

Convergentie van telecom, media en informatietechnologie, en de gevolgen voor de regelgeving

Ulrike Maris

SAMENVATTING

In onze huidige samenleving, de 'Informatiesamenleving', doet zich langzaam een integratie voor van verschillende soorten diensten in een netwerk waarlangs alle vormen van informatieverkeer kunnen plaatsvinden, 'convergentie' genoemd. In dit artikel wordt het principe van convergentie toegelicht met haar bijzondere technologische en regulatorische karakteristieken. In het bijzonder wordt nagegaan of de tussenkomst van de overheid bij dit verschijnsel wenselijk is. Een antwoord op deze vraag wordt verkregen aan de hand van een kritische analyse van het Europees Groenboek inzake de convergentie van de sectoren telecommunicatie, media en informatietechnologie, en de gevolgen voor de regelgeving.

Sleutelwoorden: informatiesnelweg, convergentie, beleidsstudie, Internet

■ DE INFORMATIESAMENLEVING

Dagelijks worden we in ons huidig taalgebruik geconfronteerd met termen als 'informatiesnelweg', 'cyberspace' en 'Internet'. Maar wat dienen wij ons eigenlijk voor te stellen bij dergelijke noties? In zijn rede voor 'The National Press Club' op 21 december 1993 omschreef Al Gore, vice-president en huidig presidentskandidaat van de Verenigde Staten, de *elektronische snelweg* als een wereldwijd netwerk waarover alle communicatie tussen bedrijven, organisaties en particulieren zal plaatsvinden, waarbij radio- en televisietoestel zijn samengesmolten tot één apparaat, dat is aangesloten op één uitgaande kabel die zorgt voor de verbinding met het wereldwijde netwerk (De Roos et. al., 1996: 84). De informatiesnelweg is, anders gezegd, een metafoor voor *convergentie*, de samensmelting van voorheen afzonderlijke communicatiemiddelen tot één alomvattende infrastructuur. Via deze ene digitale infrastructuur zullen alle denkbare telecommunicatie- en informatiediensten geïntegreerd in eenieders huiskamer worden aangeboden: zowel de elektronische kranten, videospelletjes, telefoon- en faxdiensten, elektroni-

sche post, financiële verrichtingen, enzovoorts (Valcke, 1998; Loader, 1998: 3). Ook radio- en televisieprogramma's zullen *interactief* worden aangeboden via de globale informatiesnelweg: men bestelt en betaalt nog enkel de programma's die men wenst te bekijken (Valcke, 1998). Het *Internet* - de wereldwijde koppeling van lokale, nationale en internationale computernetwerken - kan als de voorloper van deze papierloze snelweg worden beschouwd. De elektronische snelweg is dus een ruimer concept dan het Internet.

De technische middelen die de gebruiker in staat moeten stellen tot een snelle en efficiënte interactieve uitwisseling van beeld, geluid en tekst te komen, staan momenteel echter nog niet helemaal op punt. De communicatie via het Internet geschiedt nu namelijk nog via een mengeling van glasvezel, straalverbindingen en (vooral nog veel) koperdraad (De Roos et. al., 1996: 84). De vervanging van de klassieke bekabeling door glasvezel zal een belangrijke stap zijn naar een degelijke informatiesnelweg.

Bij het doornemen van de uitgebreide literatuur die aan dit item wordt gewijd, blijkt dat de meeste auteurs onderkennen dat de nieuwe telecommunicatiemethodes een belangrijke impact zullen hebben op onze leefwereld. Zij zijn van mening dat, niettegenstaande de elektronische snelweg nog niet optimaal functioneel is, het nu reeds duidelijk is dat in de - nabije - toekomst een overgroot deel van het economische en sociale leven op de informatiesnelweg zal plaatsvinden (Van Eecke, 1997: 1-4). *Liberalisering* en convergentie¹ wekken bij politici (niet in het minst in de Europese Commissie) en marktspelers aanzienlijke verwachtingen met betrekking tot de komst van een informatiesnelweg en -maatschappij.

In zijn boek *'Er zijn geen economische problemen'* merkt Mark Eyskens op dat 'de maatschappelijke en persoonlijke levensuitdaging (...) de vraag betreft: hoe verandering omzetten in menselijke vooruitgang?' (Eyskens, 1999: 87). Dat is naar ons gevoel de boodschap die we moeten opvolgen. Het is zinloos om tot in het oneindige door te gaan op de vraag welke voor- en nadelen een nieuwe soort samenleving zal bewerkstelligen. Eerder dan de nieuwe ontwikkelingen te willen afbreken, is het dan ook van belang in te zien dat de voornoemde maatschappelijke veranderingen risico's inhouden, waardoor het absoluut noodzakelijk is dat de vraag wordt gesteld of de rechtszekerheid in onze maatschappij nog op voldoende wijze wordt gegarandeerd. In deze context werd in de Belgische senaat enige tijd geleden geopperd dat

voor de meeste uitdagingen (...) een interventie van de overheid noodzakelijk is. Anders dreigt het verschijnsel van de informatiesnelwegen de meest meedogenloze maatschappelijke ontwikkelingen van de laatste jaren (uitsluiting, toenemende ongelijkheid, isolement van het individu, technologisch analfabetisme, ...) nog meer in de hand te werken. (Van Eecke, 1997:4)

Of de tussenkomst van de overheid - inderdaad - wenselijk is, zal worden aangetoond aan de hand van een kritische analyse van het Europees Groenboek met betrekking tot de convergentie van de sectoren telecommunicatie, media en informatietechnologie, en de gevolgen voor de regelgeving.

Tot slot willen we hier nog opmerken dat de juridische principes die men nu probeert toe te passen op het communicatieverkeer over het Internet, tevens gelden voor de informatiesnelweg. Voor de eenvoudigheid worden vrije meningsuiting op het Internet en op de informatiesnelweg verder in dit artikel als synoniemen gehanteerd.

■ CONVERGENTIE

Karakteristieken

Door digitalisering zijn telecommunicatie en audiovisuele media op infrastructuurniveau in wezen hetzelfde. Beide transporteren informatie op elektronische wijze. Toch kent de informatiemarkt op dit moment (nog altijd) een gesegmenteerde marktbenadering, waarbij de telecommunicatiesector en de audiovisuele mediasector als twee afzonderlijke deelmarkten worden gezien. Vroeger opereerden binnen elk van deze deelmarkten slechts enkele dominante monopolistische spelers,² die hun diensten leverden via hun eigen infrastructuur (Smits & De Vries, 1993: 53). Het profiel van deze binaire informatiesector was dan ook gekenmerkt door horizontale specialisatie en verticale integratie (Slaa, 1991: 71-90).

Doordat alle soorten informatie nu herleid kunnen worden tot een aantal bits, en doordat deze bits in gecomprimeerde vorm verstuurd kunnen worden over alle soorten infrastructuur, brokkelt de traditionele divergente marktstructuur³ langzaam af: er steken allerlei tussenvormen van elektronische informatievoorziening de kop op. Ten gevolge van een verticale versnippering van de activiteiten van productie, transport en gebruik van informatie zijn de bestaande machtsmonopolies vandaag problematisch geworden. Slaa (1991: 71-90) heeft het in dit verband over horizontale diversificatie en verticale differentiatie: operatoren die vroeger ofwel op de telecommunicatiemarkt, of op de omroep actief waren, diversifiëren nu hun activiteiten door zich op de aanpalende deelmarkt te begeven (horizontale diversificatie). Vandaag is de producent van boodschappen niet noodzakelijk meer dezelfde als degene die het transport ervan verzorgt of die de eindapparatuur ervoor op de markt brengt (verticale differentiatie). Gevolg van deze evolutie is dat openbare informatie tevens wordt aangeboden via traditionele telecommunicatie-infrastructuur, terwijl voor private informatie nu ook gebruik wordt gemaakt van de kabelinfrastructuur (Hammond, 1995: 20).

Technologische aspecten

Tegenwoordig is niet enkel de kabel geschikt voor verschillende diensten, ook omroepzenders zijn geschikt voor het transport van data en de telefoonnetten voor spraak, tekst, data én beeld. Zo ook nemen de mobiele toepassingen - mobiele telefonie en mobiel datatransport - toe (Wagner, 1998: 15). Twee factoren spelen hierbij een belangrijke rol. In eerste instantie kunnen we de digitalisering van elektronische informatie⁴ naar voren schuiven: digitalisering maakt capaciteit en afstand voor communicatie steeds minder bepalende factoren. Als tweede factor kunnen we de vervanging van de bestaande coaxkabels in de telefoon- en kabeltelevisienetten door glasvezel aanhalen. Deze laatste heeft als voordelen ongevoelig te zijn voor storingen en over een hoge betrouwbaarheid te beschikken naast een bijna ongelimiteerde capaciteit (Kalkman et al., 1995: 3).

Beide technische vernieuwingen zullen uiteindelijk leiden tot de integratie van verschillende soorten diensten in een netwerk waarlangs alle vormen van informatieverkeer kunnen plaatsvinden, verder convergentie genoemd. Hoe deze geïntegreerde vorm van de eindapparatuur er uitziet en wat de praktische gevolgen ervan zijn, zal blijken uit de volgende schematische weergave: 'het lagenmodel'.

Het lagenmodel⁵

Bruno Vanneuille stelt *de traditionele informatiemarkt* (met een momenteel nog steeds opgaande, doch langzaam afbrokkelende structuur van de segmentering op grond van de soort informatie die wordt getransporteerd - telefoongesprek versus televisieprogramma -) schematisch voor als volgt:

Schema 1: De traditionele informatiemarkt (Vanneuille, 1996: 30)

	Omroep	Telecommunicatie
Dienst	één vorm van openbare informatie: omroep of teledistributie	enkele vormen van niet-openbare informatie: telefonie, telefax, ...
Infrastructuur	CATV, ether, satelliet	PSTN, ether, satelliet
Eindapparatuur	televisie	telefoon

De informatiemarkt *na convergentie* ziet er volgens Vanneuille zo uit:

Schema 2: De informatiemarkt na convergentie (Vanneuville, 1996: 36)

	Informatie
Dienst	breed gamma van openbare informatie tot niet-openbare informatie
Infrastructuur	CATV, PSTN, ether, satelliet
Eindapparatuur	geïntegreerde pc/tv/telefoon/telex

Door dit laatste schema wordt concreter wat nu - technologisch gezien - precies wordt verstaan onder het principe van convergentie tussen omroep en telecommunicatie. Het is duidelijk dat de grens tussen de soort informatie en de wijze waarop deze informatie wordt behandeld en getransporteerd, vervaagt.

Vanneuville maakt een onderscheid op vier niveaus van convergentie (Vanneuville, 1996: 29-30):

1. *Diensten*: naast de klassieke vormen van informatieoverdracht ontstaan een aantal 'nieuwe diensten', die zich ergens bevinden in de 'grijze zone' tussen telefonie en teledistributie, omdat zij kenmerken vertonen van beide. Een treffend voorbeeld hiervan is 'video-on-demand', wat wil zeggen dat wij slechts die beelden te zien krijgen waarvoor wij betaalden.
2. *Infrastructuur*: de voorheen gespecialiseerde netwerken van onder meer telefoon- en kabelmaatschappijen kunnen nu niet enkel op elkaars traditioneel terrein komen, maar zijn ook geschikt voor het transport van de nieuwe diensten uit de grijze zone.
3. *Eindapparatuur*: vroeger diende men over een telefoon te beschikken om te kunnen telefoneren, en over een televisietoestel om televisie te kunnen kijken. Maar deze activiteiten en nog veel meer zullen in de toekomst kunnen plaatsvinden met behulp van een geïntegreerd eindapparaat dat de functies van televisie, telefoon en netwerkcomputer combineert.
4. *Bedrijfseconomisch*: men ziet bedrijven uit voorheen gesegmenteerde deelmarkten over de grenzen van hun traditioneel werkterrein uitkijken naar winstgevende activiteiten in de convergerende informatiemarkt.

Regulatorische aspecten

We hebben nu gezien welke technologische principes er achter de convergentie van omroep en telecommunicatie schuilgaan, en welke de gevolgen ervan zijn in de praktijk. Uiteraard wekt deze explosie van telecommunicatie- en informatie-industrieën hoge verwachtingen van economische heropleving en groei.⁶ Maar, laat convergentie dan wel voor vele betrokkenen de

grote technologische stap voorwaarts betekenen, deze vernieuwingen blijven uiteraard niet zonder gevolg op regulatorisch vlak. De volgende schema's maken duidelijk waarom convergentie regulatorische vragen oproept.

Schema 3: De vier 'informatieverkeerspatronen'
(Bordewijk & Van Kaam, 1982: 32)

	Centraal informatiebestand	Individueel informatiebestand
Centrum kiest onderwerp en tijdsbestek	allocutie	registratie
Individu kiest onderwerp en tijdsbestek	consultatie	conversatie

Laten we eerst een korte omschrijving geven van de informatieverkeerspatronen allocutie, registratie, consultatie en conversatie (Fauconnier, 1990: 209-211):

1. *Allocutie*: een in een informatiecentrum samengesteld informatiepakket wordt gelijktijdig aan alle leden van een ontvangersgroep doorgespeeld op een door het centrum bepaald tijdstip en in een door het centrum te bepalen tempo (voorbeeld: een omroep).
2. *Registratie*: een centrum verzamelt van bij een groep bronnen beschikbare informatie over een door het centrum te bepalen tijdstip en in het door het centrum te bepalen tempo (voorbeeld: een bevolkingsregister, registratie van bestellingen op een telecommunicatieve manier zoals bij telebanking, televoting, ...).
3. *Consultatie*: individuele leden van een gemeenschap raadplegen op door hen gekozen tijdstippen door hen bepaalde onderwerpen en zelfs veelal in een door hen bepaald tempo een informatieverzameling (voorbeeld: een databestand, teletekst).
4. *Conversatie*: twee of meerdere informatiecentra wisselen aan elkaar informatie uit op door hen afgesproken tijdstippen en in zekere zin ook volgens een onderling overeengekomen tijdschema (voorbeeld: een telefoongesprek).

Samenvattend zeggen Bordewijk en Van Kaam over het voorgaand schema het volgende: bij *allocutie* bepaalt het centrum onderwerp en tijdsbestek en put daarbij uit de eigen informatieverzameling. Bij *conversatie* bepalen de conversatiedeelnemers gezamenlijk onderwerp en tijdsbestek, puttend uit de eigen geheugeninhoud. Bij *consultatie* bepaalt het centrum de inhoud van het informatiebestand en de informatietrekkende deelnemers onderwerp en tijds-

bestek. Bij *registratie*, tenslotte, keren de rollen om vergeleken bij consultatie (Bordewijk & Van Kaam, 1982: 32).

Bovenstaand kader kan worden omschreven als het klassieke, het traditionele, omdat elke vorm van communicatie vrij eenvoudig onder één van de vier segmenten is onder te brengen. Het traditionele juridische begrippenkader is geënt op een dergelijke segmentering. Maar tegen de achtergrond van een convergerende realiteit wordt het problematisch, want wanneer nu op een gegeven moment een 'nieuw' medium de kop opsteekt, kan het situeren van dat medium in bovenstaand schema moeilijkheden met zich meebrengen. In dat verband merkt Jean-Claude Burgelman op dat 'dé groep van nieuwe media niet bestaat.' Hij stelt dat hoe meer karakteristieken tussen media onderling overeenkomen, hoe groter de kans is dat men heeft te maken met klassieke media. Toch voegt hij hier meteen aan toe dat 'er wel degelijk randgevallen bestaan.' In dat geval moeten wij ons de vraag stellen of het gaat om traditionele media die op een nieuwe wijze worden verspreid dan wel om een totaal nieuw medium (Burgelman, 1996:2). Het gaat in dergelijke gevallen om media die ontstaan uit het principe van convergentie.

Bijvoorbeeld het Internet: het hoeft geen verwondering te wekken dat omtrent dit medium allerhande regulatorische vragen de kop opsteken, het introduceerde een fundamentele vernieuwing, met name de many-to-many communication; geen enkel ander medium laat immers toe dat iedere ontvanger ook een uitzender kan zijn, waardoor het ontsnapt aan elke centrale controle. (Internet kan - binnen het voorgaande schema bekeken - van allocutie naar consultatie verschuiven).

Een van de moeilijkheden die uit de mogelijke opdeling van de openbare communicatie op het Internet⁷ voortvloeit, is dat elk van deze toepassingen verschillende antwoorden vereisen van een eventuele regelgeving. Bovendien dient - wat de inhoud zelf betreft - een onderscheid te worden gemaakt tussen *onwettelijke* en *schadelijke* inhoud. Dit vormt een bijkomende moeilijkheid. Onwettelijke inhoud zijn strafrechtelijke inbreuken, zoals bijvoorbeeld een site die teksten of beelden reproduceert zonder de wetgeving inzake auteursrechten na te leven. Een schadelijke inhoud is bijvoorbeeld een website die uitgesproken gewelddadige beelden bevat die schadelijk zijn voor zwakke Internetgebruikers (zoals kinderen).

Zoals moge blijken, is de problematiek betreffende het Internet fundamenteel verscheiden en wisselend. Dit is een essentieel element, dat in rekening moet worden gebracht bij het opstellen van controlesystemen.

Schema van Burgelman

In het artikel 'Naar een nieuwe benadering van het publieke communicatiemodel. Een kritische analyse van de belangrijkste strijdpunten en assumpties

in het Westeuropees communicatiebeleid' reikt Burgelman nog een ander schema aan:

Schema 4: De markt voor informatieverkeer (Burgelman, 1995: 204)

	Telecommunicatie	Omroep
Dienst	telefonie	radio/televisie
Patroon	point to point/individueel	point to multipoint
Tijdstip	vrij te kiezen	bepaald door zender
Gefinancierd	door inschrijving	licentie/reclame/overheid
Gebruik	individueel	collectief
Regulering	vrijheid van communicatie	inhoudelijk gereguleerd
Gezien als	economisch goed	cultureel goed
Industrie	telecom-operatoren	omroeporganisaties

Zoals gezegd, wordt de markt voor informatieverkeer momenteel nog altijd opgedeeld in twee afzonderlijke deelmarkten: enerzijds deze van de telecommunicatie, anderzijds die van de omroep. Bijgevolg vormt het traditionele juridische kader - dat is geënt op deze dualiteit - vandaag nog altijd de hoeksteen van het recht aangaande de informatiemarkt. Wanneer nu telecommunicatie en omroep worden geïntegreerd in één transmissietechniek (de convergerende realiteit), wordt ook de zogenaamde juridische divergentie tegen deze achtergrond problematisch. Want, zoals we uit het schema van Burgelman kunnen afleiden, verschillen omroep en telecommunicatie regulatorisch grondig.

Nu alle diensten over alle netwerken kunnen worden getransporteerd, wordt de overheid geconfronteerd met talloze vragen. Zo stelt zich het probleem van wat convergentie betekent voor de vrijheid informatie te uiten en te ontvangen, tot waar de zorgtaak van de overheid gaat, of er verplichtingen dienen te worden opgelegd aan de aanbieders van bepaalde diensten, enzovoorts. Het zou ons in dit artikel echter te ver leiden deze problematiek in haar geheel ten gronde te ontrafelen. Hier wordt enkel nagegaan welke voorstellen het Europees Groenboek (met betrekking tot de convergentie van telecommunicatie en omroep, van 3 december 1997) doet, aansluitend op haar basisidee dat het verkrijgen van een regulatorisch rechtssysteem van cruciaal belang is in het verzekeren van alle voorspelde verwachtingen in de wereldeconomie.

■ HET GROENBOEK MET BETREKKING TOT DE CONVERGENTIE VAN DE SECTOREN TELECOMMUNICATIE, MEDIA EN INFORMATIETECHNOLOGIE, EN DE GEVOLGEN VOOR DE REGELGEVING

Wat is een Groenboek en wat is haar functie?

In het Groenboek (European Commission, 1997) met betrekking tot de convergentie van de sectoren telecommunicatie, media en informatie-technologie (IT) wordt het probleem dat samenhangt met de aard en de snelheid van de transformaties van de informatie-industrieën, onderkend. Meer nog, dit Groenboek, voorgelegd door de Europese Commissie op 3 december 1997, is ontstaan vanuit de idee dat er een diepgaand debat op gang diende te komen aangaande deze problematiek, en meer bepaald wegens de uiteenlopende standpunten die weerklinken met betrekking tot de adequaatheid van bestaande regulatorische kaders om met de veranderende omgeving om te gaan. Het Groenboek analyseert onderwerpen, maakt mogelijke oplossingen kenbaar en roept vragen op voor publieke commentaar. Het neemt evenwel geen standpunten in. We zouden een Groenboek (en dus ook dat omtrent convergentie) eigenlijk het best kunnen omschrijven als de eerste stap in het creëren van een (nieuw) beleid, daar het met haar afgewerkte voorstellen het debat opent.

Volgens dit Groenboek is het meest relevante voorbeeld voor de nood aan een dergelijk debatplatform het Transmission Control Protocol/Internet Protocol (TCP/IP). TCP/IP heeft zich ontwikkeld tot een de facto netwerk protocol voor het Internet, dat het mogelijk maakt dat het Internet alle elementen van de multimedia kan transporteren (tekst, beeld, bewegende beelden en geluid) (European Commission, 1997)

Voorstellen vanuit het Groenboek aangaande de problematiek rond convergentie

Dus met de bedoeling een debat op gang te brengen (eerder dan reeds bepaalde standpunten in te nemen), zet 'hoofdstuk V: principes en opties voor de toekomst' van het Groenboek een aantal principes uiteen die in een gemeenschappelijke basis zouden kunnen voorzien met betrekking tot de sectoren die te maken hebben met convergentie (zie 'V.1. Principes voor toekomstig regelingsbeleid in de sectoren die te maken hebben met convergentie') (European Commission, 1997):

1. Regulering moet worden gelimiteerd tot wat strikt noodzakelijk is om duidelijke doelstellingen te bereiken. Met andere woorden: de overheid moet overregulering vermijden, geen volledig nieuwe regulering in het leven roepen, maar bestaande regels vervangen door beter passende.
2. Toekomstige regulering moet tegemoetkomen aan de noden van de gebruikers.
3. Regulatorische beslissingen moeten worden geleid door een nood aan een duidelijk omljnd kader.
4. Publieke autoriteiten moeten bij de uitbouw van bestaande concepten van universele diensten in de telecommunicatie en de publieke diensten trachten te verzekeren dat iedereen in staat is deel te nemen aan de informatie-maatschappij.
5. Onafhankelijke en effectieve regulatoren zullen centraal zijn binnen een convergerende omgeving. (De stijgende competitie die teweeg wordt gebracht door convergentie, onderstreept de nood aan effectieve en onafhankelijke regulatoren).

Verderop in ditzelfde hoofdstuk - onder punt 'V.2. Opties voor regulatorische ontwikkeling' - stelt de Europese Commissie dat bij een beschouwing van de mogelijke regulatorische oplossingen het beter is een succesvolle formule te ontwikkelen dan een flexibel kader voor nieuwe types van diensten. Hieronder wordt het volgende verstaan: er zou moeten worden gezorgd voor een formule die in non-discriminatorische marktvoorwaarden voorziet en die ervoor zorgt dat tegemoet wordt gekomen aan de belangen van de gebruikers. Dit Groenboek kan echter geen specifiek tijdschema (dus van waar en wanneer bepaalde voorstellen dienen te worden uitgewerkt) voorstellen, maar de Commissie wil in het debat de aandacht toespitsen op drie basisopties voor regulatorische ontwikkelingen:

Optie 1. *Bouwen op bestaande structuren.*

De gevestigde principes dienen te worden uitgebreid naargelang de vragen van een competitieve markt en de uitdagingen van nieuwe technologieën en diensten. De aard van de verandering wordt ingegeven door de snelheid van de vernieuwing en de effectiviteit van de competitie. Een dergelijke aanpak zou de nood aan verandering in de nabije toekomst minimaliseren.

Optie 2. *Een apart regulatorisch model voor nieuwe activiteiten ontwikkelen, dat dan naast de telecommunicatie- en omroepregulering bestaat.*

In essentie zou voor een breed gamma van diensten het resultaat hiervan zijn, zich weg te bewegen van op technologie of op platform gebaseerde grenzen, naast een bestaand (meer aangepast) kader voor traditionele telecommunicatie- en omroepactiviteiten.

De voornaamste moeilijkheid bij een dergelijke aanpak is een opdeling maken tussen welke diensten deel uitmaken van de traditionele dienstensector en welke behoren tot de nieuwe dienstenwereld.

Optie 3. *Een nieuw regulatorisch model progressief introduceren dat de gehele reeks van zowel bestaande als nieuwe diensten omvat.*

Een dergelijke aanpak zou betekenen dat onze gehele huidige regulatorische omgeving zou moeten worden herzien. Dit impliceert niet noodzakelijk een hele nieuwe reeks van wetten, maar eerder een onderzoek naar hoe bestaande kaders kunnen worden aangepast ten einde flexibiliteit te promoten. Deze optie behelst dus niet noodzakelijk een plotse vernietigende verandering; er zou voldoende tijd zijn om van het oude naar het nieuwe regime over te gaan.

■ BESLUITEN MET BETREKKING TOT DE PROBLEMATIEK ROND CONVERGENTIE

Wij worden verplicht in het raamwerk van de technische ontwikkelingen te denken. De nieuwe ontwikkelingen te willen afbreken, is dan ook compleet zinloos: de discussie is niet de motor van de ontwikkeling. De kernvraag is wel: 'Wat willen wij eigenlijk met onze wereld?' Daarbij gaat het dan niet of wij technologie wensen, maar welke technologie wij willen, in welk tempo wij die willen invoeren, enzoverder. Hierbij is het van kapitaal belang dat wij het veranderingsproces leren beheersen en maatregelen nemen. Dat is waarschijnlijk de enige manier om de ontwikkelingen te sturen en enigszins in rechte banen te leiden.

De inleiding van het Groenboek draagt wel de titel 'Naar een aanpak voor de informatiesamenleving', maar die aanpak wordt in het Groenboek niet nader uitgewerkt. Daarbij kan men zich toch wel de bedenking maken dat indien er geen fundamentele visie op de ontwikkeling van de informatiemaatschappij ten grondslag ligt aan de reflectie over de (gewenste) gevolgen van convergentie, elk regelgevend kader een fundament mist. Verder wordt convergentie in dit Groenboek vooral gezien als een zich autonoom ontwikkelend proces. Technologische ontwikkelingen zorgen voor een enorme toename in omvang en verscheidenheid van telecommunicatie- en mediadiensten. De vraag welke gevolgen dat voor de samenleving heeft, wordt nauwelijks gesteld, laat staan beantwoord. Het begrip 'convergentie' wordt in het Groenboek niet eens expliciet gedefinieerd.

Onder punt 'V.1. Principes voor toekomstig reguleringsbeleid in de sectoren die te maken hebben met convergentie' zet het Groenboek een aantal principes uiteen die in een gemeenschappelijke basis zouden kunnen voorzien met

betrekking tot de sectoren die te maken hebben met convergentie. Punten 2 en 4 ervan houden rekening met de gebruikers: toekomstige regulering moet tegemoetkomen aan de noden van de gebruikers en iedereen moet kunnen deelnemen aan de informatiemaatschappij. Zulks trachten te realiseren, is inderdaad van het grootste belang ten einde de kloof tussen de niet (of nauwelijks) en wel geïnformeerden zoveel mogelijk te dichten. In deze context kan worden gesteld dat het Groenboek onvoldoende aandacht besteedt aan de maatschappelijke en culturele betekenis van (massa-)communicatie en de rol van de burger/consument. Zoals uit punten 2 en 4 blijkt, wordt de rol van de gebruiker in de informatiesamenleving wel belangrijk geacht, maar voorstellen aangaande de manier waarop er tegemoet aan kan worden gekomen, worden niet echt gedaan.

Over de rol van regelgeving stelt het Groenboek terecht dat dit geen doel is maar een middel. Een middel om naast marktwerking uiteenlopende sociale, economische en algemene beleidsdoelstellingen te bereiken. Opvallend is dan toch de dominante negatieve visie op regelgeving die het Groenboek weerspiegelt. Regels worden gezien als beperkingen van de vrijheid, waardoor allerlei ontwikkelingen worden gehinderd. Maar, uitgaande van een verband tussen individuele vrijheid en een publiek goed, kunnen regels juist vrijheid verzekeren.

Wat nu met de regulatorische aspecten rond de nieuwe technologische middelen? De toegankelijkheid van informatie- en communicatiekanalen is van een heel groot maatschappelijk belang. Daarom dient – zeker in beginsel – de ontwikkeling van de informatiemaatschappij aan de markt te worden overgelaten. Dit, tenzij het bevorderen van een evenwichtige samenleving en het verwerven van een sterke internationale positie zo belangrijk zijn dat in een telecommunicatiemarkt (die in verregaande mate is geliberaliseerd en waarin op alle onderdelen concurrentie kan ontstaan) het van belang is om specifieke regels te stellen op grond waarvan een aantal aspecten van algemeen belang zeker worden gesteld. Hier kunnen onder meer worden genoemd de regeling van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de regeling van het gebruik van openbare telecommunicatienetwerken in bijzondere omstandigheden.

Een geleidelijke aanpassing van het bestaande vlechtwerk van wetgeving (optie 1) geniet onze voorkeur. Optie 2, specifieke aparte wetgeving voor nieuwe diensten, wordt niet nagestreefd in verband met de rechtsonzekerheid die wordt gecreëerd omdat op voorhand niet duidelijk is onder welk wettelijk regime bepaalde diensten vallen. Daarenboven blijkt de huidige wetgeving momenteel afdoende om te worden uitgebreid tot de elektronische snelweg (en dus ook tot het Internet) (Maris, 1999: 38-42). Al sluiten we deze optie niet geheel uit, indien aparte wetgeving voor bepaalde informatiediensten

onvermijdelijk wordt geacht en tot de meest beperkte regeldruk leidt. Optie 3 kan de komende jaren in beeld komen door periodieke evaluaties van de effectiviteit van bestaande (sectorspecifieke) wet- en regelgeving of continue 'monitoring' van feitelijk optredende ontwikkelingen, al zal dat laatste uiterst moeilijk blijken, want wie of wat is geschikt om al die snelle evoluties bij te benen?

Vooralsnog zullen er wel degelijk verschillen in ordening blijven bestaan tussen de markt van informatiediensten en de markt van telecommunicatiediensten. Immers, op de eerstgenoemde markt is informatie het te verhandelen goed en op de markt van communicatiediensten wordt gehandeld in transport/transmissie. Een geschikt onderscheid voor de regelgever zou kunnen zijn een zogenoemd lagenmodel, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen infrastructuur, het transport van gegevens en de inhoud van gegevens. Deze drie lagen kunnen ieder een ander optreden van de regelgever vergen.

■ CONCLUSIE

In de totaliteit bekeken, bieden de ontwikkelingen van de informatiemaatschappij heel wat mogelijkheden. Ten gevolge van de integratie van verschillende soorten diensten in één netwerk (de convergentie van telecom en omroep) worden technologische opportuniteiten gecreëerd die tot voor kort niet bestonden. In dat opzicht komt het de openbare verantwoordelijken toe op deze evolutie in te spelen, zowel ter verbetering van de samenleving, als ter bevordering van de ontwikkeling van de telecommunicatiesector, laatstgenoemde om de communicatiemogelijkheden verder te ontplooiën. Maar die instanties moeten deze ontwikkeling ook omkaderen. Enerzijds, om te vermijden dat de informatiesamenleving een factor zou zijn die de dualisering van de maatschappij in de hand werkt, anderzijds, om de burgers te beschermen – en meer in het bijzonder de zwaksten (zoals kinderen) onder hen – tegen de afwijkingen die een bepaalde technologische vooruitgang soms met zich kan brengen. De overheid dient, met andere woorden, de voorwaarden te creëren waardoor die moderne technologieën op een rechtszekere wijze kunnen worden ingezet. De liberalisering – het opengooien van de telecommarkt voor concurrentie – doet de rol van de overheid dus zeker niet verdwijnen, die wordt wel anders. Haar rol als economische agent wordt teruggedrongen, maar als regelgevende instantie neemt haar belang toe. Dat is zo niet enkel op het nationaal, maar zeker ook op het internationaal niveau.

Het Internet met haar amalgaam van communicatiemogelijkheden (WWW, e-mail, ...) toont aan dat specifieke wetgeving op maat van de onderscheiden communicatiemedia, niet kan slagen. De toekomst vraagt om één coherente

politiek, met vooral aandacht aan wetgevingstechniek. Een overhaaste wijziging van de bestaande wetgeving zou weinig efficiënt zijn, gelet op de bijzondere complexiteit van de problematiek en de internationale context ervan.

De informatiestromen zullen exponentieel blijven toenemen. Laten we dat zien als een rijkdom. De problemen die erbij komen kijken, zullen niet van vandaag op morgen kunnen worden opgelost. Wij zullen ons in de eerste plaats weerbaarder moeten opstellen en keuzes leren maken: tussen juiste en foute informatie, tussen goede en slechte informatie, tussen relevante en irrelevante kennis. Zelf onze grenzen leren trekken, zal nog de grootste uitdaging van allemaal zijn. Iedereen, zowel de onderwijsinstanties, de vormings- en opleidingswereld als de overheid, draagt een eigen verantwoordelijkheid voor een kwalitatieve en sociale integratie van de nieuwe informatietechnologieën in het leven van alledag. Slechts dan kan er sprake zijn van een positieve bijdrage van deze middelen tot onze democratie.

NOTEN

- 1 De voorbije jaren heeft er zich een tweevoudige beweging voorgedaan binnen de informatiesector: de telecommunicatie- en omroepmarkt werden opengegooid voor concurrentie, terwijl zij zozeer naar elkaar toegroeiden dat de onderlinge grenzen vandaag bijna volledig zijn verdwenen.
- 2 Korte historische schets: in 1930 werd de 'RTT' opgericht, die een de facto monopolie verkreeg - dat zo'n halve eeuw standhield - met betrekking tot telegrafie en telefonie. De telecomsector werd dus gekenmerkt door een duidelijk afgelijnde markt met één dominante speler, de RTT.
Wat betreft de omroep: in 1913 werden de eerste radio-uitzendingen gedaan door privé-ondernemingen. Het beheer ervan werd later toevertrouwd aan een onafhankelijk publiek orgaan: het N.I.R. (Nationaal Instituut voor de Radio-omroep). Vanaf 1953 hield dit instituut zich ook bezig met tv-uitzendingen. Met de introductie van kabel distributiesystemen kwam er een tweede categorie spelers op de audiovisuele markt: de kabelmaatschappijen (Vanneuville, 1996: 15-17).
- 3 Telecommunicatie en omroep met elk hun eigen functie, eigen netwerken en eigen eindapparaten. De eerste hield zich bezig met het transport van niet-openbare informatie, de tweede met de productie en het transport van openbare informatie. De rechtsregels betreffende deze sectoren werden gegroepeerd in twee afzonderlijke rechtstakken: telecommunicatierecht en mediarecht. Deze toestand werd in het verleden getypeerd als 'juridische divergentie' (Uyttendaele, 1996: 70).
- 4 Informatie - of het nu gaat om omroep of telefonie - wordt omgezet in bit-vorm (alle informatie wordt vertaald in 'enen en nullen').
- 5 Voor wat volgt: Smits & De Vries, 1993: 53; Vanneuville, 1996: 30, 36.

- 6 In Vlaanderen, bijvoorbeeld, belofde de regering met de oprichting van Telenet Vlaanderen (bedrijf dat is gegroeid uit de kabelsector en convergentie gaat aanwenden) een nieuwe stimulans op gang te brengen voor Vlaamse bedrijven uit de sectoren van multimedia, kabel, pers, software en telecommunicatie.
- 7 Het Internet kent verschillende toepassingen: de elektronische briefwisseling (e-mail), het gaat hierbij om zuiver privé-communicaties. Wat betreft de openbare communicatie op het Internet is een opdeling mogelijk in vier subgroepen: de nieuwsgroepen (als het ware wereldwijde valven), het World Wide Web (WWW) (een hypermediasysteem), het bulletin board system (een betalende nieuwsgroep) en het Internet Relay Chat (IRC) (een elektronisch conversatiesysteem dat een uitwisseling van informatie in 'real time' toelaat).

LITERATUURLIJST

- Bordewijk, J.L. & Van Kaam, B. (1982) *Allocutie: Enkele gedachten over communicatievrijheid in een bekabeld land*. Baarn: Bosch & Keuning.
- Burgelman, J.C. (1995) 'Naar een nieuwe benadering van het publieke communicatiemodel: Een kritische analyse van de belangrijkste strijdpunten en assumpties in het Westeuropees communicatiebeleid', pp. 179-231 in J.C. Burgelman, Y. Punie & P. Verhoest (eds.) *Van Telegraaf tot Telenet: Naar een Nieuw Communicatiebestel in België en Vlaanderen?* Brussel: VUBPress.
- Burgelman, J.C. (1996-1997) *Problematiek van de informatiemaatschappij*. Brussel: collegenota's Vrije Universiteit Brussel.
- De Roos, T., Schuijt, G. & Wissink, L. (1996) *Smaad, laster, discriminatie en porno op het Internet*. Alphen aan de Rijn: Samsom.
- European Commission (1997) 'Green paper on the convergence of the telecommunications, media and information technology sectors, and the implications for regulation' in *Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and the Implications for Regulation* [WWW]. Sage Electronic Publications: <http://www.ispo.cec.be:convergencegp> (12/11/98).
- Eyskens, M. (1999) *Er zijn geen economische problemen: Een pleidooi voor een meta-economie*. Leuven: Garant.
- Fauconnier, G. (1990) *Mens en media: Een introductie tot de massacommunicatie*. Leuven & Apeldoorn: Garant.
- Hammond, A.S. (1995) 'Regulating the multi-media chimera: Electronic speech rights in the United States', *Rutgers Computer and Technology Law Journal*, 21: 20.
- Kalkman, J.W., Hins, A.W. & Jürgens, E.C.M. (1995) 'X', p. 3 in T. Willink (ed.) *Communicatie- en informatievrijheid in het digitale tijdperk*. Zwolle: Publicaties van de Staatsrechtkring.
- Levine, J.R. & Baroundi, C. (1995) *Internet voor dummies*. Amsterdam: Addison-Wesley.
- Loader, B.D. (1998) 'Cyberspace divide: Equality, agency and policy in the information society', p. 3 in B.D. Loader (ed.) *Cyberspace Divide: Equality, Agency and Policy in the Information Society*. London & New York: Routledge.

- Maris, U. (1999) *Het Internet: een absoluut paradijs voor vrije meningsuiting? Een onderzoek naar de nationale en internationale problematiek: een adequate internationale juridische oplossing duidelijk nog niet voor morgen*. Brussel: verhandeling Vrije Universiteit Brussel.
- Slaa, P. (1991) 'Integration and segmentation in telecommunications', pp. 71-90 in J.P. Chamoux (ed.) *Deregulating Regulators: Communication Policies for the 90's*. Amsterdam: IOS Press.
- Smits, J.M. & De Vries, J. (1993) 'Het lagenmodel: Een toekomstvaste basis voor de inrichting en regulering van de telecommunicatiemarkt', *Informatie en Informatiebeleid*, 11(3): 48-55.
- Uyttendaele, C. (1996) 'Convergentie: So what?', pp. 45-95 in J. Dumortier (red.) *Recente Ontwikkelingen in Media- en Telecommunicatierecht*. Brugge: Die Keure.
- Valcke, P. 'Democratie en diversiteit op de informatiesnelweg: Beschouwingen over de vrijheid van meningsuiting op het Internet.' Leuven: lezing Rechtsfaculteit K.U.Leuven.
- Van Eecke, P. (1997) *Criminaliteit in cyberspace: Misdrijven, hun opsporing en vervolging op de informatiesnelweg*. Gent: Mys & Breesch.
- Vanneuville, B. (1996) 'Liberalisering en convergentie in perspectief', pp. 9-44 in J. Dumortier (red.) *Recente Ontwikkelingen in Media- en Telecommunicatierecht*. Brugge: Die Keure.
- Wagner, M. (1998) 'From technological to regulatory convergence?', pp. 15-18 in *EBY Yearbook*. Switzerland: European Broadcasting Union.

AUTEUR

Ulrike Maris is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Departement Communicatiewetenschap van de K.U.Leuven.

Dit artikel is gebaseerd op haar verhandeling *Het Internet: een absoluut paradijs voor vrije meningsuiting? Een onderzoek naar de nationale en internationale problematiek: een adequate internationale juridische oplossing duidelijk nog niet voor morgen*, V.U.Brussel, juli 1999.