



Digitale infrastructuur voor distributie van omroepdiensten; een rondgang langs netwerken

Rapport in opdracht van het Ministerie van
Economische Zaken, in samenwerking met het
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

In samenwerking met Bird & Bird

PricewaterhouseCoopers (www.pwc.nl) verleent sectorspecifieke diensten op drie gebieden: Assurance, Tax en Advisory. Met onze dienstverlening bouwen we aan een goede vertrouwensbasis en waardeoptimalisatie met en voor onze klanten en hun stakeholders. Wereldwijd werken meer dan 140.000 mensen in 149 landen voor onze organisatie, op basis van ons gedachtegoed Connected Thinking. Samen ontwikkelen wij oplossingen en concepten, vanuit een verrassend perspectief. En natuurlijk geven wij praktisch advies.

“PricewaterhouseCoopers” refereert aan het netwerk van deelnemende bedrijven van PricewaterhouseCoopers International Limited. Ieder bedrijf is een aparte en onafhankelijke juridische eenheid.

www.pwc.nl

Assurance • Tax • Advisory

*connectedthinking

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Digitale infrastructuren voor distributie van omroepdiensten; een rondgang langs netwerken

Rapport in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, in
samenwerking met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

In samenwerking met Bird & Bird

Auteurs:

M. Baarslag
M. Fernhout
R. van Schaik
S. Weekheim
Marjolein Geus (Bird&Bird)
Pauline Kuijpers (Bird&Bird)
R. van der Lande (Triari)

Inhoud

	Begrippenlijst.....	5
	Samenvatting.....	11
1	Inleiding.....	21
	1.1 Aanleiding en probleemstelling.....	21
	1.2 Verantwoording van de werkzaamheden.....	21
	1.3 Belangrijke mededelingen.....	22
	1.4 Leeswijzer.....	22
2	Vraagstelling en methodologie.....	23
	2.1 Vraagstelling.....	23
	2.2 Methodologie.....	23
3	De Nederlandse waardeketen voor omroepdiensten.....	27
	3.1 Waardeketen voor televisie.....	27
	3.2 Waardeketen voor radio.....	28
	3.3 Digitalisering leidt tot structurele veranderingen in de waardeketen.....	28
4	Infrastructuren voor omroepdiensten: technologie en ontwikkelingen.....	39
	4.1 Rondgang langs de verschillende infrastructuren.....	39
	4.2 Digitale radio moet nog op gang komen.....	47
5	Omroepproducten en -diensten.....	49
	5.1 Huidig aanbod.....	49
	5.2 Nieuwe diensten.....	51
6	Wat betekenen de ontwikkelingen voor de kijkers/luisteraars?.....	57
	6.1 Aanbod.....	58
	6.2 Tarieven.....	60
	6.3 Overzichtelijkheid van het aanbod.....	61
7	Trends en ontwikkelingen in gebruik digitale media.....	63
	7.1 Mediaconsumptie wordt “intensiever”.....	63
	7.2 Content wordt steeds persoonlijker: naar 16 miljoen kanalen.....	66
	7.3 Televisie en internet versmelten.....	66
	7.4 Veel gaande rondom digitalisering van radio.....	67
8	De rol van de overheid.....	69
	8.1 Waar ligt de rol voor de overheid op het gebied van digitalisering?.....	69
	8.2 Digitalisering en de rol van overheid op het gebied van marktordening.....	72
	8.3 Digitalisering en de rol van overheid op het gebied van innovatie/vernieuwing.....	74
	8.4 Digitalisering en de rol van overheid ten aanzien van consumentenbelangen.....	76
	8.5 Kort overzicht van de huidige rol van de overheid.....	77

9	Aandachtspunten voor de overheid ten aanzien van digitalisering	79
9.1	Aandachtspunten ten aanzien van digitalisering en marktordening	80
9.2	Aandachtspunten ten aanzien van vernieuwing/innovatie	85
9.3	Aandachtspunten ten aanzien van consumenten	89
	Geraadpleegde bronnen	93

Bijlagen

A	Lijst met betrokken partijen	101
B	Overheid en regelgevend kader rondom omroep	103

Overzicht figuren en tabellen

Figuur 1: Overzicht van partijen in de bedrijfskolom omroepdiensten	24
Figuur 2: Structuur rapport.	25
Figuur 3: Overzicht waardeketen televisie en inkomsten (2006)	27
Figuur 4: Verschuivende rollen in de waardeketen van de audiovisuele sector	28
Figuur 5: Ontwikkeling productportefeuille telecommunicatie- en kabelbedrijven.	32
Figuur 6: Ontwikkeling digitalisering van TV huishoudens in Nederland 2004 - 2011	39
Figuur 7: De ontwikkeling van de verschillende infrastructuren	40
Figuur 8: Kenmerken van infrastructuren voor omroep.	41
Figuur 9: Vergelijking infrastructuren	42
Figuur 10: Internationale vergelijking van penetratie kabelinfrastructuur	43
Figuur 11: Gemiddelde prijs per analoog televisiekanaal in OECD-landen (2004)	43
Figuur 12: Technologische opties voor digitale radio	48
Figuur 13: Overzicht aantal kanalen per aanbieder/infrastructuur	49
Figuur 14: Vergelijking tarieven van het huidige aanbod op de markt	50
Figuur 15: Overzicht aantal televisiekkanalen aangeboden door marktpartijen.	51
Figuur 16 : Overzicht geboden televisie diensten per platform	52
Figuur 17: Overzicht van de verkochte televisietoestellen	54
Figuur 18: Ontwikkeling gemiddelde dagelijkse kijktijd televisie per Nederlander 2002 - 2005	57
Figuur 19: Overzicht afname gebundelde media- en communicatiediensten in 2005	59
Figuur 20: Overzicht trends in gebruik digitale media.	63
Figuur 21: Kijktijd voor verschillende leeftijdsgroepen 2004-2005	65
Figuur 22: Gebruik van randapparatuur door verschillende leeftijdsgroepen.	65
Figuur 23: Niveaus op het gebied van ingrijpen door de overheid	71
Figuur 24: Mogelijke thema's van marktfalen op retailniveau en invulling rol overheid	77
Figuur 25: Overzicht aandachtspunten	79
Figuur 26: Overzicht diensten en netwerkdekking voor selectie marktpartijen per 1 augustus 2006 . .	80
Figuur 27: Effect kabelfusie op relatieve omvang grootste Nederlandse kabelbedrijven	81

Bijlagen

Figuur 28: De belangrijkste betrokken overheidsinstanties	103
Figuur 29: Globale indeling wet en regelgeving rondom omroepinfrastructuren	105
Figuur 30: De verschillende niveaus van overheidsbeleid	106
Figuur 31: Focus van algemeen overheidsbeleid en beleidsstukken	107
Figuur 32: Beleid en beleidsstukken sectorgericht beleid	109
Figuur 33: Globaal overzicht regelgevend kader omroepdiensten	114
Figuur 34: Overzicht besluiten OPTA voor omroepcluster	119
Figuur 35: Besluiten OPTA breedband.	121

Begrippenlijst

Broadcasting	Verspreiden van televisie- en radiosignalen naar een grote groepen gebruikers waarbij bij de verspreiding geen onderscheid tussen gebruikers gemaakt wordt.
C.I.	Common Interface; dit betekent dat modules ter decodering van gecodeerde signalen als uitwisselbare standaard zijn vastgelegd. Met Common Interface in een ontvanger is het mogelijk om meerdere coderingen in dezelfde ontvanger te kunnen gebruiken middels insteekmodules (voor Conditional Access).
Collectieve beheersorganisatie	Organisaties die - in opdracht van eigenaren - auteursrechten beheren en exploiteren door vergoedingen te onderhandelen met gebruikers van content.
Conditional access systemen	Systemen van toegang waarbij content wordt afgeschermd (gecodeerd) en enkel voor zichtbaar is voor gebruikers wanneer aan bepaalde criteria wordt voldaan.
Content producenten	Partijen die de uit te zenden films en programmaformaten ontwikkelen en produceren.
Delay tv	Het op een later tijdstip dan de oorspronkelijke uitzending bekijken van een televisieprogramma.
DVR	Digitale Videorecorder; videorecorder waarmee televisie-uitzendingen of andere videobeelden in digitaal formaat op een harde schijf kunnen worden opgenomen. De digitale techniek biedt voordelen bij het doorzoeken, afspelen en bewerken van het opgenomen beeldmateriaal. Bevat meestal aanvullende software voor het vastleggen van voorkeuren en gebruik of koppeling met EPG. Ook bekend als PVR (personal video recorder).
DSL	Digital Subscriber Line; een technologie die een hoge datasnelheid over de bestaande koper telefoonlijnen mogelijk maakt. Hierdoor worden breedband, "always-on" internetverbindingen mogelijk.
DVB	Digital Video Broadcasting; Europese familie van standaarden voor digitale transmissie. Afhankelijk van de toepassing zijn er drie verschillende versies voor digitale televisie: via de ether (terrestrial, DVB-T), satelliet (DVB-S) en kabel (DVB-C).

EPG	Elektronische Programma Gids; een applicatie op een harde schijf recorder of set top box, die (voor enkele dagen vooruit) het programma aanbod op de TV weergeeft. Vanuit de EPG kunnen programma's worden opgezocht, geselecteerd en opgenomen.
Free-to-air (FTA)	Radio- of televisie-uitzendingen die ongecodeerd worden uitgezonden waardoor ontvangst zonder abonnement mogelijk is.
FTTH	Fiber to the Home; een netwerk dat volledig is gebaseerd op glasvezel, dus inclusief de aansluitlijn naar het punt van aansluiting (bijv. het huis).
Gateway	Onderdeel van apparatuur binnen netwerk dat dienst doet als 'toegang' tot een ander netwerk met ander protocol.
GPRS	General Packet Radio Service; standaard ontworpen als uitbreiding op de bestaande GSM netwerken. GPRS is ontworpen om flexibele datatransmissie snelheden te ondersteunen tot 20 of 30 Kbps.
GSM	Global System for Mobile Communications; van oorsprong Europese standaard voor mobiele communicatie die inmiddels wereldwijd de meest gebruikte mobiele standaard is geworden.
Harddisk recorder	Videorecorder met harde schijf en mogelijk, indien de recorder een analoge tuner bevat, een DVD speler/brander. Veel harddisk recorders bevatten inmiddels ook een EPG.
HSDPA	High Speed Downlink Packet Access; standaard ontworpen als aanvulling op UMTS. HSDPA is in staat om download snelheden te ondersteunen tot (theoretisch) 14 Mbit/s.
HDTV	High Definition TV; hoge definitie-televisie met 720 beeldlijnen of 1080 beeldlijnen, breedbeeldformaat (16/9) en meerkanaalsgeluid. HDTV wordt door de superieure beeld- en geluidskwaliteit gezien als de opvolger van gewone (digitale) TV. Gezien de benodigde technische aanpassingen in de gehele productie- en uitzendketen en de hoge kosten daarvan, is dit een langdurig proces.
Incumbent	Aanduiding voor (voormalige staats-) bedrijven die ooit als enige partij in een markt hebben geopereerd.

Interactieve diensten	Interactieve diensten bieden de consument de mogelijkheid om niet alleen informatie van een serviceaanbieder te ontvangen, maar ook om bepaalde diensten aan te vragen, zoals Video-on-Demand of het verloop van een programma te beïnvloeden, zoals on line voting.
IP	Internet Protocol; protocol dat wordt gebruikt om computernetwerken met elkaar te laten communiceren op netwerken, zoals internet.
IPTV	Internet Protocol TV; televisie via netwerken die gebruik maken van het internet protocol.
ISP	Internet Service Provider; een organisatie die andere organisaties en/of particulieren toegang verleent tot het internet. De toegangsdiensten die ISP's leveren kunnen ook web hosting, email, VoIP (voice over IP) en vele andere toepassingen betreffen.
Live stream	Video die live wordt uitgezonden en die niet voor het afspelen geheel hoeft te worden gedownload.
Middleware	Software die is ontworpen om afzonderlijke software en/of hardware systemen te integreren. Middleware verzorgt de communicatie tussen de afzonderlijke systemen.
Multi-play	Verzamelnaam voor het aanbieden van meerdere diensten zoals telefonie, internet en televisie in één pakket door dezelfde aanbieder.
Near Video-on-Demand (NVoD)	Een pay-per-view videoteknik die wordt gebruikt om op vaste intervallen meerdere kopieën van dezelfde film uit te zenden. De gebruiker kan de eerstvolgende kopie bekijken die wordt uitgezonden en kan vooruit- en achteruitspoelen tussen de verschillende kopieën.
Non-scripted	TV programma's waarvan de afloop niet door de producent vooraf is vastgelegd en de afloop door gebeurtenissen tijdens de opname wordt bepaald.
Packager	Partijen, bijvoorbeeld de omroepen, die televisieprogramma's bundelen en ze vervolgens - via de distributeurs - aan de consument aanbieden.
Pay-per-view (PPV)	Vorm van abonnee televisie, waarbij de kijker per bekeken programma betaalt.

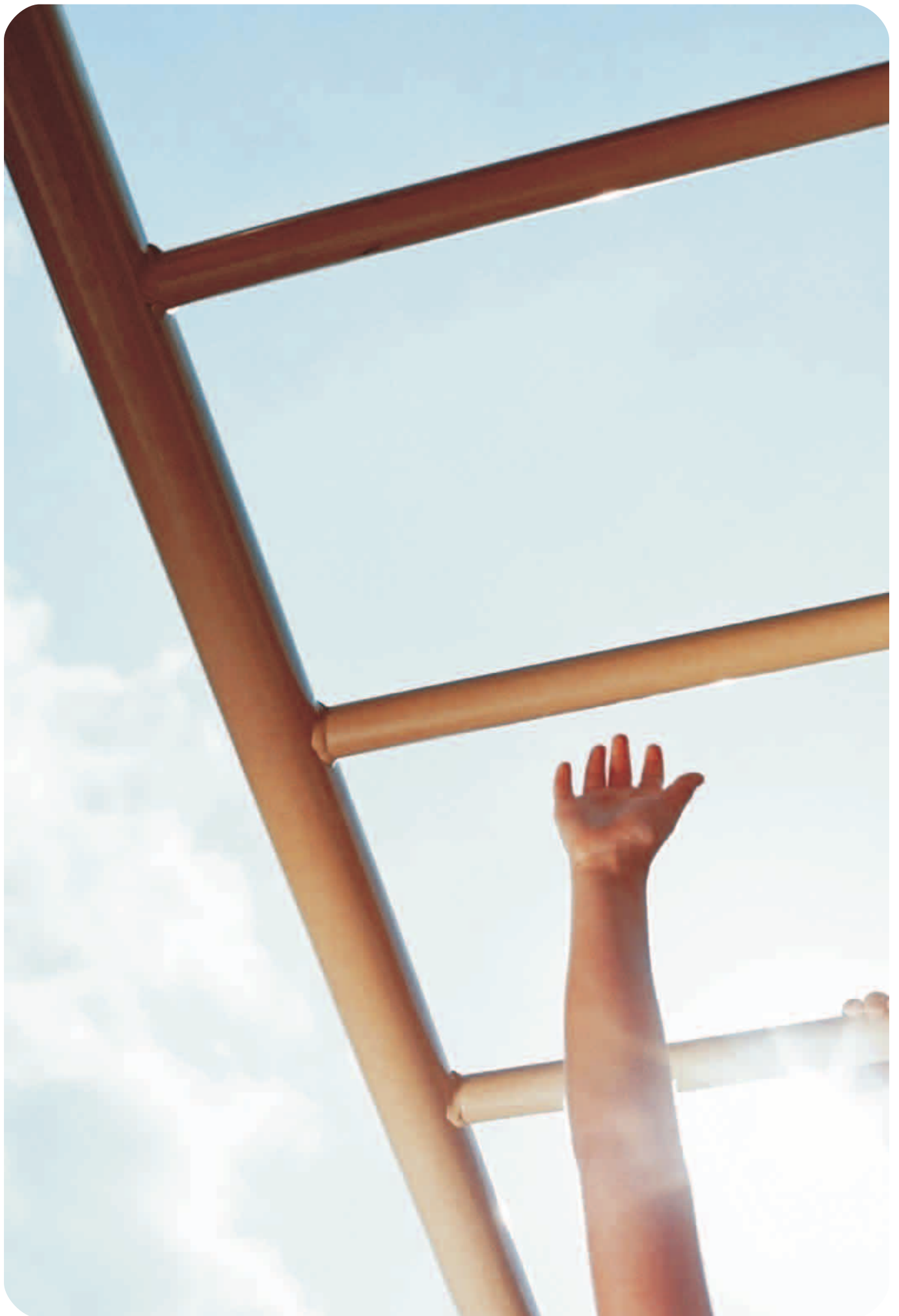
Portal	Website of dienst die toegang geeft tot een groot aantal diensten, zoals nieuws, email en winkels.
PVR	zie DVR
Scripted	Televisieprogramma's waarvan de afloop van tevoren door de producent is vastgelegd.
Service providers	Bedrijven die met of zonder een eigen netwerk tegen betaling diensten aan eindgebruikers aanbieden.
Set-top box (STB)	Apparaat dat digitale signalen omzet naar analoge audiovisuele signalen voor televisie en radio. Een gewone STB bevat in het algemeen verscheidene functionaliteiten: een conditional access module, om gecodeerde signalen te decoderen en geschikt te maken voor weergave op TV; de decoder, die van digitale signalen een analogo signaal maakt dat geschikt is voor de meeste TVs en een EPG applicatie. Moderne STB's kunnen ook toepassingen op het gebied van VoD of pay-per-view, interactiviteit ("de rode knop" voor entertainment of commercie) en eventueel een harde schijf bevatten.
Spot reclame	Reclame die specifiek is ontworpen en geproduceerd voor uitzending tijdens reclameblokken op radio en televisie.
Streaming video	Techniek waarbij beeld direct op het computer- of televisiescherm verschijnt. Dit gebeurt zonder dat de weergave wordt onderbroken door downloaden. Het kan hierbij zowel gaan om live 'streams' als eerder opgenomen materiaal.
TDAB	Terrestrial Digital Audio Broadcasting; Systeem voor digitale omroep, waaronder radio. Naast omroepdiensten biedt de standaard ook mogelijkheden tot het leveren van andere multimediasdiensten. Hiervoor wordt de term DMB gehanteerd. Tevens bestaat de mogelijkheid om IP pakketten via DAB te versturen.
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System; transmissienetwerk voor derde generatie mobiele telefoons. en de opvolger van GSM/GPRS. UMTS kan een theoretische verbindingssnelheid van 2 Mbit/s behalen (vergeleken met 9.6 Kbit/s voor GSM).
Unicasting	Verspreiden van televisie- en radiosignalen naar kleine groepen gebruikers.

Video-on-Demand (VoD)

Functionaliteit die de consument de controle geeft over het moment van de start van een programma. Een consument kan zo bijvoorbeeld door middel van de afstandsbediening een film kiezen van een lijst op het beeldscherm en zelf de start en pauze van de film bepalen.

Webkanaal

Een televisiekanaal dat via internet wordt uitgezonden.



Samenvatting

Achtergrond en onderzoeksvragen

Het Ministerie van Economische Zaken (hierna: EZ) heeft in samenwerking met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (hierna: OC&W) PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (hierna: PwC) gevraagd een onderzoek uit te voeren naar het functioneren van de markt voor de infrastructuur voor de distributie van omroepdiensten, de ontwikkeling van (het gebruik van) deze infrastructuur en de rol van de overheid bij de gesignaleerde ontwikkelingen. EZ en OC&W hebben PwC gevraagd om drie kernvragen te beantwoorden:

- Hoe ziet de markt voor omroepinfrastructuur er op dit moment uit en hoe zal deze markt zich naar verwachting de komende drie jaar ontwikkelen?
- Wat zijn de belangrijkste te verwachten gevolgen van digitalisering voor het functioneren van de markt voor het gebruik van infrastructuur voor omroepdiensten, en ontstaan hierdoor wellicht knelpunten (bijvoorbeeld ten aanzien van marktwerking)?
- Zijn er naast het bovenstaande verder nog knelpunten te signaleren ten aanzien van het functioneren van de markt voor omroepinfrastructuur, op de korte termijn (0-3 jaar) en op de middellange termijn (3-6 jaar)?

Het rapport zal de basis vormen voor een beleidsnota met de visie van het kabinet op de markt voor de distributie van omroepdiensten. De minister van Economische zaken heeft de Tweede Kamer geïnformeerd dat deze notitie bij de start van de nieuwe kabinetsperiode aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden.¹

PwC heeft zich op basis van interviews en desk research een beeld van de huidige markt voor omroepinfrastructuur gevormd en wel vanuit drie invalshoeken:

- de waardeketen voor omroepdiensten in Nederland en in het bijzonder de effecten van digitalisering op deze waardeketen;
- de infrastructuur voor de distributie van omroepdiensten;
- het huidige digitale aanbod van omroepproducten en -diensten en de opkomst van nieuwe producten en diensten.

Vervolgens is gekeken wat de ontwikkelingen op omroepgebied betekenen voor kijkers/luisteraars en welke trends en ontwikkelingen in het gebruik van digitale media te herkennen en te verwachten zijn. Ten slotte komen de rol van de overheid en de aandachtspunten voor de overheid op het gebied van digitalisering aan bod.

De waardeketen en digitalisering

Vier groepen bedrijven maken deel uit van de waardeketen van infrastructuur voor de distributie van omroepdiensten. In de analyse hebben wij dan ook onderscheiden: content producenten, content bundelaars (omroepen), service providers en distributeurs.

¹ Kamerstukken II (2006), 'Vragen en antwoorden over de EZ-begroting voor het jaar 2007', vergaderjaar 2006-2007, 30800 XIII, nr.14, bijlage 1, antwoord op vraag 28.

De ontwikkelingen in de waardeketen worden sterk beïnvloed door de voortschrijdende digitalisering. Omgekeerd hangen tempo en intensiteit van digitalisering samen met de ontwikkelingen op de markt voor omroepinfrastructuren. 'Triggers' voor bedrijven in de waardeketen om te digitaliseren zijn met name een verbeterde kwaliteit van het signaal, meer mogelijkheden ten aanzien van kwantiteit (doordat digitale doorgifte minder frequentieruimte behoeft dan analoge doorgifte), verbreding van diensten (extra functionaliteit), en de mogelijkheid om directer af te rekenen met afnemers door geconditioneerde toegang.

Digitalisering heeft geleid en zal leiden tot twee fundamentele veranderingen in de waardeketen.

1 Convergentie:

In de eerste plaats maakt de digitalisering het mogelijk om verschillende diensten – die voorheen netwerk gebonden waren, zoals tv en telefonie – over één netwerk te distribueren. Daarmee kunnen kabelnetwerken – die van oudsher alleen voor de verspreiding van televisie en radio werden gebruikt – nu ook diensten op het gebied van breedband internettoegang en telefonie bieden. Omgekeerd kunnen oorspronkelijk voor telecommunicatie bestemde netwerken nu ook diensten op het gebied van omroep verspreiden.

2 Capaciteitstoename:

Door de overgang van analoge naar digitale technieken kan efficiënter gebruik worden gemaakt van netwerken met capaciteitstoename als gevolg. Een bekend voorbeeld is de mogelijkheid voor kabelnetwerken om op dezelfde bandbreedte in plaats van één analoog kanaal zes digitale kanalen te verspreiden. Het verminderen van de schaarste aan doorgiftecapaciteit – zoals die bijvoorbeeld bij de ether en analoge kabel bestaat – maakt de weg vrij voor een ruimer aanbod van zenders en (soorten van) diensten.

Digitalisering leidt daarmee tot meer mogelijkheden voor marktinitiatief en een toenemende dynamiek in de waardeketen waardoor een strijd ontbrandt om de economische macht. Wij voorzien meerdere gevolgen.

- In de komende jaren zal de onderlinge concurrentie tussen de kabelmaatschappijen en de telecommunicatiebedrijven toenemen.
- Service providers en distributeurs gaan in toenemende mate bundels van media- en communicatiediensten aanbieden om hun marktpositie op hun traditionele markten te versterken en tegelijkertijd de concurrentie op aanpalende markten aan te gaan. Deze bundeling van diensten vanuit de markten voor omroepdiensten enerzijds en vaste telefoniediensten anderzijds naar de tussenliggende markt voor breedband internettoegang, leidt tot een multiplay aanbod door zowel de traditionele telefonieaanbieder KPN als de kabelexploitanten. KPN en de grote kabelexploitanten (UPC en Casema/Multikabel/Essent) lijken de beste uitgangspositie hebben om zich op het terrein van gebundelde diensten een leidende positie te verschaffen. Deze sterke uitgangspositie van de twee categorieën netwerkbedrijven zou kunnen resulteren in een duopolie op het gebied van gebundelde diensten.
- Service providers en distributeurs maken gebruik van de vrijkomende doorgiftecapaciteit door een breder pakket van content of zelfs exclusieve content te bieden. Dit leidt tot een toegenomen vraag naar content en daarmee een versterking van de onderhandelingspositie van de content aanbieders ten opzichte van de service providers in de waardeketen. Daar staat tegenover dat de service providers hun positie op de keten versterken door zich – onder meer door strategische acquisities – toegang tot andere infrastructuren te verschaffen (KPN) of schaalgroottes te bereiken door te fuseren (kabelexploitanten).

- De opkomst van internet als een distributiemedium voor content schept kansen voor content eigenaren en onafhankelijke producenten om buiten bundelaars (bijvoorbeeld omroepen) om content aan consumenten te verkopen.

Infrastructuren voor de distributie van omroepdiensten vergeleken

Op het gebied van infrastructuur zijn twee gevolgen van digitalisering waarneembaar:

- 1 Digitalisering schept nieuwe mogelijkheden voor de distributie van omroepdiensten. Recent geïntroduceerde platforms voor de distributie van omroepdiensten zijn bijvoorbeeld IPTV via DSL, digitale ether (DVB-T) en mobiele omroep. In de nabije toekomst komen daar nog andere platforms bij, zoals Wimax en FTTH.
- 2 Daarnaast leidt digitalisering tot efficiënter gebruik van de infrastructuur die van oudsher op analoge technologie waren gebaseerd. Hierdoor bestaat momenteel meer capaciteit en functionaliteit voor (de distributie van) omroepdiensten.

Op dit moment is kabel in Nederland nog steeds de belangrijkste infrastructuur voor omroepdiensten, met een bereik van 94% van de Nederlandse huishoudens. IPTV via DSL is in opkomst en kan worden gezien als een veelbelovende nieuwkomer ten aanzien van omroepverspreiding. Er is inmiddels wel sprake van een landelijke dekking voor de drager van IPTV (ADSL2+), maar door de eigenschappen van ADSL-technologie en de benodigde bandbreedte van IPTV kan vooralsnog slechts ongeveer 60% van de Nederlandse huishoudens IPTV ontvangen.

Infrastructuren die niet draad- of kabelgebonden zijn, satelliet en digitale ether, hebben gedeeltelijk andere eigenschappen dan kabel en DSL. Zo hebben satelliet en DVB-T geen retourkanaal, wat inhoudt dat geen interactiviteit mogelijk is (ten behoeve van bijvoorbeeld on-demand diensten of internet functionaliteit). Tevens zijn beide infrastructuren minder geschikt om internet- en telefonie diensten te leveren. Nieuwe draadloze technologieën, zoals UMTS/HSDPA en Wimax bieden wel een retourkanaal en maken derhalve interactieve toepassingen mogelijk.

Bij satelliet is de capaciteit (aantal TV kanalen dat wordt uitgezonden) groter dan bij kabel en IPTV via DSL, bij DVB-T is dit juist zeer beperkt (momenteel circa 25 kanalen in de Randstad en alleen de publieke/regionale omroepen in heel Nederland).

Voor glasvezel (Fiber to the Home) geldt dat deze infrastructuur minimaal dezelfde mogelijkheden heeft als kabel en DSL, maar de beperkte dekkingsgraad en de hoge aanvangsinvesteringen impliceren dat deze infrastructuur geen grote invloed zal hebben in de komende 3 jaar.

Het huidige (digitale) aanbod en de opkomst van nieuwe omroepproducten en -diensten

Momenteel speelt het analoge aanbod nog een belangrijke rol. Kabelmaatschappijen zijn de enige aanbieders van analoge RTV-pakketten via draadgebonden netwerken. Daarnaast bieden FM- en AM-aanbieders al jarenlang analoge radio aan via de ether. Van oudsher zijn de analoge pakketten die in Nederland via de kabel zijn te ontvangen behoorlijk uitgebreid. Analogie pakketten kunnen door consumenten zonder decoder worden ontvangen en de mogelijkheid bestaat om op verschillende televisietoestellen tegelijkertijd verschillende kanalen te bekijken.

De digitale pakketten die momenteel worden aangeboden bevatten gemiddeld 120 zenders, vaak verdeeld in een basispakket en pluspakketten. Het huidige prijsniveau van de verschillende aanbieders ligt voor vergelijkbare aanbiedingen redelijk dicht bij elkaar. De introductie van digitale televisie heeft vooralsnog geen prijsverhogend effect gehad. De toenemende concurrentie leidt eerder tot een prijsdruk enerzijds en een differentiatie naar pakketten anderzijds.

De doorgiftecapaciteit die als gevolg van digitalisering van infrastructures vrijkomt, maakt de distributie van nieuwe producten en diensten mogelijk. Op dit moment is al waar te nemen dat het aanbod (van pakketten van digitale televisie- en radiozenders) wordt verrijkt met randapparatuur als de set-top box en PVR (Personal Video Recorder) en bijbehorende diensten als de EPG (Elektronische Programma Gids), VoD (Video-on-Demand) en Delay TV.

Voor de middellange en lange termijn worden verdergaande interactieve televisie en HDTV (High Definition TV) als veelbelovende nieuwe diensten gezien. Op termijn zal ook een verdergaande integratie van TV en radio met andere communicatiediensten (e-mail, telefonie) optreden, naast het toenemen van mobiliteit (muziek, video en radio op een hand-set of in de auto).

Op de lange termijn zijn drie trends te onderscheiden die de bron vormen voor de ontwikkeling van (digitale) omroepdiensten in het algemeen en van televisie in het bijzonder: Ten eerste zal televisie veranderen in een steeds intensiever medium. Naast het traditionele model van "passief achterover zittend" kijken en zappen, zal televisie kijken een actievere belevenis worden doordat navigeren door het aanbod van content (films, series, shows) steeds eenvoudiger en gebruiksvriendelijker zal gaan. Verder zal de toevoeging van interactiviteit het mogelijk maken dat aan televisie kijken een spelelement wordt toegevoegd.

Als tweede trend zien wij de versnippering van content en een loskoppeling van de voorverpakte bundels van programma's (de zenders) naar losse programma's die door de consument zelf worden samengebracht op zijn TV (door PVR, VoD, Delay-TV). Naast het belangrijk blijvende aanbod van de TV producenten en omroepen wordt in toenemende mate de consument zelf een producent van content ('user generated content'), waardoor er op termijn bij wijze van spreken 16 miljoen content producenten zijn.

Als derde trend wordt de versmelting van internet en televisie op het niveau van diensten en apparatuur genoemd. Nu al zijn er voorbeelden van televisies die via draadloze netwerken bestanden van een computer kunnen afspelen en websites waar consumenten filmpjes kunnen toevoegen en kunnen kiezen welke filmpjes uiteindelijk via een televisiekanaal worden uitgezonden. Op termijn kennen wij alleen nog maar 'domme schermen', waarvan vorm en omvang vooral door de locatie worden bepaald (denk aan het grote platte scherm in de woonkamer, een kleiner scherm achter in de auto en een mini scherm op de mobiele handset). Deze schermen worden aangestuurd en gevuld door een veelvoud van apparaten en diensten.

Digitalisering en de gevolgen voor de kijkers/luisteraars

Digitalisering van omroepdiensten betekent verruiming en verbreding van zowel het televisie- als het radioaanbod. Een belangrijke vraag die hierbij opkomt is: "Krijgt de consument wat hij wil?". Drie aspecten zijn voor kijkers/luisteraars met name van belang: het aanbod, de prijs en de overzichtelijkheid van het aanbod.

Digitalisering betekent een toename van het aanbod. Deze toename heeft betrekking op zowel het aantal kanalen als op nieuwe functionaliteiten en toepassingen om het aanbod te ervaren. Deze ontwikkelingen verkeren nog in een beginstadium maar recente cijfers laten zien dat de ontwikkelingen snel gaan. De digitalisering zou er toe kunnen leiden dat het aanbod voor bepaalde groepen consumenten (met name die geen behoefte hebben aan de extra functionaliteit en extra kwaliteit van digitale televisie en radio) afneemt. Aansluiting van het aanbod op de wensen van de consument heeft wel de aandacht van de politiek. Dit blijkt uit de toezegging van het kabinet om een verschuiving van inspraak op zenderniveau van de programmeraden naar consumenten mogelijk te maken.

Momenteel bestaat er actief toezicht op de consumentenprijzen van televisie en radio (via de kabel). Nieuwe aanbieders van deze diensten kunnen zorgen voor prijsdruk op de huidige tarieven. Daarnaast leidt de toename in het gebundeld verkopen van TV, internet en telefonie diensten (ook) tot een druk op de consumentenprijs van omroepdiensten.

Door de groei van het aanbod neemt de overzichtelijkheid van het aanbod af. Naast het traditionele analoge RTV-pakket spelen nieuwe diensten, infrastructuren en bundels van diensten een toenemende rol. Met name de al eerder genoemde toename van gebundelde verkoop van diensten leidt indirect ook tot een vermindering van de overzichtelijkheid van het aanbod van omroepdiensten.

De rol van de overheid

PwC onderscheidt ten aanzien van digitalisering van omroepen drie niveaus die voor de overheid van belang zijn en waarop zij in kan grijpen: marktordening, innovatie/vernieuwing en consumentenbelangen. Indien overheidsingrijpen is gewenst, zal de overheid door de onderlinge samenhang van de verschillende niveaus na moeten gaan op welk niveau zij in wil grijpen in de markt en wat voor gevolgen dat mogelijk kan hebben op de andere niveaus.

De centrale rol van de overheid op het gebied van marktordening is zorgen dat een level playing field bestaat voor marktpartijen. Hiervoor is het toezicht door de NMa en OPTA in het leven geroepen. Met de trend van het aanbieden van bundels van producten is het bij dit toezicht van belang te realiseren dat eventuele acties op de markten voor individuele diensten gevolgen hebben op het aanbod van gebundelde media- en communicatiediensten. Daarnaast signaleren wij bij de toepassing van het huidige Europese en nationale reguleringskader voor de elektronische communicatiesector enkele aandachtspunten. Deze zijn niet zozeer het gevolg van het gekozen systeem waarbinnen de toezichthouder zelf markten afbakt, vaststelt of er sprake is van aanmerkelijke marktmacht en passende verplichtingen oplegt. De aandachtspunten doen zich veeleer voor bij de toepassing. Zo wordt de met het systeem beoogde flexibiliteit door de op Europees niveau gedefinieerde markten – waarvan slechts met moeite kan worden afgeweken – voor een belangrijk deel weer teniet gedaan. Ook vergen de marktanalyses op dit moment veel tijd, hetgeen het risico met zich meebrengt dat de toezichthouder achter de feiten gaat aanlopen, zeker gezien de snelle ontwikkelingen in de telecommunicatie en de mediasector. Ook rijst de vraag of de duur van de marktanalysebesluiten (3 jaar) marktpartijen en investeerders voldoende zekerheid biedt en of het arsenaal aan verplichtingen dat OPTA kan opleggen toereikend is.

Er bestaat een dilemma ten aanzien van de rol van de overheid op het gebied van innovatie. Enerzijds geeft weinig concurrentie onvoldoende prikkels (en noodzaak) om te innoveren om daarmee de concurrentie te verslaan en betere marges te behalen. En anderzijds weegt in een situatie met veel concurrentie de verwachte extra winst van innovatie niet op tegen de kosten. Eén aspect dient de overheid ten aanzien hiervan zeker in ogenschouw te nemen: een groot deel van de ontwikkeling van prijzen en nieuwe diensten voor de markt voor vaste telefonie en breedband is door het toetreden van nieuwe spelers op elke markt geïnitieerd. In het geval van internet hebben met name de ISP's een belangrijke rol gespeeld, bij telefonie de kabelbedrijven en bij TV zijn dit de telecom bedrijven. De incumbents op elke markt (KPN en/of de kabelbedrijven) moesten en moeten volgen.

Voor het bepalen van de rol van de overheid ten aanzien van de belangen van consumenten hebben wij hieraan de volgende invulling gegeven:

- Omroep als medium voor nieuwsvergaring en opinievorming;
- Belang van een aanvaardbare prijs voor een zeker pakket;
- Belang van keuzevrijheid en transparantie.

De rol van de overheid is het waarborgen/bewaken van deze consumentenbelangen.

Aandachtspunten voor de overheid ten aanzien van digitalisering

Uit de marktontwikkelingen als gevolg van digitalisering en de rol van de overheid zoals die is geschetst, vloeien een aantal aandachtspunten voor de overheid ten aanzien van digitalisering voort.² Bij elk van de aandachtspunten wordt aangegeven welke actie aan de kant van de overheid wordt verlangd: (1) in de gaten houden, (2) stimuleren/faciliteren of (3) ingrijpen.

	Aandachtspunt	Actie overheid
Marktordening	I De trend naar twee dominante (groepen van) marktpartijen voor gebundelde diensten II Groeiende overlap in taken van verschillende toezichhoudende instanties binnen de overheid	I In de gaten houden II In de gaten houden
Innovatie	III Er bestaat veel onduidelijkheid rondom auteursrechten. IV Digitalisering van radio komt in Nederland moeizaam op gang V Wetgeving, regulering en beleid in markten met snelle technologische ontwikkelingen VI Consumptie van digitale omroepdiensten	III Ingrijpen IV Stimuleren/ Faciliteren V In de gaten houden VI Stimuleren
Consument	VII Zorgdragen voor publieke belangen die samenhangen met de maatschappelijke functies van mediadiensten VIII Garanderen van een basispakket (tegen een aanvaardbare prijs) IX Transparantie	VII In de gaten houden VIII In de gaten houden IX In de gaten houden/ Stimuleren

² Er is geen rangorde gemaakt in de aandachtspunten.

- I **De trend naar twee dominante (groepen van) marktpartijen voor gebundelde diensten**
 KPN en de kabelmaatschappijen zijn op dit moment de enige bedrijven die over een eigen draadgebonden toegangsnetwerk beschikken en een breed pakket aan diensten over het eigen netwerk kunnen aanbieden. Daarmee lijken zij het best gepositioneerd voor de levering van bundels van media-en communicatiediensten. Wij verwachten dat de markt op de middellange en lange termijn te kenschetsen zal zijn als een markt van twee vaste infrastructuren in handen van respectievelijk KPN en de kabelmaatschappijen waaromheen diverse andere infrastructuren (satelliet, UMTS/HSPA, DVB-H, digitale ether en glasvezel) bestaan. Deze trend naar twee dominante (groepen van) marktpartijen voor gebundelde diensten kan grote gevolgen hebben voor marktordening en innovatie. De rol van de overheid ten aanzien hiervan bestaat uit het creëren van een level playing field voor marktpartijen.

Afgezien van het huidige toezicht door de toezichthouders (EC, NMa en OPTA) zijn wij van mening dat deze trend vooralsnog geen aanleiding geeft tot aanvullend overheidsingrijpen. Wel dient de overheid hier als wetgever gezien het belang van deze tendens voor concurrentie en innovatie de situatie in de gaten te houden.

- II **Groeiende overlap in taken van toezichthoudende instanties binnen de overheid**
 De groeiende overlap in de taken van de verschillende toezichthoudende instanties is een aandachtspunt voor de overheid. De overlap kan leiden tot onduidelijkheden en procedurele complicaties voor marktpartijen. Ook kan dit leiden tot ongelijke behandeling van marktpartijen door de overheid met mogelijk negatieve effecten voor marktordening als gevolg.

Overlap in taken binnen de overheid heeft altijd bestaan en is onvermijdelijk. De overlap wordt op dit moment groter door de trend naar convergentie. Dit brengt grote marktveranderingen met zich mee. De samenwerking tussen verschillende overheidsorganisaties lijkt op zichzelf op dit moment goed te verlopen maar in het licht van de genoemde onduidelijkheden en procedurele complicaties voor marktpartijen en het voorkomen van het risico van ongelijke behandeling van marktpartijen – mede in het licht van de trend naar convergentie – is het van belang dat de overheid de onderlinge taakverdeling en samenwerking tussen verschillende toezichthoudende instanties in de gaten houdt.

- III **Er bestaat veel onduidelijkheid rondom auteursrechten**
 De bestaande onduidelijkheid rondom auteursrechten (met name ten aanzien van nieuwe diensten) kan leiden tot een vermindering van innovatie door marktpartijen ten aanzien van digitale omroepdiensten of -producten.

Met name voor infrastructuuraanbieders bestaat momenteel onduidelijkheid. Zij hebben momenteel namelijk geen volledig inzicht in de omvang van de af te dragen vergoedingen voor het gebruik van auteursrechten van programma's en/of diensten. Door de onduidelijkheden zijn infrastructuuraanbieders en andere partijen in de waardeketen niet in staat om vooraf volledig inzicht te krijgen in de kosten van het doorgeven van nieuwe producten en/of diensten. Hierdoor zijn de business cases voor nieuwe producten en/of diensten met onzekerheden omgeven en zullen infrastructuuraanbieders minder snel geneigd zijn te investeren in (nieuwe) toepassingen. Aangezien (nieuwe) toepassingen cruciaal zijn voor de ontwikkeling van de digitale omroepmarkt leidt de onduidelijkheid tot

een belemmering van de ontwikkeling van deze markt. Het is derhalve van belang dat de overheid door in te grijpen de onduidelijkheid vermindert.

IV Digitalisering van radio komt in Nederland moeizaam op gang

Naast het feit dat nog geen commerciële vergunningen voor TDAB-frequenties (één van de opties voor digitalisering van radio) zijn uitgegeven, speelt de beperkte interesse van marktpartijen een rol bij de moeizame start van digitale radio in Nederland. De rol van de overheid op het gebied van deze innovatie (digitalisering van radio) bestaat enerzijds uit het voldoende transparant zijn en anderzijds uit ruimte scheppen voor innovatie. Ondanks dat de overheid al diverse initiatieven op het gebied van digitalisering van radio heeft ontplooid, blijft het van belang zo transparant mogelijk te zijn bijvoorbeeld ten aanzien van de frequentie-uitgifte. Een stimulerende en faciliterende rol van de overheid blijft ten aanzien van digitalisering van radio voorlopig dan ook op zijn plaats.

V Wetgeving, regulering en beleid in markten met snelle technologische ontwikkelingen

Aangezien de overheid innovatie wil stimuleren is duidelijkheid over regelgeving of (invulling van) toezicht voor marktpartijen van belang. Door het coördineren of afdwingen van gezamenlijke en/of open standaarden wordt erg veel duidelijkheid gecreëerd. Echter bij het huidige tempo van ontwikkelingen op omroepgebied is het de vraag of de overheid een actieve rol moet spelen bij het coördineren of afdwingen van standaarden. Daarbij geldt gezien de beperkte omvang van de Nederlandse markt nog een bescheidenere rol voor de Nederlandse overheid dan voor overheden in grotere landen. Daar komt nog bij dat de Europese commissie aan heeft gegeven dat zij geen noodzaak ziet tot het verplichten van standaarden. Alles overziend blijft het van belang dat de overheid in de gaten houdt of er voldoende ruimte is voor innovatie en of geen onnodige onduidelijkheid bestaat in de markt.

VI Consumptie van digitale omroepdiensten

Ten aanzien van de consumptie van digitale omroepdiensten door consumenten vinden we de voortzetting van de stimulerende rol die de overheid momenteel vervult wenselijk. De penetratie van digitale televisie in Nederland begon in vergelijking met andere Europese landen traag. Dit jaar heeft de penetratie echter een vlucht genomen. Om dit vliegwielt van groeiend aantal gebruikers en groeiende aanbod in stand te houden is het ook voor de overheid van belang de consumptie van digitale omroepdiensten te stimuleren. Digitale radio staat in Nederland nog in de kinderschoenen. Om marktpartijen aan te moedigen om te innoveren en om te voorkomen dat Nederland ver achter gaat lopen ten opzichte van andere landen is een stimulerende rol noodzakelijk.

VII Zorgdragen voor publieke belangen die samenhangen met de maatschappelijke functies van mediadiensten

Het is momenteel al een aandachtspunt maar zal altijd een aandachtspunt voor de overheid blijven om de publieke belangen die samenhangen met de maatschappelijke functies van mediadiensten te waarborgen. Het publiek belang van omroep als medium voor nieuwsvergaring en opinievorming voor consumenten wijkt immers af van het primaire belang van de private partijen die omroepdiensten leveren. De overheid dient deze publieke belangen dan ook in de gaten te houden.

VIII Garanderen van een basispakket (tegen een aanvaardbare prijs)

De huidige marktontwikkelingen lijken richting een markt met meer concurrentie bij de aanbieder van RTV-diensten te gaan. Toenemende marktwerking leidt normaal gesproken tot toenemende druk en daarmee op de hoogte van de tarieven. Een toenemend aantal aanbieders biedt inmiddels een laaggeprijsd basispakket aan waarin alle populaire zenders zijn opgenomen (KPN Digitenne, Tele2, CanalDigitaal). Vanwege de verantwoordelijkheid van de overheid voor de bij het vorige aandachtspunt genoemde publieke belangen heeft de overheid een verantwoordelijkheid voor de beschikbaarheid van een basispakket tegen een aanvaardbare prijs. Gezien het bestaande toezicht en de bestaande regelgeving is het op dit moment afdoende om het aanbod en de bijbehorende tarieven vanuit de overheid in de gaten te houden.

IX Transparantie

Het is een rol van de overheid om het belang van keuzevrijheid en transparantie voor kijkers/luisteraars te bewaken. Ten aanzien van transparantie van het aanbod en overstapdrempels zien we op dit moment geen extra rol voor de overheid. Keuzevrijheid en transparantie dienen echter blijvend door de overheid in de gaten te worden gehouden. En gezien de beperkte bekendheid van digitale radio zou de overheid kunnen overwegen om ten aanzien van digitale radio meer bekendheid te creëren door een stimulerende rol in te nemen (zie ook aandachtspunt VI).



1 Inleiding

1.1 Aanleiding en probleemstelling

In Nederland vindt, net zoals in andere landen, een transitie plaats van infrastructures voor omroepen die vooral zijn gebaseerd op analoge technologieën naar infrastructures die voornamelijk zijn gebaseerd op digitale technologieën.

De consequenties van deze ontwikkeling kunnen verstrekkend zijn. Deze transitie kan leiden tot significante verschuivingen in de concurrentieverhoudingen tussen en op infrastructures en dwingt de overheid om goed na te denken over haar rol, in het bijzonder gedurende de transitiefase zelf. De Minister van Economische Zaken heeft dienaangaande toezeggingen aan de Tweede Kamer gedaan.³

In dit rapport worden de stand van zaken en de huidige ontwikkelingen beschreven, een kader voor overheidsoptreden geschetst en aandachtsgebieden voor de overheid gesignaleerd. Dit rapport biedt geen panklare oplossingen maar is opgesteld om het Ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap te ondersteunen bij het opstellen van een beleidsnota met de visie van het kabinet op de digitalisering van omroepsignalen, de invloed van deze digitalisering op de marktwerking tussen de verschillende infrastructures voor de distributie van omroepdiensten en de rol van de overheid. Deze nota wordt naar verwachting bij de start van de nieuwe kabinetsperiode aan de Tweede Kamer aangeboden.⁴

1.2 Verantwoording van de werkzaamheden

De aanpak bij dit onderzoek bestond in hoofdlijnen uit desk research, interviews met betrokken partijen en een analyse van het verzamelde feitenmateriaal. Deze werkzaamheden zijn uitgevoerd conform de professionele standaards die PwC hanteert. Voor de juridische component is samengewerkt met het internationale advocatenkantoor Bird & Bird.

Belangrijke elementen ter waarborging van de kwaliteit van het onderzoek zijn:

- Verificatie van de gespreksverslagen. Bij het onderzoek zijn alle gespreksverslagen ter goedkeuring voorgelegd aan de gesprekspartners en zijn hun opmerkingen verwerkt;
- Bespreking van de tussentijdse bevindingen met de opdrachtgever. Daarnaast is onderhavig rapport in enkele malen in concept verstuurd aan het Ministerie van Economische Zaken;
- Bronvermelding in dit rapport van de belangrijke feiten, waar dit mogelijk en zinvol is.

De onderzoeksperiode betreft zomer en najaar van 2006.

³ Kamerstukken II (2006), 'Nota omschakelbeleid', vergaderjaar 2005-2006, 24095, nr. 195,

⁴ Kamerstukken II (2006), 'Vragen en antwoorden over de EZ-begroting voor het jaar 2007', vergaderjaar 2006-2007, 30800 XIII, nr.14, bijlage 1, antwoord op vraag 28.

1.3 Belangrijke mededelingen

Dit document is opgesteld ten behoeve van de besluitvorming binnen het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met het oog op de voorbereiding van de kabinetsvisie op de digitalisering van infrastructures voor de distributie van omroepdiensten. Dit rapport dient niet te worden gebruikt voor enig ander doel. Voor de reikwijdte van het onderzoek verwijzen wij naar onze offerte van 29 mei 2006 en de opdrachtbevestiging van EZ van 31 mei 2006 met kenmerk ET/IT/6040001.

PwC en Bird & Bird aanvaarden geen enkele aansprakelijkheid jegens partijen waaraan het rapport ten bate is gekomen of derden die het rapport gebruiken of toegang krijgen tot de resultaten.

PwC en Bird & Bird hebben de werkzaamheden naar beste kunnen verricht en daarbij de zorgvuldigheid in acht genomen die van hen kan worden verwacht. Een deel van ons onderzoek is gebaseerd op informatie uit interviews met derden, waarvan een overzicht is opgenomen in bijlage A. Deze informatie is niet onafhankelijk geverifieerd op volledigheid en juistheid, noch is een accountantscontrole of due diligence toegepast op de verschaft informatie. U zult uw beslissingen niet, zonder voorafgaand overleg met ons, baseren op ons rapport indien u de beschikking heeft of krijgt over informatie die de inhoud of de conclusie van ons rapport tegenspreekt.

1.4 Leeswijzer

Onderzoeksvraag	Hoofdstuk
Hoe ziet de markt voor de distributie van omroepdiensten er op dit moment uit en hoe zal deze markt zich naar verwachting de komende drie jaren ontwikkelen?	3. De Nederlandse waardeketen voor omroepdiensten 4. Infrastructures voor omroepdiensten: technologie en ontwikkelingen 5. Omroepproducten en -diensten
Wat zijn de belangrijkste te verwachten gevolgen van digitalisering voor het functioneren van de markt voor het gebruik van infrastructures voor omroepdiensten, en ontstaan hierdoor wellicht knelpunten (bijvoorbeeld ten aanzien van marktwerking)?	6. Wat betekenen de ontwikkelingen voor de kijkers/luisteraars? 7. Trends en ontwikkelingen in gebruik digitale media
Zijn er naast het bovenstaande punt verder nog knelpunten te signaleren ten aanzien van het functioneren van de markt voor omroepinfrastructures, op de korte termijn (0-3 jaar) en op de middellange termijn (3-6 jaar)?	6. Wat betekenen de ontwikkelingen voor de kijkers/luisteraars? 7. Trends en ontwikkelingen in gebruik digitale media 8. De rol van de overheid 9. Aandachtspunten voor de overheid ten aanzien van digitalisering
Vereisen deze knelpunten ingrijpen door de overheid, en op basis van welke gronden?	8. De rol van de overheid 9. Aandachtspunten voor de overheid ten aanzien van digitalisering

2 Vraagstelling en methodologie

2.1 Vraagstelling

De centrale probleemstelling van dit onderzoek luidt:

“Welke bijdrage kan de overheid leveren aan het minimaliseren van de negatieve gevolgen van knelpunten die de komende jaren als gevolg van digitalisering kunnen ontstaan op (en rondom) de markt⁵ voor het gebruik van infrastructuren voor de distributie van omroepdiensten?”

De volgende onderzoeksvragen worden beantwoord:

- Hoe zien de markt, de technologische ontwikkelingen en het juridisch kader voor de distributie van omroepdiensten er op dit moment uit en hoe zal deze markt zich naar verwachting de komende drie jaren ontwikkelen? Welke ontwikkelingen zullen naar verwachting ook een rol spelen op de middellange termijn (3 tot 6 jaar)?
- Wat zijn de belangrijkste te verwachten gevolgen van digitalisering voor het functioneren van de markt voor de distributie van omroepdiensten en ontstaan hierdoor wellicht knelpunten?
- Zijn er daarnaast nog knelpunten te signaleren ten aanzien van het functioneren van de markt voor het gebruik van omroepdiensten, op de korte termijn (0-3 jaar) en de middellange termijn (3-6) jaar?
- Vereisen deze knelpunten ingrijpen door de overheid en op basis van welke gronden?

2.2 Methodologie

De waardeketen van de omroepdiensten en de rol die de digitaliserende infrastructuur daarbinnen speelt is veelomvattend. De rol van infrastructuren voor distributie kan niet los worden gezien van de rest van de waardeketen. Dit rapport komt tot conclusies en aanbevelingen vanuit een brede analyse:

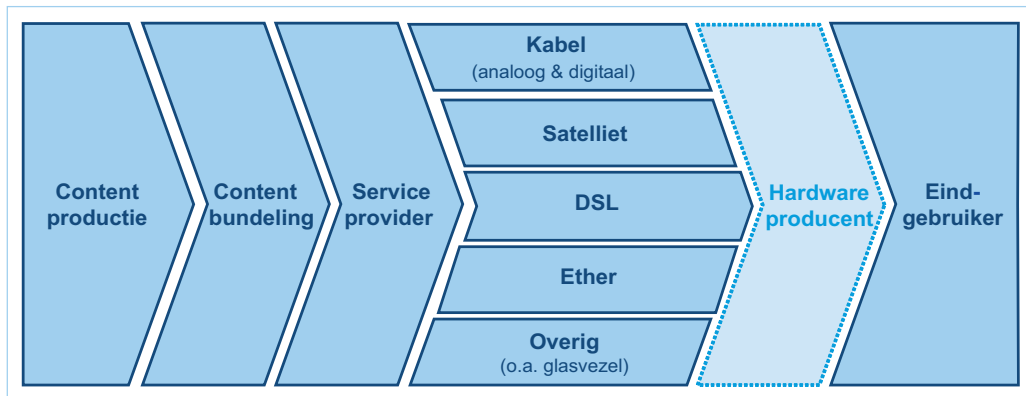
- van de waardeketen waarvan de infrastructuren voor de distributie van omroepdiensten een onderdeel vormen;
- vanuit ook andere dan de technische invalshoek.

2.2.1 Beschouwing infrastructuur in de context van de waardeketen

Figuur 1 geeft een globale schets van de waardeketen voor omroepdiensten. In dit onderzoek staat slechts één onderdeel van die keten centraal, namelijk het geheel van infrastructuren waarover omroepdiensten worden geleverd. Voor een goed begrip van de markt voor de distributie van omroepdiensten is het van belang ook de direct betrokken spelers up- en downstream in dit onderzoek te betrekken, want ontwikkelingen en gedragingen in deze segmenten beïnvloeden rechtstreeks de markt voor de distributie van omroepdiensten.

5 Waar in dit rapport wordt gesproken over markt wordt niet verwezen naar een (mededingingsrechtelijke) relevante markt. In de gevallen waar dit wel het geval is wordt dit vermeld.

Figuur 1: Overzicht van partijen in de bedrijfskolom omroepdiensten



Bron: PricewaterhouseCoopers

De volgende schakels zijn in de waardeketen te onderscheiden, waarbij wordt opgemerkt dat bedrijven soms meerdere schakels van de waardeketen voor hun rekening nemen:

- Producenten van content: de partijen die de uit te zenden films en programma formats ontwikkelen en produceren;
- Bundelaars van content. Dit zijn bijvoorbeeld omroepen die content inkopen, bundelen en als een zender via de service providers/ distributeurs aan de consument aanbieden;
- Service providers. Dit zijn bedrijven die diensten over infrastructuur aanbieden; dit kunnen zowel bedrijven met of zonder een eigen netwerk zijn die tegen betaling diensten aan eindgebruikers aanbieden. Service providers zijn dus de bedrijven waarvan de kijker uiteindelijk de dienst afneemt
- Distributiebedrijven, die de infrastructuur zelf aanleggen, beheren en onderhouden;
- Producenten van hardware (consumentenelektronica) zoals set-top boxen, audio- en videoapparatuur waarmee de consument de omroepdiensten ontvangt.

Digitalisering biedt kansen en bedreigingen voor elk van de spelers uit de waardeketen en kan leiden tot belangrijke verschuivingen binnen de waardeketen. Daarom is bij dit onderzoek gesproken met vertegenwoordigers van elk van de schakels van de waardeketen en met betrokken partijen buiten de waardeketen, zoals de Consumentenbond en verschillende toezichthouders.

In deze gesprekken is expliciet ingegaan op de gevolgen, kansen en bedreigingen van digitalisering voor de betrokken partijen.

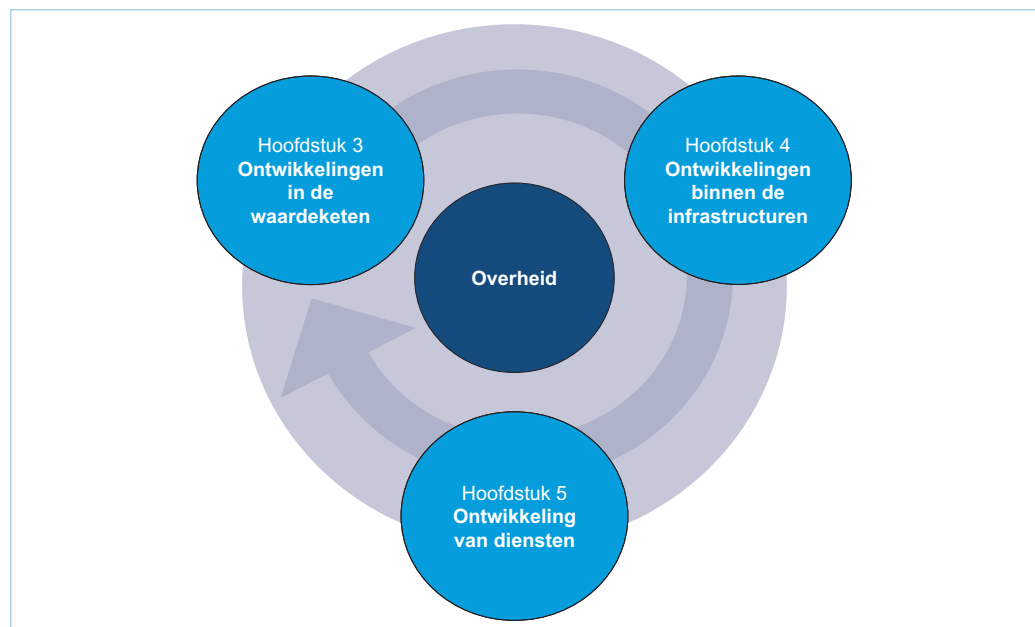
2.2.2 Breder blik dan techniek alleen

De vraagstelling van EZ betreft het zichtbaar maken en analyseren van de gevolgen van digitalisering voor de markt voor de distributie van omroepdiensten. Om deze vraag goed te kunnen beantwoorden is bij de studie gekeken naar verschillende aspecten (zie ook Figuur 2):

- de technologische ontwikkeling van de infrastructuur zelf die voor omroepdiensten gebruikt (gaan) worden;
- de invloed daarvan op de omroepproducten en -diensten;
- de wijze waarop het bedrijfsleven met de technologie en de daaruit voortvloeiende kansen en bedreigingen omgaat.

Deze aspecten komen in de hiernavolgende hoofdstukken 3 tot en met 5 opeenvolgend aan de orde. De rol van de overheid wordt in appendix B (Overheid en regelgevend kader rondom omroep) toegelicht.

Figuur 2: Structuur rapport



Bron: PricewaterhouseCoopers



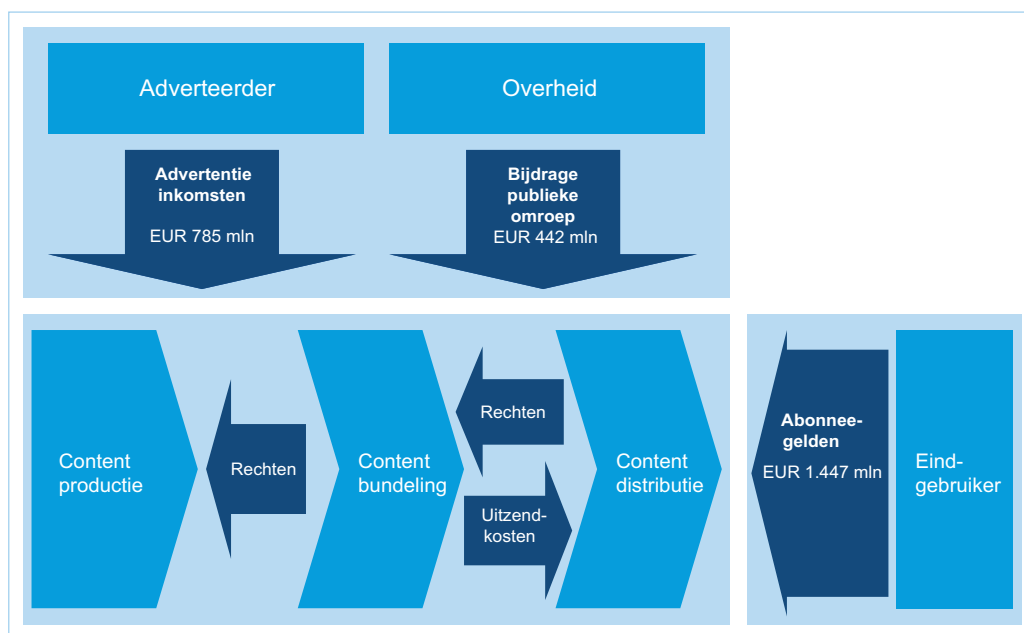
3 De Nederlandse waardeketen voor omroepdiensten

Digitalisering van de infrastructuur voor de distributie van omroepdiensten heeft directe gevolgen voor de betrokken industrie. In dit hoofdstuk wordt de waardeketen voor omroepdiensten en de effecten van digitalisering voor deze waardeketen nader in beeld gebracht.

3.1 Waardeketen voor televisie

Figuur 3 geeft een overzicht van de belangrijkste onderdelen van de bedrijfskolom voor televisie gecombineerd met de inkomstenstromen. Deze laten zien dat er in 2006 naar schatting EUR 2,7 miljard is omgegaan in de Nederlandse televisiesector.

Figuur 3: Overzicht waardeketen televisie en inkomsten (2006)



Bron: PricewaterhouseCoopers, Global Entertainment and Media Outlook

3.2 Waardeketen voor radio

De omvang van de waardeketen voor radio verschilt van televisie. Voor radio geldt ten opzichte van televisie dat een veel groter deel van de consumenten deze zonder betaling van abonnementsgelden ontvangt ('free-to-air').

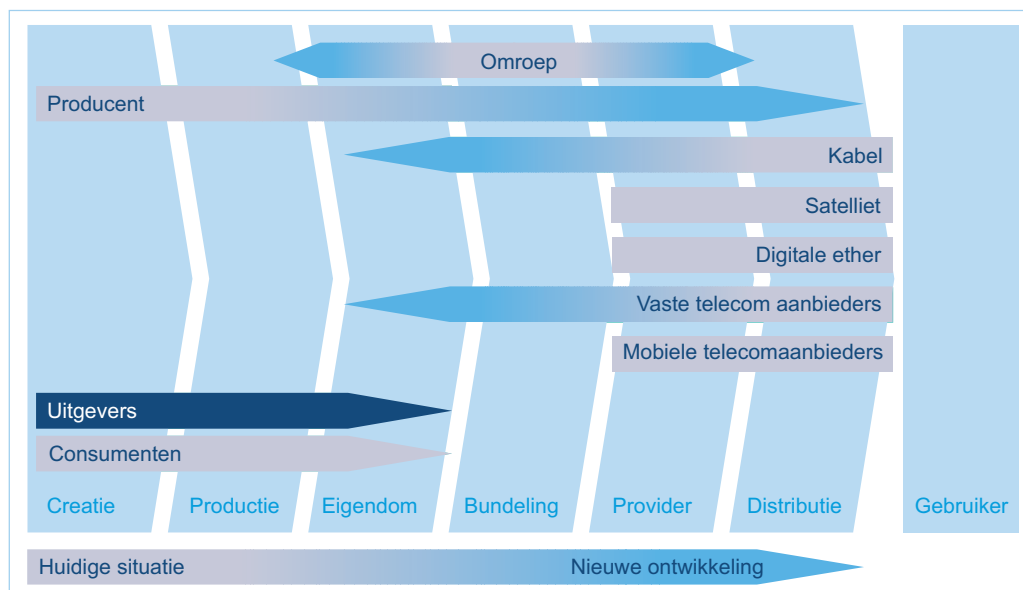
De omvang van de waardeketen radio bedroeg in 2005 circa EUR 460 miljoen, opgebouwd uit advertentie-inkomsten ter waarde van EUR 270 miljoen en een bijdrage van de overheid van EUR 190 miljoen.⁶ De Nederlandse markt voor radio in 2005 heeft daarmee een omvang van ongeveer 1/6 van de televisiemarkt.

3.3 Digitalisering leidt tot structurele veranderingen in de waardeketen

De omroepsector ondergaat momenteel als gevolg van digitalisering een aantal algemene structurele veranderingen (Figuur 4);

- Het medialandschap wordt enerzijds meer internationaal en anderzijds meer regionaal georiënteerd;
- Gebruik van andere media en ander gebruik van media;⁷
- Van massamedia naar kassamedia (meer mogelijkheden voor het leveren van specifieke diensten, waarvoor betaald kan worden via conditional access systemen);
- Verschuiving van aanbod naar zelfgekozen content.

Figuur 4: Verschuivende rollen in de waardeketen van de audiovisuele sector



Bron: PricewaterhouseCoopers

De segmenten van de waardeketen en de ontwikkelingen daarbinnen als gevolg van digitalisering worden in de volgende paragrafen beschreven.

6 Hierbij is aangenomen dat alle abonnementsgelden van onder meer de kabelbedrijven volledig aan de waardeketen televisie zijn toegerekend, bron PwC Global Media and Entertainment Outlook.
 7 WRR (2005a), 'Focus op Functies, Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid', Amsterdam University Press, Amsterdam, p.37-38, en Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2005), 'Met het oog op morgen; De publieke omroep na 2008', Den Haag, p.6 en TNO (2006b), 'Reclame 2.0, De toekomst van reclame in een digitaal televisielandschap', rapportnr. 33979, hoofdstuk 2.

3.3.1 Contentproducenten groeien mee met toegenomen behoefte aan content

Productie van content voor omroepdiensten geschiedt door onafhankelijke producenten en ook door omroepen en gebruikers/contenteigenaren zelf:

- Onafhankelijke producenten in Nederland zijn enkele grote bedrijven – zoals Endemol, IDTV en Eyeworks – en vele kleinere partijen. De belangrijkste inkomstenbronnen voor deze bedrijven zijn tarieven voor productie zelf en inkomsten uit vertonings-, format- en exploitatierechten. Producenten verwerven rechten, ontwikkelen ideeën en formats, selecteren uit buitenlands aanbod en spelen zo nu en dan een rol bij de financiering van formats vanuit fondsen. De grotere producenten zijn internationaal actief. Producenten werken vaak voor meerdere opdrachtgevers;
- Omroepen produceren zelf ook, met name nieuws en actualiteitenprogramma's. Dit is vooral met name het geval bij de Publieke Omroep en in mindere mate bij de commerciële omroepen. De overweging om niet zelf content te produceren is vooral een financiële, het is kostbaar een vaste productiestaf in huis te hebben;
- Diverse partijen, bijvoorbeeld sportbonden en voetbalclubs, maar ook bedrijven in de culturele sector ontwikkelen initiatieven voor het aanbieden van eigen content, bijvoorbeeld via internet.⁸ Een snelgroeiende categorie zijn tenslotte de consumenten zelf, die door de toegenomen beschikbaarheid van breedband nu ook eigen video's en andere content beschikbaar maken via internet (user generated content). Bekende voorbeelden hiervan zijn Youtube.com en Google Video. Recent lanceerde Essent Kabelcom een zender die door kijkers zelf van content wordt voorzien aan de hand van een website (Zizone).⁹

Illustratief voor de ontwikkelingen bij producenten zijn de ontwikkelingen bij bijvoorbeeld Endemol:

Een relatief sterke groei van de productcategorie Digital Media, ten opzichte van de andere twee categorieën, Scripted¹⁰ en Non scripted.¹¹ Onder Digital Media verstaat Endemol participatie TV (de bekende belspelletjes), brand exploitation (interactie met bellers gedurende entertainment formats, games, ringtones) maar ook op maat ontwikkelde content.¹² Endemol ontwikkelt daarnaast exclusieve content. In Nederland heeft zij recent een joint venture gestart met KPN, genaamd XiE. Doelstelling van deze samenwerking is om bestaande content geschikt te maken en ook nieuwe content te ontwikkelen ten behoeve van over verschillende digitale platforms, waaronder KPN IPTV (Mine). De ontwikkeling van specifieke digitale content voor dergelijke toepassingen is nog in een vroege fase.

Producenten ontwikkelen in samenwerking met omroepen, en sinds kort ook met distributeurs en adverteerders steeds meer crossmediale concepten: televisieprogramma's die via verschillende mediaplatforms worden geëxploiteerd in combinatie met interactieve diensten (websites, sms-diensten) en merchandising (koppeling aan events, cd's). Met hergebruik van bestaande content doet zich telkens de vraag voor bij wie de auteurs- en exploitatierechten rusten en of alle aspecten op dit terrein goed zijn geregeld. De relatie tussen omroepen en producenten – of rechtenbeheerorganisaties die hen vertegenwoordigen – kan (nog meer) onder druk komen staan, wanneer deze aspecten niet goed zijn geregeld.

⁸ Voorbeelden: NOC NSF (www.tv.sport.nl), Feyenoord (eigen productiebedrijf), AZ en PSV bieden eigen content op het web.

⁹ www.zizone.tv.

¹⁰ Onder scripted worden programma's met een vaststaand script, zoals soapseries en comedyseries verstaan.

¹¹ Onder non-scripted worden programma's zonder vaststaand script zoals reality shows en spelprogramma's verstaan.

¹² Endemol (2006), 'Persbericht: Belspellen genereren zeer intensief sms verkeer: meer dan 100 mln sms berichten, 1e halfjaarcijfers 2006.

Digitalisering leidt voor de producenten van content tot een aantal trends:

- Er ontstaan nieuwe samenwerkingsverbanden in de waardeketen. Producenten gaan rechtstreeks verbindingen aan met distributeurs, denk aan de joint venture tussen Endemol en KPN en reiken naar de adverteerder, voor reclametoepassingen in programma formats (denk aan bijvoorbeeld Talpa die rechtstreeks doelgroepen via multi-mediale platform concepten koppelt aan adverteerders).
- Producenten digitaliseren bestaande content en maken deze zo geschikt voor hergebruik. Rond hergebruik van content kunnen zich echter rechtendiscussies voordoen tussen omroepen en producenten en met andere partijen in de waardeketen.
- Daarnaast beginnen producenten nieuwe digitale content te ontwikkelen, specifiek voor multimediale toepassingen, dat wil zeggen geschikt voor distributie via meer dan één infrastructuur.

3.3.2 Omroepen gaan naar nieuwe verdienmodellen

Omroepen zijn de bundelaars (packager) van radio en televisiediensten. Zij kopen content in of ontwikkelen deze zelf, bundelen het in een zender en bieden dat vervolgens via de distributeurs aan bij de consument.

De Nederlandse omroepmarkt is in vergelijking met andere Europese landen sterk ontwikkeld met veel commerciële zenders in een klein taalgebied. Naast de Publieke Omroep zijn sinds 1990 drie commerciële omroepen actief: RTL (1989, 3 zenders), SBS (1995, 3 zenders) en Talpa (2005). RTL opereert onder een Luxemburgse licentie, waardoor ze meer mogelijkheden kan benutten voor commerciële uitingen, omdat de regelgeving in Luxemburg op dit gebied meer ruimte biedt.¹³ Het aandeel van de commerciële omroepen bedroeg in 2005 42,9% op de kijkersmarkt en op de reclamemarkt 72,3%.

Voor wat betreft het programma-aanbod staan we aan de vooravond van belangrijke wijzigingen. De toekomstverwachting is dat crossmediale programmering voor televisie, radio, internet etc., een vlucht zal nemen.¹⁴ De bestaande generieke radio en TV zenders houden voorlopig nog wel het grootste aandeel in kijk- en luistertijd, maar het aantal themakanalen zal sterk groeien. Daarnaast zal het aanbod van on demand diensten groeien mede aan de hand van verbeterde zoekfuncties en Elektronische Programma Gidsen (EPG's).¹⁵ Zowel de Publieke Omroep, RTL als SBS hebben digitale themakanalen gelanceerd en inmiddels ook Video-on-Demand services via streaming video op internet. Een voorbeeld hiervan is het succesvolle uitzendinggemist.nl.¹⁶ Talpa geeft aan de ontwikkelingen rond IPTV nauwlettend te volgen en voorziet dat haar toekomst ook zal bestaan uit themakanalen. Talpa zal vanaf het najaar van 2006 meer diensten op het gebied van betaaltelevisie via IPTV introduceren, waarbij zij onder meer de uitzendrechten voor voetbal meer gaat uitbaten.

¹³ TNO (2006b), 'Reclame 2.0, De toekomst van reclame in een digitaal televisielandschap', rapportnr. 33979.

¹⁴ Ministerie van OCW (2005), 'Met het oog op morgen; De publieke omroep na 2008'.

¹⁵ Stichting Kijkonderzoek (2006a), 'TV in Nederland 2005', Amstelveen.

¹⁶ Het aantal views op uitzendinggemist.nl verviervoudigt jaarlijks sinds 2004. Was uitzendinggemist.nl tot eind 2006 alleen op internet te bekijken, inmiddels is het ook toegankelijk via KPN Mine, Tele2 en op korte termijn ook bij de kabelmaatschappijen.

Bij audiovisuele omroep kan er onderscheid gemaakt worden tussen twee verschillende verdienmodellen:

- Het indirecte gefinancierde model; de inkomsten bestaan uit advertentiegelden en/of overheidsgelden;
- Betaaltelevisie; gebruikers betalen direct voor programma's waardoor minder reclames en/of overheidsgelden nodig zijn voor de financiering.¹⁷

Het is de verwachting dat het onderscheid tussen bovengenoemde modellen in de toekomst zal gaan vervagen. Het aanbod zal zich ontwikkelen naar een basispakket en pluspakket waarin themakanalen zijn opgenomen.¹⁸ Verder verandert de financiering uit advertentiegelden. Traditioneel wordt reclame op televisie in blokken van ongeveer 30 seconden uitgezonden (spotreclame). De verwachting is dat vanwege de fragmentatie van het publiek, nieuwe technische opties zoals het filteren van reclame en de mogelijkheid van interactiviteit, de wijze van adverteren ingrijpend zal veranderen. De verhouding spot reclame en non spot reclame zal naar verwachting verschuiven van 89:11 in 2005 naar 47:53 in 2012.¹⁹ Onder non spot worden alle overige advertentievormen begrepen, bijvoorbeeld product placement (functioneel gebruik van producten in het televisieformat), sponsoring, reclame op EPG's en split screen advertenties, zichtbaar in een deel van het scherm, maar ook banners en pop ups op websites. Deze verschuiving van spot- naar non spotreclame biedt kansen voor distributeurs en producenten. Ze kunnen namelijk een deel van de advertentiebudgetten naar zich toetrekken door gebruik te maken van de nieuwe advertentiemogelijkheden (bijvoorbeeld op EPG's). Het reclameaandeel voor de omroepen zal hierdoor afnemen.

Digitalisering en de daardoor mogelijk geworden groei en verandering van het aanbod hebben impact op het bestaande advertentiemodel. Enerzijds groeit het scala aan advertentiemogelijkheden en neemt de effectiviteit van reclame toe door mogelijkheden tot scherpere profilering van de doelgroep en daarmee personalisering van reclame; als een retourkanaal beschikbaar is wordt interactie met de doelgroep mogelijk. Anderzijds is sprake van fragmentatie van het publiek over meerdere zenders. Dit betekent dat adverteerders hun budget over meer kanalen zullen moeten verspreiden voor eenzelfde bereik.²⁰ Daarnaast kunnen consumenten doordat ze meer uitgesteld gaan kijken, reclame filteren. Hiervan wordt een aanzienlijk effect verwacht op de uiteindelijke reclamekijktijd bij het opgenomen materiaal.²¹

De verwachte effecten van digitalisering op de omroepen laten zich als volgt samenvatten:

- Omroepen zullen gezamenlijk met adverteerders en kabelexploitanten themakanalen opzetten met kwalitatief hoogwaardige content;
- De rol van de omroep als bundelaar van voorgeprogrammeerde content zal aan belang inboeten, doordat contentproducenten de omroep kunnen overslaan en rechtstreeks zaken kunnen doen met de distributeur/service provider; bundeling en zoekfuncties worden in toenemende mate overgenomen door distributiebedrijven, die via de set-top box een EPG beschikbaar stellen; consumenten zijn dan straks zelf in staat hun eigen voorkeurspakket samen te stellen;

17 Dialogic (2005), 'Schakelen we om? Verwachte ontwikkeling van alternatieve kanalen voor televisieverspreiding in 2006-2008, Quick scan', Utrecht, p.10.

18 Ministerie van OCW (2005), 'Met het oog op morgen; De publieke omroep na 2008', p.7.

19 TNO (2006b), 'Reclame 2.0, De toekomst van reclame in een digitaal televisielandschap', rapportnr. 33979, p.64 e.v.

20 Idem, p.38.

21 Idem, p.34.

- Als de omroepdiensten onderdeel worden van een gebundeld aanbod van telefonie en internetdiensten, kan prijsconcurrentie tussen de aanbieders van multi-playpakketten leiden tot margedruk bij de omroepen; daarmee kan de ontwikkeling van nieuwe diensten en themakanalen door omroepen in gevaar komen;
- Hoewel de totale advertentiebestedingen naar verwachting zullen groeien, zal de verhouding spot/non spot wijzigen in de richting van non spot. Omroepen ondervinden druk op hun advertentie-inkomsten, door fragmentatie van de kijkers over meer zenders dan voorheen, maar ook als gevolg van de technologische mogelijkheid van kijkers om advertenties over te slaan. Er zal een verdere verschuiving plaatsvinden van advertentiebudgetten van de publieke naar de commerciële omroepen.

3.3.3 Service providers en distributiebedrijven hanteren verschillende strategieën

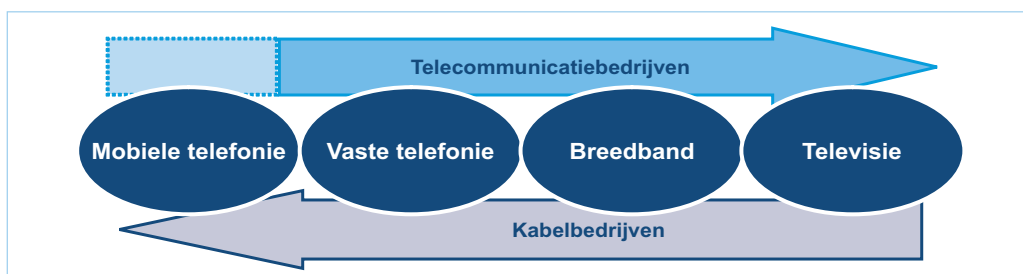
Distributiebedrijven zijn de operators van kabelinfrastructuren (HFC, Hybrid Fiber Coax), telecominfrastructuren (glasvezel met twisted pair) en ethergebonden infrastructures. Service providers zijn de bedrijven waarvan de kijker uiteindelijk de dienst afneemt. Enerzijds kunnen dit bedrijven zijn die ook distributeur zijn, d.w.z. bedrijven met een eigen netwerk zoals Casema en KPN. Anderzijds kunnen het ook zelfstandige bedrijven zijn zoals Scarlet Telecom die diensten aan de consument verkopen door middel van distributiecapaciteit die ze (wholesale) hebben ingekocht bij een distributeur. Dit uiteraard op voorwaarde dat er distributeurs zijn die bereid of verplicht zijn om dergelijke wholesalediensten aan onafhankelijke serviceproviders aan te bieden.

Bundeling als hoeksteen van de digitale strategie

De strategie van de meeste grote distributiebedrijven lijkt op dit moment gericht op het beschikbaar maken van een bundel van diensten. Dit is mogelijk geworden door technologische convergentie: de mogelijkheid dat verschillende typen infrastructuur en eindapparatuur gelijksoortige diensten kunnen overbrengen.

Bij bundeling van vaste telefonie, internet, televisie en andere diensten spreekt men van multi-play. Uitgangspunt van deze multi-playstrategie is dat consumenten aan een aantrekkelijk (geprijsd) multi-playpakket de voorkeur geven boven het afnemen van de verschillende (losse) diensten van meerdere leveranciers. Denkbaar is een scenario waarbij alleen bedrijven met een compleet dienstenaanbod op termijn de concurrentie goed aan zullen kunnen.²²

Figuur 5: Ontwikkeling productportefeuille telecommunicatie- en kabelbedrijven



Bron: PricewaterhouseCoopers

22 Booz Allen Hamilton (2006), 'De toekomstige rol van kabel bij de realisatie van het Digitale Huis in Europa', Amsterdam.

De opkomst van multi-playpakketten lijkt voor een belangrijk deel aanbodgedreven. De intentie van de kabelbedrijven is door levering van extra diensten (meer zenders, breedband, telefonie) de TV klanten te behouden en de investeringen in de digitalisering van de infrastructuur terug te verdienen. Om deze strategie succesvol te laten zijn, trachten de distributeurs hun klantenbestand te migreren van analoog naar digitaal. Bij telecommunicatie bedrijven is de multi-playstrategie een reactie juist de andere kant op: men wil telefonie- en breedbandklanten vooral behouden door ook omroepdiensten te leveren. Omroepdiensten spelen een belangrijke rol binnen het multi-playaanbod.

Multi-play is technisch gesproken alleen een realistische optie voor de draadgebonden infrastructuren: het kabelnetwerk, de in opkomst zijnde fiber to the home netwerken en de DSL netwerken, waarvan behalve KPN ook alternatieve aanbieders zoals Tele2 Versatel en Orange (Broadband) gebruik maken. Voor satelliet en ether ontbreekt een eigen retourkanaal en daarmee de mogelijke interactiviteit; zij bedienen ieder specifieke segmenten van de markt. CanalDigitaal concentreert zich op het verkopen van Radio/TV diensten, waarbij de gunstige prijs/kwaliteit wordt benadrukt (meeste kanalen, hoogste kwaliteit, laagste prijs). Digitenne (ether RTV) wordt door KPN enerzijds gepositioneerd als instap aanbieding voor TV; daarnaast vervult Digitenne een aanvullende rol voor KPN Mine (IPTV via DSL) omdat het deels het gebrek aan dekking van IPTV via DSL kan compenseren. Daarmee kan KPN toch landelijk een multi-play aanbod leveren, zij het verspreid over meerdere infrastructuren. Tenslotte kan Digitenne een aanvulling op IPTV via DSL zijn voor het 2e en 3e toestel thuis, of op de camping en boot.

De effecten van digitalisering op de distributiebedrijven/serviceproviders zijn divers:

- De toetreding van telefoonmaatschappijen op het terrein van de waardeketen voor omroep leidt tot extra concurrentie tussen de kabelmaatschappijen en KPN. Tegelijkertijd lijkt de concurrentie met andere aanbieders juist te worden beperkt als gevolg van overnames door KPN, het All-IP plan van KPN en de fusie van drie grote kabelmaatschappijen;
- Andere betaalmodellen (pay per view, pay per use) zijn in opkomst;
- Distributeurs gaan een vergoeding betalen aan omroepen voor de doorgifte van hun signaal;
- Nieuwe technologieën (de set-top box en EPG als toegangspoort tot TV kanalen, Video-on-Demand diensten etc.) stellen de distributeurs in staat intermediair te worden tussen omroep (of content producent) en kijker;²³
- De capaciteit van de vaste netwerken wordt steeds groter door het verder verglazen van de netwerken (zowel bij kabel als bij DSL en in ultieme vorm bij FTTH) en de toenemende kwaliteit van compressie-standaarden.
- Verticale integratie zal toenemen en samenwerking door de keten heen zal zich ontwikkelen. Distributeurs gaan bijvoorbeeld zelf adverteerders werven, of sluiten contracten rechtstreeks af met producenten.

Ondanks al de bovengenoemde effecten van digitalisering verwachten veel partijen dat het huidige 'lineaire broadcast model' de komende vijf jaar de basis in omroepland zal blijven.

23 Bijvoet, C.C. en J. de Bruin (2005), 'Sectorstudie Televisie', Economisch Bureau ING, Amsterdam.

Kabelbedrijven: door analoog een sterke startpositie voor digitale TV

Kabelbedrijven willen door digitalisering van de omroepsignalen hun investeringen voor verglazing en het geschikt maken van hun netwerk voor tweewegverkeer (breedband) terugverdienen. Exploitanten hanteren daarbij verschillende modellen om de afname van digitale diensten te stimuleren: UPC en CAI Westland geven set-top boxen in bruikleen, anderen zoals Essent en Casema bieden gratis digitale televisie tegen aanschaf van de set-top box door de klant (retailmodel). De prijsstrategie van de meeste kabelaars lijkt erop gericht om middels het bieden van een scherp geprijsd startpakket de consument over te laten stappen op digitale televisie. De aanvullende pakketten van zenders (pluspakketten) en diensten zoals Video-on-Demand zijn relatief duurder.

Voorts verwachten verschillende kabelbedrijven met de introductie van High Definition TV (HDTV) de groei van digitale televisie verder te stimuleren op middellange termijn. Kabelbedrijven zullen wel verder moeten blijven investeren in de ontwikkeling van hun dienstenplatform om met het aanbod van IPTV via DSL te kunnen blijven concurreren. Zo wordt nog gewerkt aan het realiseren van interactiviteit, iets dat bij IPTV over DSL een standaard functionaliteit is. Hiervoor zijn zowel aanpassingen in het netwerk als een meer geavanceerde set-top box nodig.

De kabelbedrijven hebben een gunstige uitgangspositie vanwege hun grote klantenbestanden en hun regionale positie. In de afgelopen jaren hebben zij met succes een multi-playaanbod ontwikkeld; eerst door kabel internet te ontwikkelen en vervolgens door telefonie aan te bieden waarmee de concurrentie met de telecom bedrijven verder kon worden aangegaan. Tot op heden is, in tegenstelling tot in de telecommarkt, geen sprake van derden (service providers) die hun omroepdistributiediensten over de kabel aanbieden. Uitzondering hierop is Orange (Broadband) dat kabel internet diensten over het netwerk van Casema aanbiedt.

Casema, Essent Kabelcom en Multikabel zijn recentelijk opgegaan in een gezamenlijk bedrijf dat groter is dan UPC. Een mogelijk scenario is dat – in geval van goedkeuring van de mededingingsautoriteiten – op termijn één landelijke kabelspeler kan ontstaan, die beter de concurrentie aan kan gaan met KPN op de brede dienstenmarkt.

Analoge doorgifte zal voor de kabel de komende jaren nog een belangrijke rol blijven spelen, ondanks inefficiënt gebruik van bandbreedte op het kabelnetwerk. Analoge doorgifte is essentieel voor het behoud van veel klanten die voorlopig of permanent analoog willen blijven kijken. Doordat kabelexploitanten momenteel zowel de analoge als de digitale signalen naar elk huis sturen (simulcast), zijn afnemers niet genoodzaakt een decoder aan te schaffen voor hun tweede of derde televisietoestel.²⁴ Dit is een voordeel ten opzichte van de andere aanbieders van digitale televisie, die niet in staat zijn om zonder een decoder televisie door te geven ook niet aan het tweede of derde televisietoestel in huis. Desondanks is de schatting van onderzoekers en marktpartijen dat het relatieve marktaandeel van de kabel ten opzichte van andere infrastructuren op termijn zal gaan dalen van 87% in 2005 naar 79% in 2009.²⁵ Dit ligt in lijn met (West)Europese ontwikkelingen.²⁶

24 Voor het bekijken van digitale TV op huidige televisietoestellen is een decoder nodig

25 PricewaterhouseCoopers analyse, op basis van verschillende bronnen: Telecom.paper, Broadband.tv.news, New TV insider, Informa, Dialogic, Datamonitor, TNO, CBS.

26 PricewaterhouseCoopers (2006), 'Global Entertainment en Media Outlook 2006-2010', New York, p.181.

Aanbieders van IPTV via DSL zijn belofte maar moeten zich invecchten

Een relatief groot deel van de Nederlandse huishoudens (circa 60%) woont dicht genoeg bij een wijkcentrale om IPTV via DSL te kunnen ontvangen, zodat het mogelijk is om (via minimaal een volwaardige ADSL2+-verbinding) televisiezenders te bekijken. Hiervoor wordt door de distributeur meestal IPTV als onderliggende technologie gebruikt. De distributeurs en service providers die op dit moment in Nederland IPTV via DSL aanbieden zijn KPN en Tele2/Versatel. Orange Broadband heeft aangekondigd eveneens met een aanbod te zullen komen.²⁷

Versatel was in 2005 de eerste die IPTV via DSL introduceerde met het aanbieden van een voetbalkanaal. Sinds maart 2006 heeft Tele2/Versatel een volledig TV aanbod. Op dit moment zijn gesprekken met diverse adverteerders gaande voor het lanceren van digitale themakanalen. Zo is recent een interactieve TV zender (concerten) gelanceerd, in samenwerking met Grolsch. Een grote onzekerheid voor Tele2/Versatel en andere aanbieders die gebruik maken van (delen van) het aansluitnetwerk van KPN is het All-IP plan van KPN. Er bestaat een risico dat deze aanbieders als gevolg van dit plan genoodzaakt zijn hun eigen DSL infrastructuur op te geven waardoor ook de (financiële) mogelijkheden voor het aanbieden van eigen multi-playpakketten zouden worden beperkt (zie paragraaf 9.1 voor een uitgebreidere bespreking van het All-IP plan en de mogelijke gevolgen voor alternatieve aanbieders).

KPN heeft haar positie in de digitalisering in de afgelopen tijd aanzienlijk versterkt door diverse acquisities te doen. Deze acquisities liggen zowel op het gebied van dienstverlening (verschillende ISP's) als op het gebied van infrastructuur: als gevolg van deze overnames beschikt KPN, naast haar 'traditionele' netwerken voor vaste en mobiele telefonie, nu over infrastructuur voor het leveren van antennennetwerkdiensten, RTV distributie via digitale ether (DVB-T), breedband internet via WiFi en omroepdiensten naar mobiele 'handsets' (DVB-H). Door de overname van Nozema Services (en Digtente) beschikt KPN nu als enige commerciële partij²⁸ over de vergunning voor het gebruik van frequentieruimte voor DVB-T en DVB-H. Zowel OPTA als de NMa hebben op dit punt zorgen geuit, maar hebben (tot nog toe) geen maatregelen getroffen.²⁹

Naast genoemde acquisities heeft KPN ook grootschalige investeringen in haar netwerk aangekondigd. Zo heeft KPN het plan opgevat om de bestaande netwerktechnologieën uit te faseren en volledig over te gaan op het IP-protocol. Als onderdeel van deze modernisering zal het netwerk verder worden verglaasd (naar de volgende generatie DSL: VDSL). Daarmee ontstaat een netwerk met een bandbreedte waarmee KPN in technologisch opzicht in staat is op gelijke voet te concurreren met de kabelbedrijven. De voor een voldoende kwaliteit van IPTV benodigde ADSL2+ netwerken van KPN dekken momenteel weliswaar geheel Nederland, maar (zoals eerder genoemd) wonen niet alle huishoudens voldoende dichtbij de DSL centrale om IPTV te kunnen ontvangen. Door de overname van Nozema heeft KPN met Digtente toch de mogelijkheid om een landelijk omroepaanbod aan te bieden.

27 Zie: http://www.orange.nl/over_ons/over_orange/voor_de_pers/persberichten/3414.html

28 Naast KPN beschikt de NOS over een vergunning.

29 NMa (2006), Besluit inzake KPN – Nozema Services, zaaknr. 5454, Den Haag.

Voor haar multi-playaanbod is het belangrijk dat KPN zich verzekert van voldoende content. KPN heeft daartoe inmiddels contracten met meer dan 60 partijen getekend: met commerciële, publieke omroepen en voor aanvullende themakanalen. Daarmee biedt ze een volledig pakket aan van zowel de bekende zenders als aanvullende themakanalen, met daarnaast een Video-on-Demand portfolio, uitzending gemist en standaard krachtige PVR en EPG functionaliteit.

Ondanks de opstartproblemen (de commerciële lancering van KPN Mine is 1 januari 2007 na eerdere aankondigingen) zijn de verwachtingen omtrent KPN's IPTV aanbod hoog. Schattingen van het marktaandeel lopen uiteen tussen 5 en 10% in 2010; ook KPN zelf zegt te mikken op circa 10%. Dit is in lijn met internationale verwachtingen en ontwikkelingen.

Distributeurs/Service-providers voor ethergebonden omroep staan aan begin

Digitale ethergebonden omroep is nog sterk in ontwikkeling, zowel wat betreft technologische standaarden als wat betreft aanbod.

Digitale uitzendingen via de ether (DVB-T) worden in Nederland sinds 2003 verzorgd door Digitenne. Digitenne is begonnen als een samenwerkingsverband tussen KPN, Nozema, NOB en de Publieke en commerciële omroepen. Het consortium heeft in januari 2002 een licentie voor het gebruik van etherfrequenties verworven voor een periode van 15 jaar. Naast KPN – dat inmiddels als gevolg van de Nozema-overname eigenaar is van Digitenne – heeft ook Scarlet onder eigen merk het Digitenne product (wholesale) verkocht maar doet dit niet meer actief. Digitenne zal naar verwachting in 2007 beschikken over landelijke dekking voor zowel het ongecodeerde aanbod van publieke/regionale zenders als voor het commerciële pakket. Daarmee biedt zij KPN op korte termijn de mogelijkheid tot het landelijk aanbieden van Digitenne (conform het huidige Randstad aanbod).

Een andere relatief nieuwe ethergebonden infrastructuur is mobiele televisie. Televisiediensten via 3G (UMTS) worden nu al aangeboden door Vodafone in samenwerking met o.a. Talpa. Handset producent Nokia en distributeur KPN verkennen op dit moment de mogelijkheden van DVB-H; de technische pilot fase is inmiddels afgerond en een commerciële gebruikersproef is gestart in september 2006. KPN beschikt op dit moment als enige commerciële partij over frequentieruimte die voor DVB-H kan worden gebruikt. Ook de TDAB standaard kent een multimedia variant (DMB) waarmee mobiele televisie mogelijk is, al lijken de specificaties daarvan vooralsnog minder geschikt.³⁰

Voor radio (in Nederland) is kenmerkend dat ze altijd 'free to air' is en bovendien standaard wordt meegeleverd bij televisiepakketten. Inkomsten in de radiomarkt worden hoofdzakelijk gegenereerd door advertenties, in de toekomst zullen wellicht ook interactieve diensten een alternatieve inkomstenbron kunnen vormen. De mogelijkheden die daartoe op dit moment bestaan zijn beperkt. De introductie van digitale radio via de TDAB standaard verloopt (in Nederland) niet snel. Wel wordt in toenemende mate naar digitale radio via internet geluisterd en bestaat de mogelijkheid tot digitaal uitzenden op de AM-golf.

30 TNO (2006a), 'Toekomst van de omroepfrequentiebanden in Nederland', rapportnr. 33843, Delft.

Satellietaanbieder heeft een breed en goedkoop aanbod

Via de Astra satelliet wordt een groot aantal radio- en televisiekanalen zowel ongecodeerd (free-to-air), als gecodeerd doorgegeven. Om de gecodeerde kanalen te kunnen bekijken is een smartcard van CanalDigitaal nodig, waarbij verschillende abonnementsvormen mogelijk zijn. Het standaard aanbod kost € 7,95 en bevat de 14 meest bekeken kanalen; daarnaast zijn verschillende plus- en themapakketten te verkrijgen. Nederland 1, 2 en 3 zijn gratis te ontvangen, maar een smartcard is wel nodig (free-to-view). De regionale zenders zijn vanaf 10 november 2006 ongecodeerd (dus zonder smartcard) te ontvangen.

CanalDigitaal heeft vooral door haar lage abonneetarieven, goede beeldkwaliteit en het brede aanbod van kanalen een sterke positie op het gebied van digitale televisie kunnen verwerven. De aanschaf van een schotelantenne is daarbij steeds meer een overkombare horde gebleken: inmiddels zijn er meer dan 600.000 satelliet aansluitingen in Nederland.³¹

Naast doorgifte aan een individueel huishouden, kan het satelliet signaal ook via een centrale schotelantenne opgesteld op het dak van een appartementsgebouw per kabel verspreid worden naar individuele woningen. Dit is ook het geval met Satelliet Repeater Systemen waarbij het centraal ontvangen signaal wordt heruitgezonden naar de individuele woningen waar het met een kleine antenne wordt ontvangen. Deze toepassing werd in 2006 door het kabinet mogelijk gemaakt door medegebruik van frequenties in de gebruikelijke satellietband toe te staan.

Ondanks de concurrentie van andere infrastructuren wordt voor satelliet nog steeds groei voorzien: CanalDigitaal claimt ook klanten te winnen uit de gebieden waar de kabelbedrijven actief zijn. De beperkte mogelijkheden voor tweewegverkeer vormen potentieel een nadeel, maar CanalDigitaal heeft een relatief groot aantal recreanten, oudere TV-kijkers en andere kijkers waarvoor interactiviteit (nog) niet een vereiste is. Voor de groep die wel VoD, uitzending gemist of andere interactiviteit wil hebben, moet CanalDigitaal ofwel een geavanceerde decoder (met harde schijf en 'pushVoD') ontwikkelen en/of een alternatief retourkanaal inzetten.

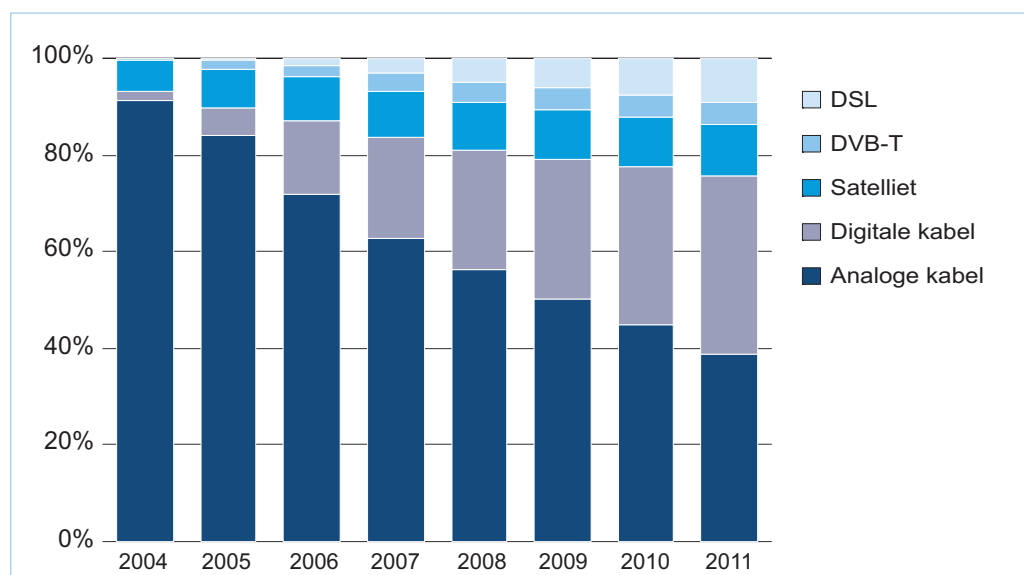
³¹ Hoewel schattingen van het aantal satelliet gebruikers uiteenlopen, zijn er in ieder geval meer dan 600.000 aansluitingen in Nederland.



4 Infrastructuren voor omroepdiensten: technologie en ontwikkelingen

Digitalisering speelt een fundamentele rol in de opkomst van nieuwe platforms. Figuur 6 geeft een overzicht van de (verwachte) ontwikkeling van de digitalisering van TV huishoudens, uitgesplitst naar de vorm van ontvangst: analoge kabel, digitale kabel, satelliet, IPTV via DSL en DVB-T. In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de technische functionaliteit van de verschillende platforms en de ontwikkeling van het (digitale) aanbod.

Figuur 6: Ontwikkeling digitalisering van TV huishoudens in Nederland 2004 - 2011



Bronnen: Telecom.paper, Broadband.tv.news, New TV insider, Informa, Dialogic, Datamonitor, TNO, CBS, PwC analyse

4.1 Rondgang langs de verschillende infrastructuren

Lange tijd was de infrastructuur voor omroepdiensten beperkt en overzichtelijk. De eerste radio-uitzendingen via de ether dateren van de jaren twintig, in 1951 kwam daar de televisie bij.

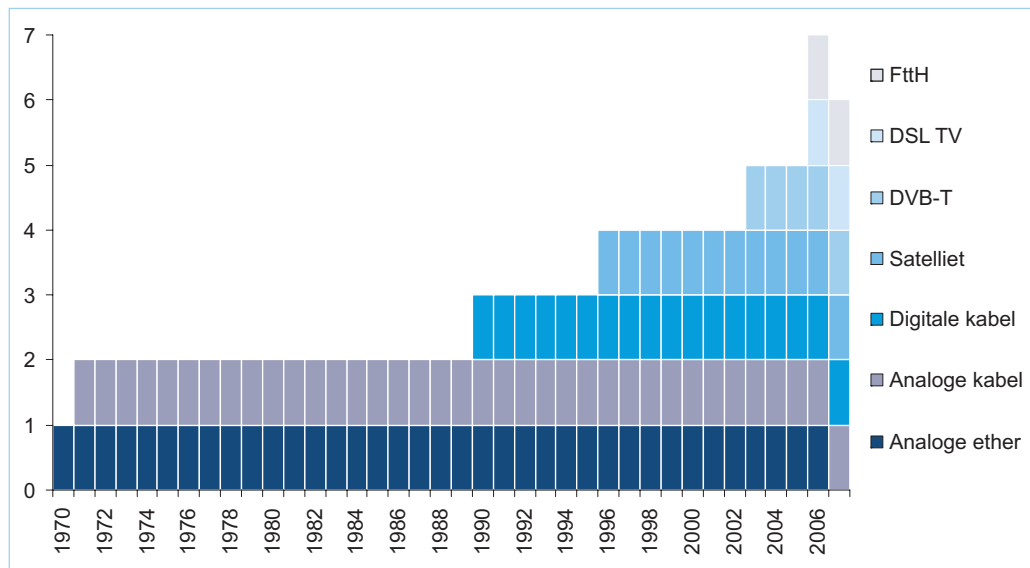
De aanvankelijk overzichtelijke situatie met deze enkele infrastructuur is geleidelijk veranderd in een situatie met meerdere infrastructuren. In de zestiger jaren kwamen de satellietuitzendingen, aanvankelijk via de Telstar satelliet. Kabeltelevisie heeft vooral in de jaren '70 en '80 een sterke groei doorgemaakt door de opkomst van gemeentelijke centrale antenne-inrichtingen.

Sinds enkele jaren worden via de verschillende infrastructuren ook steeds meer digitale signalen uitgezonden.³² Sinds 1996 wordt digitale televisie via de satelliet in Nederland aangeboden.³³ Kabelbedrijven startten er in 2000 mee met “Mr. Zap”. In 2003 is digitale uitzending van radio en televisie begonnen via respectievelijk de TDAB standaard en de DVB-T standaard (Digitenne).

In 2005 en 2006 zijn er infrastructuren voor de omroep bijgekomen. Voorbeelden hiervan zijn de start door Tele2/Versatel en KPN met het leveren van digitale omroepdiensten via het DSL-netwerk en het verspreiden van televisiebeelden via de ether naar mobiele telefoons (UMTS) door Vodafone. De groei van het aantal doorgiftemogelijkheden lijkt nog niet beëindigd. Inmiddels zijn de eerste Fiber to the Home initiatieven opgestart; in de directe toekomst kunnen daar nog initiatieven als draadloze breedband (zoals WIMAX) en gespecialiseerde broadcasting naar mobiele handhelds (DVB-H) bijkomen.

In de volgende figuur is de ontwikkeling van de verschillende infrastructuren weergegeven.

Figuur 7: De ontwikkeling van de verschillende infrastructuren



Bron: PwC Analyse

In figuur 8 op de volgende pagina is een overzicht gegeven van de kenmerken van de verschillende (bestaande) infrastructuren voor omroep.

32 O.a. de publieke omroep zendt tegenwoordig digitaal radio en televisie uit.

33 www.satellietplatform.nl

Figuur 8: Kenmerken van infrastructuren voor omroep

	Analoge kabel	Digitale kabel	Satelliet	DVB-T	DSL
Ontvangst complexiteit	Laag op alle plekken binnenshuis	Medium STB nodig	Hoog STB + schotel nodig, installatie	Medium STB en antenne nodig	Hoog STB en nieuwe huisbedrading nodig
Kanalen capaciteit	Ongeveer 40 kanalen	300 digitaal + 30 analoog of 500 digitale kanalen	Virtueel ongelimiteerd	Gelimiteerd tot momenteel 5 multiplexen (± 25 kanalen met MPEG2)	Virtueel ongelimiteerd
Retour kanaal	Geïntegreerd	Geïntegreerd	Gescheiden	Gescheiden	Geïntegreerd
Beeld kwaliteit (bitrate)	Gemiddeld	Goed (4-6 Mbit/s)	Goed dynamische bit rate (gemiddeld 4 Mbit/s)	Gemiddeld (<3 Mbit/s), gevoelig voor interferentie	Redelijk/Goed (<4 Mbit/s)
Decoder / PVR	Analoge HDD recorders	Ja	Meerdere (CI)	Ja	Vanaf 2007
VoD	Nee	Ja (UPC) verwacht bij anderen	Nee	Nee	Ja
HDTV mogelijk?	Nee	Ja	Ja	Toekomst/gelimitteerd	Toekomst/gelimitteerd (VDSL)

Bron: PwC analyse

Infrastructuren voor elektronische communicatie waren in het verleden gebonden aan een specifieke dienst. Zo was de kabel lang synoniem met de omroepdienst, twisted pairs met telefonie. Tegenwoordig is dat niet meer het geval. Zowel de kabel als het “twisted pair” netwerk van KPN, vroeger uitsluitend in gebruik voor respectievelijk omroep en telefonie, worden nu ingezet voor telefonie, omroep en internetdiensten (het zogenaamde multi-play aanbod) en concurreren met elkaar op basis van deze bredere functionaliteit. In lijn van deze ontwikkeling is het beter niet te spreken van omroepinfrastructuren, maar van infrastructuren waarlangs (onder andere) omroepdiensten worden verspreid.

In figuur 9 is een globale vergelijking gemaakt van de functionaliteit en dekking van de infrastructuren. De meest volwaardige infrastructuren zijn die van de kabelmaatschappijen en het KPN netwerk. Satelliet en ether kennen beiden specifieke voordelen maar ook beperkingen, waarmee zij vaak als aanvullend in plaats van als volwaardig substituuut worden gezien.

Figuur 9: Vergelijking infrastructuren

	Beschikbare diensten via platform	Dekkingsgebied televisie	Aangeboden aantal TV-kanalen	Aangeboden aantal radio-kanalen
Kabel (coax)	Televisie, radio, breedband internet, vaste telefonie	>95%	+/- 30 analoog +/- 120 digitaal	30 – 40 analoog 30 – 50 digitaal
Ether (digitaal)*	Televisie, radio	Randstad (wordt uitgerold door heel NL)**	24*	19*
Satelliet	Televisie, radio	Landelijk (Europese footprint)	200+***	118***
DSL	Televisie, radio, breedband internet, vaste telefonie	60% (afhankelijk van afstand van huis tot wijkcentrale)	+/- 50****	23 – 59****
Glasvezel	Televisie, radio, breedband internet, vaste telefonie	<5% (projecten in enkele gemeenten)	45*****	28*****

* Gebaseerd op Digitenne

** Vanaf 11 december 2006 zijn de signalen via de analoge ether afgeschakeld en zijn Nederland 1,2 en 3 en de regionale omroep landelijk via de digitale ether beschikbaar; verdere uitrol van het commerciële pakket verwacht.

*** Gebaseerd op CanalDigitaal plus vrije doorgifte (free-to-air)

**** Gebaseerd op KPN Mine en Tele2

***** Gebaseerd op Ons Net Nuenen

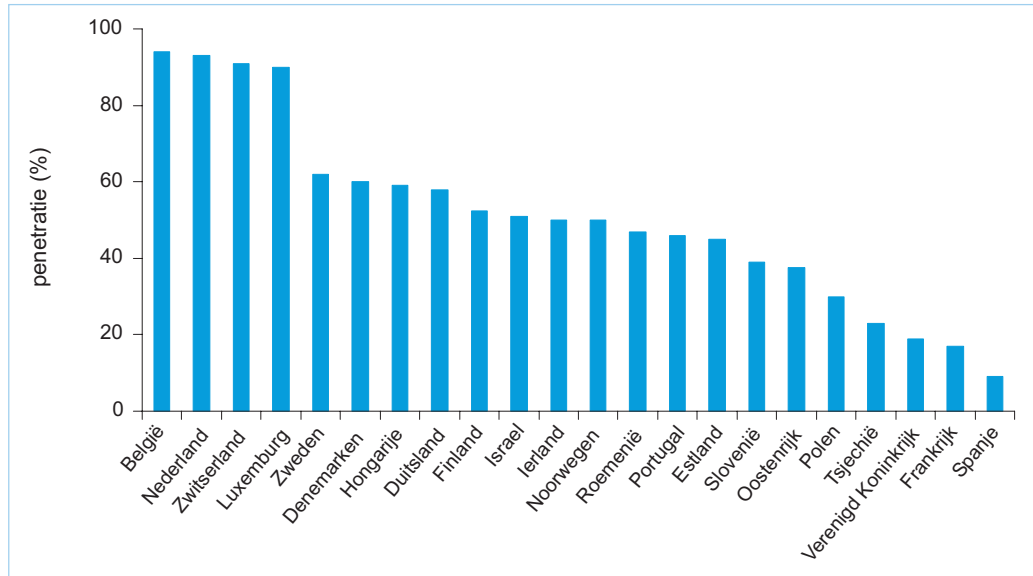
Bron: PricewaterhouseCoopers (2006)

4.1.1 Kabel nog steeds de grootste infrastructuur

Ruim 94% van de Nederlandse huishoudens is aangesloten op de kabel. In absolute aantallen bedroeg het aantal op de kabel aangesloten huishoudens 6,72 miljoen in 2006 (niet al deze huishoudens hebben daadwerkelijk een abonnement bij een kabelmaatschappij). Met deze penetratie heeft Nederland samen met België een leidende rol in Europa, dit is ook te zien in figuur 10.³⁴

34 PricewaterhouseCoopers (2006), 'Global Entertainment en Media Outlook 2006-2010', New York en www.cableurope.eu.

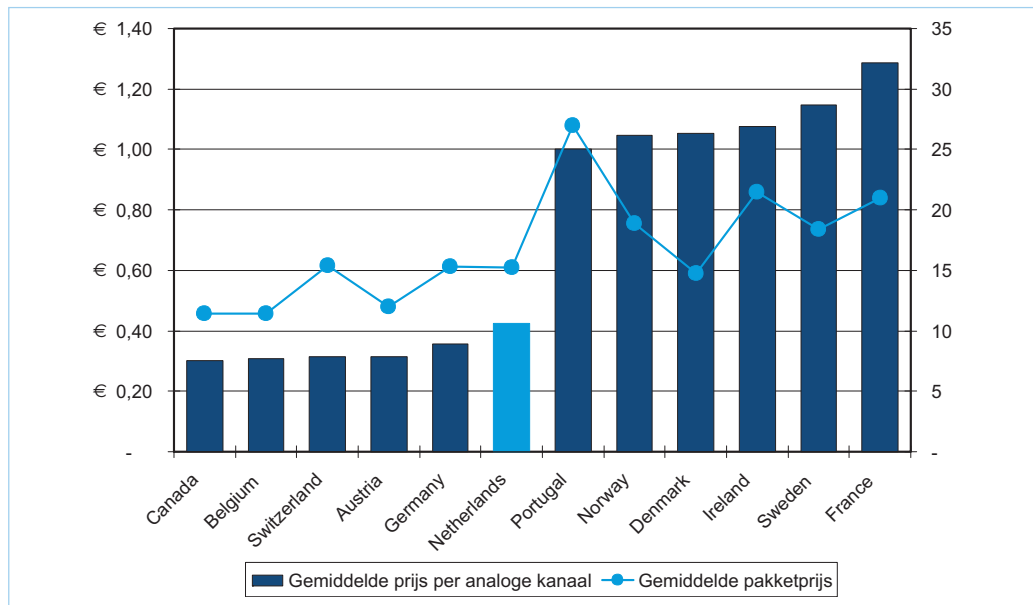
Figuur 10: Internationale vergelijking van penetratie kabelinfrastructuur



Bron: www.cableeurope.org

In de meeste huishoudens is de televisie die het meest wordt gebruikt, aangesloten op de kabel.³⁵ Het analoge kabelaanbod is in Nederland relatief breed en de prijs/kwaliteit verhouding is in internationaal opzicht aantrekkelijk: gemiddeld 31 TV kanalen en 31 radiokanalen voor een tarief van 10 tot 15 euro per maand.³⁶ Figuur 11 illustreert de relatieve lage prijzen aan de hand van een vergelijking met andere lidstaten van de OECD.

Figuur 11: Gemiddelde prijs per analoge televisiekanaal in OECD-landen (2004)



Bron: OECD (2005)

35 Stichting Kijkonderzoek (2005), 'Establishment Survey', 2e halfjaar 2005, Amstelveen.

36 TNO (2006a), 'Toekomst van de omroepfrequenties in Nederland', rapportnr. 33843, p.16 en Dialogic (2005), 'Schakelen we om? Verwachte ontwikkeling van alternatieve kanalen voor televisieverspreiding in 2006-2008, Quick scan', Utrecht, p.26.

Omroepdiensten worden tegenwoordig door de meeste kabelexploitanten ook als digitaal signaal aangeboden. Kabelexploitanten geven dit digitale signaal naast het analoge signaal door. Hierdoor zijn abonnees niet genoodzaakt om een decoder aan te schaffen voor alle televisies. Op de televisies zonder decoder kunnen ze immers nog gebruik maken van het analoge signaal.

Het aantal digitale abonnees stijgt inmiddels snel. Begin december 2006 waren 1 miljoen huishoudens in Nederland geabonneerd op digitale kabeltelevisie.³⁷ Deze stijging wordt mede gerealiseerd door sterk gerichte marketing en grote verkoopinspanningen van een aantal kabelexploitanten.

4.1.2 IPTV via DSL als veelbelovende nieuwkomer

Ook via breedband kunnen op twee manieren omroepdiensten worden aangeboden: via een vrij toegankelijke internet website (uncontrolled) en via het netwerk van de telecom-operators (controlled). In het laatste geval is voor elke aan te sluiten TV een set-top box voor het verkrijgen van toegang nodig.

Sinds kort worden in Nederland, zoals al eerder in andere landen, ook omroepdiensten aangeboden via de ADSL-aansluiting van het KPN netwerk op basis van Internet Protocol (IPTV). Dit aanbod is nog slechts in ongeveer 60% van Nederland beschikbaar, omdat de afstand van de aansluiting (het huis) tot de ADSL centrale niet groter mag zijn dan circa 2 kilometer.³⁸ Versatel was in 2005 de eerste aanbieder van IPTV met een voetbalkanaal. Sinds kort biedt ook KPN in Nederland klanten de mogelijkheid zich te abonneren op IPTV (KPN Mine); de commerciële lancering vindt na enkele malen uitstel plaats in januari 2007.

De opzet van IPTV is door het gebruik van het internet protocol (IP) uitermate geschikt voor tweewegverkeer (interactiviteit) en derhalve een brede toepassing van nieuwe diensten, waaronder delayed viewing, EPG, aansluiting van een Personal Video Recorder en Video-on-Demand. Ook schept de technologie mogelijkheden voor een beter inzicht in kijkerprofielen en daarmee gerichtere advertenties. In hoofdstuk 3 werd al ingegaan op de prognoses voor het marktaandeel van IPTV via DSL.

Televisie rechtstreeks via internet bekijken (zowel via het DSL netwerk als via de kabel) is technisch mogelijk, denk hierbij aan de streaming video's van uitzendinggemist.nl. Met de hoge breedbandpenetratie beschikken veel Nederlandse huishoudens al over deze optie. Ook het aanbod van user generated content, waarbij de consument zelf de productie van video materiaal verzorgt, groeit sterk.³⁹

De verwachting is dat PC en TV meer naar elkaar toe zullen groeien, maar bij veel consumenten ontbreekt op dit moment een koppeling van het televisiescherm met internet. Gezien de vereiste transmissiesnelheid en bandbreedte is nu nog een fysieke kabelverbinding nodig tussen de PC en elke TV waarop het signaal getoond moet worden. De ontwikkelingen in draadloze verspreiding (met name via nieuwe WiFi standaarden zoals 802.11n) zijn veelbelovend maar nog niet uitgekristalliseerd.

37 www.vecai.nl

38 *Dialogic (2005), 'Schakelen we om? Verwachte ontwikkeling van alternatieve kanalen voor televisieverspreiding in 2006-2008, Quick scan', Utrecht, p.41.*

39 *Youtube.com, Google Video etc.*

Het wordt dan aantrekkelijk voor marktpartijen (content eigenaren of bundelaren) om de content direct via internet aan te bieden, daarbij de content bundelaars (de omroepen) en/of de service providers (KPN, kabelmaatschappijen) omzeilend. Voorbeelden hiervan zijn nu al zichtbaar: Google Video, YouTube maar ook Talpa die haar gehele aanbod al live en on demand via internet verspreidt. Diverse gesprekspartners hebben aangegeven te verwachten dat deze wijze van contentverspreiding op de middellange termijn sterk aan belang gaat winnen.

4.1.3 Analoge ether afgeschakeld, digitale televisie via ether is aanvullend

Sinds 11 december 2006 is de analoge ether TV overgeschakeld naar digitale ether TV. Sindsdien is de landelijke en de regionale publieke omroep digitaal in heel Nederland te ontvangen. Voor de ontvangst van enkel de publieke omroepen (landelijk en regionaal) is geen abonnement nodig. Wel dient een DVB-T of satelliet ontvanger⁴⁰ te worden aangeschaft.

Het huidige aanbod van Digitenne bestaat uit 24 zenders en 17 radiokanalen. Voor ontvangst hiervan heeft de gebruiker een digitale ontvanger, smartcard en een antenne nodig. De strategie van KPN dochter Digitenne lijkt momenteel te zijn gericht op het bieden van een goedkoop alternatief voor de kabel om daarmee een marktpositie te veroveren als het eenvoudige(re) pakket voor een lagere prijs dan de kabel.

De functionele beperkingen zoals het ontbreken van een (kostenefficiënt) retourkanaal voor interactiviteit en de invloed van omgevingsfactoren op de ontvangstkwaliteit, kunnen ertoe leiden dat Digitenne niet de eerste keus zal worden van veel thuisgebruikers.⁴¹ Digitenne is wel geschikt voor mensen die een draadloos alternatief zoeken om consumenten op een kostenefficiënte manier van een standaardpakket te voorzien en voor recreatief gebruik.

De verwachting is dat ten opzichte van andere landen in Nederland het marktaandeel van digitale ethertelevisie op basis van DVB-T laag zal blijven. De reden hiervoor is dat veel andere landen op de ether zijn aangewezen omdat ze niet zoals Nederland beschikken over een kabelinfrastructuur met een hoge dekkinggraad.

4.1.4 Satelliet heeft een stabiel en specifiek marktsegment

De satelliet is relatief vroeg gedigitaliseerd: sinds 1996 is sprake van een landelijk aanbod, dat in aanvang vooral werd afgenomen door bewoners van landelijke gebieden en recreanten. Inmiddels wordt door meer dan 600.000 huishoudens gebruik gemaakt van satelliet.⁴² De laatste jaren groeit het aantal satellietabonnees, onder meer vanwege de relatief lage abonnementsstarieven, maar ook vanwege de hoge beeldkwaliteit en het uitgebreide programma aanbod.

Satelliettechnologie heeft een aantal voordelen: er is een groot aanbod, vooral ook van buitenlandse zenders. Vanwege de grote capaciteit is satelliet zeer geschikt voor HDTV, bovendien biedt de technologie hoge kwaliteit tegen gunstige abonnementsstarieven. Wel kunnen de relatief hoge aanschafkosten van de benodigde schotelset,⁴³ het stigma tegen schotelbezit en het feit dat in veel gemeenten en bij veel woningbouwverenigingen bepalingen bestaan tegen satellietschotels een hindernis vormen.

40 Voor de ontvangst van Nederland 1,2 en 3 is een smartcard (maar geen abonnement) nodig.

41 TNO (2006a), 'Toekomst van de omroep frequentiebanden in Nederland', rapportnr. 33843, p.137.

42 Idem, p.22.

43 Idem, p.22.

Voor interactieve dienstverlening waarvoor een retourverbinding nodig is, is in principe een andere infrastructuur nodig (bijvoorbeeld GPRS, ADSL of andere data verbinding). Deze belemmeringen lijken de laatste jaren te verminderen, het marktaandeel van satelliet groeit nog steeds.

4.1.5 Glasvezel: eerste projecten in gang gezet

Ook glasvezel (Fiber-to-the-Home) is vanwege de grote capaciteit zeer geschikt voor het aanbieden van radio en televisiediensten. Op dit moment is een klein aantal stedelijke projecten in gang gezet, in onder meer Amsterdam, Almere, Deventer, Eindhoven, Enschede, Nuenen en Rotterdam. Elders zijn initiatieven nog in een vroeger stadium. Recente ontwikkelingen zijn onder meer de aankondiging van KPN om tegelijkertijd met Citynet in Amsterdam ook een glasvezelkabel neer te leggen. In het algemeen wordt glasvezel, gegeven de hoge aanlegkosten en de beschikbaarheid van twee andere volwaardige breedband netwerken (kabel- en KPN netwerk), op de korte termijn nog niet als grootschalige landelijke alternatieve infrastructuur gezien.

Daarnaast merken wij op dat bijvoorbeeld in Nuenen is gekozen om het televisiesignaal digitaal te transporteren om het vervolgens bij de aansluiting weer om te zetten naar een analoge signaal. Voordeel van deze aanpak is dat eindgebruikers geen randapparatuur (lees: decoder) nodig hebben om televisie te kijken; nadeel is dat daarmee toch wordt teruggevallen op een niet digitale oplossing. Gebruikers hebben via hun breedbandverbinding wel toegang tot digitale content.

4.1.6 Overige infrastructuren

In Nederland is het sinds kort ook mogelijk via mobiele apparaten televisiebeelden te ontvangen. Wereldwijd en in Europa zijn er meerdere standaarden voor mobiele televisie, voor Nederland zijn UMTS en DVB-H de meest relevante standaarden.

UMTS (standaard voor mobiele telefonie) - in Nederland aangeboden door de mobiele netwerkkoperators - maakt gebruik van de derde generatie (3G) mobiele telefonie netwerken. Alleen Vodafone biedt op dit moment de mogelijkheid om op basis van UMTS televisie-uitzendingen te bekijken. Uitzendingen gaan hierbij volgens het unicast model: op aanvraag worden de beelden aan de consument toegezonden. Bij UMTS zal het normaliter om opgeslagen videobeelden gaan, op afroep beschikbaar. De hoge mobiele telefoon penetratie biedt een gunstige uitgangspositie voor UMTS, echter de vereiste transmissiesnelheden en het unicasting karakter lijken niet te passen bij een grootschalig gebruik. Daardoor wordt mobiele televisie via UMTS op dit moment vooral als aanvulling op andere infrastructuren gezien. Op de langere termijn, wanneer netwerken en apparatuur meer geschikt zijn en als meer content beschikbaar is, kan mobiele video op deze wijze aan belang toenemen. Eerst zal sprake zijn van betaalde content, later zal ook hier reclame een rol gaan spelen.⁴⁴

Een andere standaard voor mobiele TV, waarvan op het gebied van omroepdistributie naar mobiele toestellen meer wordt verwacht, is DVB-H. KPN is momenteel de enige commerciële partij met frequentieruimte voor de DVB-H standaard. Deze standaard is gebaseerd op het multicast model. Voor DVB-H, waarmee op 'handheld' apparatuur kan worden gekeken, wordt het netwerk van aardse zenders ingezet dat ook DVB-T verspreidt. Deze technologie

44 TNO (2006b), 'Reclame 2.0, De toekomst van reclame in een digitaal televisielandschap', rapportnr. 33979.

kan voor de consument veel goedkoper uitvallen dan UMTS, omdat geen open verbinding met het mobiele netwerk nodig is. Een beperking van DVB-H is wel dat voor tweewegverkeer (bijvoorbeeld VoD) alsnog het mobiele telefoonnetwerk nodig is. Omdat UMTS wel een tweeweg systeem is, zouden DVB-H en UMTS op termijn ook gecombineerd kunnen worden ingezet. DVB-H voor efficiënte distributie van standaardzenders en UMTS voor interactieve diensten.⁴⁵ Op dit moment is de infrastructuur voor DVB-H in testfase beschikbaar in Nederland; de technische pilot fase is inmiddels afgerond en een commerciële gebruikersproef is gestart in september 2006. Ook in Frankrijk en Engeland vinden DVB-H gebaseerde proeven plaats.

Een andere technologie voor mobiele TV is DMB (onderdeel van de TDAB standaard). DMB kent zowel een satelliet als een terrestriële variant; laatstgenoemde wordt gezien als een optie voor mobiele televisie voor handsets. De karakteristieken van DMB verschillen van DVB-H op enkele vlakken (energieverbruik, indoor ontvangst). In Duitsland, Frankrijk en Engeland worden inmiddels (ook) proeven met mobiele televisie, radio en datadiensten over DMB gedaan.

Televisie over de mobiele handset wordt voor de langere termijn door enkele geïnterviewden gezien als een belangrijke technologie, vooral vanwege de hoge persoonlijke gebondenheid van de mobiele telefoon. Het mobiele platform zou daarmee een aanvulling op andere platforms kunnen worden. Anderzijds vormt de kleine omvang van de beschikbare schermen en de beperkte capaciteit van de accu een praktische belemmering voor het kijken van reguliere of langdurige programmering.

4.2 Digitale radio moet nog op gang komen

Voor het beluisteren van radio is de ether, naast de kabel een belangrijk medium dat mobiele, draadloze ontvangst mogelijk maakt. Onderscheid kan worden gemaakt tussen radio's thuis en radio's die in de auto of op het werk worden gebruikt.⁴⁶ Radio's in huis zijn vaak aangesloten op de kabel (77% van de huishoudens). Op het werk en in de auto wordt hoofdzakelijk via de ether geluisterd. Naast de ether en kabelradio begint internetradio een steeds belangrijkere rol te spelen.

Het huidig radio aanbod bestaat hoofdzakelijk uit een analoog signaal via de FM frequentie, waarvoor licenties zijn afgegeven tot 2011. Er zijn landelijk 4 publieke radio omroepen en 9 commerciële radiostations, daarnaast zijn er vele lokale en regionale zenders.⁴⁷

Extra capaciteit in het spectrum (de consument kan meer stations ontvangen), de betere kwaliteit van het signaal en de mogelijkheid tot het bieden van extra functionaliteit kunnen voordelen van digitale radio zijn.

Er zijn voor digitale radio diverse technologische opties waaronder DVB-T, DVB-H, TDAB (inclusief DMB – Digital Multimedia Broadcast – en DAB-IP) en DRM/DRM+. Een samenvatting is te vinden in de volgende figuur.

45 TNO (2006a), 'Toekomst van de omroepfrequentiebanden in Nederland', rapportnr. 33843, p.36.

46 *Idem*, p.40.

47 www.agentschap-telecom.nl

Figuur 12: Technologische opties voor digitale radio⁴⁸

Radio technologie	Frequenties	Mobiliteit	Basis diensten	Extra diensten	Beschikbaarheid ontvangst apparatuur	Status Standaardisatie
T-DAB	Band III L-Band	Vast en mobiel (car)	Radio	Programma informatie, overige informatie (weer, nieuws etc.), EPG, ontvangen van Multimedia objecten, pauzeren, terugspoelen	~150 modellen internationaal beschikbaar (met name in VK)	Afgerond, diverse ETSI specificaties
T-DMB	Band III L-Band	Portable	TV, Radio	Terminalintegratie met mobiele netwerk	Enkele	Geaccepteerd door ETSI
DVB-T	Band IV-V Band II	Vast en portable	TV, Radio	Met name voor TV; met het Multimedia Home platform zijn toepassingen mogelijk als informatiediensten (weer, verkeer, beurs, nieuws), TV-mail en chat, e-commerce, thuisbankieren, interactieve commercials, TV-spelletjes, EPG voor interactieve diensten	Diverse settopboxen	Afgerond, diverse ETSI specificaties
DVB-H	Band IV/V	Mobiel	TV, Radio	Terminalintegratie met mobiele netwerk	Enkele	Afgerond
IBOC / HD Radio	FM Band	Vast en mobiel (car)	Radio	Programma- en overige informatie (weer, nieuws etc.), EPG, Ontvangen van multimedia objecten, pauzeren, terugspoelen	Tientallen	Amerikaanse standaard, FCC goedgekeurd
DRM+*	FM-Band	Onbekend	Radio	Onbekend	geen	Verwacht 2007-2009
MediaFLO	Band V	Portable	TV, Radio	Terminalintegratie met mobiele netwerk	Enkele	Proprietary Technology
Satelliet radio	Satelliet frequenties	Vast, portable en mobiel (car)	Radio	Tekst- en grafische informatie, overeenkomst voor radio op mobiele telefoon	Tientallen	Onbekend
MBMS	Alle GPRS/UMTS frequenties	Mobiel	TV, Radio	Terminalintegratie met mobiele netwerk	Laat 2006	Specificaties beschikbaar
Kabel	nvt	Vast	TV, Radio	Afhankelijk van mogelijkheden ontvanger	nvt	Afgerond
Webradio	nvt	Vast	Radio	Tegelijkertijd ontvangen van webgebaseerde multimedia	nvt	Afgerond

* Naast DRM+ bestaat ook DRM. DRM is 'digitale AM' en is geschikt voor frequenties tot 30 MHz.

Bron: TNO

Voor uitzending van digitale radio via TDAB is in 2003 een licentie verstrekt aan de Publieke Omroep. De licentie is geldig tot augustus 2010. Ook Digitenne biedt momenteel een digitaal radiosignaal aan, via DVB-T. Daarnaast groeit de populariteit van (digitale) radio luisteren via internet. In 2006 luisterde of keek 35 procent van de internetters ook via internet naar radio of tv. Dit is een stijging van 9 procent ten opzichte van 2005.⁴⁹

48 Opmerkingen TNO: mobiliteit betreft modus waarvoor technologie in hoofdzaak is ontworpen; beschikbaarheid van diensten die grafische informatie versturen, hangt ook af van de ondersteuning door terminals.

49 CBS (2006), 'Media en postzaken steeds meer via internet', www.cbs.nl, 4 december 2006.

5 Omroepproducten en -diensten

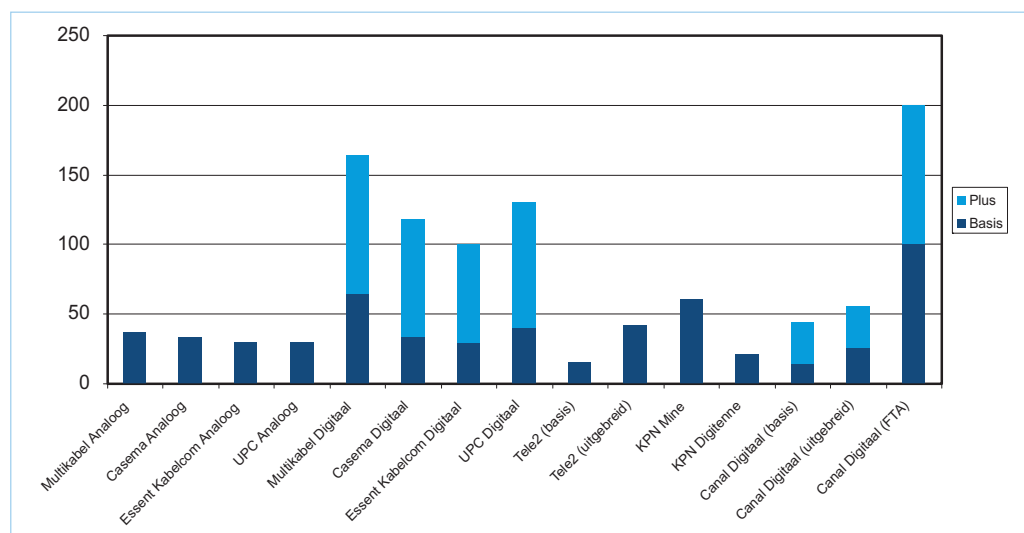
De verwachting is dat de ontwikkelingen in de waardeketen en de infrastructuren zullen leiden tot een verschuiving van de opbrengsten voor de infrastructuren. In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op het huidige aanbod en de achterliggende diensten die deze ontwikkelingen drijven.

5.1 Huidig aanbod

Momenteel speelt het analoge aanbod nog een belangrijke rol. Kabelmaatschappijen zijn de enige aanbieders van analoge diensten. Van oudsher zijn de analoge pakketten die in Nederland via de kabel zijn te ontvangen behoorlijk uitgebreid. Analoge pakketten kunnen door consumenten zonder decoder worden ontvangen en de mogelijkheid bestaat om op verschillende televisietoestellen tegelijkertijd verschillende kanalen te bekijken. In vergelijking met digitale pakketten behoeft de doorgifte van analoge pakketten veel doorgiftruimte. Het maximaal aantal zenders dat analoog kan worden doorgegeven is daardoor veel lager dan het maximaal aantal zenders dat digitaal kan worden doorgegeven.

Bij digitale televisie via de kabel worden gemiddeld 120 zenders – eventueel opgedeeld in verschillende pakketten – doorgegeven. Dat is vaak verdeeld in een basispakket van 40 tot 50 zenders, en een resterend gedeelte met pluspakketten. Daarmee is sprake van een enorme uitbreiding van het aanbod ten opzichte van analoge ether en kabel. Een overzicht is opgenomen in figuur 13.

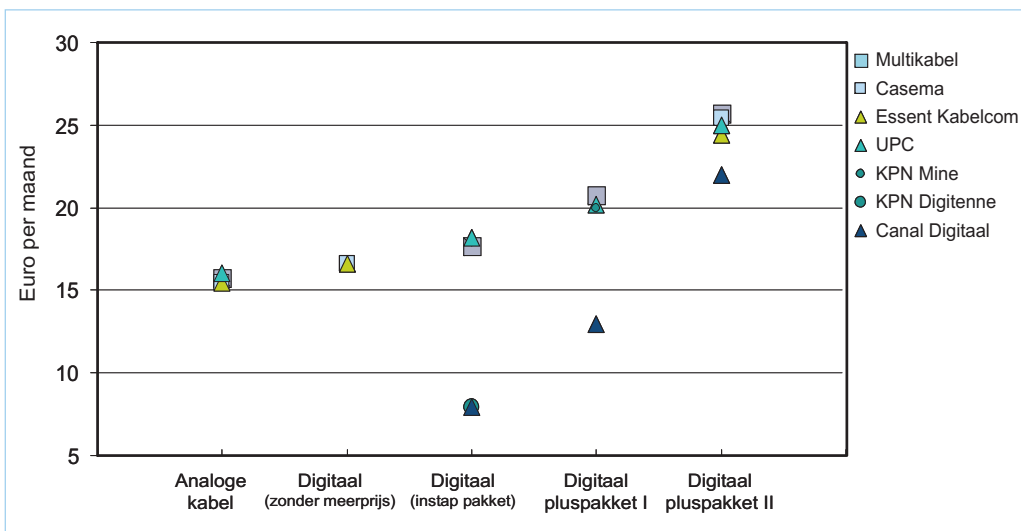
Figuur 13: Overzicht aantal kanalen per aanbieder/infrastructuur



Bron: websites bedrijven en www.digitelvisie.nl, augustus 2006

Het prijsniveau van de verschillende aanbieders ligt voor vergelijkbare aanbiedingen redelijk dicht bij elkaar. De introductie van digitale televisie heeft vooralsnog geen prijsverhogend effect gehad; de toenemende concurrentie leidt eerder tot een prijsdruk enerzijds en een differentiatie naar pakketten anderzijds. Zo heeft Tele2 onlangs een brons/zilver/goud structuur doorgevoerd in haar aanbod, vergelijkbaar met de pakketstructuren van satelliet en kabelmaatschappijen. Bij de kabelmaatschappijen zijn hierbij momenteel twee modellen te onderscheiden: enerzijds de gratis doorgifte van het digitale kanaal (Essent Kabelcom, Casema) en anderzijds een ‘instapabonnement’ waarbij een klein bedrag (rond de € 2) wordt gevraagd voor de digitale doorgifte. Bij dit instapabonnement wordt dan ofwel de decoder in bruikleen gegeven (UPC) ofwel meer kanalen geboden (Multikabel). KPN heeft met Digitenne een instap aanbod en biedt met Mine een zwaarder aanbod dat veel kanalen en functionaliteit bevat. CanalDigitaal tenslotte heeft in termen van prijs/aantal kanalen het beste aanbod, maar kent enkele belemmerende factoren (zie hoofdstuk 4).

Figuur 14: Vergelijking tarieven van het huidige aanbod op de markt



Bron: Websites bedrijven, PwC analyse

Alle marktpartijen hebben ‘aan de onderkant’ van het aanbod proposities die een gunstige prijs/kwaliteit verhouding kennen. KPN heeft het laaggeprijsde Digitenne waarin alle populaire zenders zitten (totaal 24 TV en 17 Radio, voor € 7,95)⁵⁰; CanalDigitaal biedt een zeer groot aantal zenders voor een laag maandtarief (het pakket waarin alle populaire zenders zitten kost € 7,95); Tele2 heeft een instap aanbod voor € 7,95 (in de bundel) waarin de 16 meest bekeken zenders zitten en de kabelmaatschappijen hebben het bekende analoge pakket voor rond de € 15 (Casema heeft zelfs een budget pakket voor € 8,95).

50 Voor bestaande abonnees van KPN biedt de onderneming een prijs van € 7,95 per maand en een significante korting op de ontvanger.

Figuur 15: Overzicht aantal televisiekanalen aangeboden door marktpartijen (augustus 2006)

(situatie per 1/1/2007)	(met minimaal 16 populairste kanalen)			
	Basis pakketten		Plus pakketten	
	# TV kanalen	Prijs	# TV kanalen	Prijs
Multikabel	37 (a)	15,75	93	20,75
	64 (d)	17,70	108	25,65
Casema	17 (a)	8,95	84	25,40
	34 (a+d)	15,45		
Essent Kabelcom	30 (a+d)	15,49	70	24,44
UPC	30 (a)	16,05	90	20,21
	40 (d)	18,21		
Tele2	16	7,95		
	42	14,95		
KPN Mine	60	19,95		
KPN Digitenne	21	7,95 /13,95		
Canal Digitaal	14	7,95	30+ >100 (FTA)	21,95
	26	12,95		
	plus > 100 (FTA)			

Bron: websites bedrijven, PwC analyse

5.2 Nieuwe diensten

Hoewel het altijd gevaarlijk is om trends en ontwikkelingen te beschrijven, laten wij de belangrijkste vernieuwingen hier de revue passeren. Een overzicht van de nieuwe diensten op de onderscheiden platforms is gegeven in de tabel op de volgende pagina.

Figuur 16 : Overzicht geboden televisie diensten per platform

Beschrijving	Kabel	Ether	Satelliet	DSL
Electronische programmagids (EPG), applicatie op scherm gekoppeld aan settopbox, biedt menu, zoekfunctie en andere diensten	EPG (1-8 dagen vooruit)	EPG (24u)	EPG (2-7 dagen vooruit)	EPG (3 dagen)
Video on demand: gebruiker kan zelf bepalen wanneer hij een programma wil afspelen en stopzetten	carrousel diensten (UPC), echter VoD vanaf 2007	niet mogelijk	'Echte' VoD diensten niet mogelijk (geen retourkanaal)	mogelijk
Uitgesteld kijken: met behulp van digitale videorecorder (DVR) of persoonlijke videorecorder (PVR, een intelligente DVR, in combinatie met uitgebreide EPG) later bekijken van programma's	mogelijk	mogelijk	mogelijk	mogelijk
High Definition Television (HDTV) Televisie die door hogere resolutie veel scherper beeld mogelijk maakt	mogelijk	op lange termijn niet onmogelijk maar weinig kanalen	mogelijk	op lange termijn mogelijk (met VDSL)
Interactiviteit: diverse mogelijkheden tot rechtstreekse interactie	afhankelijk van decoder vanaf 2007	alleen via alternatief retourkanaal	alleen via alternatief retourkanaal	mogelijk

Bron: Consumentengids mei 2006, diverse websites van aanbieders

5.2.1 Elektronische Programma Gids (EPG)

Ten behoeve van navigatie door het aanbod wordt bij digitale televisie (maar ook al bij veel analoge harde schijf recorders) een elektronische programmagids meegeleverd. De huidige versies bieden een selectie van (zoek)functionaliteiten. Een belangrijke factor in het succes van de EPG is de beschikbaarheid van de programma gegevens; momenteel zijn deze gegevens nog niet vrijelijk en openbaar beschikbaar. Hierdoor kan de EPG niet meer dan één of enkele dagen vooruit worden gevuld door de service providers, ondanks dat daar geen technische belemmering voor is. Parallel aan de groei van digitale abonneebestanden zal ook de EPG zich verder ontwikkelen.

Service providers kunnen momenteel de EPG zelf inrichten aangezien de huidige doorgifteverplichtingen niet gelden voor EPG's. Niet alleen de lay-out van de EPG kan worden beïnvloed door service providers, zij kunnen ook de volgorde van de zenders bepalen, bijvoorbeeld op basis van betaling door de zender. Hoewel vrijwel alle EPG's voorzien in een functie om een eigen selectie en volgorde van zenders in te stellen, kan deze vrijheid in EPG indeling het risico vergroten dat sommige content minder goed te vinden wordt voor sommige mensen.

5.2.2 Hoge verwachtingen van Video-on-Demand

Een dienst waarvan men hoge verwachtingen heeft gelet op de ontwikkeling in andere Europese landen en de VS, is het afspelen van video's en films op verzoek door de gebruiker, Video-on-Demand. Tot voor kort was het enige betekenisvolle aanbod te vinden op internet, waar de Publieke Omroep met 'uitzendinggemist' een hoge kijkdichtheid genereert. In navolging daarvan hebben ook de andere omroepen een dergelijke functionaliteit toegevoegd aan hun website.

Voor de netwerkgebonden infrastructures waren er wel diensten die veel weg hebben van Video-on-Demand, maar dan betreft het eerder met regelmaat opnieuw startende films of video's (Near Video-on-Demand), en alleen te verkrijgen bij de kabel (UPC). De ontwikkeling van deze diensten werd in de praktijk beperkt doordat daarop – anders dan in het geval van Video-on-Demand diensten – het regiem van de Televisierichtlijn inclusief bijvoorbeeld de Europese productiequote van toepassing is.⁵¹

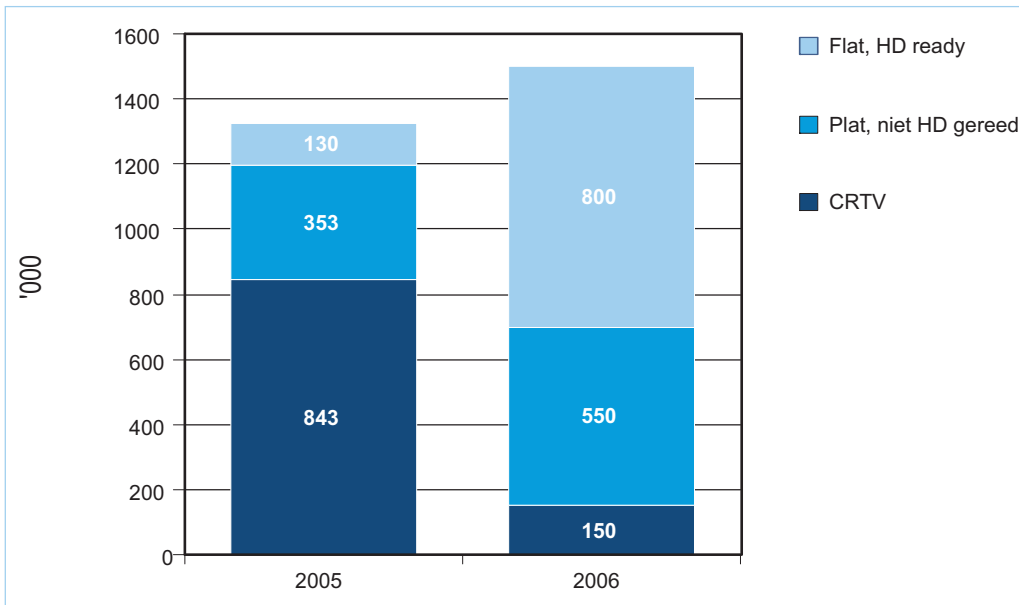
De telecombedrijven Versatel en sinds januari 2007 ook KPN bieden op dit moment als eerste Video-on-Demand in de pure vorm. De verwachtingen voor de groei van Video-on-Demand zijn aanzienlijk; de ervaringen in bijvoorbeeld de Verenigde Staten zijn zeer positief. Met name het gratis aanbod (free VoD) en het op kinderen gerichte aanbod is zeer populair. In de komende jaren zal VoD naar onze verwachting echter nog niet een grote invloed hebben op de hoeveelheid lineair gekeken TV uren.

5.2.3 Opkomst van HDTV

Het aantal TV toestellen per huishouden groeit: in 2006 zijn in Nederland ongeveer 1,5 miljoen televisietoestellen verkocht, waarvan meer dan de helft toestellen met flatscreens (plasma of LCD) die geschikt waren voor HD ontvangst. Ondanks dat zowel kabel als satelliet nu HDTV (kunnen) doorgeven, kijken nog niet veel consumenten daadwerkelijk ook naar HDTV aangezien een daarvoor geschikte decoder nodig is. Daarnaast is de programmering in HDTV nog zeer beperkt: behalve het WK-voetbal (2006) en enkele buitenlandse kanalen is er geen breed aanbod. Gezien de benodigde investeringen in techniek (camera's, uitzendstraten, etcetera) en de vereiste samenwerking in de gehele waardeketen is de verwachting dat dit aanbod slechts langzaam zal groeien. In eerste instantie zullen met name de grote events (Olympische Spelen, WK's etc) in HDTV worden doorgegeven.

⁵¹ HvJ EG (2005), Zaak Mediakabel/Commissariaat voor de Media, zaaknr. C-89/04, 2 juni 2005, Brussel.

Figuur 17: Overzicht van de verkochte televisietoestellen



Bron: GfK/Intomart, FIAR/GfK

5.2.4 Uitgesteld kijken: Toename van DVR, PVR nog aan het begin

Uitgesteld TV kijken is geen nieuwe trend, op dit moment beschikt immers 69,7% van de Nederlandse huishoudens over een videorecorder. Van de DVD-speler en later de DVD-recorder is de penetratie ook snel toegenomen. Inmiddels is in 63% van de huishoudens een DVD-speler aan de TV aangesloten, vooral bij gezinnen met kinderen.⁵² De introductie van digitale videorecorders met harde schijf biedt wederom nieuwe functionaliteit: terwijl het aantal videorecorders daalt, neemt de verkoop van de harde schijf recorders explosief toe, zeker nu de prijzen daarvan flink zijn gedaald.⁵³ Het aantal harddisks dat op dit moment is aangesloten op een TV bedraagt 4%. Het bezit van de Personal Video Recorder (PVR), een digitale en meer geavanceerde versie van de harde schijf recorder, zal toenemen met de grootschalige introductie van set-top boxen door kabel- en telecombedrijven.

De impact van uitgesteld kijken op de totale kijktijd is nog niet helemaal duidelijk, sommige onderzoeken in de VS rapporteren een stijging, anderen juist een daling.⁵⁴ Uit onderzoek blijkt dat de mogelijkheid van ‘ad-skipping’ impact heeft op de uiteindelijke reclamekijktijd bij de opgenomen content. Schattingen geven aan dat uiteindelijk circa 30% minder naar reclame wordt gekeken.⁵⁵

52 Stichting Kijkonderzoek (2005), ‘Establishment Survey’, 2e halfjaar 2005, Amstelveen.

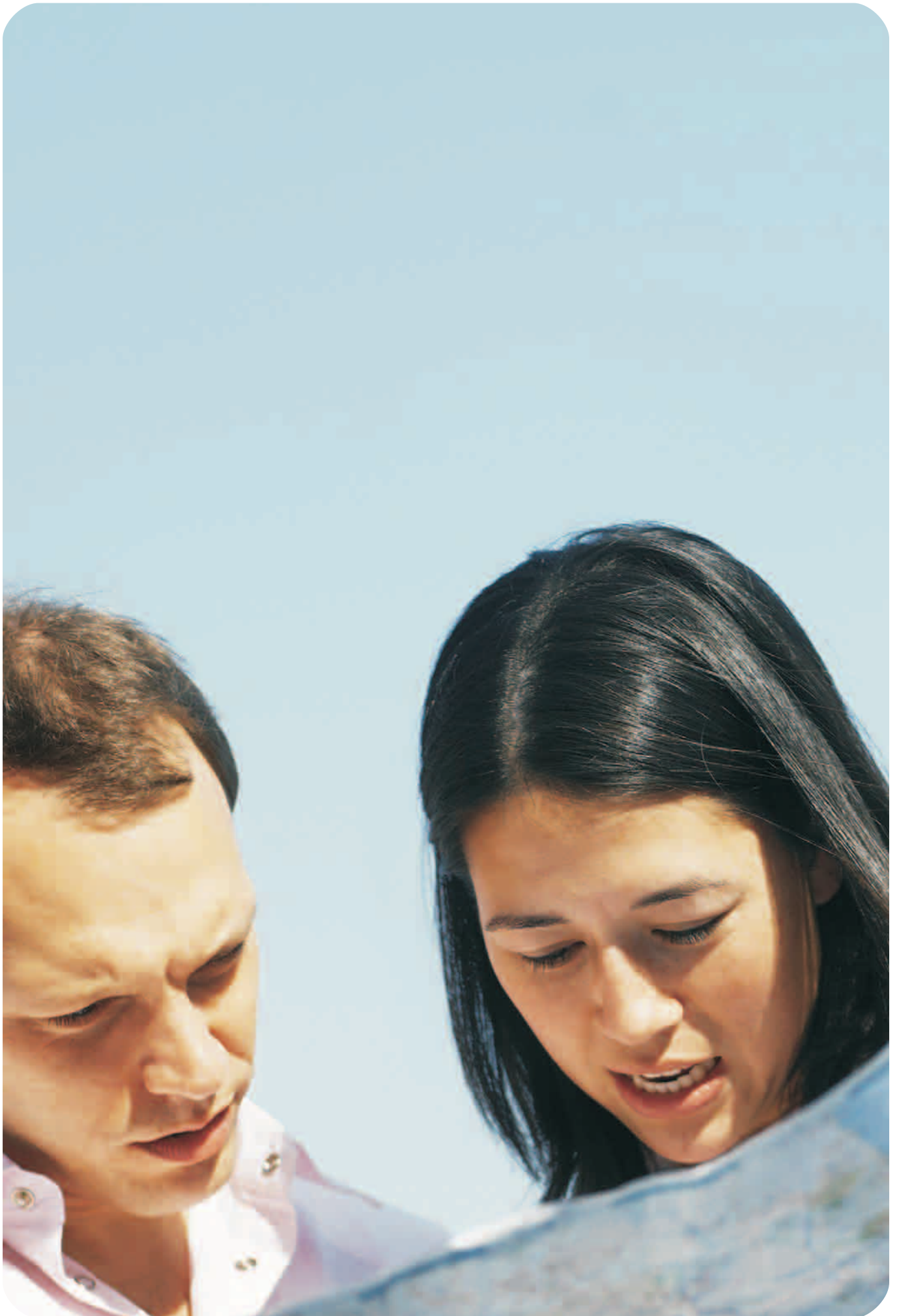
53 Televisierapport 2005, SPOT: in oktober 2005 was sprake van een gemiddelde prijs €300, tegen €1000 een jaar eerder.

54 New York Times (2006), ‘Does a DVR Boost Viewing Hours or Not?’, New York.

55 TNO (2006b), ‘Reclame 2.0, De toekomst van reclame in een digitaal televisielandschap’, rapportnr. 33979, p.34.

5.2.5 Interactieve Televisie

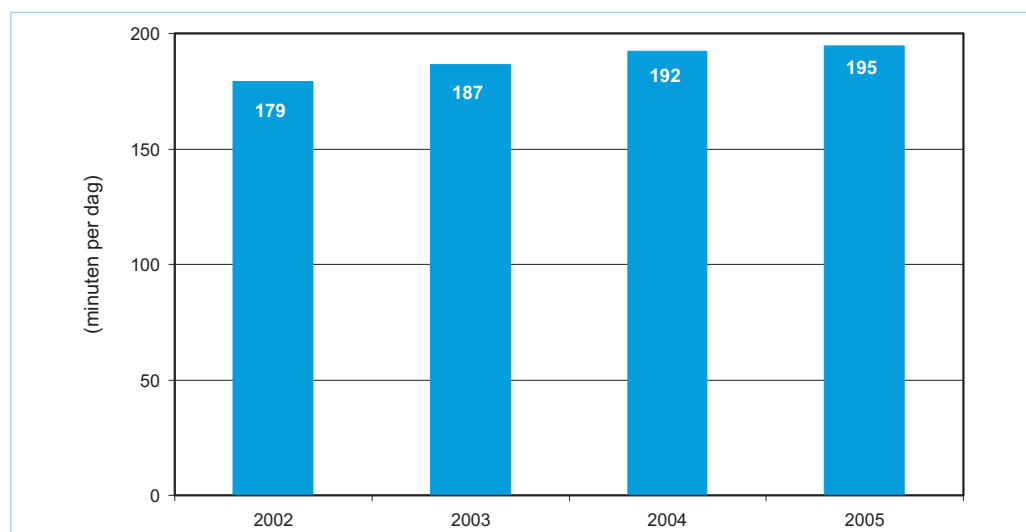
Interactieve televisie, waarbij de kijker over een retourkanaal beschikt om te kunnen reageren op het aanbod, is nog in een beginfase. Voorbeelden van bestaande succesvolle interactieve toepassingen zijn belspellen en het stemmen per SMS bij televisieshows, in beide gevallen komt echter de interactie nog via de telefoon tot stand. Mogelijkheden voor interactieve TV zijn commerciële toepassingen ('sell TV'), het direct kunnen abonneren op TV diensten, spelletjes, en stemmen. Op dit moment zijn de meeste set-top boxen nog niet geschikt voor interactiviteit, met de introductie van KPN Mine en het beschikbaar komen van nieuwe decoders van de kabelmaatschappijen wordt het eerste gebruik hiervan in 2007 verwacht. De weinige ervaringen in onder andere de UK lijken positief: het gebruik van de (inmiddels zeer bekende) rode knop heeft een vlucht genomen.



6 Wat betekenen de ontwikkelingen voor de kijkers/luisteraars?

Televisie en radio zijn belangrijke consumptiegoederen in de hedendaagse maatschappij. Figuur 18 laat zien dat de gemiddelde Nederlander dagelijks drie uur televisie kijkt en dat dit getal groeit.

Figuur 18: Ontwikkeling gemiddelde dagelijkse kijktijd televisie per Nederlander 2002 - 2005



Bron: Stichting SKO, 2006

In de voorgaande hoofdstukken is uitgebreid ingegaan op de ontwikkelingen rondom digitale televisie en radio. Kernpunten daarbij zijn verruiming en verbreding van het aanbod. De centrale vraag is hierbij: Krijgt de consument wat hij wil?

Deze vraag is om een aantal redenen relevant. Digitalisering zal alleen een succes worden als diensten kunnen worden aangeboden die voldoende toegevoegde waarde hebben. Daarnaast geeft deze vraag ook een indicatie van het huidige functioneren van de markt: het centrale kenmerk van een goed functionerende markt is namelijk dat voor alle vragers een passend product beschikbaar is, zodat het consumentenwelzijn (gemeten als consumentensurplus) kan worden gemaximaliseerd.

In dit hoofdstuk zullen we ingaan op drie aspecten die voor de kijkers/luisteraars van belang zijn, namelijk: het aanbod, de prijs en de overzichtelijkheid van het aanbod.

6.1 Aanbod

In deze paragraaf wordt ingegaan op de effecten van digitalisering op het aanbod dat beschikbaar is voor kijkers/luisteraars.

6.1.1 Aanbod groeit

In de hoofdstukken 3, 4 en 5 is ingegaan op het huidige digitale aanbod en op de te verwachten ontwikkelingen die digitalisering met zich meebrengt. Digitale signalen behoeven minder netwerkcapaciteit waardoor met dezelfde capaciteit meer kan worden doorgegeven. Op dit moment is dat al zichtbaar in het aanbod van de digitale pakketten. Deze pakketten bevatten veel meer zenders dan de analoge pakketten. Naast de toename van het aantal kanalen, betekent digitalisering voor de consument ook nieuwe functionaliteiten en toepassingen. Veel van deze functionaliteiten en toepassingen verkeren nog in een beginfase maar de ontwikkelingen lijken snel te gaan. In hoofdstuk 5 zijn de volgende voorbeelden genoemd: de elektronische programmagids (EPG) die meestal met digitale pakketten wordt meegeleverd, Video-on-Demand (VoD; het afspelen van video's en films op verzoek van de gebruiker), de opkomst van High Definition televisie (HDTV), in een decoder ingebouwde Personal Video Recorders en interactieve televisie. We kunnen derhalve concluderen dat de kijkers/luisteraars een groter aanbod tot hun beschikking krijgen door digitalisering.

6.1.2 Afzet van gebundelde diensten groeit

Naast het groeiende aanbod van het aantal zenders en diensten is waarneembaar dat producten en diensten meer en meer gebundeld worden aangeboden. Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven, is de huidige strategie van de meeste grote distributiebedrijven gericht op het aanbieden van bundels van producten en diensten.

Het aanbod van gebundelde media- en communicatiediensten vindt langzaam aftrek bij consumenten. In 2006 heeft OPTA⁵⁶ voor de tweede maal onderzoek laten doen naar de afname van bundels. De resultaten van het onderzoek laten een sterke stijging zien van het aantal huishoudens dat er bewust voor kiest om meerdere diensten bij één aanbieder af te nemen. In 2005 bedroeg dit percentage 24% ten opzichte van 13% een jaar eerder. Daarnaast valt op dat de twee meest verkochte bundels beide televisie (en radio) als component bevatten. Het onderzoek geeft ook inzicht in de relatieve aandelen van het aantal huishoudens dat een bundel koopt ten opzichte van alle huishoudens die deze diensten (al dan niet gebundeld) kopen.

Statistieken van EIM laten zien dat in 2005 een aanzienlijk deel van de huishoudens hun media- en communicatiediensten als bundel afneemt. Dit is te zien in de hiernavolgende tabel. Uit de vergelijking met de resultaten van de eerste meting in 2004 komt naar voren dat het aandeel van de gebundelde verkoop voor de twee bundels met televisie in 2005 meer dan verdubbeld is. Hiermee kan de groeiende afzet van bundels (inclusief televisie) worden geïllustreerd.

⁵⁶ EIM (2006), 'Consumentenonderzoek afname van gebundelde communicatieproducten in Nederland - 2e meting', 27 februari 2006, Zoetermeer.

Figuur 19: Overzicht afname gebundelde media- en communicatiediensten in 2005

	Samenstelling bundel	% huishoudens dat bundel koopt	% huishoudens dat diensten koopt	Marktaandeel bundel
1.	TV + breedband	7%	54%	13%
2.	TV + breedband + vast	6%	47%	13%
3.	Breedband + vast	5%	48%	10%
4.	Vast + mobiel	4%	70%	6%
5.	Breedband + vast + mobiel	2%	46%	4%

Bron: EIM (2006)

Op dit moment is de afname van bundels van media- en communicatiediensten echter niet zodanig dat gesproken kan worden van een separate relevante markt voor bundels in mededingingsrechtelijke zin.⁵⁷

6.1.3 Consument krijgt meer inspraak bij het samenstellen van het zenderpakket

Op dit moment heeft de programmaraad vanuit de Mediawet inspraak in de samenstelling van een minimaal door te geven pakket van 15 televisie- en 25 radiozenders (must-carry). In de afgelopen jaren zijn er een groot aantal geschillen tussen kabelmaatschappijen en de verschillende programmaraden geweest. Het Commissariaat van de Media beslecht deze geschillen.

Het kabinet heeft in reactie op het WRR-rapport "Focus op functies" aangegeven dat de verplichte consultatie van de programmaraden straks mag worden vervangen door een nieuw proces om na te gaan of het geboden zenderpakket aansluit op de wensen van gebruikers. Dit nieuwe proces (co-reguleringsmodel genoemd) bestaat uit drie onderdelen:

- Representatief marktonderzoek: consumenten kunnen hun voorkeuren aangeven met betrekking tot de samenstelling van het pakket van de vrij toegankelijke televisieprogramma's van de kabelexploitant (zowel analoog als digitaal). De resultaten van dat onderzoek worden openbaar gemaakt;
- De kabelexploitant legt het voorgenoemde pakket – gebaseerd op de uitkomsten van het marktonderzoek – voor aan een representatief klantenpanel voor een kwalitatieve toets. De kabelexploitant maakt op basis van de toets van het panel zijn uiteindelijke keuze en rapporteert dit samen met de uitkomsten van het marktonderzoek aan het Commissariaat voor de Media;
- Daarnaast geeft de kabelexploitant voorlichting aan zijn klanten over zijn aanbod van radio- en televisieprogramma's.

Voor de kabelexploitanten heeft dit voorstel, naast de geboden flexibiliteit, mogelijk nog een ander gevolg. Op dit moment heeft de programmaraad vanuit de Mediawet alleen inspraak op de samenstelling van het analoge pakket op basis van de definities in artikel 82i van de Mediawet. De invoering van het co-reguleringsmodel betekent dat consumenten ook inspraak krijgen in het must-carry deelpakket.

⁵⁷ OPTA heeft vastgesteld dat er nog geen sprake is van een zelfstandige markt voor het aanbieden van bundels.

6.1.4 Niet iedereen wil meer en mooiere televisie en radio

Een mogelijk gevolg van de digitalisering is dat het aanbod voor bepaalde groepen consumenten (met name die geen behoefte hebben aan de extra functionaliteit en kwaliteit van digitale televisie en radio) zou kunnen afnemen. Gegeven het huidige aanbod en de korte termijn ontwikkelingen lijkt er echter geen basis voor zorgen hieromtrent. Alle marktpartijen hebben 'aan de onderkant' van het aanbod proposities die een gunstige prijs/kwaliteit verhouding kennen. Eventuele wijzigingen in de pakketten (van analoge dan wel laaggeprijsde digitale pakket naar hoger geprijsde pakketten) lijken zich te zullen beperken tot de minder populaire kanalen.

Daarnaast worden de publieke- en regionale zenders sinds december 2006 ongecodeerd via digitale ethertransmissie verspreid. Dit betekent dat voor deze zenders geen abonnement is vereist en dat kan worden volstaan met een relatief simpele ontvanger (set-top box) zonder decodeerfunctionaliteit (Conditional Access Module).

Ondanks de verschillende kenmerken van de infrastructures (aanschafprijs, beeldkwaliteit, etcetera) lijkt er onder druk van deze concurrentie posities op korte en middellange termijn geen verandering in de situatie te komen.

6.2 Tarieven

Één van de belangrijkste aspecten voor kijkers/luisteraars ten aanzien van digitalisering is de prijs die ze hiervoor moeten betalen. De prijs van de diensten bepaalt in belangrijke mate de vraag vanuit de kijkers/luisteraars. Zoals eerder in dit rapport beschreven leidt digitalisering tot een groter aanbod van pakketten naast het standaardpakket. Aangezien het standaardpakket vooralsnog de meest bekeken zenders bevat is vooral de prijs van dat pakket van de diverse aanbieders voor de consument van belang. Consumenten zullen immers niet snel afzien van het standaard televisiepakket.

Aangezien consumenten van oudsher over het algemeen geen extra zenderpakketten afnemen, zullen aanbieders hiervan genoodzaakt zijn deze pakketten tegen een gunstig tarief in de markt te zetten. De hoogte van de tarieven voor deze pakketten is op dit moment dan ook (nog) van een ondergeschikt belang.

In de afgelopen periode is er in de Tweede Kamer veelvuldig gesproken over de hoogte van de tarieven voor doorgifte van pakketten van radio- en televisiezenders. Daarnaast hebben ook de NMa en OPTA – ieder vanuit hun specifieke positie – gekeken naar de vraag of de kabeltarieven moesten worden gereguleerd.

In september 2005 heeft de NMa de resultaten gepubliceerd van haar onderzoek naar de vraag of UPC en Casema misbruik maakten van hun marktmacht door het in rekening brengen van excessieve tarieven voor het (analoge) standaardpakket. De NMa concludeerde toen dat er geen sprake was van een duurzame disproportie tussen de kosten en de werkelijk gevraagde prijs zodat er geen sprake is van tarieven die excessief zijn in de zin van artikel 24 van de Mededingingswet. Een belangrijk element in deze zaak was de beoordeling van de dreiging van toetreding en de vraag of eventuele overwinsten door de concurrentie van nieuwe partijen op termijn zouden worden afgeroomd. De NMa concludeerde dat het door de dynamiek in de markt aannemelijk was dat de toekomstige rendementen van UPC en Casema niet excessief zouden zijn dan wel blijven.

Als onderdeel van de marktanalyse heeft OPTA onderzoek gedaan naar de vraag of tariefregulering een proportionele remedie is voor de aanmerkelijke marktmacht van de grote vijf kabelmaatschappijen. De keuze van OPTA om tariefregulering op te leggen is onderwerp geweest van een discussie met de Europese Commissie, die alle marktanalyses van de nationale toezichthouders moet goedkeuren (de zogenaamde artikel 7 procedure). Ook in deze discussie stond de vraag centraal of er sprake is van voldoende prijsdruk door nieuwe toetreders en de vraag of prijsregulering toetreding juist niet minder aantrekkelijk zou maken.

OPTA en de Europese Commissie hebben uiteindelijk een compromis bereikt, dat voorkwam dat de Europese Commissie een veto zou uitspreken over het (voorgenomen) besluit van OPTA. OPTA heeft haar voorgenomen besluit doorgevoerd zonder de verplichting tot tariefregulering. Dit besluit heeft, in afwijking van de gebruikelijke reguleringsperiode van drie jaar, een looptijd van één jaar. In aanvulling op deze verplichtingen hebben UPC, Essent en Casema in een afspraak die is gemaakt met OPTA en de Europese Commissie toegezegd om hun eindgebruikerstarieven in 2006 maximaal eenmalig te verhogen met het consumentenprijsindexcijfer (CPI).

Naast toezicht en nieuwe toetreders leidt de toename in gebundeld aanbod van TV, internet en telefonie diensten (ook) tot een prijsdruk op de consumentenprijzen. Zo kost het aanbod van KPN Digitenne gebundeld met internet of telefonie slechts € 7,95 bij een ongebundelde prijs van € 13,95. TV van Tele2 kan zelfs alleen maar binnen een bundel worden aangeschaft en kost dan € 7,95 (16 TV + 24 radio kanalen) of € 14,95 (volledig aanbod).

Uit bovenstaande kan worden geconcludeerd dat er actief toezicht is op de consumentenprijzen van televisie en radio (via de kabel) en dat nieuwe toetreders zorgen voor prijsdruk op de huidige tarieven.

6.3 Overzichtelijkheid van het aanbod

Digitalisering kan enkel een succes worden wanneer consumenten participeren in de nieuwe ontwikkelingen. Het is daarom van belang dat consumenten goed worden geïnformeerd over het veranderende aanbod. Immers, indien consumenten een gebrek aan overzicht over de snel groeiende hardware en dienstencombinaties hebben, kan dit resulteren in terughoudendheid bij de consumenten om te participeren in nieuwe ontwikkelingen.

Door de toename van het aanbod is sprake van een vermindering van de overzichtelijkheid voor de consument van het aanbod. Dit wordt veroorzaakt door de groei van het aanbod. Naast het traditionele analoge RTV-pakket spelen nieuwe diensten, infrastructuren en bundels van diensten een toenemende rol. Ondanks dat we een versnelling waarnemen van het aantal consumenten dat een digitaal pakket afneemt, zijn er voldoende signalen om te concluderen dat de transparantie voor de consument kan worden verbeterd. Met name de al eerder genoemde toename van gebundelde verkoop van diensten leidt indirect ook tot een vermindering van de overzichtelijkheid van het aanbod van omroepdiensten. Ondanks de vele voordelen (en meestal lagere prijs) van een bundel, is de variatie aan aanbieders en proposities niet voor alle consumenten transparant.



7 Trends en ontwikkelingen in gebruik digitale media

In de voorgaande hoofdstukken is een beeld gegeven van de markt voor de distributie van omroepdiensten en de belangrijkste ontwikkelingen op de korte termijn. De lange termijn laat zich lastig voorspellen. Technologie verandert snel en leidt daarmee ook op korte termijn nieuwe netwerken en diensten. De personal computer bestaat (pas) 25 jaar en vijf jaar geleden hadden minder dan 600.000 huishoudens breedband internettoegang (circa 10% van de huishoudens).⁵⁸

Een accuraat beeld van hoe de wereld er over vijf of tien jaar uitziet is niet te geven. Wel zijn er enkele trends te herkennen die de ontwikkeling van het gebruik van televisie en radio in de komende jaren zullen stuwen. Deze trends worden in de volgende vier paragrafen beschreven.

Figuur 20: Overzicht trends in gebruik digitale media



Bron: PricewaterhouseCoopers

7.1 Mediaconsumptie wordt "intensiever"

Met de overgang van analoge naar digitale techniek neemt niet alleen de kwaliteit van beeld en geluid aanzienlijk toe, ook wordt een veel efficiënter gebruik van infrastructures mogelijk. Door de toepassing van nieuwe digitale technieken kan de capaciteit van netwerken worden verhoogd. Een bekend voorbeeld voor kabelnetwerken is dat één analoog kanaal evenveel bandbreedte gebruikt als zes digitale kanalen. Het verminderen van schaarste aan doorgiftruimte – zoals die bijvoorbeeld bij de ether en analoge kabel bestond – maakt de weg vrij voor een ruimer aanbod van kanalen en diensten.

Wij verwachten dat deze nieuwe diensten voor een groot deel gericht zullen zijn op het meer actief gebruiken van televisie en content. Nieuwe diensten zoals de EPG, delay-TV en VoD bieden nieuwe mogelijkheden om 'bewuster' televisie te kijken. Daarnaast zal de introductie van interactieve televisie een groot verschil maken en de beleving van consumenten van televisie doen veranderen. Hierbij denken wij bijvoorbeeld aan de mogelijkheid om keuzes te maken in de loop van programma's en films.

58 Nationale Telecom Monitor, juli 2001.

Een andere bron van ‘intensiever’ televisie is de opkomst van content die door gebruikers zelf wordt gemaakt en verspreid. Inmiddels is een groot aantal sites actief (bijvoorbeeld Youtube, Shoobidoo) en heeft Essent Kabelcom een mengvorm tussen internet en televisie geïntroduceerd (Zizone), gebaseerd op het Amerikaanse voorbeeld van Current TV. Hierbij kunnen gebruikers op een internetsite films plaatsen, bekijken en beoordelen. De beste films worden vervolgens op een speciaal televisiekanaal vertoond.

Wij verwachten dat het aandeel actief kijken (“lean forward”) zal groeien: er zal meer uitgesteld, meer on-demand en meer geïndividualiseerd worden gekeken. Deze ontwikkelingen op het gebied van actiever en bewuster televisie kijken worden in het bijzonder gedreven door twee elementen:

- Het groeiende aanbod van content;
- Lagere consumptie van lineaire televisie door met name jongeren.

7.1.1 Groeiende aanbod van content

Digitalisering van infrastructuur voor de distributie van omroepdiensten leidt op dit moment al tot een stijging van het aantal aangeboden kanalen (zie ook figuur 13). De introductie van themakanalen zal nog meer (specifieke) content brengen. Hoewel nog steeds 76% van de tijd wordt besteed aan de 10 meest bekeken Nederlandse TV kanalen, zal de kijktijd per kanaal op termijn verminderen door de toename van het aantal kanalen.⁵⁹

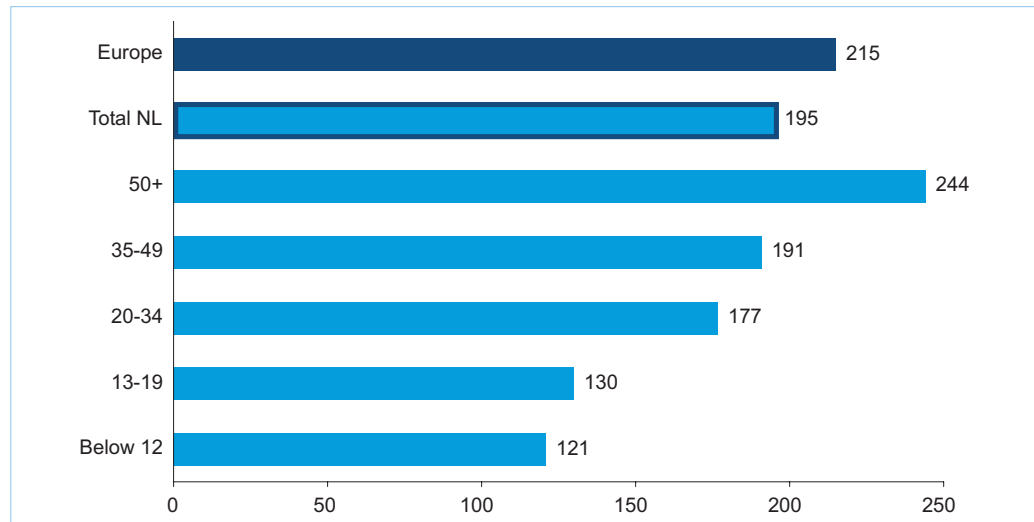
Nieuwe diensten zoals de EPG – gekoppeld aan een PVR – stellen consumenten in staat de hoeveelheid content te filteren en te selecteren. Deze diensten combineren zoekfuncties en zelfs voorkeursfuncties – zoals bekend van Amazon – om gebruikers op overzichtelijke en persoonlijke wijze te begeleiden bij het vinden van relevante content.

7.1.2 Lagere consumptie van televisie door jongeren

Naast de ontwikkelingen binnen televisie zien wij verschuiving in de consumptie van televisie naar andere media. Dat wordt veroorzaakt door de vergrijzing van het kijkerspubliek en doordat jongeren media anders gebruiken. Figuur 21 laat zien dat ouderen (50+) per dag bijna twee maal zoveel televisie kijken als jongeren in de leeftijdscategorie 13 tot en met 19 jaar.

59 TNO (2006b), ‘Reclame 2.0, De toekomst van reclame in een digitaal televisielandschap’, rapportnr. 33979, p.31.

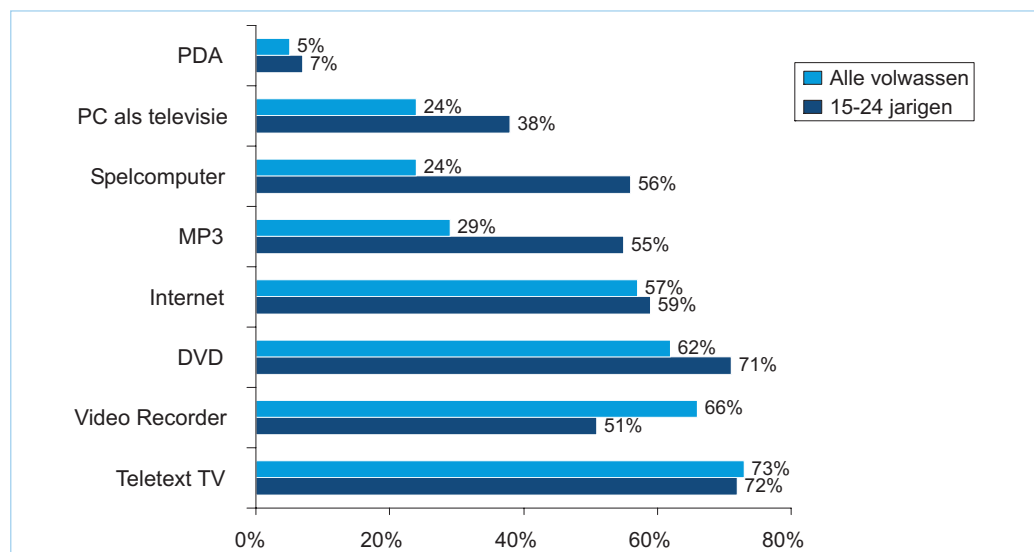
Figuur 21: Kijktijd voor verschillende leeftijdsgroepen 2004-2005



Bron: SPOT Televisierapport (2005)

Jongeren gaan steeds minder televisie kijken en adopteren sneller nieuwe technologie en toepassingen.⁶⁰ Met name internet en gaming spelen een belangrijke rol voor de jongere generatie.⁶¹ Deze trend laat zich goed illustreren aan de hand van onderzoek van OFCOM, de Engelse toezichthouder voor de communicatiemarkten.⁶²

Figuur 22: Gebruik van randapparatuur door verschillende leeftijdsgroepen



Bron: OFCOM, 2006

Om deze trend tegen te gaan voorzien wij dat televisie – zeker op de langere termijn – door toevoeging van interactiviteit en integratie met internet steeds aantrekkelijker wordt voor gamende en internettende jongeren (en ouderen).

60 Bijvoet, C.C. en J. de Bruin (2005), 'Sectorstudie Televisie', Economisch Bureau ING, Amsterdam.

61 Dialogic (2005), 'Schakelen we om? Verwachte ontwikkeling van alternatieve kanalen voor televisieverspreiding in 2006-2008, Quick scan', Utrecht.

62 OFCOM (2006), 'The Telecommunications Market 2006', Londen.

7.2 Content wordt steeds persoonlijker: naar 16 miljoen kanalen

Apparatuur zoals de persoonlijke videorecorder (PVR) en diensten als Video-on-Demand maakt dat consumenten steeds meer mogelijkheden hebben om losse programma's te zien. Wij verwachten dat dit er toe leidt dat consumenten op basis van zulke losse brokken content hun eigen "kanaal" kunnen samenstellen. Herman Bruins Slot, voorzitter van de Publieke Omroep, sprak in dit kader van de groei naar "16 miljoen kanalen".⁶³

De gevolgen voor het aanbod van omroepproducten en -diensten zijn zichtbaar. Er komt meer, meer diverse en gepersonaliseerde content beschikbaar. Voorbeeld van een initiatief dat dit mogelijk maakt is onder meer de BBC die werkt aan een manier om haar archief van beeldmateriaal online beschikbaar te maken. In reactie op het veranderende kijkgedrag zullen televisie- en radiodiensten via meerdere media en geïntegreerd met internet en interactieve diensten worden aangeboden (crossmediaal). Ook zal de scheidslijn tussen diensten, functies en verschillende soorten inhoud minder scherp worden, voorbeelden hiervan zijn infotainment, docutainment en polimericals.

7.3 Televisie en internet versmelten

Televisie en internet versmelten in het digitale huis van de toekomst. Vroeger waren ze duidelijk gescheiden omdat de signalen over verschillende infrastructuren binnenkwamen. Het "versmelten" van deze infrastructuren leidt ook op termijn tot versmelting van de apparatuur in het huis en zal ook leiden tot een ander kijkgedrag van de consument, waarbij het gebruik van internet en broadcasting met elkaar versmelten. De huidige ontwikkelingen rondom de personal computer als media center van het huishouden (Windows Media Center, Apple Front Row) zullen doorzetten. Het toenemende gebruik van draadloze netwerken maakt het mogelijk om content vanaf een centrale ingang (en server) door het hele huis heen te verspreiden. Een goed voorbeeld op het gebied van audio van een apparaat dat internet en computer naar de huiskamer brengt, is de Squeezebox. Het apparaat is in staat de muziek op de harde schijf van een computer met een draadloze verbinding door te sturen naar boxen en heeft via het internet toegang tot een groot aantal muziekstations en online muziekdatabanken (Pandora, Rhapsody). HP heeft met zijn SmartTV eenzelfde concept gelanceerd voor televisie.

Een essentiële voorwaarde voor een grotere rol van het internet bij het kijken naar losse content is een adequate zoekmachine. Google Video is een goed voorbeeld van een partij die zich ten doel stelt alle content ter wereld te ontsluiten, maar dat geldt ook voor partijen als YouTube.com en Shoobidoo.com. Over een aantal jaren kijken we naar het "Scherm" voor alle bewegende beelden.

63 Vecai (2006a), 'Koning Kijker', Den Haag.

7.4 Veel gaande rondom digitalisering van radio

De politieke discussie rondom de digitalisering van radio is gepaard gegaan met een aantal brieven aan de Tweede Kamer van de Minister van Economische Zaken. In de brief van 31 maart 2005⁶⁴ zijn ten aanzien van digitale radio de volgende beleidsdoelstellingen geformuleerd:

- Bevorderen van belangen van consumenten door de verscheidenheid van het aanbod aan programma's en diensten te vergroten;
- Ontwikkelen en bewerkstelligen van innovatie door nieuwe radiodiensten en innovatieve vormen van datadiensten;
- Bevorderen van de continuïteit van radio en van duurzame concurrentie in de gehele radiomarkt;
- Verminderen van de schaarste aan omroepfrequenties door frequenties efficiënter te gebruiken.

Recentelijk heeft de Minister van Economische Zaken in reactie op een aantal ontwikkelingen in de markt een tweetal beleidswijzigingen aangekondigd.⁶⁵ Allereerst worden door een wijziging van het Nationaal Frequentieplan innovatieve omroep toepassingen binnen de voor TDAB bestemde frequentieband mogelijk gemaakt.⁶⁶ En ten tweede zullen de frequenties niet via een vergelijkende toets maar via een veiling worden verdeeld. De belangrijkste ontwikkelingen die hiertoe aanleiding hebben gegeven zijn:

- De uitkomsten van de internationale frequentieonderhandelingen zijn bekend. Nederland heeft zowel drie landelijke kavels verkregen die in internationaal verband bestemd zijn voor TDAB⁶⁷ (multimediaal gebruik) als rechten voor een landelijk kavel dat naar keuze voor verschillende standaarden kan worden bestemd.⁶⁸ De TDAB-vergunningverlening in Nederland was eerder, na een aantal kamervragen, in afwachting van de resultaten van de internationale frequentieonderhandelingen (RCC06) uitgesteld.
- Nieuwe toepassingen worden mogelijk door technische ontwikkelingen van de TDAB-standaard. TDAB is uitgegroeid tot een digitale multimediatechnologie. Daarmee is de standaard geschikt voor méér dan alleen radio. Hiermee concurreert de standaard met andere digitale omroepstandaarden dan met de analoge FM (zoals DVB). In het beleidsvoornemen van maart 2005, maar ook in verdere beleidsvorming en communicatie was TDAB steeds gepositioneerd als hét digitale radioplatform en daarmee als de enige opvolger van de analoge FM. Deze positie van TDAB is niet langer houdbaar. Redenen hiervoor zijn onder andere dat vóór 2011, het tijdstip waarop de huidige FM-vergunningen aflopen, niet kan worden verwacht dat digitale radio via TDAB voldoende bereik zal hebben om de radiofunctie van de FM over te nemen en dat inmiddels in internationaal verband is begonnen met het ontwikkelen van een nieuwe standaard waarmee de FM-band digitaal kan worden (DRM+ of DRM120) gebruikt.
- In april 2006 hebben vier partijen een vergunning aangevraagd. Er is dus belangstelling voor de frequenties.

64 Ministerie van Economische Zaken (2005b), 'Digitale radio', Brief van minister L.J. Brinkhorst aan de Tweede Kamer, kenmerk TP/OT/5018326, 31 maart 2005, Den Haag.

65 Ministerie van Economische Zaken (2006e), 'Vergunningverlening TDAB/digitale radio', Brief van Minister J.G. Wijn aan de Tweede Kamer, kenmerk ET/IT/6108180, 15 december 2006, Den Haag.

66 Voorheen moest minimaal 80% van de frequentieruimte worden gebruikt voor radiotoepassingen.

67 Deze frequentieruimte is in internationaal verband bestemd voor de TDAB-standaard en kan onder voorwaarden technologie-neutraal worden uitgegeven.

68 Ministerie van Economische Zaken (2006d), 'Resultaten van de Regionale Radiocommunicatie Conferentie 2006 (RRC 2006)', Brief van Minister L.J. Brinkhorst aan de Tweede Kamer, kenmerk ET/IT/6047321, 29 juni 2006, Den Haag.



8 De rol van de overheid

In het eerste deel van dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de algemene vraag wanneer een overheid in beginsel zal willen ingrijpen in markten en wanneer niet. Vervolgens wordt ingegaan op de diverse niveaus waarop de overheid kan ingrijpen. Deze niveaus worden daarna uitgewerkt door ze te relateren aan digitalisering en de rol van de overheid ten aanzien hiervan. De specifieke aandachtspunten die op de verschillende niveaus spelen, worden in het volgende hoofdstuk toegelicht.

8.1 Waar ligt de rol voor de overheid op het gebied van digitalisering?

Één van de vragen die bij deze studie moet worden beantwoord is: Welke rol is weggelegd voor de overheid op het gebied van digitalisering?

8.1.1 Algemene inzichten over wanneer overheidsingrijpen is gewenst

Overheidsingrijpen in de private sector is een gevoelig onderwerp en behoeft een zorgvuldige afweging en onderbouwing. Overheidsingrijpen als waarborg voor het publieke belang kan gewenst zijn wanneer een markt zich niet kan ontwikkelen en marktmechanismen falen. Zulke situaties doen zich bijvoorbeeld voor wanneer sprake is van:

- 1 collectieve goederen;
 - 2 misbruik van aanmerkelijke marktmacht / economische machtspositie;
 - 3 asymmetrische informatie die sommige marktpartijen onevenredig bevoordeelt;
 - 4 externe effecten (bijvoorbeeld: pluriformiteit en brede beschikbaarheid).
-
- 1 Bij collectieve goederen (of publieke goederen) is er sprake van goederen die niet via de markt (kunnen) worden verhandeld en waar marktmechanismen dus per definitie niet functioneren. Dit is bijvoorbeeld het geval bij publieke goederen en diensten die in principe voor iedereen in de samenleving nuttig zijn of kunnen zijn en waarbij, wanneer ze eenmaal geproduceerd zijn, niemand van het gebruik kan worden uitgesloten.
 - 2 Wanneer een onderneming beschikt over aanmerkelijke marktmacht, kan deze onderneming haar producten onredelijk veel hoger dan het marginale kostenniveau prijzen. Dit kan onwenselijk worden geacht vanwege het collectieve maatschappelijke belang. Bovendien kan in zulke situaties de kwaliteit achterblijven of kan de prikkel om te innoveren afwezig zijn.
 - 3 In het geval van substantiële asymmetrische informatie kan een partij eenzijdig prijzen en andere ruilvoorwaarden op een ongewenste en onevenredige manier beïnvloeden.
 - 4 Bij externe effecten worden bijvoorbeeld gevolgen van een transactie gedragen door derde partijen die niet in de ruil betrokken zijn, hetgeen ook in belangrijke mate een goede werking van de markt kan verstoren.

Wanneer het marktmechanisme niet (voldoende) werkt, kan in sommige gevallen via overheidsingrijpen een betere uitkomst worden bereikt. Het falen van de markt is op zichzelf, los van de toepassing van het generieke mededingingsrecht, nog geen reden voor overheidsoptreden. Of de overheid verder of anderszins inspringt is uiteindelijk een kwestie van politieke keuzebepaling. Voor wat betreft de elektronische communicatiesector – waaronder ook digitale omroepnetwerken vallen – en de omroepdiensten, is die keuze eerder

(ook op Europees niveau) gemaakt. De uitwerking daarvan is neergelegd in Europese richtlijnen die zijn geïmplementeerd in de Telecommunicatiewet en de Mediawet. Beide (Europese) reguleringkaders worden op dit moment bediscussieerd (zie ook Bijlage B: Overheid en regelgevend kader rondom omroep).

Daarnaast is het bij de afweging of overheidsingrijpen gewenst is, van belang om rekening te houden met mogelijk falen van overheidsingrijpen. Overheidsinterventie (regulering of aanbod- of vraagstimulering) faalt of wanneer het gewenste beleidsresultaat uiteindelijk niet bereikt wordt of wanneer de kosten in institutionele en economische zin veel hoger blijken te zijn dan de baten die de overheidsinterventie oplevert. In zekere zin is dan sprake van overheidsfalen: overheidsinterventie leidt niet tot efficiënte uitkomsten. In een recent artikel in het ESB wordt aangegeven dat bijvoorbeeld prijsregulering op de lange termijn mogelijke negatieve effecten heeft en dat overheidsingrijpen zorgvuldig moet worden afgewogen.⁶⁹

Vormen van overheidsfalen kunnen voortkomen uit conflicterende doelstellingen, informatieasymmetrie of lobby. Verder kan in het geval van ondernemingen in overheidshanden bijvoorbeeld winstmaximalisatie op gespannen voet staan met belangen van andere belanghebbenden zoals consumenten of werknemers. Daarnaast is er voor het beantwoorden van de vraag hoe de maatschappelijk gewenste uitkomst er in de praktijk uitziet, veel informatie nodig, zoals informatie over kostenfuncties van de te reguleren ondernemingen. Op dit punt heeft de overheid ten opzichte van de private sector een informatieachterstand. Ten slotte zullen in marktsituaties waarin de overheid als producent of als toezichthouder een belangrijke rol vervult, verschillende marktpartijen een deel van hun tijd en geld niet besteden aan de productie van goederen, maar aan het beïnvloeden van de besluitvorming van de overheid.

Ten aanzien van marktordening en de rol van de overheid concludeert de Commissie Marktordening in haar eindrapportage “Marktordening in relatie tot economische sectoren”⁷⁰ dat het nodig is dat de overheid een pas op de plaats maakt in plaats van op ieder incident te reageren met nieuwe regels. Hier wordt in de vorm van een beslisboom middels acht vragen bekeken wanneer interventie door de overheid nodig is. De acht vragen die in deze beslisboom worden genoemd zijn:

- Is er sprake van een publiek belang?
- Waarom wegen private partijen die belangen niet mee, en helpt publieke dwang daartegen?
- Is wetgeving voldoende of zijn permanente interventiebevoegdheden nodig?
- Is civiel recht voldoende om private partijen het probleem zelf te laten oplossen?
- Volstaat algemeen werkend bestuursrecht of zijn specifieke regels nodig?
- Zijn politieke interventiebevoegdheden in de dagelijkse uitvoering nodig of kan de taak op meer afstand worden geplaatst?
- Wat is het laagst mogelijke bestuursniveau waarop de publieke belangen kunnen worden behartigd?

Bij de beoordeling van de vraag of overheidsingrijpen gewenst is bij marktfalen, zoeken wij aansluiting bij bovengenoemde gedachtelijn.

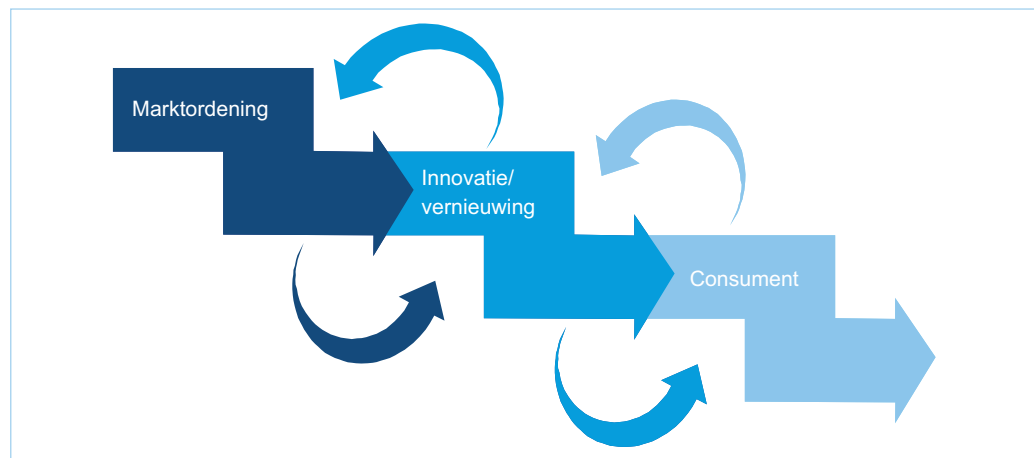
69 De Valois Turk (2006), ‘Wat levert kabelregulering per saldo op?’, ESB, januari 2006.

70 Commissie Marktordening in relatie tot economische sectoren (2005), ‘Overheid en markt: van goede intenties naar goede interventies’, Programma andere overheid, Den Haag.

8.1.2 Er zijn verschillende niveaus waarop de overheid in kan grijpen

Indien overheidsingrijpen is gewenst, komt de vraag naar voren op welk niveau de overheid moet ingrijpen. PwC onderscheidt drie niveaus die voor de overheid van belang zijn en waarop zij in kan grijpen: marktordening, innovatie/vernieuwing en consument. Zoals in onderstaande figuur is weergegeven hebben deze drie niveaus invloed op elkaar; een optimale marktordening bevordert in het algemeen innovatie/vernieuwing wat een optimalisering van het aanbod voor de consument mogelijk maakt. Een niet optimaal aanbod voor de consument kan komen doordat het niveau van innovatie/vernieuwing niet optimaal is wat weer veroorzaakt kan worden door een verstoring van de marktordening.

Figuur 23: Niveaus op het gebied van ingrijpen door de overheid



Bron: PwC

Indien overheidsingrijpen wenselijk is, dient een overheid – in verband met de onderlinge samenhang van deze niveaus – altijd na te gaan op welk niveau zij moet ingrijpen in de markt en wat voor gevolgen dat mogelijk kan hebben op een ander niveau in de markt. In de volgende paragrafen zullen we ingaan op de drie verschillende niveaus met daaraan gekoppeld de huidige situatie rondom digitalisering.

8.1.3 Terugkoppeling marktpartijen over rol van de overheid

Tijdens de interviews is de rol van de overheid rondom digitale televisie en radio als één van de centrale vragen aan de orde gekomen. De mening van veel betrokken partijen is dat men graag een passieve rol ziet voor de overheid rondom de ontwikkeling van digitale omroep (alleen daar ingrijpen waar het aantoonbaar misgaat). Daarentegen pleiten de dienstenaanbieders die afhankelijk zijn van regulering, juist voor continuering of zelfs uitbreiding daarvan.

8.2 Digitalisering en de rol van overheid op het gebied van marktordening

8.2.1 Overheid moet zorgen voor een level playing field

De centrale rol van de overheid op het gebied van marktordening is zorgen dat voor marktpartijen een level playing field bestaat. Hiervoor zijn de NMa en OPTA in het leven geroepen. De NMa kijkt enerzijds ex post, door middel van het kartelverbod en het verbod op misbruik van een economische machtspositie, of er een verstoring heeft plaatsgevonden en anderzijds kijkt ze bij het fusietoezicht ex ante of er geen sprake is van een verstoring door het ontstaan of versterken van economische machtsposities. De rol van OPTA is daaraan gelieerd, door middel van regulering probeert OPTA de marktordening op het gebied van telecommunicatie en post zo optimaal mogelijk in te richten.

Kort gezegd komt het erop neer dat door het toezicht van de NMa en OPTA wordt getracht te voorkomen dat verstoringen op het gebied van marktwerking ontstaan. Dergelijke verstoringen kunnen innovatie in de weg staan (zie paragraaf 8.1.2) en daarmee de prijs/kwaliteit verhouding van het aanbod voor de consument negatief beïnvloeden. Het is voor de overheid dan ook van belang om altijd na te gaan of er geen verstoring van marktwerking aan een bepaald signaal ten grondslag ligt.

Bij de toepassing van het huidige Europese en nationale reguleringskader voor de elektronische communicatiesector zijn er enkele punten die nadere aandacht verdienen. Dit is ook van belang omdat het reguleringskader op dit moment wordt herzien. Deze aandachtspunten zijn niet zozeer het gevolg van het gekozen systeem waarbinnen de toezichthouder zelf markten afbakent, vaststelt of er sprake is van aanmerkelijke marktmacht en passende verplichtingen oplegt. De aandachtspunten doen zich veeleer voor bij de toepassing. Zo wordt de met het systeem beoogde flexibiliteit door de op Europees niveau gedefinieerde markten waarvan slechts met moeite kan worden afgeweken voor een belangrijk deel weer teniet gedaan. Verder bestaat er op dit moment een spanningsveld tussen enerzijds de lange doorlooptijd van de marktanalyses door OPTA die zeker bij de snelle ontwikkelingen met betrekking tot digitalisering maken dat OPTA vrijwel steeds achter de feiten aanloopt.⁷¹ Dit leidt tot grote onzekerheid omtrent de inhoud van de regulering waardoor investeringen door marktpartijen kunnen stagneren. Anderzijds rijst de vraag of de reguleringshorizon van maximaal 3 jaar niet te kort is. Investeerders willen immers al snel 10 jaar vooruit kijken. Zijn daarnaast de mogelijk op te leggen remedies niet te beperkt? Als er een risico is dat OPTA bij de toepassing van het huidige regelgevend kader niet tot bevredigende oplossingen kan komen, dan zal door de wetgevers op Europees en nationaal niveau actie moeten worden ondernomen.

8.2.2 Digitalisering leidt tot bundeling van diensten

Digitalisering van elektronische communicatienetwerken heeft als belangrijk gevolg dat netwerken verschillende soorten verkeer kunnen geleiden op hun netwerken (spraak, data en beeld). Dit maakt mogelijk dat netwerken die van oudsher slechts één soort verkeer konden vervoeren, nu meerdere soorten verkeer kunnen vervoeren en daarmee meerdere diensten via hetzelfde netwerk kunnen aanbieden. Digitalisering is daarmee de drijvende kracht van het groeiende aanbod van bundels van producten door (van oudsher) kabel- en

⁷¹ Hierbij dient te worden opgemerkt dat OPTA verwacht dat de tweede ronde marktanalyses een kortere doorlooptijd zullen kennen.

telefonie maatschappijen. Dit heeft gevolgen voor marktordening. In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag of dit een verandering van de rol van de overheid moet betekenen.

Op dit moment is er een trend waarneembaar dat de verschillende aanbieders door het aanbieden van gunstig geprijsde bundels van producten nieuwe consumenten voor zich proberen te winnen en proberen te voorkomen dat de bestaande consumenten overstappen naar andere aanbieders.

Figuur 19 bevat cijfers uit marktonderzoek van EIM, die laten zien dat televisie een component is van de twee meest verkochte bundels en dat een significant deel van de huishoudens deze diensten ook als bundel inkoopt. De vergelijking van de uitkomsten voor deze twee pakketten in 2005 ten opzichte van 2004 laat een verdubbeling zien van het percentage huishoudens dat deze bundels van diensten afneemt (marktaandeel bundel).

Voor de losse diensten die deel uitmaken van de bundels geldt dat er meerdere aanbieders zijn. Hierbij geldt dat de verhoudingen op de markt voor de losse diensten wezenlijk anders kunnen zijn dan de verhoudingen op de markt voor de bundel. OPTA heeft in haar marktanalyse van de breedbandmarkt aangegeven dat deze markt concurrerend is. Tegelijkertijd geldt dat er een veel kleiner aantal aanbieders is voor de bundel van televisie plus breedband (plus vaste telefonie).

Door de diensten die de klant traditioneel van zijn aanbieder afneemt te bundelen met diensten op aanpalende markten en deze bundel tegen kleine meerkosten aan de klant aan te bieden, versterkt de aanbieder zijn relatie met deze klant en hevelt hij deze klantrelatie over naar aanpalende markten.

Deze trend van toenemend aanbod en verkoop van bundels van producten heeft voorlopig nog niet geleid tot een aparte relevante markt voor multi-playpakketten in Nederland, zo concludeerden zowel de Europese Commissie als OPTA recentelijk.⁷² Bij toekomstige toetsing blijft de kern steeds hoe de consument reageert op een geringe duurzame prijsstijging van de bundel. Indien de consument zal overstappen op een combinatie van de losse diensten uit de bundel, al dan niet bij verschillende aanbieders, kan worden geconcludeerd dat bundels en losse diensten tot dezelfde relevante markt behoren. Wanneer de consument de prijsstijging van de bundel accepteert, kan er sprake zijn van een aparte relevante markt voor de bundel.

Met de trend van het aanbieden van bundels van producten is het voor de overheid van groot belang zich te realiseren dat eventuele acties op de markten voor de individuele diensten ook gevolgen hebben voor de aanbieding van gebundelde media- en communicatiediensten. De aandachtsgebieden ten aanzien van de rol van de overheid op het gebied van marktordening zullen in het volgende hoofdstuk aan bod komen.

⁷² Recentelijk is dit door de NMa ook in het midden gelaten in zaak 5796 (Cinven – Warburg Pincus – Essent).

8.3 Digitalisering en de rol van overheid op het gebied van innovatie/vernieuwing

8.3.1 Competitie en innovatie: omgekeerde U-curve

In een recente publicatie toont een groep economen onder leiding van Philippe Aghion aan dat het verband tussen competitie en innovatie de vorm heeft van een omgekeerde u-curve.⁷³ Met andere woorden: enerzijds geeft weinig concurrentie onvoldoende prikkels (en noodzaak) om te innoveren om daarmee de concurrentie te verslaan ('je maakt al een prima marge') en betere marges te behalen en anderzijds weegt in een situatie met veel concurrentie de verwachte extra winst van innovatie niet op tegen de kosten ('door concurrentie kan investering niet worden terugverdiend').

Deze publicatie werpt licht op de verschillende standpunten binnen de economie over de verhouding tussen competitie en innovatie, waar de theorie een negatief effect voorspelt en voorgaande studies een positief (lineair) effect vinden tussen competitie en innovatie.

Dit verband introduceert een dilemma in de beoordeling van concurrentie. Immers, concurrentie is een doel om welvaart te maximaliseren en dit kan gebeuren door lagere prijzen (statische efficiëntie) en de introductie van nieuwe producten en diensten (dynamische efficiëntie).

Wanneer wordt teruggekeken naar de ontwikkeling van prijzen en nieuwe diensten voor de markt voor vaste telefonie en breedband, valt duidelijk te zien dat een groot deel van deze ontwikkelingen door nieuwe toetreders zijn geïnitieerd en door KPN en de kabelbedrijven (de incumbents) zijn gevolgd. Als voorbeelden van dergelijke nieuwkomers zijn te noemen: Zonnet die een eigen internetaanbod in de markt heeft gezet, de alternatieve telefonieaanbieders die de prijsconcurrentie op de zakelijke markt hebben ontketend, de DSL aanbieders die voor de hoge breedband penetratie in de Nederlandse markt hebben gezorgd, de CPS aanbieders die voor de prijsconcurrentie op de consumentenmarkt hebben gezorgd en Versatel die als eerste met een multi-playaanbod van internet, telefonie en televisie is gekomen.

8.3.2 Marktordening en innovatie: De investeringsladder

Één van de doelstellingen van de overheid op het gebied van marktordening is om op (telecommunicatie)markten bestendige concurrentie tussen aanbieders (met eigen infrastructuur) te bewerkstelligen. Om dit te bereiken wordt regulering van telecommunicatie(diensten) dikwijls zo ingericht dat nieuwe toetreders zonder eigen netwerk kunnen toetreden tot een markt en door de tijd heen worden geprikkeld om in hun eigen infrastructuur te investeren. Dit wordt ook wel de investeringsladder (ladder of investment) genoemd. Dit is één van de mogelijkheden waarmee de overheid het investeren in infrastructuren door partijen kan stimuleren. De uiteindelijke doelstelling van de overheid is om door middel van deze vorm van regulering bestendige concurrentie te bewerkstelligen waardoor sectorspecifieke regulering op den duur overbodig wordt en kan worden volstaan met generiek mededingingstoezicht.

⁷³ Aghion, P. N. Bloom, R. Blundell, R. Griffith and P. Howitt (2005). "Competition and Innovation: An Inverted- U Relationship", *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, vol. 120 (2), p 701-7028.

Sommige partijen vragen zich af of om de uiteindelijke doelstelling van deze reguleringsvorm te halen, regulering zou moeten worden afgebouwd. Anderzijds rijst de vraag of door het afbouwen van regulering de verdere uitrol van infrastructuur niet zal gaan stagneren of zelfs kan leiden tot de afbouw van de uitrol.

Ook hier is een aandachtspunt voor de overheid of het huidige reguleringskader toereikend is (zie hiervoor het slot van paragraaf 8.2.2).

8.3.3 Rol van de overheid ten aanzien van innovatie/vernieuwing

De algemene rol van de overheid ten aanzien van innovatie valt uiteen in twee delen. Allereerst is het van groot belang om als overheid voldoende transparant te zijn. Onduidelijkheid over regelgeving of (invulling van) toezicht kan bij marktpartijen leiden tot een vermindering van innovatie. Daarnaast is het van groot belang dat de overheid ervoor zorgdraagt dat in Nederland op het gebied van digitalisering ruimte bestaat voor innovatie. Zo heeft de overheid een belangrijke rol op het gebied van allocatie van en toezicht op frequentieruimtes.

Zoals eerder in dit hoofdstuk is aangegeven is er een zekere relatie tussen innovatie en marktordening. Dit betekent dat de overheid indien zij overweegt om op het gebied van marktordening in te grijpen in een markt na moet gaan welke gevolgen dit kan hebben voor innovatie. Zo kan een 'te strenge' of juist 'te beperkte' regulering of 'teveel onzekerheid' bij de totstandkoming daarvan de drive om te innoveren wegnemen bij partijen. Zoals hierboven is toegelicht kan de vorm van regulering ook bepalen of op een markt infrastructuurconcurrentie dan wel dienstenconcurrentie plaats gaat vinden. En dat heeft op zijn beurt weer gevolgen voor innovatie.

Verwezen wordt wederom naar de hiervóór genoemde aandachtsgebieden ten aanzien van de rol van de overheid bij marktregulering en het volgende hoofdstuk.

8.4 Digitalisering en de rol van overheid ten aanzien van consumentenbelangen

De vraag hoe de belangen van kijkers/luisteraars op het gebied van omroep te omschrijven, voert te ver voor dit onderzoek. Voor het bepalen van de rol van de overheid ten aanzien van deze belangen hebben wij hieraan de volgende invulling gegeven:

- Omroep als medium voor nieuwsvergaring en opinievorming;
- Belang van een aanvaardbare prijs voor een zeker pakket;
- Belang van keuzevrijheid en transparantie.

Het aanbod van omroep wordt door private partijen bepaald aan de hand van de kosten en de opbrengsten. Het publieke belang kan hier verschillen van het private belang van kwaliteit, de diversiteit en onafhankelijkheid van informatievoorziening. Zoals door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is aangegeven gaat het daarbij niet alleen om het publieke belang om bepaalde omroepdiensten wél te ontvangen, maar ook om de bescherming van de persoonlijke levenssfeer tegen het ongewenst ontvangen van omroepdiensten, bijvoorbeeld reclame.⁷⁴ Zorgdragen voor dit publieke belang is een typische rol voor de overheid. Het is de vraag of toenemende digitalisering op dit gebied een andere rol van de overheid verlangt dan voorheen.

Radio en televisie spelen een dermate belangrijke rol in de huidige maatschappij dat het een taak van de overheid is geworden dat een ieder een bepaald (standaard)pakket kan ontvangen. Dit betekent dat er een rol voor de overheid is ten aanzien van het bepalen welk pakket een ieder moet kunnen ontvangen.

Daarnaast kan er een rol voor de overheid zijn weggelegd wanneer de tarieven voor een dergelijk (standaard) pakket 'te hoog' zijn, in die zin dat bepaalde delen van de bevolking worden uitgesloten. Op dit moment worden deze belangen nog geadresseerd in de Mediawet (zie voorts voor een verdere juridische uitwerking Bijlage B: Overheid en regelgevend kader rondom omroep). Er is momenteel een trend waarneembaar dat kabelbedrijven het analoge (standaard)pakket verkleinen. De rol van de overheid moet er op neerkomen dat is bepaald welke pakket voor een ieder tegen een redelijk tarief toegankelijk moet zijn, dit kan enerzijds een digitaal pakket zijn of anderzijds een analogo pakket. Aangezien analoge doorgifte relatief veel capaciteit van het netwerk verlangt, moet de overheid zich wel realiseren wat het verplicht stellen van een analogo pakket voor gevolgen kan hebben voor innovatie op digitaal gebied.

Digitalisering heeft tot dusverre geleid tot een vermindering van de overzichtelijkheid van het aanbod. Dit wordt veroorzaakt door de groei van het totale aanbod. Naast het traditionele analoge RTV-pakket spelen nieuwe diensten, infrastructuren en bundels van diensten een toenemende rol. Ondanks de toename van het aantal consumenten dat een digitaal pakket afneemt, zijn er voldoende signalen om te concluderen dat de transparantie voor de consument kan worden verbeterd. Intransparantie/onduidelijkheid over het (digitale) aanbod kan ertoe leiden dat (meer) consumenten een afwachtende houding aannemen. Het is dan ook in het belang van aanbieders om transparantie te creëren en er hoeft hier dan ook geen rol voor de overheid te zijn weggelegd. De overheid dient er wel voor te zorgen dat consumenten niet onnodig worden beperkt in het overstappen naar een andere aanbieder of een ander pakket. Hiervoor bestaat onder andere de consumentenbescherming in het civiele recht.

⁷⁴ WRR rapport (2005a) "Focus op Functies, uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid", Amsterdam University Press, Amsterdam, p. 108-109.

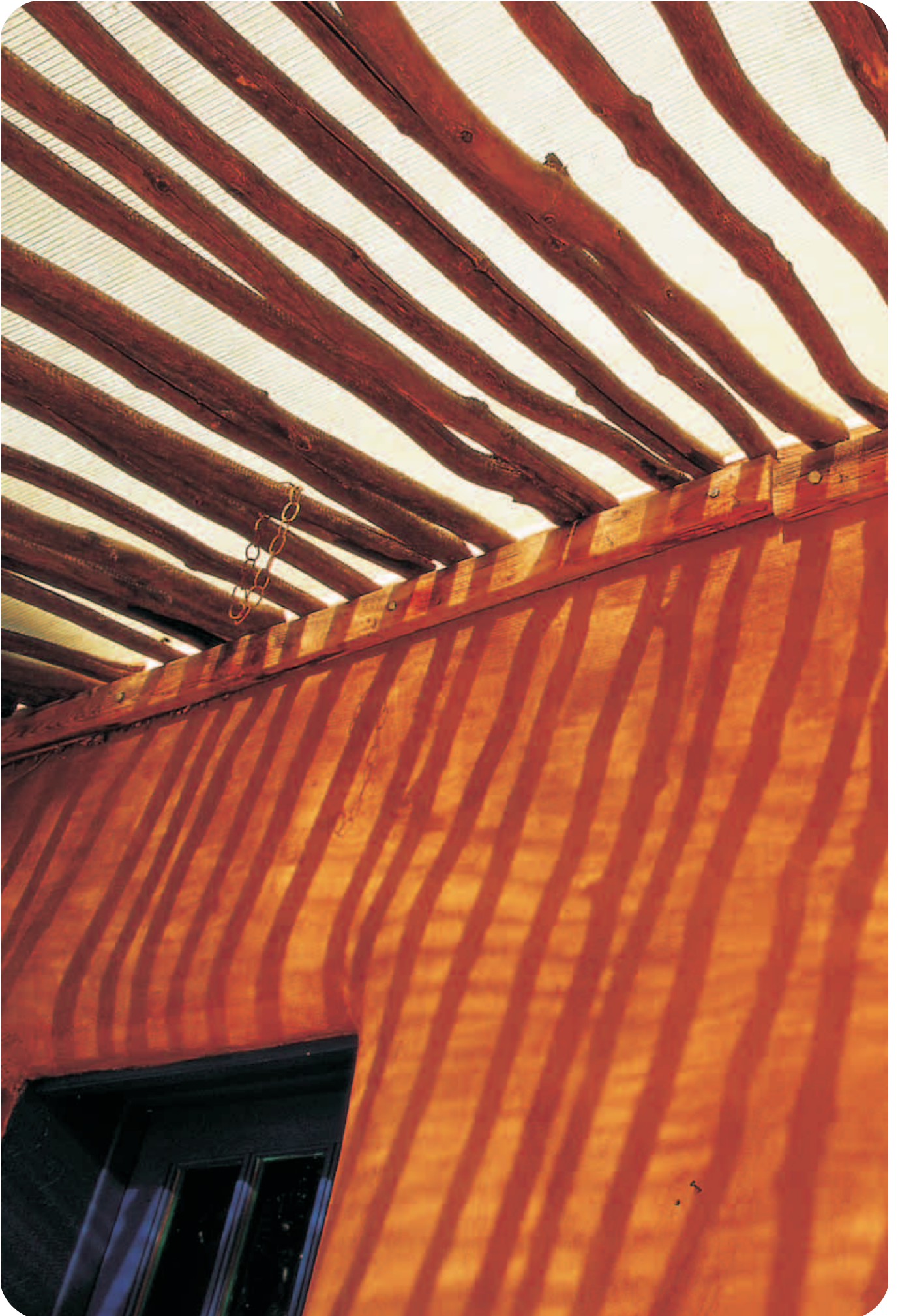
8.5 Kort overzicht van de huidige rol van de overheid

In Bijlage B (Overheid en regelgevend kader rondom omroep) wordt uitgebreid ingegaan op het huidige beleid en regelgevend kader betreffende omroep. geeft een kort overzicht van een aantal thema's waar de overheid op dit moment vanuit het publieke belang een rol vervult. In Bijlage B geven we een overzicht van het huidige beleid en regelgevend kader.

Figuur 24: Mogelijke thema's van marktfalen op retailniveau en invulling rol overheid

Thema	Aandachtspunt	Organisatie
Collectieve goederen - frequentieruimte	Allocatie van en toezicht op gebruik van frequentieruimte	EZ, Agentschap Telecom
Aanmerkelijke marktmacht (AMM)	Toezicht op bestaan van voldoende en eerlijke concurrentie	OPTA, Civiele rechter
Misbruik van EMP/AMM - excessieve prijzen	Toezicht op prijzen die overeenkomen met prijsniveau concurrerende markten	NMa, OPTA, Civiele rechter
Misbruik van EMP/AMM -discriminatie	Toezicht op voorkomen van ongelijke behandeling van eindgebruikers in een vergelijkbare positie als zij niet voor een alternatief kunnen kiezen	NMa, OPTA, Civiele rechter
Misbruik van EMP/AMM - lock-in	Toezicht op contractelementen (zoals looptijd en bepalingen rondom randapparatuur) en gebruik technische standaarden	NMa, OPTA, Civiele rechter
Kartelvorming	Toezicht op eerlijke concurrentie	NMa
Externe effecten – pluriformiteit	CvdM bewaakt onder meer de kwaliteit, de diversiteit en de onafhankelijkheid van de informatievoorziening	CvdM, Programmaraden
Externe effecten – brede beschikbaarheid	Beschikbaarheid publieke omroep en andere gewilde kanalen via must-carry en programmaraden	OCW, CvdM

Bron: PricewaterhouseCoopers



9 Aandachtspunten voor de overheid ten aanzien van digitalisering

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de aandachtspunten voor de overheid. Deze aandachtspunten vloeien voort uit de marktontwikkelingen als gevolg van digitalisering die in de eerdere hoofdstukken van dit rapport uitgebreid zijn toegelicht en de rol van de overheid zoals die is geschetst in het voorgaande hoofdstuk.⁷⁵

Bij het bepalen van de aandachtspunten hebben wij ons gebaseerd op onze eigen analyse van de waardeketen en de relevante ontwikkelingen alsook de resultaten van de interviews. In de bijlagen is een overzicht opgenomen van de bij dit onderzoek betrokken partijen.

Hieronder vindt u een overzicht van de aandachtspunten voor de overheid gecategoriseerd naar de verschillende deelgebieden waarop een overheid kan ingrijpen. In de volgende paragrafen zullen deze aandachtspunten worden toegelicht.

Figuur 25: Overzicht aandachtspunten

	Aandachtspunt
Marktordening	<ul style="list-style-type: none">I De trend naar twee dominante (groepen van) marktpartijen voor gebundelde dienstenII Groeiende overlap in taken van verschillende toezichthoudende instanties binnen de overheid
Innovatie	<ul style="list-style-type: none">III Er bestaat veel onduidelijkheid rondom auteursrechten.IV Digitalisering van radio komt in Nederland moeizaam op gangV Wetgeving, regulering en beleid in markten met snelle technologische ontwikkelingenVI Consumptie van digitale omroepdiensten
Consument	<ul style="list-style-type: none">VII Zorgdragen voor publieke belangen die samenhangen met de maatschappelijke functies van mediadienstenVIII Garanderen van een basispakket (tegen een aanvaardbare prijs)IX Transparantie

Bron: PricewaterhouseCoopers

75 Er is geen rangorde gemaakt in de aandachtspunten.

9.1 Aandachtspunten ten aanzien van digitalisering en marktordening

Aandachtspunt I:

De trend naar twee dominante (groepen van) marktpartijen voor gebundelde diensten.

Algemeen

KPN en de kabelmaatschappijen lijken het best gepositioneerd voor de levering van bundels van media-en communicatiediensten. Zoals wordt geïllustreerd in figuur 26 zijn KPN en de kabelmaatschappijen op dit moment de enige bedrijven die over een eigen draadgebonden toegangsnetwerk beschikken en een breed pakket aan diensten over het eigen netwerk kunnen aanbieden.

Figuur 26: Overzicht diensten en netwerkdekking voor selectie marktpartijen per 1 augustus 2006

	Kabel- maatsch.	Canal Digitaal	KPN	Tele2	Orange	FttH*
RTV	+	+	+	+	-	+
Internet	+	+ / (0)	+	+	+	+
Vaste telefonie	+	0	+	+	+	+
Mobiele telefonie en data (3G)	0 / (0)	(0)	+	0	+	(0)
Mobile TV (DVB-H)	(0)	(0)	+	(0)	(0)	(0)
Local Loop	+	-	+	0	0	+
Landelijke dekking	-	+	+	-	-	-

Legenda:

+ = available on own platform(s)

0 = available through alternative platform

(0) = possible through alternative platform

- = no alternative platform

* Citynet, Ons Net

Bron: PricewaterhouseCoopers

Ook veel geïnterviewden hebben aangegeven dat de markt op de middellange en lange termijn naar verwachting te kenschetsen zal zijn als een markt van twee vaste infrastructuren in handen van respectievelijk KPN en de kabelmaatschappijen waaromheen diverse andere infrastructuren (satelliet, UMTS/HSDPA, DVB-H, digitale ether en glasvezel) bestaan.

Voorbeelddossier: Het All-IP plan van KPN

KPN heeft aangekondigd haar netwerk verder te verglazen en volledig op het IP-protocol te baseren (zogenaamde All-IP netwerk). De plannen van KPN hebben een aantal duidelijke voordelen voor KPN maar daarnaast brengen ze gevaren voor de business cases en daarmee voor de concurrentiekracht van de huidige DSL aanbieders met zich mee.

De voordelen van dit investeringsplan hebben met name betrekking op het dienstenaanbod en de netwerkkosten van KPN. Het investeringsplan betekent echter ook een uitfasering van de huidige MDF-locaties. Hiervan zijn de DSL aanbieders die hun eigen DSL infrastructuur hebben gebaseerd op local loop ontbundeling momenteel afhankelijk. Zonder regulering

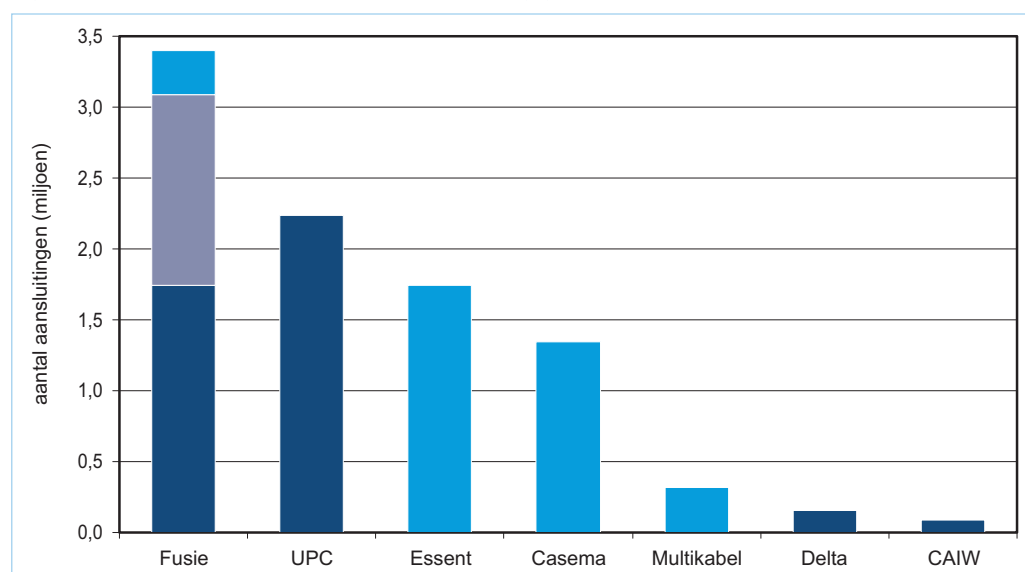
gericht op continuering van de alternatieve DSL infrastructuur zullen deze partijen als gevolg van de plannen van KPN genoodzaakt zijn hun eigen DSL infrastructuur op te geven. In plaats daarvan zouden zij reseller van het nieuwe All-IP aanbod van KPN kunnen worden of hun infrastructuur kunnen uitrollen naar de kabelverdeelkasten (de subloop). De eerste optie (het opgeven van hun DSL infrastructuur) biedt echter (aanzienlijk) minder mogelijkheden voor de ontwikkeling en aanbidding van eigen producten en diensten en de tweede optie (reseller van KPN aanbod) wordt door veel geïnterviewden economisch niet als een realistisch alternatief gezien. Dit voorbeelddossier laat zien dat de positie van de huidige DSL aanbieders in de toekomst niet zeker is. Dit onderstreept de trend naar twee infrastructuren. Bij dit dossier geldt ook dat de optimale regulering een balans dient te vinden tussen het belang van innovatie en nieuwe investeringen en het behouden van een concurrentieprikkel zodat bedrijven zich niet onafhankelijk van hun klanten en concurrenten kunnen gedragen.

OPTA is op dit moment bezig om op basis van de bevoegdheden in de Telecommunicatiewet bestaande regulering te evalueren en nader in te vullen. Aandachtspunten voor de overheid zijn onder meer of OPTA tijdig in staat is de nodige maatregelen te treffen, of de duur van de marktanalysebesluiten (3 jaar) marktpartijen en investeerders voldoende zekerheid biedt en of de aan OPTA toegekende bevoegdheden ten aanzien van de op te leggen remedies toereikend zijn.

Voorbeelddossier: Fusie kabelsector dwingt tot reflectie op concurrentiekracht andere infrastructuren

Ook aan de kant van de kabelmaatschappijen zien we de positie versterken. Investeringsmaatschappijen Warburg Pincus (reeds eigenaar van Multikabel) en Cinven hebben recentelijk samen zowel Casema als Essent Kabelcom overgenomen. Hiermee is een nieuw kabelbedrijf ontstaan met circa 3,4 miljoen aansluitingen (ongeveer 50% van alle Nederlandse huishoudens). Figuur 27 illustreert het effect op de relatieve omvang van de grootste kabelmaatschappijen in Nederland.

Figuur 27: Effect kabelfusie op relatieve omvang grootste Nederlandse kabelbedrijven



Bron: Vecai (cijfers per 1 januari 2006), PricewaterhouseCoopers

Zowel de Europese Commissie (de overname van Casema) als de NMa (de overname van Essent Kabelcom) hebben zonder diepgravend onderzoek geconcludeerd dat de overname niet leidt tot het ontstaan of het versterken van een economische machtspositie op één van de relevante markten, waardoor een versterkte concurrentie kan optreden.

Het is op dit moment onduidelijk in welke mate concurrentiekracht van de andere (draadloze) infrastructuren uit zal gaan. Redenen hiervoor zijn:

- KPN heeft (al dan niet exclusief) eigendom of beschikking over een belangrijk deel van de draadloze infrastructuur: DVB-T, DVB-H en UMTS/HSDPA;
- De mogelijkheden van de enige 'onafhankelijke' draadloze infrastructuur (satelliet) zijn gelimiteerd door het ontbreken van de mogelijkheid van tweeweg communicatie via dezelfde infrastructuur tegen een acceptabele prijs;
- Nieuwe draadloze technologieën UMTS/HSDPA en WiMAX dienen de komende jaren nog verder ontwikkeld (respectievelijk uitgerold) te worden om een alternatief te zijn voor de vaste infrastructuur voor wat betreft breedbandigheid;
- Een glasvezelnetwerk aanleggen tot aan elke voordeur vergt hoge investeringen.

Een duopolie van KPN en kabel zou zeer concurrerend kunnen zijn, er is immers sprake van hoge verzonken kosten en relatief homogene producten. Zeker op de lange termijn zal het onderscheid tussen het telecom- en kabelnetwerk steeds minder herkenbaar zijn.

Gevolgen voor de concurrentie in de markt voor omroepdiensten

Het effect van de trend naar twee (groepen van) marktpartijen voor gebundelde diensten op de concurrentiesituatie van de markt voor omroepdiensten is nog niet geheel duidelijk.

Enerzijds kan een markt met twee grote (groepen van) spelers aanbodverhogend en prijsverlagend werken, omdat voldoende schaalgrootte kan worden bereikt door de marktpartijen. Anderzijds bestaat in een markt met weinig partijen altijd een kans dat partijen het aanbod en de prijsstelling in meer of mindere mate op elkaar afstemmen, waardoor minder concurrentiedruk optreedt.

In de markt voor omroepdiensten worden content, het servicepakket (toepassingen etc.) en de prijs steeds belangrijker.⁷⁶ Daardoor zal de concurrentie om premium content (bijvoorbeeld voetbaluitzendingen) toenemen, waarmee kosten stijgen en waarvoor schaalgrootte van belang is. Deze schaalgrootte is tevens nodig voor het efficiënt ontwikkelen en inkopen van techniek (bijvoorbeeld set-top boxen).

De genoemde trend is met name relevant voor het totale aanbod van diensten (omroepdiensten, internet, telefonie), omdat voor het aanbieden van het totale pakket (de bundel) momenteel een vaste infrastructuur nodig is. Op de afzonderlijke markten is wel meer concurrentie aanwezig dan alleen KPN en de kabelbedrijven. Op de internetmarkt betreft dit behalve meerdere ISP's vooral ook telecombedrijven als Tele2 en Scarlet; op de vaste telefonie markt zijn het dezelfde bedrijven maar wordt ook mobiele telefonie een steeds grotere concurrent van vaste telefonie (vast/mobiel substitutie). Voor omroepdiensten tenslotte zijn naast KPN (met DVB-T en IPTV via DSL) en de kabelbedrijven ook CanalDigitaal (satelliet) en in toenemende mate Tele2 belangrijke aanbieders.

⁷⁶ Booz Allen Hamilton (2006), 'De toekomstige rol van kabel bij de realisatie van het Digitale Huis in Europa', Amsterdam, p.27.

Gevolgen voor de innovatie van omroepdiensten

Het niveau van innovatie is mede afhankelijk van het niveau van concurrentie. Enerzijds geeft weinig concurrentie onvoldoende prikkels (en noodzaak) om te innoveren om daarmee de concurrentie te verslaan en betere marges te behalen. Anderzijds weegt in een situatie met veel concurrentie de verwachte extra winst van innovatie niet op tegen de kosten. Er bestaat dan ook een dilemma ten aanzien van de rol van de overheid op het gebied van innovatie.

Eén aspect dient de overheid ten aanzien hiervan zeker in ogenschouw te nemen: een groot deel van de ontwikkeling van prijzen en nieuwe diensten voor de markt voor vaste telefonie en breedband is door het toetreden van nieuwe spelers op elke markt geïnitieerd. In het geval van internet hebben met name de ISP's een belangrijke rol gespeeld, bij telefonie de kabelbedrijven en bij TV zijn dit de telecom bedrijven. De incumbents op elke markt (meestal KPN en/of de kabelbedrijven) moesten en moeten volgen.

Regulering is één van de instrumenten die de overheid in handen heeft ten aanzien van innovatie. De wijze van regulering kan immers bepalen op welk niveau marktpartijen innoveren. Regulering van telecommunicatie(diensten) wordt dikwijls zo ingericht dat nieuwe toetreders zonder eigen netwerk kunnen toetreden tot een markt en door de tijd heen worden geprikkeld om in een eigen infrastructuur te gaan investeren.

Kijkend naar de ervaringen uit het verleden moeten we echter concluderen dat de marktontwikkelingen op het gebied van omroepinfrastructuren en omroepdiensten een aandachtspunt voor de overheid waren. Gegeven de onduidelijkheid over de effecten van de genoemde trend zal de overheid in de toekomst een vinger aan de pols moeten houden. Zonder regulering is het mogelijk dat KPN en/of de kabelmaatschappijen in bepaalde marktsegmenten marktmacht behouden of weer krijgen waardoor de prikkels om te investeren en een goed aanbod te leveren laag kunnen zijn.

Conclusie

De centrale rol van de overheid op het gebied van marktordening is zorgen dat een level playing field voor marktpartijen bestaat. Mede door het toezicht van OPTA en de NMa wordt getracht te voorkomen dat verstoringen op het gebied van marktwerking ontstaan. De huidige trend naar twee dominante (groepen van) marktpartijen voor gebundelde diensten kan gevolgen hebben voor marktordening en innovatie. Ondanks dat zowel de NMa⁷⁷ als OPTA op dit moment al mogelijkheden hebben tot ingrijpen op dit gebied is het van belang dat de overheid de situatie [in de gaten houdt](#).

Aandachtspunt II:

Groeiende overlap in taken van verschillende toezichthoudende instanties

Er is sprake van een groeiende overlap in de taken van de verschillende toezichthoudende instanties binnen de overheid. Deze overlap in taakverdelingen tussen de toezichthouders is niet efficiënt en leidt tot veel vragen bij marktpartijen waar zonder zeer gespecialiseerde advisering niet meer uit te komen is.

⁷⁷ Naast de NMa heeft de Europese Commissie mogelijkheden tot ingrijpen op mededingingsgebied.

Overlap in taken binnen de overheid heeft altijd bestaan en is onvermijdelijk. Mede door de huidige convergentiebeweging is er echter sprake van een groeiende overlap tussen de taken van de verschillende toezichthoudende organisaties binnen de overheid. De overlap wordt op dit moment groter door de huidige trend naar convergentie. De meest zichtbare voorbeelden hiervan hebben betrekking op de rolverdeling en samenwerking tussen de OPTA en de NMa.

Voorbeelddossier: NMa ↔ OPTA

De taken van OPTA en de NMa raken elkaar op sommige gebieden. Toezicht op omroepdiensten is hier een voorbeeld van. Hiervoor hebben OPTA en de NMa een samenwerkingsprotocol opgesteld waarin uiteen wordt gezet wanneer – bij overlap van bevoegdheden – OPTA haar bevoegdheden zal gebruiken en wanneer de NMa dit zal doen. Ondanks dit samenwerkingsprotocol is de overlap in bevoegdheden voor marktpartijen dikwijls onduidelijk. In het verleden verschilden de toezichthoudende kaders van OPTA en NMa enorm. Het herziene toezichtskader van OPTA sluit meer aan bij de wijze van toezicht van de NMa. Zo moeten beide organisaties relevante markten afbakenen. Één van de grote verschillen is dat het toezicht van OPTA ex ante is en het toezicht van de NMa ex post.⁷⁸ Dit betekent dat indien een gedraging van een marktpartij buiten het toezicht van OPTA valt enkel achteraf door de NMa kan worden gekeken of er sprake is geweest van een overtreding van de Mededingingswet. Wanneer iets onder het toezicht van OPTA valt, kan OPTA onder omstandigheden vooraf regels aan de aanbieders opleggen. Door convergentie groeit het aanbod van omroepaanbieders naar elkaar toe. Dit betekent echter niet dat alle omroepaanbieders onder het toezicht van OPTA vallen. Dit is enkel het geval indien OPTA die aanbieder heeft aangewezen als partij met aanmerkelijke marktmacht op een relevante markt die vooraf door de Europese Commissie is gedefinieerd of door OPTA is aangetoond dat sector specifieke regulering noodzakelijk is.

Conclusie

De centrale rol van de overheid op het gebied van marktordening is zorgen dat een level playing field ontstaat voor marktpartijen. Overlap in taken tussen verschillende organisaties binnen de overheid kan leiden tot onduidelijkheden en procedurele complicaties voor marktpartijen. Ook kan dit leiden tot ongelijke behandeling van marktpartijen door de overheid. Dit kan negatieve invloed hebben op de marktordening in Nederland. De samenwerking tussen de verschillende toezichthouders lijkt op dit moment goed te verlopen. Om verschillen in de behandeling van marktpartijen te voorkomen, in het belang van de voorspelbaarheid van het toezicht – zodat marktpartijen weten waar ze aan toe zijn – en gelet op de transitie die gaande is als gevolg van de convergentie is het van belang dat de overheid de onderlinge samenwerking tussen de verschillende overheidsorganisaties goed [in de gaten houdt](#).

⁷⁸ Het concentratietoezicht van de NMa is ex ante.

9.2 Aandachtspunten ten aanzien van vernieuwing/innovatie

Aandachtspunt III:

Er bestaat veel onduidelijkheid rondom auteursrechten

Ten aanzien van auteursrechten bestaat erg veel onduidelijkheid. Deze onduidelijkheid speelt op drie vlakken:

- Ten eerste is er een discussie gaande over welke vergoedingen voor het gebruik van rechten de uitzenders van omroep (kabelexploitanten, KPN etc) verschuldigd zijn. Van belang hierbij is of er bij de huidige (digitale) doorgifte nog sprake is van een secundaire openbaarmaking. Jarenlang zijn de uitspraken van de Hoge Raad in de ‘Amstelveense kabel’-arresten⁷⁹ richtinggevend geweest. In deze arresten besliste de Hoge Raad dat gelijktijdige en ongewijzigde doorgifte via de kabel van een uit de ether ontvangen uitgezonden televisieprogramma een (afzonderlijke) ‘secundaire openbaarmaking’ oplevert. In de jaren 80 ontvingen kabelexploitanten hetzelfde programmasignaal van de omroepen dat ook door de individuele kijkers met een privé antenne kon worden ontvangen. De kabelexploitanten verspreidden dit vervolgens via hun kabelnetwerk. Volgens de Hoge Raad was derhalve sprake van een secundaire openbaarmaking; de primaire openbaarmaking door etheruitzending werd opgevangen door de kabelexploitanten en vervolgens ‘secundair’ openbaar gemaakt. Tegenwoordig wordt het televisiesignaal over het algemeen rechtstreeks via een speciale aanvoerverbinding door de omroepen aangeleverd, of door de kabelexploitanten opgehaald bij Media Gateway van de NOB in Hilversum. Het is dan ook de vraag of doorgifte door onder andere kabelexploitanten tegenwoordig niet moet worden aangemerkt als een primaire openbaarmaking. Dit zou betekenen dat nog slechts sprake is van één auteursrechtelijk relevante handeling waarvoor dus ook maar eenmaal een vergoeding voor het gebruik van rechten hoeft te worden afgedragen.
- Daarnaast is het onduidelijk welk rechtenregime van toepassing is wanneer omroepprogramma’s gelijktijdig op verschillende manieren worden doorgegeven. Kabelexploitanten geven naast het digitale signaal over het algemeen gelijktijdig het analoge signaal door. Er is een discussie ontstaan of hiervoor dubbele auteursrechten afgedragen dienen te worden. Deze discussie speelt tevens bij het distribueren van omroepprogramma’s of delen daarvan via Internet.
- Als laatste bestaat veel onduidelijkheid over wie met wie moet afrekenen en waarvoor. Infrastructuraanbieders kunnen geen “schone programma’s” kopen maar moeten over het algemeen een deel van de rechten zelf afdragen aan de collectieve beheersorganisaties. Er bestaat onduidelijkheid over welke collectieve beheersorganisatie welke rechten vertegenwoordigt en welke rechten er nog moeten worden betaald. Dit betekent dat infrastructuraanbieders geen inzicht hebben in de kosten van het doorgeven van programma’s en/of diensten.

79 Hoge Raad (1981), Hoge Raad (1984)

Conclusie

Zoals in paragraaf 8.3.3 beschreven, is transparantie van de overheid – op het terrein van duidelijkheid over regelgeving en de invulling van het toezicht – van groot belang voor innovatie. Onduidelijkheid over regelgeving of (invulling van) toezicht kan bij marktpartijen leiden tot een vermindering van innovatie. Door de hierboven beschreven onduidelijkheden die ten aanzien van auteursrechten bestaan, zijn infrastructuuraanbieders en de andere partijen in de waardeketen niet in staat om vooraf volledig inzicht te krijgen in de kosten van het doorgeven van nieuwe producten en/of diensten. Hierdoor zijn de business cases voor nieuwe producten en/of diensten met onzekerheden omgeven en zullen infrastructuur-aanbieders minder snel geneigd zijn te investeren in (nieuwe) toepassingen. Aangezien (nieuwe) toepassingen cruciaal zijn voor de ontwikkeling van de digitale omroepmarkt leidt de onduidelijkheid ten aanzien van auteursrechten tot een belemmering van de ontwikkeling van deze markt. Het is derhalve van belang dat de overheid door **in te grijpen** de onduidelijkheid rondom het regime voor auteursrechten vermindert.

Aandachtspunt IV:

Digitalisering van radio komt in Nederland moeizaam op gang.

De digitalisering van radio komt in Nederland moeizaam op gang. Enerzijds heeft dit te maken met het feit dat nog geen commerciële vergunningen zijn uitgegeven maar anderzijds lijkt de interesse van marktpartijen op dit moment beperkt. Hiervoor is een aantal redenen aan te wijzen.

1 Minder voordelen voor de consument

In vergelijking met de digitalisering van televisie brengt de digitalisering van radio minder voordelen voor de consument met zich mee. Zo is de kwaliteit van digitale radio weliswaar beter dan van analoge radio maar deze kwaliteit neemt sneller af wanneer het signaal slechter wordt. Daarnaast ontstaat door het optimalere gebruik van de frequentieruimte⁸⁰ weliswaar meer ruimte voor nieuwe zenders en diensten (bijvoorbeeld interactieve diensten) maar lijkt de interesse met name voor nieuwe diensten op dit moment gering.

2 Verleden en onduidelijke toekomst van AM-en FM-frequenties

Naast het bovenstaande bestaat bij marktpartijen onduidelijkheid over de toekomst van AM- en FM-frequenties en de afschakeling van analoge radio in algemene zin. Tevens hangt het beperkt enthousiasme van marktpartijen waarschijnlijk samen met de forse investeringen in FM frequenties – die een aantal van deze partijen een aantal jaren heeft gedaan en moet terugverdienen – en met de vraag of TDAB op lange termijn wel de meeste kansrijke standaard is.

3 Koppeling van soorten content aan frequenties

Een andere reden die door marktpartijen is genoemd, is de koppeling van soorten content aan frequenties. Doordat de overheid bij de verdeling van de FM-frequenties heeft gekozen voor het instrument van de vergelijkende toets is deze koppeling tussen soorten content en de frequenties ontstaan.⁸¹ Door deze koppeling hebben marktpartijen

⁸⁰ Voor digitale doorgifte is minder frequentieruimte nodig dan voor analoge doorgifte.

⁸¹ In de brief van december 2006 heeft de minister van Economische Zaken aangegeven dat hij voornemens is om bij de verdeling van de TDAB frequentieruimte te gaan veilen.

minder vrijheid bij het samenstellen van hun programma's en daardoor zijn ze niet altijd in staat zich te concentreren op hun kwaliteiten.

Wat betreft de afschakeling van de (analoge) FM heeft de Minister in zijn brief aan de Tweede Kamer van december 2006 aangegeven dat dit niet gebeurt zolang er geen goed en vergelijkbaar digitaal alternatief is voor de partijen die nu op de FM uitzenden. Daarnaast heeft hij aangegeven dat er voor analoge partijen die digitaal willen uitzenden in de ether verschillende instapmomenten zijn. Internetradio en DVB-T bieden nu al mogelijkheden, net als de digitale middengolf (DRM-techniek). Op korte termijn kunnen partijen instappen door mee te doen aan de verdeling van de TDAB frequentieruimte in 2007 of door met de multiplexbeheerder afspraken te maken over uitzendmogelijkheden. Op iets langere termijn kunnen partijen instappen, of bij een latere verdeling van aanvullende TDAB frequentieruimte of door aan te haken bij de digitalisering van de FM-frequentieruimte met bijvoorbeeld de DRM-technologie.

Conclusie

Ten aanzien van de uitgifte van de frequentieruimte heeft de overheid een **faciliterende** rol, daarnaast is voorlopig een **stimulerende** rol van de overheid ten aanzien van het gebruik van digitale radio op zijn plaats.

Aandachtspunt V:

Wetgeving en beleid in markten met snelle technologische ontwikkelingen (techniek/ standaard onafhankelijke regulering).

Het tempo voor de ontwikkeling van nieuwe technieken (buiten Nederland) ligt in veel gevallen hoger dan de snelheid waarmee specifiek overheidsbeleid kan worden voorbereid, afgestemd, behandeld en overeengekomen. In de tekst over de rol van de overheid (paragraaf 8.1) wordt gesproken over omstandigheden waarbij ingrijpen door de overheid kan falen. Hierbij worden onder meer de punten volledigheid (en actualiteit) van informatie en conflicterende doelstellingen genoemd. Wij menen dat deze elementen heel nadrukkelijk aanwezig zijn in markt voor de distributie van omroepdiensten. Er ligt dan ook een grote uitdaging voor de Europese en nationale overheid om wetgeving en beleid voor deze markten te ontwikkelen dat vooruitloopt op deze markten of om bestaande wetgeving zodanig bij te houden dat deze 'technologieneutraal' is.

Voorbeeldossier: Richtlijn Televisie zonder Grenzen

Een goed voorbeeld is de discussie rondom de definities van lineaire en niet-lineaire diensten in het voorstel voor herziening van de Richtlijn Televisie zonder Grenzen welke laat zien hoe complex het kan zijn om (voor beleidsdoelstellingen) een heldere scheiding te maken tussen het 'oude' medium televisie en het 'nieuwe' medium internet. Daarnaast staat de bestaande definitie van Televisieomroep in de Richtlijn in de weg van de ontwikkeling van nieuwe diensten zoals Video-on-Demand (zie de zaak Mediakabel die heeft gespeeld bij het Europese Hof van Justitie).⁸² Centrale vraag in deze zaak was of het juist was dat kabelmaatschappijen vanwege de technische specificaties van hun netwerk onder een ander reguleringsregime vallen terwijl zij voor de eindgebruiker vergelijkbare diensten aanbieden. Het Hof van Justitie oordeelde dat de perceptie van de gebruiker niet doorslaggevend is.

⁸² Zie voor een nadere bespreking paragraaf 1.3.2.1 van Bijlage B (Overheid en regelgevend kader rondom omroep) bij dit rapport.

Voorbeeldossier: Vrijheid van informatievoorziening vs. Bescherming persoonlijke levenssfeer

Een ander voorbeeld is de door de WRR gesignaleerde verandering in de spanning tussen de vrijheid van informatievoorziening en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Vanuit de consument gezien, biedt de voortrazende technologische ontwikkeling een scala aan nieuwe diensten, toepassingen en gebruiksmogelijkheden. Anderzijds krijgen vooral adverteerders een keur aan mogelijkheden om consumenten gevraagd en ongevraagd commerciële informatie toe te zenden. De grens tussen een positief gebruik van persoonsgegevens voor het aanbieden van tailor-made diensten en schending van de privacy door gebruik van diezelfde persoonsgegevens voor direct marketingactiviteiten is steeds lastiger te trekken.⁸³

Conclusie

Aangezien de overheid innovatie wil stimuleren, is het van belang duidelijkheid voor marktpartijen te creëren over regelgeving of (invulling van) toezicht. Daarnaast is het voor de overheid van belang om zorg te dragen voor voldoende ruimte voor innovatie door marktpartijen. Door het coördineren of afdwingen van gezamenlijke en/of open standaarden wordt duidelijkheid gecreëerd. Echter bij een dergelijk tempo van ontwikkelingen is het de vraag of de overheid een actieve rol moet spelen bij het coördineren of afdwingen van gezamenlijke en/of open standaarden. Daarbij geldt gezien de beperkte omvang van de Nederlandse markt voor de Nederlandse overheid nog bescheidener rol dan voor overheden in grotere landen. Dit geldt des te meer nu de Europese Commissie in februari 2006 heeft aangegeven dat zij geen noodzaak ziet tot het verplichten van standaarden aangezien er op dit moment al meerdere alternatieven op de markt zijn en de Commissie aanbieders een maximale prikkel tot investeren en innoveren wil geven. Uit een rapport van TNO blijkt dat marktpartijen het met dit standpunt eens zijn.⁸⁴ Dit alles overziend is het van belang dat de overheid **in de gaten houdt** of er voldoende ruimte is voor innovatie en of er niet onnodige onduidelijkheid bestaat in de markt.

Aandachtspunt VI: Consumptie van digitale omroepdiensten.

De ruimte voor innovatie op het gebied van digitale omroepdiensten wordt onder meer bepaald door de consumptie ervan.

Televisie

De penetratie van digitale televisie in Nederland begon in vergelijking met andere Europese landen traag. Dit jaar heeft de penetratie echter een vlucht genomen. Om het vliegwiel van groeiende gebruikers en groeiende aanbod in stand te houden is het ook voor de overheid van belang de consumptie van digitale omroepdiensten te (blijven) **stimuleren**.

⁸³ WRR (2005a) *Focus op Functies*, p.108-109.

⁸⁴ TNO (2006d), *'Interoperability and standardisation in the Dutch digital TV market'*, rapportnr. 34085, Delft.

Radio

Voor radio geldt dat digitaal gebruik in Nederland nog in de kinderschoenen staat. Zoals in een eerder aandachtspunt is omschreven is het begin hiervan lastig. Om marktpartijen aan te moedigen om te innoveren in digitale radio en om te voorkomen dat Nederland ver achter gaat lopen ten opzichte van andere landen is naast het uitgeven van de benodigde frequenties de huidige actieve rol van de overheid ten aanzien van digitale radio zowel aan de aanbod- als aan de vraagzijde van belang. De overheid dient dan ook door te gaan met deze stimulerende rol.

9.3 Aandachtspunten ten aanzien van consumenten

Aandachtspunt VII:

Zorgdragen voor publieke belangen die samenhangen met de maatschappelijke functies van mediadiensten.

Zoals in paragraaf 8.4 beschreven, is omroep voor consumenten onder andere een medium voor nieuwsvergaring en opinievorming. Dit zijn publieke belangen en deze wijken dikwijls af van de belangen van private partijen. De bescherming van de publieke belangen is dan ook een rol van de overheid.

Dit punt wordt ook verwoord in het rapport 'Focus op Functies' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).⁸⁵ De WRR geeft daarin aan dat de overheid in haar mediabeleid van de toekomst per afzonderlijke functie de maatschappelijke risico's in het medialandschap moet vaststellen. Bijvoorbeeld, de vraag of er sprake is van pluriformiteit moet niet langer meer voor één afzonderlijk medium (bijvoorbeeld televisie) worden bekeken, maar per afzonderlijke functie. Zij geeft daarbij aan dat pluriformiteit en onafhankelijkheid in combinatie met de functies informatievoorziening, opinievorming & achtergrond en specifieke informatievoorziening evidente risico's zijn. Tevens concludeert zij dat zich bij nieuwsvoorziening een evident risico van verlies van kwaliteit en onafhankelijkheid manifesteert. De WRR heeft daarbij duidelijk uiteengezet dat de overheid ook in de toekomst publieke waarden moet blijven beschermen, zoals onafhankelijkheid, pluriformiteit en toegankelijkheid van media. In de kabinetsreactie op het rapport van de WRR onderschrijft het Kabinet dit.⁸⁶

In het rapport 'Met het oog op morgen' geeft het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (OC&W) haar visie op de rol van de publieke omroep vanaf 2008.⁸⁷ Aandacht wordt onder andere besteed aan de rol die de Publieke omroep ten aanzien van publieke belangen moet vervullen: [...] 'blijft de publieke omroep symbool van zijn vier kernwaarden: kwaliteit, betrouwbaarheid, maatschappelijke betrokkenheid en onafhankelijkheid. De activiteiten van de publieke omroep zijn herkenbaar door een reclamevrij jeugd aanbod, een scala aan opiniërende programma's, een afwisselend palet van drama, films en kunstprogramma's. Uiteraard verzorgt de publieke omroep gerespecteerd en onafhankelijk nieuws en verslaat hij sport en evenementen.'

85 WRR (2005a), 'Focus op Functies, Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid', Amsterdam University Press, Amsterdam.

86 Ministerie van Algemene Zaken (2006), 'Kabinetsreactie op WRR-rapport Focus op Functies', 2 juni 2006, Den Haag.

87 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2005), 'Met het oog op morgen; De publieke omroep na 2008', Den Haag.

Conclusie

Uit het bovenstaande blijkt dat de overheid momenteel volop aandacht geeft aan de bescherming van de publieke belangen ten aanzien van omroep(diensten). Aangezien de belangen van commerciële omroepaanbieders dikwijls zullen afwijken van het publieke belang blijft het belangrijk dat de overheid de waarborging van de publieke belangen in de gaten houdt.

Aandachtspunt VIII:

Garanderen van een basispakket (tegen een aanvaardbare prijs).

Mede doordat omroepdiensten een medium voor nieuwsvergaring en opinievorming zijn, is het voor de overheid van belang om te garanderen dat eenieder in Nederland een bepaald basispakket tegen een aanvaardbare prijs kan ontvangen (zoals reeds toegelicht in paragraaf 8.4). Door de ontwikkelingen rondom digitalisering van omroepdiensten kunnen zowel de samenstelling als de prijs van het basispakket in het gedrang komen.

Er is een tendens zichtbaar dat aanbieders door het ‘overhevelen’ van bepaalde zenders van het basispakket naar pluspakketten, deze pluspakketten aantrekkelijk proberen te maken. Hierdoor kan het basispakket in het gedrang komen. Bij het voorkomen van teveel van deze ‘uitkleding’ is een rol voor de overheid weggelegd. Momenteel worden er in Nederland doorgifteverplichtingen van een aantal door de overheid aangewezen televisiezenders (de zgn. must-carry zenders) opgelegd aan kabelexploitanten. Deze must-carry zenders moeten ervoor zorgen dat de consument een bepaald aantal zenders in ieder geval kan ontvangen. Dit is één van de huidige instrumenten van de overheid om de pluriformiteit van de media te waarborgen. De toekomst van deze must-carry verplichtingen is nog onzeker. In het rapport ‘Focus op Functies’ vraagt de WRR zich af wat in het tijdperk van digitalisering nog de toegevoegde waarde is van de huidige invulling van de doorgifteverplichtingen. De must-carry verplichting geldt momenteel enkel voor kabelbedrijven.

Ten aanzien van de tariefstelling van dit basispakket kan het volgende worden gesignaleerd. Zolang aanbieders op de omroepmarkten een aanmerkelijke marktmacht of een economische machtspositie hebben, zal toezicht op de tarieven worden gehouden door de NMa of OPTA. De vraag is echter welke mogelijkheden tot regulering met name OPTA op dit gebied heeft en of de wetgever het nodig zal achten om ingrijpen in de ontwikkeling van de tarieven mogelijk te maken. In dit verband kan worden verwezen naar de recente discussie met de Europese Commissie in het kader van de marktanalyse omroep over de reguleringsbevoegdheid van OPTA op het gebied van retailprijzen voor omroepdiensten. Ook interessant is in dit kader de discussie over een mogelijke stijging van de kabeltarieven als gevolg van de concentraties in de kabelsector.⁸⁸

Conclusie

De huidige marktontwikkelingen lijken richting een markt met meer concurrentie bij de aanbieding van RTV-diensten te gaan. Toenemende marktwerking leidt normaal gesproken tot toenemende druk op de tarieven en daarmee op de hoogte van de tarieven. Een toenemend aantal aanbieders biedt inmiddels een laaggeprijsd basispakket aan waarin alle populaire

⁸⁸ Zie berichten in de media, bijv. “Grote verhoging kabeltarieven ontkend”, www.planet.nl 4 december 2006.

zenders zijn opgenomen (KPN Digitenne, Tele2, CanalDigitaal). Gezien de verantwoordelijkheid van de overheid voor de bij het vorige aandachtspunt genoemde publieke belangen heeft de overheid een verantwoordelijkheid voor de beschikbaarheid van een basispakket tegen een aanvaardbare prijs. Zodra duidelijk is hoe de nieuwe richtlijn TV zonder grenzen eruit komt te zien kan het huidige regelgevend kader op het punt van de must-carry verplichtingen worden aangepast, in lijn met de dan gemaakte Europese afspraken. Tot die tijd is het gezien – het bestaande toezicht en de bestaande regelgeving –afdoende voor de overheid om het aanbod en de bijbehorende tarieven [in de gaten te houden](#).

Aandachtspunt IX: Transparantie.

Digitalisering heeft een toename van het aanbod van omroepproducten en -diensten met zich meegebracht. Door deze toename van het aanbod is de overzichtelijkheid voor consumenten verslechterd. Aangezien aanbieders afhankelijk zijn van de afname van diensten en/of producten door consumenten hebben zij een prikkel om hun aanbod voor consumenten inzichtelijk te maken. Een individuele aanbieder is echter niet in staat om het totale aanbod in de markt inzichtelijk te maken. Een gebrek aan transparantie kan leiden tot een terughoudende positie van consumenten. Dit kan de snelheid van innovatie beperken (zie hierover ook aandachtspunt VI). Daarom is het van belang dat de overheid de transparantie in de gaten houdt en actie onderneemt indien deze verminderd.

In het actieplan ‘Een slimme consument in een snelle markt’⁸⁹ geeft het EZ aan dat daar waar marktpartijen (nog) niet zelf tot actie komen, zij in eerste instantie een stimulerende en faciliterende rol zal spelen. Alleen daar waar de markt evident acties laat liggen die voor de consument van belang zijn, ziet EZ zich genoodzaakt om concrete, afgewogen en proportionele maatregelen te treffen. Deze maatregelen kunnen tijdelijk van aard zijn en aflopen op het moment dat marktpartijen zelf hun verantwoordelijkheid nemen.

Conclusie

Het is een rol van de overheid om het belang van keuzevrijheid en transparantie voor kijkers/luisteraars te bewaken. Ten aanzien van transparantie van het aanbod en overstapdrempels zien we op dit moment geen extra rol voor de overheid. Keuzevrijheid en transparantie dient echter wel door de overheid [in de gaten](#) te worden gehouden. Gezien de beperkte bekendheid van digitale radio zou de overheid kunnen overwegen om ten aanzien van digitale radio meer bekendheid te creëren door een [stimulerende](#) rol in te nemen (zie ook aandachtspunt VI).

89 Ministerie van Economische Zaken (niet vermeld), ‘Een slimme consument in een snelle markt: De Consument als volwaardige marktpartij in de elektronische communicatiesector’, actieplan tot juli 2006.



Geraadpleegde bronnen

Aghion, P. N. Bloom, R. Blundell, R. Griffith and P. Howitt (2005). "Competition and Innovation: An Inverted- U Relationship", The Quarterly Journal of Economics, MIT Press, vol. 120 (2), p 701-7028.

Bijvoet, C.C. en J. de Bruin (2005), 'Sectorstudie Televisie', Economisch Bureau ING, Amsterdam.

Booz Allen Hamilton (2006), 'De toekomstige rol van kabel bij de realisatie van het Digitale Huis in Europa', Amsterdam.

CAIWestland (2006), 'Allemaal Digitaal; Hoe heeft CAIW ervoor gezorgd dat de kijker daadwerkelijk de 'decoder' in huis heeft - en deze ook gebruikt!', Presentatie van Aart Verbree, 15 februari 2006, Bussum.

CBS (2006), 'Media en postzaken steeds meer via internet', www.cbs.nl, 4 december 2006.

Centraal Plan Bureau (2005), 'Do market failures hamper the perspectives of broadband?', ISBN 90-5833-242-X, Den Haag.

Centraal Plan Bureau (2005), 'Onderweg naar morgen, Een economische analyse van het digitaliserende medialandschap', Den Haag.

Commissie Marktordening in relatie tot economische sectoren (2005), 'Overheid en markt: van goede intenties naar goede interventies', Programma andere overheid, Den Haag.

Computable (2006), 'Het land van glas, koper en coax'.

Consumentenbond (2006), 'Digitale televisie, doen of niet', mei 2006, Den Haag.

Dialogic (2005), 'Schakelen we om? Verwachte ontwikkeling van alternatieve kanalen voor televisieverspreiding in 2006-2008, Quick scan', Utrecht.

De Valois Turk (2006), 'Wat levert kabelregulering per saldo op?', ESB, januari 2006.

EIM (2006), 'Consumentenonderzoek afname van gebundelde communicatieproducten in Nederland - 2e meting', 27 februari 2006, Zoetermeer.

Endemol (2006), 'Persbericht: Bespellen genereren zeer intensief sms verkeer: meer dan 100 mln. sms berichten, 1e halfjaarcijfers 2006.

Europese Commissie (2000), 'Richtlijn inzake elektronische handel', nr. 2000/31/EG, 8 juni 2000, Brussel.

European Commissie (2006), 'i2010 First annual report on European Information Society, SEC(2006)604, Brussel.

Europese Commissie (2006), 'Public consultation on a Draft Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services', Brussel.

European Regulators Group (2004), 'ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework', position paper, Brussel.

Europese Commissie (2006a), 'State aid: Commission prohibits public funding for additional broadband network in Appingedam (Netherlands)', Brussel.

Europese Commissie (2006b), 'State aid: Commission orders Dutch public service broadcaster NOS to pay back €76.3 million excess ad hoc funding', Brussel.

Europese Commissie (2006c), 'Legislative Proposal for an Audiovisual Media Services Directive: Towards a modern framework for audiovisual content', Brussel.

Europese Commissie (2006d), 'Beschikking inzake Cinven – Warburg Pincus / Casema – Multikabel', 6 september 2006, Brussel.

EIM (2006), 'Consumentenonderzoek afname gebundelde communicatieproducten in Nederland 2e meting', Zoetermeer.

EU (2003), 'Council resolution on the implementation of the eEurope 2005 actionplan', Brussel.

Financieele Dagblad (2006), 'KPN daagt Staat om ongelijke behandeling; Kabelaars niet bevoorrecht anders volgt claim', 29 juni 2006.

HvJ EG (2005), Zaak Mediakabel/Commissariaat voor de Media, zaaknr. C-89/04, 2 juni 2005, Brussel.

IBM Business Consulting Services (2006), 'The end of television as we know it', U.S.A.

ICM werkgroep Breedband en Marktordening (2004), 'Aanbevelingen breedbandactiviteiten publieke organisaties', Den Haag.

Kamerstukken II (2005), 'Motie kamerlid Örgü', vergaderjaar 2005-2006, 30300 VIII, nr. 72.

Kamerstukken II (2006), 'Nota omschakelbeleid', vergaderjaar 2005-2006, 24095, nr. 195.

Kamerstukken II (2006), 'Algemeen Overleg vaste commissies EZ en OCW', vergaderjaar 2005-2006, 24095, nr. 198.

Kamerstukken II (2006), 'Vragen en antwoorden over de EZ-begroting voor het jaar 2007', vergaderjaar 2006-2007, 30800 XIII, nr.14.

Kenniscentrum voor orderingsvraagstukken (2005), 'Betrouwbaarheid in netwerksectoren, Reflectie op de rol van de overheid', Den Haag.

Ministerie van Algemene Zaken (2006), 'Kabinetsreactie op WRR-rapport Focus op Functies', 2 juni 2006, Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2005a), 'De toekomst van de elektronische communicatie', Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2005b), 'Digitale radio', Brief van minister L.J. Brinkhorst aan de Tweede Kamer, kenmerk TP/OT/5018326, 31 maart 2005, Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2005c), 'Concept verslag van een algemeen overleg over digitale radio', 19 mei 2005, Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2005c), 'Nota Frequentiebeleid 2005', Brief van minister L.J. Brinkhorst aan de Tweede Kamer, 7 november 2005, Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2005d), 'Aanbieding Voortgangsreportage Breedband', Brief van minister L.J. Brinkhorst aan de Tweede Kamer, 5 december 2005, Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2005e), 'Digitale radio', Brief van Minister L.J. Brinkhorst aan de Tweede Kamer, kenmerk TP/OT/5062109, 27 oktober 2005, Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2005f), 'Beleid in een convergerend medialandschap, bijdrage aan MEC, Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2006a), 'De Breedbandnota: Een kwestie van tempo en betere benutting', Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2006b), 'Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2006', memorie van toelichting, Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2006c), 'Nederland in verbinding; Beleidskader elektronische communicatie', Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2006d), ' Resultaten van de Regionale Radiocommunicatie Conferentie 2006 (RRC 2006)', Brief van Minister L.J. Brinkhorst aan de Tweede Kamer, kenmerk ET/IT/6047321, 29 juni 2006, Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2006e), 'Vergunningverlening TDAB/digitale radio', Brief van Minister J.G. Wijn aan de Tweede Kamer, kenmerk ET/IT/6108180, 15 december 2006, Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2006f), 'Frequentiebeleid', Brief van Minister L.J. Brinkhorst Wijn aan de Tweede Kamer (bevat nota omschakelbeleid 2006 -2015), kenmerk 24095, nr. 195, 1 februari 2006, Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2006g), 'Triple play: Eindspel voor de overheid?', Presentatie van G. Broesterhuizen, Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2006h), 'Kabinetsstandpunt Nationaal Antennebeleid', Brief van Minister L.J. Brinkhorst aan de Tweede Kamer, kenmerk ET/TM/6022361, 29 mei 2006, Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2006j), 'Verkoop Nozema Services N.V. aan KPN Telecom B.V.', Brief van Minister L.J. Brinkhorst aan de Tweede Kamer, kenmerk ET/IT/6020642, 28 maart 2006, Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2006k), 'Amendementen bij wetsvoorstel 29834', Brief van Minister L.J. Brinkhorst aan de Tweede Kamer, kenmerk WJZ 6035041, 23 mei 2006, Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2006l), 'Antwoord op vragen van het lid Gerkens over kabel- en digitale televisie', Brief van Minister L.J. Brinkhorst aan de Tweede Kamer, kenmerk TP/OT 5053309, 12 september 2006, Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2006m), 'Stand van zaken regulering kabeltarieven', Brief van Minister L.J. Brinkhorst aan de Tweede Kamer, kenmerk ET/TM/6007816, 28 februari 2006, Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (niet vermeld), 'Een slimme consument in een snelle markt: De Consument als volwaardige marktpartij in de elektronische communicatiesector', actieplan tot juli 2006.

Ministerie van Economische Zaken (niet vermeld), 'Media en elektronische communicatie – De 0-optie', Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (niet vermeld), 'Uitgebreide roadmap, Roadmap ter bepaling van overheidsrol', Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (niet vermeld), 'TDAP, een goed signaal, De introductie van commerciële digitale radio in Nederland', Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken & Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2003), 'Omroep via de kabel: stand van zaken', Brief van minister L.J. Brinkhorst en staatssecretaris M. van der Laan aan de Tweede Kamer, 18 maart 2003, Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken & Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2003), 'Aanbiedingsbrief ontwerp besluiten OPTA marktanalyse omroep en voortgang acties, kenmerk TP/OT 5018173, 19 mei 2005, Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken & Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2006), 'Omschakeling ethertelevisie', Brief van 28 april 2006 van minister L.J. Brinkhorst en staatssecretaris M. van der Laan aan de Tweede Kamer, kenmerk MLB/MB/2006/18.255, Den Haag.

Ministerie van Justitie & Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1999), 'Brief aan de tweede kamer over auteursrecht, naburige rechten en nieuwe media', Den Haag.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1999), 'Notitie kabel, Omroep en Consument: pluriformiteit, betaalbaarheid en vrije keuze', Den Haag.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2005), 'Met het oog op morgen; De publieke omroep na 2008', Den Haag.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2006), 'Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 2006', Den Haag.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (niet vermeld), 'Kabel en consument: marktwerking en digitalisering', Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000), 'Nationaal Antennebeleid', Den Haag.

New York Times (2006), 'Does a DVR Boost Viewing Hours or Not?', New York.

NMa (2000), Besluit inzake Wegener Arcade-VNU Dagbladen, zaaknr. 1528, Den Haag.

NMa (2002), Besluit inzake Liberty Media - Casema, zaaknr. 3052, Den Haag.

NMa (2003), Besluit inzake Gemeente Voorburg, gemeente Wassenaar en de heer Melissen vs. Casema, zaaknr. 1793, Den Haag.

NMa (2005a), Besluit inzake Kabeltarieven Casema, zaaknr. 3588, Den Haag.

NMa (2005b), Advies afstemmingsdocument ontwerpbesluiten omroepen, zaaknr. 3970, Den Haag.

NMa (2005c), 'Besluit inzake UPC – Canal+', zaaknr. 4490, Den Haag.

NMa (2005d), Besluit inzake KPN - Telfort, zaaknr. 5104, Den Haag.

NMa (2006), Besluit inzake KPN – Nozema Services, zaaknr. 5454, Den Haag.

OFCOM (2006), 'The Telecommunications Market 2006', Londen.

Office of Fair Trade (2004), 'Empirical indicators for market investigations, Summary and conclusions', Verenigd Koninkrijk.

OPTA (2005), 'De markten voor doorgifte en ontvangst van omroepsignalen, verzorgingsgebied Casema', Ontwerpbesluit, Den Haag.

OPTA (2005a), 'Regulating emerging markets', Economic Policy note no.5, Den Haag.

OPTA (2006), 'Is two enough?', Economic Policy Note no.6, Den Haag.

- OPTA (2006a), 'Jaarverslag en marktmonitor 2005', Den Haag.
- PricewaterhouseCoopers (2006), 'Global Entertainment en Media Outlook 2006-2010', New York.
- SEO (2004), 'Vooruitgang zonder marktverstoring, Analyse breedbandplannen publieke en private partijen', Amsterdam.
- SEO (2006), 'Vaste netten, dynamische markten', Essay in opdracht van KPN, rapportnr. 920, Amsterdam.
- SEO (2006a), 'Grip op het vaste net', Presentatie tijdens symposium Triple play: eindspel voor de overheid, Amsterdam.
- Solon Management Consulting (2006), 'Economic Impact of Copyright for Cable Operators in Europe', München, Duitsland.
- SPOT (2005), 'Televisierapport 2005', Amstelveen.
- Stichting Kijkonderzoek (2005), 'Establishment Survey', 2e halfjaar 2005, Amstelveen.
- Stichting Kijkonderzoek (2006a), 'TV in Nederland 2005', Amstelveen.
- Stichting Kijkonderzoek (2006b), 'Persbericht TV in Nederland 1e helft 2006', Amstelveen.
- Stratix Consulting B.V. (2005), 'Notitie scenariotraject Media en Elektronische Communicatie', Schiphol.
- TelecomPaper (2006), 'Research Brief', 4 augustus 2006.
- TNO (2006a), 'Toekomst van de omroepfrequentiebanden in Nederland', rapportnr. 33843, Delft.
- TNO (2006b), 'Reclame 2.0, De toekomst van reclame in een digitaal televisielandschap', rapportnr. 33979, Delft.
- TNO (2006c), 'Marktrapportage elektronische communicatie', Den Haag.
- TNO (2006d), 'Interoperability and standardisation in the Dutch digital TV market', rapportnr. 34085, Delft.
- Tweede kamer (2006), 'Frequentiebeleid, Verslag van een Algemeen Overleg', Den Haag.
- Vecai (2006), 'Miljoen huishoudens kijkt digitale televisie via de kabel', Den Haag.
- Vecai (2006a), 'Koning Kijker', Den Haag.
- Voorzieningenrechter Rechtbank Groningen (2004), 'Essent Kabelcom BV / gemeente Appingedam', LJN: AQ8920, Groningen.

Bijlagen



A Lijst met betrokken partijen

Marktpartijen

Broadcast Partners	Robert-jan van der Hoeven, Directeur Henk Jan van Henten, Juridische Zaken
CAI Westland	Aart Verbree, Algemeen Directeur
Casema	Jos Molenkamp, CEO
Consumentenbond	Alwin Sixma, Manager Digitaal Thuis Machiel van der Velde, Beleidsadviseur
Digitenne	Jos Zegveld, Directeur
Endemol	Stan Vermeulen, Head of Business Development
Essent Kabelcom	Ewald Hafkenscheid, Manager Business Development Jan Mensinga, Manager Juridische Zaken & Regulatory Affairs
Google	Marc Duijndam, Country Manager Benelux
HERTZinger Satelliet Ontvangst	Pieter Hertzinger, Directeur
Irdeto	Andrew Wajs, CTO Rian Bester, Vice President Operations
KPN	Jan Davids
Nozema Services	Rob Timmermans, Algemeen Directeur Marc van Dijk, Business Development en Innovatie
Publieke Omroep	Cees de Bruin, Hoofd Afdeling T&D Hans Bakhuizen, Senior Beleidsadviseur Technologie
RTL Group	Frank Eijken, Commercieel Directeur John de Jong, Manager Distribution & Business Development Cable
SBS Broadcasting	André Kreuzen, Zakelijk Directeur Arjo Kramer, Director Legal & Business Affairs
Talpa Radio	Jan-Willem Brüggewirth, Algemeen Directeur

Marktpartijen, vervolg

UPC (Liberty Global)	Manuel Kohnstamm, Managing Director Public Policy & Communications Ton Tuijten, Legal Counsel
VECAI	Rob van Esch, Directeur
Versatel	Jan van Berne, Chief Development Officer Josée van den Berg, Manager Regulatory Affairs
Vodafone	Mark de Buck, Manager Premium Content Services Tom Meijeraan

Toeziqhthouders

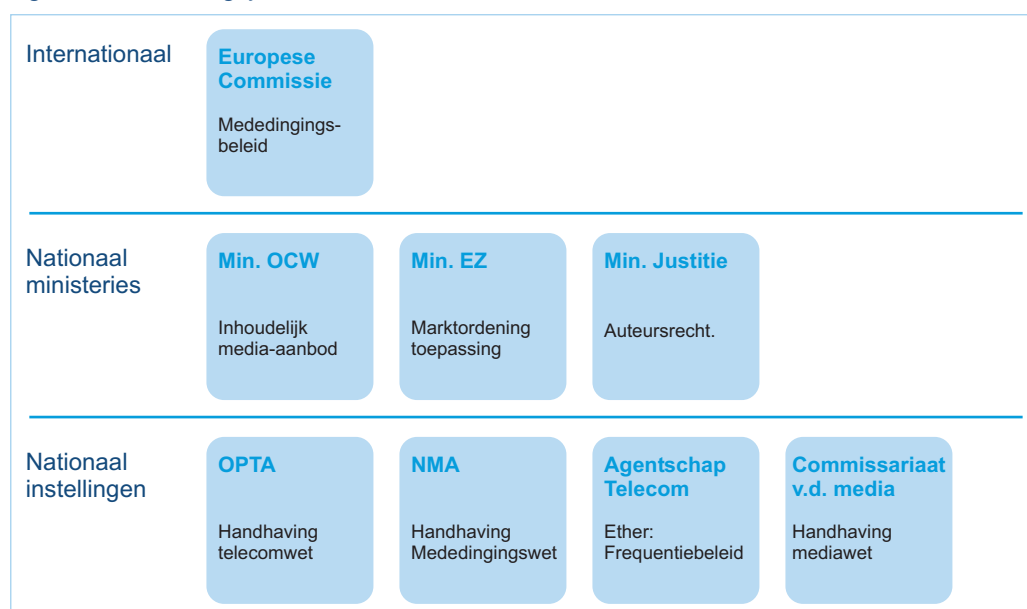
NMa	Raymond de Rooij, Programmamanager Media
OPTA	Jos Huigen, Hoofd Afdeling Breedband en Omroep Johan Keetelaar, Sectorleider Omroep
Commissariaat voor de Media	Jan van Cuilenburg, Voorzitter Jan Vosselman Bosch, Secretaris
Agentschap Telecom	Marita Schreur, Hoofdinspecteur Arjan Helmantel

B Overheid en regelgevend kader rondom omroep

1.1 Institutionele rolverdeling overheid

Overheid wordt in dit hoofdstuk opgevat als de nationale overheid – bestaande uit onder meer het parlement, regering, de ministeries en de daaraan verbonden organisaties zoals de toezichthouders – en de Europese overheid – bestaande uit onder meer de Europese Raad, de Europese Commissie, waaronder het DG Informatiemaatschappij en het DG Concurrentie. Een globale schets van de betrokken overheden is weergegeven in het volgende schema.

Figuur 28: De belangrijkste betrokken overheidsinstanties



Bron: PricewaterhouseCoopers

De **Europese Commissie** speelt een belangrijke rol bij het generieke mededingings- en sectorspecifieke beleid. Zo dient OPTA bij haar ontwerpbesluiten de Europese Commissie te consulteren. Daarnaast is de Commissie onder omstandigheden bevoegd om een veto uit spreken over een voorgenomen besluit. Ook dient de Commissie te oordelen over grote concentratiemeldingen met een communautaire dimensie en is de Commissie bevoegd te oordelen over staatssteun. Tenslotte is de Commissie vanzelfsprekend ook belast met de handhaving van het generieke mededingingsrecht op grond van de artikelen 81 en 82 (het verbod op mededingingsbeperkende afspraken of afstemming van marktgedrag tussen onderneming, resp. het verbod op misbruik van machtspositie).

Het [Ministerie van Economische Zaken](#) kent binnen het Directoraat Energie en Telecom drie directies die voor omroepinfrastructuren relevant zijn.

- Directie Telecommarkt: de directie Telecommarkt zorgt voor het ordenen van markten inclusief het creëren van voorwaarden op het gebied van elektronische communicatie zodat maximaal wordt bijgedragen aan duurzame economische groei.
- Directie ICT & Toepassing: de directie ICT & Toepassing staat voor beleidsontwikkeling, realisatie en gebruik van digitale infrastructuren en communicatiediensten voor en door diverse markten en sectoren. Doel hiervan is dat wordt bijgedragen aan het verhogen van het maatschappelijk en economisch rendement, innovatie en marktstimulering;
- Directie Strategie, Coördinatie & Internationaal: de directie CSI coördineert, actualiseert en vernieuwt de jaarlijkse nationale ICT agenda, vererft daarvoor draagvlak, zorgt met andere departementen voor samenhang in het nationale ICT beleid en legt daarmee de basis voor samenwerking tussen departementen en met het bedrijfsleven.

Binnen het Directoraat Generaal voor Economische Politiek houdt de Directie Marktwerving zich bezig met aspecten van marktordening en marktwerving rondom het beleid voor infrastructuur voor de distributie van omroepdiensten. Binnen het Directoraat Generaal voor Innovatie en Ondernemingsklimaat houdt men zich bezig met het stimuleren van cultuur en economie in de breedste zin des woords en waaronder ook intellectueel eigendom en auteursrechten.

Het [Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen](#), Directie Media, heeft als algemene beleidsdoelstelling: het waarborgen van een onafhankelijk, gevarieerd en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod, bestaande uit radio, televisie, kranten en Internet, dat toegankelijk en betaalbaar is voor alle lagen van de bevolking. Het departement heeft een rol bij de verdeling van omroepfrequenties, omdat zij – als de vergelijkende toets als verdeelinstrument wordt ingezet – de plannen beoordelen, die partijen als onderdeel van de vergelijkende toets (beauty contest) indienen. De Minister van EZ dient hierover in overeenstemming met de Minister van OC&W te besluiten.

Het [Ministerie van Justitie](#) speelt een rol bij de wetgeving en het toezicht op auteursrechten.

[OPTA](#) ziet toe op de naleving van de meeste verplichtingen die zijn opgenomen in de Telecommunicatiewet. OPTA is een ZBO (zelfstandig bestuursorgaan) en valt onder (politieke) verantwoordelijkheid van de Minister van EZ. Daarnaast is OPTA belast met de uitvoering van de marktanalyses die resulteren in de marktanalysebesluiten waarbij ex ante verplichtingen aan AMM houders worden opgelegd.

De [NMa](#) is belast met het toezicht op basis van de Mededingingswet en de artikelen 81 en 82 EG-Verdrag (het verbod op mededingingsbeperkende afspraken of afstemming van marktgedrag tussen ondernemingen, respectievelijk het verbod op misbruik van een economische machtspositie). Evenals OPTA is de NMa een ZBO en valt daarmee onder de (politieke) verantwoordelijkheid van de Minister van EZ. Het Samenwerkingsprotocol tussen OPTA en NMa bevat regels voor verwijzing, samenloop, consultatie, coördinatie en uitwisseling van informatie en daarnaast ook met betrekking tot de interpretatie van mededingingsrechtelijke begrippen. In die gevallen waarin bevoegdheden van OPTA en bevoegdheden van de NMa samenvallen of kunnen samenvallen, neemt OPTA in principe op grond van het Samenwerkingsprotocol het voortouw. De NMa wordt geconsulteerd en kan door OPTA om advies worden gevraagd. In concentratiemeldingen is de NMa als gezegd bij

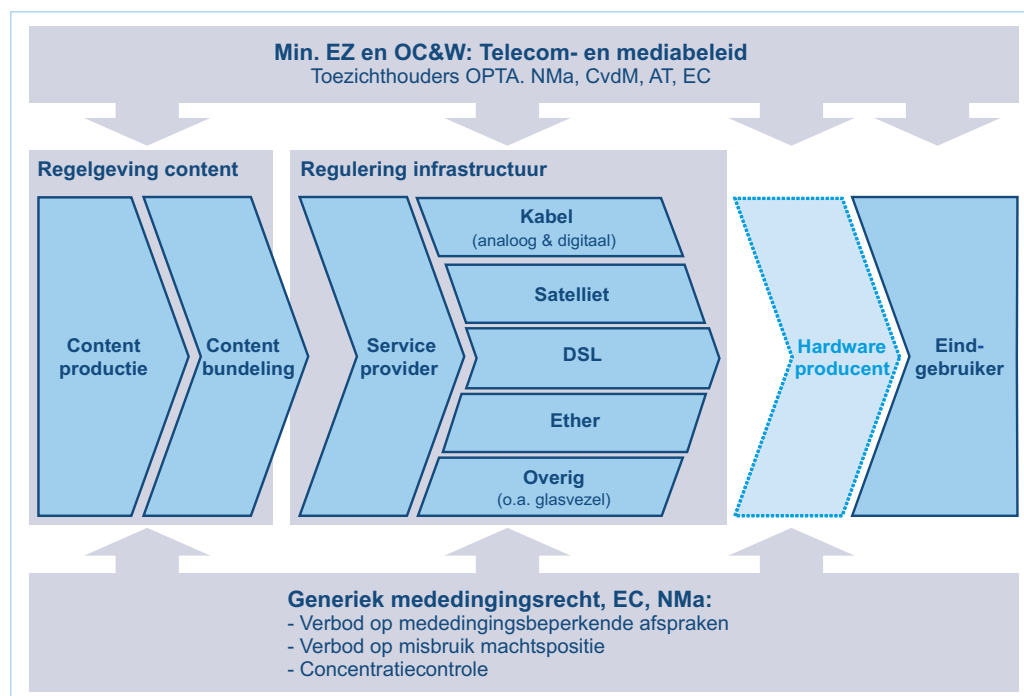
uitsluiting bevoegd en heeft OPTA een consulterende rol. Ook kan de NMa overleggen met en advies vragen aan de Europese Commissie met betrekking tot de toepassing van artikelen 81 en 82 EG.

Het **Agentschap Telecom (AT)**, onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken, is belast met de uitvoering van het frequentiebeleid en de verlening, weigering, intrekking, wijziging of verlenging van frequentievergunningen. In voorkomend geval, namelijk daar waar de Minister het voornemen heeft om een aanbieder van vergunningverlening uit te sluiten, of een vergunning te weigeren of in te trekken in verband met een beperking van de mededinging op de relevante markt, dient de Minister de NMa om advies te vragen.

Het **Commissariaat voor de Media** ziet met name toe op de naleving van de Mediawet. Het Commissariaat is een ZBO. Overlap met het werkterrein van OPTA kan zich voordoen bij geschillen over toegang tot het standaardpakket waarbij ook de regulering van de must-carry programma's (zie hierna) een rol kan spelen. Tussen OPTA en het Commissariaat voor de Media bestaan taakverdelingsafspraken.⁸⁹ Daarnaast heeft het Commissariaat een convenant gesloten met het Agentschap Telecom, onderdeel van het Ministerie van EZ, met betrekking tot de overlappende bevoegdheden van deze toezichthouders met betrekking tot het gebruik van frequentieruimte voor de commerciële radio-omroep.⁹⁰

Deze overheidsinstanties sturen gezamenlijk door middel van beleid en toezicht de sectoren aan die bij de omroepinfrastructuur betrokken zijn. Beleid, wet- en regelgeving zijn schematisch weergegeven in de hiernavolgende figuur.

Figuur 29: Globale indeling wet en regelgeving rondom omroepinfrastructuren



Bron: PricewaterhouseCoopers

89 Tweede Kamer (2000), 'Kabel en consument: marktwerking en digitalisering, kenmerk 27088, nr. 19.

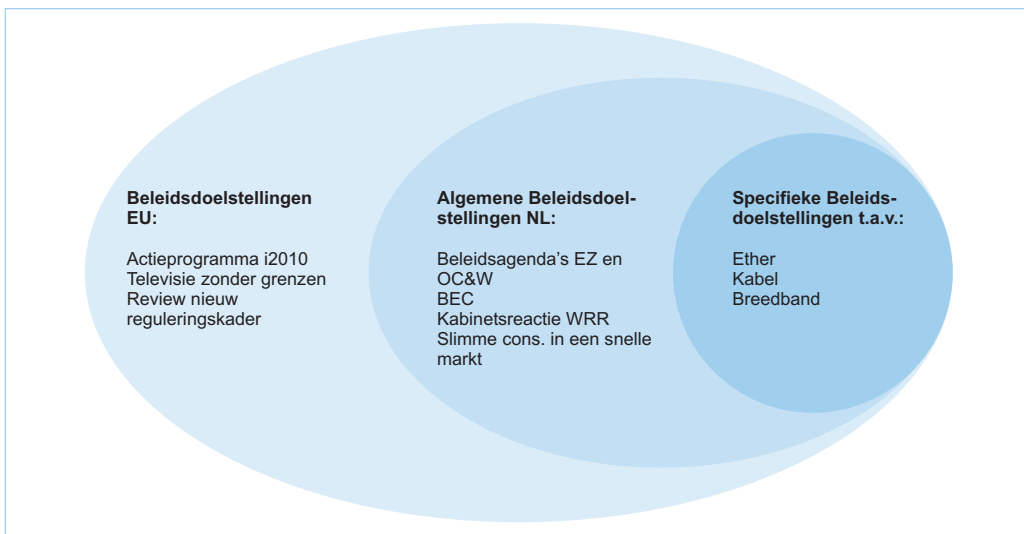
90 Dit convenant is gepubliceerd op www.cvdM.nl onder regelgeving / beleidsregels

Het genoemde beleid en de genoemde wet- en regelgeving worden in de volgende paragrafen nader toegelicht.

1.2 Het overheidsbeleid

Digitalisering van omroepdiensten is de laatste jaren een veel besproken onderwerp. Dit heeft geleid tot een groot aantal beleidsvoornemens op zowel Europees als nationaal niveau die achtereenvolgens worden beschreven.

Figuur 30: De verschillende niveaus van overheidsbeleid



Bron: PricewaterhouseCoopers

1.2.1 Beleid van de Europese Commissie

De Europese commissie kent een generiek beleid dat relevant is voor de omroepsector maar ook een sectorspecifiek beleid.

Het voor dit onderzoek meest relevante element van het generieke beleid is de Lissabondoelstelling: In het jaar 2000 is tijdens de EU-top in Lissabon het doel gesteld om in 2010 de meest competitieve kenniseconomie ter wereld te zijn. Dit doel heeft onder andere geleid tot het Europees brede actieplan i2010 (European Information Society 2010). De drie belangrijkste beleidsdoelstellingen hiervan zijn:

- Een Gemeenschappelijke Europese Informatieruimte die betaalbare en veilige breedbandcommunicatie en rijke en gevarieerde inhoud en digitale diensten biedt;
- Prestaties van wereldformaat op het gebied van ICT-onderzoek en -innovatie, door de kloof met Europa's belangrijke concurrenten te dichten;
- Een inclusieve informatiesamenleving die overheidsdiensten van hoge kwaliteit biedt en kwaliteit van leven bevordert.

Deze doelstellingen vormen de basis voor de verschillende Europese landen ten aanzien van hun beleid voor omroepdiensten.

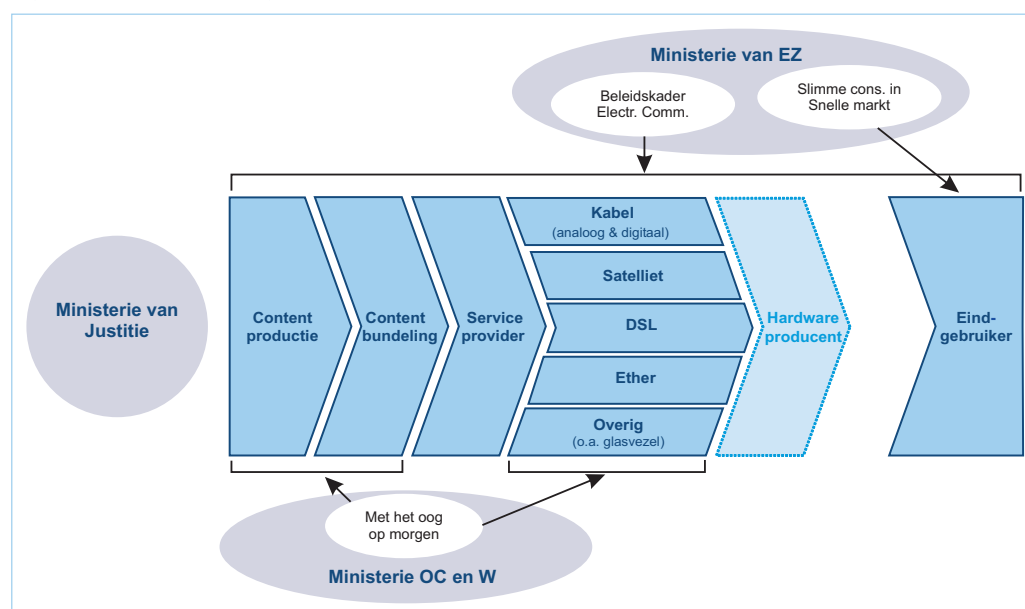
Het sectorspecifieke beleid van de Europese Commissie is onder andere terug te vinden in (de herziening van) het reguleringskader voor de elektronische communicatiesector. Dit Europese reguleringskader is in vrijwel alle lidstaten, derhalve ook in Nederland, geïmplementeerd in de nationale (telecom)wetgeving en wordt toegepast door de toezichthouders.⁹¹ Het kader schetst een set van regels voor alle vormen van elektronische communicatie. Het reguleringskader beoogt concurrentie in de elektronische communicatie markten te bevorderen, het functioneren van de Europese interne markt te verbeteren en de belangen van de Europese inwoners te beschermen. Op dit moment vindt er op Europees niveau een review van het nieuwe reguleringskader plaats. Hiertoe heeft de Europese Commissie alle landen verzocht voorstellen te doen voor de herziening van het reguleringskader. Het Nederlandse Ministerie van Economische zaken heeft aangegeven een grotere flexibiliteit noodzakelijk te vinden omdat de inrichting van het reguleringskader het tempo van de marktontwikkelingen niet kan volgen. Volgens het Ministerie kan alleen een flexibel reguleringskader dat is gebaseerd op meer algemene reguleringsprincipes, op basis waarvan toezichthouders maatwerk kunnen leveren, een basis kan vormen voor een op de marktontwikkelingen toegesneden aanpak.⁹²

1.2.2 Algemene beleidsdoelstellingen Nederland

Zoals eerder in dit hoofdstuk is beschreven wordt het beleid dat raakt aan omroepinfrastructuur gevormd door meerdere departementen:

- het Ministerie van Economische Zaken;
- het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;
- het Ministerie van Justitie;
- het Ministerie van Financiën.

Figuur 31: Focus van algemeen overheidsbeleid en beleidsstukken



Bron: PricewaterhouseCoopers

91 In Nederland is het reguleringskader geïmplementeerd in de nieuwe Telecommunicatiewet en wordt het toegepast door OPTA.

92 Ministerie van Economische Zaken (31 januari 2006), 'Review nieuw reguleringskader', kenmerk ET/TM/6008424.

Het [Ministerie van Economische Zaken](#)⁹³ heeft zich vanuit haar verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de economie en markten in Nederland en Europa, een concurrerend ondernemingsklimaat en de totstandkoming en van een hoogwaardig aanbod van netwerken en diensten tot doel gesteld. In de begroting worden alle doelstellingen nader uitgewerkt. Zo is het, voor dit rapport meest relevante, doel om een hoogwaardig aanbod van netwerken en diensten voor elektronische communicatie en post te creëren in de beleidsagenda nader uitgewerkt in de volgende drie beleidsdoelstellingen:

- Het scheppen van randvoorwaarden voor een efficiënt werkende communicatiemarkt;
- Het garanderen van een veilig en betrouwbaar elektronisch- en postnetwerk;
- Stimuleren van de ontwikkeling en benutting van voorzieningen, producten en diensten.

Het actuele beleid van EZ op het gebied van telecom infrastructuur is neergelegd in het Beleidskader voor de Elektronische Communicatie ([BEC, Nederland in verbinding](#))⁹⁴. Het geeft een overzicht van de trends op het gebied van elektronische communicatie voor de komende jaren en de visie van het kabinet op deze ontwikkelingen en presenteert zes beleidsaccenten en -intensiveringen. Het voor dit rapport belangrijkste beleidsaccent is de transitie naar nieuwe markten en volledige concurrentie. Dit beleidsaccent heeft het kabinet uitgewerkt in de volgende drie beleidsdoelen:

- Het verminderen van schaarste van infrastructuur en het bevorderen van convergentie;
- Betere en innovatieve benutting van infrastructuur;
- Waarborgen van de publieke belangen gerelateerd aan het aanbieden van audiovisuele-content.

Ter voorbereiding op de totstandkoming van het Beleidskader voor de Elektronische Communicatie (BEC) heeft EZ de studie "[De toekomst van de elektronische communicatie \(TEC\)](#)"⁹⁵ uitgevoerd. In deze studie is gekeken naar de wijze waarop de beste omgeving kan worden gecreëerd voor de toepassing van ICT in alle sectoren van de economie en geledingen van de maatschappij. Tevens is in dit rapport een trendanalyse gegeven van een aantal internationale ontwikkelingen op het gebied van elektronische communicatie.

Het ministerie van Economische Zaken heeft ook een consumentenbeleid voor de elektronische communicatiesector. Dit is vormgegeven in het actieplan "[Een slimme consument in een snelle markt](#)". Het actieplan bouwt voort op de herziene Telecommunicatiewet en het [Strategisch Actieprogramma voor de Consument \(SAP-C\)](#).⁹⁶ Het doel van het actieplan is een verdere versterking van de positie van de consument op de markt van elektronische communicatiediensten. Vier thema's staan in het actieplan centraal:

- Optimale keuzevrijheid door meer transparantie en betere vergelijkbaarheid;
- Optimale keuzevrijheid door lage overstapdrempels;
- Vereenvoudigde klachtafhandeling en geschilbeslechting (en verbeterde kennis bij de consument over het halen van zijn/haar recht);
- Meer bescherming tegen concrete inbreuken op rechten van de consument.

93 *Ministerie van Economische Zaken (2006), 'Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2006', II, vergaderjaar 2005-2006, 30 300 XIII.*

94 *Ministerie van Economische Zaken (augustus 2006), 'Beleidskader voor de elektronische communicatie: Nederland in verbinding'.*

95 *Ministerie van Economische Zaken (juni 2005), 'De toekomst van de elektronische communicatie', publicatienr. 05TP12.*

96 *Staatssecretaris van Economische Zaken (juni 2004), 'Versterking van de positie van de consument', II, vergaderjaar 2003-2004, 27879, nr.9.*

Het [Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap](#)⁹⁷ is verantwoordelijk voor het beleid t.a.v. de verspreiding van media. Ze heeft op dit terrein de specifieke beleidsdoelstelling: “Het waarborgen van een onafhankelijk, gevarieerd en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod, bestaande uit radio, televisie, kranten en Internet, dat toegankelijk en betaalbaar is voor alle lagen van de bevolking”.

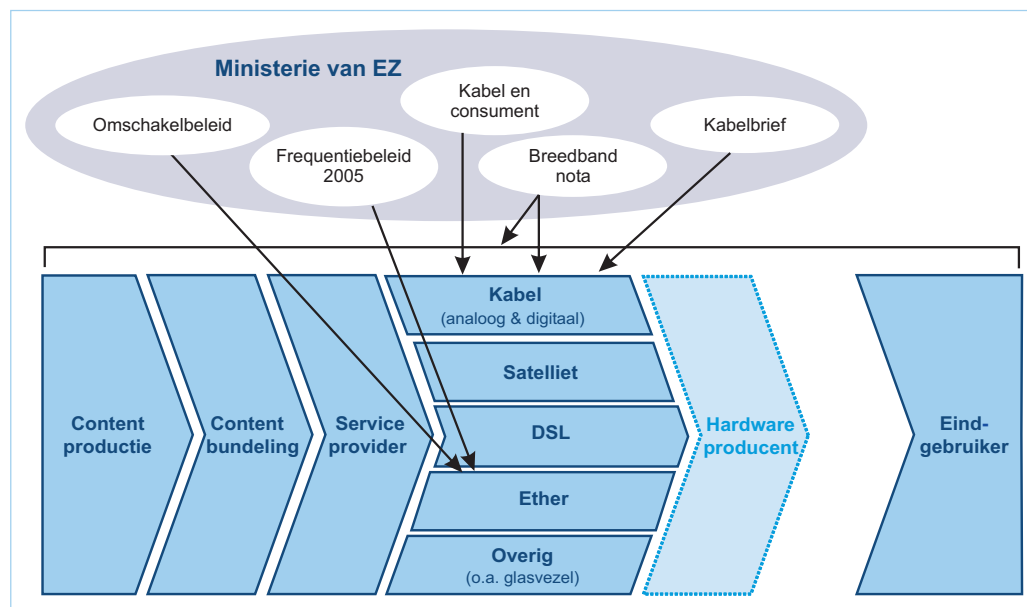
Naast het bovengenoemde beleid van de verschillende departementen is op het gebied van mediabeleid in juni jl. een integrale kabinetsvisie verschenen in de vorm van een reactie op het rapport “[Focus op functies](#)” van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). De WRR heeft in dit rapport de grote trends in media in kaart gebracht en onderzocht wat zij betekenen voor het beleid. Dit heeft geleid tot de conclusie dat digitalisering, commercialisering en internationalisering nieuwe eisen aan het mediabeleid stelt. Het kabinet heeft aangegeven het in grote lijnen eens te zijn met de aanbevelingen van de WRR.

In de Kabinetsvisie “[Met het oog op morgen](#)”⁹⁸ van juni vorig jaar heeft het Kabinet aangegeven welke veranderingen zij nodig acht met het oog op de toekomst ten aanzien van de publieke omroep.

1.2.3 Specifieke beleidsdoelstellingen Nederland

Tot dusver is in dit hoofdstuk een overzicht gegeven van de algemene beleidsdoelstellingen van zowel de Europese Commissie als van de Nederlandse overheid. In deze paragraaf zal worden ingegaan op de meer specifieke beleidsdoelstellingen. Achtereenvolgens komen doelstellingen ten aanzien van ether, kabel, breedband en auteursrechten aan bod.

Figuur 32: Beleid en beleidsstukken sectorgericht beleid



Bron: PricewaterhouseCoopers

97 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006), 'Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2006', kenmerk 30 300 VIII.

98 Kabinetsvisie (24 juni 2005), 'Met het oog op morgen, de publieke omroep na 2008'.

Kabel

Het beleid voor toegang tot de kabel en de regulering van de kabelabonneetarieven is in de nota “[Kabel en consument: marktwerking en digitalisering](#)”⁹⁹ (2000) weergegeven. Deze nota is een vervolg op de notitie “[Kabel, omroep en consument; pluriformiteit, betaalbaarheid en vrije keuze](#)” (1999).¹⁰⁰ De nadruk in deze eerdere nota ligt op de plannen van kabelexploitanten voor pakketsegmentatie en digitalisering en de mogelijke gevolgen hiervan voor consumenten. In de nota “Kabel en consument: marktwerking en digitalisering” zijn de beleidsvoornemens uit de eerdere nota verder uitgewerkt. Conclusies zijn dat echte concurrentie tussen infrastructures nog van de grond moet komen. Daarom wordt voor het beleid in 2000 gewicht gegeven aan concurrentie *op de infrastructuur in plaats van concurrentie tussen* infrastructures. Toegang tot de kabel en de regulering van de kabelabonneetarieven zijn daarom uitgebreid in de nota “Kabel en de consument” aan de orde gekomen. Daarnaast is door de regering aangegeven dat ze de verdere ontwikkeling van de verschillende infrastructures zoveel mogelijk wil stimuleren en belemmeringen wil wegnemen. Dit is gedaan door een veiling voor de DVB-T etherfrequenties te organiseren en belemmeringen voor satellietontvangst zoveel mogelijk op te heffen.

Het waarborgen van de belangen van de consument, het bereiken van een optimale marktordening en de totstandkoming van excellente informatie- en communicatienetwerken is kern van het beleid verwoord in de [Kabelbrief](#).¹⁰¹ De twee uitgangspunten van het beleid waren (i) het stimuleren van concurrentie op de kabel via open toegang - inclusief toezicht op de consumentenprijzen - en (ii) het geven van invloed aan consumenten op het programma-aanbod. In 2005 is een [Update van de kabelbrief](#)¹⁰² aan de Tweede Kamer aangeboden. In deze update wordt onder meer ingegaan op het tarieftoezicht. In deze brief wordt gesteld dat een prijsmaatregel op grond van artikel 82j van de Mediawet ter aanvulling op het prijstoezicht door OPTA niet effectief zal zijn. Daarom is er een wijziging van de Mediawet geformuleerd, zodanig dat het prijstoezicht op het inhoudsdeel het complement vormt van het in de telecommunicatiewet geregelde prijstoezicht. Hierdoor zal OPTA in staat worden gesteld toezicht te houden op het complete kabeltarief (inhoud en transport).

Standaardisatie van HDTV- uitzendingen is door de Minister van Economische Zaken besproken in de [beantwoording kamervragen](#)¹⁰³ waarin is aangegeven dat de Nederlandse kabelbedrijven via hun brancheorganisatie hebben laten weten dat ze allemaal dezelfde standaarden voor HDTV doorgifte zullen gaan gebruiken. De Minister heeft aangegeven dat decoders kunnen verschillen maar dat de sector heeft aangekondigd om met landelijk geldende specificaties voor decoders voor digitale televisie te komen.¹⁰⁴ Deze specificaties zullen zowel gelden voor standaard definitie televisie (SDTV) als voor hoge definitie televisie

99 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2000), ‘Kabel en consument: marktwerking en digitalisering’, kenmerk MLB/OP/2000/15.921.

100 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (juni 1999), ‘Kabel omroep en consument; pluriformiteit, betaalbaarheid en vrije keuze’.

101 Minister van Economische Zaken en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2003), ‘Omroep via de kabel: stand van zaken’, kenmerk TP/III/4018303.

102 Minister van Economische Zaken en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005), ‘Aanbieding ontwerp besluiten OPTA marktanalyse omroep en voortgang acties kabelbrief, kenmerk TP/OT/5018173.

103 Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden, vergaderjaar 2005-2006, aanhangsel 1487.

104 TNO (2006), ‘Interoperability and standardisation in the Dutch digital television market, Delft.

(HDTV). De Minister heeft aangegeven vooralsnog niet voornemens te zijn met een verplichte set specificaties te komen.¹⁰⁵

Breedband

In de [Breedbandnota](#)¹⁰⁶ (2004) heeft het kabinet de ambitie uitgesproken om in 2010 op het terrein van breedband in Europa en wereldwijd een koppositie in te blijven nemen. De breedbandnota is een uitvloeisel van de ambitie die de Europese Raad in Lissabon (2000) heeft uitgesproken. In de breedbandnota wordt de eigen Nederlandse ambitie ten aanzien van breedband gepresenteerd. Om daaraan invulling te geven is het beleidsvoornemen om impulsen te geven aan:

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

In de [Voortgangsrapportage breedband](#)¹⁰⁷ (2005) is onder andere gekeken naar de ontwikkelingen op het terrein van breedband en de voortgang van het actieprogramma uit de breedbandnota. Hieruit is gebleken dat:

- Nederland over een sterke breedbandige infrastructuur beschikt, maar dat de benutting hiervan nog niet optimaal is;
- Nederland tempo moet behouden om in internationaal verband haar koppositie op het gebied van breedbandige infrastructuur te handhaven en meer tempo moet maken om het goede gebruik van breedbandige diensten te bevorderen.

Ether

Het huidige frequentiebeleid wordt in de [Nota frequentiebeleid 2005](#)¹⁰⁸ toegelicht. Belangrijke beleidsuitgangspunten van de nota zijn:

- Het bieden van meer ruimte voor innovatie en kennisontwikkeling;
- Het door flexibilisering sneller aansluiten bij ontwikkelingen in de markt en techniek;
- Waar mogelijk creëren van vergunningsvrijheid.

Flexibilisering staat in het frequentiebeleid centraal. Flexibilisering wordt in de nota omschreven als het door vereenvoudiging van regelgeving en procedures verlagen of wegnemen van drempels, maar ook door meer ruimte te bieden voor gedeeld gebruik en medegebruik van frequentieruimte en waar mogelijk door het invoeren van vergunningsvrijheid.

De voornemens rondom de omschakeling van de ether van analoog naar digitaal worden in de [Nota Omschakelbeleid 2006-2015](#)¹⁰⁹ beschreven. Het kabinet gaat ervan uit dat het transitieproces van analoog naar digitaal gebruik van de voor omroep bestemde frequenties zich binnen tien jaar (dat betekent uiterlijk in 2015) dient te voltrekken. In de nota geeft het kabinet een visie op de rol van de overheid bij de digitalisering van de voor omroep bestemde

¹⁰⁵ *Het eventueel wettelijk verplichten van bepaalde standaarden dient geharmoniseerd te gebeuren op grond van artikel 17 van de Kaderrichtlijn.*

¹⁰⁶ *Ministerie van Economische Zaken (mei 2004), 'Breedbandnota'.*

¹⁰⁷ *Minister van Economische Zaken (5 december 2005), 'Aanbieding Voortgangsrapportage Breedband', kenmerk TP/OT/5714125.*

¹⁰⁸ *Minister van Economische zaken (7 november 2005), 'Nota Frequentiebeleid 2005', kenmerk TP/MO/5712200.*

¹⁰⁹ *Ministerie van Economische Zaken, 'Nota Omschakelbeleid 2006-2015', kenmerk 25095, nr. 195.*

etherfrequenties. De beleidsuitgangspunten die het kabinet hanteert zijn dat de keuzes (tempo, technologie) met betrekking tot de commerciële ontwikkeling van digitalisering primair binnen de markt worden gemaakt en dat de rol van de overheid zich beperkt tot het wegnemen van vergunningstechnische belemmeringen voor digitalisering door de markt. Het kabinet geeft aan dat daarvan kan worden afgeweken als er sprake is van een niet goed functionerende markt of van een beperking in pluriformiteit en toegankelijkheid van het aanbod.

Gelet op het publieke belang is het kabinet van mening dat zij haar verantwoordelijkheid moet nemen voor het tempo waarmee digitalisering gestalte krijgt. Het kabinet kiest er daarom voor om de publieke omroep voorop te laten lopen bij het op gang brengen van de vraag naar digitale omroep in Nederland.

Het kabinet schetst de volgende beleidsvoornemens:

- Om de markt voor digitale etheromroep aan de vraagzijde op gang te brengen zal de overheid in 2006 de kijkers en luisteraars via een informatiecampagne informeren over de overstap naar digitale radio en televisie;
- Aan de aanbodzijde zullen, waar nodig, specifieke instrumenten (zoals uitgifte van flexibele vergunningen, flexibilisering van bestaande vergunningen en het invullen van een voortrekkersrol voor de publieke omroep) worden ingezet voor zowel radio als televisie.

Voor de digitalisering van de radio-uitzendingen heeft het kabinet de afgelopen jaren ingezet op de [TDAB-standaard](#).¹¹⁰ De Minister van Economische Zaken is voornemens een aantal TDAB-vergunningen te verlenen voor de doorgifte van digitale radio door commerciële radiostations.¹¹¹ Het afgelopen jaar heeft een politieke discussie gewoed waarom de vergunningen enkel mogen worden gebruikt voor TDAB. De Minister leek te kiezen voor TDAB als de standaard voor digitale radio in Nederland. Verschillende politieke partijen hebben de Minister erop gewezen dat hierdoor op dit moment veel onzekerheid bestaat bij radio-omroepen die momenteel via de AM- of de FM- band doorgeven. Het is namelijk nog niet bekend of deze vergunningen in de toekomst zullen worden ingetrokken of dat de vergunningen worden verlengd en deze partijen andere technieken kunnen introduceren waarmee digitale radio via de AM- of FM frequenties kan worden doorgegeven.

Deze politieke discussie is gepaard gegaan met een aantal [brieven aan de Tweede Kamer](#)¹¹² van de Minister van Economische Zaken. In zijn brief van 31 maart 2005 zijn ten aanzien digitale radio de volgende beleidsdoelstellingen geformuleerd:

- Bevorderen van belangen van consumenten door de verscheidenheid van het aanbod aan programma's en diensten te vergroten;
- Ontwikkelen en bewerkstelligen van innovatie door nieuwe radiodiensten en innovatieve vormen van datadiensten;
- Bevorderen van de continuïteit van radio en van duurzame concurrentie in de gehele radiomarkt;
- Verminderen van de schaarste aan omroepfrequenties door frequenties efficiënter te gebruiken.

110 TDAB (Terrestrial Digital Audio Broadcasting) is een relatief nieuwe standaard voor digitale radio via de ether.

111 Op dit moment zenden de publieke omroepen al uit door middel van TDAB (naast hun analoge uitzendingen via de ether).

112 Brief van de Minister van Economische Zaken (31 maart 2005), 'Digitale radio', kenmerk TP/OT/5018326, Brief van de Minister van Economische Zaken (27 oktober 2005), 'Digitale radio', kenmerk TP/OT/5062109 en Brief van de Minister van Economische zaken (juni 2006), kenmerk ET/TM/6047321.

Recentelijk heeft de Minister van Economische Zaken in reactie op een aantal ontwikkelingen in de markt een tweetal beleidswijzigingen aangekondigd.¹¹³ Allereerst worden door een wijziging van het Nationaal Frequentieplan innovatieve omroep toepassingen binnen de voor TDAB bestemde frequentieband mogelijk gemaakt.¹¹⁴ En ten tweede zullen de frequenties niet via een vergelijkende toets maar via een veiling worden verdeeld. De belangrijkste ontwikkelingen die hiertoe aanleiding hebben gegeven zijn:

- De uitkomsten van de internationale frequentieonderhandelingen zijn bekend. Nederland heeft zowel drie landelijke kavels verkregen die in internationaal verband bestemd zijn voor TDAB¹¹⁵ (multimediaal gebruik) als rechten voor een landelijk kavel dat naar keuze voor verschillende standaarden kan worden bestemd.¹¹⁶ De TDAB-vergunningverlening in Nederland was eerder, na een aantal kamervragen, in afwachting van de resultaten van de internationale frequentieonderhandelingen (RCC06) uitgesteld.
- Nieuwe toepassingen worden mogelijk door technische ontwikkelingen van de TDAB-standaard. TDAB is uitgegroeid tot een digitale multimediasstandaard. Daarmee is de standaard geschikt voor méér dan alleen radio. Hiermee concurreert de standaard met andere digitale omroepstandaarden dan met de analoge FM (zoals DVB). In het beleidsvoornemen van maart 2005, maar ook in verdere beeldsvorming en communicatie was TDAB steeds gepositioneerd als hét digitale radioplatform en daarmee als de enige opvolger van de analoge FM. Deze positie van TDAB is niet langer houdbaar. Redenen hiervoor zijn onder andere dat vóór 2011, het tijdstip waarop de huidige FM-vergunningen aflopen, niet kan worden verwacht dat digitale radio via TDAB voldoende bereik zal hebben om de radiofunctie van de FM over te nemen en dat inmiddels in internationaal verband is begonnen met het ontwikkelen van een nieuwe standaard waarmee de FM-band digitaal kan worden (DRM+ of DRM120) gebruikt.
- In april 2006 hebben vier partijen een vergunning aangevraagd. Er is dus belangstelling voor de frequenties.

1.3 Regelgevend kader

De belangrijkste wetten en relevante bestanddelen inzake de omroep en –infrastructuren zijn weergegeven in de hiernavolgende figuur. In deze paragraaf wordt regelgevend kader voor omroepinfrastructuren en de distributie van omroepdiensten samengevat. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- Regulering rondom de infrastructuur (paragraaf 1.3.1)
- Regulering rondom content, waarbij ook zal worden ingegaan verspreiding via nieuwe technologieën als DSL-TV (paragraaf 1.3.2)
- De bescherming van intellectuele eigendomsrechten in content en technische standaards. (paragraaf 1.3.3)

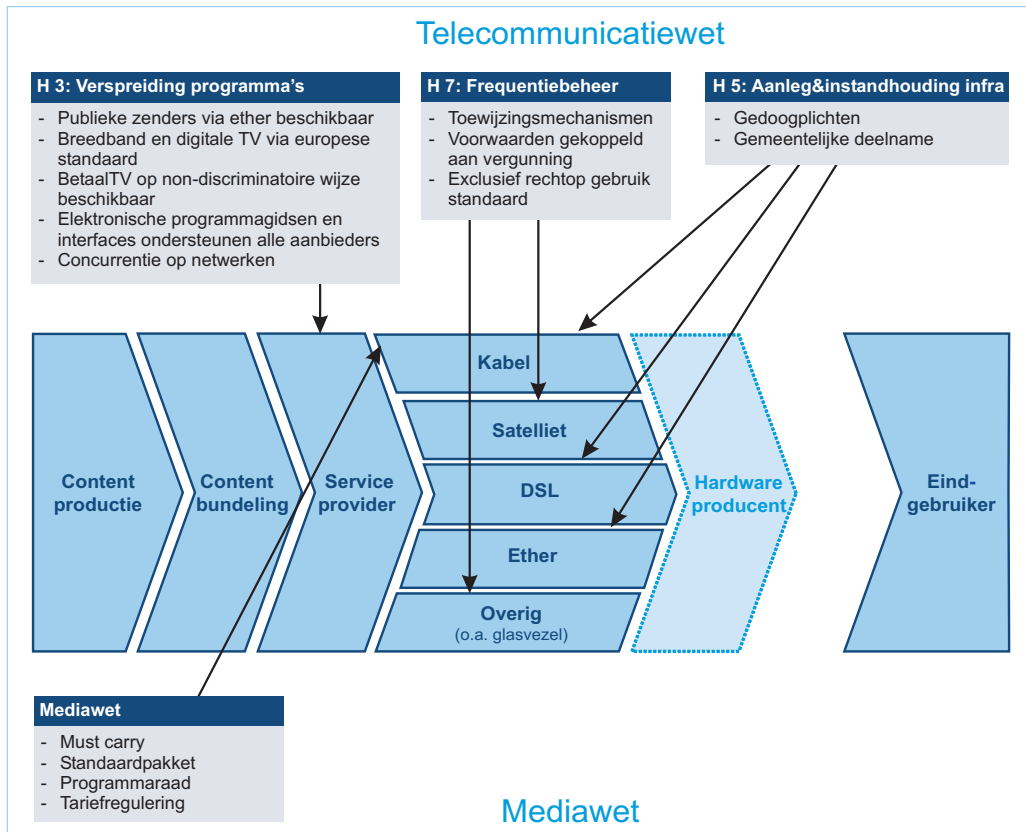
113 Ministerie van Economische Zaken (2006e), 'Vergunningverlening TDAB/digitale radio', Brief van Minister J.G. Wijn aan de Tweede Kamer, kenmerk ET/IT/6108180, 15 december 2006, Den Haag.

114 Voorheen moest minimaal 80% van de frequentieruimte worden gebruikt voor radiotoepassingen.

115 Deze frequentieruimte is in internationaal verband bestemd voor de TDAB-standaard en kan onder voorwaarden technologieneutraal worden uitgegeven.

116 Ministerie van Economische Zaken (2006d), 'Resultaten van de Regionale Radiocommunicatie Conferentie 2006 (RRC 2006)', Brief van Minister L.J. Brinkhorst aan de Tweede Kamer, kenmerk ET/IT/6047321, 29 juni 2006, Den Haag.

Figuur 33: Globaal overzicht regelgevend kader omroepdiensten



Bron: PricewaterhouseCoopers, Bird & Bird

In elk van deze paragrafen wordt bovendien ingegaan op het generieke mededingingsrecht. Het generieke mededingingsrecht dat uit drie pijlers bestaat die elk van toepassing zijn op en van belang zijn voor de mediasector:

- Het verbod op mededingingsbeperkende afspraken of afstemming van marktgedrag tussen onderneming (artikel 81 EG-Verdrag (EG) en artikel 6 Mededingingswet (Mw));
- Het verbod op misbruik van een economische machtspositie (artikel 82 EG en artikel 24 Mw);
- De concentratiecontrole (EG-verordening 139/2004 en hoofdstuk 5 Mw).

Ook het EG-rechtelijke staatssteunregime (artikelen 87-89 EG) wordt in deze paragrafen besproken, met name waar het de verhouding publieke-commerciële omroep betreft. In de navolgende paragrafen zullen enkele voorbeelden worden gegeven van de wijze waarop het generieke mededingingsrecht in de praktijk, in aanvulling op de (ex ante) regulering van infrastructuur en content, van belang is gebleken. Voorts zullen in de verschillende paragrafen de betrokken toezichthoudende instanties in kaart worden gebracht.

1.3.1 Infrastructuur

De regulering van de aanleg en exploitatie van infrastructuur voor elektronische communicatie (waaronder omroep) is in hoofdzaak vastgelegd in de Telecommunicatiewet (Tw). Belangrijke elementen van de Tw zijn:

- Regels met betrekking tot verspreiding van programma's en daaraan gerelateerde onderwerpen (hoofdstuk 8 Tw);
- Regels met betrekking tot de aanleg, exploitatie en opruiming van vaste elektronische communicatienetwerken (hoofdstuk 5 Tw);
- Regels met betrekking tot frequenties en frequentiebeheer (hoofdstuk 3 Tw).

Regelgeving voor verspreiding programma's

Hoofdstuk 8 van de Tw regelt verschillende aspecten van de verspreiding van programma's.

Beschikbaarheid van alle publieke zenders via de ether. Op grond van artikel 8.3 Tw. wijst de Minister van EZ i.o.m. de Minister van OC&W tenminste één aanbieder aan die de uitzending van programma's van de Nederlandse publieke omroep en de Wereldomroep via de ether niet mag weigeren. Nozema is als zodanig aangewezen.

Uitzending van breedband en digitale programma's via Europese standaards. Artikel 8.4a Tw. regelt dat bij Ministeriele regeling technische eisen kunnen worden gesteld voor het uitzenden van breedbeeld televisieprogramma's en volledig digitale programma's (op basis van de DVB standaard) die op Europees niveau bindend worden vastgesteld. Aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken bestemd voor verspreiding van programma's moeten ervoor zorgen dat breedbeeldtelevisiesignalen kunnen worden doorgezonden en op grond van artikel 10.1a Tw. gelden ook normen voor televisietoestellen en decoders.

Betaaltelevisie en andere (interactieve) diensten. Artikel 8.5 Tw. houdt een aantal verplichtingen in voor aanbieders van systemen voor voorwaardelijke toegang. Daarbij moet worden gedacht aan betaaltelevisie, maar ook andere (interactieve) diensten die met behulp van televisie- of radiosystemen kunnen worden ontvangen. Ook het digitale televisiesysteem op basis van DVB-T valt hieronder. De doelstelling is te voorkomen dat voor aanbieders van diensten de toegankelijkheid van abonnees wordt verhinderd door niet-open, dat wil zeggen niet gestandaardiseerde, decodersystemen. De aanbieder van een systeem voor voorwaardelijke toegang dient op billijke, redelijke en niet-discriminerende voorwaarden toegang te verlenen tot zijn systeem. Verder geldt een verplichting om voor de aanbieder van het systeem voor voorwaardelijke toegang een gescheiden boekhouding¹¹⁷ te voeren. Tenslotte rust op houders van industriële eigendomsrechten op producten en systemen voor voorwaardelijke toegang de verplichting om licenties te verlenen voor het gebruik van deze rechten in consumentenapparaten op billijke, redelijke en niet-discriminerende voorwaarden.

Elektronische Programmagidsen en programma-interfaces. Artikel 8.6 Tw. is een bepaling gericht op bevordering van het gebruik van digitale televisie- en radiodiensten door aanbieders van applicatieprogramma-interfaces en elektronische programmagidsen. Op grond van artikel 8.6 kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld die aanbieders van digitale televisie- of radiodiensten verplichten om toegang te verlenen tot hun diensten. De Minister van EZ heeft nog geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.

¹¹⁷ Van de boekhouding voor het systeem van niet-voorwaardelijke toegang

Het regelt concurrentie op netwerken. Artikel 8.7 Tw. bepaalt dat een aanbieder die op een netwerk voor het verspreiden van programma's aanmerkelijke marktmacht heeft, verplicht is om toegang te verlenen aan andere aanbieders tot het aan haar eindgebruikers aangeboden standaardpakket. Deze wettelijke verplichting is ook op kabeltelevisie exploitanten van toepassing. De verplichting geldt alleen voor het standaardpakket van programma's dat door de aanbieder van het netwerk niet versleuteld wordt verspreid. Anders dan bij digitale programma's, waar versleuteling wordt toegepast, zouden bij analoge doorgifte buiten het standaardpakket om speciale analoge filters of decoders nodig zijn die extra kosten meebrengen. Voorwaarden voor toegang tot het standaardpakket zijn dat de programma-aanbieder een bijdrage wenst van abonnees en daarvoor afhankelijk is van de aangewezen netwerkaanbieder. Verder mag toegang uitsluitend worden geweigerd op grond van transparante en objectieve weigeringsgronden.

Aanleg instandhouding en opruiming netwerken

De aanleg, instandhouding en opruiming van vaste openbare elektronische communicatienetwerken waarvoor gebruik wordt gemaakt van kabels is gereguleerd in hoofdstuk 5 van de Telecommunicatiewet. Hieronder vallen ook de netwerken van de kabelexploitanten. Dit hoofdstuk faciliteert de aanleg, het instandhouden en de opruiming van kabels voor onder meer omroepnetwerken via een stelsel van gedoogplichten die rusten op grond- en gebouweigenaren. Een gevolg hiervan is bijvoorbeeld dat gemeenten geen precario mogen heffen voor vaste omroepnetwerken met gebruik van kabels.

De wijziging van hoofdstuk 5 Telecommunicatiewet¹¹⁸ die recentelijk door de Eerste en Tweede Kamer is aangenomen en per 1 februari 2007 in werking zal treden,¹¹⁹ bevat een bepaling (artikel 5.15) met betrekking tot de deelname door gemeenten in de aanleg van elektronische communicatienetwerken. In dit artikel zijn extra waarborgen opgenomen om te voorkomen dat gemeenten niet transparant of concurrentieverstorend optreden als zij economische activiteiten ontplooiën met betrekking tot de aanleg van openbare elektronische communicatienetwerken. De deelname van gemeente in de aanleg van elektronische communicatienetwerken ligt gevoelig vanwege de Europese staatssteunregels en het mededingingsrecht. Het onderwerp heeft in de Kamer tot de nodige discussies geleid, met name in verband met het onderzoek van de Europese Commissie naar de aanleg van een glasvezelnetwerk in Appingedam. Onlangs besloot de Commissie de financiering uit de openbare middelen van dit glasvezelnet te verbieden (besluit van 19 juli 2006, persbericht IP/06/1013).

Voor de aanleg en exploitatie van de voor draadloze omroepnetwerken benodigde zendmasten is de gedoogplicht van hoofdstuk 5 van de Telecommunicatiewet niet van toepassing. Wel geldt een algemene site sharing verplichting in artikel 3.11 en 3.12 Tw.

118 *Wet van 6 december 2006 tot wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met een herziening van het nationale beleid ten aanzien van de aanleg van kabels ten dienste van openbare elektronische communicatienetwerken, Stb. 2007, 16*

119 *Besluit van 20 december 2007, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 6 december 2006 tot wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met een herziening van het nationale beleid ten aanzien van de aanleg van kabels ten dienste van openbare elektronische communicatienetwerken (Stb. 2007, 16), Stb 2007, 17.*

Frequentiegebruik

Hoofdstuk 3 van de Telecommunicatiewet heeft betrekking op frequenties en frequentiebeheer. Op grond van dit hoofdstuk worden frequentievergunningen verleend onder meer voor de publieke en de commerciële radio en televisieomroep, zowel voor analoge als voor digitale distributie via de ether.

- Voor de publieke omroep geldt een wettelijk voorkeursrecht voor de benodigde frequenties. Op grond van artikel 3.3, eerste lid Tw worden vergunningen ten behoeve van het gebruik van frequentieruimte bij voorrang verleend aan onder meer de publieke omroep. Pas daarna wordt de beschikbare resterende frequentieruimte verdeeld onder commerciële omroepen.
- Commerciële omroepfrequentie vergunningen worden verdeeld via een veiling of een vergelijkende toets, al dan niet in combinatie met een financieel bod (daarvan is bij de verdeling van de analoge commerciële radio-omroepfrequenties gebruik gemaakt) of een financiële vergoeding voor het gebruik van de frequenties (daarvan is bij DVB-T gebruik gemaakt). Ook voor andere draadloze infrastructures als UMTS en WLL die kunnen worden gebruikt voor IP-TV zijn frequentievergunningen verleend. Voor satellietomroep geldt de eis van een frequentievergunning alleen voor de opstraalverbinding.

In het kader van de frequentievergunningverlening worden door de Minister van EZ, voor wat betreft omroep vaak in overeenstemming met de Minister van OC&W, belangrijke beslissingen genomen, zoals hoeveel vergunningen worden verleend, voor welke duur, volgens welk verdelingsprincipe en moeten er partijen van vergunningverlening worden uitgesloten omdat dat voor de totstandbrenging of instandhouding van daadwerkelijke mededinging noodzakelijk is.

Aan frequentievergunningen worden voorschriften verbonden die bepalen voor welke toepassing de frequenties mogen worden gebruikt. Bijvoorbeeld alleen analoge of digitale omroep, alleen telefonie volgens de GSM standaard, alleen mobiele communicatie volgens de UMTS standaard etc. Vergunningen kunnen verder door de Minister van EZ worden geweigerd, gewijzigd of ingetrokken onder meer in het belang van de daadwerkelijke mededinging of het doelmatig gebruik van frequenties. Aan het eind van de vergunningduur rijst voorts de vraag of en zo ja onder welke voorwaarden de vergunning zal worden verlengd. En tenslotte kan een frequentievergunning niet worden overgedragen zonder toestemming van de Minister van EZ. Dit alles is nader uitgewerkt in Hoofdstuk 3 Telecommunicatiewet en het Frequentiebesluit.

Van belang is dat een frequentievergunning vaak betekent dat slechts de vergunninghouder(s) gebruik kunnen maken van een bepaalde standaard. Een voorbeeld vormt de verleende DVB-T/DVB-H frequentievergunning.

Marktanalysebesluiten op basis van de Telecommunicatiewet

OPTA is op grond van de hoofdstukken 6a en 6b van de Telecommunicatiewet gehouden ex ante maatregelen op te leggen aan partijen met aanmerkelijke marktmacht (AMM). Daartoe dient OPTA relevante markten af te bakenen in overeenstemming met het mededingingsrecht; te beoordelen of er op deze markten een partij is met aanmerkelijke marktmacht waarbij wordt aangesloten bij het begrip economische machtspositie uit het mededingingsrecht. Vervolgens dient OPTA te bepalen welke ex ante verplichtingen aan de partij met aanmerkelijke

marktmacht dienen te worden opgelegd teneinde (dreigende) mededingingsproblemen weg te nemen in die gevallen waarin het reguliere mededingingsrecht tekort schiet.

In de Aanbeveling van de Europese Commissie¹²⁰ zijn achttien markten benoemd die OPTA tenminste diende te analyseren. In aanvulling op de Aanbeveling heeft OPTA als negentiende markt de retailmarkt voor omroep geanalyseerd.

OPTA verstaat in navolging van de Commissie in haar marktanalysebesluiten onder omroepdiensten zowel de vrije distributie als abonnements- en betaalradio en -televisie en het verzorgen van interactieve radio- of televisiediensten.¹²¹ Daarmee sluit OPTA niet aan bij de Televisierichtlijn en de Mediawet die voor de contentregulering cruciaal is (zie hierna).

OPTA heeft haar marktanalyses onderverdeeld in 5 clusters. Deze clusters zijn mobiel, vaste telefonie, huurlijnen, omroep en breedband. Voor digitale omroepinfrastructuren zijn in het bijzonder de marktanalysebesluiten binnen het cluster omroep van belang. IPTV diensten die mogelijk worden door het upgraden van telecommunicatienetwerken om daarmee het verzorgen van omroepdiensten mogelijk te maken, bevinden zich volgens OPTA nog in het beginstadium en hoeven om die reden (nog) niet te worden gereguleerd. OPTA bakent dan ook geen relevante markten voor digitale omroepinfrastructuren af. OPTA bespreekt in haar marktanalysebesluiten in het bijzonder de aanbieding van IPTV diensten via xDSL netwerken en de aanbieding van IPTV diensten via mobiele netwerken. Om die reden wordt hieronder ook ingegaan op de marktanalysebesluiten binnen het cluster breedband en het cluster mobiel.

Binnen het [cluster omroep](#) zijn door OPTA op retailniveau en op wholesaleniveau een aantal markten afgebakend en bepaalde AMM partijen aangewezen. Daarbij zijn aan die betreffende AMM partijen verplichtingen opgelegd.

¹²⁰ *Aanbeveling van de Commissie van 11 februari 2003 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische communicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen, Pb 2003 L114/45.*

¹²¹ *Zie onder meer het Marktanalysebesluit van 17 maart 2006 met betrekking tot de markten voor de doorgifte en verzorging van omroep transmissiediensten, Verzorgingsgebied Casema N.V., randnummer 115.*

Figuur 34: Overzicht besluiten OPTA voor omroepcluster

Niveau	Markt	OPTA besluit
Retailniveau	Vrij toegankelijke rtv-pakketten via de kabel in elk van de verzorgingsgebieden van de kabelexploitanten	AMM: alle kabelbedrijven: verbod op bundeling transparantieplichting
	<ul style="list-style-type: none"> • Het verzorgen van betaal rtv-pakketten via de kabel • Het verzorgen van analoge radiosignalen via de ether • Het verzorgen van vrij toegankelijke rtv pakketten via de satelliet • Het verzorgen van betaal rtv pakketten via de satelliet 	geen AMM-partijen
Wholesale-niveau	Doorgifte radio/tv in gebieden kabelexploitanten met onderscheid tussen vrij toegankelijke en betaal rtv pakketten	5 grootste kabelbedrijven zijn dominant toegangsverplichting derden tarieven kostengeorienteerd
	<ul style="list-style-type: none"> • Nationale markt voor middengolf-transmissiediensten • De nationale markt voor FM-transmissiediensten • Transnationale markt doorgifte radio/tv signalen via satelliet: onderscheid vrij toegankelijke en betaal rtv-pakketten 	geen AMM-partijen

Bron: OPTA, Bird & Bird

Ten aanzien van de retailmarkt voor vrij toegankelijke RTV-pakketten via de kabel in elk van de verzorgingsgebieden van de kabelexploitanten heeft OPTA vastgesteld dat elke kabelexploitant (in totaal ca. 60) in zijn eigen verzorgingsgebied over een dominante positie beschikt. Aan al deze kabelexploitanten is als verplichting opgelegd een verbod op gedwongen bundeling. Dat wil zeggen dat het hen niet is toegestaan om hun abonnees te verplichten diensten als televisie, spraaktelefonie en Internet gebundeld af te nemen. Daarnaast is een transparantieplichting opgelegd waarbij kenbaar moet zijn hoe het eindgebruikerstarief voor vrij toegankelijke RTV-pakketten is opgebouwd uit een transmissiedienst en een inhoudsgerelateerde dienst. De genoemde verplichtingen zijn, in afwijking van de gebruikelijke reguleringsperiode van drie jaar, voor de duur van een jaar opgelegd.¹²² In aanvulling op deze verplichtingen hebben UPC, Essent en Casema in een afspraak die is gemaakt met OPTA en de Europese Commissie toegezegd om hun eindgebruikerstarieven in 2006 maximaal eenmalig te verhogen met het consumentenprijsindexcijfer (CPI).

¹²² OPTA is op dit moment nog niet bevoegd om de tarieven van programmapakketten voor afnemers te reguleren aangezien het daarbij gaat om de inhoud en niet om het transport. Daarin zou middels wetsvoorstel 29834, nr. 8 verandering in moeten komen.

Ten aanzien van de overige retailmarkten (het verzorgen van betaal RTV-pakketten via de kabel, het verzorgen van analoge radiosignalen via de ether, het verzorgen van vrij toegankelijke RTV-pakketten via de satelliet en het verzorgen van betaal RTV-pakketten via de satelliet) hebben geen AMM aanwijzingen plaatsgevonden. Wel heeft OPTA geoordeeld dat het hier steeds gaat om een afzonderlijke relevante retailmarkt. Voor het verzorgen van vrij toegankelijke televisie via de analoge ether en voor het verzorgen van vrij toegankelijke respectievelijk betaal RTV-pakketten via DVB-T heeft OPTA geen afzonderlijke relevante retailmarkten afgebakend.

Overigens wilde OPTA aanvankelijk zowel op retail- als op wholesaleniveau uitsluitend een onderscheid maken tussen de ontvangst van analoge RTV-signalen en de ontvangst van RTV-signalen met gebruikmaking van een systeem van voorwaardelijke toegang. Nadat de NMa zich in een advies met betrekking tot dit ontwerpbesluit, onder verwijzing naar haar eigen (concentratie)besluit inzake UPC/Canal+, kritisch had uitgelaten over het feit dat OPTA niet inging op het onderscheid tussen vrij toegankelijke televisie enerzijds en betaal televisie anderzijds, heeft OPTA dit onderscheid toegevoegd en hiervoor afzonderlijke relevante markten afgebakend.¹²³ Ook ten aanzien van de aanvankelijk door OPTA gehanteerde dominantieanalyse liet de NMa zich in dit advies kritisch uit.

Voor de wholesale markt voor doorgifte radio/tv in elk van de verzorgingsgebieden van de kabelexploitanten met een onderscheid tussen vrij toegankelijke RTV-pakketten en betaal RTV-pakketten heeft OPTA vastgesteld dat de vijf grootste kabelexploitanten in elk van de respectievelijke verzorgingsgebieden over een dominante positie beschikken op deze relevante wholesale markten (UPC, Essent, Casema, Multikabel en Delta). Aan deze kabelexploitanten zijn verplichtingen tot toegang voor programma-aanbieders opgelegd evenals transparantie- en non-discriminatie verplichtingen. Voor de grootste drie kabelexploitanten UPC, Essent en Casema geldt bovendien dat de tarieven voor toegang kostengeoriënteerd dienen te zijn.

Overige wholesalemakten die door OPTA zijn afgebakend, maar waarop geen AMM aanwijzing heeft plaatsgevonden zijn:

- De nationale markt voor de levering van transmissiediensten van analoge radiosignalen via de middengolf aan programma-aanbieders (middengolf-transmissiediensten);
- De nationale markt voor de levering van transmissiediensten van analoge radiosignalen via de FM aan programma-aanbieders (FM-transmissiediensten);
- De transnationale markt voor doorgifte van radio/tv signalen via satelliet met een onderscheid tussen vrij toegankelijke rtv-pakketten en betaal rtv-pakketten.

Op wholesale niveau heeft OPTA alleen de productgroepen onderzocht, waarvoor zij op retailniveau relevante markten heeft afgebakend. Omroepdiensten waarvoor op retailniveau geen markten zijn afgebakend (zoals DVB-T en analoge ethertelevisie) zijn dus op wholesaleniveau evenmin afgebakend.

Binnen het [cluster breedband](#) zijn een aantal markten op wholesaleniveau geanalyseerd. Met betrekking tot de retailmarkten heeft OPTA geconcludeerd dat deze voldoende concurrerend zijn zodat regulering niet noodzakelijk is.

¹²³ NMa-advies van 4 mei 2005 in zaaknr. 3970 met betrekking tot de ontwerpbesluiten van OPTA inzake de omroepmarkten.

Figuur 35: Besluiten OPTA breedband

Niveau	Markt	OPTA besluit
Wholesale-niveau	Markt voor ontbundelde toegang tot metalen netten voor verzorgen breedband- en spraakdiensten	AMM: KPN toegangsverplichting nondiscrim.verplichting publicatie referentie-aanbod tariefregulering gescheiden boekhouding
	De markt voor lage kwaliteit wholesale-breedbandtoegang	geen AMM-partijen
	De markt voor hoge kwaliteit wholesale-breedbandtoegang	AMM: KPN toegangsverplichting nondiscrim.verplichting

Bron: OPTA, Bird & Bird

In de markt voor ontbundelde toegang op wholesale-niveau (inclusief gedeelde toegang) tot metalen netten en subnetten voor het verzorgen van breedband- en spraakdiensten heeft OPTA KPN aangewezen als AMM-houder en aan KPN de volgende verplichtingen opgelegd: toegangsverplichting, non-discriminatieverplichting, verplichting om een referentie aanbod te publiceren, tariefregulering en gescheiden boekhouding.

In de markt voor lage kwaliteit wholesale-breedbandtoegang heeft OPTA geconcludeerd dat deze markt daadwerkelijk concurrerend is en dat KPN niet aangemerkt hoeft te worden als AMM partij.

In de markt voor hoge kwaliteit wholesale-breedbandtoegang heeft OPTA KPN aangewezen als partij met aanmerkelijke marktmacht. Aan KPN wordt een toegangsverplichting en een non-discriminatieverplichting opgelegd.

Binnen het cluster mobiel heeft OPTA ten aanzien van de wholesalemarkt voor toegang en gespreksopbouw geconcludeerd dat deze markt daadwerkelijk concurrerend is en KPN niet (langer) aangemerkt hoeft te worden als partij met aanmerkelijke marktmacht.

Sedert de hierboven besproken marktanalysebesluiten van OPTA heeft zich een aantal ontwikkelingen in de Nederlandse markt voorgedaan waarmee OPTA in de marktanalysebesluiten nog geen rekening heeft gehouden.

- Zo heeft KPN bekendgemaakt een All IP infrastructuur te gaan uitrollen waardoor ook de aanbidding van DSL-TV diensten zou worden gefaciliteerd. Als gevolg van deze uitrol zouden volgens KPN op termijn de MDF (Main Distribution Frame) locaties moeten worden gesloten met als gevolg dat de aanbieders van alternatieve DSL infrastructuur, die van de MDF-locaties gebruik maken, zouden moeten verdwijnen. OPTA heeft een consultatiedocument gepubliceerd en moet nog een besluit nemen over de gevolgen van een en ander.
- KPN heeft voorts een groot aantal ISP's overgenomen en aldus haar marktaandeel op de markt voor breedbandinternettoegang verder uitgebreid.
- KPN heeft Nozema overgenomen. Na deze overname beschikt KPN als enige commerciële partij over de vergunning voor het gebruik van de frequentieruimte voor DVB-H, de standaard die geschikt is om mobiele live televisiediensten via de mobiele telefoon aan te bieden. Hiermee is in het marktanalysebesluit voor toegang en gespreksopbouw tot openbare mobiele netwerken geen rekening gehouden. Ook beschikt KPN na deze overname als enige commerciële partij over de vergunning voor het gebruik van frequentieruimte voor DVB-T (digitale ethertelevisie).

OPTA onderscheidt in navolging van de Commissie geen afzonderlijke relevante markt voor multi play of dual play aanbiedingen. Wel worden in diverse marktanalysebesluiten multi play en dual play aanbiedingen geadresseerd.¹²⁴ Zo heeft OPTA in de [markt voor de doorgifte en verzorging van omroeptransmissiediensten](#) de verplichting opgelegd aan kabelexploitanten om een ontbundeld retailaanbod aan te bieden. In het besluit voor de retailmarkt voor vaste telefonie wordt bij de ondergrensregulering een aparte bundeltoets gehanteerd die mede ziet op dual- en multi play bundels.

Op 28 juni 2006 heeft de Europese Commissie een consultatiedocument gepubliceerd in verband met de aanpassing van de Aanbeveling Relevante Markten.¹²⁵ In dit consultatiedocument gaat de Commissie ervan uit dat het aantal relevante markten kan worden teruggebracht tot mogelijk 12 of nog minder. In het bijzonder stelt de Commissie in het Consultatiedocument voor om een aantal relevante markten op retailniveau uit de aanbeveling te schrappen. De Commissie spreekt hierbij niet over de omroep retailmarkten, waarvan de Commissie al in 2003 oordeelde dat zich daarop in het algemeen in de EU-lidstaten geen mededingingsproblemen voordoen. De vraag of de wholesalemarkt voor omroeptransmissiediensten in de nieuwe Aanbeveling zou moeten worden gehandhaafd laat de Commissie nadrukkelijk open.

Generiek mededingingsrecht en staatsteun

De rol van het generieke mededingingsrecht ten opzichte van de sectorspecifieke regulering is aanvullend. In zaken waarin sprake is van parallele bevoegdheden tussen OPTA en de NMa neemt OPTA het voortouw krachtens het Samenwerkingsprotocol OPTA/NMa dat op grond van artikel 18.3 Tw. is vastgesteld. OPTA dient overigens ook krachtens de sectorspecifieke regelgeving het generieke mededingingsrecht toe te passen, bijvoorbeeld bij de afbakening van markten en de aanwijzing van AMM houders. Omdat omroepinfrastructuren voor een belangrijk deel sectorspecifiek zijn gereguleerd is de rol van de NMa op de markten voor elektronische communicatie relatief beperkt. Wel adviseert de NMa OPTA geregeld met betrekking tot de toepassing van het generieke mededingingsrecht door OPTA, zowel formeel (openbare adviezen) als informeel (overleg tussen ambtenaren van beide autoriteiten). Dit is niet alleen gebeurd bij de marktanalysebesluiten, maar gebeurt ook bij de behandeling van concrete zaken waarin OPTA het generieke mededingingsrecht moet toepassen.

Besluiten van de NMa en de Europese Commissie naar aanleiding van concentratiemeldingen zijn echter van groot belang voor vragen in verband met marktafbakening en marktmacht, met name wanneer het concentraties tussen ondernemingen in de e-communicatiesector betreft. Deze besluiten vormen voor de marktanalysebesluiten van OPTA belangrijke precedenten. Daarnaast wordt de mededingingssituatie op de markt beïnvloed indien de NMa of de Commissie een overname van een aanbieder van infrastructuur goedkeuren en ook in dat opzicht zijn concentratiebesluiten van de NMa/de Commissie en de marktanalyses van OPTA overlappend of complementair. Omgekeerd is een marktanalyse door OPTA voor de NMa een belangrijk gegeven bij de beoordeling van een concentratiemelding in dezelfde markt.¹²⁶

124 Zie bijvoorbeeld het marktanalysebesluit betreffende Casema, randnummers 138-142.

125 Commission staff working document of 28 June 2006, Public consultation on a Draft Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services (second edition), SEC(2006) 837

126 Zie bijvoorbeeld het recente concentratiebesluit van de NMa in zaaknr. 5454 KPN-Nozema Services

OPTA is echter niet bevoegd te oordelen over verboden staatssteun of mededingingsbeperkende afspraken. Het eerste onderwerp is de exclusieve bevoegdheid van de Commissie, terwijl zowel Commissie als NMa belast zijn met handhaving van het verbod op mededingingsbeperkende afspraken.

De afgelopen jaren heeft de NMa met betrekking tot omroepinfrastructuren enkele belangrijke uitspraken gedaan.

- **Liberty Media – Casema (NMa, 6 november 2002, zaaknr. 3052).** Dit concentratiebesluit betreffende de voorgenomen overname van Casema door Liberty Media (moederonderneming van UPC) is met name van belang wegens de afbakening van de omroepmarkten door de NMa en de analyse van de mededingingssituatie op de omroepmarkten, , in het bijzonder de markt voor (wholesale en retail) doorgifte van rtv-signalen via de kabel.
- **UPC / Canal+ (NMa, 28 februari 2005, zaaknr. 4490).** Dit concentratiebesluit betreft de overname van (de betaaltelevisiediensten van) Canal+ door UPC en is met name van belang in verband met de marktabakening op gebied van aanbieden van televisiesignalen en het gemaakte onderscheid tussen vrij toegankelijke en betaal rtv-signalen(dit besluit wordt hierna verder besproken in het hoofdstuk Content (6.4)). Op aandringen van de NMa is dit onderscheid door OPTA gevolgd in de hiervoor beschreven analyse van de omroepmarkten.
- **KPN – Nozema Services (NMa, 6 maart 2006, zaaknr. 5454).** Recentelijk heeft KPN Nozema Services, waarvan de aandelen werden gehouden door de staat, overgenomen. Nozema is actief op het gebied van zendernetwerkdiensten voor radio, televisie en data en maakt hierbij onder meer gebruik van de hoge zendmasten van KPN. Door de verticale integratie van partijen ontstaat de prikkel om andere aanbieders van zendernetwerkdiensten uit te sluiten. Hierdoor kan een economische machtspositie ontstaan of worden versterkt op het gebied van analoge FM-radio. Het voorstel van KPN (middels een aanvulling op de concentratiemelding bij de NMa) om die zendmasten (of, in het geval zij alleen de betonnen onderbouwen van deze zendmasten bezit, de onderbouwen) af te staan die worden gebruikt voor de doorgifte van analoge FM-radio, neemt dit mededingingsprobleem weg. De zendmasten dienen uiterlijk over 2 jaar verkocht te zijn. Daarnaast krijgt KPN met de overname van Nozema uitsluitende zeggenschap in Digitenne. KPN beschikt zo als enige commerciële partij over de frequentieruimte voor DVB-T en DVB-H. De NMa onderscheidt een markt voor mobiele communicatie waartoe zowel mobiele spraakdiensten als mobiele datadiensten als mobiele televisiediensten behoren. Het is volgens de NMa aannemelijk dat de wholesaletoeegang tot DVB-H in de nabije toekomst een aparte markt vormt. Door weigering/bemoeilijking van de wholesaletoeegang tot DVB-H kan KPN concurrerende mobiele telecommunicatie-operators uitsluiten om haar eigen positie op de retailmarkt voor mobiele communicatiediensten (waarin begrepen mobiele televisiediensten) versterken. De NMa keurt de overname goed omdat de mededingingsproblemen (die door de NMa wel waarschijnlijk worden geacht) niet worden vergroot door de overname.

Een andere belangrijke ontwikkeling met betrekking tot de aanleg van omroepinfrastructuren betreft een recent besluit van de Europese Commissie: het [Glasvezelnetwerk Appingedam \(Europese Commissie 19 juli 2006\)](#).¹²⁷ De Commissie heeft besloten om de gemeentelijke financiering van de aanleg van een glasvezelnetwerk (fibre to the home) in Appingedam te verbieden. Naar aanleiding van een civiele procedure waarin Essent Kabelcom bezwaar

¹²⁷ Zie persbericht IP/06/1013 van 19 juli 2006, te vinden op <http://europa.eu/rapid>. Het besluit is (nog) niet gepubliceerd.

maakte tegen de gemeentelijke financiering van dit netwerk,¹²⁸ meldde de Nederlandse Staat de maatregel bij de Commissie aan. De Commissie oordeelde dat de financiering door de gemeente niet marktconform was (en dus staatssteun inhield) en niet objectief gerechtvaardigd kan worden.

1.3.2 Content

Europese regelgeving

De Europese televisierichtlijn ‘[Televisie zonder grenzen](#)’ (Richtlijn 89/552/EEG) dateert uit 1989 en is herzien in 1997. Ze is in Nederland geïmplementeerd in de Mediawet. De televisierichtlijn beoogt het vrije verkeer van omroepdiensten op de interne markt te waarborgen en tegelijkertijd bepaalde belangrijke doelstellingen van algemeen belang te beschermen zoals de culturele verscheidenheid en de bescherming van consumenten en minderjarigen. Doel is ook de distributie en productie van Europese audiovisuele programma’s te bevorderen.

Op grond van de richtlijn moeten de lidstaten de ontvangst en uitzending van audiovisuele programma’s uit andere lidstaten op hun grondgebied waarborgen. De lidstaten mogen echter de uitzending van televisieprogramma’s verhinderen die strijdig zijn met de bepalingen van de richtlijn ter bescherming van minderjarigen. Om de distributie en productie van Europese televisieprogramma’s te bevorderen moeten de lidstaten er zoveel mogelijk op toezien dat televisiezenders het leeuwendeel van hun zendtijd voor Europese werken reserveren, met uitzondering van de zendtijd voor informatie, sport, spelprogramma’s, reclame, teletekst en telewinkelen (artikel 4). De televisierichtlijn bevat ook regels over televisiereclame, sponsoring, telewinkelen en specifieke bepalingen ten behoeve van de bescherming van minderjarigen.

De televisierichtlijn is alleen van toepassing op televisieomroep, in artikel 1 gedefinieerd als: het oorspronkelijke uitzenden via de kabel of draadloos, via de ether of via de satelliet, in al dan niet gecodeerde vorm van voor ontvangst door het publiek bestemde televisieprogramma’s. Hieronder is mede begrepen het overdragen van programma’s tussen ondernemingen met het oog op doorgifte daarvan aan het publiek. Hieronder zijn niet begrepen communicatiediensten die informatieve gegevens of andere prestaties op individueel verzoek verstrekken zoals telekopiediensten, elektronische databanken en andere soortgelijke diensten.

Onder televisieomroep in de zin van de Europese Televisierichtlijn vallen zowel vrij toegankelijke televisieomroep als betaal televisieomroep.

Inzake de Europese televisierichtlijn is in het [Mediakabel-arrest](#) door het Europese Hof van Justitie (HvJ EG 2 juni 2005, zaak C-89/04, *Mediakabel vs. Commissariaat voor de Media*) een uitspraak gedaan over de vraag of near video on demand diensten vallen onder het begrip ‘televisieomroep’ in de zin van de Televisierichtlijn. Meer in het bijzonder ging het in dat geval om abonnee- of betaaltelevisie. De Mediakabel procedure is van direct belang voor de vraag naar de reikwijdte van het begrip “programma” in de Mediawet. Het ging om prejudiciële verwijzing door de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State. In zijn

¹²⁸ Voorzieningenrechter Rechtbank Groningen, 9 september 2004, *Essent Kabelcom BV / gemeente Appingedam*, LJN: AQ8920.

verwijzingsbeslissing heeft de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State bepaald dat het Nederlandse begrip “programma” in de Mediawet niet beoogt af te wijken van de inhoud en reikwijdte van het begrip televisieomroep in de Televisierichtlijn.¹²⁹ Indien het gaat om televisieomroep in de zin van de Televisierichtlijn moeten deze diensten derhalve ook worden beschouwd als omroep in de zin van de Mediawet en zou de aanbieder van near video-on-demand diensten moeten beschikken over toestemming van het Commissariaat van de Media. Bovendien dient de dienst dan te voldoen aan de overige verplichtingen voor omroepprogramma’s zoals de Europese productiequota. Het Hof stelt vast dat uit de definitie van televisieomroepdiensten in de Televisierichtlijn onder meer volgt dat de gebruikte doorgiftetechniek niet relevant is voor de beoordeling of er sprake is van een televisieomroepdienst. Dit volgt uit de toevoeging ‘via de kabel of draadloos, via de ether of via de satelliet, in al dan niet gecodeerde vorm’. Vervolgens gaat het Hof in op de betekenis van ‘bestemd voor ontvangst door het publiek’, wat volgens het Hof betekent ‘een onbepaald aantal potentiële televisiekijkers, aan wie tegelijkertijd dezelfde beelden worden doorgegeven’. Het kan daarbij zowel gaan om vrij toegankelijke televisie of om betaald televisie. In de Mediakabel procedure bleek cruciaal dat Mediakabel bepaalde wanneer er wat werd uitgezonden. Het individuele verzoek van de kijker heeft geen effect op wat Mediakabel uitzendt, maar verschaft de kijker alleen het middel om die uitzendingen te kunnen volgen. Het is voor het Hof niet relevant dat near video on demand voor de kijker veel weg heeft van on demand.

In de literatuur is gediscussieerd over de vraag of IP-TV diensten via xDSL volgens het Mediakabel arrest moeten worden beschouwd als (televisie)omroepdiensten. De meeste schrijvers lijken van mening dat IP-TV via xDSL geen omroep is. De datastroom met een bepaalde zender wordt pas naar de kijker verzonden op het moment dat hij die specifieke zender opvraagt. Het duurt een paar seconden voordat de verbinding is opgebouwd, het signaal binnenkomt en gedecodeerd kan worden. Hoewel er dus sprake is van een dienst die vanuit gebruikersperspectief op een omroepdienst lijkt, is de achterliggende techniek dermate anders dat sprake lijkt te zijn van een dienst op individueel verzoek die dus geen omroepdienst is. Er is geen sprake van een onbepaald aantal potentiële televisiekijkers, aan wie tegelijkertijd dezelfde beelden worden doorgegeven. De aanbieder zendt alleen uit wat de kijker bestelt.

Dit betekent dat de contentregulering van de Televisierichtlijn en de Mediawet naar het zich laat aanzien niet op IP TV diensten van toepassing is en dat er dus voor enerzijds IP TV diensten en anderzijds traditionele televisiediensten fundamenteel verschillende regulering van toepassing is. IP TV kwalificeert niet als “omroep” maar als een “dienst van de informatiemaatschappij” als bedoeld in Richtlijn 98/48 omdat het gaat om a) een dienst die op individueel verzoek van een klant, b) langs elektronische weg en c) op afstand wordt verleend. De consequentie daarvan is dat IP TV valt onder het regime van de Richtlijn Elektronische Handel die van toepassing is op diensten van de informatiemaatschappij.¹³⁰

Eind 2005 heeft de Commissie het ontwerp gepresenteerd van een richtlijn ter [herziening van de huidige Televisierichtlijn](#).¹³¹ Het ontwerp beoogt een modernisering van de bestaande

¹²⁹ Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 18 februari 2004, rolnr. 200205951/1

¹³⁰ Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt („richtlijn inzake elektronische handel”), Pb L178/1

¹³¹ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities, 13 december 2005, COM(2005) 646 final. Op de Audiovisual en Media

regels, die rekening houdt met de technologische en commerciële ontwikkeling van de Europese audiovisuele sector. Het voorstel beoogt onder meer een vereenvoudiging van de huidige regels, met name op het gebied van reclame. Kern van het voorstel is de uitbreiding van de reikwijdte van de huidige richtlijn van televisie tot 'audiovisuele mediadiensten', gedefinieerd als een dienst in de zin van de artikelen 49 en 50 van het Verdrag, met als hoofddoel de levering van bewegende beelden met of zonder geluid ter informatie, vermaak of educatie aan het brede publiek via elektronische communicatienetwerken in de zin van artikel 2, onder a) van Richtlijn 2002/2/EG van het Europees Parlement en de Raad. Uit deze definitie blijkt dat de nieuwe richtlijn, evenals de bestaande, geen betrekking heeft op radio.

De ontwerp-richtlijn maakt een onderscheid tussen lineaire en niet-lineaire audiovisuele mediadiensten. Als de dienst aanbieder inhoud en volgorde van het programma bepaalt (zoals dat bijvoorbeeld het geval is bij traditionele televisie), dan is sprake van een lineaire dienst. Niet-lineaire diensten zijn gedefinieerd als een audiovisuele mediadienst waarbij de gebruiker beslist op welk moment een bepaald programma wordt uitgezonden door een keuze te maken uit de door de aanbieder van mediadiensten geselecteerde inhoud. Blijkens de toelichting bij de ontwerp-richtlijn (p.10) wordt ook televisie via het internet beschouwd als een lineaire audiovisuele mediadienst. Bij een niet lineaire dienst moet bijvoorbeeld worden gedacht aan video on demand-diensten (zie: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0646en01.pdf).

De ontwerp-richtlijn formuleert verplichtingen op twee niveaus. Er zijn basisvoorschriften die voor alle diensten gelden met betrekking tot onder meer vrije nieuwsgaring, bescherming van minderjarigen, bevordering van Europese producties en sponsoring. Voor de lineaire diensten gelden vervolgens strengere eisen dan voor non-lineaire diensten. Deze eisen komen grotendeels overeen met de verplichtingen van de huidige televisierichtlijn. Zo geldt voor de lineaire diensten de verplichting om minimaal 50% Europese producties uit te zenden. In het geval van de non-lineaire diensten geldt vooralsnog slechts een inspanningsverplichting. Evenals in het geval van de Televisierichtlijn beoogt de ontwerp-richtlijn slechts minimumharmonisatie en zijn lidstaten vrij om verdergaande regels te stellen.

Nederlandse Mediawet

Binnen de Nederlandse wetgeving zijn regels voor de feitelijke verspreiding van programma's te vinden in de Telecommunicatiewet. De inhoudelijke component van het begrip omroep, het verzorgen van programma's en het doen uitzenden daarvan, is geen telecommunicatie en is geregeld in de Mediawet. De Mediawet legt vast welke inhoudelijke eisen aan programma's en (publieke en commerciële) omroeporganisaties worden gesteld. De Mediawet is voor een belangrijk deel gewijd aan de organisatie, taken, bevoegdheden en financiering van de publieke omroep. Ook regelt de Mediawet de wijze waarop het toezicht op de mediasector wordt uitgeoefend.

De begripsbepalingen zijn opgenomen in artikel 1 Mediawet (MW). Deze begrippen zijn bij de invoering van de Telecommunicatiewet in 1998 grotendeels opnieuw geformuleerd om de Mediawet en de Telecommunicatiewet op een juiste manier van elkaar af te bakenen.

In artikel 1 onder c MW wordt **omroep** gedefinieerd als: een elektronische mediadienst die betrekking heeft op het verzorgen en uitzenden van programma's. Onder het uitzenden van een programma wordt verstaan: een omroepdienst, bestaande uit het al dan niet gecodeerd

Policies site is ook een onofficiële geconsolideerde versie van de Televisierichtlijn met de voorgestelde wijzigingen gepubliceerd, http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/tvwf/modernisation/proposal_2005/index_en.htm.

verspreiden van een programma naar het algemene publiek of een deel daarvan door middel van een omroepzender of een omroepnetwerk (artikel 1 onder n MW).

Een centraal begrip in de mediawet is ‘programma’. Daarmee wordt een omroepdienst onderscheiden van andere mediadiensten. Als een mediadienst betrekking heeft op het verzorgen en uitzenden van programma's, is het een omroep en valt zij onder het regime van de Mediawet. Onder **programma** wordt verstaan blijkens artikel 1 onder f MW: een elektronisch product met beeld- of geluidsinhoud, dat bedoeld is om te worden uitgezonden en bestemd is voor ontvangst door het algemene publiek of een deel daarvan, met uitzondering van datadiensten, diensten die uitsluitend op individueel verzoek beschikbaar zijn, en andere interactieve diensten. Onder programma voor bijzondere omroep (abonnee televisie) wordt blijkens artikel 1 onder l MW verstaan: ‘een programma dat gecodeerd wordt uitgezonden en bestemd is voor ontvangst door een deel van het algemene publiek, bestaande uit diegenen die met de omroepinstelling die het programma verzorgt, een tot de ontvangst van het programma strekkende overeenkomst hebben gesloten.’

De omschrijving van het begrip programma sluit als gezegd inhoudelijk aan bij het begrip ‘**televisieomroepen**’ uit de **Europese televisierichtlijn (89/552/EEG)**. Als sprake is van een programma in de zin van de Mediawet (ook een programma voor bijzondere omroep), is in het geval van commerciële omroep toestemming nodig van het Commissariaat van de Media en is de omroepinstelling gebonden aan de regels van de Mediawet, waaronder die met betrekking tot sponsoring, evenementen van aanzienlijk belang voor de samenleving en Europese en nationale productiequota.

Ten aanzien van de nieuw voorgestelde begripsbepalingen in wetsvoorstel 30571 lijkt de wetgever voor de definitie van televisieomroep te willen aansluiten bij de Televisierichtlijn, maar helemaal duidelijk is het niet. Als gevolg van de val van het kabinet Balkenende II is de toekomst van dit wetsvoorstel onzeker.

Een belangrijk onderscheid in de Mediawet is dat tussen **publieke en commerciële omroep**. Aan instellingen van de publieke omroep (zowel landelijk als regionaal en lokaal) wordt door het Commissariaat zendtijd toegewezen. Zendtijd voor de landelijke publieke omroep wordt toegewezen in de vorm van een concessie. Zendtijd voor lokale en regionale publieke omroep wordt toegewezen op aanvraag van de desbetreffende omroepinstelling. Instellingen aan wie zendtijd is toegewezen, worden gefinancierd op basis van het aantal uren dat aan hen is toegedeeld. Alle omroep die geen publieke omroep is, is commerciële omroep. Een in Nederland gevestigde commerciële omroep heeft eveneens toestemming nodig van het Commissariaat voor de Media om een programma te mogen uitzenden. In het buitenland, althans in een andere EU-lidstaat, gevestigde (commerciële) omroepen moeten op grond van de Televisierichtlijn in Nederland worden toegelaten. Op hen zijn de bepalingen van de Mediawet niet van toepassing; zij vallen onder de regelgeving in hun land van vestiging die – hoewel gebaseerd op dezelfde Televisierichtlijn – minder vergaande verplichtingen kan bevatten.¹³²

Zowel publieke als commerciële omroepinstellingen dienen te voldoen aan een groot aantal verplichtingen uit de Mediawet, welke voor een groot deel afkomstig zijn uit de Europese

¹³² *Illustratief op dit punt is de jarenlange strijd tussen het Commissariaat en de RTL-groep over de vraag of de drie in Nederland te ontvangen, Nederlandstalige zenders onder de Mediawet vallen. Zie voor een overzicht de website van het Commissariaat onder Veelgestelde vragen <http://www.cvdm.nl/pages/faq.asp?ID=22>*

Televisierichtlijn. De Mediawet kent bijvoorbeeld verplichtingen op het gebied van bescherming van minderjarigen, reclameboodschappen, sluikreclame, sponsoring en telewinkelen. Ook dienen programma's voor algemene omroep ten minste voor 50% te bestaan uit Europese producties. 10% van de producties dient te zijn vervaardigd door onafhankelijke producenten.

Voor de publieke omroepen geldt op basis van hoofdstuk III van de Mediawet een aantal aanvullende regels ten aanzien van de content die niet gelden voor de commerciële omroepen. Zo mag op een televisieprogramma van de publieke omroep voor niet meer dan 25% van het programma bestaan uit programmaonderdelen van verstrooiende aard (art. 51 Mw). Ook gelden bijvoorbeeld strengere regels voor de publieke omroep op het gebied van sponsoring van programmaonderdelen. Doel van deze regels is de pluriformiteit en onafhankelijkheid van de publieke omroep te waarborgen.

Artikel 82i, lid 1 MW bepaalt dat de aanbieder van een omroepnetwerk (zoals de exploitant van een kabelnetwerk) tenminste vijftien televisieprogramma's voor algemene omroep en ten minste vijftientig radioprogramma's voor algemene omroep dient uit te zenden. Dit wordt het standaardpakket genoemd.

Voor wat betreft de televisie moeten op grond van artikel 82i, lid 1 MW in het standaardpakket in ieder geval worden doorgegeven: de publieke zenders Nederland 1, 2 en 3, een regionale en een lokale publieke zender en de twee zenders van de Nederlandstalige Belgische publieke omroep. Op het gebied van radio is de doorgifte van de publieke zenders Radio 1 tot en met 4 en Radio 747 AM verplicht alsmede de regionale en lokale publieke zenders en twee Nederlandstalige Belgische publieke radiozenders. Deze zenders worden gezamenlijk het 'must-carry'-pakket genoemd.

In aanvulling op het 'must-carry'-pakket moet de kabelexploitant in het standaardpakket nog minimaal acht televisieprogramma's en zestien radioprogramma's doorgeven. In gemeenten met een omroepnetwerk is een programmaraad ingesteld, die de kabelexploitant adviseert over de samenstelling van dit aanvullende pakket. De programmaraad moet worden ingesteld door de gemeenteraad (art. 82k lid 1 MW). De kabelexploitant dient het advies van de programmaraad te volgen, tenzij zwaarwichtige redenen zich daartegen verzetten (art. 82k, lid 5 MW). In sommige gemeenten is bij de verkoop van het gemeentelijke kabelnet aan een (commerciële) kabelexploitant contractueel bedongen dat het standaardpakket (en dus ook de dwingende advisering door de programmaraad) meer zenders omvat dan wettelijk is vereist. Deze contractuele uitbreiding van de taken van de programmaraad is de inzet van een aantal juridische procedures, waarmee de kabelexploitanten onder deze verplichtingen uit proberen te komen.

In artikel 82j van de Mediawet is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur een maximum tarief kan worden vastgesteld voor het standaardpakket. Deze mogelijkheid tot tariefstelling is bedoeld als stok achter de deur om te garanderen dat er een redelijk pakket wordt aangeboden voor een redelijke prijs. Van deze mogelijkheid wordt op dit moment geen gebruik gemaakt.

De [wijziging van de Telecommunicatiewet](#) per 1 februari 2007 (waarbij vooral hoofdstuk 5 Tw wijzigt) voorziet ook in het vervallen van artikel 82j van de Mediawet. In plaats daarvan zal in de Telecommunicatiewet een nieuwe paragraaf worden opgenomen die de bevoegdheid en

de verplichting voor OPTA zal inhouden om ook de relevante markten voor het aanbieden van programmadiensten te analyseren en daarop in voorkomend geval AMM houders aan te wijzen en ex ante verplichtingen op te leggen. Anders dan artikel 82j van de Mediawet stelt de voorgestelde regeling OPTA alleen in staat om aan AMM partijen verplichtingen op te leggen. Bovendien hebben de nieuwe voorgestelde bepalingen betrekking op alle aangeboden programmapakketten en niet alleen het zogenoemde basispakket. Verder is de nieuwe voorgestelde regeling niet beperkt tot omroep in de zin van de Televisierichtlijn. Met ingang van 2001 is het Commissariaat voor de Media verantwoordelijk voor het monitoren van mediaconcentraties. Op grond van de cross-ownership regeling in de artikelen 71b en 71c MW geldt dat ondernemingen met een marktaandeel van 25 procent of meer op de dagbladmarkt geen zendtoestemming voor televisie of radio krijgen. Boven dit percentage mag een dagbladuitgever niet meer dan één derde (33,3 procent) van de zeggenschap over een televisie- of radiozender uitoefenen.

In het Rapport [Mediaconcentraties in Beeld 2004](#) (oktober 2005) adviseert het Commissariaat de huidige cross-ownership regeling te versoepelen. Wel dient een maximum marktaandeel te worden ingesteld voor spelers op de platformmarkten dagbladen, televisie en radio. Met de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)¹³³ pleit het Commissariaat voor een focus op (maatschappelijke) functies van media in plaats van op verschillende distributievormen.

In de [kabinetsreactie op dit WRR-rapport](#) stelt het kabinet een nieuwe cross-ownership regeling voor die de groei van het marktaandeel op de dagbladenmarkt door fusie (niet door autonome groei) beperkt tot 35%, en stelt het kabinet voor het opgetelde marktaandeel op de drie markten een maximum van 90% te hanteren.¹³⁴

De [Mediamonitor](#) van het Commissariaat richt zich op geschreven pers (dagbladen en opinietijdschriften), televisie, radio en met ingang van 2005 ook op internet. De aandacht gaat voornamelijk uit naar ontwikkelingen bij binnen- en buitenlandse uitgevers en omroepen, actief op de Nederlandse markt. De belangrijkste gegevens worden op de website www.mediamonitor.nl openbaar gemaakt. Analyses worden jaarlijks geactualiseerd in het rapport [Mediaconcentraties in Beeld](#). Het onderzoek resulteert in aanbevelingen aan het ministerie van OCW.

¹³³ WRR Rapport 'Focus op Functies; uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid', december 2004.

¹³⁴ Bijlage bij TK 2005-2006, 29692 nr. 14

Wetsvoorstel herziening Mediawet

Eind mei 2006 heeft het kabinet een voorstel tot een grondige herziening van de Mediawet aan de Tweede Kamer gestuurd. Kern van (voorgestelde) wijziging betreft de grondige hervorming van de landelijke publieke omroep, die – om de digitalisering en convergentie van omroep–infrastructuren te reflecteren – in het wetsvoorstel wordt aangeduid als ‘publieke mediadienst’. Voor de commerciële omroep beoogt het wetsvoorstel nauwelijks veranderingen. Hoewel de verwachting was dat gedurende de behandeling van het wetsvoorstel ook de opvolger van de Europese Televisierichtlijn, de Audiovisuele Mediadienstenrichtlijn, zal worden uitgevaardigd, waaraan de Mediawet eveneens zal moeten worden aangepast, wilde het kabinet daarop niet wachten.

De nieuwe publieke omroep zou zich, volgens het voorstel, moeten onderscheiden door de publiek functies die hij vervult alsmede door de waarden die hij vertegenwoordigt. Als functies van de publieke omroep ziet het kabinet i) nieuwsvoorziening, ii) opinievorming en maatschappelijk debat en iii) cultuur, educatie en andere informatie. De centrale waarden van de nieuwe omroep zouden moeten bestaan uit i) onafhankelijkheid, ii) pluriformiteit en iii) kwaliteit. Belangrijke wijziging is dat de publieke omroep niet langer wordt vastgepind op drie algemene televisie- en vijf radiozenders via kabel en ether (al blijven die wel beschikbaar). Ook het onderscheid hoofd- / neventaken komt te vervallen. De nieuwe omroep mag uitbundig gebruikmaken van nieuwe media en technologieën en mag – binnen de kaders van de gestelde taak – ook gespecialiseerde kanalen of diensten gaan verzorgen. Het kabinet realiseert zich overigens, ongetwijfeld door de recente discussie met de Commissie over ongeoorloofde steunverlening aan de publieke omroep, dat de organisatie en financiering van de publieke omroep wordt ingekaderd door de staatssteunpraktijk van de Commissie en de jurisprudentie van het EG Hof van Justitie.

Streven bij indiening van het wetsvoorstel was om de nieuwe wet begin 2007 in het Staatsblad te publiceren en per september 2008 in werking te laten treden. Dit streven leek al vrij ambitieus, maar door de val van het kabinet Balkenende II en het aftreden van de verantwoordelijke staatssecretaris van OCW is het hele wetsvoorstel in de ijskast beland. Gezien de zeer ingrijpende wijziging van de publieke omroep die het wetsvoorstel beoogt en de verschillende opvattingen die hierover bij de verschillende politieke partijen leven, heeft de Tweede Kamer besloten de behandeling van dit voorstel uit te stellen.¹³⁵ Het is niet ondenkbaar is dat het huidige wetsvoorstel in de prullenbak verdwijnt en door het nieuwe kabinet een nieuw voorstel zal worden gedaan. Voordeel daarvan zou mogelijk wel zijn dat de implementatie van de nieuwe Audiovisuele Mediadienstenrichtlijn dan wellicht meteen kan worden meegenomen. Intussen heeft de Minister van OCW in de Kamer wel toegezegd voor bepaalde dringende zaken, zoals de multimediale taak van de omroep, de maximering van de reserves, de versoepeling van de reclameregels voor commerciële omroepen en de verantwoording van de Wereldomroep een voorontwerp zal worden opgesteld dat nog in 2006 naar de betrokken organisaties zou worden gestuurd voor commentaar.¹³⁶

¹³⁵ *Handelingen TK 2006-2007, 30571 nr. 5, Brief van de Minister van OCW d.d. 22 september 2006.*

¹³⁶ *Handelingen TK 2006-2007, 30 800 VIII nr. 76, Verslag van een wetgevingsoverleg op 2 november 2006, p. 19.*

Generiek mededingingsrecht en contentregulering

Anders dan in het geval van de Telecommunicatiewet is er in het geval van de Mediawet geen sprake van overlappende bevoegdheden van enerzijds de NMa en anderzijds het Commissariaat voor de Media of de OPTA. Na de inwerkingtreding van het nieuwe hoofdstuk 5 van de Telecommunicatiewet met betrekking tot de aanleg van kabels ten dienste van elektronische communicatienetwerken, zal dit, wat betreft OPTA, veranderen.

De NMa dient zich bij toepassing van de mededingingsregels in beginsel te onthouden van contentregulering. Zo kan zij bij concentraties in de omroepsector in beginsel niet oordelen over de gevolgen van de concentratie voor de pluriformiteit of content van de betrokken media, maar uitsluitend over de (economische) gevolgen voor de mededinging op de relevante markten. In het kader van deze taak is de grens met contentregulering echter niet altijd goed te trekken.¹³⁷

Specifieke mededingingsrechtelijke procedures die zich de afgelopen jaren in de omroepsector hebben voorgedaan betreffen onder meer verwijten van staatssteun aan de Nederlandse publieke omroep zowel op Europees niveau als voor de Nederlandse rechter.

Daarnaast kunnen in het bijzonder de volgende voorbeelden worden genoemd in de sfeer van de concentratiecontrole, misbruik van machtspositie en staatssteun.

- **UPC – Canal+ (NMa, 28 juni 2005, zaaknr. 4490).** Bij de beoordeling van de overname van Canal+ door UPC kwam de NMa na een onderzoek van de relevante markten voor betaaltelevisiediensten tot de conclusie dat er geen bezwaren bestonden tegen de overname door UPC van Canal+. UPC biedt televisie-, breedband internet- en telefoniediensten aan, voornamelijk via haar kabelnetwerk. Canal+ is de grootste aanbieder van betaaltelevisie in Nederland. De NMa ging in haar onderzoek uit van twee relevante markten: die voor het verwerven van (uitzend)rechten van content voor betaaltelevisie en de markt voor het aanbieden van betaaltelevisie. De NMa was van mening dat de overname op geen van deze markten de mededinging op de Nederlandse markten op een significante manier zou kunnen belemmeren. De NMa overwoog daartoe onder meer dat de huidige betaaltelevisie-activiteiten van UPC beperkt zijn, waardoor de positie van Canal+ niet op significante wijze wordt versterkt. De NMa vond van belang dat partijen in een ander segment van de inkoopmarkt voor aantrekkelijke films actief zijn. Bovendien beschikken de grote filmstudio's ten aanzien van de inkopers van filmrechten over een sterke positie. Voorts anticipeerde de NMa op het feit dat UPC door OPTA kan worden verplicht andere partijen toegang te verlenen tot haar kabelnetwerk. Ook blijkt dat concurrerende infrastructuuraanbieders steeds meer investeren in alternatieve netwerken zoals xDSL, satelliet en ether. Voor deze aanbieders lijkt het goed mogelijk om (te zijner tijd) premium films aan te bieden. In sommige bestaande contracten wordt zelfs specifiek de distributie via xDSL buiten beschouwing gelaten. Op zichzelf achtte de NMa wel denkbaar dat UPC na de overname geneigd zou zijn om te weigeren om content van Canal+ aan te bieden aan aanbieders van alternatieve televisieplatforms. De content van Canal+ lijkt evenwel niet van wezenlijk belang voor andere televisieaanbieders om een voldoende interessant pakket te kunnen aanbieden.

¹³⁷ Een mooi voorbeeld hiervan vormen de concentratiebesluiten inzake Wegener/VNU Dagbladen (zaaknr. 1528) en Telegraaf / De Limburger (zaaknr. 1538) uit 2000.

- **Kabeltarieven UPC en Casema (NMa, 27 september 2005, zaaknr. 3528 en 3588).** Naar aanleiding van verschillende klachten deed de NMa onderzoek naar mogelijk misbruik van economische machtspositie door UPC en Casema door prijsverhogingen van hun RTV-pakketten. Hiertoe is een kostenonderzoek uitgevoerd. Het gerealiseerde rendement op RTV-pakketten zou heel goed kunnen zijn toegenomen door de prijsverhogingen die deze kabelexploitanten hebben doorgevoerd. Maar gelet op het verleden liggen de tarieven naar de mening van de NMa niet duurzaam aanzienlijk hoger dan de vermogenskostenvoet. De dynamiek in de RTV-sector zorgt ervoor, aldus de NMa, dat de rendementen van UPC en Casema in de toekomst met onzekerheden zijn omgeven. In combinatie met de behaalde rendementen kan worden gesteld dat er op dit moment geen sprake is van rendementen die duurzaam aanzienlijk hoger zijn dan de vermogenskostenvoet. Er bestond dan ook geen duurzame disproportie tussen de kosten en de werkelijk gevraagde prijs zodat er volgens de NMa geen sprake is van tarieven die excessief zijn in de zin van art. 24 Mw. De Raad van Bestuur van de NMa besluit geen toepassing te geven aan zijn bevoegdheid zoals beschreven in artikel 56, eerste lid, Mw en wijst derhalve de klachten af. Ten aanzien van Casema had de NMa overigens in een eerder besluit betreffende de kabeltarieven in de gemeenten Voorburg en Wassenaar ook al geoordeeld dat deze tarieven niet excessief waren in de zin van artikel 24 Mw.¹³⁸
- **Erevidisie N.V. (NMa, 30 juli 2003, zaaknr. 18 en 1162).** In verband met de veiling van uitzendrechten voor voetbalwedstrijden door de KNVB heeft de NMa de relevante productmarkten voor voetbaluitzendrechten geanalyseerd. De NMa heeft zich daarbij tot op heden nog niet uitgesproken over de vraag of aanbieders van bepaalde zenders over een economische machtspositie beschikken waarvan misbruik wordt gemaakt indien die programma-aanbieders weigeren om hun programma's te laten doorgeven via bepaalde infrastructures.
- **Staatssteunbeschikking NOS (Europese Commissie, 22 juni 2006).** Naar aanleiding van diverse klachten van commerciële omroepen en andere mediabedrijven in 2002 en 2003 in verband met ongeoorloofde overheidsfinanciering van de Nederlandse publieke omroepen heeft de Commissie in 2004 een formeel staatssteun onderzoek ingesteld naar ad hoc financiering van deze omroepen, d.w.z. financiering buiten de reguliere financiering door omroepbijdragen. De Commissie heeft geconcludeerd dat de NOS een overcompensatie van ruim € 76 miljoen heeft ontvangen, die niet noodzakelijk is voor het vervullen van de publieke taak en dus onverenigbaar met de Europese steunregels. Daarop heeft de Commissie de Nederlandse staat opgedragen deze steun terug te vorderen. Het onderzoek naar de reguliere financiering van de Nederlandse publieke omroep loopt nog. Omdat hierbij sprake is van bestaande steun, zijn andere regels van toepassing. De Nederlandse Staat heeft inmiddels het voorstel voor de nieuwe Mediawet aan de Commissie voorgelegd. De Commissie verwacht dit onderzoek eind 2006 af te ronden.¹³⁹

¹³⁸ Besluit van 13 juni 2003, zaaknr. 1793 Gemeente Voorburg, gemeente Wassenaar en de heer Melissen vs. Casema

¹³⁹ Persbericht 22 juni 2006, IP/06/822

1.3.3 Intellectuele eigendom en standaardisatie

Regelgeving op het gebied van intellectuele eigendom in verband met content

Mede onder invloed van internationale verdragen en Europese harmonisatie (richtlijnen) is de content van radio en televisieprogramma's beschermd door auteursrechten en naburige rechten, ongeacht de vraag of de transmissie nu digitaal of analoog is.

In het eerste geval – de **auteursrechten** – betreft het vooral de inhoud en vormgeving van het radio- of TV-programma waarin auteursrechtelijke beschermde werken zijn opgenomen. De Auteurswet geeft –uitzonderingen daargelaten - aan de auteursrechthebbende het exclusieve recht zijn werk openbaar te maken (in wezen het toegankelijk maken voor het publiek) en te verveelvoudigen.

Voor wat betreft de uitzending van radio en TV programma's betekent dit, onder meer, dat het een derde, dus ook de aanbieder van een digitale uitzend-infrastructuur, verboden is zonder toestemming van de auteursrechthebbende, een auteursrechtelijk beschermd werk uit te zenden via de ether, kabel, satelliet of het internet nu dit een vorm van openbaar maken is.

In zijn algemeenheid geldt dat verbod ook voor iedere verdere afzonderlijke (de zogeheten secundaire et cetera) openbaarmaking. Het standaard voorbeeld is dat een kabelmaatschappij een analoog uitgezonden signaal van een omroeporganisatie uit de lucht pakt en via de kabel distribueert. Slechts niet als afzonderlijke openbaarmaking wordt beschouwd het gelijktijdig en ongewijzigd uitzenden van een in een radio of TV programma auteursrechtelijk beschermd werk door hetzelfde organisme dat dit programma oorspronkelijk uitzendt.

In het tweede geval – de **naburige rechten** – betreft het vooral prestaties van partijen die in het verleden niet of niet adequaat aanspraak konden maken op auteursrechtelijke bescherming, terwijl hun prestatie doorgaans grote financiële en technische investeringen vereisen.

De Wet op de Naburige Rechten beschermt niet alleen de prestatie van een uitvoerende kunstenaar (bijvoorbeeld een muzikant, zanger, toneelspeler of een vertolker die een auteursrechtelijk beschermd werk uitvoert) maar ook de prestatie van een fonogrammenproducent (degene die als eerste een fonogram vastlegt), een filmproducent (degene die als eerste een film vastlegt) of de prestatie van een omroeporganisatie (zijnde een instelling die programma's verzorgt en onder haar verantwoordelijkheid uitzendt of doet uitzenden; de enkele "doorgever" zoals een kabelexploitant vaak zal zijn is dus geen omroeporganisatie).

In het kader van deze laatste categorie, de omroeporganisatie, geldt dus bijvoorbeeld dat deze voor het uitzenden niet alleen zelf toestemming nodig heeft van auteurs- en nabuurrechthebbenden, maar ook zelf een nabuurrechtelijke verbodspositie heeft. De Wet op de Naburige Rechten voorziet er -kort gezegd en uitzonderingen, ook voor de filmproducent, daargelaten- onder meer in dat de betreffende nabuurrechthebbende het exclusieve recht heeft uitvoeringen, films, fonogrammen en programma's op te nemen, en te reproduceren (vergelijkbaar met verveelvoudigen in het auteursrecht) en uit te zenden, en/of aan het publiek beschikbaar te stellen (dat wil zeggen per draad of draadloos zodanig dat het publiek op een individueel gekozen tijd een plaats toegang heeft tot het nabuurrechtelijk

beschermde werk; in het bijzonder dus Internet) en/of anderszins openbaar maken (vergelijkbaar met openbaar maken in het auteursrecht)

Voor wat betreft de uitzending van radio en TV programma's betekent dit, onder meer, dat zonder toestemming van de naburrechthebbende, een derde, dus ook de aanbieder van een digitale uitzend-infrastructuur, niet bevoegd is een uitvoering of een fonogram (of opname of reproductie ervan) uit te zenden, aan het publiek beschikbaar te stellen via Internet of anderszins openbaar te maken.

Ook het heruitzenden (hetgeen dus vooral van belang is voor de omroeporganisatie als naburrechthebbende die zelf eerst uitzendt), dat wil zeggen het gelijktijdig uitzenden van een programma dat door een andere instelling of omroeporganisatie wordt uitgezonden, is onderhevig aan toestemming van de naburrechthebbenden.

Het verlenen van auteurs of naburrechtelijke toestemming gebeurt niet zelden door een collectieve beheers/bemiddelingsorganisatie waarin bepaalde auteursrechthebbenden of naburrechthebbenden zich hebben verenigd, waarvan de BUMA (auteursrechtelijk voor de openbaarmaking van muziek) en SENA (naburrechtelijk voor de openbaarmaking van een fonogram) een wettelijke basis hebben. Andere collectieve beheersorganisaties die relevant zijn voor de uitzending van radio en TV programma's zijn onder meer Beeldrecht, Burafo, Lira, Vevam/Sekam, Agicoa, Norda, Videma en Irda.

Overigens leert de praktijk dat diverse rechthebbenden (al dan niet collectief) 'simulcasting' en migratie van analoog naar digitaal aangrijpen om te betogen dat in het verleden gegeven toestemmingen voor analoge uitzendingen nog niet meebrengt dat ook voor digitale doorgifte toestemming is verleend, mogelijk in een poging om daarin een nieuwe onderhandelingspositie over (hogere) vergoedingen te creëren, zulks terwijl de 'actual audience' waarschijnlijk min of meer gelijk blijft.

Het is voorts een feit van algemene bekendheid, getuige ook de diverse procedures tussen collectieve rechtenorganisaties en derden, dat met name de opbouw van tarieven niet altijd transparant is en dat andere collectieve rechtenorganisaties dan SENA op zich niet gebonden zijn aan het wettelijke criterium van een 'billijke vergoeding' die de wet voorschrijft. Bovendien zijn er onduidelijkheden over hoe nationale bemiddelingsorganisaties ook buitenlandse rechthebbenden vertegenwoordigen en hoe internationale afspraken tussen 'zusterorganisaties' in de diverse landen zich bijvoorbeeld verhouden tot het mededingingsrecht.

Standaardisatie

Ook bij de ontwikkeling van digitale televisietechnieken (doorgaans ook wel aangeduid als Digital Video Broadcasting of DVB) is van groot belang (niet alleen voor de industrie maar vooral ook voor de consument zodat die niet aan een systeem vastgeklonken wordt en over een keuzevrijheid blijft beschikken) dat netwerken, transmissie en diensten interoperabel/geharmoniseerd zijn en dat er wat dat betreft internationale normen gelden. Dat is ook onderkend in Europa en is mede de basis geweest voor de Europese Raad en het parlement een dergelijke harmonisering van normering en standardization bodies voor digitale televisie te bepleiten en het gebruik van ontwikkelde standaarden aan te moedigen (zie in dit verband artikel 17 en 18 van de Richtlijn 2002/21/EG inzake een gemeenschappelijk

regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en –diensten; zie in dit verband ook artikel 6 van de Toegangsrichtlijn 2002/19/EG en bijlage I, deel I onder c van die Richtlijn alsook artikel 8.5 Tw).

Hoewel een dergelijke harmonisering van normen ook verplicht kan worden gesteld door de Europese Commissie is dat tot op heden niet gebeurd (en waarschijnlijk ook niet nodig). Wel is een lijst van aan te moedigen normen gepubliceerd door de Europese Commissie (2002/C 331/04 en gewijzigd, althans aangevuld bij 2006/C 71/04)

De meeste Europese standaarden/technische specificaties met betrekking tot digitale televisie (en digitale interactieve televisie) worden momenteel ontwikkeld en zullen worden ontwikkeld door de industrie en andere belanghebbenden binnen de kaders van –vooral– de European Telecommunications Standards Institute (ETSI; zie www.etsi.org), het DVB project (zie: www.dvb.org), en CENELEC, het Europese Comité voor Elektrotechnische Standaardisatie (www.celenc.org). Vooral ETSI is richtinggevend in dit verband.

Inmiddels bestaan er al diverse belangrijke standaarden, zoals bijvoorbeeld die voor DVB-T (terrestrial), DVB-C (kabel), DVB-S (satelliet) en DVB-H (handheld) en deze komen ook voor op genoemde normenlijst van de Europese Commissie.

De (onderdelen van) digitale televisietechniek leent zich goed voor octrooiëring door degene die een bepaalde (onderdeel van de) techniek heeft ontwikkeld. Het betreft dan veelal (ook software matige werkwijze) octrooien die zien op de wijze van digitale distributie en het verder verbeteren van de kwaliteit/codering/comprimering van digitale signalen en octrooien die zien op de daaraan gekoppelde hardware (digitale TV's, computers/servers/routers, decoders, mobiele telefoons, zendstations, et cetera). Dergelijke octrooien geven de octrooihouder een vergelijkbare verbodspositie als hiervoor besproken ten aanzien van auteurs- en nabuurrecht-hebbenden. Uitoefening van een octrooirecht, dat een tijdelijke monopoliepositie verschaft, zou in beginsel haaks staan op de doelstelling om tot harmonisatie te komen van normen nu die harmonisatie dient om een bepaalde techniek zoveel mogelijk toegang te doen vinden. Het afgesproken beleid binnen de 'standardization body' zoals ETSI is dan ook dat deelnemers (lees vooral industrie in dit geval) eventuele octrooien die geacht worden essentieel te zijn voor een bepaalde standaard behoren te 'disclosen' aan de standardization body en dat de betreffende deelnemers bereid zijn licenties te geven aan derden op voorwaarden die FRAND (fair, reasonable and non-discriminatory) zijn. Er ontstaan daardoor telkens patent pools ten aanzien van een bepaalde techniek.

Overigens leert de praktijk dat vaak ook niet-essentiële octrooien (zoals implementatie-octrooien) worden aangemeld, hetgeen uiteraard niet de bedoeling is. Bovendien leert de praktijk eveneens dat dergelijke patent pools door marktpartijen soms ook anderszins als hinderlijk voor de markttoetreding worden ervaren, bijvoorbeeld omdat binnen de standardization bodies doorgaans geen uitdrukkelijk maximum wordt gesteld aan het totaal van de te betalen FRAND licenties aan de diverse octrooihouders, waardoor het totaal aan licentievergoedingen soms hoog kan zijn. Bij de Europese Commissie zijn daarover in de afgelopen jaren diverse mededingingsrechtelijke klachten ingediend. De FRAND licentievergoedingen die dienen te worden betaald zullen doorgaans verwerkt zijn in de aankoop van de hardware (en de software) die benodigd is om de techniek toe te passen.

Mededingingsrecht, intellectueel eigendom en standaardisatie

Aangezien intellectuele eigendomsrechten leiden tot exclusieve rechten en daarmee tot marktmacht, leidt de exploitatie daarvan al snel tot mededingingsrechtelijke vragen. Dit speelt niet alleen ten aanzien van de exploitatie van Intellectueel Eigendoms-rechten door de collectieve rechtenorganisaties, waarbij de hoogte van de gevraagde vergoedingen een regelmatig terugkerend thema is, maar ook bij standaardisatie en patent pools. Niet voor niets heeft de Europese Commissie in de Richtsnoeren betreffende technologieoverdracht-overeenkomsten een hoofdstuk gewijd aan patent pools.¹⁴⁰

Ter illustratie wordt verwezen naar de volgende voorbeelden met betrekking tot collectieve rechtenorganisaties die zich bij de NMa en de Commissie hebben voorgedaan.

- **Vereniging van Schouwburg en Concertgebouw Directies / BUMA** (NMa besluit op bezwaar 28 december 2004 zaaknr. 1802). De VSCD diende in 2000 een klacht bij de NMa in tegen BUMA omdat zij meende dat BUMA misbruik van haar machtspositie maakte door de aan BUMA af te dragen vergoeding te baseren op een dubbele grondslag. BUMA maakt namelijk aanspraak op het hoogste bedrag van ofwel een percentage van de recette (i.e. opbrengst uit kaartverkoop voor een voorstelling) ofwel een percentage van de uitkoopsom (i.e. het vastgestelde all-in bedrag dat een theater aan de aanbieder van een voorstelling (vaak de impresario) betaalt). Ook vond VSCD de tarieven excessief en beschuldigde zij BUMA ervan discriminatoire voorwaarden te hanteren jegens niet bij VSCD aangesloten schouwburgen en concertpodia. De klacht werd afgewezen omdat geen sprake was van prima facie overtreding van artikel 24 Mw en de NMa verder onderzoek van de klacht niet zinvol achtte.¹⁴¹ In bezwaar werd VSCD niet-ontvankelijk verklaard omdat zij niet als belanghebbende werd aangemerkt.
- **Horeca Nederland / SENA** (NMa besluit op bezwaar 25 juli 2005, zaaknr. 2319). Branche-organisatie Horeca Nederland klaagde bij de NMa met betrekking tot de in haar ogen excessieve tarieven die SENA hanteerde voor het ten gehore brengen van achtergrond- en amusementsmuziek in horeca-gelegenheden. Na in beroep door de rechtbank Rotterdam op de vingers te zijn getikt wegens ondeugdelijke motivering van haar besluit tot afwijzing van de klacht, wees de NMa de klacht uiteindelijk alsnog van de hand. Onder verwijzing naar het SACEM-arrest van het EG Hof van Justitie oordeelde de NMa op grond van een benchmark tussen de tarieven van SENA en vergelijkbare naburige rechtenorganisaties in omliggende landen dat de tarieven van SENA niet excessief zijn.
- **CISAC (lopende zaak bij Europese Commissie)**. De Commissie heeft, naar aanleiding van diverse klachten, een onderzoek ingesteld naar de wederkerige (standaard)contracten tussen de internationale federatie van collectieve auteursrechtenorganisaties, CISAC. Het onderzoek van de Commissie betreft beweerdelijke mededingingsbeperkende praktijken van CISAC en de aangesloten organisaties ten aanzien van het gebruik van muziek middels Internet, mobiele communicatiemiddelen, satelliet, kabel en alle andere denkbare communicatiemiddelen. CISAC en haar leden hebben gaar een systeem van bilaterale afspraken op grond waarvan de nationale collectieve rechtenorganisaties (CROs) elkaar over en weer exclusieve licenties verlenen voor het gebruik van door hen beheerde auteursrechten met een territoriale beperking. Dit heeft tot gevolg dat een onderneming die bijv. bepaalde muziek via internet wil aanbieden of via satelliet wil uitzenden, in alle landen waar die muziek te ontvangen is bij de nationale CRO een licentie moet nemen.

¹⁴⁰ Mededeling van de Commissie, Richtsnoeren voor de toepassing van artikel 81 van het EG-Verdrag op overeenkomsten inzake technologieoverdracht, Pb 2004 C101/2, § 210-235

¹⁴¹ Besluit van 15 maart 2002, niet gepubliceerd.

Het is niet mogelijk om bij één CRO een licentie voor meerdere landen (zg. multi-territory licence) te nemen. Er is dus geen concurrentie tussen de CROs noch aan de zijde van het verstrekken van licenties aan gebruikers noch voor wat betreft het beheer en de exploitatie van rechten vis-a-vis rechthebbenden. De Commissie heeft de Punten van Bezwaar aan belanghebbenden toegezonden en inmiddels hebben de hoorzittingen plaatsgevonden.

*connectedthinking

PRICEWATERHOUSECOOPERS 