



# Beleidsbrief Convergentie: de consument aan het roer in veranderende markten voor ICT, telecommunicatie en audiovisuele media



Ministerie van Economische Zaken

**Beleidsbrief Convergentie:**

**de consument aan het roer in veranderende markten voor ICT,  
telecommunicatie en audiovisuele media.**



## Inhoudsopgave

1	Inleiding .....	5
2	De betekenis van convergentie .....	5
3	Kansen en bedreigingen van convergentie.....	6
4	Internationale en Europese context .....	8
5	Overzicht van acties .....	9
6	Samenhang met andere beleidsinitiatieven .....	13
	BIJLAGE .....	15
	PIJLER I: Convergentie en de markt voor toegang tot internet, telefonie en omroep.....	17
	Beleidsdoelen op de markt voor toegang tot internet, telefonie en omroep .....	18
	Beleidsdoel: een efficiënt werkende markt .....	19
	1. Overstappen naar een andere dienstenaanbieder .....	19
	2. Een transparant dienstenaanbod.....	20
	3. Toetredingsbelemmeringen en concurrentiebeperkend gedrag .....	21
	4. Innovatieprikkel voor dienstenaanbieders.....	25
	Beleidsdoel: Waarborgen van publieke belangen .....	26
	1. Garanderen van een minimum en betaalbaar aanbod .....	27
	2. Garanderen van bereikbaarheid .....	28
	3. Waarborgen van continuïteit .....	28
	PIJLER II: Convergentie en innovatie in productie en distributie van multimediatoeepassingen .....	31
	Beleidsdoel: optimale prikkels voor innovatie .....	34
	1. Gebruik, beheer en bescherming van intellectuele eigendomsrechten.....	34
	2. Goede positionering van de prosumant als prikkel voor innovatie.....	39



## **Beleidsbrief Convergentie: de consument aan het roer in veranderende markten voor ICT, telecommunicatie en audiovisuele media.**

### **1 Inleiding**

Convergentie wordt gezien als hét sleutelwoord voor de huidige ontwikkelingen in het ICT-, telecommunicatie- en medialandschap en in voorspellingen over de toekomst van elektronische communicatienetwerken en -diensten. Wat begon met het verzenden van kale tekstberichten via de eerste e-mailprogramma's en als SMS, heeft zich inmiddels ontwikkeld tot een gevarieerd aanbod van interactieve en multimediale communicatievormen. Steeds meer mensen beschikken over de mogelijkheden om zelf allerlei soorten content zoals sms, foto en video te maken en verspreiden. Dit proces is een voorbeeld van convergentie. Convergentie kent verschillende dimensies. Er is convergentie van infrastructures (telefoonnetwerk, kabel, mobiele netwerken) van apparatuur (telefoon, mp3-speler, navigatie, agenda, camera, radio) en van inhoud (film, muziek, gaming, tv-programma's. Hierdoor treden veranderingen op in de productie, distributie en het gebruik van (media) diensten. In deze brief wordt met convergentie het volgende bedoeld:

**Convergentie:** het naar elkaar toegroeien van de sectoren ICT, telecommunicatie en audiovisuele diensten en inhoud, gekenmerkt door het feit dat vergelijkbare diensten te ontvangen zijn via verschillende vaste of draadloze distributienetwerken en toegankelijk zijn via verschillende multifunctionele apparaten. Diensten zijn in toenemende mate interactief. De inhoud van diensten is vaak een combinatie van beeld, geluid en tekst.

### **2 De betekenis van convergentie**

Convergentie is een autonome ontwikkeling waarbij de eigenschappen van voorheen gescheiden communicatienetwerken en de inhoud die daarover verspreid wordt, steeds meer op elkaar gaan lijken. Digitalisering en het Internet Protocol maken netwerken die voorheen toegesneden waren op één type dienst nu geschikt voor data, spraak, geluid, beeld en combinaties daarvan. Diensten zoals televisie, radio, internet en telefonie kunnen op digitale wijze worden gedistribueerd over het ADSL-netwerk, over de kabelnetwerken, over glasvezelnetwerken en over breedbandige mobiele netwerken.

Vaste en mobiele netwerken zijn steeds meer uitwisselbaar en kunnen steeds vaker dezelfde diensten distribueren. Dezelfde inhoud, bijvoorbeeld games, muziek, film of nieuws, kan via alle netwerken ontvangen worden en is steeds minder gebonden aan één specifiek platform. Marktpartijen begeven zich als gevolg hiervan steeds vaker op elkaars traditionele markten. Dat heeft grote gevolgen: de telecommunicatiesector die

traditioneel gekenmerkt werd door relatieve stabiliteit, en monopolieposities, ontwikkelt zich tot een sector met meer verandering en toenemende concurrentie, omdat bedrijven elkaars markt betreden. De traditionele telefoniebedrijven gaan zich ook begeven op de markt voor televisie en video. Kabelmaatschappijen hebben op hun beurt eigen telefonie- en internetdiensten. Daarnaast levert een groeiend aantal aanbieders telefonie en tv-diensten via internet (bijvoorbeeld Skype en Joost). De markt kent inmiddels een veel grotere openheid voor dienstenleveranciers. De toetredingsdrempels blijven hoog omdat aan de aanleg van netwerken nog altijd forse kosten verbonden zijn.

In de audiovisuele mediasector richten steeds minder bedrijven zich nog op één product of dienst: oorspronkelijk televisiebedrijven gaan ook radio maken en richten zich op online video; traditionele uitgeverijen richten zich naast print op de productie van televisieprogramma's, video's en (serious) games. De mogelijkheden van de diverse platforms worden optimaal benut door multimediale en crossmediale diensten die in de markt worden gezet<sup>1</sup>.

Convergentie leidt niet alleen aan de aanbodkant maar ook aan de vraagkant tot veranderingen. Waar consumentenelektronica voorheen geschikt was voor de ontvangst van één dienst via één netwerk (een telefoon, een televisie, een radio), is een apparaat nu geschikt voor meerdere netwerken en meerdere diensten. Een goed voorbeeld hiervan is de mobiele telefoon, die ook functioneert als radio, mp3-speler, televisiescherm en internetbrowser. Consumenten kunnen daardoor inmiddels veel verschillende diensten ontvangen op nagenoeg iedere plaats en tijdstip en met het apparaat van hun keuze. En zij kunnen de (al dan niet zelfgemaakte) inhoud gemakkelijk delen via digitale netwerken.

### **3 Kansen en bedreigingen van convergentie**

Convergentie leidt tot nieuwe vragen over de concurrentieverhoudingen tussen netwerkaanbieders maar ook tussen netwerk- en dienstenaanbieders. Binnen de traditionele waardeketens voor productie en distributie van (audiovisuele) diensten vinden verschuivingen plaats. Contentproducerende partijen verkennen mogelijkheden om hun producten en diensten rechtstreeks aan consumenten aan te bieden, zonder tussenkomst van bestaande distributeurs. Sommige distributeurs bekijken of het rendabel is om zelf content te produceren of rechten op content te verwerven. Al deze verschuivingen en ontwikkelingen hebben gevolgen voor de concurrentie. Afspraken over intellectuele eigendomsrechten zijn daarbij van groot belang voor iedereen die zich op een telecommunicatie- of mediamarkt wil begeven met audiovisuele diensten.

---

<sup>1</sup> Multimedia staat voor toepassingen waarin verschillende media zoals geluid, beeld (foto en/of video) en andere informatie (tekst, data) worden gebruikt. De term crossmediaal wordt meestal gebruikt voor de slimme inzet van meerdere distributiekkanalen ter versterking van een product of een merk, waarbij de verschillende media deel uitmaken van één verhaal.

Internetbedrijven als Google, YouTube en Hyves zijn toegetreden tot de markten voor media en communicatie en vergroten de marktdynamiek. Zij werken met nieuwe businessmodellen en lijken zeer goed aan te voelen wat de consument verwacht. Bestaande telecommunicatie- en mediapartijen zoeken dan ook graag samenwerking met deze spelers. Die maken op hun beurt graag gebruik van de producten, diensten en/of klantenbestanden van de gevestigde spelers.

Consumenten maken gretig gebruik van de nieuwe multimediale mogelijkheden en zijn daarmee een katalysator voor de marktveranderingen. Naast gebruik maken van aanbod van professionele aanbieders, krijgen consumenten ook steeds meer mogelijkheden om hun eigen 'producten' aan te bieden en te verspreiden. Dat kan zowel voor een klein besloten publiek van vrienden en familie (bijv. een on-line fotoalbum) als algemeen toegankelijk (bijv. filmpjes op YouTube). Dit verschijnsel wordt aangeduid als *user generated content* en de verandering van consument naar *prosument*<sup>2</sup>.

Bedrijven krijgen daarmee de kans om deze 'producerende consumenten' direct te betrekken bij het ontwikkelen en testen van nieuwe producten en diensten (zgn. *crowd-sourcing, co-creation*). Nederland is door zijn goede ICT-infrastructuur en brede groep actieve gebruikers een goed 'testlaboratorium' voor internationale bedrijven die hier meer mee willen doen.

Convergentie kan ook bijdragen aan het vergroten van de culturele diversiteit. Door de sterk toegenomen distributiemogelijkheden zijn artiesten met een traditioneel kleine doelgroep in staat deze doelgroep via nieuwe en goedkopere kanalen te bereiken.

Het nieuwe gebruikersgedrag zet de huidige businessmodellen van de contentproducenten onder druk. Productie en distributie van content was lange tijd uitsluitend voorbehouden aan kapitaalkrachtige partijen zoals uitgeverijen, platenmaatschappijen, omroepen, filmproducenten en distributeurs. Hun businessmodellen zijn veelal aanbodgericht. Door groeiende mogelijkheden van infrastructuur (snelheid en stabiliteit), apparatuur en software (goedkope en 'open source' publicatiemogelijkheden) wordt het ook voor andere partijen mogelijk zich op de markt voor productie en distributie te begeven. Het verdienmodel, dat uitgaat van hoge investeringen in productie en gecontroleerde distributie zal de komende jaren onder invloed hiervan de nodige veranderingen kunnen ondergaan. Het handhaven intellectuele eigendomsrechten blijft daarmee onverminderd van belang. In de brieven die het Kabinet recent aan uw Kamer heeft gestuurd zijn actuele vraagstukken op dit gebied aan de orde geweest.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Onderzoeksrapport Business requirements and potential bottlenecks for successful new citizen media applications, TNO-ICT, 2007.

<sup>3</sup> Kamerstukken 2006-2007, 24095, nr. 209 en Kamerstukken 2007-2008, 28684, nr. 133



**Samenvattend** kan gesteld worden dat door convergentie de traditionele marktverhoudingen veranderen. Dat geldt zowel voor de infrastructuur als voor content en diensten zelf. In convergerende markten zullen consumenten voor het afnemen van diensten steeds meer kijken naar de toegevoegde waarde van die diensten zelf en steeds minder naar de infrastructuur waarover ze worden getransporteerd. Dit brengt nieuwe vraagstukken met zich mee voor de concurrentieverhoudingen op de markt voor toegang tot infrastructuur. Dat de consument voortaan beschikt over multifunctionele apparatuur die geschikt is om meerdere diensten te ontvangen en digitale content zelf te reproduceren en te distribueren, levert zowel kansen als bedreigingen op. Het veranderend consumentengedrag geeft een prikkel tot innovatie in sectoren die met hun huidige business- en verdienmodellen van oorsprong gewend zijn aanbodgestuurde diensten in de markt te zetten.

#### **4 Internationale en Europese context**

Convergentie kent een sterk internationale context. De Nederlandse overheid heeft daarbij te maken met internationale en Europese kaders. Deze bepalen in belangrijke mate de beleidsruimte op nationaal niveau. De huidige regelgevende kaders van de Europese Unie voor elektronische communicatie en voor audiovisuele mediadiensten onderkennen het belang van convergentie van netwerken en diensten. Beide regelgevende kaders benadrukken de behoefte aan een concurrerende en innovatieve omgeving.

Er wordt momenteel binnen de Europese Commissie gewerkt aan een nieuw regelgevend kader voor elektronische communicatie<sup>4</sup>. Het Kabinet vindt het belangrijk dat daarbij voldoende rekening wordt gehouden met verschillen in nationale omstandigheden en dat flexibiliteit wordt behouden om goed in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen zodat innovatie en economische groei worden bevorderd. De nieuwe Europese richtlijn voor audiovisuele mediadiensten is inmiddels in werking getreden<sup>5</sup>. Met deze richtlijn kan de audiovisuele sector o.a. inspelen op de als gevolg van convergentie veranderende kijkgewoonten. De richtlijn waarborgt dat de gemoderniseerde regels alle audiovisuele mediadiensten bestrijken, ongeacht de gebruikte transmissietechnologie – van traditionele Tv-uitzendingen tot de nieuwe diensten van het type televisie op verzoek. Hierdoor kan de sector in de toekomst beter concurreren. De richtlijn moet eind 2009 in Nederlandse regelgeving geïmplementeerd zijn.

---

<sup>4</sup> Mededeling van de Commissie van 29 juni 2006: Review of the EU Regulatory Framework for electronic communications networks and services, COM(2006) 334 final

<sup>5</sup> Richtlijn 2007/65/EG betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisieomroepactiviteiten, PB L332/28 van 18-12-07.

De Commissie werkt tevens aan een voorstel voor een aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad inzake creatieve content online<sup>6</sup>. Daarin komen naar verwachting onderwerpen als transparantie en interoperabiliteit van Digital Rights Management technologie, stimulering van innovatieve licentieregelingen op het gebied van audiovisuele werken alsmede legaal dienstenaanbod en piraterij aan de orde.

Daarnaast zijn ook de internationale verdragen en Europese richtlijnen voor het juridisch kader voor auteursrechten en naburige rechten belangrijk. Dit kader is immers een belangrijke pijler voor zowel het innovatie- als het cultuurbeleid in de audiovisuele en creatieve sector.

## 5 Overzicht van acties

Convergentie is in de eerste plaats een ontwikkeling die autonoom plaatsvindt: marktpartijen, consumenten en overheden worden ermee geconfronteerd en worden 'gedwongen' hun positie te bepalen. Het Kabinet ziet de rol van de overheid in convergerende markten van ICT, telecommunicatie en audiovisuele media dan ook voornamelijk in het creëren van de juiste randvoorwaarden en het wegnemen van belemmeringen om consumenten en bedrijven in staat te stellen de kansen die convergentie biedt te verzilveren.

Om maximaal te kunnen profiteren van de kansen die convergentie biedt moeten consumenten gemakkelijk toegang hebben tot de infrastructuren waarlangs multimediadiensten worden verspreid. Tegelijkertijd moeten ook de markten voor productie en distributie van deze diensten goed functioneren, zodat nieuwe diensten met toegevoegde waarde voor de consument worden ontwikkeld. De gevolgen van convergentie voor de markt en voor consumenten en eventuele overheidsacties die daaruit voortvloeien zijn daarom in de bijlage uitgewerkt langs twee pijlers: 'Convergentie en de markt voor toegang tot internet, telefonie en omroep' en 'Convergentie en innovatie op markten voor productie en distributie van multimediale toepassingen'.

De meeste van deze acties betreffen bestaand beleid – de Kamer is reeds geïnformeerd over deze beleidsinitiatieven. Nog niet eerder toegezegde beleidsinitiatieven worden hieronder toegelicht. Daarna volgt een overzicht van alle acties, zowel bestaande als nieuwe.

### *Netneutraliteit: Open toegang van consumenten tot diensten*

Het huidige beleid voor de sector elektronische communicatie houdt al langere tijd rekening met de effecten van convergentie. Zo is in de Telecommunicatiewet de open toegang tot fysieke infrastructuren geregeld zodat nieuwe partijen kunnen toetreden en uitsluiting door infrastructuurbezitters wordt ingeperkt. Door convergentie is nu een

---

<sup>6</sup> Zie ook de Mededeling inzake creatieve content inhoud in de interne markt, COM(2007)836

nieuw vraagstuk ontstaan omtrent de positie van aanbieders van toegang. Deze partijen zouden hun positie kunnen gebruiken om content en diensten van concurrenten te blokkeren of discrimineren. De vrees is dat hierdoor 'netneutraliteit' in het geding komt, waardoor open toegang tot diensten en content wordt belemmerd. Dit hoeft vanuit marktwerkingperspectief niet direct een reden te zijn tot ingrijpen zolang toegangverleners transparant zijn over het beleid dat zij voeren op dit punt, en zolang consumenten gemakkelijk kunnen overstappen naar concurrenten. Het Kabinet start een onderzoek naar de transparantie inzake het al dan niet blokkeren of discrimineren van content en diensten. Tevens onderzoekt het Kabinet of en welke verdere maatregelen nodig zijn, in het geval netneutraliteit ernstig wordt geschaad. Overigens wordt het debat over netneutraliteit niet alleen vanuit marktwerkingperspectief gevoerd. Momenteel vindt discussie plaats over de verantwoordelijkheid van internetaanbieders bij de bestrijding van cybercrime op internet. In dat verband wordt ook gesproken over de mogelijkheden tot blokkeren en filteren van onrechtmatige content. De Kamer is hierover apart geïnformeerd.<sup>7</sup>

#### *Innovatie in markten voor productie en distributie van content*

Als gevolg van convergentie en digitalisering zijn de markten voor productie en distributie van audiovisuele content volop in beweging. Innovatie en mededinging in deze markten wordt mede gedreven door de manier waarop intellectuele eigendomsrechten worden uitgeoefend en gehandhaafd. Het Kabinet zal daarom in het reeds toegezegde onderzoek naar de wisselwerking tussen het mededingingsrecht en het auteursrecht specifiek aandacht besteden aan de audiovisuele sector. Het verzilveren van innovatiekansen hangt mede af van de mate waarin content-producenten en -distributeurs erin slagen afspraken over gebruik van auteursrechten te maken. Door de vele manieren waarop content vermarkt kan worden vraagt dit om flexibiliteit in het beheer van rechten. Het Kabinet blijft daarom initiatieven, zoals de Creative Commons licenties die deze flexibiliteit beogen, ondersteunen.

#### *Benutting van innovatiepotentieel van consumenten*

De activiteiten van prosumenten zorgen voor veel dynamiek in de audiovisuele media-, de ICT- en de telecomsector. De 'economie van actieve participatie', ook wel open innovatie, "co-creation" of "crowdsourcing" genoemd, heeft gevolgen voor het bedrijfsleven, ook buiten deze sectoren. Dit type innovatie kan een waardevolle aanvulling zijn op 'ouderwetse' productinnovatie: het bedrijfsleven kan de veranderende rol van de eindgebruiker te gelde maken. Het Kabinet zal verkennen of innovatie waarbij consumenten direct betrokken worden extra gestimuleerd kan en moet worden en op welke manier dit het meest effectief kan worden ingevuld, mede naar voorbeeld van vergelijkbare programma's in het buitenland zoals in Denemarken.

---

<sup>7</sup> Kamerstukken 2007-2008, 28684, nr. 133

## OVERZICHT VAN ACTIES

<i>Actie</i>	<i>Typering</i>	<i>Wie</i>	<i>Gereed op</i>
<b>PIJLER 1</b>			
<b>Wegnemen van overstapdrempels voor de consument</b>			
1. Het Kabinet regelt dat een consument na afloop van een abonnement van een telecom- of programmadienst voor bepaalde tijd, altijd binnen een maand kan opzeggen. Zo wordt stilzwijgende verlenging van contracten wettelijk beperkt.	Kamerstukken EK 30661 A	EZ	Wetgeving na instemming Eerste Kamer medio 2008 effectief
2. Met de CEO's van aanbieders zijn afspraken gemaakt om het wisselen van aanbieder te vereenvoudigen voor consumenten. Vanaf eind 2008 kan de nieuwe aanbieder de overstap voor consumenten regelen.	Lopende zelfregulering	EZ	Eind 2008
3. Het Kabinet blijft overstapdrempels volgen zal er scherp op toezien dat ook bij bundeling van diensten overstap soepel verloopt en keuzevrijheid niet meer dan evenredig wordt aangetast.	Doorlopend volgen	EZ	Voortdurend
<b>Bevorderen van een transparant dienstenaanbod voor de consument</b>			
4. Het Kabinet beziet of de wettelijk vastgelegde indicatoren ten behoeve van transparantie van de kwaliteit van vaste telefonie aanvulling verdienen om deze beter van toepassing te laten zijn op internettelefonie (VoIP), zodat kwaliteitsvergelijkingen van VoIP diensten effectiever worden. Dergelijke indicatoren zouden ook nuttig kunnen zijn voor andere deelmarkten, zoals mobiele telefonie.	Lopend onderzoek	EZ	Begin 2009
5. Het Kabinet onderzoekt samen met vertegenwoordigers van aanbieders, vergelijkingswebsites en consumentenorganisaties mogelijkheden om informatietransparantie van tariefplannen (mobiele telefonie, internet) te verbeteren.	Lopend overleg met marktpartijen	EZ	Eind 2008
<b>Wegnemen van toetredingsdrempels en concurrentiebeperkingen in de markt</b>			
6. Het Kabinet onderzoekt de mogelijkheden tot vergroten van transparantie in het beleid dat aanbieders hebben ten aanzien van netneutraliteit. Het moet voor de consument helder zijn welke content en diensten zij blokkeren dan wel discrimineren.	Nieuw onderzoek wordt opgestart	EZ	Eind 2008
7. Om zich voor te bereiden op marktsituaties waarin netneutraliteit ernstig wordt geschaad, zal het Kabinet (indien uit onderzoek nodig blijkt) zich inspannen om onder het Europese 'New Regulatory Framework' te garanderen dat de bepalingen rondom toegang en interconnectie zo kunnen worden toegepast dat toekomstige problemen rondom blokkering en discriminatie van content en diensten vanuit marktwerking-perspectief kunnen worden aangepakt.	Nieuw onderzoek wordt opgestart	EZ	Eind 2008

<b>Garanderen van een minimum en betaalbaar aanbod voor de consument</b>			
8. Het Kabinet beziet, mede in het licht van Europese ontwikkelingen, in hoeverre het opdragen van universele dienstverlening voor telefonie als gevolg van de ontwikkelingen op de telecommunicatiemarkt nog noodzakelijk is. Wanneer er aanleiding bestaat de UD aan te passen zal de Kamer hierover worden bericht.	Doorlopend volgen	EZ	Medio 2008
<b>Garanderen van leveringszekerheid</b>			
9. Het Kabinet maakt gebruikers van telecomdiensten (zoals consumenten en het MKB) bewust van hun afhankelijkheid van infrastructuraanbieders via platforms voor publiek-private samenwerking zoals ECP.NL.	Lopende stimulering van publiek-private samenwerking	EZ	Voortdurend
10. Het Kabinet volgt de marktontwikkelingen en beziet in hoeverre continuïteit in het leveren van diensten gewaarborgd kan worden.	Doorlopend volgen	EZ	Voortdurend
11. Het Kabinet volgt de effectiviteit in ketenleverantie bij gescheiden diensten en infrastructuur en beziet of sprake is van marktfalen. Er loopt een onderzoek in OESO-verband om te bezien hoe de prikkels op dit moment in de keten liggen.	Lopend onderzoek	EZ	Voortdurend

<b>PIJLER 2</b>			
<b>Bescherming en beheer van intellectuele eigendomsrechten in relatie tot nieuwe businessmodellen</b>			
12. Het Kabinet heeft onderzoek uitgezet naar de economische en culturele effecten van digitale distributie van content via internet. De motieven van consumenten worden bij dit onderzoek betrokken. TNO, IVIR en SEO brengen zowel de positieve en negatieve effecten van digitale distributie op de muziek, film en gaming sector in kaart. Hierbij wordt gekeken naar kwaliteit, diversiteit, toegankelijkheid van het aanbod, effecten op innovatie en talentontwikkeling. De onderzoeksresultaten worden dit najaar verwacht.	Lopend onderzoek	OCW en EZ i.s.m. Justitie	Najaar 2008
13. Het Kabinet stimuleert middels publiek-private samenwerking, in het kader van de Nationale Infrastructuur ter bestrijding van Cybercrime (NICC), het ontwikkelen van Notice-and-Take Down procedures. De rol van ISPs bij de bestrijding van auteursrechtelijke inbreuken op internet is daarbij een van de aandachtsgebieden.	Lopende zelf-regulering	EZ en Justitie	Voortdurend
14. In het reeds toegezegde onderzoek naar de wisselwerking tussen het mededingingsrecht en het auteursrecht zal specifiek aandacht worden besteed aan de audiovisuele sector. Deze onderzoeksresultaten zullen t.z.t. aan de Kamer worden toegezonden.	Nieuw onderzoek wordt opgestart	EZ	Eind 2008 toegezonden

<b>Stimuleren van nieuwe innovaties waarbij consumenten betrokken worden</b>			
15. Het Kabinet zal verkennen of innovatie waarbij consumenten direct betrokken worden (d.m.v. crowdsourcing, co-creation) extra gestimuleerd kan en moet worden en op welke manier dit het meest effectief kan worden ingevuld, mede naar voorbeeld van vergelijkbare programma's in het buitenland zoals Denemarken.	Nieuwe verkenning wordt opgestart	EZ	Eind 2008 beslissing of aanvullend beleid nodig is

Bovenstaande biedt een samenhangende agenda waarmee de consument de komende jaren optimaal kan blijven profiteren van de nieuwe mogelijkheden die de veranderende markten voor ICT, telecommunicatie en audiovisuele media met zich meebrengen.

## **6 Samenhang met andere beleidsinitiatieven**

Convergentie heeft zoals gezegd grote raakvlakken met andere beleidsterreinen. Hieronder volgt een overzicht van deze terreinen. Hierover bent en wordt u separaat geïnformeerd.

### *Consument*

De Agenda Telecomconsument is een doorlopende agenda van initiatieven om te zorgen dat consumenten goed en tegelijk veilig gebruik kunnen maken van de mogelijkheden die convergentie en de 'Web 2.0'-omgeving bieden. De volgende aangekondigde kabinetsinitiatieven zijn in dat verband van belang.

Consumenten moeten zich voldoende bewust zijn van de risico's van internetgebruik, bijvoorbeeld op het gebied van beveiliging, privacy en illegale en schadelijke media-uitingen. In het publiek – private samenwerkingsprogramma Digibewust is de nodige aandacht voor diverse doelgroepen van ICT-gebruikers.

Burgers en consumenten moeten over de kennis en vaardigheden beschikken om zich bewust, kritisch en actief te kunnen bewegen in een samenleving waar media alom zijn. In de ICT-Agenda 2008-2011 die binnenkort aan de Kamer zal worden aangeboden, wordt aangegeven welke maatregelen het Kabinet in dit verband neemt. Daarnaast heeft het Kabinet in april 2008 de Kamer een brief gestuurd inzake Mediawijsheid<sup>8</sup>. Tevens komt het Kabinet met een plan van aanpak voor een betere bescherming van jongeren tegen schadelijke (geweld)beelden in games en films.

### *Toezicht*

Doordat de markten voor telecommunicatie, ICT en audiovisuele media naar elkaar toegroeien rijst de vraag of het toezicht op deze markten gescheiden kan blijven. Er loopt een verkenning naar de inrichting van het toezicht op de elektronische communicatie- en mediamarkt. Bij de verkenning worden niet alleen de ontwikkelingen in beide sectoren, maar ook het nieuwe Europese regelgevende kader, de positie van

<sup>8</sup> Kamerstuk 2007-2008, 31434, nr. 1, Tweede Kamer

het consumententoezicht en een goede benutting van kennis en deskundigheid van toezichthouders betrokken. Over de resultaten van deze verkenning wordt de Kamer voor de zomer van 2009 geïnformeerd.

*Omroepdistributie*

Convergentie heeft ook gevolgen voor de distributie van omroepdiensten. Deze worden beschreven in aan u toegezegde beleidsbrief Omroepdistributie en worden daarom in deze brief buiten beschouwing gelaten.

**BIJLAGE**



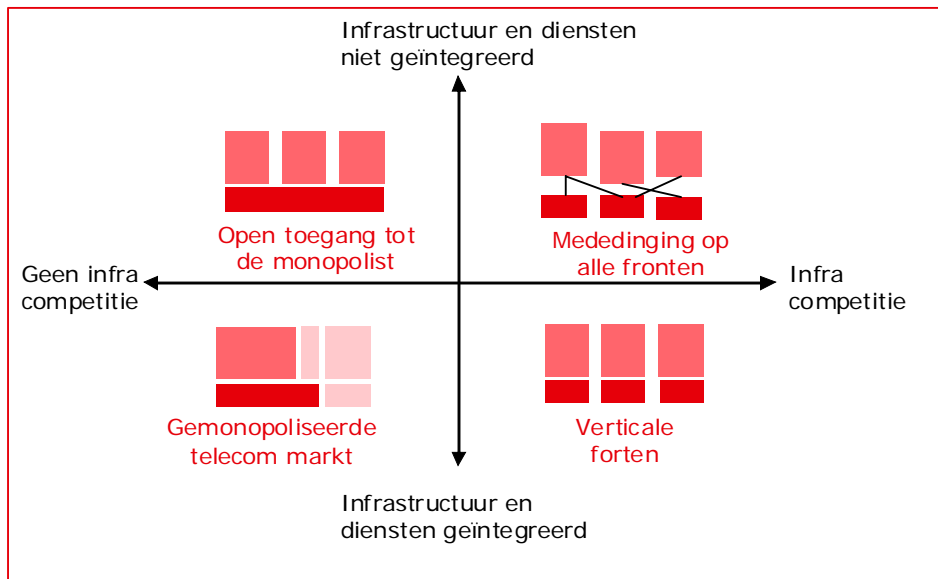


### ***PIJLER I: Convergentie en de markt voor toegang tot internet, telefonie en omroep***

De van oorsprong gescheiden marktpartijen voor omroep, telefonie en internet betreden in toenemende mate elkaars markten. Traditioneel gescheiden deelmarkten zoals vaste telefonie, mobiele telefonie, (breedbandige) internettoegang en omroepdistributie zijn daardoor steeds moeilijker af te bakenen.

Door de IP technologie en digitalisering worden vaste en draadloze netwerken steeds meer uitwisselbaar, terwijl ze elkaar op andere punten aanvullen. Zo kunnen internetdiensten die voorheen alleen via kabel en het aansluitnet van KPN verspreid konden worden, ook steeds meer via draadloze verbindingen in afgelegen gebieden worden aangeboden. Content en andere diensten zoals telefonie en internettoegang kunnen via meerdere infrastructures worden aangeboden, waardoor de concurrentie tussen de afzonderlijke infrastructures toeneemt. Zo is er in de markt een verschuiving waar te nemen van concurrentie tussen dienstenaanbieders *op* de infrastructuur, naar concurrentie *tussen* infrastructures waarop overwegend dezelfde diensten worden aangeboden. Dit betekent dat verschillende infrastructuuraanbieders met elkaar gaan concurreren op het niveau van aansluitingen. Partijen kunnen verschillende soorten diensten via hun eigen netwerk aanbieden, zowel los als in een bundel. De consument profiteert daarvan doordat hij kan kiezen uit een breder aanbod van diensten. De mogelijke ontwikkelingen voor concurrentieverhoudingen tussen netwerk- en dienstenaanbieders zijn weergegeven in Figuur X.

Het is moeilijk te voorspellen in hoeverre de beweging naar *concurrentie tussen de infrastructures* (figuur X, horizontale as) zal doorzetten; de gevolgen van convergentie voor de toekomstige concurrentieverhoudingen in de markt voor aanbieders van toegang zijn onduidelijk. Zal er uiteindelijk één winnaar komen uit de strijd tussen de kabel en het xDSL netwerk hetgeen leidt tot één infrastructuurbezitter als monopolist van toegang tot consumenten? Of zullen draadloze netwerken en lokale glasvezelinitiatieven zich zo ontwikkelen dat er meerdere breedbandige infrastructures naast elkaar bestaan die soortgelijke diensten kunnen leveren? Ook is moeilijk in te schatten *in welke mate infrastructuur en diensten zullen integreren* (figuur X, verticale as). Zo kunnen verticaal geïntegreerde partijen (partijen die zowel infrastructuur als diensten leveren) hoge toetredingsdrempels voor concurrenten opwerpen en toegang tot, en dienstverlening aan, de consument controleren. Het is echter ook mogelijk dat er concurrentie op alle lagen zal zijn: zowel tussen netwerkeigenaren en dienstverleners, als onderling tussen netwerkeigenaren en dienstverleners. Afhankelijk van de mate van horizontale en verticale integratie zijn er dus verschillende toekomstscenario's mogelijk.



Figuur X (Dialogic<sup>9</sup>)

### **Beleidsdoelen op de markt voor toegang tot internet, telefonie en omroep**

Om te bepalen of de ontwikkelingen rond convergentie aanleiding geven tot een aanpassing van het huidige kabinetsbeleid dan wel het ontwikkelen van nieuw flankerend beleid, gaat het Kabinet uit van de volgende beleidsdoelen op de markt voor toegang tot internet, telefonie en omroep.

Op de eerste plaats moet er sprake zijn van een efficiënt werkende markt. Om consumenten en bedrijven betere keuzemogelijkheden te bieden ten aanzien van aanbieders, producten en diensten, schept de overheid de randvoorwaarden voor een concurrerende communicatiemarkt.

Op de tweede plaats moeten publieke belangen, zoals de beschikbaarheid en betaalbaarheid van een minimum aanbod aan voorzieningen en continuïteit gewaarborgd zijn. Daarmee wordt de veiligheid van en het vertrouwen in elektronische netwerkdiensten en -toepassingen bevorderd.

Deze doelen zijn in de Rijksbegroting gedefinieerd en worden ingevuld door de Telecommunicatiewet en ander beleidsinstrumenten.<sup>10</sup> Het Kabinet toetst bij ieder beleidsdoel of nieuwe overheidsinterventie nodig is, of oude instrumenten opgeheven kunnen worden, of dat het huidige beleid adequaat is.

<sup>9</sup> 'Scenario's en OPTA strategie voor elektronische communicatie 2010-2015', Dialogic *innovatie & interactie*, Utrecht, 7 april 2006, dr. ir. ing. Rudi Bekkers, drs. Rob Bilderbeek, drs. Sven Maltha.

<sup>10</sup>Zie: Rijksbegroting 2008 voor het ministerie van Economische Zaken, elektronische communicatiemarkt

**Beleidsdoel: Een efficiënt werkende markt**

Voor een efficiënt werkende markt voor internettoegang, omroepdistributie en telefonie moet zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde aan bepaalde randvoorwaarden zijn voldaan:

1. Consumenten moeten gemakkelijk kunnen overstappen naar een andere aanbieder.
2. Consumenten moeten toegang hebben tot een transparant dienstenaanbod.
3. Dienstenaanbieders moeten geen toetredingsbelemmeringen ervaren en partijen maken geen gebruik van hun machtspositie om de concurrentie te beperken.
4. Dienstenaanbieders moeten voldoende prikkels voor innovatie hebben.

*1. Overstappen naar een andere dienstenaanbieder*

Voor een efficiënt werkende markt is een consument nodig die een sturende rol aanneemt, zodat hij de aanbieders scherp kan houden. Daarvoor moet de consument zijn keuze goed geïnformeerd en zo vrij mogelijk kunnen maken. Dan worden aanbieders geprikkeld de beste prijs/kwaliteitverhouding te bieden en zich in hun aanbod scherp te focussen op wat de consument wil. Overstapdrempels vormen hierbij belangrijke belemmeringen van de keuzevrijheid voor de consument.

Convergentie leidt ertoe dat wie de aansluiting naar de klant heeft, daar vervolgens een scala aan diensten over kan leveren. Zo kunnen naast breedbandige internettoegang ook telefonie, omroep en/of andere audiovisuele mediadiensten geleverd worden, veelal in de vorm van een dienstenbundel. Deze dienstenbundels worden ook wel *triple play* of *multi play* genoemd. Dit is voor veel consumenten aantrekkelijk omdat zij vaak voordeliger uit zijn en nog maar met één aanbieder in zee hoeven. Tegelijkertijd zorgt dit er bij de aanbieders voor dat zij veel te verliezen hebben als een consument zijn aansluiting opzegt. Marktpartijen kunnen daarom geneigd zijn om de overstap van de consument naar de concurrent te belemmeren.

Convergentie verheft aldus de strijd om toegang tot de consument. In reactie hierop zouden marktpartijen de overstapdrempels kunnen verhogen. Daarvan zijn op de diverse deelmarkten verschillende voorbeelden te noemen. Zo zijn er recent flink wat klachten<sup>11</sup> over praktische problemen rond het wisselen van internetaanbieders, waardoor consumenten tijdelijk zonder dienstverlening kwamen te zitten. In meer dan 30% van de overstapbewegingen ervaren consumenten problemen, waarbij bijvoorbeeld langere tijd niet over internettoegang beschikt kon worden.

---

<sup>11</sup> Heliview research (2005), TNO (2007), rapportages Stichting Ombudsman (2007), jaarverslag Stichting Geschillencommissie (2006), inventarisatie klachten ConsuWijzer (2007).

Het is belangrijk dat dienstenbundeling niet leidt tot “customer lock-in” en zo de keuzevrijheid van de consument beperkt. Wanneer meerdere diensten binnen één bundel vallen, wordt het lastiger om bij ontevredenheid over één dienst over te stappen, of zelfs om met de gehele bundel over te stappen. Dit probleem wordt sterker naarmate partijen zowel het netwerk als de dienst in handen hebben, aangezien dergelijke partijen een grotere prikkel hebben om met een sterk gebundeld aanbod gaan concurreren. Gezien het toenemend aantal consumenten dat triple play diensten afneemt zal het Kabinet alert blijven op overstapdrempels bij gebundelde diensten. Er bestaat momenteel geen verplichting om gebundelde diensten ook los aan te bieden. Wel is het mogelijk om aan partijen met aanzienlijke marktmacht voor een bepaalde dienst op te leggen dat die dienst ook altijd los afgenomen moet kunnen worden, en niet enkel gekoppeld aan andere diensten (verbod op koppelverkoop). De markt neemt momenteel zelf de verantwoordelijkheid door op dit punt te komen met zelfregulering; het lijkt daarom vooralsnog niet nodig om met regulering te komen.

Overstapdrempels kunnen niet alleen liggen in de praktische sfeer, maar ook in de technische sfeer (bijvoorbeeld het gebruik van settopboxen die niet interoperabel zijn) of in de contractuele bepalingen. Langdurige contracten, stilzwijgende contractverlenging en lange opzegtermijnen zijn voorbeelden van dergelijke overstapdrempels. Het Kabinet zal ingrijpen op het moment dat overstapdrempels de keuzevrijheid van de consument negatief beïnvloeden. Zo is een wetswijziging voorgesteld om lange opzegtermijnen te beperken.

#### **Acties**

Het Kabinet regelt dat een consument na afloop van een abonnement van een telecom- of programmadienst altijd binnen een maand kan opzeggen (wetgeving effectief halverwege 2008). Zo worden contractuele overstapdrempels, zoals stilzwijgende verlenging van contracten, wettelijk beperkt.

Met de CEO's van aanbieders zijn afspraken gemaakt die ertoe leiden dat wisselen van aanbieders vereenvoudigd wordt voor consumenten. Vanaf eind 2008 kan de nieuwe aanbieder de overstap voor de consument regelen.

Het Kabinet blijft overstapdrempels monitoren. Het Kabinet zal er scherp op toezien dat ook bij bundeling van diensten de overstap soepel verloopt en keuzevrijheid niet meer dan evenredig wordt aangetast.

## *2. Een transparant dienstenaanbod*

Het is van groot belang dat er voldoende transparantie is van het aanbod van telefonie, internettoegang en audiovisuele mediadiensten. Als die er niet is, loopt niet alleen de individuele consument het risico niet het product te krijgen wat hij wil, maar belemmert dit ook de werking van de gehele markt. Aan de ene kant zijn aanbieders gebaat bij het geven van goede informatie over hun aanbod (informatie over prijs en kwaliteit) om goed te kunnen concurreren. Dit komt transparantie ten goede. Aan de andere kant kan

een snelle toename van het aanbod van verschillende diensten er toe leiden dat de consument uit de veelheid aan informatie moeilijk kan kiezen. De aanwezigheid van gebundelde diensten kan een vergelijking van individuele diensten nog verder bemoeilijken.

Het Kabinet volgt kritisch of de markt zelf voldoende transparantie creëert of dat er verdere maatregelen door de overheid nodig zijn zodat de consument een geïnformeerde keuze kan maken. In sommige deelmarkten ontstaan nieuwe initiatieven om hiervoor een oplossing te bieden, zoals websites met prijs- en kwaliteitsvergelijkingen voor internettoegang of mobiele telefonie<sup>12</sup>. Dat geldt niet voor andere deelmarkten. Transparantieplichtingen zouden dan nuttig kunnen zijn. Op de markt voor vaste telefonie bestaat met het oog op transparantie een plicht in de Telecommunicatiewet<sup>13</sup> voor aanbieders om jaarlijks indicatoren over de kwaliteit van de vaste telefonie zowel publiekelijk als aan OPTA bekend te maken. Deze plicht geldt momenteel echter niet voor aanbieders van andere communicatiediensten zoals mobiele telefonie.

#### **Acties**

- Het Kabinet beziet of de wettelijk vastgelegde indicatoren ten behoeve van transparantie van de kwaliteit van vaste telefonie aanvulling verdienen om deze beter van toepassing te laten zijn op internettelefonie (VoIP), zodat kwaliteitsvergelijkingen van VoIP diensten effectiever worden. Dergelijke indicatoren zouden ook nuttig kunnen zijn voor andere deelmarkten, zoals mobiele telefonie.
- Het Kabinet onderzoekt samen met vertegenwoordigers van aanbieders, vergelijkingswebsites en consumentenorganisaties mogelijkheden om informatietransparantie van tariefplannen (mobiele telefonie, internet) te verbeteren.

### *3. Toetredingsbelemmeringen en concurrentiebeperkend gedrag*

#### *Toetredingsbelemmeringen*

Er bestaat een natuurlijke toetredingsbarrière voor netwerkaanbieders in de elektronische communicatiemarkt: het vergt hoge investeringskosten om een eigen netwerk uit te rollen, zeker voor het aansluitingsnet naar consumenten. Convergentie biedt hier mogelijk kansen omdat het netwerk goed benut kan worden doordat er meerdere diensten over geleverd kunnen worden, waardoor een investering in een netwerk eerder kan worden terugverdiend. Aan de andere kant ontstaat er een schaalvoordeel voor bestaande partijen, doordat consumenten steeds meer verwachten

---

<sup>12</sup> Uit onderzoek blijkt dat de betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van dergelijke sites vaak wel ter discussie staan (Berenschot, 2007).

<sup>13</sup> Art 7.4 Telecommunicatiewet

via één infrastructuur alle soorten diensten te kunnen verkrijgen. Een dergelijk schaalvoordeel verhoogt toetredingsbarrières.

Marktpartijen zonder eigen aansluitnet die diensten aan de consumenten willen aanbieden zijn afhankelijk van de mogelijkheid om toegang te krijgen tot een aansluitnet. Zonder dergelijke toegang kan de dienstverlener de consument immers niet bereiken. In een toekomstscenario met veel infrastructuur- en dienstenconcurrentie zal deze natuurlijke toetredingsdrempel laag zijn; immers in een concurrerende omgeving zullen infrastructuraanbieders voor de benutting van hun infrastructuur eerder geneigd zijn diensten op hun net toe te laten. Als er echter meer verticaal geïntegreerde spelers op de markt zijn (zie figuur X), is het te verwachten dat natuurlijke toetredingsbarrières hoger zijn omdat een aanbieder er weinig belang bij heeft om een dienst op zijn netwerk toe te laten die concurreert met zijn eigen dienst. Concurrentiebeperkend gedrag is in dit geval niet uit te sluiten.

De Telecommunicatiewet kent een onderhandelplicht voor netwerkaanbieders om netwerken te verbinden, ook wel interconnectie genoemd. Deze plicht heeft tot doel de drempel voor toetreding te verlagen voor zowel diensten- als netwerkaanbieders. Door convergentie neemt de noodzaak van interconnectie toe; immers, het aantal verschillende netwerken waarover diensten geleverd kunnen worden neemt ook toe. Echter, de noodzaak om interconnectie te reguleren neemt drastisch af; partijen zijn meer en meer geneigd tot samenwerking omdat ze anders niet in staat zijn een volledige dienst te leveren.

#### *Concurrentiebeperkend gedrag*

Effectieve concurrentie is een voorwaarde voor een efficiënt werkende markt. Op elke (deel)markt moeten aanbieders met elkaar in concurrentie gaan om de gunsten van de consument. De Telecommunicatiewet biedt toezichthouder OPTA de mogelijkheid binnen relevante deelmarkten<sup>14</sup> van de elektronische communicatiemarkt te bepalen of er sprake is van Aanmerkelijke Markt Macht (AMM). Indien een partij AMM heeft, kan OPTA proportionele maatregelen treffen. Aldus biedt de Telecommunicatiewet OPTA de mogelijkheid te voorkomen dat deze marktmacht kan worden ingezet om concurrentiebeperkend gedrag te vertonen.

Convergentie beïnvloedt als gezegd de huidige afbakening van aparte markten. Uiteindelijk zullen als gevolg van convergentie de grenzen tussen deze markten vervagen en zal naar verwachting één markt ontstaan voor toegang tot (bundels van) elektronische communicatiediensten. Zover is het echter nog niet. Wel is van belang dat het reguleringskader ruimte moet bieden om met deze verschuivende marktafbakening om te kunnen gaan. Een aandachtspunt hierbij is de beperkte ruimte die de Europese Commissie nationale toezichthouders in de praktijk biedt. De Commissie dreigt geregeld gebruik te maken van haar vetobevoegdheid ten aanzien van marktanalysebesluiten van

---

<sup>14</sup> De Europese Commissie heeft een aantal relevante deelmarkten gedefinieerd.

nationale toezichthouders waarin wordt afgeweken van de door de Commissie opgestelde lijst van deelmarkten. Het Kabinet pleit in Brussel voor het omzetten van de vetobevoegdheid in een adviesbevoegdheid opdat nationale toezichthouders in hun besluiten de ruimte krijgen om rekening te houden met specifieke nationale marktomstandigheden<sup>15</sup>.

De rol van de overheid ligt niet alleen in het voorkomen van machtsblokken maar ook in het ervoor zorgen dat partijen geen misbruik maken van de macht die ze in een bepaalde marktsituatie hebben. De huidige Telecommunicatiewet biedt mogelijkheden om, onafhankelijk welk scenario de uitkomst is van de invloed van convergentie, concurrentiebeperkend gedrag en eventueel daaruit voortvloeiende toegangsbarrières aan te pakken. De mate waarin er infrastructuurconcurrentie komt en de mate waarin infrastructuur en diensten integreren, bepaalt of er marktpartijen zijn die hun marktmacht kunnen gebruiken om concurrentie te beperken. Bijvoorbeeld: in een scenario met onvoldoende concurrerende netwerken zal het Kabinet zich inzetten voor het zekerstellen van open en eerlijke toegang tot de dominante infrastructuur (middels toegangsregulering).

*Netneutraliteit: open toegang tot content of diensten*

Een speciale vorm van concurrentiebeperkend gedrag en één die in de discussies omtrent convergentie veel aandacht krijgt is het beperken van de toegang tot content of diensten. Het gevaar bestaat dat aanbieders van (internet)toegang hun positie misbruiken om content of diensten van concurrenten te blokkeren of discrimineren. Gevreesd wordt dat daarmee de 'open toegang' van consumenten tot aanbieders van content of diensten en vice versa wordt belemmerd. Er is veel maatschappelijk debat omtrent netneutraliteit. De vraag is of het dienstverleners moet worden toegestaan om bepaalde online diensten of content voorrang te geven op hun netwerken. Daartegenover staat het ideaalbeeld van een open en neutraal internet waarin ieder stukje informatie gelijk is aan een ander.

Er zijn verschillende **voorbeelden** te vinden van gevallen waarbij telecomaanbieders concurrerende diensten blokkeren. Met name het blokkeren van goedkope 'Voice over IP' (VoIP) diensten door aanbieders heeft de discussie over netneutraliteit aangewakkerd. Zo ontstond in 2005 ophef toen bleek dat Vodafone Duitsland bellen via Skype blokkeert. Duitse UMTS en GPRS- gebruikers konden de mobiele versie van Skype niet gebruiken op de netwerken van T-Mobile en Vodafone. Noorse breedbandprovider NextGenTel heeft in 2006 geprobeerd verkeer naar de Noorse omroep af te knippen omdat zij betaald wilde worden door de content providers. Echter, na protesten van consumenten bond NextgenTel in. Ook in eigen land wijst de Consumentenbond op het 'onder vuur komen' van netneutraliteit. Uit de Nederlandse dienstvoorwaarden van Vodafone BloX Postpaid blijkt dat ook deze aanbieder VoIP op mobiel internet verbiedt.

<sup>15</sup> Nederland in verbinding, beleidskader voor de elektronische communicatie, augustus 2006, H6.1



In hoeverre het beperken van toegang tot diensten of content een probleem wordt hangt af van de uiteindelijke marktverhoudingen. Zo is het risico van discriminatie of blokkering van content of diensten groot in een scenario waar infrastructuur en diensten zijn geïntegreerd en waar sprake is van weinig infrastructuurconcurrentie. Een markt met voldoende concurrerende infrastructuren en waar consumenten makkelijk kunnen switchen van aanbieder geeft de minste kans op concurrentiebeperkend gedrag. De gedachte hierachter is dat als aanbieders door consumenten gewenste content discrimineren of blokkeren, zij dit zullen merken doordat consumenten overstappen naar aanbieders die wel de gewenste content onverstoord leveren. Om dit te kunnen doen moet het voor consumenten helder zijn welk beleid een aanbieder voert ten aanzien van het blokkeren of discrimineren van doorgifte van diensten en content. De huidige concurrentie op de Nederlandse markt voor breedbandinternet geeft prikkels om ongewenst gedrag tegen te gaan<sup>16</sup>. Gezien deze goede uitgangspositie ten aanzien van infrastructuurconcurrentie en gezien (nog) niet grootschalig optreden van problemen met toegang tot diensten of content, ziet het Kabinet voornamelijk geen reden tot ingrijpen. Wel acht het Kabinet het van belang dat aanbieders transparanter worden over het beleid dat zij voeren omtrent het blokkeren of discrimineren van doorgifte van diensten en content. Dit geldt evenzeer voor aanbieders van breedbandige *mobile* internettoegang.

Mocht blijken dat de markt uiteindelijk onvoldoende competitief is om voldoende 'open toegang' te bieden aan consumenten en contentaanbieders, dan lijkt de huidige Telecommunicatiewet via de bepalingen over toegang en interconnectie aangrijpingspunten te bieden om ingrijpen door OPTA mogelijk te maken. Omdat de huidige Telecommunicatiewet met name is gericht op het bieden van toegang en interconnectie van andere infrastructuraanbieders en niet zozeer op contentaanbieders, wordt onderzocht of enige aanpassing in de (toepassing van) de regelgeving nodig is<sup>17</sup>.

#### **Acties**

- Het Kabinet onderzoekt de mogelijkheden tot vergroten van transparantie in het beleid dat aanbieders hebben ten aanzien van netneutraliteit. Het moet voor de consument helder zijn welke content en diensten zij blokkeren dan wel discrimineren.
- Om zich voor te bereiden op marktsituaties waarin marktmacht wordt ingezet om netneutraliteit te schaden, zal het Kabinet (indien uit onderzoek nodig blijkt) zich inspannen om onder het Europese New Regulatory Framework te garanderen dat de bepalingen rondom toegang en interconnectie zo kunnen worden toegepast dat toekomstige problemen rondom blokkering en discriminatie van content en diensten kunnen worden aangepakt.

<sup>16</sup> OECD, Working Party on Telecom and Information Service Policies, *Internet traffic prioritisation*, 2007 en CPB/Tilec, *Network neutrality and the nature of competition between network operators*, 2007.

<sup>17</sup> Tilec, Universiteit van Tilburg, *Network neutrality in the EU*, 2007 (in opdracht van Ministerie van EZ).

#### 4. *Innovatieprikkel voor dienstenaanbieders*

Een efficiënt werkende markt voor internettoegang, telefonie en omroepdistributie is gediend bij de juiste prikkels voor innovatie, zodat ook efficiëntie op de lange termijn tot stand kan komen. Convergentie leidt binnen deze markt tot een belangrijke prikkel om te innoveren. Deze innovatieprikkel komt enerzijds door de toegenomen concurrentiedruk, en anderzijds door de toenemende digitalisering van netwerken en multifunctionele ontvangstapparatuur. Maar ook de overheid speelt een belangrijke rol in het creëren van de juiste prikkels voor innovatie. Zij moet een afweging maken tussen het stimuleren van infrastructuurconcurrentie versus het stimuleren van dienstenconcurrentie. Deze twee gaan namelijk niet altijd hand in hand. Dienstenconcurrentie wordt geholpen door toegangsregulering, waarbij verschillende dienstenaanbieders open toegang krijgen tot bestaande infrastructuur. Echter, het afdwingen van toegang tot een infrastructuur kan, bij een te laag toegangstarief, tevens het effect hebben dat belangrijke prikkels om te investeren in het ontwikkelen van alternatieve infrastructuren verdwijnen. Infrastructuurbezitters zullen namelijk alleen investeren in infrastructuur wanneer zij hiermee geld kunnen (terug)verdiene. Het is belangrijk om de economische realiteit van diverse soorten infrastructurele investeringen op waarde te schatten.

OPTA heeft in haar toezicht op alle elektronische communicatie-infrastructuren een belangrijke taak in het zoeken naar de juiste balans tussen het nastreven van innovatie middels infrastructuurconcurrentie, en het stimuleren van dienstenconcurrentie. De beleidsregels van EZ geven hierbij algemene uitgangspunten<sup>18</sup>. Toegangsverplichtingen zijn gericht op het bevorderen van dienstenconcurrentie met gebruikmaking van het netwerk van de partij met aanmerkelijke marktmacht. Dergelijke concurrentie kan op langere termijn een belangrijke bijdrage leveren aan infrastructuurconcurrentie. Belangrijk is dat de toegangsverplichtingen zodanig worden ingevuld dat het voor dienstenaanbieders die toegang krijgen en ook voor aanbieders die reeds beschikken over concurrerende infrastructuur aantrekkelijk blijft om te investeren in eigen alternatieve infrastructuur.

##### *Innovatie vanaf draadloze netwerken*

Draadloze breedbandige netwerken kunnen een alternatief vormen voor de traditionele draadgebonden infrastructuren. Het aanleggen van draadloze netwerken vergt over het algemeen minder investeringen, waardoor infrastructuurconcurrentie een steuntje in de rug krijgt. De overheid speelt hier een faciliterende rol met het antennebeleid en het spectrumbeleid. Binnen het antennebeleid zijn bepaalde groepen antennes<sup>19</sup> onlangs vergunningvrij gemaakt, wat de uitrol van draadloze netwerken bevordert. In de nota Frequentiebeleid 2005 zijn de beperkingen die verbonden zijn aan het gebruik van het radio spectrum zoveel mogelijk verwijderd, zodat gebruikers flexibel kunnen bepalen

---

<sup>18</sup> Beleidsregels van de Minister van Economische Zaken over door het college (OPTA) uit te oefenen taken in de elektronische communicatiesector

<sup>19</sup> Antenne's tot en met 5 meter.

hoe zij het spectrum willen gebruiken overeenkomstig hun commerciële wensen. EZ implementeert momenteel de beleidsvoornemens uit de Nota Frequentiebeleid 2005 in wet- en regelgeving. Ook wordt momenteel gezien hoe verdere flexibilisering van nieuwe en bestaande vergunningen kan worden gerealiseerd.

**Ter illustratie: bestaand beleid**

- In het laatste kwartaal van 2008 worden vergunningen voor mobiele communicatietoepassingen in de 2.6 GHz-band uitgegeven. Deze frequentieband is internationaal aangewezen als uitbreidingsband voor UMTS. In de afgelopen jaren zijn echter ook andere technologieën opgekomen, zoals Wimax, die geschikt zijn voor mobiele communicatie. Techniekneutraliteit is bij de uitgifte van deze frequentieruimte een belangrijk uitgangspunt.
- De Staatssecretaris van Economische Zaken is van plan om in 2008 de gebruiksmogelijkheden voor de bestaande vergunningen voor mobiele elektronische communicatietoepassingen te verruimen. In eerste instantie gaat het om de bestaande vergunningen: GSM (900, E-GSM,1800) UMTS, WLL (3.5 GHz) en PAMR. Om af te wegen of en in welke mate flexibilisering mogelijk en wenselijk is, is een transitiekader opgesteld. Het uitgangspunt van dit kader is bestaande vergunninghouders meer vrijheid bieden door beperkingen om alternatieve technologieën in te zetten zoveel mogelijk worden weg te nemen.
- De bestemming van verschillende frequentiebanden wordt verruimd. Zo was het frequentiespectrum van 174 MHz tot 230 MHz en 1452 tot 1479.3 MHz eerst bestemd voor digitale radio. Door een verruiming van de bestemming naar omroep is dit spectrum ook beschikbaar voor digitale multimediatietoepassingen als mobiele video.

***Beleidsdoel: Waarborgen van publieke belangen***

Ook als markten efficiënt werken kunnen er publieke belangen zijn die overheidsingrijpen rechtvaardigen. Het Kabinet bewaakt dat publieke belangen, ook in convergerende markten gewaarborgd blijven. Het Kabinet kijkt in dit verband alleen de markten voor internettoegang en telefonie. De Kamer wordt apart geïnformeerd over de gevolgen van convergentie voor het waarborgen van publieke belangen op de markt voor omroepdistributie. Daarnaast wordt het waarborgen van ICT veiligheid in onderstaande analyse buiten beschouwing gelaten, aangezien de Kamer hierover al middels andere brieven geïnformeerd is.<sup>20</sup>

De volgende publieke belangen worden onderscheiden:

1. Garanderen van een minimumaanbod
2. Garanderen van bereikbaarheid
3. Waarborgen van continuïteit van dienstverlening

<sup>20</sup> Kamerstukken 2007-2008, 26643, nr. 103 en 28684, nr. 133.

### 1. *Garanderen van een minimum en betaalbaar aanbod*

Om te kunnen garanderen dat iedereen actief kan participeren in de samenleving, is het belangrijk dat een minimum aan elektronische communicatiediensten voor iedereen beschikbaar is tegen een redelijke prijs. Welke diensten essentieel zijn om te kunnen 'participeren' hangt erg af van de perceptie van dat moment. Terwijl nog 10 jaar geleden vaste telefonie cruciaal was voor communicatie, zou die functie nu ook door mobiele telefonie vervuld kunnen worden, of zelfs door een internetaansluiting.

In de huidige regelgeving is een minimumaanbod vastgelegd in de Telecommunicatiewet, de zogenaamde 'Universele Dienstverlening' (UD). Dit minimumaanbod bestaat ter zake uit een aantal diensten rond vaste telefonie<sup>21</sup> die tegen een betaalbare prijs en met een bepaalde kwaliteit voor iedereen beschikbaar moeten zijn. Hierover worden ook in de Europese richtlijnen eisen gesteld. KPN is aangewezen om deze universele diensten aan te bieden. De kwaliteit van deze diensten is echter niet geconcretiseerd, omdat uit eerder onderzoek<sup>22</sup> bleek dat de kwaliteit van KPN's dienstverlening van adequaat niveau is.

Convergentie op de elektronische communicatiemarkt zorgt ervoor dat de context van de huidige UD in de loop der jaren aanzienlijk is veranderd. Door convergentie dalen de kosten van dienstverlening en zijn innovatieve diensten mogelijk, waardoor het steeds aantrekkelijker geworden is voor marktpartijen om het minimale aanbod van diensten te verlenen. Ook is het de vraag of sommige universele diensten nog noodzakelijk zijn voor participatie in de samenleving (zoals telefooncellen). Daarentegen zijn andere diensten zo populair geworden (zoals internettoegang) dat hun beschikbaarheid door de consument belangrijker kan worden gevonden dan de diensten die nu onder de universele dienstverlening vallen.

In recent onderzoek wordt ervoor gepleit de UD, zoals deze nu is vastgelegd, te heroverwegen.<sup>23</sup> In gevallen waar, door convergentie, de markt nu zelf voldoende voorziet in beschikbaarheid en betaalbaarheid van bepaalde diensten, kan worden overwogen of deze diensten nog op dezelfde wijze gegarandeerd moeten worden. De Europese Commissie heeft onlangs aangekondigd de discussie hierover op Europees niveau te starten door middel van een Groenboek.

#### **Actie**

- Het Kabinet beziet, mede in het licht van Europese ontwikkelingen, in hoeverre het opdragen van universele dienstverlening voor telefonie als gevolg van de ontwikkelingen op de telecommunicatiemarkt nog noodzakelijk is. Wanneer er aanleiding bestaat de UD aan te passen zal de Kamer hierover worden bericht.

<sup>21</sup> De UD diensten in Nederland zijn: vaste aansluiting op het kopernet en een bereikbaarheidsabonnement (Belbudget) of een belabonnement (Belbasis), telefooncellen, telefoongidsen en een abonnee-informatiedienst.

<sup>22</sup> Diamond Cluster, 2004.

<sup>23</sup> SEO Economisch Onderzoek, Bodem in de Belmarkt, september 2006

## *2. Garanderen van bereikbaarheid*

Om te kunnen participeren in de samenleving is het ook van belang dat iedereen bereikbaar is en bereikt kan worden. Dit publieke belang was traditioneel gemakkelijk te borgen. Er bestond immers één netwerk waarop iedereen aangesloten was voor één dienst (vaste telefonie). Daarnaast zorgden uitrolverplichtingen in mobiele vergunningen ervoor dat aanbieders van mobiele telefonie een maximale bereikbaarheid met hun dienstverlening nastreefden. Convergentie heeft echter geleid tot een uitbreiding en koppeling van verschillende netwerken, waarover verschillende diensten geleverd kunnen worden. Hierdoor vergroot de bereikbaarheid; mensen kunnen bereikbaar zijn door te bellen via een vaste lijn (koper en kabel), via hun mobiel of via internet. Maar ze kunnen ook bereikbaar zijn door te mailen, SMSen, te 'MSNen' of te chatten.

Er is echter een keerzijde. De bereikbaarheid kan ook verkleinen als de verschillende onderliggende netwerken niet goed op elkaar aansluiten. Door deze versnippering van netwerken zal het waarborgen van 'bereikbaarheid' in de toekomst complexer worden. Hier ligt een rol voor de overheid om randvoorwaarden te stellen. Dat gebeurt op het vlak van de ICT benutting onder meer in het kabinetsbeleid rond het gebruik van open standaarden dat in het actieplan Nederland Open in Verbinding vorm krijgt. Verder maakt men in het College en Forum Standaardisatie afspraken over standaardisatie en interoperabiliteit van ICT gebruik door de overheid.

Zoals gezegd kent de Telecommunicatiewet (hoofdstuk 6) een onderhandelplicht voor netwerkaanbieders over interconnectie; het fysiek en logisch verbinden van netwerken. Mochten er disputen zijn, dan kan de toezichthouder OPTA interveniëren. In individuele gevallen kan dat leiden tot een interconnectieverplichting. Ook Agentschap Telecom houdt toezicht op het kunnen samenleven van diverse technische infrastructures (compatibiliteit) en op verstoringen van de werking van telecommunicatie infrastructures. Deze kennis is belangrijk om een oordeel te kunnen geven over de risico's ten aanzien van de bereikbaarheid.

Op dit moment biedt de bestaande regelgeving omtrent interconnectie voldoende houvast om de bereikbaarheid te garanderen. Er bestaan dan ook geen signalen in de markt dat er problemen zijn met de bereikbaarheid.

## *3. Waarborgen van continuïteit*

Continuïteit, ofwel leveringszekerheid, van elektronische communicatiediensten vervult een steeds belangrijkere rol. Deze diensten zijn essentieel voor het functioneren van de maatschappij. Naast de vele positieve kanten van de benutting van dergelijke diensten, betekent dit tegelijkertijd dat eventuele kwetsbaarheden steeds grotere gevolgen kunnen hebben.

De invloed van convergentie op continuïteit hangt af van de mate van infrastructuurconcurrentie op de markt (zie horizontale as, figuur X). Bij voldoende concurrerende infrastructuren is de kwetsbaarheid beperkt. Indien er sprake is van één dominante infrastructuur zal een storing meteen de leveringszekerheid van de diensten daarop aantasten. Indien de consument via dit netwerk afhankelijk is van meerdere diensten (telefonie, internet en TV) kan een storing op dat netwerk grote gevolgen hebben.

Ook de mate van verticale integratie in de markt is van invloed op de continuïteit (zie verticale as, figuur X). Als diensten ontkoppeld raken van infrastructuren zijn meerdere partijen betrokken bij de levering van een dienst. Daardoor kan het onduidelijk zijn wie verantwoordelijk is voor de algehele leveringszekerheid en bestaat het risico dat de kosten en baten van het investeren in veiligheidsmaatregelen bij verschillende partijen komen. Dit risico is minder groot als één verticaal geïntegreerde partij de complete dienst, inclusief de infrastructuur, levert.

Een **voorbeeld** van de invloed die kosten/batenallocatie heeft op het treffen van veiligheidsmaatregelen, betreft centrale virusscanning door internet serviceproviders (ISP's). In eerste instantie rekenden ISP's centrale virusscanning niet tot hun taak, aangezien de baten bij de klanten lagen en de kosten bij de ISP zelf. Doordat ISP's steeds meer last kregen van de hoeveelheid mailverkeer die door virussen wordt gegenereerd, en daarom extra servercapaciteit moesten plaatsen, ontstond een prikkel om er wat aan te doen. Tegenwoordig scannen ISP's uit eigen beweging virussen op hun centrale mailservers. Kosten en een deel van de baten van het treffen van deze veiligheidsmaatregel kwamen bij dezelfde partij te liggen.

De rol van de overheid bij het waarborgen van continuïteit hangt af van hoe de markt zich ontwikkelt. Indien er sprake is van infrastructuurconcurrentie kan de overheid volstaan met het bewust maken van gebruikers van hun afhankelijkheid zodat zij, indien nodig, kunnen zorgen voor een alternatieve aanbieder. Zonder infrastructuurconcurrentie zou een grotere rol bij de overheid kunnen liggen om continuïteitseisen op te leggen aan de dominante infrastructuur. Tevens heeft de overheid mogelijk een rol wanneer infrastructuur en diensten niet zijn geïntegreerd. In dat geval moeten prikkels bij de juiste partij in de keten liggen om leveringszekerheid optimaal te kunnen garanderen. Als dit niet het geval is, zou de overheid een rol kunnen hebben om dergelijke prikkels te introduceren.

**Acties**

- Het Kabinet maakt gebruikers van telecommunicatiediensten (zoals consumenten en het MKB) bewust van hun afhankelijkheid van infrastructuraanbieders via platforms voor publiek-private samenwerking zoals ECP.NL.
- Het Kabinet zal de mate van dominantie van infrastructuren monitoren om alert te blijven op de continuïteit van diensten geleverd over de dominante infrastructuur.
- Het Kabinet zal de effectiviteit in ketenleverantie bij gescheiden diensten en infrastructuur monitoren, met mogelijke introductie van prikkels bij de juiste partijen in de keten indien er sprake is van marktfalen. Er loopt een onderzoek in OESO verband om te bezien hoe de prikkels op dit moment in de keten liggen.

## ***PIJLER II: Convergentie en innovatie in productie en distributie van multimediatoepassingen***

### ***Inleiding***

Een van de doelstellingen van het Kabinet is het creëren van een aantrekkelijk klimaat waarin nieuwe innovatieve producten en diensten tot stand kunnen komen en nieuwe bedrijvigheid kan ontstaan. Het Kabinet ziet in de ontwikkelingen van convergentie op de eerste plaats kansen voor innovatie. De uitgangspunten in Nederland om die kansen te benutten zijn goed: naast een uitstekende breedbandige infrastructuur beschikt Nederland over internationaal gezien sterke en vooruitstrevende spelers op het gebied van multimedia.

Het Kabinet is zich er echter van bewust dat convergentie van netwerken, in combinatie met digitalisering en een veranderende rol van de consument naast kansen voor nieuwe producten en diensten, bestaande businessmodellen in de multimediasector ook dwingt tot verandering.

### ***Van aanbod- naar vraaggestuurde businessmodellen***

Digitale distributie ontsluit praktisch elk media-aanbod dat voorheen niet op rendabele wijze kon worden gedistribueerd. De markt voor (onder meer audiovisuele) content kenmerkt zich daardoor steeds minder door aanbodsturing en steeds meer door vraagsturing: de consument neemt meer en meer de regie in handen om in zijn behoefte te voorzien. Deze emancipatie van de consument wordt versterkt door de creatieve mogelijkheden die moderne technologie biedt: productiemiddelen komen steeds meer binnen zijn bereik. De consument beschikt over multifunctionele, professionele en innovatieve apparatuur waarmee hij de informatie kan opvragen die hij zoekt, wanneer hij wil en waarmee hij bovendien zelf kan gaan creëren. De consument krijgt zo steeds meer controle over het gebruik en de verspreiding van content en diensten.

Dit betekent dat de houdbaarheid van businessmodellen die op schaarste gebaseerd en aanbod gestuurd zijn afneemt. De controle op zowel de verveelvoudiging als de verspreiding van content neemt immers af. Een aantal veranderingen in de businessmodellen in de audiovisuele sector zijn al waar te nemen. Zo wordt in de filmbranche de tijd tussen de distributiefases (bioscoop, verhuur, dvd-verkoop, uitzending via tv) kleiner. De muziekindustrie maakt het downloaden van individuele nummers mogelijk, waar voorheen alleen hele albums op CD werden aangeboden. Omroepen verbreden hun activiteiten naar bijvoorbeeld het aanbieden van digitale (thema- en doelgroep)kanalen, video-on-demand diensten, zoekmachines en portals. De veranderingen in businessmodellen laten ook zien dat convergentie kansen biedt. De consument heeft nog nooit zo veel middelen ter beschikking gehad om multimediasdiensten en toepassingen af te nemen. Door nieuwe technologie



ontwikkelen aanbieders hun diensten steeds meer op maat. Gepersonaliseerd aanbod en directe contractuele relaties met de consument bieden innovatiekansen voor audiovisuele sectoren, de telecommunicatiesector en de ICT sector.

**Voorbeeld: Het nieuwe kijken en luisteren**

Televisieprogramma's zijn op steeds meer platforms beschikbaar gekomen. Traditionele televisie (lineair, voorgeprogrammeerd) is niet meer de enige manier om tv te kijken. De consument zoekt steeds meer zijn eigen weg om programma's te kijken waar en wanneer hij dat wil ('on demand'). Naast de analoge en digitale kabeltelevisie kan hij daarbij kiezen uit televisie via de ether (Digitenne), op zijn mobiele telefoon (via UMTS, DMB of DVB-H), en via de pc (via Uitzending Gemist, iTunes/vodcasts, Tribler en Joost). Distributie wordt goedkoper en tegelijkertijd neemt de schaarste af. Dat zet de business voor traditionele tv-zenders onder druk. Tegelijkertijd zijn er nieuwe kansen om consumenten gericht te bereiken met advertenties op maat, rondom programma's die hij nu niet meer hoeft te missen.

**Voorbeeld nieuwe innovatieve dienst: Last.fm**

Last.fm geeft gebruikers de mogelijkheid om online naar hun favoriete muziek te luisteren en muziekvoorkeuren te delen met anderen. Last.fm houdt statistieken bij van de muziek waar iemand naar luistert op computer en mp3-speler. Gebruikers kunnen aan de hand van muziekstijl met elkaar in contact kunnen komen. Op deze manieren wordt muziek verspreid en kunnen mensen in aanraking komen met minder bekende muziek uit de door hen geliefde genres.

***Nieuwkomers zorgen voor dynamiek en versnelling van innovatie***

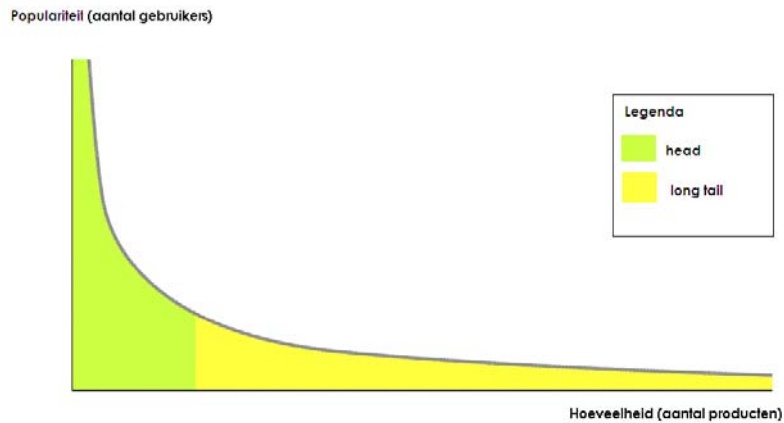
Relatieve nieuwkomers in de markt, vaak afkomstig uit de internetomgeving, dagen bestaande spelers en businessmodellen uit en zorgen zo voor meer innovatiedynamiek. Regelmatig leidt dit tot allianties tussen nieuwe en bestaande spelers of hechtere samenwerking tussen marktspelers om de concurrentie van nieuwkomers het hoofd te bieden en samen sneller te kunnen innoveren.<sup>24</sup>

***Ontsluiting van de 'Long Tail'***

Bij het verklaren van veranderingen in de businessmodellen in een digitale omgeving wordt vaak verwezen naar de Long Tail theorie. In 2004 beschreef Chris Anderson de verschuivingen in de markt de optreden door het wegvallen van ruimtegebrek bij internetwinkels. Traditionele fysieke winkels hebben beperkte ruimte om producten te presenteren. Zij neigen er daarom naar voornamelijk producten op voorraad te hebben die goed verkopen. Economische theorieën laten zien dat hoer de 80-20 regel opgaat: 20% van het aanbod vindt gretig aftrek, terwijl 80% in geringe mate in de smaak valt bij de consument. Zulk aanbod bestaat voor een groot deel uit niches: gespecialiseerd aanbod dat interessant is voor een specifiek publiek. Dit aanbod vormt gezamenlijk de long tail.

---

<sup>24</sup> voorbeelden: platenmaatschappijen fuseren of werken steeds meer samen; uitgevers weren zich tegen Google Books of gaan er mee samenwerken.



*Figuur 1. De Long Tail*

Ondernemers die via internet hun producten aanbieden, hebben geen ruimtegebrek. Zij kunnen in principe alles aanbieden wat voorhanden is, niet alleen de 20% 'hits', maar ook de 80% van de long tail. Door de niches uit de staart slim te ontsluiten en vindbaar te maken voor de consument, worden deze producten makkelijker en vaker verkocht, stelt Anderson. Het is dan goed mogelijk dat de opgetelde omzet van long tail producten groter is dan de omzet van enkele hits. Het Amerikaanse bedrijf Amazon.com geldt als voorbeeld van de long tail theorie. Het aanbod is enorm en door de klant actief te attenderen ("Als u dit leest, moet u dit ook eens proberen") komt hij in aanraking met nieuw aanbod en wordt geïnteresseerd dit te kopen. Anderson stelt dat klanten hierdoor ook zelf steeds actiever zoeken naar producten buiten het bekende assortiment. Vergelijkbare ontwikkelingen zijn waarneembaar bij online kleding- en muziekwinkels. Voorbeelden van media die veel long tail inhoud hebben zitten vaak in de hoek van user-generated content, zoals fotosite Flickr en videosite Youtube. Ook binnen de meer traditionele media, zoals televisie en radio, is het begrip long tail in toenemende mate relevant. Met de opkomst van satelliettelevisie en satellietradio is het mogelijk geworden specifieke themakanalen op de markt te zetten. Hiermee wordt per kanaal slechts een kleine doelgroep bereikt, maar alle themakanalen bij elkaar hebben meer kijkers en luisteraars dan de grootste zenders alleen.

In de Long Tail theorie neemt de diversiteit van het aanbod toe, een gunstige bijkomstigheid voor de consument. Voor de makers van nicheproducten groeit de kans dat hun producten worden afgezet, omdat deze beter beschikbaar worden gemaakt. De kans dat hun product daardoor een veel verkopende hit wordt blijft echter beperkt, omdat het uiteindelijk vaak om specialistisch aanbod gaat. Bedrijven die als aggregator het long tail aanbod bundelen en aanbieden, lijken het meeste voordeel te kunnen behalen van dit businessmodel, omdat zij de opgetelde omzet van de producten in de long tail genereren.

**Beleidsdoel: optimale prikkels voor innovatie**

Het Kabinet wil zorgen voor een optimaal randvoorwaardelijk kader zodat nieuwe businessmodellen zich kunnen ontwikkelen. Het economisch belang van de sectoren die multimediale content produceren, bundelen, vermarkten en distribueren is immers groot.<sup>25</sup>

Om de randvoorwaarden voor innovatie in multi- en crossmediale diensten en toepassingen te verbeteren voert het Kabinet een beleid op de volgende terreinen:

1. gebruik, beheer en bescherming van intellectuele eigendomsrechten
2. goede positionering van de prosumert als prikkel voor innovatie

**1. Gebruik, beheer en bescherming van intellectuele eigendomsrechten**

Het auteursrecht beschermt creaties en innovaties en draagt op die manier bij aan het ontstaan en het uitwisselen van informatie en cultuur. Convergentie en digitalisering leiden, zoals gezegd, tot veranderende marktomstandigheden die maken dat businessmodellen zich mogelijk moeten aanpassen. Het auteursrecht is niet bedoeld om businessmodellen te beschermen. Het auteursrecht biedt de ruimte voor nieuwe bedrijfsmodellen die alternatieven bieden voor de wijze van inning van de rechten dan wel waarbij de keuze wordt gemaakt om het bedrijfsmodel niet op het auteursrecht te baseren.

In verschillende onderzoeken is geconcludeerd dat het auteursrecht als zodanig innovatie niet in de weg staat, maar dat de manier waarop er uitvoering aan wordt gegeven wel knelpunten kan opleveren.<sup>26</sup>

Dit blijkt eveneens uit een door EZ in 2007 uitgevoerde marktconsultatie. Gebruikers van auteursrechten vinden in veel gevallen dat de manier waarop rechten worden beheerd en uitgeoefend onvoldoende inspeelt op veranderende marktomstandigheden en consumentenbehoeften waardoor naar hun mening innovatie wordt belemmerd. Rechthebbenden geven van hun kant aan moeite te hebben nieuwe businessmodellen te steunen zonder de garantie dat hun rechten voldoende worden beschermd.

---

<sup>25</sup> Auteursrecht, economische lust of last, onderzoek uitgevoerd door SEO/Dialogic (2003) in opdr8 van EZ.

<sup>26</sup> Interactive Content and Convergence: Implications for the Information Society, onderzoek uitgevoerd door Screen Digest Ltd, CMS Hasche Sigle, Goldmedia GmbH, Rightscom Ltd, (2006) in opdracht van de Europese Commissie; Digitale infrastructuur voor distributie van omroepdiensten; een rondgang langs netwerken, uitgevoerd door PriceWaterhouseCoopers i.s.m. Bird & Bird (2007) in opdracht van EZ, i.s.m. met OCW. Cultuurpolitiek, auteursrecht en digitalisering, onderzoek uitgevoerd door TNO STB (2003) in opdracht van OCW.

De relatie tussen convergentie als innovatieprikkel en intellectuele eigendom wordt hierna verder uitgewerkt, langs twee lijnen waarbij zowel het perspectief van rechthebbenden als van gebruikers wordt betrokken:

- a. de relatie tussen de ontwikkeling van nieuwe businessmodellen, digitale distributie en de rol van tussenpersonen op internet;
- b. de relatie tussen de ontwikkeling van nieuwe diensten en het beheer van auteursrechten.

***a. de relatie tussen de ontwikkeling van nieuwe businessmodellen, digitale distributie en de rol van tussenpersonen op internet***

Het lijkt geen twijfel dat convergentie, digitalisering, het internet en multifunctionele afspeelapparatuur de middelen bieden tot grootschalig produceren en distribueren van auteursrechtelijk beschermde en onbeschermde content. Niet alleen bedrijven, maar ook consumenten gebruiken die middelen, met of zonder toestemming van rechthebbenden.

Contentproducenten en distributeurs staan voor de uitdaging nieuwe innovatieve manieren van vermarkting en verspreiding van content te vinden die rendabel zijn, bijvoorbeeld omdat de consument bereid is voor inhoud of aanvullende diensten of service te betalen. Dat die mogelijkheden er zijn blijkt uit het feit dat innovatieve multimediale diensten wel degelijk worden ontwikkeld. Opvallend is wel dat deze vooral komen van bedrijven uit de internetwereld. Deze bedrijven baseren hun inkomsten overigens niet alleen op exploitatie van het auteursrecht, maar ook op advertentie-inkomsten, abonnementsgelden en kansspelen.

Gevestigde spelers in de muziek- en filmindustrie hebben aangegeven moeite te hebben om in te spelen op de veranderingen die optreden door digitalisering en convergentie. Enerzijds is dit te verklaren door het gebrek aan controle op distributie van hun product in een digitale omgeving. Anderzijds door het risico dat bestaande verdienmodellen “gekannibaliseerd” worden als te snel wordt overgegaan op de introductie van nieuwe diensten.<sup>27</sup> Daarbij geven zij aan huiverig te zijn de nieuwe digitale mogelijkheden te benutten als het risico bestaat dat die mogelijkheden zonder toestemming worden gekopieerd en verspreid .

Het Kabinet heeft behoefte aan meer inzicht in de concrete economische en culturele effecten van digitale distributie<sup>28</sup> en de onderliggende motieven van consumenten. Het Kabinet heeft, zoals aangekondigd in het Algemeen Overleg met de Kamer over de filmsector<sup>29</sup> een onafhankelijk onderzoek aanbesteed.

---

<sup>27</sup> Zie ook onderzoeksrapport in opdracht van de Europese Commissie: Interactive Content and Convergence: Implications for the Information Society, door Screen Digest Ltd, CMS Hasche Sigle, Goldmedia GmbH, Rightscom Ltd, 2006

<sup>28</sup> Daarbij gaat het om de bestrijding van het zogenaamde ongeoorloofd uploaden via internet aangezien het downloaden, ook uit illegale bron, in Nederland niet strafbaar is.

<sup>29</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 25 434, nr. 381.

**Actie**

- Het Kabinet heeft onderzoek uitgezet naar de economische en culturele effecten van digitale distributie van content via internet. De motieven van consumenten worden bij dit onderzoek betrokken. TNO, IVIR en SEO brengen zowel de positieve en negatieve effecten van digitale distributie op de muziek, film en gaming sector in kaart. Hierbij wordt gekeken naar kwaliteit, diversiteit, toegankelijkheid van het aanbod, effecten op innovatie en talentontwikkeling. De onderzoeksresultaten worden dit najaar verwacht.

Contentbedrijven en hun opsporingsorganisaties geven herhaaldelijk aan dat zij grootschalige illegale verspreiding van hun auteursrechtelijk beschermde werken op internet zelf niet afdoende kunnen bestrijden zonder samenwerking met Internet Service Providers (ISP). Die samenwerking neemt op dit moment verschillende vormen aan. Nederlandse ISPs hebben soms individueel afspraken met contentaanbieders over het blokkeren of filteren van content die onrechtmatig op internet wordt verspreid. In bepaalde gevallen kan een ISP de naw-gegevens van de inbreukmaker aan de rechthebbende geven, die daarop de inbreukmaker kan manen zijn activiteiten te staken, desnoods voor de rechter. In sommige gevallen proberen Internet Service Providers zelf een inbreukmaker die verantwoordelijk is voor de illegale verspreiding van de werken ertoe te bewegen zijn activiteiten te staken.

Onder verantwoordelijkheid van de Nationale Infrastructuur ter voorkoming van Cybercrime (NICC) wordt momenteel onderzocht of en hoe de afspraken over het op verzoek of op bevel van derden ontoegankelijk maken van bepaalde informatie op het internet door providers of andere tussenpersonen op internet te stroomlijnen en efficiënter te maken (ook wel Notice-and-Take Down procedures genoemd). Dit gebeurt op basis van publiek-private samenwerking. In de tweede helft van 2008 zullen de resultaten hiervan beschikbaar zijn.<sup>30</sup>

**Actie**

- Het Kabinet stimuleert middels publiek-private samenwerking, in het kader van de Nationale Infrastructuur ter bestrijding van Cybercrime (NICC), het ontwikkelen van Notice-and-Take Down procedures. De rol van ISPs bij de bestrijding van auteursrechtelijke inbreuken op internet is daarbij een van de aandachtsgebieden.

***b. de relatie tussen de ontwikkeling van nieuwe diensten en het beheer van auteursrechten***

Markten voor muziek, film en omroep zijn sterk in beweging zijn door de nieuwe multi- en crossmediale mogelijkheden om content te vermarkten. Verschuivingen zijn op verschillende plekken waarneembaar. Zo lijkt de muzieksector zich steeds meer te

<sup>30</sup> Conform de Brief Rechtshandhaving op Internet, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 28684, nr. 133

richten op concerten als bron van inkomsten. Muziek, bijvoorbeeld op CD, wordt in dit verband aangeboden om consumenten te interesseren voor live optredens van artiesten. Naast muziek neemt ook het belang van merchandising in de inkomstenstromen toe.

Voor de omroepsector geldt dat programmaformats niet meer alleen betrekking hebben op TV. Naast het tv-programma wordt ook gekeken naar mogelijkheden van (aanvullende) producten als DVD's, boeken en websites. Een programma wordt zo verbonden aan een crossmediale strategie om de consument via verschillende uitingen te interesseren.

In markten waar content op vele manieren en in vele vormen kan worden aangeboden aan de consument is het regelen van de contractuele overdracht van rechten van groot belang. De afspraken hierover bepalen immers welke vormen een aanbieder kan gebruiken en voor welke periode. Door de snelle ontwikkelingen is het van toenemend belang bij het maken van afspraken niet alleen te kijken naar de huidige mogelijkheden, maar ook naar mogelijkheden in de (nabije) toekomst.

Vaak is niet duidelijk is welke producten of diensten in de toekomst kunnen worden ontwikkeld. Het is vanuit bedrijfseconomisch oogpunt dan aantrekkelijk alle rechten te bezitten. Daarbij kan het efficiënt zijn bepaalde rechten niet of later te exploiteren. Het kan echter ook zo zijn dat bij geringe exploitatie van rechten innovatiekansen worden misgelopen. Onzekerheid over de richting van nieuwe inhoudelijke en technologische ontwikkelingen voor de verspreiding van content kan een oorzaak van geringe exploitatie zijn. Als rechthebbenden uit onzekerheid hun rechten niet gebruiken om diensten te ontwikkelen en tegelijk andere belangstellenden niet toestaan de rechten te gebruiken dreigt in het uiterste geval stilstand. Vooralsnog is er geen aanleiding te veronderstellen dat hiervan sprake is.

Het Kabinet vindt dat betrokken partijen zelf verantwoordelijk zijn voor onderhandelingen over rechtenoverdracht en goede afspraken hierover. Bepaalde partijen bevinden zich in een zwakkere positie ten opzichte van grote partijen die distributie beheersen. Dat zou bijvoorbeeld kunnen gelden voor artiesten ten opzichte van platenmaatschappijen of voor onafhankelijke televisieproducenten ten opzichte van een omroep. Voor zover dit tot problemen leidt heeft de NMa de mogelijkheid in te grijpen als partijen de mededinging verstoren.

#### *Territoriale versnippering in beheer*

Door toenemende convergentie, internationalisering en nieuwe internetgebaseerde diensten is effectief rechtenbeheer van groot belang. De ontwikkeling van multimedia- en crossmediale producten en diensten gaat snel. Partijen die op dit vlak actief zijn hebben laten weten dat zij niet altijd uit de voeten kunnen met het huidige

rechtenbeheer. Als oorzaak noemen zij de versnippering in het beheer van rechten en de territoriale begrenzingen van het werkterrein van rechtenorganisaties.<sup>31</sup>

De Europese Commissie heeft onlangs geconstateerd<sup>32</sup> dat de huidige, territoriaal versnipperde markt voor het beheer van auteursrechten leidt tot een suboptimale benutting van mogelijkheden die één interne markt in potentie wel biedt. De Commissie ziet een mogelijke oplossing hiervoor in de introductie van concurrentie tussen rechtenorganisaties. Het Kabinet vindt dat zorgvuldig gekeken moet worden hoe eerlijke concurrentie tussen beheersorganisaties gecombineerd kan worden met behoud en stimulering van culturele verscheidenheid in Europa. Concurrentie tussen collectieve beheersorganisaties niet alleen voordelen hebben voor de rechthebbenden, maar ook voor de gebruikers van rechten. Het Kabinet steunt weliswaar de gedachte van de Commissie maar wil mogelijke voordelen én risico's in een impact assessment nader geadresseerd zien. Het Kabinet heeft deze visie neergelegd bij de Europese Commissie in zijn reactie op de consultatie van de mededeling Creative Content Online.

#### *Concurrentie op de markt voor auteursrechtelijke licenties*

Infrastructuuraanbieders hebben licenties nodig van content- en dienstenaanbieders om diensten (omroep video-on-demand) te kunnen aanbieden. Hierover wordt onderhandeld met de collectieve rechtenorganisaties die de contenteigenaren vertegenwoordigen. In sommige gevallen zijn deze organisaties wettelijk aangewezen als onderhandelingspartner. De markt voor het verkrijgen van dergelijke licenties is daarmee geen volledig vrije markt.<sup>33</sup> Om te zorgen dat nieuwkomers zowel aan de infrastructuur als aan de contentkant voldoende kansen krijgen is het belangrijk dat er bij de onderhandelingen over licenties een bepaalde mate van gelijk speelveld is, zodat licenties afgesloten worden tegen marktconforme voorwaarden en tarieven. Licentiekosten moeten geen belemmering zijn voor infrastructuuraanbieders om een aantrekkelijk dienstenpakket aan te bieden. Evengoed moeten rechtenorganisaties voor de aangesloten makers tarieven kunnen bedingen die het rendabel maken om content en diensten te blijven ontwikkelen. Om een gelijk speelveld op de markt voor licenties te waarborgen moet het toezicht op de collectieve rechtenorganisaties goed geregeld zijn zodat misbruik van machtspositie wordt voorkomen. Het Kabinet heeft reeds benadrukt dat hier een belangrijke rol is weggelegd voor het mededingingsrecht.<sup>34</sup> Daarnaast is het reeds aangekondigde onderzoek naar de wisselwerking tussen het mededingingsrecht en het auteursrecht in dit verband van belang.

---

<sup>31</sup> Zie ook onderzoeksrapport in opdracht van de Europese Commissie: Interactive Content and Convergence: Implications for the Information Society, door Screen Digest Ltd, CMS Hasche Sigle, Goldmedia GmbH, Rightscom Ltd., oktober 2006

<sup>32</sup> Mededeling Creative Content Online in the Single Market, (COM(2007), 836 final)

<sup>33</sup> Geschillenbeslechting en collectief beheer; over tarieven, transparantie en tribunalen in het auteursrecht, onderzoek in opdracht van het WODC (Ministerie van Justitie)

<sup>34</sup> Beleidsbrief auteursrechten, kamerstukken 2006-2007, 24095, nr. 209

**Actie**

- In het door het Kabinet reeds toegezegde onderzoek naar de wisselwerking tussen het mededingingsrecht en het auteursrecht zal specifiek aandacht worden besteed aan de audiovisuele sector.

**2. Goede positionering van de prosument als prikkel voor innovatie**

Consumenten hebben steeds meer en betere mogelijkheden om eigen muziek en filmmateriaal te maken en te verspreiden. Consumenten worden daardoor ook producenten. Dit fenomeen wordt ook wel aangeduid met de term *prosument* – een samenvoeging van producent en consument.

De inhoud die prosumenten maken wordt vaak aangeduid met de term user-generated-content (UGC). De interesse in UGC en businessmodellen die hierop gebaseerd zijn, groeit. Dit blijkt onder andere uit het succes van sites als Flickr en You Tube en uit het feit dat gevestigde contentpartijen hun sites openstellen voor bijdragen van gebruikers. De groei van UGC zorgt zo voor nieuwe dynamiek in de audiovisuele sector en de ICT- en de telecomsector. Traditionele media, UGC en UGC-platforms kunnen elkaar ook kruislings bestuiven. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat traditionele media, zoals de publieke omroep, steeds vaker ‘kanalen’ op internetplatforms als YouTube starten. Ook maken omroepen gebruik van door consumenten gemaakte content (homevideo’s bijvoorbeeld) in programma’s. De platforms dragen tegelijkertijd bij aan de relatie tussen artiest en zijn aanhang.

**a. Gevolgen van UGC voor audiovisuele sector, de ICT- en de telecomsector**

De businessmodellen die gebruik maken van user generated content verschillen.<sup>35</sup> Er zijn modellen op basis van *directe* inkomstenstromen: platforms zoals YouTube bijvoorbeeld halen hun inkomsten uit advertenties. Op sommige platforms (bijvoorbeeld [www.revver.com](http://www.revver.com)) delen uploaders naar rato van populariteit van hun content mee in de advertentie-inkomsten.

Andere modellen kennen *indirecte* inkomstenstromen voor bedrijven: UGC-platforms worden ingezet om de relatie tussen klant en aanbieder ‘authentieker’ of ‘vriendelijker’ te maken en te houden. UGC kan ook worden ingezet om de interactie van klanten met een merk te vergroten. Ook consumenten kunnen indirecte inkomsten genereren. Hij kan een UGC platform inzetten als etalage voor zijn talent. Ten slotte kan UGC kostenbesparingen in productie opleveren: er worden door uitgevers reisboeken en restaurantgidsen uitgegeven die deels of volledig zijn samengesteld uit beoordelingen

---

<sup>35</sup> Zie ook onderzoeksrapport Business requirements and potential bottlenecks for successful new citizen media applications, TNO-ICT, 2007. Hierin worden businessmodellen met betrekking tot user generated content (UGC) onderzocht.



van online-gebruikers. Uitgevers en andere bedrijven maken ook veelvuldig gebruik van foto's en filmpjes van gebruikers. UGC-platforms krijgen te maken met auteursrechten als consumenten beschermd materiaal van derden uploaden, bijvoorbeeld clips van films of tv-programma's. Vaak gebeurt dit zonder de toestemming van rechthebbenden. Marktpartijen zijn zoekende naar oplossingen voor dit probleem. Inmiddels worden steeds vaker afspraken gemaakt tussen platforms en rechthebbendenorganisaties hoe hiermee om te gaan. Soms kiezen platforms ervoor om de claims van rechthebbenden af te kopen. Daar waar overigens sprake is van grootschalig illegaal uploaden vindt het Kabinet dat de bestrijding daarvan zich moet richten op degene die illegaal uploadt.

#### **Voorbeelden**

- Gebruikers betalen soms voor UGC: binnen virtuele werelden als Habbo Hotel, Second Life en binnen sommige games kunnen gebruikers virtuele kleding of diensten uploaden én aanschaffen.
- De Nederlandse site Sellaband.nl biedt beginnende bands en muzikanten de mogelijkheid investeerders te vinden. Deze investeerders doen een investering met onzeker rendement: indien een band onvoldoende andere investeerders weet te vinden, komt de investering ten goede aan Sellaband. Bij voldoende investeerders kan de band een CD opnemen en ontvangt de investeerder een percentage van de inkomsten (en een CD).
- Consumenten kunnen een bijdrage leveren aan bestaande (nieuws)media. Omstanders kunnen soms sneller verslag doen door met hun mobiel een filmpje te maken, dan dat professionele media aanwezig kunnen zijn. Deze twee uitingen kunnen elkaar aanvullen. Op sites als [www.skoeps.nl](http://www.skoeps.nl) van dagbladuitgever PCM kunnen gebruikers hun nieuwsbeelden uploaden en verkopen. Voor nieuwsmedia vormen deze beelden een kostenbesparing, en voor uploaders mogelijk een bron van inkomsten. Binnen de journalistieke beroepsgroep wordt gediscussieerd over de invloed van deze ontwikkelingen op de kwaliteit en betrouwbaarheid van media.
- De aanvulling door burgers maakt het nieuwsaanbod meer divers. Onderwerpen die voor grote mediakanalen minder interessant zijn vinden via blogs alsnog de weg naar een publiek.

#### ***b. Gevolgen van UGC voor andere sectoren***

Het internet heeft menig informatiemonopolie doorbroken. Waar consumenten voorheen een makelaar of taxateur moesten inschakelen om in te kunnen schatten wat de waarde van hun huis was, kan tegenwoordig worden volstaan met een snelle blik op het internet: de informatieasymmetrie tussen makelaar en consument is zienderogen afgenomen door huizensites als [funda.nl](http://funda.nl) en [jaap.nl](http://jaap.nl). Huisartsen hebben steeds vaker te maken met patiënten die op internet aan zelfdiagnose hebben gedaan en in de dienstensector (bijvoorbeeld reisbureaus, financiële dienstverlening en zorgverzekering) en de detailhandel staat de positie van tussenpersonen, door de mogelijkheden tot het delen van informatie die het internet biedt, onder druk: (product- en prijs)vergelijkingssites en specialistische weblogs bieden een alternatief voor de informatie van winkeliers en verkopers. Sociale netwerken, die doorgaans worden

gebruikt om met anderen te communiceren, om oude bekenden terug te vinden en om netwerken van vrienden of soms ook zakelijke contacten op te bouwen en te beheren, spelen hier ook een rol: uit onderzoek blijkt dat consumenten hun gedrag mede laten bepalen door informatie of tips afkomstig van andere leden van een netwerk.<sup>36</sup>

Het bedrijfsleven kan gebruik maken van de mogelijkheden die het internet biedt om informatie te delen. De 'economie van actieve participatie' zoals die ontstaat onder invloed van UGC heeft gevolgen voor het bedrijfsleven in veel sectoren. In haar lijst met baanbrekende ideeën voor 2007 identificeerde de Harvard Business Review zogenoemde User-Centered innovation als een belangrijke trend.<sup>37</sup> Men spreekt ook wel van open innovatie of 'crowdsourcing'. Dit type innovatie kan een waardevolle aanvulling zijn op bestaande productinnovatie. Actieve deelname en betrokkenheid van gebruikers bij innovatieprocessen biedt het bedrijfsleven de kans beter in te kunnen spelen op hun gebruikersbehoeften. Daarnaast kan extra denkracht worden benut voor het ontwikkelen van nieuwe producten of concepten. Zo krijgt de interactie tussen producenten en klanten een nieuwe dimensie.

**Voorbeeld**

Goede voorbeelden hiervan zijn het 'design-your-own-life'-concept van Ikea of Legodozen die door gebruikers worden bedacht. Deze bedrijven bieden op hun website gebruikers de mogelijkheid om zelf modellen te ontwerpen en uit te wisselen. Er zijn zelfs consultants die andere bedrijven adviseren en begeleiden bij het benutten van zogenaamde 'community driven innovation'.

In Denemarken loopt sinds 2007 een programma van vier jaar om het gebruik van user-driven innovation te stimuleren.<sup>38</sup> Het programma richt zich op het versterken van user-driven innovation in zowel de private als de publieke sector. User-driven betekent in dit geval dat de behoeften van gebruikers op nieuwe manieren in ogenschouw worden genomen. Projecten die nieuwe manieren ontwikkelen om dit te doen, kunnen onder voorwaarden een financiële ondersteuning krijgen van de Deense overheid. Daarbij kan worden gedacht aan het ontwikkelen van nieuwe methoden en hulpmiddelen maar ook het verspreiden van vaardigheden of kennis.

**Actie**

- Het Kabinet zal de effectiviteit van dit en eventuele vergelijkbare programma's onderzoeken en overwegen of ook in Nederland een dergelijk programma een positieve invloed kan hebben op innovatie<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> Eyeballs & Communities. Mediabarometer 2007 Ernst & Young.

<sup>37</sup> "The HBR List Breakthrough Ideas for 2007". In: *Harvard Business Review*, February 2007, pg.27

<sup>38</sup> <http://www.deaca.dk/userdriveninnovation>

<sup>39</sup> In het AWT-rapport 68 wordt naar het Deense initiatief verwezen; Kabinetsreactie 27406, nr.99

## ■ Colofon

Dit is een publicatie van het  
Ministerie van Economische Zaken.

Den Haag, juli 2008

Extra exemplaren kunt u bestellen via [www.ez.nl](http://www.ez.nl)  
of door te bellen naar 0800-6463951.

## ■ Informatie

Directoraat-generaal voor Energie en Telecom  
Bezuidenhoutseweg 30  
Postbus 20101  
2500 EC Den Haag  
e-mail: [convergentie@minez.nl](mailto:convergentie@minez.nl)  
internet: [www.ez.nl](http://www.ez.nl)

Publicatienummer: 08 ET 19