige belasting van de betrokken exploitant vormen, kan de overheid andere partijen verplichten financieel bij te dragen.

Sommigen menen dat het feit dat zo'n regeling wel bestaat in de telecommunicatiewereld maar niet in het geval van de omroep, bedrijven die op geïntegreerde basis willen werken zal afschrikken of zendgemachtigden die zich op de telecommunicatiemarkt willen gaan richten zal bevoordelen. Anderen stellen daar tegenover dat convergentie geen probleem vormt voor het naast elkaar bestaan van verschillende benaderingen, omdat de doelstellingen heel verschillend zijn. Een argument is daarbij dat het eenvoudig onmogelijk is de kosten van verplichtingen met betrekking tot de openbare dienstverlening te kwantificeren en dat een vergelijking met de telecommunicatiesector in dit opzicht mank gaat.

Een andere vraag is wie in de toekomst het best uitzendingen van algemeen belang of een universele dienst zou kunnen verzorgen. Van oudsher zijn dergelijke verplichtingen opgelegd aan één bepaalde organisatie (in het geval van de universele dienst is die situatie in enkele lidstaten nu aan het veranderen). De mogelijkheid om spraaktelefonie nu ook via een computer of een televisietoestel aan te bieden en het feit dat Internet gebruikt kan worden om omroepprogramma's te bekijken en te beluisteren, wijst erop dat ook nieuwe platforms een rol kunnen gaan spelen in het voldoen aan dergelijke verplichtingen. De vraag rijst of dit een extra reden is om dergelijke verplichtingen goed te definiëren.

Bovendien moet worden bepaald of bestaande regelingen moeten worden veranderd om een samenhangend kader te vormen voor zowel openbare als particuliere omroeporganisaties, zodat bijvoorbeeld uiteenlopende organisaties, waaronder ook partijen van buiten de traditionele omroepsector, in aanmerking zouden kunnen komen voor de opdracht dergelijke taken te verzorgen. Indien voor zulke opdrachten specifieke faciliteiten of zelfs overheidsgeld beschikbaar is, rijst onder andere de vraag of die

ondersteuning ook beschikbaar moet zijn voor een willekeurige partij die een taak van algemeen belang op zich wil nemen.

Doelstellingen ten aanzien van de inhoud

Reeds nu is convergentie aanleiding om de wijze van verwezenlijking van de doelstellingen ten aanzien van de inhoud te heroverwegen. Dit geldt voor de aanpak van schadelijke en illegale inhoud op Internet (zie punt IV.1). In feite gaat het er niet om of bepaalde regels hun geldigheid moeten behouden, maar om de vraag of de technische ontwikkeling bij bepaalde diensten een herziening wenselijk maakt van de manier waarop de gegeven doelstellingen te bereiken zijn.

Het betreft hier in wezen een toepassing van het evenredigheidsbeginsel, hetgeen inhoudt dat de bestaande benaderingen beoordeeld moeten worden in het licht van de specifieke kenmerken van de betrokken dienst. Er hoeft in dit verband geen sprake te zijn van één norm die, ongeacht het voor de distributie gebruikte kanaal, altijd op een bepaald soort inhoud wordt toegepast. In plaats daarvan zou men verschillende normen kunnen aanleggen. Die welke momenteel gelden voor reclame bij de publieke omroepen lijken bijvoorbeeld overdreven in het geval van een betaaltelevisieprogramma of een Internet-dienst, die immers heel andere kenmerken hebben.

De rol van de publieke omroep

De doelstelling van algemeen belang die is toevertrouwd aan de publieke omroeporganisaties wordt erkend als een taak van cultureel belang en de organisaties die verantwoordelijkheden hebben op dit terrein, hebben recht op een passende financiering die in overeenstemming is met de regels van het Verdrag. Dit wordt bevestigd in het recente, aan het Verdrag van Amsterdam toegevoegde protocol over de publieke omroep⁵⁷.

Convergentie kan er echter toe leiden dat het publiek toegang krijgt tot een veel groter scala aan audiovisuele informatie. De overheid zal geregeld moeten nagaan in hoeverre beleidsdoelstellingen via de gewone marktwerking (met inbegrip van de invloed van andere media) worden bereikt en of de regelgeving voor de omroep wellicht kan worden verlicht.

Traditionele omroepen zelf doen er goed aan hun rol in de convergerende situatie te herzien. Enerzijds zal hun marktaandeel waarschijnlijk teruglopen naarmate er meer keuze komt op een

markt die de kijker reeds nu elke dag al meer audiovisuele producties te bieden heeft dan een mens in 24 uur fysiek kan verwerken. De prijsstijging van premiumprogramma's kan hen in de situatie brengen dat de bestaande financieringsmethoden tekort schieten. Het is dan de vraag of publieke omroeporganisaties nog in staat zullen zijn om aantrekkelijke inhoud te verwerven om goed met de nieuwe betaaltelevisiezenders te kunnen concurreren.

Aan de andere kant biedt de technische convergentie de publieke omroepen een scala aan nieuwe mogelijkheden, zowel ten aanzien van de diensten zelf als van de wegen die naar de kijkers en luisteraars voeren. Omroeporganisaties kunnen hierdoor hun bestaande dienstenpakket uitbreiden met nieuwe diensten, wat weer aanvullende inkomstenbronnen kan opleveren. De regelgeving dient het omroeporganisaties mogelijk te maken niet alleen deze nieuwe kansen te benutten, maar ook profijt te trekken van schaalvoordelen die mede de consument ten goede kunnen komen. Indien echter overheidsgeld bedoeld voor taken van algemeen belang door een omroeporganisatie gebruikt zou worden voor kruissubsidiëring en financiering van deze nieuwe activiteiten of het gebruik van nieuwe platforms (als Internet), gelden daarvoor de mededingingsregels van het Verdrag en het recht van vrije levering van diensten.

Andere doelstellingen van algemeen belang

Bescherming van de persoonlijke levenssfeer en gegevens. Voorwaarde voor de ontwikkeling van convergerende diensten is dat consumenten erop kunnen vertrouwen dat hun privacy voldoende wordt beschermd en in het bijzonder dat de gegevens die worden getransporteerd via de netten die zij gebruiken, voldoende zijn beveiligd. Op communautair niveau is al wetgeving aangenomen inzake gegevensbescherming⁵⁸ en deze zal spoedig worden aangevuld met specifieke regels over de bescherming van gegevens en de persoonlijke levenssfeer in de telecomunicatiesector⁵⁹.

Cryptografie en digitale handtekeningen. In een recente mededeling van de Commissie over digitale handtekeningen en encryptie is een

⁵⁷ Protocol nr. 32 (geïntroduceerd door het Verdrag van Amsterdam) bij het EG-Verdrag betreffende het stelsel voor publieke omroep in de lidstaten.

⁵⁸ Richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van deze gegevens, PB L 281 van 23.11.1995.

⁵⁹ Voorstel voor een richtlijn betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de telecomunicatiesector, Gemeenschappelijk standpunt van de Raad van 12.9.1996, PB 96/C 315/06 van 24.10.1996.

aantal acties aanbevolen die erop gericht zijn de betrouwbaarheid van elektronische communicatievormen⁶⁰ te waarborgen. Gezien het mondiale karakter van elektronische handel ligt het accent op de noodzaak van internationale beschikbaarheid van cryptografische producten en diensten die tegemoetkomen aan de diverse behoeften van het bedrijfsleven en van individuele personen.

Culturele verscheidenheid. Het Europese Hof van Justitie heeft, in een principiële uitspraak op het gebied van de media ("TV10", Jurispr. EHvJ., 23/9 van 9.10.1994), bepaald dat doelstellingen van het cultuurbeleid deel uitmaken van de doelstellingen van algemeen belang die een lidstaat gerechtigd is na te streven. Een van de middelen hiertoe zijn van oudsher uitzendingen via de publieke omroep. Het Protocol hierover, dat toegevoegd wordt aan het EG-Verdrag, als gewijzigd bij het Verdrag van Amsterdam, onderstreept dat het systeem van publieke omroep in de lidstaten nauw verbonden is met de democratische, maatschappelijke en culturele behoeften van elke samenleving en met de noodzaak om de pluraliteit van de media te waarborgen.

Op communautair niveau stelt artikel 128 van het EG-Verdrag dat de Gemeenschap "bijdraagt tot de ontplooiing van de culturen van de lidstaten", waaronder begrepen de audiovisuele sector, en dat zij tevens "bij haar optreden uit hoofde van andere bepalingen van het Verdrag rekening houdt met de culturele aspecten". De Commissie is voornemens in de loop van 1998 een Groenboek op te stellen dat speciaal gericht is op de ontwikkeling van de culturele aspecten van nieuwe audiovisuele en informatiediensten.

Bescherming van minderjarigen en de openbare orde. Overwegingen van algemeen belang met betrekking tot de bescherming van minderjarigen en de openbare orde hebben al vele jaren de aandacht van de nationale en Europese overheden (zie bijvoorbeeld art. 22 van de richtlijn Televisie zonder grenzen), maar het feit dat bepaalde nieuwe diensten "op bestelling" leverbaar worden, vereist aanpassing van de wijze waarop deze doelstellingen worden nagestreefd, mede om te zorgen dat hierbij het beginsel van evenredigheid in acht genomen blijft.

Verder illustreert het feit dat maatregelen tegen schadelijke en illegale inhoud op Internet lastig in de praktijk ten uitvoer te leggen zijn, dat convergentie de handhaving van traditionele

regels kan bemoeilijken, ook al behoudt het doel van die regels onverminderd zijn geldigheid⁶¹. Het wereldomspannende karakter van Internet en de moeilijkheid om er binnen een lidstaat controle op uit te oefenen, maakt dat men de oplossing zoekt in zelfregulering door het bedrijfsleven veeleer dan in formele regelgeving. Daarnaast streeft men naar technische faciliteiten die meer verantwoordelijkheid bij de ouders leggen. Tegen deze achtergrond heeft de Commissie een voorstel aangenomen voor een aanbeveling van de Raad over de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid⁶². Hierin worden gemeenschappelijke richtsnoeren aanbevolen voor tenuitvoerlegging op nationaal niveau van een kader voor zelfregulering ter bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid bij audiovisuele en informatiediensten - ongeacht het gebruikte transportkanaal.

Vraag 6: Bescherming van doelstellingen van algemeen belang in de convergerende situatie

In de wetgeving op communautair niveau wordt een aantal doelstellingen van algemeen belang beschermd, zoals ook in punt IV.3 is toegelicht. De recente ontwikkelingen zouden heel goed kunnen leiden tot nieuwe wegen om dergelijke doelen te bereiken. Waar deze nu worden nagestreefd door één of meer marktdeelnemers verplichtingen op te leggen (zoals de universele dienstverplichting in telecommunicatie of de programma's van algemeen belang die bepaalde omroepen moeten uitzenden), kunnen nieuwe technieken en diensten de geboden diensten wellicht verrijken.

(A) Ondersteunt het convergentie verschijnsel de wijze waarop doelstellingen van algemeen belang via de sectoren telecommunicatie, media en informatietechnologie worden verwezenlijkt of vraagt het veeleer aanpassing daarvan?

(B) Dienen zulke doelstellingen duidelijker te worden geformuleerd en, als het gaat om specifieke verplichtingen, moeten dan meer partijen in staat worden gesteld de ermee verbonden taken te verzorgen?

⁶⁰ Mededeling van de Commissie Naar een Europees kader voor digitale handtekeningen en encryptie, COM(97) 503, oktober 1997.

⁶¹ Mededeling van de Commissie Actieplan ter bevordering van het veilige gebruik van Internet, COM(97) 582 def., 26.11.1997.

⁶² Voorstel voor een Aanbeveling van de Raad over de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid, goedgekeurd op 18.11.1997, COM(97) 570.

IV.4 Opties voor een toekomstig regelgevingsmodel

Opties voor de structuur van de regelgeving

In hoofdstuk III is de potentiële onduidelijkheid geschetst die zich kan voordoen als er diverse gescheiden regelgevingen blijven bestaan. Zo'n onduidelijkheid kan een drempel vormen voor partijen die in diverse bij de convergentie betrokken sectoren actief willen zijn en ook voor de ruimere aanbieder van onder andere elektronische handel en financiële diensten (bankwezen, verzekeringen, hypotheek e.d.) via geconvergeerde platforms.

Sommige critici erkennen dat er zulke drempels zijn, maar menen dat ze niet onoverkomelijk zijn en evenmin in tegenspraak met het EG-Verdrag. In de praktijk, zo vinden zij, betreft het normale scheidingen tussen activiteiten, dus niets bijzonders voor bedrijven die in verscheidene sectoren van de economie actief zijn. In deze opvatting blijft de bestaande verticale structuur van de regelgeving goed bruikbaar, terwijl zij het voordeel heeft voor de meeste marktdeelnemers volkomen vertrouwd te zijn.

Een alternatieve opvatting is dat verticale scheidslijnen ingaan tegen de bestaande technische en marktontwikkelingen en dat in een geconvergeerde omgeving één regelgevingsstructuur voor alle sectoren nodig is. De opzet zou gebaseerd moeten zijn op gemeenschappelijke uitgangspunten, waarbij misschien bepaalde sectorspecifieke elementen behouden dienen te blijven.

Anderen menen dat een horizontale aanpak wel moet stroken met het technische gegeven dat elke infrastructuur elke dienst kan doorgeven, en dat de horizontale regelgeving daarom beperkt zou moeten blijven tot de onderliggende infrastructuur. Op die manier zouden de diensten die via een bepaald netwerk worden geleverd, verschillend kunnen worden behandeld. Op het niveau van de diensten zouden de huidige verticale scheidslijnen kunnen worden aangehouden of eventueel kunnen worden aangepast om de ontwikkeling in techniek en markten beter te weerspiegelen.

In beide gevallen gaat het in wezen om een overgang van een verticaal regelgevend model naar een horizontale benadering tussen de netwerk- of transmissie laag voor alle convergerende sectoren en de doorgegeven diensten.

Uit twee voor de Commissie uitgevoerde studies⁶³ komt naar voren dat de vervanging van de huidige verticale structurering door een

horizontale opzet met een scheiding tussen transport en dienstverlening/inhoud een oplossing zou kunnen bieden voor de in hoofdstuk III beschreven belemmeringen.

De indeling en definitie van dienstencategorieën blijft een lastige opgave, maar zal meer toekomstbestendig zijn omdat ze niet langer gekoppeld is aan de onderliggende techniek. Het onderscheid tussen de twee horizontale lagen maakt het mogelijk voor elke laag gerichte regelgevingscriteria op te stellen, waarbij rekening wordt gehouden met de verbanden tussen de lagen.

In hoofdstuk III is ingegaan op de situatie van bedrijven die met een aantal verschillende regelgevende instanties te maken hebben - elk voor bepaalde aspecten van hun geïntegreerde activiteiten. Om een klimaat te bereiken dat innovatie en investering bevordert, is het belangrijk dat dit soort drempels wordt verlaagd.

Als het idee van een minder sectorgebonden en meer horizontale aanpak van de regelgeving ingang vindt, wordt het wellicht gemakkelijker de situatie te bereiken waarbij bedrijven zich maar tot één instantie hoeven te richten.

Een belangrijke vraag is of zo'n verandering zou moeten leiden tot één instantie die alle regelgevingsaspecten van het veld behandelt (dus zowel inhoud en diensten als overdrachtskanalen), dan wel tot een structuur met gescheiden bevoegdheden voor diensten- en transmissieactiviteiten of zelfs met verscheidene regelgevende instanties voor elk van deze lagen. Eén instantie zou in een meer samenhangende aanpak kunnen resulteren, met een vloeiender integratie van commerciële en maatschappelijke doelstellingen binnen het grote regelgevingskader. Anderen pleiten ervoor een scheiding te handhaven om het risico te vermijden dat economische overwegingen prioriteit krijgen boven het algemeen belang.

Het is echter inherent aan convergentie dat een strikte scheiding tussen diensten en transmissie wellicht niet mogelijk is en tot problemen kan leiden als het gaat om machtsposities op de markt en verticale integratie.

Evenwicht tussen nationale en communautaire bevoegdheden

Bij de beoordeling van de verschillende opties voor een mogelijk toekomstig regelgevingsmodel moet rekening worden gehouden met de wijze waarop de verantwoordelijkheden in de toekomst verdeeld gaan worden tussen de Gemeenschap en de lidstaten, en - binnen de lidstaten zelf - tussen nationale, regionale en soms lokale overheden. Vanuit communautair standpunt worden de gebieden waar de

⁶³ Op. cit. 19.

Gemeenschap een rol dient te spelen, bepaald op basis van het subsidiariteitsbeginsel. De Gemeenschap mag op terreinen waarop ze bevoegd is alleen actie ondernemen "indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten zelf kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt."

Vraag 7: De toekomstige vorm van de regelgeving

In punt IV.1 is ingegaan op het spanningsveld tussen het convergentieproces en de uitgangspunten van de bestaande regelgeving, terwijl de punten IV.2 en IV.3 daarvan een reeks concrete voorbeelden geven.

In punt IV.4 is behandeld hoe zulke beginselen in de toekomst gehanteerd kunnen worden, voor elke sector apart dan wel "horizontaal" over verscheidene marktsectoren. Verder zijn hier verwante onderwerpen als het aantal regelgevende instanties en het evenwicht tussen communautaire en nationale verantwoordelijkheden en activiteiten aan de orde gesteld.

(A) Vereisen de huidige ontwikkelingen een herziening van de wijze waarop regels aan de sectoren telecommunicatie, omroep en informatietechnologie worden opgelegd?

(B) Levert de taakverdeling over verschillende regelgevende instanties of ministeries met betrekking tot uiteenlopende aspecten van de sectoren telecommunicatie, media en informatietechnologie gelet op het convergentieproces een bruikbare structuur voor het handhaven van de regels?

(C) Vereist convergentie een herziening van de regelgevingstaken op nationaal, communautair of internationaal niveau, en zo ja op welke gebieden?

Gezien de mondiale en regionale aard van veel diensten zullen deze mogelijk aan het subsidiariteitscriterium voldoen: uiteenlopende nationale regelgevingen zouden het consumentenbelang eerder kunnen schaden dan ten goede komen, de verscheidenheid in het aanbod op de interne markt kunnen beperken en concurrentievervalsing kunnen werken doordat productiefaciliteiten bij voorkeur in regio's met een soepele regelgeving worden gevestigd.

IV.5 Kwesties op internationaal niveau

De internationale dimensie van convergentie wordt nog belangrijker door het proces van mondialisering. Een duidelijk voorbeeld daarvan is de aanhoudend snelle wereldwijde uitbreiding van Internet, die ongetwijfeld niet alleen zal leiden tot verdere ontwikkelingen in techniek en bedrijfsleven, maar ook boeiende maatschappelijke en culturele mogelijkheden zal bieden waaruit weer allerlei commerciële kansen voortvloeien. Deze effecten zullen niet beperkt blijven tot de Europese Gemeenschap en Noord-Amerika. Zij zullen even goed fundamentele veranderingen teweegbrengen in onze buurlanden in Midden- en Oost-Europa en in bredere zin in alle ontwikkelingslanden. De verspreiding van Internet over de gehele wereld heeft al geleid tot de noodzaak van oplossingen voor een aantal kernpunten als beveiliging, auteursrechten, douanerechten, privacy, interoperabiliteit en "cybercrime".

Daarentegen waren veel regelgevingskwesties in verband met telecommunicatie en omroep binnen de Gemeenschap tot voor kort vooral gericht op nationaal of regionaal niveau, gezien het nationale karakter van vergunningenstelsels in die sectoren

In veel internationale fora wordt door overheid, bedrijfsleven en andere partijen multilateraal overleg gepleegd over regelgevingskaders met betrekking tot diverse aspecten van telecommunicatie en informatietechnologie. De Commissie bevordert via een reeks internationale topconferenties over de informatiemaatschappij een reeks van regelgevingsinitiatieven in de landen van Midden- en Oost-Europa.

Bestaande internationale organisaties als de WIPO (World Intellectual Property Organisation), ITU en OESO erkennen dat er behoefte is aan bestudering van de mogelijke gevolgen van de convergentie en aan acties met betrekking tot Internet en elektronische handel. Convergentie was het thema van het zesde regelgevingscolloquium⁶⁴ van de ITU. In sommige gevallen heeft dit al geleid tot overeenstemming over beginselen of minimumregels. Voorbeelden hiervan zijn de WIPO-verdragen van december 1996 over auteursrechten en bepaalde aanverwante rechten (het "WIPO Copyright Treaty" en het

⁶⁴ The Regulatory Implications of Telecommunications Convergence, Chairman's Report of the Sixth Regulatory Colloquium on the changing role of government in an era of Telecom deregulation, ITU, Genève, 11-13 december 1996.

"WIPO Performance and Phonograms Treaty") en de verklaring van Bonn van juli 1997.

De Raad van Europa werkt momenteel aan aspecten van de informatiemaatschappij die betrekking hebben op mensenrechten, democratische waarden en de vrijheid van meningsuiting. De Raad verwacht resoluties over deze onderwerpen aan te nemen op de Vijfde Conferentie van Europese Ministers over het beleid inzake massamedia in Thessaloniki in december 1997.

Baanbrekende mondiale akkoorden als de ITA (Information Technology Agreement), de MRA's (Mutual Recognition Agreements on conformity assessment) en het WTO/GATS-akkoord over basistelecommunicatiediensten (februari 1997) hebben ook bijgedragen tot een nieuw mondiaal perspectief inzake regelgevingskwesties. Het WTO-akkoord heeft echter uitdrukkelijk geen betrekking op de omroepsector.

Naarmate er meer van zulke akkoorden tot stand komen, wordt wellicht duidelijk dat hierin rekening moet worden gehouden met nieuwe factoren als convergentie en mondialisering, en met de gevolgen van deze veranderingen voor economieën buiten de geïndustrialiseerde wereld. Zo kan Internet ertoe leiden dat kwesties die door verschillende instanties worden behandeld, elkaar gaan overlappen, en zijn er op dit moment belangrijke nieuwe, minder conventionele partijen bij betrokken, zoals de Internet Society.⁶⁵ Bovendien zullen eventuele officiële beginselen en regels waarschijnlijk ook moeten uitgaan van een zekere zelfregulering door de bedrijfstak.

Gezien deze situatie is het wellicht praktischer om een internationale dialoog te starten met het doel oplossingen overeen te komen voor problemen wanneer deze zich als gevolg van technische, maatschappelijke en bedrijfsmatige ontwikkelingen voordoen. Zo'n opzet zou flexibel en open moeten zijn, zonder vaste tijdschema's en toegankelijk moeten zijn voor alle belanghebbende partijen (ook internationale organisaties), de verschillende Internet-instanties (zoals de Internet Engineering Task Force en de Internet Advisory Board) en technische deskundigen. Deze internationale dialoog zou kunnen leiden tot het instellen van bepaalde werkgroepen, bijvoorbeeld voor specifieke onderwerpen als digitale handtekeningen, douanerechten en belastingzaken. Het algemene doel van zo'n proces zou kunnen zijn na verloop van tijd tot

een internationaal handvest voor wereldwijde communicatie te komen. De reikwijdte en de doelstellingen van een dergelijk handvest moeten nog worden vastgesteld.

Vraag 8: De internationale aspecten van convergentie

In IV.5 is een aantal lopende internationale activiteiten gezien die verband houden met convergentie zelf en met speciale factoren die erop van invloed zijn, zoals Internet, intellectuele-eigendomsrechten en elektronische handel. Verder zijn de kansen belicht die convergentie onze partners in Midden- en Oost-Europa en, nog ruimer beschouwd, de ontwikkelingslanden van de wereld biedt.

(A) Is in de convergerende situatie verdere actie nodig op internationaal niveau?

(B) Welke aanvullende stappen zijn mogelijk nodig om andere landen, in het bijzonder in Midden- en Oost-Europa, te ondersteunen bij het scheppen van omstandigheden waarbinnen men de huidige kansen kan benutten?

⁶⁵ De Internet Society is een non-gouvernementele professionele organisatie met als doel het bereiken van consensus over oplossingen die de vooruitgang van Internet bevorderen.

Hoofdstuk V

Uitgangspunten en opties voor de toekomst

Hoewel dit Groenboek als doel heeft reacties uit te lokken en de discussie te stimuleren, en het er in deze fase nog niet om gaat standpunten in te nemen, worden in punt V.1 hierna, op basis van de hiervoor gegeven analyse, enkele beginselen genoemd die een gemeenschappelijke basis zouden kunnen vormen voor een toekomstige aanpak voor de sectoren die betrokken zijn bij de convergentie. In punt V.2 worden drie opties genoemd die naar het oordeel van de Commissie een stimulans kunnen zijn voor de discussie over de aanpassing van bestaande regelgevingsmodellen in het licht van de convergentie, waar een dergelijke aanpassing noodzakelijk is

V.1 Uitgangspunten voor een toekomstig regelgevingsbeleid in de bij de convergentie betrokken sectoren

Ongeacht de vraag of er wel of geen volledige convergentie tot stand komt, wijzen de technische en marktontwikkelingen, de potentiële belemmeringen en de problemen op regelgevingsgebied die in dit Groenboek aan de orde zijn gesteld, alle in de richting van een veranderende situatie, waarin de beleidsdoelstellingen voor deze sectoren opnieuw moeten worden overwogen. Toekomstige beslissingen moeten dus niet worden gebaseerd op regelgevingskaders die volledig zijn afgestemd op elk van de betrokken sectoren; zij moeten ook stoelen op een consensus over de uitgangspunten die ten grondslag kunnen liggen aan toekomstige actie.

In dit gedeelte geeft de Commissie vijf van dergelijke uitgangspunten, en zij nodigt uit tot het indienen van reacties hierop.

1. Regelgeving moet worden beperkt tot hetgeen strikt noodzakelijk is om duidelijk gedefinieerde doelen te bereiken.

Gezien de snelheid, de dynamiek en het innovatievermogen van de bij de convergentie betrokken sectoren moeten overheden een aanpak vermijden die leidt tot overregulering of die er eenvoudig op gericht is bestaande regels in de telecommunicatie- en mediasector uit te breiden naar gebieden en activiteiten die op dit moment praktisch niet aan regelgeving zijn onderworpen.

Als er regels komen, moeten die zodanig zijn dat zij voldoen aan duidelijk geïdentificeerde

doelen en evenredig zijn met het belang van die doelen.

2. Iedere toekomstige regelgevingsaanpak moet voorzien in de behoeften van de gebruikers.

Bij elk regelgevingskader moeten de behoeften van gebruikers vooropstaan, dat wil zeggen dat de gebruikers hierdoor een ruimere keuze hebben, dat het niveau van de dienstverlening wordt verbeterd en dat de prijzen lager zijn, terwijl tegelijkertijd de rechten van de consument en het algemene belang volledig zijn gewaarborgd. Een dergelijke aanpak sluit geheel aan bij bredere beleidsdoelstellingen die een erkenning inhouden van de belangrijke rol die de betrokken sectoren moeten spelen bij de introductie van de informatiemaatschappij in het dagelijks leven van de burgers.

3. Bij beslissingen over regelgeving moet de noodzaak van een duidelijk en voorspelbaar kader als uitgangspunt dienen.

Regelgevers moeten ernaar streven een duidelijk en voorspelbaar kader te bieden waarbinnen het bedrijfsleven kan investeren. Wanneer zaken kunnen worden overgelaten aan de marktdeelnemers, moet dit duidelijk worden aangegeven. Wanneer er nieuwe activiteiten ontstaan waarvan onduidelijk is of en hoe deze moeten worden gereguleerd, moet dit worden verhelderd.

Dit betekent niet dat het kader niet mag veranderen, maar dit moet wel gebeuren aan de hand van vooraf vastgestelde criteria, waarbij zoveel mogelijk de flexibiliteit om op een snel veranderende markt in te spelen op nieuwe ontwikkelingen, intact blijft.

4. Volledige deelname moet in de geconvergeerde situatie worden gewaarborgd.

Overheden moeten er, uitgaande van het bestaande concept van universele dienstverlening op het gebied van telecommunicatie en publieke omroepdiensten, naar streven te waarborgen dat iedereen in staat is deel te nemen aan de informatiemaatschappij. Convergentie zal in deze context naar verwachting nieuwe mogelijkheden bieden.

5. Onafhankelijke en doelmatige regelgevende instanties zullen centraal staan in de convergerende situatie.

Hoewel deregulering de algemene trend is, vraagt de sterkere concurrentie als gevolg van de convergentie nadrukkelijk om

doelmatige en onafhankelijke regelgevende instanties. Een onafhankelijke regelgeving is met name belangrijk wanneer de staat nog aandeelhouder is van een bepaalde marktpartij.

V.2 Opties voor de ontwikkeling van regelgeving

Als wordt vastgesteld dat het met het oog op de convergentietrend noodzakelijk is veranderingen in de algemene regelgevingsaanpak te overwegen, kunnen er vele wegen zijn om tot een dergelijke aanpassing te komen

Een succesvolle aanpak vereist waarschijnlijk meer dan alleen het totstandbrengen van een flexibel kader voor nieuwe typen diensten. Daarnaast is het van zeer groot belang dat er een planning komt om het bestaande kader aan te passen in een zodanig tempo dat eerlijke, niet-discriminerende marktomstandigheden in alle fasen gewaarborgd blijven en dat de belangen van de gebruikers worden beschermd.

De snelheid waarmee en de wijze waarop de verandering wordt begeleid, vormen de kern van de vraagstukken betreffende de overgang. Dit Groenboek kan geen exact tijdschema voorstellen. De Commissie verwacht echter dat de discussie zich zal toespitsen op drie fundamentele opties ten aanzien van de ontwikkelingen op regelgevingsgebied, hoewel deze lijst niet bedoeld is als volledig en aanvullingen zeker mogelijk zijn.

Optie 1: Voortbouwen op bestaande structuren

In deze situatie blijven de bestaande verticale regelgevingsmodellen gehandhaafd. Dit betekent dat er verschillende regels gelden voor de sectoren telecommunicatie en audiovisueel/omroep, en - in mindere mate - voor de uitgeverij- en de IT-sector. Deze bestaande kaders op EU- en nationaal niveau zouden dan op basis van gevestigde beginselen op ad hoc-basis, voornamelijk op nationaal niveau, worden uitgebreid om te voorzien in de eisen van de markt en de opkomst van nieuwe technieken en diensten.

Per geval zou worden beslist onder welk regime specifieke activiteiten vallen aan de hand van normale interpretatiebeginselen. Voorzover noodzakelijk kan de coördinatie op Europees niveau worden versterkt om te voorkomen dat versplintering van de markt optreedt doordat nationale voorschriften in verschillende lidstaten op verschillende wijzen worden toegepast op nieuwe diensten.

Het tempo van de veranderingen zou bepaald worden door dat van de innovatie en de

doeltreffendheid van de concurrentie. Op deze wijze zou het regelgevingskader kunnen reageren op de veranderende marktsituatie en kan een nieuwe deregulerings/reguleringsronde worden vermeden.

Deze aanpak zou in de naaste toekomst weinig veranderingen vergen en zou op doelmatige wijze kunnen leiden tot een voorspelbaar regelgevingskader voor investeringen, terwijl tegelijkertijd wordt voorkomen dat er ongerechtvaardigde hindernissen worden opgeworpen op de interne markt. Wel bestaat het risico dat bepaalde ongewenste situaties die vandaag de dag investeringen in de weg staan, blijven voortbestaan.

Het tempo en de omvang van de veranderingen zou zonder coördinatie op Europees niveau het gevaar met zich mee kunnen brengen dat er aanzienlijke nieuwe drempels tussen de lidstaten ontstaan en dat de overgang naar de informatiemaatschappij wordt vertraagd.

Optie 2: Een afzonderlijk regelgevingsmodel ontwikkelen voor nieuwe activiteiten, dat dan naast de regelgeving voor telecommunicatie en omroep zal bestaan

Dit zou betekenen dat lidstaten een categorie nieuwe diensten en activiteiten zouden definiëren die de traditionele grenzen overschrijden en daarvoor afzonderlijke regels vaststellen, althans voorzover er regels nodig zijn. Op deze wijze zou een gecoördineerde aanpak kunnen worden ontwikkeld voor veel hoogwaardige diensten die kenmerkend zijn voor de convergerende marktsituatie, doordat een nieuwe categorie van diensten wordt ingevoerd naast de bestaande regelgevingskaders voor telecommunicatie en omroep. Dit zou erop neerkomen dat scheidslijnen die op techniek of transmissiemedium zijn gebaseerd, verdwijnen, terwijl het kader voor de traditionele telecommunicatie- en omroepactiviteiten geleidelijker kan worden aangepast.

De voornaamste moeilijkheid hierbij is te bepalen wat thuishoort in de nieuwe categorie van diensten met een minder strenge regelgeving en wat aan de traditionele strengere regelgeving onderworpen blijft. Een mogelijke aanpak is bepaalde soorten diensten, zoals web-tv, Internet of voorwaardelijke-toegangssystemen te definiëren als zijnde noch telecommunicatie noch omroep. De ervaring in de telecommunicatiesector met het afbakenen van geliberaliseerde diensten uitsluitend door vast te stellen wat nog tot het monopoliegebied blijft behoren, heeft al laten zien welke moeilijkheden zo'n aanpak meebrengt.

Optie 3: Geleidelijk een nieuw regelgevingsmodel invoeren dat voor alle bestaande en nieuwe diensten zal gelden

Deze optie is de meest drastische. Zij vereist een fundamentele herijking en hervorming van de bestaande regelgevingskaders.

Dit betekent niet noodzakelijkerwijs dat er een heel pakket nieuwe wetten moet komen, maar wel dat bezien wordt hoe bestaande kaders kunnen worden aangepast teneinde de flexibiliteit te vergroten, tegenstrijdigheden weg te nemen en meer evenwicht binnen en tussen sectoren te bereiken, zonder dat dit ten koste gaat van de doelstellingen van algemeen belang. In plaats van een kader dat alleen geldt voor sommige diensten (zoals voorgesteld in optie 2), wordt er een kader ontwikkeld dat voor alle sectoren geldt.

Deze optie vereist een brede definitie van communicatiediensten, die binnen het communautaire rechtsbestel in de plaats moet komen van de categorieën telecommunicatie- en audiovisuele diensten. Het nieuwe kader moet aan de eis van evenredigheid voldoen, aangezien bij een dergelijke ruime definitie de zwaarte van de regelgeving aangepast moet worden aan de aard van de dienst en de bereikte mate van mededinging.

Deze optie lijkt wellicht al te ambitieus. Ze hoeft echter niet tot een abrupte wijziging of breuk te leiden. De aanpak kan geleidelijk gestalte krijgen, beginnend met prioritaire gebieden waar een consequente regelgevingsaanpak vereist is (bijvoorbeeld kwesties betreffende de exploitatie van of toegang tot netwerken). Een ander wezenlijk aspect van deze aanpak zou zijn dat er voldoende tijd wordt ingeruimd voor de overgang van het oude naar het nieuwe bestel.

Vraag 9: Uitgangspunten en mogelijke aanpak van de regelgeving voor convergentie

In hoofdstuk V is een aantal belangrijke uitgangspunten voor het beleid beschreven die aan de toekomstige regelgevingsopzet voor de convergerende situatie ten grondslag zouden kunnen liggen. Verder zijn drie mogelijke manieren voorgesteld om de bestaande regelgevingskaders in de verschillende sectoren aan te passen aan de hedendaagse ontwikkelingen.

(A) Welke invloed heeft convergentie op de beginselen van de toekomstige regelgeving voor de sectoren telecommunicatie, media en informatietechnologie, en zouden die beginselen aangepast moeten worden in het licht van de convergentie?

(B) Als convergentie aanpassing van de bestaande regelgevingsopzet vereist, dient die aanpassing dan:

- (i) gebaseerd te zijn op de bestaande kaders en daarop waar passend voort te bouwen, in plaats van geheel nieuwe kaders te ontwikkelen?
- (ii) te werken met een nieuw kader voor veel on line- en interactieve diensten, naast de kaders die er al zijn voor de traditionele telecommunicatie- en omroepactiviteiten? of
- (iii) gericht te zijn op het ontwikkelen van één samenhangend kader met een regelgevingsaanpak die voor alle drie de sectoren soortgelijk is?

V.3 Tijdschema voor toekomstige actie

Voor de vervolgactiviteiten is het onderstaande globale schema voorzien:

- Een openbare raadplegingsperiode van vijf maanden (december 1997 tot en met april 1998).
- Een verslag van deze openbare raadpleging zal in juni 1998 gereed zijn.
- In het tweede kwartaal van 1998 nemen de Raad en het Europees Parlement naar verwachting resoluties over deze materie aan.
- Uitgaande van deze resoluties zou de Commissie eind 1998 een Actieplan Convergentie gereed kunnen hebben.
- Het reeds aangekondigde telecommunicatieonderzoek wordt in 1999 uitgevoerd.

Tussen deze mijlpalen door speelt zich een aantal belangrijke activiteiten op mediagebied af. De Oreja-Groep van vooraanstaande deskundigen op audiovisueel gebied is

bijeengekomen; hun rapportage wordt in september 1998 verwacht. Een grote conferentie over dit thema is gepland voor april 1998 in Birmingham, onder gezamenlijke auspiciën van het Britse voorzitterschap en de Commissie.

V.4 Slotwoord

In dit Groenboek is het verschijnsel van convergentie geanalyseerd en is nagegaan wat de implicaties hiervan kunnen zijn voor de bestaande regelgevingskaders voor de sectoren telecommunicatie, media en informatie-technologie.

De implicaties van deze ontwikkelingen zijn verreikend. Bij convergentie gaat het niet zozeer om techniek als wel om diensten, nieuwe manieren van zakendoen en wisselwerkingen met de samenleving. De in dit Groenboek beschreven veranderingen zouden de kwaliteit van het bestaan van de Europese burger aanzienlijk kunnen verhogen, kunnen bijdragen tot de integratie van de regio's aan de rand van de Unie met de meer centraal gelegen economieën en het bedrijfsleven in staat kunnen stellen effectiever te concurreren op de nationale en wereldmarkten.

De opkomst van nieuwe en de ontwikkeling van bestaande diensten resulteren naar verwachting in uitbreiding van de totale informatiemarkt, openen nieuwe communicatiewegen naar de burger en bieden ruimte aan het rijke culturele erfgoed, het innovatievermogen en de scheppende krachten van Europa.

Het wereldwijde karakter van de hedendaagse communicatieplatforms, met name Internet, levert een sleutel die de deur naar de verdere integratie van de wereldeconomie zal openen. Dit biedt nieuwe kansen en uitdagingen niet alleen voor de Europese Unie maar ook voor onze burens in Midden- en Oost-Europa, het Middellandse-Zeegebied en, in nog groter verband, de ontwikkelingslanden. Tegelijkertijd maken de bescheiden kosten van een site op het World Wide Web het ook voor kleine bedrijven mogelijk zich regionaal en wereldwijd te presenteren, terwijl de consument profijt kan hebben van het ruimere aanbod aan goederen en diensten. Mondialisering wordt zonder twijfel een centraal thema in de toekomstige economische ontwikkeling - de situatie in Europa wijkt wat dat betreft niet af van de ontwikkelingen die overal elders op de wereld waarneembaar zijn.

Als Europa deze verschuivingen kan benutten om een situatie te creëren waarbinnen het veranderingsproces niet geremd maar integendeel bevorderd wordt, scheppen we daarmee een sterke stimulans voor nieuwe banen, uitbreiding van de keuze voor de

consument en bevordering van de culturele verscheidenheid. Slaagt Europa daarentegen niet of niet snel genoeg in die opzet, dan bestaat er een reëel gevaar dat onze bedrijven en burgers genoeg moeten nemen met de B-wegen van een informatierevolutie die overal ter wereld door bedrijfsleven, consumenten en overheden wordt aangegrepen om de eigen positie te versterken.

Het betreft hier een ingewikkelde materie die veel discussie vereist voordat nieuwe communautaire initiatieven voorgesteld kunnen worden. Het doel van dit Groenboek is over het onderwerp zo'n discussie op gang te brengen en alle belanghebbende partijen worden uitgenodigd eraan deel te nemen. We hopen dat deze discussie diepgaand en verreikend zal zijn. De uitkomsten van deze openbare raadpleging worden in juni 1998 gepubliceerd in een mededeling van de Commissie.

Dit Groenboek vormt een stap op de weg naar het benutten van convergentie bij de sociale en economische ontwikkeling van Europa. De in juni te publiceren mededeling met de uitkomsten van de openbare raadpleging zal het Europees Parlement, de Raad van Ministers, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's in staat stellen politieke besluiten te nemen en duidelijke doelstellingen voor het toekomstige beleid te bepalen.

In de beleidsontwikkeling van de Europese Unie op communicatiegebied geeft dit Groenboek de aanzet tot een nieuwe fase; het vormt een van de hoekstenen van het brede kader dat de ontwikkeling van de informatiemaatschappij moet gaan ondersteunen. Het fundament wordt hierbij geleverd door de bestaande kaders voor telecommunicatie (voortgekomen uit het zo belangrijke Groenboek over telecommunicatie uit 1987⁶⁶ en voor de media (voortgekomen uit diverse wetgevingsinitiatieven van de Gemeenschap). Dit Groenboek bouwt voort op die verworvenheden en biedt alle belanghebbenden de gelegenheid hun mening te geven over de toekomstige vorm van de regelgeving voor de bij convergentie betrokken sectoren op de geliberaliseerde communicatiemarkt die ons na 1998 te wachten staat.

Deze eerste stap is bedoeld als wegbereiding voor de ontwikkeling van een passend regelgevingskader, dat het mogelijk moet gaan maken ten volle profijt te trekken van de kansen die de informatiemaatschappij Europa en zijn burgers bij de aanvang van de 21ste eeuw biedt.

⁶⁶ COM(87) 290 def.

BIJLAGE **Huidige regelgeving**

In deze bijlage is de regelgevingssituatie beschreven zoals die nu binnen de Europese Unie geldt voor de telecommunicatie- en de mediasector, waarbij opgemerkt zij dat voor het informatietechnologieveld geen regelgeving bestaat.

De telecommunicatieregelgeving op de weg naar totale liberalisering

Een duidelijk kader voor effectieve concurrentie binnen de gehele Europese Gemeenschap is nu ontwikkeld en de omzetting in nationale wetgeving verkeert in een vergevorderd stadium. De overgang van monopolieposities naar vrije concurrentie, die vanaf 1998 een feit moet zijn, gaat gepaard met een fundamentele herziening van de regelgeving in de telecommunicatiesector. Er zijn bijvoorbeeld regels overeengekomen met de termijnen waarbinnen de verschillende liberaliseringsstadia voltooid moeten zijn, evenals belangrijke aspecten die in alle nationale regelgevingskaders gelijkluidend moeten zijn ten aanzien van punten als:

- voorwaarden voor toegang tot de markt (bijvoorbeeld gemeenschappelijke regels voor vergunningen, procedures, termijnen en voorwaarden voor gegadigden);
- instandhouding van diensten van algemeen belang (bijvoorbeeld een kader dat de levering van universele diensten waarborgt en aangeeft wat de rechten van de consument zijn met betrekking tot bijvoorbeeld spraaktelefonie; en regels voor de bescherming van gegevens en privacy);
- interconnectie en interoperabiliteit van diensten en netwerken alsook een eerlijke toewijzing van schaarse middelen (bijvoorbeeld nummerbereiken en frequentiebanden).

Een fundamenteel uitgangspunt was hierbij de eis de regelgeving te beperken tot het minimum dat nodig is om het algemeen belang veilig te stellen en nieuwe gegadigden een effectieve toegang tot en concurrerende uitgangspositie op de markt te bieden.

Het zwaartepunt van het regelgevingskader voor de telecommunicatiesector ligt bij de regels aangaande netwerken en het dienstenaanbod (waaronder aspecten verband houdend met het algemeen belang) en niet bij de inhoud die via die netten wordt getransporteerd. De bestaande regelgeving binnen de gemeenschappelijke

telecommunicatiemarkt is met name gericht op drie hoofddoelen:

- het wegnemen van hindernissen die binnen de interne markt investeringen en innovaties in de weg zouden kunnen staan;
- voorwaarden scheppen die de ontwikkeling van pan-Europese netwerken en diensten bevorderen;
- het handhaven van een vastgesteld niveau van de gebruikersdiensten.

De WTO/GATS-overeenkomst over basis-telecommunicatiediensten, die op 15 februari 1997 is gesloten, is volledig in overeenstemming met het regelgevingskader van de EU voor deze sector. Dat geldt niet alleen voor de data die zijn vastgesteld voor de liberalisering, maar ook voor de beginselen die ten grondslag liggen aan de regelgeving. De overeenkomst heeft geen betrekking op omroepactiviteiten en is uitsluitend van toepassing op telecommunicatie(transport)-diensten. "Inhoud"⁶⁷ die via telecommunicatiediensten kan worden overgebracht, valt niet onder de overeenkomst.

Regelgeving in de audiovisuele sector

Op communautair niveau heeft de huidige regelgeving op audiovisueel gebied het vrije verkeer van diensten ten doel, in overeenstemming met Artikel 59 van het Verdrag. Het is een voorbeeld van de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, dat inhoudt dat alleen gemeenschappelijke wetgeving wordt ingevoerd als dat absoluut noodzakelijk is om een in het Verdrag vastgelegde doelstelling te bereiken. De nationale regelgevingen zijn op elkaar afgestemd voorzover dat nodig is om belemmeringen ten gevolge van onderlinge discrepanties weg te nemen en dit in het algemeen belang is.

In het verleden heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat, omdat er geen harmonisatie op communautair niveau bestaat, lidstaten hun nationale regels ook kunnen opleggen op dienstenleveranciers uit andere lidstaten, mits die regels het nationale algemeen belang

⁶⁷ De verplichtingen van de EU in het kader van het GATS met betrekking tot basis telecommunicatiediensten hebben geen betrekking op de economische activiteit die bestaat uit het leveren van inhoud die voor het transport is aangewezen op telecommunicatie. Op deze levering van inhoud zijn de specifieke voorschriften van toepassing die de EG heeft vastgesteld voor andere relevante sectoren. De EG is geen GATS-verplichtingen aangegaan inzake audiovisuele/omroepdiensten. Met het oog op de bescherming van culturele waarden gelden ten aanzien van audiovisuele diensten ook enkele uitzonderingen op het beginsel van meestbegunstigde naties.

beogen en in verhouding staan tot dat belang⁶⁸. Deze jurisprudentie heeft geleid tot aanvaarding van het voornaamste communautaire instrument op dit gebied, de richtlijn *Televisie zonder grenzen*, die de nationale regelingen op een aantal terreinen verband houdend met omroepdiensten (jurisdictiecriteria, reclame, sponsoring, telewinkelen, bescherming van minderjarigen, openbare orde, recht van weerwoord, bevordering van Europese programma's) coördineert.

Deze richtlijn is gebaseerd op het beginsel dat het gezag over een omroeporganisatie berust bij het "land van vestiging". Deze opzet heeft inmiddels zijn bruikbaarheid in de omroepwereld bewezen⁶⁹. Onlangs is een aanvullende richtlijn⁷⁰ aangenomen bij de oorspronkelijk uit 1989 daterende tekst, teneinde het wettelijke kader in lijn te brengen met de ontwikkelingen op audiovisueel gebied. Deze nieuwe richtlijn moet uiterlijk eind 1998 zijn omgezet in nationale wetgeving - de Commissie zal erop toezien dat de lidstaten zich er strikt aan houden.

Ook in de gewijzigde tekst is een aantal zaken overgelaten aan de lidstaten zelf. Eén daarvan is het vergunningstelsel, waarvan men meende dat verschillen op dit punt het goede functioneren van de interne markt, bijvoorbeeld het vrije verkeer van televisie-uitzendingen, niet in de weg zouden staan. De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat omroeporganisaties binnen hun grenzen voldoen aan de in de Richtlijn vastgelegde minimumregels, maar ze mogen [overeenkomstig Artikel 189, lid 3, van het Verdrag] zelf beslissen hoe aan zulke verplichtingen op nationaal niveau moet worden voldaan.

Deels ter aanvulling van de richtlijn *Televisie zonder grenzen* zijn nog twee acties ondernomen, gericht op verduidelijking van juridische aspecten van het "Europese audiovisuele landschap". In 1993 heeft de Raad een richtlijn aangenomen over de coördinatie van bepaalde regels aangaande auteursrecht en naburige rechten in het geval van satellietomroep en doorgifte via de kabel⁷¹, en recentelijk heeft de Commissie een richtlijn over de rechtsbescherming van voorwaardelijke-toegangsdiensten voorgesteld⁷².

Afgezien van de bovengenoemde communautaire initiatieven heeft de regelgeving op audiovisueel gebied voornamelijk een nationaal karakter. De regels die voor audiovisuele diensten gelden, zijn in het algemeen hetzij verplichtingen (bijvoorbeeld die van een evenwichtige programmering), hetzij verboden (bijvoorbeeld op bepaalde soorten programmamateriaal, zoals materiaal dat aanspoort tot rassenhaat). Eventuele verplichtingen worden in de praktijk veelal gedragen door de traditionele publieke omroepen, al verschilt deze situatie enigszins van land tot land. De bestaande regelgeving is deels gebaseerd op de hoge penetratiegraad van televisie. Het is duidelijk dat de regelgeving moet voldoen aan het beginsel van evenredigheid en in een digitaal tijdperk moet zij met de tijd meegaan. In de praktijk gebeurt dat ook. Dit betekent dat voor satelliettelevisie of betaaltelevisie via de kabel in het algemeen een wat lichter regime passend zou kunnen zijn dan dat voor de kosteloze televisie-uitzendingen via de ether - het medium met de hoogste penetratiegraad.

Uitgeverij- en IT-sector

De uitgeversbranche werkt met minder sectorspecifieke regels dan de telecomunicatie- en de audiovisuele en omroepsector. Bovendien legt de regelgeving nieuwe deelnemers minder in de weg in de vorm van officiële vergunningen, hoewel er ook voor deze sector strenge regels gelden.

Diverse eisen die te maken hebben met het veiligstellen van het algemeen belang gelden voor zowel omroep als uitgeverij (en in het bijzonder de pers). Voorbeelden hiervan zijn regels aangaande pluraliteit, buitenlands eigendom en recht van weerwoord. De naleving van deze beginselen wordt in de uitgeverijsector echter vooral gewaarborgd door zelfregulering, namelijk controle door "eigen" instanties, zoals raden voor de pers of gedragscodes, terwijl de regelgevende instanties op het gebied van de omroep grotere bevoegdheden hebben. Verder gelden veel regels met betrekking tot goede zeden, reclame, laster, privacy, bescherming van de intellectuele eigendom en toegang tot overheidsdocumenten ook voor de uitgeverijsector.

In de informatietechnologie- en programmatuurbranche bestaat van meet af aan nog minder sectorspecifieke regelgeving, al geldt ook hier een aantal horizontale regels ten aanzien van exportvergunningen, elektromagnetische interferentie, consumentenbescherming en de algemene beginselen van vrije concurrentie.

⁶⁸ Zaak nr. C52/97 van 18/3/80 Procureur des Konings tegen Marc J.V.C. Debaeve.

⁶⁹ Zie "hettweede verslag over de toepassing van Richtlijn 89/552/EEG", COM (97)523 def. van 24.10.1997.

⁷⁰ Richtlijn 97/36/EG tot wijziging van Richtlijn 89/552/EEG, de Richtlijn "Televisie zonder grenzen", van 30.6.97, PB L 202, 30.7.97, bl. 60.

⁷¹ 93/83/EG, PB L 248, 1.10.1993.

⁷² COM (97) 356 def. van 9.7.1997

Internet wordt meer gezien als verbonden met de informaticasector dan met de telecommunicatie waarvan ze de infrastructuur gebruikt. Terwijl het net waarover veel van het Internet-verkeer plaatsvindt, aan gedetailleerde regels is onderworpen, zijn de opzet, het beheer en de toewijzing van middelen binnen Internet vooral een zaak van bedrijfsleven en gebruikers. De Gemeenschap heeft initiatieven van die zijde om schadelijke en illegale inhoud van Internet (en meer in het algemeen de media) te weren, actief ondersteund⁷³.

Mogelijk komt er verandering in deze situatie, met name op essentiële punten als naamgeving en adressering, maar tot dusver is er weinig sectorspecifieke regelgeving met betrekking tot Internet in Europa⁷⁴.

⁷³ Op. cit. voetnoot 28, zie Groenboek over de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid in de context van de audiovisuele en informatiediensten, COM (96) 483, 16.10.1997, en Mededeling over illegale en schadelijke inhoud op het Internet, COM(96) 487, 16.10.1997.

⁷⁴ Dit staat in tegenstelling tot de aanpak in Singapore, Vietnam of China, waar beperkingen zijn opgelegd.

ISSN 0254-1513

COM(97) 623 def.

DOCUMENTEN

NL

04 05 15 16

Catalogusnummer : CB-CO-97-701-NL-C

ISBN 92-78-28998-1

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

L-2985 Luxemburg