

Vergaderjaar 2003–2004

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Nr. 53

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 mei 2004

Bijgaand treft u de Breedbandnota aan zoals deze door de Ministerraad op 14 mei 2004 is vastgesteld.

Tijdens het algemeen overleg over breedband en kabel van 24 september 2003 heb ik u toegezegd in een breedbandnota de Kabinetsambitie te presenteren op het gebied van breedband (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 26 643/27 088, nr. 44).

Tevens komt de nota tegemoet aan uw verzoek tot bijstelling van het Actieprogramma Breedband, waarbij onder andere aandacht wordt besteed aan de rol van de gemeenten.

Door de lidstaten van de Europese Unie is afgesproken een nationale breedbandstrategie te ontwikkelen om de doelstellingen van het actieplan eEurope 2005 te realiseren. Deze Breedbandnota moet worden beschouwd als de Nederlandse invulling hiervan.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst

De Breedbandnota

Een kwestie van tempo en betere benutting

Inhoudsopgave

1	Inleiding	2
1.1	Aanleiding	2
1.2	Probleemstelling	3
1.3	Scope van de nota	3
1.4	Positionering Breedbandnota t.o.v. andere nota's	4
1.5	Opbouw van de nota	5
2	De ambitie	5
3	Knelpunten en dilemma's	6
3.1	Diensten	6
3.2	Infrastructuur	8
3.3	Dilemma's	9
4	Beleidsuitgangspunten	10
5	Beleidsacties	11
5.1	Vier sporen	11
5.2	Impulscommissie Breedband	12
5.3	Acties	12
5.3.1	Spoor 1: Marktdialoog en onderzoek	12
5.3.2	Spoor 2: Coördineren	13
5.3.3	Spoor 3: Stimuleren	14
5.3.4	Spoor 4: Ordenen en spelregels	17
5.4	Financiële paragraaf	19

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Europese Raad heeft in Lissabon (2000) de ambitie uitgesproken dat de Europese Unie zich binnen tien jaar moet ontwikkelen tot «de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld, die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang». Het kabinet heeft de ambitie om tot de kopgroep van Europa te behoren¹.

Binnen de algemene Lissabonstrategie is een Europese agenda voor de ontwikkeling van breedband opgesteld. Het Europese breedbandbeleid kent twee duidelijke prioriteiten:

1. het verzekeren van de uitrol van breedbandinfrastructuur in de hele Unie;
2. het stimuleren van de ontwikkeling en het gebruik van breedbanddiensten.

Aan deze prioriteiten zijn binnen het actieplan eEurope 2005 (voorjaar 2002) verschillende doelstellingen gekoppeld. De lidstaten zijn zelf verantwoordelijk deze doelstellingen te realiseren. Hiertoe is afgesproken dat elke lidstaat een eigen nationale breedbandstrategie op zal stellen. Deze breedbandnota moet worden beschouwd als de Nederlandse invulling hiervan.

Met de Breedbandnota komt het kabinet tevens de toezegging na, gedaan aan de Tweede Kamer tijdens het Algemeen Overleg over breedband en kabel van 24 september 2003. Bij die gelegenheid is toegezegd om in een breedbandnota een eigen ambitie en een bijstelling van het actieprogramma Breedband te presenteren, waarbij onder andere aandacht zou worden besteed aan de rol van gemeenten².

¹ Ministerie van Economische Zaken, De kenniseconomie in zicht: de Nederlandse invulling van de Lissabon-agenda voor 2001 (2000).

² Verslag van het Algemeen Overleg met de vaste commissie voor Economische Zaken en de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met minister Brinkhorst van Economische Zaken en staatssecretaris Van der Laan van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, nr. 44, vastgesteld 16 okt. 2003, nrs. 27 088 en 26 643, p. 13.

1.2 Probleemstelling

In het breedbandbeleid wordt breedband gedefinieerd in termen van functionaliteit en niet in termen van capaciteit of techniek:

Breedband is een aansluiting die geschikt is voor beeld- en geluids-toepassing van een goede kwaliteit en geschikt is voor het uitwisselen van omvangrijke gegevensbestanden en waarbij de verbinding continu beschikbaar is.

Terwijl met smalband slechts één gebruiker tegelijkertijd gebruik kan maken van slechts één dienst, stelt (super-)breedband meerdere gebruikers in staat om tegelijkertijd via verschillende platforms tegelijkertijd van verschillende diensten gebruik te maken.

Breedband is momenteel het snelst groeiende segment op de ICT-markt; de ontwikkelingen van ADSL en kabel overstijgen zelfs de snelheid van verspreiding van mobiele telefonie. Deze ontwikkelingen zijn grotendeels te danken aan marktwerking en vergaande vormen van concurrentie, die hebben geleid tot meer aanbieders, lagere kosten en betere kwaliteit voor de eindgebruikers.

Binnen deze context worden initiatieven door zowel marktpartijen als medeoverheden genomen om zogenaamde nieuwe generatie breedbandige infrastructures en diensten in Nederland te introduceren. Zowel het «Deltaplan glas» van KPN, de visie «Nederland breed» van de kabelsector, als initiatieven van gemeenten onderschrijven het belang van breedband, maar bieden verschillende perspectieven op tempo en wijze van ontwikkeling van de markt naar de volgende generatie netwerken. Deze verschillen van inzicht en benadering kunnen mogelijk leiden tot ongewenste fragmentatie en kunnen daarmee een actuele en serieuze bedreiging vormen voor de verdere ontwikkeling van breedband in Nederland.

Ook het kabinet onderstreept het belang van breedband. Breedband kan een substantiële bijdrage leveren aan het versterken van de economie en het oplossen van maatschappelijke problemen. Vraag daarbij is of de bewegingen in de markt voldoende garantie bieden om ook in de toekomst als Nederland een topositie te kunnen innemen en de kansen die breedband biedt te benutten. Voor het kabinet staat permanente innovatie van netwerken en dienstenontwikkeling voorop. Daarom wil het kabinet voorkomen dat bestaande belangen en verschil in visies een verlammeende werking hebben op de verdere ontwikkeling van breedband.

1.3 Scope van de nota

De nota bevat de ambitie en visie van het kabinet op de breedbandontwikkeling vanuit het streven naar structurele economische groei. Centraal staat hoe breedband optimaal kan bijdragen aan het groeivermogen van de Nederlandse economie, aan de groei van de productiviteit, het innovatievermogen, de concurrentiekracht en het helpen oplossen van maatschappelijke vraagstukken.

De nadruk van deze nota ligt op de overheidsrol. Hierbij gaat het om marktordening en stimulering van dienstenontwikkeling, specifiek in de semi-publieke sfeer. De overheid doet dit door een duidelijke beleidsrichting te formuleren, de juiste randvoorwaarden te creëren, en waar nodig gerichte initiatieven te nemen om de ontwikkeling van breedband door de markt te bevorderen. Hierbij rekening houdend met de rechten van de bestaande aanbieders en de wenselijkheid om concurrentie te bevorderen.

In deze nota geeft het kabinet een kader voor overheidsinterventies om impasses te doorbreken. Daar waar mogelijk worden in de nota keuzes reeds gemaakt. Dit resulteert in een beleidsagenda. Bepaalde vragen zijn echter zodanig complex dat beantwoording op dit moment niet mogelijk is. Om deze vragen te beantwoorden is een proces op gang gebracht door de instelling van de Impulscommissie Breedband¹. Deze nota fungeert als kader voor de werkzaamheden van deze commissie. Het streven is om in het najaar op basis van de bevindingen van de Impulscommissie Breedband de beleidsinzet te concretiseren op de openstaande punten.

In deze nota worden geen keuzes gemaakt ten aanzien van concurrentie op en tussen infrastructuur of tussen visies van belanghebbenden. Ook wordt geen voorkeur uitgesproken voor een specifieke technologie. De keuze voor technologieën is het domein van marktpartijen. De nota biedt ook geen eenduidig antwoord op vragen over het precieze tempo van de uitrol van breedbandige infrastructuren en diensten en de gewenste penetratiegraden. Met deze nota onderstreept het kabinet wel het belang van tempo blijven maken op het terrein van breedband; de markt is echter te dynamisch om vanuit de overheid uitspraken te doen over hoe precies en snel die ontwikkelingen dienen plaats te vinden. Dit is ook het domein van marktpartijen

1.4 Positionering Breedbandnota

De ontwikkeling en toepassing van breedbandinfrastructuur en diensten past in de transitie naar een op kennis gebaseerde informatiemaatschappij. Deze nota moet dan ook niet gezien worden als een eindpunt of beginpunt, maar meer als een markering in een beweging op weg naar «Nederland Breedbandland».

De afgelopen jaren is door verschillende kabinetten beleidsmatig een reeks stappen gezet gericht op de verdere ontwikkeling van nieuwe generatie netwerken en bijbehorende diensten. Reeds in de nota «De Digitale Delta» uit 1999 is de ambitie uitgesproken dat Nederland koploper op ICT-terrein moet blijven². In de «Bouwstenennotitie Breedband»³ van medio 2001 wordt het maatschappelijk belang van breedband wederom onderstreept en de wens geuit om extra inspanningen te verrichten om de ontwikkelingen in de markt te faciliteren (o.a. graafproblematiek, ontsluiting nieuwbouwlocaties, vraagbundeling en andere stimulansen). Dit heeft geleid tot het instellen van de «Expertgroep Breedband» in december 2001. Het advies, getiteld «Nederland Breedbandland», omvat een gedeelde marktvisie ten aanzien van realistische ontwikkelingsmodellen voor breedband in Nederland; een omschrijving van een ambitieniveau met bijbehorende doelstellingen voor de uitrol van breedband en concrete aanbevelingen voor beleidsmaatregelen door markt en overheid. In het Kabinetsstandpunt Breedband van begin 2003 bevestigde het kabinet Balkenende I op hoofdlijnen de aanbevelingen en bevindingen van de Expertgroep Breedband.⁴ Onderdeel van het Kabinetsstandpunt is het Actieprogramma Breedband. Dit programma richt zich met name op stimulering, kennisdiffusie en het wegnemen van hobbels in wet- en regelgeving, middels zogenaamde «no-regret acties» met als doel de realisatie van «Nederland Breedbandland».

Gezien de toenmalige politieke constellatie (demissionair kabinet) is in het Kabinetsstandpunt Breedband tevens een aantal fundamentele beleidsissues geagendeerd die op een later tijdstip door een nieuw kabinet moesten worden behandeld:

- Nieuwe marktordening in relatie tot regulering en toezicht
- Mogelijke inzet van financiële instrumenten
- De ontsluiting van niet-rendabele gebieden
- Rol van lokale overheden

¹ Ingesteld door de Minister van Economische Zaken op 19 maart 2004 (Staatscourant van 22 maart 2004, nr. 55, p. 10). Leden: dhr. W.J. Deetman (voorzitter), dhr. R. Pieper, dhr. W.C.J. Zegveld en mw. C.J.G. Zuiderwijk.

² Brief van de minister van Economische Zaken, Grote Steden en Integratiebeleid en Justitie en de Staatssecretarissen van Verkeer en Waterstaat, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Financiën van 9 juli 1999, Kamerstukken II, 26 643, nr. 1.

³ Brief van de minister van Economische Zaken, Grote Steden en Integratiebeleid en Justitie en de Staatssecretarissen van Verkeer en Waterstaat, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Financiën van 17 oktober 2001, Kamerstukken II, 26 643, nr. 32.

⁴ Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken van 10 januari 2003, Kamerstukken II, 26 643, nr. 38.

Met de nu voorliggende nota wordt door dit Kabinet een eigen ambitie en richting voor de ontwikkeling van breedband neergezet. De acties geven invulling aan een volgende stap naar «Nederland Breedbandland», met een meer gestructureerde en geregisseerde aanpak.

De breedbandnota kan niet los worden gezien van beleidsinitiatieven die door het kabinet onlangs in andere beleidsnota's zijn verwoord. De Rijksbrede ICT-agenda is gericht op de toepassing van ICT-diensten door bedrijven en de overheid¹. De breedbandnota bevat de verdere uitwerking van de in de ICT-agenda geformuleerde inzet. De kabelbrief van 18 maart 2004 behandelt de recente ontwikkelingen en ambities op het gebied van radio en televisie via de kabel. In de breedbandnota gaat het kabinet in op de rol van de kabel in het licht van het algemene breedbandbeleid.

1.5 Opbouw van de nota

In paragraaf 2 wordt de ambitie van het kabinet op het terrein van breedband nader geconcretiseerd. Vervolgens worden in paragraaf 3 de knelpunten en in paragraaf 4 de beleidsuitgangspunten uiteengezet. De nota sluit af met de acties gericht op het wegnemen van knelpunten. In de breedbandnota worden de scope en karakter van de nota uiteengezet en zijn de ambitie van het kabinet en de beleidlijnen voor de toekomst verwoord. In de verdiepingsbijlage «Analyse en onderbouwing» worden bepaalde facetten van breedband, de knelpunten en de trends nader uiteengezet.

2 De ambitie

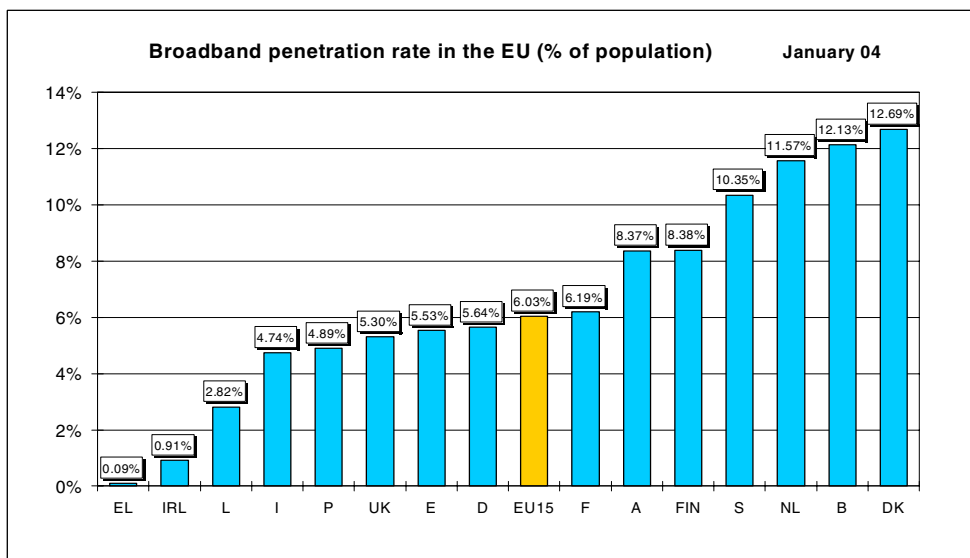
Als onderdeel van de Lissabonstrategie heeft het kabinet de ambitie om in 2010 op het terrein van breedband in Europa én wereldwijd een koppositie in te nemen.

Wat betreft het gebruik van diensten is de situatie niet rooskleurig. Hierop scoort Nederland onder het Europese gemiddelde. Dit is ernstig omdat de economie en de maatschappij vooral baat hebben bij de brede toepassing van applicaties. Excellente netwerken zonder bruikbare en relevante diensten voor de consumenten hebben geen waarde (zie de Verdiepingsbijlage, hoofdstuk 2)². Daarom zijn op dit punt nieuwe beleidsinitiatieven nodig.

Nederland bezet een topospositie als het gaat om de beschikbaarheid, kwaliteit en het gebruik van de netwerken voor elektronische communicatie. Dit is voor een belangrijk deel te danken aan de concurrentie tussen de infrastructuren. Voor de breedbandinfrastructuur houdt de ambitie dus in dat Nederland haar koppositie binnen Europa in 2010 dient te behouden. Dit is geen reden voor zelfgenoegzaamheid. Permanente innovatie van netwerken blijft noodzakelijk. Het toenemend gebruik en de daarmee groeiende capaciteitsbehoefte vragen om de stap naar een nieuwe generatie netwerken. Om deze ambitie te realiseren wil het kabinet de noodzakelijke randvoorwaarden creëren zodat Nederland bij de koplopers op breedbandgebied blijft behoren.

¹ Kamerstukken II, 2003–2004, 26 643, nr. 47.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.



Figuur 1 Breedband penetratie in de EU, bron: Europese Commissie, januari 2004

Samengevat is de ambitie van het kabinet: Nederland neemt op het terrein van de breedbandontwikkeling binnen Europa en wereldwijd in 2010 een koppositie in.

Om deze ambitie te realiseren wil het Kabinet stevige impulsen geven aan:

- a) de ontwikkeling en toepassing van diensten en kansrijke breedband-toepassingen in het private en publieke domein;
- b) de ontwikkeling van (een) hoge capaciteit aansluitnetwerk(en) met een substantiële landelijke dekking in 2010.

Op deze manier kan optimaal geprofiteerd worden van breedbandige diensten waarmee een bijdrage geleverd wordt aan de versterking van het groeivermogen en aan het oplossen van maatschappelijke problemen waardoor de welvaart en welzijn in Nederland zullen toenemen.

3 Knelpunten en dilemma's

Gegeven de ambities van het kabinet wordt in deze paragraaf ingegaan op gesignaleerde knelpunten die een verdere ontwikkeling en toepassing van breedband in de weg zouden kunnen staan. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de knelpunten voor de ontwikkeling en toepassing van breedbandige diensten en die voor infrastructuur. Daarnaast speelt bij de ordening van deze markten een aantal dilemma's die in deze paragraaf benoemd worden.

3.1 Diensten

De dienstenontwikkeling en het gebruik door bedrijven en overheid laten in Nederland te wensen over. Nederland voldoet alleen aan de eEurope-criteria als het gaat om eenvoudige informatieverstrekking. Op het gebied van on-line diensten – die zich kenmerken door interactiviteit – het uitwisselen van (vertrouwelijke) informatie en (financiële) transacties, scoort ons land onder het Europees gemiddelde. Dit is het beeld dat uit de voorlopige tussenresultaten van de Europese benchmark voortvloeit¹. In het kader van de ICT-agenda en het programma Andere Overheid worden

¹ Zie studie «Online availability of Public Services», door Cap Gemini, Ernst & Young, in opdracht van de Europese Commissie (maart 2004).

verschillende acties opgenomen om on-line diensten te verbeteren en daarmee aan de eEurope doelstellingen te voldoen.

De grootste knelpunten en risico's op het gebied van dienstenontwikkeling betreffen:

- **Gebrek aan schaalgrootte:**

Technologische en organisatorische fragmentatie leidt tot extra kosten die het perspectief op rendement aanzienlijk verkleinen. Hierdoor wordt de toepassing van nieuwe diensten onnodig vertraagd en gaapt er vaak een kloof van jaren tussen het moment dat een dienst beschikbaar is en het moment dat zo'n dienst op grote schaal kan worden gebruikt. Vooral voor commerciële diensten is schaalgrootte een belangrijk criterium om tot winstgevende producten te kunnen komen. Lokale initiatieven vergroten het risico van fragmentatie met gebrek aan schaal als gevolg.

- **Auteursrechtelijke aspecten:**

Scheppers en producenten van content zijn afhankelijk van auteursrecht en naburige rechten. Op basis van die rechten zijn zij in staat hun activiteiten van een economische basis te voorzien. Auteursrechten leggen zo een basis onder de continue productie van content¹. Breedband biedt nieuwe mogelijkheden om auteursrechtelijk beschermd materiaal openbaar te maken. Dit levert een aantal vraagstukken op met betrekking tot ontwikkeling en toepassing van innovatieve breedbandige diensten. Uit recent onderzoek is gebleken dat het auteursrecht in algemene zin de innovatie niet belemmert. Wel zijn er bij verschillende sectoren specifieke auteursrechtelijke aspecten gevonden die de innovatie en marktwerking beïnvloeden². Van belang is dat voor de vergoedingen voor het gebruik van auteursrechtelijk beschermd materiaal transparante en non-discriminatoire tariefstructuren worden gehanteerd. In dat verband is relevant dat de Europese Commissie op 16 april 2004 een mededeling over de uitvoering van het auteursrecht heeft doen uitgaan en een voorstel voor een richtlijn inzake collectief beheer heeft aangekondigd. Hierin zal zeer waarschijnlijk ook aandacht worden besteed aan transparantie van tarieven.

Een voorspoedige ontwikkeling van met name diensten in de semi-publieke sfeer is daarnaast gebaat bij:

- **Goede basisvoorzieningen:**

Veel diensten zijn voor een (grootschalige) toepassing afhankelijk van goede basisvoorzieningen. Op dit moment zijn een goed beveiligd burger-service-nummer, elektronisch patiënten-identificatienummer en andere authenticatievoorzieningen volop in ontwikkeling. Tevens wordt gewerkt aan een systeem van basisregistraties, overheidsloketten en -transactiepoorten en andere authenticatievoorzieningen voor burger en bedrijf.

- **Aanpassing organisatie van bestuurlijke werkprocessen:**

Voor een effectievere en efficiëntere dienstverlening in de semi-publieke sector is een grondige aanpassing nodig van de organisatie en werkwijze van ons bestuurlijk, sociaal en organisatorisch model. In de informatiesamenleving worden productie, ervaringen, macht en cultuur bepaald door de logica van informatienetwerken³. De transitie naar een informatiesamenleving komt niet tot stand door alleen aan de bestaande bestuurlijke verhoudingen, organisatorische context en productieprocessen meer internet en ICT toe te voegen. Onderzoek toont aan dat dit op zich niet leidt tot een productiviteitsstijging⁴. Uit een publicatie als «De Belgen doen het beter» valt op te maken dat een dergelijke benadering te eenzijdig is om knellende maatschappelijke problemen – waar de overheid

¹ Zie ook studie: «Cultuurpolitiek, auteursrecht en digitalisering», TNO-STB (september 2003, in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap).

² Zie studie «Auteursrecht, economische lust of last?», Dialogic en SEO, augustus 2003, in opdracht van Ministerie van Economische Zaken.

³ Manuel Castells, The rise of the network society, Volume I of The Information Age: Economy, Society and Culture, 1999, Oxford, p. 469.

⁴ Brynjolfsson, Erik and Hitt, Lorin M., «Computing Productivity: Firm-Level Evidence» (June 2003). MIT Sloan Working Paper No. 4210-01. <http://ssrn.com/abstract=290325> én Erik Brynjolfsson, «The IT Productivity Gap» (July 2003). Optimize, issue 21.

zich voor ziet gesteld – op te lossen. Daarvoor is meer nodig: een ingrijpende herstructurering van werkwijze, productieprocessen, organisatiestructuren en bestuurlijke modellen. Het gaat om het denken en werken in ketenconcepten, om het doorbreken van verkoking en het afbreken van schotten. Dit is ook van cruciaal belang voor de ontwikkeling van diensten in de semi-publieke sfeer. Een betere benutting van breedband kan hierbij behulpzaam zijn.

3.2 Infrastructuur

Naar verwachting zal Nederland er in slagen om te voldoen aan de Lissabondoelstellingen als het gaat om infrastructuur. Wat betreft penetratie en uitrol van breedband zit Nederland samen met Denemarken, België en Zweden in de kopgroep en scoort ruim boven het Europese gemiddelde. De laatste jaren is de capaciteitsvraag met 60% per jaar gegroeid. Deze groeiende capaciteitsvraag zal naar verwachting op termijn problemen opleveren op het punt van het totale verkeersvolume per aansluiting in het aansluitnet (de «first mile» of «last mile»). Wanneer dit zal zijn is mede afhankelijk van verdere technologische ontwikkelingen. De capaciteit van het hoofdnet (de «backbone») van de verschillende aanbieders zal naar verwachting geen knelpunten opleveren. De huidige hoofdnetwerken bestaan uit glasvezel en bieden voorlopig voldoende capaciteit. In de Verdiepingsbijlage wordt dit nader uitgewerkt.

De grootste belemmeringen en mogelijke risico's op het gebied van infrastructuurontwikkelingen zijn:

- **Uitnutting bestaande netwerken:**

Investerings in de nieuwe generatie infrastructuur betekenen een «kannibalisatie» van bestaande netwerken. Reeds gepleegde investeringen in koper- en coax-netwerken worden door bestaande marktpartijen eerst zo veel mogelijk uitgenut. De prikkel om investeringen in nieuwe technologieën te doen is daarmee beperkt.

- **Relatief zwakke vermogenspositie telecom- en kabelbedrijven:**

De financiële positie van telecom- en kabelbedrijven is door het uiteenspatten van de «internetbubble» verslechterd. Hierdoor zijn hun mogelijkheden om te investeren in innovatie van de netwerken beperkt. Ondanks dat hun positie de laatste tijd verbeterd is, zijn zij voor grote investeringen nog steeds in sterke mate afhankelijk van vreemd vermogen.

- **Slecht investeringsklimaat:**

De bereidheid van financiers om te investeren in vernieuwing van de netwerken is afgenomen. Dit is voor een deel een gevolg van het uiteenspatten van de genoemde «internetbubble». Daarnaast wordt de onzekerheid voor investeerders gevoed door de verwachting dat uiteindelijk sprake zal zijn van één markt voor elektronische communicatie waarbij via één infrastructuur alle vormen van elektronische diensten worden aangeboden. De telecombedrijven verliezen nu al hun monopolie voor telefonie en de kabelbedrijven dat voor televisie. Hierdoor worden de marges om met de basisdiensten geld te verdienen kleiner en daarmee neemt de bereidheid om te investeren af.

- **Hinderlijke marktverhoudingen:**

Investerings in nieuwe netwerken vormen een potentiële bedreiging voor de bestaande marktmacht van de kabel- en telecombedrijven. Bij partijen bestaat een neiging verticale marktintegratie na te streven, zodat toegang van en concurrentie tussen diensten beperkt wordt. Het wordt daarmee niet interessant voor een infrastructuurbedrijf om zijn diensten ook aan te bieden via de infrastructuur van de concurrent. Op deze manier

ontstaat er niet die ene markt voor elektronische dienstverlening waardoor de rentabiliteit van de infrastructuur en daarmee de bereidheid om te investeren in infrastructuur afnemen.

Gezien de grote investeringen die nodig zijn voor het opwaarderen of vernieuwen van netwerken lijkt samenwerking tussen partijen wenselijk om investeringslasten te delen. Deze samenwerking vereist dat bedrijven hun verticale integratie-strategie loslaten en juist horizontale samenwerkingsverbanden aangaan. Hierdoor verschuiven de machtsverhoudingen tussen partijen. Een te dominante rol voor één specifieke partij is bedreigend voor samenwerkingsverbanden.

- **Regulering van te verwachten monopolie van aansluitnetwerk:**

De mogelijkheden voor concurrentie in het aansluitnetwerk (de «last mile») zijn bij de ontwikkeling van de volgende generatie netwerken beperkt. Het is de verwachting dat hier een monopolie zal ontstaan. Bedrijfseconomisch is duplicatie van het aansluitnetwerk waarschijnlijk al niet aantrekkelijk. Daarnaast is er ook geen prikkel vanuit de bestaande regelgeving. Immers, de eigenaar van een monopolie dient andere partijen open toegang tegen redelijk tarief te bieden, waardoor het voor nieuwe bedrijven/consortia zeer onaantrekkelijk wordt zelf een concurrerend breedbandig aansluitnet aan te leggen¹. Iedere partij wacht op de eerste stap van de andere partij, waardoor een impasse zou kunnen ontstaan. Tegelijkertijd vormt het huidige reguleringskader voor investeerders onzekerheid over de mate waarin zij hun investeringen kunnen terugverdienen. Het is namelijk voor partijen op dit moment onduidelijk tegen welke prijzen en condities zij andere partijen toegang moeten verlenen tot hun netwerk.

3.3 Dilemma's

Bij het stimuleren van de ontwikkeling en toepassing van breedband speelt een aantal dilemma's op orderingsgebied. Deze dilemma's zijn:

- **Concurrentie versus innovatie**

Concurrentie is zowel een stimulans als een risico voor de vernieuwing van de infrastructuur. De vraag is op welke manier en op welke markten de overheid concurrentie moet bevorderen zonder dat dit een gevaar vormt voor de innovatie van de infrastructuur. Prijsconcurrentie bevordert op korte termijn de penetratie van breedband, maar kan op lange termijn de gewenste permanente innovatie van de netwerken belemmeren.

- **Fragmentatie versus differentiatie**

Fragmentatie op bestuurlijk en technologisch gebied is een serieus knelpunt voor de ontwikkeling van breedband. De aanpak van fragmentatie door middel van respectievelijk coördinatie en standaardisatie kan echter leiden tot vertraging en zou de ontwikkeling van gewenste differentiatie en keuzevrijheid beperken. Zaak is om de negatieve effecten van fragmentatie tijdig te onderkennen en weg te nemen zonder differentiatie in de weg te staan.

- **Voorzieningszekerheid, leveringszekerheid en continuïteit versus efficiënte marktwerking**

Te verwachten is dat breedband zich ontwikkelt tot een essentiële dienst, waarvan de overheid wellicht de voorzieningszekerheid, de leveringszekerheid en de continuïteit moet garanderen. Vraag is hoe en op welke manier dit publieke belang zo efficiënt mogelijk kan worden geborgd, zonder dat dit de vernieuwing van breedband onnodig hindert. Zo moet voorkomen worden dat bedrijven enerzijds gedwongen worden om te

¹ Een voorbeeld hiervan zijn de publiek-private partnerships om glasvezelaansluitnetten aan te leggen. Andere partijen kunnen tegen betaling toegang tot deze glasvezels krijgen.

investeren in de kwaliteit van de bestaande netwerken om de continuïteit van de dienstverlening te garanderen, terwijl vanuit economisch perspectief investeringen in nieuwe netwerken de voorkeur zou genieten.

4 Beleidsuitgangspunten

Het kabinet is van mening dat er tijdig actie en beleidsmatige stappen moeten worden ondernomen om de gesignaleerde (toekomstige) knelpunten weg te nemen en te anticiperen op de te verwachten capaciteitsgroei en marktontwikkelingen. Alleen op die manier kan Nederland de voorsprong behouden die het internationaal gezien op het terrein van breedband heeft en kan op dit punt een sterke internationale concurrentiepositie blijven innemen. Op basis van deze visie en uitgaande van bestaande ontwikkelingen in de markt en de ambitie om koploper in Europa te blijven, bevat het breedbandbeleid van het kabinet de volgende uitgangspunten.

1. Het kabinet ziet breedband als een strategische voorwaarde voor structurele economische groei. Het kabinet vindt het verder brengen van de breedbandontwikkeling in Nederland noodzakelijk; behoud van momentum en tempo is nodig om een stabiele topospositie op het terrein van breedband in de wereld te behouden.
2. De overheid beziet breedband dan ook primair als van belang voor het groeivermogen van de Nederlandse economie. Dit betekent dat het beleid gericht op stimuleren van de ontwikkeling van breedband en de aanpak van de genoemde knelpunten deel uit maakt van het groei-beleid.
3. Bij de ordening van de markt voor breedband plaatst het kabinet de belangen van de consument voorop.
4. Het kabinet vindt dat het primaat voor investeringen in de verdere ontwikkeling van nieuwe generatie breedbandige infrastructuren en de ontwikkeling van bijbehorende diensten bij de markt ligt.
5. Hieruit volgt dat het overheidsbeleid zich richt op het creëren van de juiste randvoorwaarden en het verbeteren van de werking van de breedbandmarkten. Daarnaast richt het kabinet zich op een efficiënte toepassing van breedband in het (semi-)publieke terrein, om zo de dienstverlening van de overheid te verbeteren. Het kabinet is van mening dat voor de ontwikkeling van breedband zowel de infrastructuur als de diensten tegelijkertijd ontwikkeld dienen te worden.
6. Conform bovenstaande voert het kabinet een technologieonafhankelijk breedbandbeleid. De overheid laat de keuze voor de technologie over aan marktpartijen.
7. Het kabinet hanteert de nieuwe Telecommunicatiewet en het Open Network Provision-regime als kader om de breedbandmarkt te ordenen. Het kabinet beseft dat de verdere ontwikkeling van nieuwe breedband infrastructuur nieuwe orderingsvraagstukken met zich mee kan brengen. In dit verband houdt het kabinet rekening met een marktontwikkeling die eventueel kan leiden tot (regionale) natuurlijke monopolies van nieuwe breedbandige aansluitnetwerken.
8. Het kabinet is van mening dat gemeenten, provincies en woningbouwcorporaties, in samenwerking met marktpartijen, een belangrijke en nuttige rol kunnen vervullen bij de ontwikkeling van breedband. Marktverstoring dient daarbij te worden voorkomen. Eenduidigheid in overheidshandelen is daarbij gewenst.
9. Het kabinet is van mening dat door toenemende convergentie en horizontalisering netwerken op termijn steeds minder in concurrentie met elkaar, maar veeleer complementair aan elkaar zullen zijn. Hierdoor is het kabinet van mening dat het bevorderen van concurrentie – met als doel de breedbandontwikkeling te stimuleren – vooral op diensten-niveau het grootste effect sorteert.

10. Het kabinet realiseert zich dat de aanleg van aansluitnetwerken van de nieuwe generatie breedbandige infrastructuur op een geleidelijke en gefragmenteerde wijze zal plaatsvinden, hetgeen kan leiden tot bestuurlijke en technologische fragmentatie. Hierdoor kan enige interventie van de kant van de rijksoverheid vereist zijn en een regierol van de kant van het rijk nodig zijn om eventuele negatieve gevolgen van fragmentatie zoveel mogelijk te minimaliseren.

5 Beleidsacties

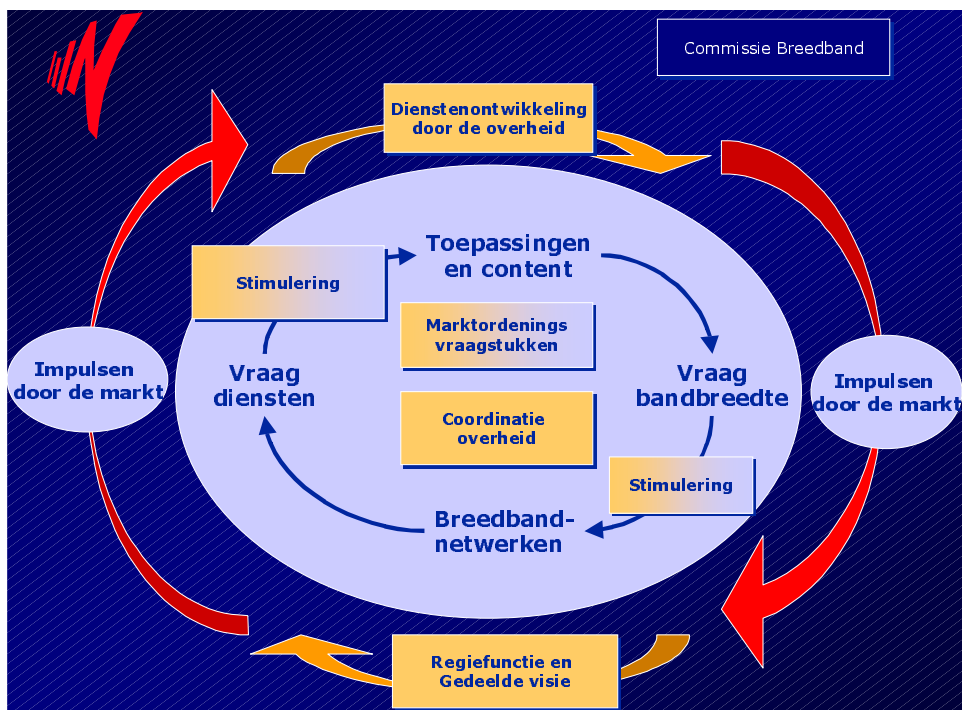
5.1 Vier sporen

Als de gesignaleerde knelpunten en dilemma's uit paragraaf 3 getoetst worden aan de beleidsuitgangspunten van paragraaf 4 dan leidt dit tot een 14-tal beleidsacties langs vier sporen:

1. Marktdialoog en onderzoek: het zorgen voor een optimale ordening van de breedbandmarkt opdat diensten zich goed kunnen ontwikkelen en daarmee het economisch en maatschappelijke rendement maximaal benut wordt;
2. Coördineren: het intensiveren van de coördinatie tussen overheden om marktverstoring te voorkomen en bestuurlijke fragmentatie te minimaliseren.
3. Stimuleren: het organiseren en financieel ondersteunen van publiek-private samenwerking gericht op het ontwikkelen en implementeren van een set maatschappelijk wenselijke diensten en producten, die een andere, efficiëntere manier van werken mogelijk maken (ketenconcepten). Bevordering van de ontsluiting van publieke gebouwen.
4. Ordenen en spelregels: het wegnemen van eventuele belemmeringen op het terrein van wet- en regelgeving met het oog het bevorderen van de nodige permanente innovatie van netwerken en diensten.

Daarmee is de rol van de overheid gericht op het scheppen van de juiste randvoorwaarden die de ontwikkeling van breedband door marktpartijen stimuleert. Dit vergt beperkte financiële middelen.

Deze beleidslijnen dienen te worden beschouwd als een vervolg op en intensivering van de verschillende initiatieven die zowel door de overheid als andere partijen tot nu toe zijn genomen om de breedbandontwikkeling in ons land verder te brengen. Markt en overheid kunnen gezamenlijk het onderstaande breedbandvliegwiel in gang houden waarbij de gelijktijdige maar ontbundelde ontwikkeling van toepassingen en verdere ontwikkeling van infrastructuur elkaar dienen te gaan versterken.



Figuur 2. De ontwikkeling van de vraag naar diensten en bandbreedte door impulsen vanuit de markt en de overheid

5.2 Impulscommissie Breedband

Voor het begeleiden van de ontwikkeling van het breedbandbeleid heeft de minister van Economische Zaken de Impulscommissie Breedband ingesteld. De taak van de commissie is het mobiliseren van betrokken marktpartijen en overheden om te komen tot een duurzame, toekomst-vaste keuze voor breedband. Op basis van een dialoog met belanghebbende partijen uit markt en overheid zal de commissie de minister adviseren omtrent de te maken keuzes, die nodig zijn om de kansen die breedband biedt optimaal te benutten. Onderwerp van de dialoog is de marktordering van infrastructuur die nodig is om een optimale ontwikkeling van breedbandige diensten mogelijk te maken. De commissie zal ingaan op de geschetste knelpunten en dilemma's. Tevens zal de commissie specifieke aandacht besteden aan de ontwikkeling van diensten in de semi-publieke sfeer. De commissie zal tenslotte adviseren met betrekking tot versterking van de coördinatie tussen de centrale en decentrale overheden. Zij zal dit doen in afstemming met de Regiecommissie ICT& Overheid. De Impulscommissie zal bij haar werkzaamheden de eerder genoemde beleidsuitgangspunten als vertrekpunt nemen. De commissie zal in september 2004 verslag doen van haar bevindingen.

5.3 Acties

5.3.1 Spoor 1: Marktdialoog en onderzoek

Het kabinet stelt vast dat de groei van de capaciteitsvraag de doorontwikkeling naar een volgende generatie breedbandige netwerken en diensten noodzakelijk maakt. Dit brengt een aantal orderingsvraagstukken met zich mee die op dit moment nog in onvoldoende mate kunnen worden beantwoord. Het gaat hier om vragen die betrekking hebben op

de dupliceerbaarheid van netwerken, de wijze waarop toegang kan worden geborgd en de keuzevrijheid van de consument kan worden gegarandeerd. Daarnaast speelt de vraag in welk gewenst tempo de transitie van de markt kan plaatsvinden. Het kabinet wil deze vragen op een actieve en constructieve wijze samen met belanghebbenden beantwoorden. Hiervoor gelden de volgende aanvullende uitgangspunten:

- De nog te maken keuzes ten aanzien van de ordening van de infrastructuur dienen te worden bepaald door de mate waarin deze de ontwikkeling van diensten, en daarmee de kapitalisatie op economische winst en maatschappelijk rendement, het beste ondersteunt.
- Hierbij dient rekening gehouden te worden met de notie dat het aansluitnetwerk kenmerken kan vertonen van een natuurlijk monopolie.
- Tevens dient rekening gehouden te worden met bestaande belangen van marktpartijen, doch deze mogen niet belemmerend zijn voor een verdere ontwikkeling
- De wijze van organisatie moet de investeringsbereidheid in de sector stimuleren.
- De initiatieven van overheden en woningbouwcorporaties dienen optimaal op de marktbeveging te worden afgestemd opdat zij elkaar versterken. Eenduidigheid van handelen van de overheid, ook van gemeenten en provincies, is hierbij noodzakelijk (zie o.a. actie 3).

Actie 1. Dialoog

Het kabinet zal een dialoog organiseren tussen marktpartijen, gemeenten en provincies om te komen tot duurzame keuzes aangaande de gewenste marktordening en daarbij behorende institutionele vormgeving betreffende beheer- en exploitatievraagstukken van het toekomstige aansluitnetwerk. Hierbij rekening houdend met de verschillende visies van zowel marktpartijen als overheden die de afgelopen tijd zijn verschenen (zie voor een samenvatting de Verdiepingsbijlage, hoofdstuk 3).

Actie 2. Onderzoek

Ter ondersteuning van bovenstaande dialoog zal noodzakelijk geacht onderzoek worden verricht naar:

- a) Mogelijke nieuwe institutionele vormen t.a.v. beheer en exploitatievraagstukken alsmede het borgen van publieke belangen.
- b) Kosten en baten volgens de OEI-systematiek van verschillende wijze van ordening. Dit onderzoek is noodzakelijk gezien het feit dat kosten en baten veelal niet op dezelfde plek vallen en met name de baten nog onvoldoende in beeld zijn gebracht.

Het kabinet zegt toe de resultaten van de dialoog en de onderzoeken in het najaar van 2004 naar de Tweede Kamer te sturen.

5.3.2 Spoor 2: Coördineren

De ontwikkeling van breedband vindt op een gefragmenteerde wijze plaats vanuit lokale initiatieven. Dit kan marktverstoringen werken en brengt tevens het risico met zich mee dat er integratieproblemen tussen netwerken kunnen ontstaan. Dit kan vooral een probleem worden als de initiatieven te kleinschalig zijn. Daarnaast betekenen verschillende initiatieven tevens een veelheid aan verschillende organisatiestructuren. Dit is weinig efficiënt en belemmert de ontwikkeling van breedbanddiensten. Daarom wil het kabinet stappen ondernemen om te voorkomen dat lokale initiatieven marktverstoringen werken en leiden tot fragmentatie. Hiervoor gelden de volgende aanvullende uitgangspunten:

- Bestuurlijke en technologische fragmentatie worden tegengegaan.

- Er wordt optimaal gebruik gemaakt van bestaande initiatieven die bijdragen aan de gewenste richting.
- De rol van de gemeenten bij de coördinatie van graafwerkzaamheden dient te worden versterkt, opdat overlast en kapitaalvernietiging worden geminimaliseerd.
- Europese fondsen worden optimaal gebruikt voor de stimulering van de nieuwe generatie netwerken en diensten.
- Aansluiting wordt gezocht bij het Grote Steden- en regionaal beleid.

Actie 3. Ontwikkeling richtsnoeren voor gemeenten, provincies en woningbouwcorporaties

Het kabinet zal, met het oog op een gezonde relatie tussen markt en overheid, door de Interdepartementale Commissie Marktordening (ICM), in samenwerking met onder meer de stichting «Nederland Breedbandland» i.o., richtsnoeren laten ontwikkelen met betrekking tot de rol van medeoverheden en woningbouwcorporaties bij de ontwikkeling van breedband. Deze handreiking geeft, in aanvulling op wet- en regelgeving, concrete invulling aan de wenselijkheid van handelen door gemeenten en woningbouwcorporaties in overeenstemming met de in hoofdstuk 4, geformuleerde beleidsuitgangspunten. Deze handreiking zal in het najaar 2004 gereed zijn. Het kabinet roept medeoverheden op om de in hoofdstuk 4 geformuleerde beleidsuitgangspunten en de te ontwikkelen richtsnoeren leidend te laten zijn voor hun handelen teneinde een consistent overheidsbeleid te realiseren dat het EMU-saldo van de overheid niet verder belast.

Actie 4. Periodiek formeel bestuurlijk overleg

Dit periodiek formeel bestuurlijk overleg (IPO/VNG/G4/Stedenlink) is reeds gestart en is gericht op:

- Het maken van afspraken om ongewenste bestuurlijke en technologische fragmentatie tegen te gaan;
- Het intensiveren van de coördinatie van de verschillende lokale initiatieven;
- Komen tot duidelijke bestuurlijke afspraken gericht op eenduidig handelen van gemeenten op het terrein van graafwerkzaamheden;
- Een gestructureerde centrale coördinatie bij de aanvraag van middelen uit Europese fondsen.

5.3.3 Spoor 3: Stimuleren

De ontwikkeling van breedbandige diensten en het realiseren van een brede toepassing ervan blijven op dit moment achter bij de mogelijkheden van een breedbandige infrastructuur. De overheid zelf hecht grote waarde aan een betere dienstverlening in de publieke sector welke mede mogelijk gemaakt wordt door het benutten van breedband. Het kabinet wil een andere, efficiëntere manier van werken mogelijk maken door het stimuleren, organiseren en financieel ondersteunen van publiek-private samenwerking gericht op het ontwikkelen en implementeren van een set maatschappelijk wenselijke diensten en producten (ketenconcepten).

Met betrekking tot de volgende generatie netwerken hebben de afgelopen jaren verschillende initiatieven plaatsgevonden ter bevordering van de uitrol van breedband in Nederland. De experimenten die hieruit voortkwamen zoals de breedbandproeven en het project Kenniswijk hebben een groot effect gehad op de bewustwording bij zowel marktpartijen als bij overheden omtrent de mogelijkheden van breedband. De opgedane ervaringen zullen worden ingebracht in de dialoog zoals uiteengezet onder spoor 1. De uitkomst van de dialoog zal daarnaast bepalend zijn

voor de verdere concretisering van de beleidsinzet gericht op het stimuleren van de nieuwe generatie netwerken.

Voor de stimulering van de ontwikkeling van diensten en netwerken gelden de volgende aanvullende uitgangspunten:

- Bij het stimuleringsbeleid van de overheid staat de ontwikkeling van diensten in de semi-publieke sfeer centraal waarbij het zaak is om aandacht en middelen te concentreren op een beperkt aantal maatschappelijk relevante sectoren;
- Samenwerking tussen bedrijfsleven en overheid is bij een gestructureerde aanpak noodzakelijk om de ontwikkeling van diensten verder te brengen en wordt geïntensiveerd;
- Schaalgrootte is essentieel voor de ontwikkeling van diensten en geeft een impuls aan de permanente innovatie van netwerken;
- Het gebruik van open standaarden dient te worden bevorderd, zodat multi-platform gebruik zich voorspoedig kan ontwikkelen en geen integratieproblemen tussen netwerken ontstaan;
- Een specifiek overheidsbeleid ten aanzien van de breedbandige ontsluiting van minder rendabele gebieden is voorlopig niet nodig. Een uitzondering betreft het onderwijs; het is wenselijk dat iedere school breedbandig ontsloten is;
- Met betrekking tot infrastructuur richt het kabinet zich primair op de ontsluiting van publieke gebouwen;
- Het kabinet is van mening dat het starten van nieuwe infrastructuur-experimenten in de huidige fase van ontwikkeling niet meer nodig is;
- Aanwezige kennis wordt optimaal benut, gebundeld en laagdrempelig toegankelijk gemaakt.

Actie 5. «Stichting Nederland Breedbandland i.o.»: publiek-private samenwerking

Het samenwerkingsverband tussen overheid en de belangrijkste belanghebbende bedrijven en brancheorganisaties zal worden gecontinueerd en geïntensiveerd via de «Stichting Nederland Breedbandland i.o.». Door een efficiënte en effectieve verspreiding van leerervaringen en andere kennis tussen marktpartijen en de overheden wordt de dynamiek in het breedbandvliegwieltje bevorderd. Doel van deze actie is transparantie te vergroten, richtingen aan te geven en risico's bij investeringsbeslissingen te verminderen. Dit expertisecentrum ter ondersteuning van breedbandinitiatieven zal naast haar rol met betrekking tot kennisdiffusie, ook een rol vervullen met betrekking tot dienstenontwikkeling, specifiek gericht op de semi-publieke sector. Het kabinet zal daarom via «Nederland Breedbandland i.o.» de samenwerking met het bedrijfsleven intensiveren. Deze PPS ontwikkelt multidisciplinair nieuwe diensten en ketenconcepten, selecteert levensvatbare businessplannen, waarna implementatie en opschaling volgt. Zo wordt op een gestructureerde manier de implementatie van nieuwe diensten vormgegeven, en wordt voor bedrijven het perspectief op rendement vergroot. De tussentijdse evaluatie van de Kenniswijk geeft aanleiding de inzet van overheidsmiddelen voor de ontwikkeling van diensten zodanig te reorganiseren dat deze nationaal beschikbaar komen ter ondersteuning van dit initiatief.

Actie 6. Ontwikkeling van actieplan voor 4 maatschappelijke sectoren

Vanuit de overheid zal de focus liggen op de ontwikkeling van semi-publieke diensten.

Het kabinet acht het wenselijk en noodzakelijk zich daarbij in eerste instantie tot vier terreinen te beperken, te weten: onderwijs, zorg, veiligheid en vervoer. In samenwerking met de betreffende sectoren, bedrijven

en departementen zal nog dit jaar een actieplan worden opgesteld om tot grootschalige implementatie te komen.

Hiermee wil het kabinet op lange termijn het volgende bereiken:

1. Excellente breedbandige diensten en netwerken voor het onderwijs
2. Werkende ketenconcepten voor doelmatige en kwalitatieve medische en sociale zorg die ook in de toekomst betaalbaar en toegankelijk blijft
3. Een door ICT en netwerken ondersteunde veilige, sociale leefomgeving
4. Beschikbaarheid van een set digitale voorzieningen die bijdragen aan betere bereikbaarheid en onnodige mobiliteit voorkomt.

Actie 7. Randvoorwaarden voor gebruik

In de recent gepubliceerde Rijksbrede ICT-agenda heeft het kabinet 6 speerpunten benoemd, gericht op het op orde brengen van de noodzakelijke randvoorwaarden teneinde tot optimale benutting van ICT te komen en heeft het kabinet een actieplan opgesteld. Het gaat hierbij om de volgende acties:

1. Eenmalige aanlevering gegevens: bepaalde gegevens, die éénmaal bekend zijn bij de overheid, mogen niet meer worden gevraagd. Hiertoe worden basisregisters ingericht.
2. Elektronische authenticatie: er komt een systeem waarmee personen en bedrijven zich éénduidig elektronisch bekend kunnen maken bij de overheid
3. Open standaarden voor de overheid: een programma voor het gebruik van open standaarden
4. Veiligheid en betrouwbaarheid: de overheid bevordert de veiligheid en betrouwbaarheid van en het vertrouwen in het gebruik van ICT.

Actie 7a. Elektronisch betalen

De mogelijkheid om te kunnen betalen via nieuwe media is belangrijk voor de ontwikkeling van elektronische diensten. De handel via elektronische platforms blijft in Nederland achter ten opzichte van andere landen. Er lijkt een patstelling te bestaan tussen de vraag (vertrouwen, betaalgemak en markt bereik) en het aanbod van betaaldiensten (veelheid aan kleinschalige initiatieven). Om deze patstelling te doorbreken zal EZ werken aan het vergroten van de transparantie voor elektronisch betalen. Concreet houdt dit in dat EZ samen met marktpartijen een maatschappelijke kosten-batenanalyse naar de infrastructuur voor het betalen via nieuwe media uitvoert. Dit traject zal eind 2004 worden afgerond.

Actie 8. Kenniswijk: «connecting the dots»

Op basis van de evaluatie van Kenniswijk zal dit project in gewijzigde vorm worden gecontinueerd als experimenteeromgeving voor de nieuwe generatie netwerken. Kenniswijk Eindhoven zal daarbij op nationaal niveau verbonden worden met breedbandinitiatieven in andere steden. Wat betreft de dienstenontwikkeling is de inspanning uitdrukkelijk gericht op ondersteuning van de in deze nota ter zake uiteengezette koers. In de stichting «Nederland Breedbandland i.o.» kan de diensten- en productontwikkeling nader worden vorm gegeven. Onder het motto «connecting the dots» vindt een bredere oriëntatie plaats op «kenniswijken» in ons land. Voor zover dit diensten en producten oplevert die vragen om aanzienlijke bandbreedte en Kenniswijk over de nodige breedbandinfrastructuur kan beschikken, kunnen experimenten daar plaatsvinden. Het kabinet ziet mogelijkheden en belangstelling bij marktpartijen om alsnog een breedbandinfrastructuur in Kenniswijk te realiseren, maar dan op beperktere schaal dan destijds voorzien.

Actie 9. De Breedbandcirkel: bundeling breedbandinitiatieven

Nederland kent verschillende programma's en samenwerkingsverbanden die kennis ontwikkelen op breedbandgebied. In de Verdiepingsbijlage, hoofdstuk 6, wordt een schets gegeven van deze activiteiten en instituten waaronder Freeband, Next Generation Infrastructures, Gigaport, Surfnet, de Publieke Omroep, Lofar, het Telematica Instituut en TNO. Het is zaak om deze activiteiten en instituten beter op elkaar af te stemmen en duidelijk ten opzichte van elkaar te positioneren, opdat dubblures worden voorkomen, een betere diffusie van kennis plaats vindt en de beschikbare middelen beter worden benut. Met betrokken partijen zullen plannen worden ontwikkeld om te komen tot een krachtig «netwerk» waarin deze activiteiten elkaar kunnen versterken.

Actie 10. Breedband in Grote stedenbeleid

Het kabinet wil een stimulans geven aan de toename van het aantal breedbandaansluitingen in de stad. De Pijler Economie van het Grote stedenbeleid biedt de steden in de volgende convenantperiode (2005 t/m 2009) de mogelijkheid om afspraken te maken en middelen in te zetten voor het aansluiten van publieke instellingen op breedband. Door deze afspraken kan de overheid een actieve bijdrage leveren aan de aansluiting van bewoners en bedrijfsleven.

Actie 11. Ontsluiting rijksgebouwen

De rijksoverheid streeft er naar om te komen tot effectieve bundeling van haar netwerkinfrastructuur o.a. om de kosten van het dataverkeer te reduceren. De optie wordt onderzocht om alle rijksgebouwen breedbandig te ontsluiten, om te beginnen in de regio Den Haag¹.

5.3.4 Spoor 4: Ordenen en spelregels

Op het gebied van wet- en regelgeving raakt breedband aan verschillende terreinen. Het afgelopen jaar zijn verschillende belemmeringen en onduidelijkheden in beeld gebracht die de ontwikkeling van innovatieve breedbanddiensten en infrastructures mogelijk kunnen hinderen. Deze problemen zullen in het kader van mogelijke wetaanpassingen worden ingebracht.

Met het oog op een permanente innovatie van netwerken en diensten gelden voor de spelregels de volgende twee aanvullende uitgangspunten:

- eventuele belemmeringen in wet- en regelgeving weggenomen
- mogelijke stimulerende maatregelen in de wet- en regelgeving nader uitgewerkt.

Actie 12. Implementatie wet elektronische communicatie

Na de parlementaire behandeling van de wet elektronische communicatie zal door middel van beleidsregels (AMvB) aan de toezichthouders (Opta/NMA) een duidelijk beleidskader worden meegegeven bij de toepassing van het nieuwe reguleringskader. Ruimte geven aan innovaties in netwerken en diensten zal daarbij een belangrijk thema zijn. Daarnaast zal aandacht worden besteed aan de grenzen van regulering. Ook voor gereguleerde partijen moet het aantrekkelijk blijven om te investeren in nieuwe ontwikkelingen. Dat kan alleen indien het rendement op die investeringen voldoende aantrekkelijk is voor financiers en beleggers.

¹ Een onderzoek, uitgevoerd door Sogeti en Arcadis, in opdracht van de ministeries van BZK en EZ (2003), naar een gezamenlijk netwerk van de rijksoverheid in Den Haag, heeft voordelen aangetoond op korte en lange termijn. Een gezamenlijk glasvezelnetwerk biedt binnen enkele jaren financiële voordelen boven afzonderlijke inkoop van netwerkcapaciteit. Bovendien biedt zo'n gezamenlijk netwerk betere kansen voor shared services zoals de overheid die in de toekomst zal ontwikkelen.

Actie 13. Graafrechten

Aanbieders constateren dat er gemeenten zijn die de rol van marktpartij op zich nemen en zelf een glasvezelnetwerk binnen de gemeentegrens (laten) aanleggen. Ook vinden zij dat er hierbij een «pettenprobleem» bij de gemeente ontstaat, vanwege de gemeentelijke coördinatietaak. Mogelijke marktactiviteiten van gemeenten mogen niet marktverstrend zijn, maar een algehele regeling voor marktactiviteiten van gemeenten valt niet binnen de scope van de herziening van hoofdstuk 5 Telecommunicatiewet. In overweging wordt genomen om de rol van de gemeente als coördinator goed in te kaderen door – in lijn met de Kaderrichtlijn 2002/21/EG – een structurele scheiding aan te brengen tussen de verantwoordelijkheid van de gemeente voor het verlenen van een instemmingbesluit en mogelijke activiteiten die verband houden met de eigendom of zeggenschap in aangelegde netwerken.

Actie 14: Auteursrechten

Breedband biedt nieuwe mogelijkheden om auteursrechtelijk beschermd materiaal openbaar te maken. Dit levert een aantal vraagstukken op met betrekking tot innovatie en marktwerking. Veelal gaat het om vraagstukken die het onderwerp breedband overstijgen en daarom in samenhang met andere ontwikkelingen, meestal met een internationale dimensie, dienen te worden gezien. Uit recent onderzoek is gebleken dat het auteursrecht in algemene zin de innovatie niet belemmert. Wel zijn er bij verschillende sectoren specifieke auteursrechtelijke aspecten gevonden die de innovatie en marktwerking beïnvloeden. Als vertrekpunt geldt dat op grond van het auteursrecht voor iedere openbaarmaking toestemming vereist is, c.q. een vergoeding verschuldigd is. Dit wettelijk kader ligt in Europees en internationaal recht vast. Het verlenen van toestemming geschiedt in de praktijk veelal via (vrijwillig en in een enkele geval door wettelijk verplicht) collectief beheer. Het verlenen van toestemming geschiedt veelal onder de voorwaarde dat een billijke vergoeding wordt betaald. De parameters aan de hand waarvan de hoogte van de vergoeding wordt bepaald moeten transparant zijn. Zoals reeds is aangegeven in de brief aan de Tweede Kamer van vorig jaar over de auteursrechtelijke aspecten van digitale radio en televisie, is het met name aan partijen zelf om overeenstemming te bereiken over de hoogte van de vergoeding¹. Naar mate het aantal kijkers en luisteraars beter meetbaar is, ligt het ook meer voor de hand dat het «actual audience principe» gehanteerd wordt als een belangrijke factor voor de berekening van de billijke vergoeding. Gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld. Bij de uitoefening van het auteursrecht mag er geen misbruik van machtsposities worden gemaakt. De Europese Commissie heeft op 16 april 2004 een mededeling over de uitoefening van het auteursrecht doen uitgaan en een voorstel voor een richtlijn inzake collectief beheer aangekondigd. Een ontwerp voor een richtlijn verschijnt waarschijnlijk nog dit jaar. Het kabinet volgt de ontwikkelingen op het terrein van auteursrechten en breedband op de voet en formuleert de volgende inzet:

- Markttransparantie: Het kabinet streeft naar het vergroten van transparantie en non-discriminatie van de markt voor auteursrechtelijk beschermd materiaal. Dit zal naar verwachting ook aan de orde komen in de richtlijn.
- Historisch materiaal: Het kabinet wil verder een impuls geven door content in toenemende mate via breedband aan te bieden, zoals het beschikbaar stellen van historisch beeld- en geluidsmateriaal. Er wordt reeds gewerkt aan systemen om dit te ondersteunen.
- Nieuwe vormen van openbaarmaking: Nieuwe technologische ontwikkelingen leiden tot nieuwe openbaarmakingvormen van onder andere auteursrechtelijk beschermd materiaal. Het is in het belang van inno-

¹ Brief van de staatssecretaris van Cultuur, de Minister van Justitie en de minister van Economische Zaken van 4 december 2003, Kamerstukken II 2003/04, 27 088, nr. 32.

vatie van technologie en diensten dat er voldoende gelegenheid wordt geboden om te experimenteren met nieuwe vormen van openbaarmaking van auteursrechtelijk beschermd werk. Het is in dit kader van belang dat marktpartijen onderling afspraken maken over introductieregelingen voor het gebruik van het materiaal. Dergelijke afspraken kunnen tot wederzijds voordeel strekken. Ook de Auteurswet 1912 gaat uit van een eigen verantwoordelijkheid van gebruikers en rechthebbers ter zake (zelfregulering). De betrokken partijen hebben op dit punt reeds enkele stappen gezet.

- Actual versus potential audience: Naar mate het aantal kijkers en luisteraars beter meetbaar is, ligt het ook meer voor de hand dat het «actual audience principe» gehanteerd wordt als een belangrijke factor voor de berekening van de billijke vergoeding. Mocht de voor het gebruik van beschermd materiaal te betalen vergoeding in de toekomst inderdaad kunnen worden gerelateerd aan het individuele gebruik, dat wil zeggen cultuur- en mediagedrag, van burgers, dan kunnen daarmee tariefstapeling en dubbele heffingen worden voorkomen. Nader onderzoek naar de juiste balans betreffende tariefstructuren is hier nodig. Daarnaast dient ook de uitspraak te worden afgewacht van de lopende procedure bij de Hoge Raad over de vraag langs welke parameters de hoogte van de vergoedingen moet worden vastgesteld (Sena/NOS).
- Digital rights management (DRM): Het kabinet wil de ontwikkeling en het gebruik van zogenaamde DRM-systemen bevorderen. Met deze systemen worden directe transacties tussen gebruikers en rechthebbende mogelijk gemaakt, worden transactiekosten gereduceerd en wordt illegale verspreiding van beschermd materiaal tegengegaan.

Over bovengenoemde thema's voert de rijksoverheid momenteel overleg met belanghebbenden (zie de Verdiepingsbijlage, hoofdstuk 7). Het ministerie van Justitie heeft hierin een leidende rol. Indien verdere ontwikkelingen daartoe aanleiding geven, zal het kabinet bezien in hoeverre additionele maatregelen nodig zijn.

5.4 Financiële paragraaf

Omdat gekozen wordt voor effectieve interventies die geen grote investeringen vergen kunnen de uitgaven voor genoemde beleidsacties worden gefinancierd door herschikking van bestaande middelen.

In 2004 zal voor ca. € 3,4 mln een beroep worden gedaan op de middelen van het Nationale Actieprogramma Elektronische Snelwegen (NAP) ten behoeve van co-financiering van de Stichting «Nederland Breedbandland i.o.» en voor ondersteuning kansrijke breedbandinitiatieven in vier publieke sectoren. Daarnaast wordt binnen de EZ-begroting 2004 een bedrag van € 900 000 worden vrijgemaakt voor het Actieprogramma Breedband en het uitvoeren van onderzoek in het kader van de dialoog met markt en medeoverheden.

Gezien het structurele karakter van de breedband activiteiten zal voor de jaren 2005, 2006 en 2007 voor breedband € 3,7 mln op de EZ-begroting worden vrijgemaakt voor het Actieprogramma Breedband. Voor de rijksbijdrage aan de Stichting «Nederland Breedbandland i.o.» zal tot en met 2006 een beroep van € 850 000 worden gedaan op de NAP-middelen.

Tot slot wil het kabinet een stevige impuls geven aan de ontwikkeling diensten in (semi) publieke sectoren. Kenniswijk zal een transitie doormaken om, onder de noemer Kenniswijk «connecting the dots», een meer nationaal karakter te krijgen. De bestaande dienstenregeling (€ 6 mln) zal worden aangepast zodat deze nationaal beschikbaar wordt. Daarnaast wordt in PPS-verband gewerkt aan clusters van diensten om in een

beperkt aantal maatschappelijke sectoren te zorgen voor implementatie. Daarvoor is € 12 mln beschikbaar in 2004 en 2005. De transitie van Kenniswijk impliceert een herschikking van de middelen voor Kenniswijk. Aangezien Kenniswijk uit FES-middelen wordt gefinancierd zal deze herschikking dienen te passen binnen de gemaakte afspraken met het FES.

De totale raming van de uitgaven in 2004 ten behoeve van de geformuleerde beleidsacties bedraagt € 13 300 000,-. In de onderstaande tabel staan de geraamde uitgaven gespecificeerd naar de acties.

Raming uitgaven	toelichting	2004	2005	2006
Spoor 1 Marktdialoog en onderzoek				
Actie I Dialoog en Commissie Impuls Breedband	<i>communicatie, begeleiding, vergader- en reiskosten</i>	€ 70 000	€ 20 000	€ -
Actie II Onderzoek	<i>uitbesteding onderzoek</i>	€ 300 000	€ 100 000	€ -
Spoor 2 Coördineren				
Actie III Ontwikkeling richtsnoeren	<i>communicatie, inschakeling deskundigen, opstellen handreikingen</i>	€ 150 000	€ 150 000	€ 150 000
Actie IV Periodiek formeel bestuurlijk overleg	<i>geen additionele kosten</i>	€ -	€ -	€ -
Spoor 3 Stimuleren				
<i>Diensten</i>				
Actie V Nederland Breedbandland	<i>co-financiering Rijksoverheid tbv Stichting Nederland Breedbandland</i>	€ 850 000	€ 850 000	€ 850 000
Actie VI Breedband in vier maatschappelijke sectoren	<i>Ondersteuning kansrijke initiatieven</i>	€ 2 400 000	€ 2 400 000	€ 2 400 000
Actie VII Randvoorwaarden voor gebruik	<i>geen additionele kosten</i>	€ -	€ -	€ -
Actie VIII Kenniswijk «connecting the dots»	<i>Nationale Dienstenregeling Kenniswijk</i>	€ 3 000 000	€ 3 000 000	€ -
	<i>Megaclusters Kenniswijk</i>	€ 6 000 000	€ 6 000 000	€ -
<i>Infrastructuur</i>				
Actie IX De Breedbandcirkel	<i>communicatie, plan-vorming, begeleiding</i>	€ 100 000	€ 100 000	€ 100 000
Actie X Breedband in het Grote Steden Beleid	<i>communicatie, monitor, kennisuitwisseling</i>	€ 30 000	€ 30 000	€ 30 000
Actie XI Ontsluiting Rijksgebouwen	<i>financiering uit bestaande ICT-budgetten</i>	€ -	€ -	€ -
Spoor 4 Ordenen en Spelregels				
Actie XII Implementatie wet elektronische communicatie	<i>geen additionele kosten</i>	€ -	€ -	€ -
Actie XIII Graafrechten	<i>geen additionele kosten</i>	€ -	€ -	€ -
Actie XIV Auteursrechten	<i>geen additionele kosten</i>	€ -	€ -	€ -
Overige algemene kosten Actieprogramma Breedband		€ 400 000	€ 750 000	€ 870 000
	Totaal uitgaven	€ 13 300 000	€ 13 400 000	€ 4 400 000
Dekking				
EZ-begroting	acties I, II, IV, VIII, IX, X, XI, XII	€ 900 000	€ 3 700 000	€ 3 700 000
Nationale Actieprogramma Elektronische Snelwegen	acties III, V, VI	€ 3 400 000	€ 850 000 -	850 000 € -
Kenniswijk «connecting the dots»	actie VII	€ 9 000 000	€ 9 000 000	€ -
	Totaal dekking	€ 13 300 000	€ 13 400 000	€ 4 400 000