

Brassersplein 2
Postbus 5050
2600 GB Delft

www.tno.nl

T 015 285 70 00
F 015 285 70 57
info-ict@tno.nl

TNO-rapport

34276

**Verkenning van omroepmarkten in Nederland
Marktontwikkelingen en beleidsinstrumenten**

Datum	8 februari 2007
Auteur(s)	Silvain de Munck (TNO, Projectleider) Nico van Eijk (IVIR) Linda Kool (TNO) Martijn Poel (TNO) Paul Rutten (Universiteit Leiden/INHOLLAND)
Exemplaarnummer	
Oplage	
Aantal pagina's	48
Aantal bijlagen	5

Alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, foto-kopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor onderzoeksopdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen de partijen gesloten overeenkomst.

Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belang-hebbenden is toegestaan.

© 2007 TNO

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	3
2	De waardeketen.....	4
3	Marktontwikkelingen	7
3.1	Inleiding.....	7
3.2	Digitalisering	7
3.3	Convergentie en ontkoppeling van diensten en infrastructuur.....	8
3.4	Bundeling van diensten.....	12
3.5	Veranderingen in de waardeketen.....	13
3.6	Tarieven	19
3.7	Standaardisatie en interoperabiliteit.....	20
3.8	Conclusie	22
4	Beleidsinstrumenten en juridische basis	23
4.1	Inleiding.....	23
4.2	Markttoezicht.....	23
4.3	Programmadiensten	25
4.4	Must carry / basispakketregulering.....	27
4.5	Consumentenrechten.....	28
4.6	Flexibilisering van regulering.....	29
4.7	Television Without Frontiers / Audio Visual Media Services	30
4.8	Conclusie	30
5	Analyse.....	33
5.1	Inleiding.....	33
5.2	Marktontwikkelingen.....	33
5.3	Beleidsinstrumenten en juridische basis	37
A	Bijlagen	44
A.1	Universele dienstrichtlijn.....	44
A.2	Telecommunicatiewet.....	45
A.3	Overzicht (zelf) regulering.....	46
A.4	Literatuurlijst	47
A.5	Afkortingen.....	48

1 Inleiding

Voor reguleerders als OPTA is inzicht in marktontwikkelingen onontbeerlijk. Technologische beleidsmatige en maatschappelijke kwesties leiden tot talrijke veranderingen in de markt voor communicatiediensten, waaronder die van omroep, en de wetgeving die daarop betrekking heeft. Doordat OPTA niet de enige reguleerder is die bevoegdheden heeft in het omroepdomein is het zeker denkbaar dat acties van andere instanties de marktwerking binnen de omroep beïnvloeden en daarmee van invloed zijn op de wijze waarop OPTA daarin opereert.

Het voorliggende document is een verkenning naar de omroepmarkten in Nederland waarbij wordt gekeken naar economische en juridische maatregelen voor concurrentiebevordering op deze markten. Dit onderzoek is niet beperkt tot de traditionele telecommunicatie regulering, maar neemt ook mediarechtelijke- en consumentenbeschermingregulering mee, zoals de recente wijziging van de Telecommunicatiewet waarbij aan OPTA ook bevoegdheden worden toegekend ten aanzien van programmadiensten. Het onderzoek beoogt primair het formuleren van praktische adviezen en aanbevelingen voor de toekomstige activiteitenagenda van OPTA. Het gaat om een verkenning van wetgeving en 'regulatory package' enerzijds en markt, technologie en instrumentenmix anderzijds.

In dit document wordt een overzicht gegeven van de waardeketen voor omroepdiensten (hoofdstuk 2) ten einde een kader te schetsen waarbinnen ontwikkelingen in de markt (hoofdstuk 3) en de beleidsinstrumenten met hun juridische basis (hoofdstuk 4) in kaart worden gebracht. Op basis daarvan is een aantal aanbevelingen geformuleerd (hoofdstuk 5).

2 De waardeketen

In dit document maken we gebruik van de waardeketen voor omroepdiensten als raamwerk om de verschillende marktontwikkelingen en beleidsinstrumenten aan elkaar te koppelen. Sommige instrumenten grijpen namelijk direct in op de relatie tussen consument en de partij die het klantcontact verzorgt (de aanbieder van het dienstenplatform, b.v. UPC Digital of CanalDigitaal). Andere instrumenten grijpen in op de relaties tussen de partijen die enkele kanalen aanbieden (zoals RTL/CLT) en partijen die pakketten samenstellen of kale distributiecapaciteit beschikbaar stellen.

De waardeketen beschrijft de activiteiten die kunnen worden onderscheiden van het maken van een programma tot het bekijken daarvan door een consument.

- **Contentproductie** is de activiteit in de waardeketen waarin de content of inhoud (programma's) wordt gemaakt. Dit kan betrekking hebben op 'traditionele' content-producenten bijvoorbeeld Endemol, die verder geen belangen stroomafwaarts in de waardeketen hebben (bijvoorbeeld in distributie en transmissie), maar ook op verticaal geïntegreerde bedrijven zoals kabelexploitant UPC en op nieuwe samenwerkingsverbanden (mogelijk gemaakt door technologische ontwikkelingen) zoals tussen KPN en drie grote voetbalclubs die naast contentproductie ook andere activiteiten in de omroepketen ontplooiën.
- **Content packaging** is het bundelen van content in kanalen, zoals gebeurd door omroepen (b.v. RTL of de Publieke Omroepen). Door digitalisering is het aantal kanalen dat, via nieuwe distributieplatformen als digitale televisie en Internet wordt gedistribueerd, sterk toegenomen. Omdat deze kanalen zich doorgaans beperken tot een specifiek inhoudelijk domein en zich richten op een doelgroep van geïnteresseerden spreekt men van (digitale) themakanalen. Initiatieven voor deze kanalen komen van verschillende partijen in de waardeketen, bijvoorbeeld traditionele 'broadcasters' en netwerkexploitanten, maar ook spelers afkomstig uit andere takken van het mediabedrijf, bijvoorbeeld uitgever van gedrukte media en filmindustrie, of zelfs voetbalclubs c.q. -bedrijven.
- **Bundeling van kanalen** wordt gedaan door aanbieders van wat hier radio- en televisiediensten (RTV) genoemd worden. Het meest bekende voorbeeld daarvan zijn de kabelexploitanten. Het samenvoegen van kanalen en eventueel aanvullende diensten in pakketten is een vorm van contentpackaging (zie hiervoor) die betrekking heeft op kanalen en niet zoals hiervoor op het samenvoegen van individuele programma's in een uitzendschema. Op basis van de discussies over de activiteiten van kabelmaatschappijen zijn verschillende vormen van pakketten onderscheiden, die ook in de regelgeving een belangrijke rol spelen.
 - Basispakket (analoog of digitaal);
 - Premium (of plus-)pakket (analoog of digitaal);
 - Archieven, zoals Video-on-Demand (VoD).
- Het **dienstenplatform** heeft deels betrekking op technologische applicaties, die distributie en ontvangst van omroepsignalen faciliteren en regelen en deels op specifieke toepassingen die kijkers en luisteraars helpen wegwijs te worden in het uitgebreide, digitale omroepaanbod. De gidsfunctie die deze applicatie heeft, is niet louter een neutraal instrument dat in handen van consumenten wordt gegeven. Door vormgeving van het instrument kunnen bepaalde diensten in een gunstigere positie gemanoeuvrerd worden dan anderen (bijvoorbeeld de gunstige positionering van

zenders op specifieke kanalen of posities in de EPG, 'Nederland 1 op 1'). Deze diensten worden doorgaans geïntegreerd aangeboden in één Settopbox (STB):

- *Conditional Access System* (CAS): dit systeem voor voorwaardelijke toegang bestaat meestal uit een smartcard (chipkaart) die in de STB moet worden ingevoerd. Dit onderdeel regelt de toegang tot de dienstverlening van de betreffende aanbieder. In Nederland gebruiken alle kabelexploitanten die digitale televisie (DTV) aanbieden, met uitzondering van UPC, hetzelfde systeem voor voorwaardelijke toegang¹. Aanbieder van DTV via satelliet, CanalDigitaal, en via ether, KPN/Digitenne, gebruiken een afwijkend systeem². Voor IPTV is de functionaliteit (zoals de voorwaardelijke toegang) ingebed in het netwerk;
 - *Electronic Programming Guide* (EPG): de EPG is de elektronische programmagids in de STB die zorgt voor de navigatie via de STB en geeft programma-informatie;
 - *Subscriber management System* (SMS): het SMS is het systeem dat gebruikt wordt voor het beheren van de klantgegevens;
 - *Application Programming Interface* (API): een API is een software-interface tussen externe toepassingen en de eindapparatuur op interactieve digitale tv-platforms voor ontvangst van digitale interactieve televisiediensten. Dit wordt ook de middleware genoemd. In Nederland is UPC de enige kabelexploitant die middleware gebruikt op de STB³. CanalDigitaal gebruikt STB's met middleware⁴, maar biedt geen interactiviteit aan.
- **Distributie en transmissie** heeft betrekking op de verdeling van gegevens (omroepprogramma's) door netwerkoperators (zoals telecommunicatiebedrijven, kabelexploitanten, satellietoperators) naar gebruikers. Het is mogelijk voor partijen 'kale' distributiec capaciteit in te kopen en zelf een eigen STB met CAS en 'pluspakket' aan te bieden (zoals Canal+ dat enige tijd via de kabel heeft gedaan en zoals CAI Westland dat via het netwerk van REKAM gaat doen). Doorgaans echter zijn bundeling, platformexploitatie en distributie gebundeld.
 - **Consumptie** heeft betrekking op de afname door gebruikers van programmapakketten en mogelijk aanvullende diensten (programma's op aanvraag). Door de aanschaf van pakketten en diensten wordt de waarde die in de keten is opgebouwd feitelijk gerealiseerd.

De waardeketen van de markt voor omroepdiensten wordt weergegeven in Figuur 1.

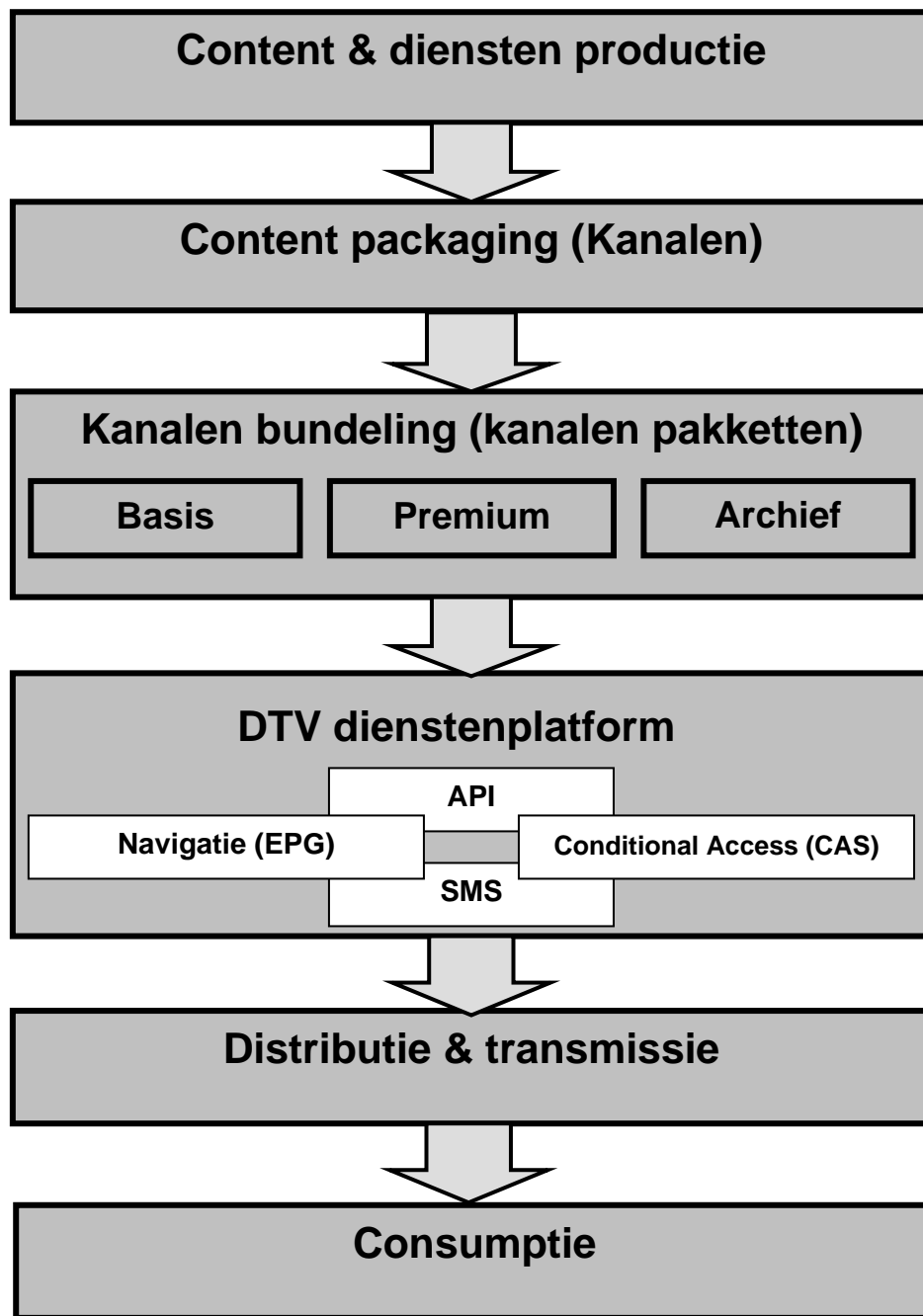
¹ De kabelexploitanten (exclusief UPC) gebruiken het Irdeto 2 CAS. UPC gebruikt Nagravision. Bron: TNO (2006). *Interoperability and standardisation in the Dutch digital TV market*. TNO-rapport 34085.

² Hoewel CanalDigitaal standaard gebruik maakt van SECA Mediaguard en Irdeto CAS is het mogelijk gebruik te maken van Conditional Access Modules die plaatsing van het CAS in iedere STB met common interface mogelijk maakt. Bron: TNO (2006). *Interoperability and standardisation in the Dutch digital TV market*. TNO-rapport 34085.

³ UPC gebruikt OpenTV middleware. Middleware is nodig voor interactieve diensten. In Europa kan er een globaal onderscheid gemaakt worden tussen operators die geen middleware gebruiken, operators die open middleware gebruiken (MHP) en operators die proprietary middleware gebruiken (zoals OpenTV). Bron: TNO (2006). *Interoperability and standardisation in the Dutch digital TV market*. TNO-rapport 34085.

⁴ MediaHighway. Bron: TNO (2006). *Interoperability and standardisation in the Dutch digital TV market*. TNO-rapport 34085.

Figuur 1 De waardeketen voor omroep



Bron: TNO

3 Marktontwikkelingen

3.1 Inleiding

De omroepmarkten zullen de komende jaren ingrijpend veranderen. Digitalisering van distributienetwerken en de convergentie van infrastructuren spelen hierbij een hoofdrol. Deze ontwikkelingen suggereren meer concurrentie en marktwerking op het gebied van het aanbieden van elektronische diensten. In dit hoofdstuk wordt een korte schets gegeven van huidige ontwikkelingen in de penetratie van digitale netwerken, apparatuur en diensten (en marktverhoudingen) en worden de gevolgen voor de omroepmarkt weergegeven. Hoewel de meeste ontwikkelingen niet nieuw zijn – de ontwikkelingen lopen al langer en/of de effecten ervan waren al eerder merkbaar in andere deelmarkten van de communicatiesector – beginnen de effecten op de omroepmarkt zich af te tekenen.

Hoewel dit rapport betrekking heeft op de markt voor omroepdiensten, worden ontwikkelingen beschreven in een breder kader waarin ook het aanbod van andere communicatiediensten (zoals breedband internettoegang en vaste en mobiele telefonie) wordt behandeld. Het aanbod van omroepdiensten staat niet op zichzelf, maar maakt in de strategie en het aanbod van aanbieders in de markt deel uit van een uitgebreid pakket aan communicatiediensten. Ontwikkelingen op de omroepmarkt kunnen dan ook niet los gezien worden van bredere ontwikkelingen in de markt voor communicatiediensten.

3.2 Digitalisering

De opkomst van nieuwe technieken maakt het mogelijk verschillende signalen (RTV, spraak en data) digitaal, via verschillende netwerken, te distribueren. Dit gebeurt op basis van het Internet Protocol (IP), waarmee verschillende signalen digitaal verpakt en verstuurd kunnen worden. Dit heeft als voordeel dat er meer gegevens via hetzelfde netwerk kunnen worden verstuurd en er zo meer capaciteit ontstaat. Hierdoor wordt ook het aanbieden van nieuwe diensten mogelijk; zo kunnen door digitalisering van netwerken van kabelexploitanten extra content en kanalen worden aangeboden. In combinatie met digitale apparatuur, zoals apparatuur voor het dienstenplatform en de conditional access (settopboxen; STB's), of nieuwe consumentenelektronica zoals Personal Video Recorders (PVR's), worden nieuwe vormen van tv-kijken mogelijk, zoals interactieve tv en uitgesteld kijken. Daarnaast wordt veel audiovisuele content ook verspreid via internet⁵, een platform waar beleidsmakers – vanwege het open en internationale karakter - tot op heden weinig invloed hebben.

Naarmate meer content beschikbaar is via het internet en de apparatuur om deze content op traditionele (TV's) of nieuwe (mobiele apparatuur) media weer te geven wordt dit open distributiekanaal steeds meer een substituuut voor het aanbod via de 'gesloten' netwerken (b.v. van kabelexploitanten of telecommunicatiebedrijven). Door middel van nieuwe technologieën en apparatuur is het steeds beter mogelijk informatiestromen (zoals audiovisuele content) via internet binnen te halen, te beheren, te bekijken en zelfs te bewerken.

⁵ Niet te verwarren met IPTV.

Digitalisering maakt niet alleen nieuwe vormen van dienstverlening mogelijk, het geeft ook de mogelijkheid diensten op een andere manier aan te bieden. Dit kan ook veranderingen in de waardeketen met zich mee brengen waardoor beleid minder noodzakelijk wordt.

Door digitalisering van diensten is het - in theorie – gemakkelijker diensten op een andere manier en in samenwerking met andere partijen aan te bieden. In het verzorgingsgebied van kabelexploitant REKAM zal CAI Westland (CAIW) als tweede aanbieder DTV gaan distribueren (CAIW biedt al breedband internettoegang aan via het netwerk van REKAM). REKAM heeft als beleid om geen kanalen door te geven waarvoor een algemene vergoeding wordt gevraagd door de kanalen (zoals Discovery Channel en Eurosport). Nu de BBC heeft aangekondigd binnenkort een doorgiftevergoeding te gaan vragen, zal deze zender niet meer in het pakket van REKAM worden doorgegeven terwijl veel kijkers deze zender in het pakket willen hebben. CAIW zal nu in het gebied van REKAM DTV aan gaan bieden; REKAM levert de distributie en transmissie en CAIW zal het dienstenplatform (STB's) gaan aanbieden dat gebruikt kan worden voor het ontvangen van DTV via CAIW. REKAM zal op haar beurt het dienstenplatform van CAIW gaan gebruiken om een deel van het eigen programma-aanbod digitaal door te geven.

Een ander voorbeeld van het openstellen van het netwerk wordt gegeven door kabelexploitant Kabelnoord die zelf breedband internettoegang aanbiedt via het eigen netwerk, maar die ook de Internet Service Providers (ISP's) Chello (UPC) en @Home toelaat op het netwerk. Beide voorbeelden zijn echter uitzonderingen en raken slechts enkele kleine spelers.

3.3 Convergentie en ontkoppeling van diensten en infrastructuur

Door de digitalisering kunnen de meeste diensten via meerdere infrastructuren worden gedistribueerd; er ontstaat een ontkoppeling tussen diensten en distributienetwerken waar dit voorheen niet mogelijk was. Telefonie werd alleen aangeboden via het vaste (PSTN) netwerk van KPN en televisie werd ontvangen via de analoge ether (via de "hark") en later via kabelnetwerken. Tegenwoordig wordt het kabelnetwerk ook gebruikt voor telefonie, en is het mogelijk tv te kijken via het DSL-netwerk (IPTV).

Tabel 1 geeft een overzicht van de belangrijkste infrastructuren en welke diensten via die infrastructuren gedistribueerd en aangeboden kunnen worden. Distributienetwerken groeien door ontkoppeling in functionaliteit naar elkaar toe, waardoor er langzaam convergentie ontstaat op het gebied van infrastructuur, diensten en markten. Hierbij is het van belang op te merken dat convergentie niet op alle gebieden even hard verloopt omdat een verkeerd beeld kan ontstaan van de mate van convergentie in de sector. Hoewel het dienstenaanbod van bijvoorbeeld telecommunicatiebedrijven en kabelexploitanten steeds meer naar elkaar toe groeit, verschillen de netwerken die daarvoor gebruikt worden op technologisch vlak nog steeds. Voorwaardelijke toegang en de meeste functionaliteit van IPTV via DSL zit in het netwerk, terwijl dit bij de kabelexploitanten voortkomt uit de STB.

Tabel 1 Ontkoppeling diensten en infrastructuur

	RTV Analoo ⁶	RTV Digitaal	Telefonie	Breedband internettoegang
Kabel	x	x	x	x
PSTN/DSL		x	x	x
Mobiel ⁷		x	x	x
Satelliet		x		x ⁸
Ether		x		

Bron: TNO

Sinds 2005 bieden de meeste kabelexploitanten via hun kabelnetwerk naast tv, ook telefonie en Internet aan in één pakket. Deze multiplay-strategie⁹ zorgt er voor dat de concurrentiepositie van kabelexploitanten verbetert ten opzichte van andere aanbieders van communicatiediensten (zoals telecommunicatiebedrijven). De kabelinfrastructuur is nog steeds beter geschikt voor de distributie van RTV-signalen – ten opzichte van andere infrastructuren - en kabelexploitanten hebben met het analoge RTV-aanbod een concurrentievoordeel. Het aantal digitale huishoudens van de kabelexploitanten groeit gestaag (zie ook Figuur 4).

Tabel 2 geeft een overzicht van de penetratie van de verschillende genoemde infrastructuren in Nederland. Het aantal huishoudens met digitale tv (DTV) via de kabel groeit snel, eind 2006 hadden de kabelmaatschappijen volgens eigen opgave circa 1 miljoen DTV-aansluitingen¹⁰. DTV via de kabel heeft daarmee de satelliet als belangrijkste distributiekanaal voor DTV ingehaald (circa 700.000 eind 2006¹¹), zowel in aantallen aansluitingen als in jaarlijkse groei. Het aantal DTV-aansluitingen via de ether neemt snel toe. Verwacht wordt dat de komende jaren het aantal huishoudens met DTV via DSL (IPTV) ook snel zal toenemen¹². Het aantal huishoudens met digitale tv (via de verschillende infrastructuren) bedraagt eind 2006, met circa twee miljoen aansluitingen, circa 29% van het totale aantal tv-huishoudens.

Het aantal vaste telefoonaansluitingen (PSTN) blijft dalen, terwijl het aantal VoIP-aansluitingen snel toeneemt. In september 2006 waren er meer dan 1 miljoen VoIP aansluitingen (via kabel en ADSL)¹³. De snelle groei van DTV zal in de komende jaren ook afhangen van de groei van IPTV; door autonome groei van het aantal aansluitingen via dat netwerk, maar ook door de concurrentiedruk die dit veroorzaakt voor de gevestigde grote aanbieders zoals de kabelexploitanten (bijvoorbeeld lagere abonnementsstarieven). Aan de basis van potentiële groei van IPTV staat de hoge penetratie van breedband internettoegang in Nederland. Met circa 31 aansluitingen per 100 inwoners eind 2006 loopt Nederland internationaal voorop. Bijna alle huishoudens

⁶ Analoge TV via de kabel kan - in tegenstelling tot DTV via de kabel – gebruikt worden voor de ontvangst van TV-signalen op meerdere TV's of andere apparatuur (zoals PVR's).

⁷ Mobiele telefonie wordt door veel huishoudens gebruikt als aanvulling op vaste netwerkdiensten via een van de andere netwerken (zie ook tabel 3).

⁸ Breedband internettoegang via tweeweg-satelliet is mogelijk, maar wordt in de praktijk – vanwege de kosten - alleen gebruikt voor zakelijke doeleinden.

⁹ Het aanbod van meerdere communicatiediensten in één pakket, bijvoorbeeld breedband internettoegang, DTV en telefonie.

¹⁰ Kanttekening hierbij is dat dit cijfer betrekking heeft op het aantal STB's dat is verkocht of verstuurd. Niet al deze STB's zullen ook daadwerkelijk worden gebruikt voor de ontvangst van DTV.

¹¹ <http://www.satplaza.com/wordpress/?p=1502>.

¹² In januari 2007 heeft KPN gepland haar IPTV-dienst landelijk uit te rollen.

¹³ Schatting op basis van bedrijfsinformatie.

in Nederland hebben in 2006 de mogelijkheid om een breedbandaansluiting te nemen, hetzij via de kabel, hetzij via ADSL. De dekking van bijvoorbeeld ADSL ligt rond de 99% en de dekking van ADSL2+ van KPN (dit laatste is een voorwaarde voor DTV via DSL) ligt eind 2006 rond de 57%¹⁴.

Tabel 2 Overzicht penetratie infrastructuren (x1.000)

RTV	2003	2004	2005	2006
Totaal RTV kabel	6.190	6.190	6.190	6.147
DTV				
DTV-Kabel	99	116	381	1.000
DTV-Satelliet	450	550	670	700
DTV-Ether	25	75	184	265
IPTV	0	0	0 ¹⁵	105
Totaal DTV	574	740	1.278	2.070
Telefonie				
Totaal PSTN	6.120	5.922	5.483	4.459
Totaal ISDN	1.557	1.487	1.424	1.297
Mobiel	13.256	15.913	16.289	16.789 (Q3)
VoIP			>500	>1.000 (Q3)
<i>waarvan kabel</i>			451	>646 (Q3)
<i>waarvan ADSL</i>			>13	>290 (Q3)
Breedband Internet				
ADSL	944	1.841	2.482	3.028
Kabel Internet	969	1.297	1.631	1.971
Totaal breedband Internet	1.913	3.138	4.113	5.000

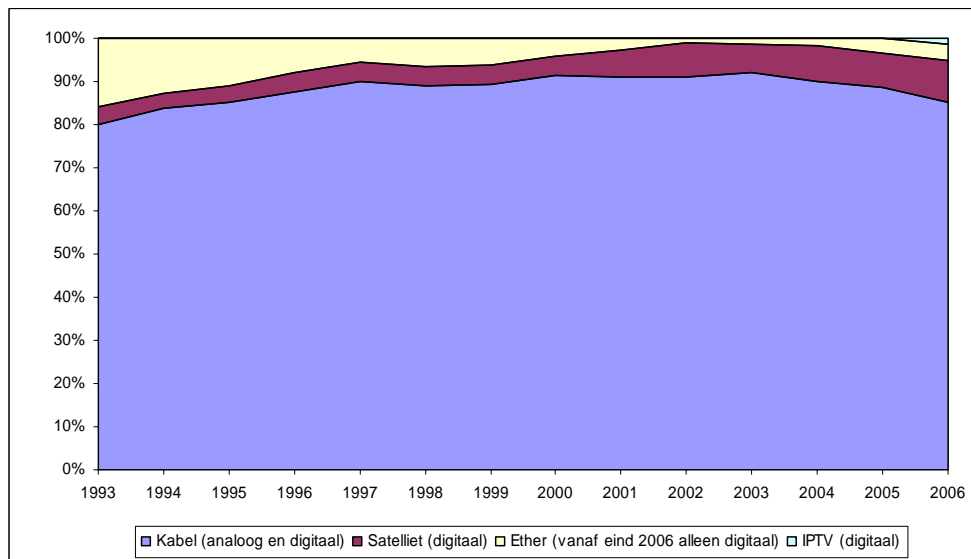
Bron: TNO

Figuur 2 geeft een overzicht van de verdeling van type aansluiting per huishouden over de verschillende infrastructuur. In 2006 maakt ongeveer 88% van de Nederlandse huishoudens gebruik van de kabel voor het ontvangen van analoge en/of digitale RTV, 10% van satelliet, 3,7% via de digitale ether en 1,5% via IPTV. Deze cijfers geven samen een percentage dat boven 100% ligt en moeten worden genuanceerd. Een deel van de huishoudens gebruik maakt van meerdere vormen van ontvangst van RTV. Naar schatting zijn er circa 300.000 huishoudens die gebruik maken van meerdere vormen van RTV-ontvangst.

¹⁴ KPN vierde kwartaal cijfers – februari 2007.

¹⁵ Eind 2005 bood Versatel 43.000 klanten beperkte DTV aan via DSL (een voetbalkanaal), sinds medio 2006 is dit een volledig programmapakket.

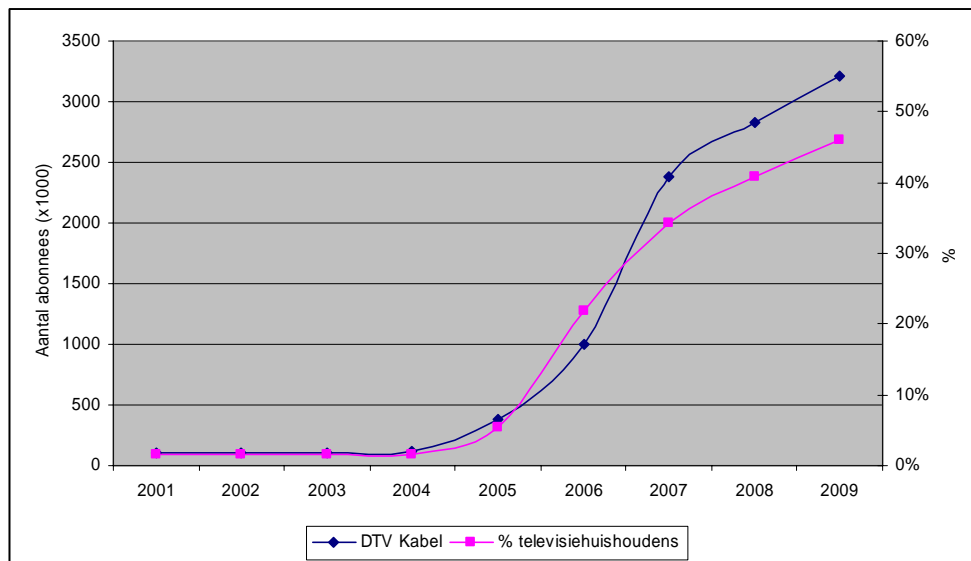
Figuur 2 Ontwikkeling RTV-diensten (analoog en digitaal)



Bron: TNO

Verwacht wordt dat in de komende jaren een groot aantal huishoudens zal overstappen op DTV (Figuur 3). In een studie, uitgevoerd voor OPTA wordt becijferd dat het aantal DTV-aansluitingen via de kabel zal groeien tot circa 3,2 miljoen in 2009 en dat dit circa 46% van alle tv-huishoudens zal zijn. Rekening houdend met de (nu al) grote groei van DTV via andere netwerken (ether, satelliet) en het potentieel van IPTV kan verwacht worden dat over enkele jaren het aantal huishoudens met DTV zeer hoog zal liggen en DTV de standaard is, in plaats van analoge TV. De rol van kabel hierin zal groot zijn; de penetratie van het kabelnetwerk is hoog, analoge kabel is voorlopig nog van belang voor ontvangst van TV op meer dan één toestel (concurrentievoordeel) en het aantal DTV-aansluitingen via kabel groeit harder dan DTV-aansluitingen via de andere infrastructuren.

Figuur 3 Ontwikkeling DTV-aansluitingen via de kabel 2001 - 2009



Bron: TNO (2001 – 2006), Dialogic (2007-2009)

3.4 Bundeling van diensten

Het verdwijnen van gescheiden netwerken voor RTV, telefonie en Internet heeft meer concurrentie tussen aanbieders van infrastructuur, met name kabel en telecom, tot gevolg. De ontkoppeling van diensten en infrastructuur – communicatiediensten kunnen worden aangeboden via verschillende infrastructuur – heeft uiteindelijk geleid tot bundeling van diensten. Hoewel kabelexploitanten omroepdiensten als losse dienst kunnen aanbieden, wordt het voor gebruikers commercieel aantrekkelijk gemaakt de diensten gebundeld af te nemen (bijvoorbeeld door kortingen). In geval van RTV via DSL is individuele afname van omroepdiensten niet volledig mogelijk of praktisch omdat hiervoor een ADSL2+ en dus internetverbinding noodzakelijk is en deze verbinding ook gebruikt kan worden voor telefonie (VoIP).

Steeds meer huishoudens nemen verschillende soorten productcombinaties, bijvoorbeeld telefonie en Internet, bij één aanbieder af (zie Tabel 3). Vooral het aantal huishoudens dat telefonie (vast) en Internet (breedband) via dezelfde aanbieder afneemt, is sterk gegroeid. Het aantal huishoudens dat telefonie (vast), breedband internettoegang en televisie in één pakket afneemt bedraagt 6% eind 2005. De verwachting is dat dit de komende jaren sterk zal toenemen, onder andere door promotie van dergelijke pakketten door de aanbieders (bijvoorbeeld in de vorm van kortingen bij gezamenlijke afname van diensten) en de (technische) barrières bij het ontbundeld leveren van sommige diensten (bijvoorbeeld de koppeling tussen IPTV en ADSL2+).

Tabel 3 Aantal huishoudens dat een productcombinatie bij 1 aanbieder afneemt, in procenten van het aantal huishoudens

	2004	2005
Vast - Mobiel	32%	33%
Vast - Breedband	10%	21%
TV - Breedband	17%	21%
Mobiel - Breedband	7%	9%
Vast - TV	3%	8%
Vast - Mobiel - Breedband	5%	7%
Vast - TV - Breedband	2%	6%
Mobiel - TV	0%	0%
Vast - Mobiel - TV	0%	0%
Mobiel - TV - Breedband	0%	0%
Vast - Mobiel - TV - breedband	0%	0%

Bron: OPTA

3.5 Veranderingen in de waardeketen

In de waardeketen vinden veranderingen plaats die van invloed zijn op de marktwerking in de sector. *Verticale integratie, consolidatie en veranderingen in marktverhoudingen* zorgen er voor dat verhoudingen tussen aanbieders onderling, maar ook tussen aanbieders en de consument veranderen.

Door middel van acquisities, fusies en strategische allianties proberen de aanbieders van infrastructuur zich te richten op nieuwe netwerken en diensten, om zo een sterke positie op de markt voor omroepdiensten te verkrijgen of te bewaren. Telecommunicatiebedrijven als KPN begeven zich op de markt voor omroepdiensten. KPN probeert met de uitrol van haar eigen landelijke televisiedienst via DSL en IPTV (Mine), een alternatief te bieden voor het multiplaypakket van de kabelexploitanten. Tele2 biedt sinds eind 2005 een voetbalkanaal via IPTV en heeft sinds 2006 ook een volledig programmapakket aan (zie ook Tabel 2). Daarnaast heeft KPN in 2005 Nozema overgenomen waardoor Digitenne (digitale ether) voor 90% in handen is van KPN. Hoewel het aanbieden van DTV via de digitale ether interessant is op de korte termijn (in het kader van het kunnen aanbieden van multiplay), is het distributienetwerk met name van belang voor de toekomst waarin het netwerk gebruikt kan worden voor de distributie van omroepdiensten naar mobiele apparatuur door middel van DVB-H (Handheld, zie ook paragraaf 3.7).

In de kabelsector vindt consolidatie plaats waarbij in de periode 2005/2006 een aantal kabelexploitanten zijn verkocht en begin 2007 is er sprake van een combinatie die Multikabel, Casema en de kabelactiviteiten van Essent in zich verenigd.

Verticale integratie

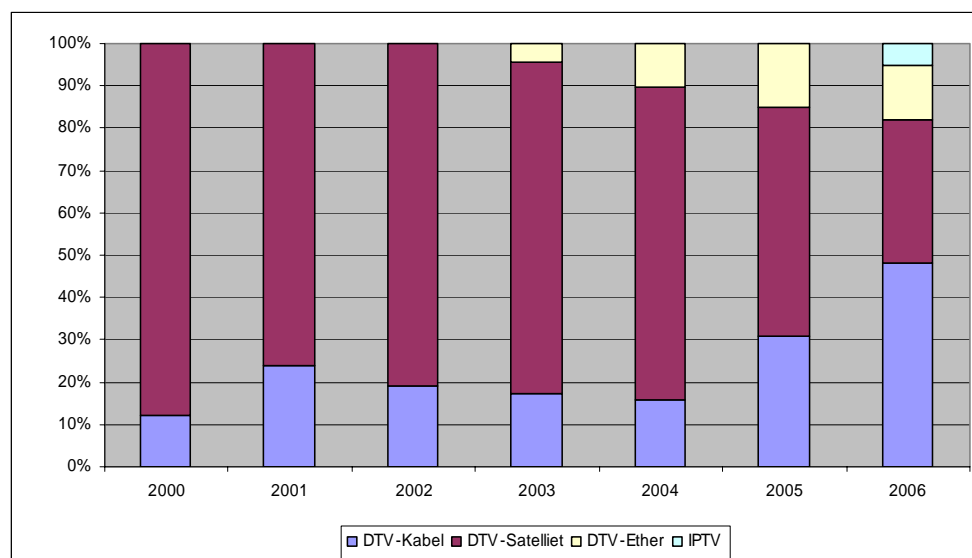
Verticale integratie in de waardeketen is geen nieuwe ontwikkeling, maar krijgt door technologische ontwikkelingen een nieuwe dimensie. Bedrijven als UPC en KPN zijn niet alleen actief als netwerkoperator en dienstenaanbieder (distributie & transmissie, dienstenplatform in de vorm van een STB en bundeling en aanbod van kanalen), maar worden ook steeds meer actief op het gebied van productie van content en content packaging in kanalen. UPC was al actief op deze terreinen door zelf programma's en kanalen te ontwikkelen en exploiteren op de Nederlandse en Europese markt via het

eigen netwerk, maar ook via netwerken van anderen (o.a. ook via satelliet). Hieronder vallen o.a. diverse themakanalen (zoals Externe Sports Channel), betaalkanalen (Film1 en Sport1) en on-Demand en interactieve diensten.¹⁶ Dit aanbod is voor een deel onder eigen beheer ontwikkeld en voor een deel in huis gehaald door acquisitie van contentproducenten en omroepbedrijven in de markt. Met de toenemende penetratie van DTV, is het voor netwerkoperators - meestal de partij in de waardeketen met toegang tot het dienstenplatform – steeds beter mogelijk actief te worden in de contentproductie en content packaging, bijvoorbeeld in de vorm van themakanalen. IPTV-aanbieders hebben in 2006 aangekondigd dat ze themakanalen gaan ontwikkelen en aanbieden via DTV. Dit gebeurt dan samen met partijen die de beschikking hebben over middelen die voor de netwerkoperators interessant zijn zoals content (voetbalclubs) of financiële middelen (adverteerders). Van belang is hierbij dat partijen in de betreffende lagen van de waardeketen – zoals bestaande omroepen – aan belang gaan inboeten ten gunste van nieuwe aanbieders die verticaal in de keten zijn verankerd.

Consolidatie

Figuur 4 geeft een overzicht van de ontwikkeling van het aantal DTV-abonnees per aanbieder. In 2006 is het aantal abonnees van DTV sterk toegenomen, door verhoogde marketinginspanningen van kabelexploitanten en door succesvolle concurrentie van DTV via de ether (KPN). Het aantal huishoudens DTV via de kabel nam toe met ruim 162%, DTV via de ether nam toe met 44% en DTV via satelliet 4% (zie ook Tabel 2). Het belang van DTV via de kabel is in 2006 sterk toegenomen.

Figuur 4 Verdeling abonnees DTV



Bron: TNO

Satelliet was jarenlang de belangrijkste infrastructuur om DTV te ontvangen, maar sinds de toegenomen concurrentie van de kabelexploitanten en sterke groei van DTV via de ether is het marktaandeel van satelliet afgenomen en is daarmee is de Herfindahl-Hirschman Index (HHI)¹⁷ de afgelopen jaren sterk gedaald (Tabel 4). De HHI is een

¹⁶ Liberty Global Incorporated, <http://www.lgi.com/europe.html>.

¹⁷ De Herfindahl-Hirschman Index (HHI) is een indicator voor de mate van concentratie in de markt en is de som van de kwadraten van de marktaandelen. De HHI varieert tussen 0 en 10.000, waarbij dit laatste een markt is met maar één aanbieder met een marktaandeel van 100%.

indicator voor concentratie in de markt. De tabel geeft de HHI voor zowel Multikabel, Casema en Essent als aparte aanbieders als ook de HHI van de drie gecombineerd als één aanbieder. Zoals te verwachten valt is de HHI in dit laatste geval hoger. De ontwikkeling van de kabel als platform voor de distributie van digitale televisie heeft geleid tot meer concurrentie. Dat verklaart de meer dan halvering van de index. Naar het zich laat aanzien zullen kabel en de digitale ether zich verder manifesteren als geduchte concurrenten voor de satelliet. Interessante vraag is hoe digitale televisie via Internet aangeboden deze verhoudingen op de middellange termijn gaat beïnvloeden.

Tabel 4 HHI DTV

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
HHI DTV	7.770	6.011	6.696	6.262	5.699	3.388
HHI DTV (Combinatie WarburgPincus / Cinven)	7.779	6.090	6.734	6.305	5.734	3.585

Bron: TNO

In 2005/2006 hebben de investeringsmaatschappijen WarburgPincus en Cinven Casema, Multikabel en de kabelactiviteiten van Essent overgenomen. De kabelsector wordt nu door 2 partijen gedomineerd, UPC en de combinatie van Multikabel, Casema en Essent. Figuur 5 geeft een overzicht van de grootste multiplay-aanbieders in de Nederlandse markt met de bijbehorende abonnee-aantallen.

Figuur 5 Overzicht van de grootste multiplay-aanbieders in de communicatie-sector

Liberty Global		
UPC	2005	Q2 2006
Abonnees	2.235.634	2.204.700
Telefonie	296.000	347.200
Mobiel	61.300	106.400
DTV	85.300	345.000
ChelloMedia		
2005	Q2 2006	
Breedbandabonnees	503.500	526.000

Warburg Pincus/Cinven		
Totaal	2005	Q2 2006
Abonnees	3.400.922	3.402.774
Telefonie	153.000	299.000
DTV	227.500	327.000
Breedbandabonnees	1.022.000	1.136.000
Essent Kabelcom		
2005	Q2 2006	
Abonnees	1.739.842	1.739.842
Telefonie	43.000	99.000
DTV	126.000	183.000
Breedbandabonnees	531.000	595.000
Casema		
2005	Q2 2006	
Abonnees	1.344.932	1.344.932
Telefonie	70.000	136.000
DTV	126.000	183.000
Breedbandabonnees	361.000	400.000
Multikabel		
2005	Q2 2006	
Abonnees	316.148	318.000
Telefonie	40.000	64.000
DTV	31.500	45.000
Breedbandabonnees	130.000	141.000

KPN		
	2005	Q2 2006
PSTN	5.483.000	5.052.000
VOIP (ADSL)	13.000	156.000
Mobiel	8.072.000	8.264.000
Digitenne		
2005	Q2 2006	
DTV	184.000	230.000
ISPs		
2005	Q2 2006	
KPN ISPs	1.485.000	1.806.000
waarvan Planet Internet	577.000	587.000
waarvan Het Net	422.000	510.000
waarvan XS4ALL	211.000	264.000
waarvan KPN Direct	197.000	340.000

Tele2/Versatel		
	2005	Q2 2006
Telefonie	50.000	84.600
DTV	43.000	84.600
Mobiel	NB	NB
Breedbandabonnees	184.000	193.000

Bron: TNO

Als gevolg van de toegenomen concurrentie tussen de aanbieders van distributiediensten via kabel en telecom, vindt in beide sectoren ook consolidatie plaats in andere deelsectoren. Dit gebeurt vooral in de vorm van overnames. Zo heeft KPN in 2005 en 2006 verschillende ISP's overgenomen (Tabel 5). KPN heeft in de tweede helft van 2006 ook Tiscali Nederland overgenomen waardoor ook het relatieve marktaandeel van KPN voor breedbandinfrastructuur zal toenemen.

Tabel 5 Overnames van ISP's door KPN sinds 2005

Overnames KPN	Abonnees
Tiscali Nederland (2006) ¹⁸	276.000
Speedling (2006)	40.000
Demon (2006)	70.000
HCCNet (2005)	55.000
Freeler (2005)	16.000
Cistron (2005)	5.000
Tiscali, via KPN-netwerk (2005)	60.000
Totaal	522.000

Bron: TNO

De mate van concentratie in de markt voor breedband internettoegang is in de eerste helft van 2006 toegenomen (Tabel 6). De lichte daling van de HHI op retailniveau geeft een vertekend beeld omdat hierin de ISP's als aparte aanbieders worden gerekend, dus ook als ISP's onder één onderneming vallen. De HHI op netwerkniveau geeft een beter beeld. Hierin wordt gekeken vanuit het netwerk, waarbij aansluitingen van verschillende ISP's die tot één onderneming behoren samen worden gerekend (bijvoorbeeld de aansluitingen van KPN via Planet, XS4ALL, etc.; zie Tabel 5).

In de tabel wordt ook een aparte HHI weergegeven voor de combinatie van WarburgPincus / Cinven, dat wil zeggen de aansluitingen van Essent, Casema en Multikabel bij elkaar genomen. Het verschil met de HHI waarbij deze ondernemingen apart worden geteld is minimaal.

Tabel 6 HHI Breedband internettoegang

	2003	2004	2005	Q2 2006
HHI Breedband Retail	1.402	1.143	1.104	1.058
HHI Breedband Netwerk	2.679	2.977	3.002	3.007
HHI Breedband Netwerk (Combinatie WarburgPincus / Cinven)	2.804	3.076	2.993	2.999

Bron: TNO

Onder invloed van eerder genoemde trends zoals digitalisering en de nieuwe mogelijkheden die dit biedt voor dienstverlening treden er ook veranderingen op in de waardeketen (bijvoorbeeld KPN dat samenwerkt met de grote eredivisieclubs om themakanalen te ontwikkelen). Er treden ook veranderingen op in de onderlinge verhoudingen van aanbieders die te maken hebben met nieuwe technologische mogelijkheden en de nieuwe businessmodellen die dit met zich meebrengt. Het grote belang van de toegang tot DTV, in de vorm van het diensten platform of de STB, brengt de aanbieder van dit platform in een goede onderhandelingspositie ten opzichte van contentaanbieders.

Door digitalisering van netwerken en ontvangstapparatuur worden nieuwe diensten mogelijk: nieuwe digitale televisiekanalen, Video-On-Demand (VoD), Electronic Program Guides (EPG's) en interactieve content. Audiovisuele content is niet meer exclusief het domein van traditionele netwerkgebonden televisiekanalen, maar wordt nu ook via internet en mobiele platforms aangeboden. Als gevolg hiervan zien we ook

¹⁸ Deze overname wordt nog onderzocht door de NMA.

nieuwe vormen van samenwerking in de keten opkomen, bijvoorbeeld een ander gebruik van reclame (een belangrijke inkomstenbron). Digitale distributie maakt het gemakkelijker nieuwe vormen van reclame in te zetten, zoals interactieve reclame en gesponsorde themakanalen waarbij een netwerkexploitant rechtstreeks samenwerkt met de adverteerder. Dit heeft consequenties voor de positie in de waardeketen van verschillende marktpartijen, en voor hun inkomsten. De netwerkoperators, die meestal ook de toegang regelen tot diensten via bijvoorbeeld een STB, krijgen via de betere onderhandelingspositie meer mogelijkheden een groter deel van de inkomsten naar zich toe te trekken.

Veranderingen in marktverhoudingen

De markt voor audiovisuele content zal in relatief belang winnen ten opzichte van andere mediatypen (zoals print). Bij netwerkgebonden¹⁹ televisie zullen door het geleidelijk verdwijnen van distributieschaarste (door digitalisering) en de mogelijkheid tot het individueel opvragen van content, veel nieuwe audiovisuele diensten worden aangeboden. De verwachting is dat in de toekomst meer, vaak niche betaalkanalen worden geïntroduceerd, zoals speciale televisiekanalen van de grote voetbalclubs Ajax, Feyenoord en PSV op IPTV. Op deze manier wordt in de keten de schakel van content packaging geïntegreerd en gaat de netwerkoperator en bundelaar van kanalen rechtstreeks met andere partijen werken aan contentproductie. Daarnaast is dit voorbeeld belangrijk omdat het illustratief is voor de trend waarbij gevestigde partijen (productiemaatschappijen) niet noodzakelijk de geëigende partij meer zijn op hun schakel in de waardeketen of in ieder geval aan belang inboeten.

Met analoge televisie was het vanwege distributieschaarste op de netwerken simpelweg niet mogelijk om dergelijke diensten aan te bieden. Met digitale distributie van televisie gekoppeld aan een retourkanaal, kan direct individueel opgevraagde content aan eindgebruikers worden geleverd. Dit is in potentie een interessante nieuwe bron van inkomsten voor de verschillende spelers in de waardeketen. De verdienmodellen kunnen variëren van abonnementen, tot betalen per bekeken uitzending.

Verwacht wordt dat de rol van vooral de distributeurs groter zal gaan worden naarmate dienstverlening meer afhankelijk wordt van de door de distributeur geboden gateway (bijvoorbeeld de STB en het CAS). Het betalingsverkeer zal naar verwachting worden afgehandeld via de distributeur, omdat deze al een betalingssysteem en een directe relatie met de consument heeft. Hierdoor kunnen distributeurs een belangrijker deel van de inkomsten opeisen. Distributeurs en producenten zullen steeds vaker direct met elkaar onderhandelen; de distributeurs stellen producenten namelijk in staat om rechtstreeks programma's aan eindgebruikers te verkopen buiten de traditionele omroep om die tot voor kort een monopolie op toegang tot het publiek had in de vorm van uitzendkanalen. Het is daarnaast ook denkbaar dat een aanbieder van audiovisuele content een distributeur betaalt voor distributiecapaciteit en daarnaast een eigen betalingsrelatie met de eindgebruiker ontwikkelt. Dit zou de rol van de distributeur reduceren tot leverancier van netwerktoegang waar minder geld mee te verdienen is dan met diensten.

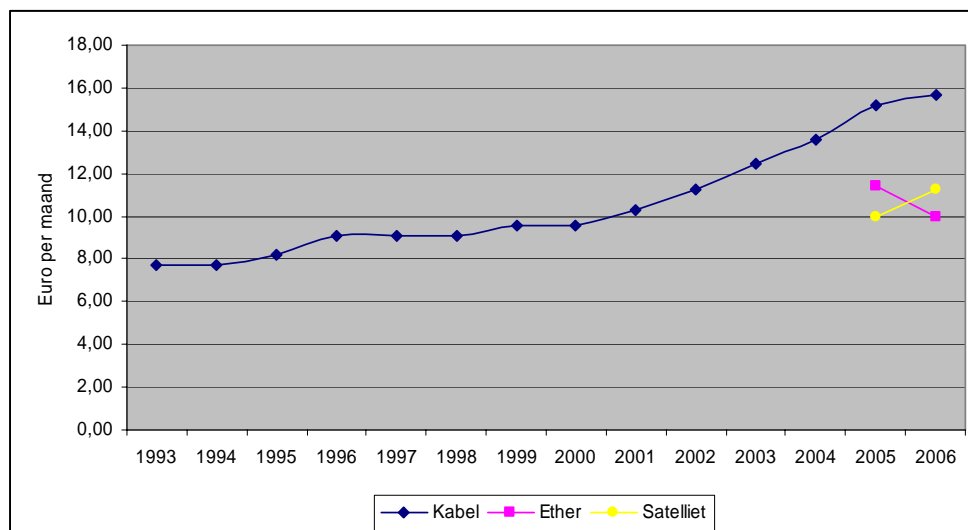
¹⁹ Draadloze televisie, aangeboden via bijvoorbeeld de digitale ether, heeft minder ruimte beschikbaar voor de distributie van kanalen en aanvullende diensten.

Deze nieuwe vormen van distributie (b.v. via Internet), de nieuwe vormen van inkomsten (en daarmee dus ook nieuwe vormen van toegang verkrijgen voor consumenten), en zeker ook de nieuwe machtverhoudingen in de keten zullen ook hun effect hebben op de manier waarop regelgevers en beleidsmakers omgaan met de betreffende sectoren en de aangeboden diensten. Doordat de concurrentieverhoudingen in de markt veranderen omdat de macht van bepaalde aanbieders kan gaan toenemen, bijvoorbeeld doordat toegang tot diensten alleen mogelijk is via een door de netwerkoperator aangeboden gateway (bijvoorbeeld de STB), is het mogelijk nodig bepalingen uit het verleden te herzien. Daarnaast kan in de toekomst de verspreiding van audiovisuele content via het open internet / WorldWide Web (in tegenstelling tot IPTV) aan belang winnen waardoor de dienstverlening het internationale domein in wordt getrokken en de mogelijkheden tot ingrijpen van nationale beleidsmakers en reguleerders afnemen.

3.6 Tarieven

De gemiddelde maandtarieven voor het basispakket radio en televisie via kabel (RTV) zijn de afgelopen jaren toegenomen (Figuur 6). Sinds 2001 is het maandtarief met circa 52% toegenomen (kabel). Het maandelijks tarief voor DTV via de ether is afgenomen in 2006, maar dit geldt alleen voor het abonnement KPN digitale TV via Digitenne waarbij gebruikers geen ander product van KPN afnemen. Voor gebruikers die ook een ander product bij KPN afnemen (zoals vaste of mobiele telefonie) is de abonnementsprijs twee euro gestegen (bij bundeling werd een korting op het maandtarief in rekening gebracht). Dit is een verhoging van 25%. Het maandtarief voor DTV via satelliet (STB en basispakket van CanalDigitaal) is in 2006 met 13% toegenomen.

Figuur 6 Gemiddelde tarieven basispakket RTV



Bron: 1993 t/m 2003, TNO (2002 en 2003); 2004 & 2005, OPTA (2006); 2006, TNO

Opmerking: voor DTV via ether en DTV via satelliet zijn geen data over de periode voor 2005 beschikbaar voor dit onderzoek. 2006 op basis van grootste aanbieders (deze aanbieders bedienen circa 94% van de markt)

3.7 **Standaardisatie en interoperabiliteit**

Door digitalisering van het aanbod in de markt voor omroepdiensten en de transitie naar DTV gaat de dienstverlening steeds meer gepaard met beperking van of op zijn minst controle over de toegang van derden tot de diensten door middel van bijvoorbeeld de STB en de smartcard met de daarbij behorende standaarden. De apparatuur bestaat uit technologieën die niet noodzakelijkerwijs gestandaardiseerd of interoperabel zijn. Daarnaast is de kijker afhankelijk van de aanbieder voor de mate waarin zelf gekozen kan worden voor apparatuur.

Voor analoge tv is er geen probleem met standaarden. RTV-signalen zijn te ontvangen op ieder willekeurig tv-toestel of ander geschikt apparaat (b.v. een PC met TV-kaart). Dit ligt anders voor DTV. Met het toenemende gebruik van DTV worden gebruikers geconfronteerd met o.a. smartcards en STB's van operators die potentieel beperkingen op kunnen leggen aan het gebruik van de apparatuur door consumenten en de keuze van de apparatuur. Daarnaast is er per toestel waarop iemand DTV-signalen wil ontvangen één tuner nodig. De consument is voor de beschikbaarheid van STB's met meerdere tuners afhankelijk van de exploitant (keurt de exploitant STB's met meerdere tuners goed of worden, zoals in het geval van UPC STB's met meerdere tuners aangeboden?). Dit beïnvloedt ook de mate waarin de consument zelf randapparatuur, zoals Personal Video Recorders (PVR's), kan gebruiken voor zijn DTV-pakket.

In de kabelsector hanteren de meeste exploitanten (waaronder Multikabel, Casema en Essent) een model waarbij de abonnees kunnen kiezen uit – door de exploitant geteste en goedgekeurde – apparatuur en deze zelf kunnen aanschaffen (de keuze is dus niet volledig vrij). De abonnees van UPC krijgen de apparatuur als onderdeel van hun abonnement en hebben daarin geen keuze. Dit laatste houdt in dat door gebrek aan een STB met meerdere tuners (deze worden door UPC niet geleverd) een PVR van derden niet kan worden gebruikt (of althans de functionaliteit is zeer beperkt) en de klant is aangewezen op het aanbod van een dergelijk apparaat door de kabelexploitant.

In Nederland is er binnen de kabelsector nauwelijks sprake van interactiviteit en daarmee speelt de discussie rondom de daarvoor benodigde software op de STB (middleware) voor de meeste exploitanten niet. UPC is de enige kabelexploitant die momenteel interactiviteit biedt door middel van het OpenTV-platform (de middleware van het moederbedrijf van UPC). Binnen Europa zijn er globaal twee soorten middleware in gebruik, het op open standaarden gebaseerde MHP (van de DVB-organisatie) en gesloten systemen op basis van proprietary standaarden zoals OpenTV. Een aantal van de grote DTV-aanbieders (met veel abonnees) maken gebruik van de gesloten systemen (Sky Digital in het Verenigd Koninkrijk maakt ook gebruik van OpenTV).²⁰ Bij een gesloten systeem is een aanbieder van diensten, die toegang wenst tot de STB, volledig afhankelijk van de netwerexploitant en het gebruikte platform (waarvan de specificaties niet vrij beschikbaar zijn).

Bij DTV via de satelliet en de ether wordt er geen interactiviteit aangeboden en is de discussie m.b.t. middleware niet relevant. IPTV biedt een hoge mate van interactiviteit, maar het netwerk en de opzet daarvan verschilt zo van DTV via kabel dat beide systemen niet te vergelijken zijn.

²⁰ TNO (2006). *Interoperability and standardisation in the Dutch digital TV market*. TNO-rapport 34085. in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken. TNO-Delft.

De distributie van DTV vindt plaats met behulp van de Digital Video Broadcasting (DVB) –standaard van het DVB-project consortium. Deze standaard voor digitale video distributie is een internationale open standaard die gebruikt wordt voor digitale televisie in Europa, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen DVB voor kabel (DVB-C), satelliet (DVB-S), ether (DVB-T) en mobiel (DVB-H). Deze open standaard wordt (in Europa) door alle aanbieders geaccepteerd en gebruikt. Voor IPTV is er een open standaard van het DVB-project beschikbaar (DVB-IPI), maar deze wordt in Nederland niet gebruikt. In Nederland wordt gebruik gemaakt van IP-Multicast.

Interoperabiliteit en standaardisatie worden nog belangrijker met de introductie van nieuwe technologieën en bijbehorende apparatuur, zoals HDTV. Hierbij wordt het gebruik en de keuze van de consument niet alleen beïnvloed door het aanbod van de kabelexploitant, maar ook door het gebruik van DRM-technologieën (HDMI in combinatie met HDCP).

Bij HDTV is er sprake van een aantal standaarden dat van belang is:

- De *High-definition television*-standaard wordt gedefinieerd op basis van resolutie van de beelden²¹, de manier waarop het beeld bij weergave op een toestel wordt opgebouwd²² en het aantal frames per seconde²³. De gehanteerde definitie in Europa verschilt van die in de VS²⁴ en enkele andere landen (de minimale resolutie in de VS is lager). Hoewel een koper van een HDTV aan het ‘*HD-ready*’-logo kan zien dat apparatuur geschikt is voor HD, betekent dit niet automatisch dat de HD-content ook met de hoogst mogelijke kwaliteit wordt ontvangen²⁵. Dit kan verwarring veroorzaken bij de consument;
- *Compressie* bepaalt de manier waarop de digitale datastroom (de beelden) wordt gecompriëerd om transport via het netwerk mogelijk te maken (beelden die niet gecompriëerd worden leveren een te grote datastroom op). Voor compressie bij o.a. DTV via de DVB, wordt de MPEG-standaard gebruikt. Bij oude HDTV-systemen wordt nog gebruik gemaakt van MPEG-2, maar in Europa zal de MPEG-4 Advanced Codec (AVC of H.264) worden toegepast²⁶;
- *High-Bandwidth Digital Content Protection* (HDCP) is een vorm van Digital Rights Management (DRM) die wordt toegepast om controle uit te oefenen over digitale audio en video waarbij gebruik wordt gemaakt van *DVI-* of *HDMI-aansluitingen*. HDCP is een standaard van Intel. Het probleem hierbij is dat video gemarkeerd kan worden waarna de beelden alleen op volle kwaliteit worden weergegeven door gebruik te maken van de (proprietary) standaard HDCP. Apparatuur die deze standaard niet ondersteunt zal de beelden alleen op een lager kwaliteit weergeven. Hierbij kan het gebeuren dat gebruikers betalen voor HD-beelden, maar mogelijk apparatuur hebben die geen HDCP ondersteunt en dus de beelden niet op de HD-kwaliteit kan ontvangen, afspelen of opnemen. het gebruik van deze technologie heeft dus ook een impact in andere sectoren, namelijk die van (consumenten)elektronica.

²¹ In Europa wordt de ITU standaard voor HDTV gebruikt: gedefinieerd als minimaal 1080 actieve beeldlijnen in een 16:9 beeldverhouding (breedbeeld). Ter vergelijking, reguliere analoge tv heeft 576 beeldlijnen.

²² Progressief of geïnterlineerd, de manier waarop de beeldlijnen worden weergegeven.

²³ De snelheid waarmee beelden op een apparaat worden weergegeven (in frames per seconde of Hz.).

²⁴ De standaard van de Advanced Television Systems Committee (ATSC) definieert voor HDTV minimaal 720 of meer actieve beeldlijnen.

²⁵ Het ‘*HD-Ready*’-logo is vastgelegd door de European Information & Communications Technology Industry Association (EICTA) en geeft de minimale eisen aan waaraan een apparaat moet voldoen. Dit logo kan betrekking hebben op verschillende beeldkwaliteiten (720p of 1080i).

²⁶ MPEG-4 AVC biedt een gestandaardiseerd raamwerk voor codering en compressie, maar binnen het raamwerk zijn variaties mogelijk.

Het Nederlandse beleid op het gebied van interoperabiliteit sluit aan op het Europese beleid, waarbij het belang van interoperabiliteit wordt erkend, maar waarbij door het Ministerie van Economische Zaken gekozen is geen directe maatregelen te nemen in de vorm van bijvoorbeeld verplichte standaarden. In plaats daarvan wordt interoperabiliteit en standaardisatie (voor DTV) gestimuleerd en aangemoedigd door overleg te stimuleren en consumenten in de markt van informatie te voorzien en te 'empoweren'.²⁷

3.8 Conclusie

Het aanbod van RTV heeft zich op meerdere manieren ontwikkeld. Het aanbod zelf is uitgebreid – t.a.v. het aantal kanalen maar ook t.a.v. het type diensten (b.v. VoD) -, de manier waarop het aanbod wordt verspreid heeft zich ontwikkeld – van ontvangst via de analoge ether m.b.v. de 'hark' op het dak naar ontvangst via diverse infrastructuren - en de kwaliteit waarin de verspreiding plaatsvindt – van analoog naar HDTV.

Deze ontwikkelingen suggereren toegenomen keuze en concurrentie op de markt, maar de werkelijkheid blijkt nog anders. Uit voorgaande paragrafen blijkt dat de meeste huishoudens nog steeds via de kabel RTV-diensten ontvangen en dat ook bij DTV kabel zich heeft ontwikkeld tot de belangrijkste infrastructuur voor verspreiding van audiovisuele content. Daarnaast is de verwachting dat deze situatie in de nabije toekomst niet zal veranderen. Een factor die hierbij meespeelt, is dat DTV in de regel gebruikt wordt voor ontvangst op één toestel, het primaire toestel (voor meerdere toestellen is extra apparatuur nodig, moet meer worden betaald en is de benodigde apparatuur niet altijd beschikbaar) en dat de ontvangst van analoge tv voor huishoudens nog steeds van groot belang is voor het ontvangen van RTV op extra toestellen.

Nieuwe ontwikkelingen als DTV en HDTV werpen ook nieuwe vragen op rondom toegankelijkheid voor dienstverleners (bijvoorbeeld van de STB), interoperabiliteit (bijvoorbeeld van randapparatuur), keuzevrijheid van consumenten, transparantie in de markt en de ontwikkeling van tarieven.

Dit alles leidt tot de vraag wat er gedaan kan worden om marktwerking te garanderen, innovatie te bevorderen en consumenten te beschermen. De overheid heeft hier via diverse beleidsinstrumenten en uitvoerende instanties een aantal gereedschappen en instrumenten ter beschikking die daarvoor mogelijk kunnen worden ingezet. Hoofdstuk 4 gaat in op de (juridische) mogelijkheden en onmogelijkheden van deze instrumenten.

²⁷ Bijvoorbeeld in de vorm van programma's als 'Een slimme consument in een snelle markt' en 'Actieprogramma maatschappelijke sectoren en ICT'.

4 Beleidsinstrumenten en juridische basis

4.1 Inleiding

Het onderzoek richt zich op de markt van omroep(transmissie-)diensten in Nederland. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de juridische instrumenten die voor toezichthouder OPTA beschikbaar zijn, beschikbaar komen of nader overwogen kunnen worden. Daarbij is gekozen voor een korte tot middellangetermijn horizon. In lijn met de opdrachtomschrijving wordt niet alleen gekeken naar instrumenten binnen het takenpakket van OPTA, maar ook daarbuiten.

4.2 Markttoezicht

Omroeptransmissiemarkt

Binnen de bestaande telecomunicatieregulering is door OPTA reeds een analyse gemaakt van de omroeptransmissiemarkt. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de wholesalemarkt en de retailmarkt. In de wholesalemarkt zijn remedies opgelegd die gericht zijn op toegang van programma-aanbieders tot kabeltelevisienetwerken voor de verspreiding van programma's (analoog of digitaal). Voor de belangrijkste kabelexploitanten geldt dat deze toegang dient te worden verleend op non-discriminatoire, transparante voorwaarden en tegen een kostengeoriënteerde prijs.

Op de retailmarkt zijn transparantievoorwaarden en ontbundelingsverplichtingen van toepassing, maar is er geen tariefsregulering. Op vrijwillige basis zegden de grotere kabelexploitanten toe hun tarieven in 2006 met niet meer dan het inflatiepercentage te zullen verhogen. Deze toezegging is niet gedaan voor 2007. In 2007 vindt een nieuwe marktanalyse plaats en worden door OPTA nieuwe besluiten genomen. Dan zal opnieuw aan de orde zijn of retailregulering van de prijs voor de omroeptransmissiedienst, die eerder op verzet van de Europese Commissie stuitte, wenselijk en haalbaar is.

Verspreiding programmapakketten

De toegang van programma-aanbieders strekt zich ook uit tot toegang tot transmissiecapaciteit voor het aanbieden van programmapakketten. Verzoeken dienen evenwel redelijk te zijn. In welke gevallen van redelijke verzoeken sprake is, is door OPTA uiteengezet in de betreffende besluiten (in het marktbesluit UPC-besluit betreft het de randnummers 372 en volgende; in de andere marktbesluiten over de omroeptransmissiemarkt zijn identieke paragrafen opgenomen). Aspecten die bij de weging van een verzoek aan de orde zijn, betreffen onder meer de vraag of verzoekende partijen zelf over infrastructuur beschikken en de vraag of er mogelijk een onredelijk beslag op de beschikbare capaciteit wordt gelegd. In het besluit²⁸ van de NMa inzake de overname van Essent Kabelcom door Warburg Pincus / Cinven is de interpretatie van NMa ten aanzien van dit laatste aspect in paragraaf 33 nader verduidelijkt:

²⁸ Besluit NMa dd. 8 december 2006, nr. 5796 / 102).

‘...Bovendien is niet op voorhand duidelijk dat een voorkomend verzoek om toegang van Casema/Multikabel aan Kabelcom of vice versa als redelijk zal worden beschouwd. Dit met name in het licht van de door OPTA genoemde overwegingen dat een toegangsverzoek geen onredelijk beslag op de beschikbare capaciteit mag leggen en dat, in het verlengde hiervan, een verzoek om capaciteit voor parallelle doorgifte van omroepsignalen die reeds door de kabelexploitant in kwestie gedistribueerd worden, vanwege het inherent inefficiënte netwerkgebruik minder snel als redelijk worden beschouwd...’.

Wanneer parallelle doorgifte minder snel als redelijk moet worden beschouwd lijkt te moeten worden aangenomen dat het aanbieden van een alternatief (analoog) basispakket via een verzoek om transmissiecapaciteit weinig kans maakt.

Voorwaardelijke toegang, elektronische programmagidsen en applicatieprogramma-interfaces

Het Europese richtlijnenkader voor de communicatiesector kent drie terreinen waarop eveneens (markt)toezicht kan worden uitgeoefend. Het betreft:

- a) voorwaardelijke toegang,
- b) elektronische programmagidsen (EPG's) en
- c) applicatieprogramma-interfaces (API's).

Geen van deze drie zijn voor zover bekend in Nederland onderwerp geweest van nader onderzoek. Het is niet anders in de meeste lidstaten van de Europese Unie. Uitzondering vormt het Verenigd Koninkrijk waar zich reeds geschillen over de toegang tot EPG's hebben voorgedaan en er door de toezichthouder onder meer een 'Code of practice on electronic programmes' is vastgesteld²⁹. Aan Sky Subscriber Services Limited ("Sky") zijn verplichtingen opgelegd met betrekking tot de toegang tot voorwaardelijke toegang en de elektronische programmagids. In de Telecommunicatiewet (artikel 8.5 ev.) is voorzien dat bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) nadere regels kunnen worden gesteld ten aanzien van de genoemde onderwerpen. Van deze bevoegdheid is tot op heden alleen gebruik gemaakt voor wat betreft voorwaardelijke toegang.³⁰ Voorts kan nog worden opgemerkt dat in meer algemene zin de gedachte van open toegang tot netwerken omarmd is in de Tweede Kamer, die over dit onderwerp twee moties heeft aangenomen waarvan de strekking door het Kabinet is onderschreven.³¹ Voorts kan nog worden gewezen dat in deze interoperabiliteitsaspecten aan de orde kunnen zijn die vallen binnen de reikwijdte van artikel 6.1 Tw.

Mededingingswet

Ongeacht de afspraken die tussen NMa en OPTA zijn gemaakt in het zogenaamde samenwerkingsprotocol,³² is de Mededingingswet onverkort van toepassing op omroepdiensten. De NMa onderzoekt concentraties in de markt van omroepdiensten (zoals recentelijk de overname van Essent Kabelcom).³³ Verder is in het recente verleden door de NMa onderzoek gedaan naar de vraag of de tarieven van de kabelexploitanten UPC en Casema voor de analoge standaardpakketten excessief zijn.³⁴ In dit laatste onderzoek concludeerde NMa dat er geen sprake was van misbruik van een economische machtspositie. Aangezien voor omroep(transmissie)diensten en

²⁹ <http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/codes/EPGcode/241557>

³⁰ *Stb.* 2004, 204

³¹ *Kamerstukken II*, 2006/07, 3800 XIII, nrs. 18, 19 en 23.

³² *Stcrt.* 2004, 121 dd. 29/6/2004, p. 21.; *Stcrt.* 2005, 136 dd. 18/7/2005, p. 24

³³ Besluit NMa dd. 8 december 2006, nr. 5796 / 102).

³⁴ Besluiten NMa dd. 27 september 2005, nrs 3528/199 (UPC) en 3588/201 (Casema).

programmadiensten voorzien is in sectorspecifieke regulering, wordt hier de mogelijke (complementaire) betekenis van het mededingingsrecht voor de omroepmarkt niet verder uitgediept.

4.3 Programmadiensten

De oorspronkelijke regeling in de Mediawet met betrekking tot tarieven voor het basispakket door de minister van OCW (artikel 82j Mw) is vervangen door een nieuw stelsel waarbij OPTA verplichtingen kan opleggen aan aanbieders van programmadiensten die beschikken over aanmerkelijke marktmacht (AMM). De betreffende bepalingen (artikelen 6a.21 en 6a.22 Tw) zijn op 1 februari 2007 in werking getreden.

Op grond van het nieuwe artikel 6a.21 Tw dient OPTA in overeenstemming met de beginselen van het algemene Europese mededingingsrecht relevante markten voor het aanbieden van programmadiensten te bepalen die niet daadwerkelijk concurrerend zijn en/of waar sprake is van ondernemingen met aanmerkelijke marktmacht. OPTA dient passende maatregelen op te leggen. Verplichtingen kunnen worden opgelegd met betrekking tot non-discriminatie, ontbundeling van het aanbod en ten aanzien van de prijs voor eindgebruikers. Het artikel biedt als zodanig geen basis voor wholesale-regulering, maar artikel 6a.22 Tw geeft de bevoegdheid om bij AMvB andere verplichtingen op te leggen dan die op basis van artikel 6a.21 Tw.

De nieuwe regeling werpt de nodige vragen op die tijdig dienen te worden geadresseerd, zoals:

- a. De regels richten zich op aanbieders van programmadiensten. Volgens de definitie in de wet is een programmadienst een dienst die geheel of hoofdzakelijk bestaat uit het aanbieden van programma's aan het algemene publiek of een deel daarvan. Het kan dus niet alleen gaan om pakketten die door een kabelexploitant (formeel de aanbieder van een 'omroepnetwerk') worden aangeboden maar ook om andere combinaties van programma's (dat het artikel zich eveneens uitstrekt tot individuele programma's moet niet bij voorbaat worden uitgesloten). Een en ander volgt niet expliciet uit de tekst van het artikel of te toelichting en vraagt derhalve om verduidelijking.
- b. Gezien de totstandkomingsgeschiedenis lijkt het artikel geschreven vanuit de gedachte dat de kabelexploitant in de regel de aanbieder is van programmadiensten. Er is evenwel discussie mogelijk over de vraag of in voorkomende gevallen niet de partij van wie het programma afkomstig is (de 'programma-aanbieder') als aanbieder van de programmadienst moet worden beschouwd. Er zijn namelijk twee situaties denkbaar:
 1. De kabelexploitant 'koopt' programma's in en biedt die bij de abonnees aan als zelfstandig programma of als onderdeel van een pakket. In dit geval mag aangenomen worden dat de kabelexploitant ook de aanbieder van de programmadienst is. Dit is op het moment de meest voorkomende situatie.
 2. De programma-aanbieder (Talpa, RTL, SBS, Publieke Omroep etc.) onderhandelt met de kabelexploitant over toegang tot transmissiecapaciteit en gebruikt deze vervolgens om zijn programma('s) als programmadienst bij de eindgebruiker aan te bieden. De kabelexploitant is slechts het

doorgeefluik en heeft geen zelfstandige positie in de relatie tussen de aanbieder van de programmadienst en de eindgebruiker. De programma-aanbieder is dan de aanbieder van de programmadienst als bedoeld in artikel 6a.21 Tw.

Een tussenvariant is die waarbij een programma-aanbieder zelfstandig toegang zoekt, maar weer wel in een bepaald pakket wil worden opgenomen dat door de kabelexploitant (of een ander) wordt aangeboden. Er is dan enerzijds sprake van een directe relatie tussen aanbieder en eindgebruiker, maar ook van een bijzondere relatie tussen programma-aanbieder, pakketaanbieder en eindgebruiker.

- c. Verder is de vraag aan de orde of binnen de (gewijzigde) regulering ruimte zou kunnen zijn voor enige vorm van wholesale verplichting (enigermate vergelijkbaar met de het fenomeen Wholesale Line Rental). Op grond van een dergelijke verplichting zouden derden via het omroepnetwerk naast of in plaats van de kabelexploitant het (analoge) must carry/basispakket³⁵ of zelfs het standaardpakket³⁶ kunnen leveren (zie de volgende paragraaf over must carry/basispakket). Door de introductie van een dergelijke wholesale-variant zou het parallel uitzenden van programma's kunnen worden voorkomen. Artikel 6a.21 Tw laat geen wholesale-regulering toe, maar in beginsel biedt artikel 6a.22 Tw de mogelijkheid tot het introduceren van aanvullende verplichtingen. Een tweede optie is die waarbij een derde partij eigen overeenkomsten heeft gesloten met de programma-aanbieders die onder de must carry/basispakketverplichting vallen vervolgens hiervoor transmissiecapaciteit claimt. Bij beide opties kan een identiek pakket worden uitgezonden. Doorgifte van één pakket voorkomt parallelle verspreiding. Eindgebruikers kunnen het pakket tegen prijs x afnemen bij de kabelexploitant en tegen prijs y bij een derde partij. Het eventuele verschil tussen prijs x en prijs y bestaat bijvoorbeeld uit het feit dat de aanbieder met prijs y andere gebundelde diensten aanbiedt. De mate waarin een Wholesale model mogelijk is wordt mede bepaald door de vraag of inderdaad met programma-aanbieders tot een overeenkomst kan worden gekomen (met name voor wat betreft de regeling van relevante rechten).

De vraag is of een alternatief aanbod van een must carry/basispakket mogelijk strijdig is met de verplichting die de Mediawet oplegt aan aanbieders van omroepnetwerken om te voldoen aan de must carry/basispakketverplichting. Een ander zou dus niet in plaats van de kabelexploitant kunnen treden. Mocht dit een probleem zijn dan zal de minister van Economische Zaken met de verantwoordelijke bewindspersoon van OCW bezien of een wijziging van de Mediawet nodig is, zo is gesteld in een brief aan de Tweede Kamer³⁷. Uit deze opmerking volgt dat de minister de mogelijkheid van een andere aanbieder voor het must carry/basispakket als zodanig niet uitsluit of wenst uit te sluiten. Voor de toepassing van het nieuwe regime is het wenselijk dat duidelijkheid bestaat over de grenzen van de daartoe benodigde bestaande bevoegdheden, dan wel dienen

³⁵ Met must carry/basispakket wordt hier bedoeld op pakket als geregeld in artikel 82i Mediawet, dat bestaat uit een 'harde' must-carry verplichting (de verplichte doorgifte van met name de publieke omroepprogramma's) en de regeling van het basispakket (de 15 televisie- en 25 radioprogramma's waarvan de verplicht door te geven programma's deel uit maken en waarover een programmaraad adviseert). Zie volgende paragraaf.

³⁶ Het standaardpakket is in deze context het pakket dat de kabelexploitant 'standaard' aan alle abonnees aanbiedt. Dit omvat in de regel het basispakket aangevuld met nog enige kanalen. In toenemende mate wordt dit pakket zowel analoog als digitaal aangeboden.

³⁷ Kamerstukken II, 2006/07, 30800 XIII, nr 29

bevoegdheden in lijn te worden gebracht met hetgeen wenselijk wordt geacht. De noodzaak daartoe is in het bijzonder van belang om een afdoende samenhang binnen het beschikbare reguleringskader te kunnen waarborgen. Over de vraag of derden het must Carry/basispakket kunnen aanbieden, dient geen onduidelijkheid te bestaan.

4.4 Must carry / basispakketregulering

De Mediawet regelt in artikel 82i de verplichting voor aanbieders van omroepnetwerken om bepaalde programma's via de kabel te verspreiden. Het gaat enerzijds om een aantal nader omschreven publieke omroepprogramma's en anderzijds om een pakket dat bestaat uit 15 televisie en 25 radioprogramma's waarvan de publieke omroepprogramma's weer deel uit maken. Over de samenstelling van het basispakket wordt een advies uitgebracht door een programmaraad. De kabelexploitant kan alleen in het geval van zwaarwegende redenen afwijken van het advies. Naast deze nationale regulering (vervat in de artikelen 82h t/m 82o van de Mediawet), kent het nieuwe Europese kader in de vorm van artikel 31 van de Universele Dienst richtlijn³⁸ (UD) de mogelijkheid om onder nadere voorwaarden must carry verplichtingen op te leggen. De Europese Commissie heeft recent opnieuw aangegeven dat must carry verplichtingen inderdaad moeten voldoen aan de criteria die in artikel 31 UD worden genoemd en in het bijzonder aan de voorwaarde met betrekking tot:

- a) duidelijk omschreven doelstellingen van algemeen belang
- b) evenredig en transparant
- c) periodieke toetsing.

Volgens mededeling van de Europese Commissie zijn - naar aanleiding van klachten - inmiddels inbreukprocedures gestart tegen Nederland, België en Finland omdat niet aan de voorwaarden wordt voldaan. In een recent memo van de Europese Commissie wordt gesteld³⁹:

"In all these cases, the Commission concluded that general interest objectives are not clearly defined or are even missing from the legislation of the Member States in question. The lack of clearly defined general interest objectives and an apparent lack of sufficiently precise, clear and foreseeable criteria for their eventual attainment make the rationale for "must carry" regimes opaque for stakeholders. Network operators are consequently uncertain about their obligations, and broadcasters are uncertain about their rights under these regimes. Moreover, the legislation in these Member States does not provide for a limit on the number of "must-carry" channels which may be imposed. This adds a proportionality problem to that of inconsistency. Furthermore, in all the above cases, the requirement for periodic review of the must-carry regime is not met.

In view of emerging competition between different delivery platforms for broadcasting content, making "must-carry" rules proportional to the need that they are intended to meet would also ensure that end-users have more freedom of choice among channels, since network operators would base their choice on channels on end-user demands and not because of "must-carry" rules."

Aan de Nederlandse overheid is gevraagd om nadere toelichting. Deze zou inmiddels moeten zijn gegeven, maar daarover is verder geen mededeling gedaan. Het moet niet

³⁸ Richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Universeledienstrichtlijn) PB L 108/55 (24.04.2002)

³⁹ MEMO/06/271 dd. 7 juli 2006

worden uitgesloten dat de Europese Commissie niet instemt met de huidige brede must carry verplichting.

Inmiddels is door de overheid aangegeven dat het bestaande stelsel van must carry zal worden herzien.⁴⁰ Het gaat dan om de samenstelling van het basispakket. Het is de bedoeling om het bestaande systeem van programmaraden te vervangen door een stelsel waarbij op basis van publieksonderzoek de voorkeuren van de abonnees worden onderzocht (eventueel inclusief digitale pakketten). Deze worden vervolgens getoetst aan een representatief klantenpanel voor een kwalitatieve toets, waarna uiteindelijk de exploitant de keuze maakt. Deze keuze wordt door het Commissariaat voor de Media goedgekeurd, dat ook toezicht houdt.

4.5 Consumentenrechten

De mondigheid van de gebruiker/consument is een belangrijke factor bij en conditie voor marktwerking. Vaak wordt de term ‘consumentenbescherming’ gebruikt. Hierin reflecteert zich een wat beperkt gezichtspunt, namelijk dat de consument bescherming nodig heeft tegen (ongewenst gedrag van) marktpartijen. Het is beter om een meer neutrale terminologie te hanteren zoals ‘consumentenrechten’, waarin ook ‘consumer empowerment’, mondigheid, wordt meegenomen. ‘Consumer empowerment’ brengt de consument op een gelijke positie met de aanbieders van diensten waardoor een ‘level playing field’ ontstaat. Klassieke vormen van consumentenbescherming kunnen hiervan deel uitmaken (zoals regels over transparantie), maar het kan ook gaan om het verstrekken van het juiste gereedschap aan consumenten om zelf aan de slag te gaan.

Hoofdstuk 7 Telecommunicatiewet

Specifieke regulering met betrekking tot de positie van consumenten kan in voorkomende gevallen een aanvulling of zelfs een substituut zijn van (meer ingrijpende) marktregulering. In dit verband gaat bijzondere aandacht uit naar hoofdstuk 7 Telecommunicatiewet. Door de recente aanpassing van de wet zijn belangrijke delen van hoofdstuk 7 Tw niet alleen van toepassing op het transport van omroepdiensten maar ook op de programmadiensten zelf. Dit betekent dat regels gesteld kunnen worden met betrekking tot informatieverplichtingen (7.1 Tw) en de beëindiging van de overeenkomst (7.2 Tw). Maar in het bijzonder artikel 7.8 Tw is relevant. Dit artikel biedt de bevoegdheid om in aanvulling op wat reeds mogelijk is op grond van de overige bepalingen van hoofdstuk 7 Tw, regels te stellen bij AMvB inzake consumentenbescherming. Deze regels kunnen worden gesteld aan aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken en –diensten, maar sinds kort dus ook aan aanbieders van omroepdiensten. Artikel 7.8 Tw noemt drie onderwerpen die gereguleerd kunnen worden (tariefsinformatie, maximale tarieven per oproep en opschorting dienstverlening), maar dit is geen limitatieve opsomming. Het flexibele karakter van de bepaling wordt verder onderstreept door het tweede lid op grond waarvan er differentiatie naar categorie van netwerk of dienst mogelijk is. Ook kunnen taken worden opgedragen en bevoegdheden worden verleend aan OPTA. Er is wel geopperd om artikel 7.8 Tw in te zetten voor het wegnemen van problemen met de bereikbaarheid van helpdesks.

⁴⁰ *Kamerstukken II, 2006-07, 30800 VIII, nr 13.*

Een slimme consument in een snelle markt

In 2005 is door het ministerie van Economische zaken het actieplan “Een slimme consument in een snelle markt” gelanceerd. Dit plan bevat diverse elementen die ook voor de aan het onderzoek ten grondslag liggende vraagstelling relevant zijn. Recent is aangegeven wat de stand van zaken is met betrekking tot de implementatie van de actiepunten. Het betreffende overzicht is als bijlage opgenomen. Enige relevante aspecten:

- a. er ligt een wetsvoorstel waarin de beperking van de contractduur voor openbare telecommunicatiediensten en programmadiensten is opgenomen (*Kamerstukken II*, 2005/06, 30.661);
- b. transparantieregels voor RTV signalen worden mogelijk ingevoerd op grond van 7.1 Tw.

Hoofdstuk 12 Telecommunicatiewet / geschilbeslechting

Artikel 12.1 Tw schrijft onafhankelijke/laagdrempelige geschilbeslechting voor met betrekking tot openbare telecommunicatienetwerken / diensten. Inmiddels geldt deze verplichting ook voor programmadiensten.

Consumentenautoriteit, oneerlijke handelspraktijken

De consumentenautoriteit bevordert eerlijke handel tussen bedrijven en consumenten, met als uitgangspunt de economische belangen van consumenten. Aldus wordt de consumentenautoriteit geacht te fungeren als een algemene toezichthouder op het gebied van consumentenrechten. De consumentenautoriteit onderneemt activiteiten die tevens relevant zijn voor de markt van omroepdiensten. De betekenis van de autoriteit (maar ook de individuele positie van consumenten) zal nog verder toenemen wanneer het wetsvoorstel inzake oneerlijke handelspraktijken wordt aangenomen en in werking treedt.⁴¹ Diverse vormen van misleiding en agressieve handelspraktijken worden in het wetsvoorstel aan banden gelegd. Voor wat betreft de omroepmarkt zijn de rol van de consumentenautoriteit en de relatie met agressie verkoopmethode in de Tweede Kamer aan de orde geweest bij toen gesproken werd over agressieve colportage van UPC en/of KPN bij het ongevraagd afleveren van decoders.⁴²

4.6 Flexibilisering van regulering

De Telecommunicatiewet bevat sowieso een tweetal generieke instrumenten die er toe kunnen bijdragen dat de regulering en/of het toezicht meer tailor-made is. In de eerste plaats biedt artikel 18.12 Tw de bevoegdheid om bij AMvB nader te reguleren indien in de wet geregelde onderwerpen in het belang van een goede uitvoering van de wet nadere regeling behoeven. In de tweede plaats voorziet het tweede lid van het artikel er in dat bij dergelijke regels taken kunnen worden opgedragen en bevoegdheden worden verleend aan OPTA (zoals aangegeven kent artikel 7.8 een vergelijkbare regeling). Van beide mogelijkheden is tot op heden geen of slechts zeer spaarzaam gebruik gemaakt.

⁴¹ Kamerstukken II, 2006/07, 30928. Het wetsvoorstel strekt ter implementatie van de Europese richtlijn inzake oneerlijke handelspraktijken (Richtlijn 2005/29/EG dd. 11 mei 2005).

⁴² *Handelingen II*, 2006/07, TK 105, p. 6420-6423; *Aanhangsel II*, 2006/07, nr. 190

4.7 **Television Without Frontiers / Audio Visual Media Services**

De huidige mediawet en de regels voor reclame die voortvloeien uit de Europese Richtlijn Televisie zonder Grenzen zijn nog niet toegesneden op het convergerende digitale mediadomein. Er bestaat vooral onduidelijkheid over welke nieuwe digitale diensten wel en niet onder de Televisierichtlijn zouden (moeten) vallen.

Het Europese parlement heeft de gewijzigde richtlijn 'Television Without Frontiers', nu 'Audio Visual Media Services'-richtlijn (AVMS-richtlijn), goedgekeurd. Het parlement heeft hierbij een groot aantal wijzigingen aangebracht in het oorspronkelijke wijzigingsvoorstel van de Europese Commissie. In de AVMS-richtlijn worden audiovisuele mediadiensten gedefinieerd als audiovisuele massamedia die onder redactionele verantwoordelijkheid tot stand komen. Dit houdt in dat ook audiovisuele mediadiensten zoals IPTV via DSL komen te vallen onder de richtlijn. Diensten als YouTube, zoekmachines en private websites (bijvoorbeeld blogs) komen niet onder de nieuwe regels te vallen en ook online gokken en gaming vallen niet onder de richtlijn.⁴³ Daarnaast komen zowel lineaire⁴⁴ als non-lineaire uitzendingen onder de richtlijn te vallen. Lineaire diensten zullen strikter worden gereguleerd dan non-lineaire diensten. Het gaat hierbij niet enkel om de inhoud van de regulering ('de plichten') maar mogelijk ook om de vorm van regulering, bijvoorbeeld zelfregulering en co-regulering. Een van de lastige aspecten bij het vaststellen van de richtlijn (en bij nationale implementatie) is de impact van de richtlijn op de concurrentieverhoudingen tussen aanbieders van 'klassieke' TV-diensten en aanbieders van nieuwe diensten die met TV vergelijkbaar zijn.

4.8 **Conclusie**

Er is met betrekking tot omroepdiensten een breed palet aan juridische instrumenten beschikbaar. Tot op heden is voornamelijk van een tweetal instrumenten gebruik gemaakt, namelijk de regulering van de omroeptransmissiemarkt op grond van de Telecommunicatiewet en de regeling van must carry/basispakket uit hoofde van de Mediawet. Deze instrumenten zijn inmiddels aangevuld met bevoegdheden ten aanzien van de programmadiensten en op het terrein van de consumentenrechten. Bij de programmadiensten gaat het om een nieuwe bevoegdheid die aan OPTA is toegekend om aan partijen met aanmerkelijke marktmacht beperkingen op te leggen. Consumentenbescherming is te herleiden tot specifieke regulering in hoofdstuk 7 Tw en hoofdstuk 12 Tw, de Mediawet en tot de oprichting van de consumentenautoriteit/implementatie van de Europese richtlijn inzake oneerlijke handelspraktijken. Al met al betekent dit een grote groep van betrokken partijen en een veelheid aan beschikbare instrumenten:

⁴³ zie <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0559+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>.

⁴⁴ Voorbeelden die door het parlement genoemd worden zijn analoge en digitale tv, live streaming, webcasting en near-video-on-demand.

Tabel 7 Actoren en beleidsinstrumenten omroep

Actor	Instrument
Minister van Economische Zaken	Telecommunicatiewet (nadere reguleringsbevoegdheid markttoezicht programmadiensten, voorwaardelijke toegang, elektronische programmagidsen, applicatie protocol interface; consumentenbescherming ex artikel 7.8 Tw)
OPTA	Telecommunicatiewet (markttoezicht openbare telecommunicatienetwerken/ diensten/programmadiensten); Consumentenregulering ex hst 7 Tw
NMa	Mededingingswet (markttoezicht); afstemming OPTA
Ministerie van OCW	Mediawet (samenstelling Must Carry/Basispakket, aanbieder kabelexploitant/Must Carry/Basispakket)
Commissariaat voor de Media	Mediawet (toezicht Must Carry/Basispakket, besluiten programmaraden); Afstemming OPTA
Programmaraad	Samenstelling Must Carry/basispakket
Geschillencommissie	Telecommunicatiewet (openbare telecommunicatienetwerken/ diensten/programmadiensten)
Consumentenautoriteit	Wet handhaving consumentenbescherming Generiek toezicht consumentenregulering (collectieve geschillen, grensoverschrijdende inbreuken, vraagbaak consumenten)
Burgerlijk wetboek	Burgerlijk wetboek inzake oneerlijke handelspraktijken (voor en na implementatie richtlijn oneerlijke handelspraktijken)

Bron: IVIR

Het overzicht en de voorgaande bespreking geven aan dat er naast de klassiek Aanmerkelijke Marktmacht (AMM) benadering van omroeptransmissiemarkten diverse juridische instrumenten zijn waarvoor het niet van belang is dat zich een AMM-situatie voordoet, dan wel dat het gaat om een AMM die niet valt binnen het Europese richtlijnenkader (en derhalve niet in Brussel dient te worden voorgelegd ter toetsing). Deze juridische instrumenten kunnen in beginsel snel worden ingezet en in voorkomende gevallen een substituut of een complement zijn voor regulering op basis van het AMM-traject uit het richtlijnenkader. Het is daarom van belang dat er afdoende zicht is op de onderlinge samenhang/proportionaliteit tussen beschikbare juridische instrumenten en dat er dusdanige keuzes worden gemaakt dat met het minst verstrekkende pakket aan maatregelen het beoogde resultaat wordt nagestreefd of bereikt. Dit vergt coördinatie en afstemming tussen de verschillende actoren.

Er is gesignaleerd dat in meerdere gevallen nadere regulering is voor geschreven (om tot toezicht/handhaving te kunnen overgaan). Deze ontbreekt evenwel in een aantal gevallen (o.a. elektronische programmagidsen, applicatie protocol-interfaces, programmadiensten). Maar het kan ook zo zijn dat wenselijke oplossingen een andere inrichting bij AMvB vergen (bijvoorbeeld om gebruik te maken van de bevoegdheden op grond van artikel 7.8 6a.22 of 18.12 Tw).

Ook is geconstateerd dat aanpassingen in de regelgeving nieuwe vragen oproepen. Door de minister van Economische Zaken wordt in tenminste één geval de mogelijke noodzaak tot wetsaanpassing onderkend.

Voor een samenhangende benadering van de omroepmarkt om concurrentie te bevorderen en/of consumentenrechten zeker te stellen, is nadere afstemming tussen de diverse beschikbare instrumenten nodig en behoren aangegeven lacunes (zowel ten aanzien van de interpretatie van bestaande instrumenten als voor wat betreft

ontbrekende elementen) te worden ingevuld. Hierop wordt nader ingegaan in het volgende hoofdstuk.

5 Analyse

5.1 Inleiding

In het eerste deel van dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies uit hoofdstuk drie samengevat (marktontwikkelingen). Omdat het een verkennende studie betreft zijn de conclusies deels vertaald in aanbevelingen en deels in onderzoeksvragen (verdiepingsvragen). Er zijn onderzoeksvragen geformuleerd over marktvoorspellingen, de samenhang tussen analoge en digitale TV, de mate waarin TV via Internet en andere platformen zich ontwikkelen tot substituut of complement voor TV via de kabel, de beperkte concurrentie op de kabel, overstapkosten voor consumenten en interoperabiliteit van diensten.

In het tweede deel van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de instrumentenmix die wordt ingezet door OPTA en andere Nederlandse toezichhouders en beleidsmakers. Waar mogelijk, wordt aangegeven waarom een bepaald beleidsinstrument relatief belangrijk is, gegeven de effectiviteit van andere beleidsinstrumenten en de beperkte concurrentie in de markten voor TV-distributie. De beleidsinstrumenten en hun wettelijke basis zijn behandeld in hoofdstuk vier. De conclusies zijn vertaald in aanbevelingen en onderzoeksvragen (verdiepingsvragen). Om de onderzoeksvragen zo scherp als mogelijk te formuleren, zijn de beleidsinstrumenten ingedeeld in drie categorieën:

1. Beleidsinstrumenten die momenteel worden ingezet (met vragen over vooral de effectiviteit),
2. Beleidsinstrumenten die nog niet worden ingezet, maar waarvoor de wettelijke basis sinds enkele jaren aanwezig is (met vragen over de verduidelijking en implementatie van wettelijke kaders),
3. Beleidsinstrumenten die zouden kunnen worden ingezet, op basis van de recente aanpassingen in de Telecommunicatiewet, met name artikel 6a.21 en 6a.22 (met vragen over de wettelijke basis en de toegevoegde waarde van deze beleidsinstrumenten, in relatie tot de overige beleidsinstrumenten).

5.2 Marktontwikkelingen

Zoals in hoofdstuk één benadrukt, hanteert deze verkenning een horizon van drie jaar. In deze periode worden on-demanddiensten, digitale videorecorders en personalised TV belangrijker, maar blijven de aanbieders van kanalen, pakketten en dienstenplatformen belangrijk. De beleidsproblemen blijven urgent. Bij de distributie van TV-signalen is de mate van concurrentie beperkt. Kabelexploitanten zijn dominant en integreren (in de meeste gevallen) het samenstellen van pakketten, het exploiteren van het dienstenplatform (inclusief billing) en de distributie/transmissie. Negatieve gevolgen zijn denkbaar. Zoals in hoofdstuk drie vermeld, zijn de gemiddelde maandelijkse tarieven voor RTV via de kabel tussen 2001 en 2007 verhoogd met circa 9% per jaar. Mogelijke gevolgen voor de relatie tussen kabelexploitanten en programma-aanbieders zijn lastiger samen te vatten.

In relatie tot concurrentie en dominantie dient allereerst te worden gewezen op het marktaandeel van kabelexploitanten: 88% van de TV-huishoudens. Het aantal abonnees van CanalDigitaal groeit nog steeds (inmiddels rond de 10% van de TV-huishoudens) en het aantal abonnees van KPN/Digitenne groeit eveneens (na drie jaar is het marktaandeel gestegen tot 3,7% van de TV-huishoudens). Voor IPTV via DSL geldt dat het aantal abonnees van Tele2/Versatel (nog) beperkt is en dat de commerciële uitrol van KPN's Mine recent is gestart (samen 1,5% van de TV-huishoudens). De ruimte voor toetreding door spelers met eigen infrastructuur lijkt klein. Zoals in hoofdstuk drie vermeld, is deze inschatting gebaseerd op de marktlogica in Nederland en andere landen (één satellietplatform, één etherplatform) en de samenhang met de uitrol van DSL-netwerken (waar KPN en Tele2/Versatel sterke spelers zijn). Toetreding op het niveau van diensten komt verderop in deze paragraaf aan bod.

Wel is er een extra type concurrentiedruk die relatief onafhankelijk is van kabelexploitanten: TV via Internet. De ontwikkeling van TV via Internet lijkt te worden beïnvloed door technologische mogelijkheden, breedbandpenetratie, de internetactiviteiten van publieke en commerciële omroepen, en internationale spelers zoals YouTube, Apple, Google, Joost en Microsoft. De concurrentiedruk die van internet-TV uitgaat is lastig te bepalen. Er zijn waarschijnlijk verschillen tussen marktsegmenten (b.v. jongeren en volwassenen), typen content (b.v. muziek en films) en typen gebruik (b.v. streaming en on-demand). Deze verschillen zijn ook relevant voor TV via mobiele netwerken. Extra factoren bij TV via mobiel zijn de grootte van het scherm, andere aspecten van gebruiksgemak en het gebruik door consumenten.

Het totaalbeeld is dat de mate van infrastructuurconcurrentie momenteel beperkt is. De vier belangrijkste concurrenten van kabelexploitanten hebben samen een marktaandeel van circa 12%. Dit is in lijn met de meeste marktvoorspellingen. Echter, op het niveau van individuele dienstenplatformen (zoals CanalDigitaal) zijn er wel verschillen met marktvoorspellingen. De toename van het aantal *digitale* TV-huishoudens is in lijn met de voorspellingen zoals door Dialogic en OPTA gepubliceerd. Echter, de onderliggende bronnen tonen een grote variatie in de voorspellingen, waarbij de meeste bronnen de groei van digitale TV via de kabel onderschatten.

C1: Marktvoorspellingen ten aanzien van concurrentie en digitalisering dienen jaarlijks te worden herijkt.

Een deel van de consumenten beschouwt het aanbod via Internet, via CanalDigitaal, KPN/Digitenne, Tele2/Versatel en Mine als complement in plaats van substitueert voor het aanbod via de kabel. Denk aan de ontvangst van analoge kabel voor het tweede en derde toestel, ontvangst van digitale ether in het vakantiehuis, de combinatie van (vooral) Nederlandse zenders via de kabel en internationale zenders via de satelliet, het NOS-journaal op de PC en een film op het TV-toestel. Het belang van deze vormen van complementariteit is momenteel niet op te maken uit de beschikbare statistieken. Wel is duidelijk dat de het totaal aantal abonnees hoger is dan het totaal aantal huishoudens in Nederlands. De gegevens over de aanbodzijde van de markt worden zelden aangevuld met gebruikersonderzoek.

C2: Omdat de concurrenten van kabelexploitanten relatief kleine marktaandelen hebben, is het van belang om te weten of gebruikspatronen wijzen op substitutie of complementariteit.

De concurrentie *op* de kabel is zeer beperkt; de mate van verticale integratie is hoog. Dit is zeer relevant in een context waarin de mate van concurrentie *tussen* infrastructuren beperkt is. Er zijn weliswaar enkele voorbeelden en aankondigingen, maar in de praktijk van bijna alle kabelexploitanten is de verticale integratie hoog. De huidige marktomstandigheden en mogelijkheden voor toegang (op basis van onderhandelingen en regulering) hebben niet of nauwelijks geleid tot toetreding op de kabel. De term toetreder duidt hier op toetreding via een bepaald kabelnetwerk. Een toetreder kan dus ook een andere kabelexploitant zijn (die de geografische dekking wil vergroten), andere partijen die reeds in de markt actief zijn (zoals KPN en Tele2) en uiteraard iedere andere partij. Hieronder geven we drie voorbeelden van toetreding, waarbij steeds meerdere varianten denkbaar zijn.

1. Een eerste vorm van toetreding is als aanbieder van een compleet dienstenplatform, inclusief systeem voor voorwaardelijke toegang (Conditional Access System: CAS), Subscriber Management System (SMS), Elektronische ProgrammaGids (EPG) en Application Programming Interface (API). Bij deze optie is het - afhankelijk van het type settopbox - mogelijk om meerdere systemen voor voorwaardelijke toegang aan te bieden via één settopbox (met behulp van een common interface en/of simulcrypt). De toetreder kan dan gebruik maken van de settop-box die de consument reeds in gebruik heeft. Canal+ koos destijds voor de andere variant: een eigen settopbox, met eigen standaarden. CAIW zal op het kabelnetwerk van REKAM gebruik maken van het type settop-box (te koop in de winkel) dat ook wordt gebruikt door klanten op het CAIW-kabelnetwerk.
2. Een tweede vorm van toetreding is als aanbieder van een digitaal pluspakket, via het systeem voor voorwaardelijke toegang van de kabelexploitant. In deze optie is het mogelijk om enkel het Conditional Access Systeem (CAS) van de kabelexploitant te gebruiken, en deze te koppelen aan een eigen Subscriber Management Systeem (SMS). Na de overname van Canal+ door UPC maakte Canal+ gebruik van het CAS van UPC en andere kabelexploitanten, gekoppeld aan het SMS van Canal+.
3. Een derde vorm van toetreding is als wederverkoper van het analoge basispakket. Zie de parallellen met Wholesale Line Rental en Mobile Virtual Network Operators. In deze optie is het denkbaar dat de toetreder exact hetzelfde basispakket doorgeeft als de kabelexploitant, om inefficiënt gebruik van kabelcapaciteit te voorkómen. De toetreder zou het basispakket kunnen inkopen bij de kabelexploitant of uitonderhandelen met de omroepen. Het analoge basispakket kan de basis zijn voor een dienstenaanbod met digitale pakketten en andere diensten. Aan het eind van dit hoofdstuk komen we terug op deze vorm van toetreding.

De beperkte mate van concurrentie *op* de kabelinfrastructuur wordt door meerdere factoren beïnvloed. Eén van de factoren is de opstelling van kabelexploitanten richting programma-aanbieders en aanbieders van (interactieve) diensten. In eerder onderzoek werd gewezen op het belang van samenwerking om 'samen de koek te laten groeien' in een land waar de penetratie van digitale TV beneden het Europese gemiddelde ligt. Versnippering van diensten en consumenten over dienstenplatformen is hierbij niet altijd gewenst. Het heeft (kosten)voordelen om met meerdere partijen gebruik te maken van hét dienstenplatform van de kabelexploitant. Voor programma-aanbieders en

andere partijen zijn dit lastige afwegingen, zeker als er afhankelijkheden in het spel zijn. Voor programma-aanbieders met inkomsten uit reclame is de relatie met kabelexploitanten cruciaal: bepaalde kanalen *moeten* in het basispakket. De onzekerheid wordt versterkt bij onduidelijkheid over technische mogelijkheden, juridische mogelijkheden en de doorlooptijd van procedures.

C3: Onderzocht kan worden welke economische, technische en juridische factoren bepalen dat concurrentie op de kabelinfrastructuur zeer beperkt is.

De markt kent al meer dan tien jaar settopboxen met proprietary standaarden en beperkte interoperabiliteit, enkel verkrijgbaar via de kabelexploitant (UPC is een van de voorbeelden). De markt kent inmiddels ook settopboxen waarbij open standaarden zijn gebruikt (die deels proprietary zijn ingevuld voor specifieke netwerken), die een zekere interoperabiliteit mogelijk maken, en die in de winkel vrij verkrijgbaar zijn (voorbeelden zijn de settopboxen voor CanalDigitaal, Essent en KPN/Digitenne)⁴⁵. In deze discussie duidt interoperabiliteit doorgaans op de mogelijkheid om de settopbox te kunnen gebruiken voor meerdere dienstenplatformen, na elkaar of tegelijkertijd. Op deze wijze worden overstapdrempels voor consumenten verlaagd. Vele studies en beleidsdocumenten zijn aan deze discussie gewijd. Europese en nationale overheden hebben de relatief open standaard, Multimedia Home Platform (MHP), niet gemandateerd⁴⁶. Wel is aangedrongen op gebruik van deze standaard, bijvoorbeeld voor digitale TV via de ether⁴⁷. Verder geldt dat de bundeling van diensten en randapparaat plaats heeft en niet nader gereguleerd wordt. Kabelexploitanten en andere aanbieders van een dienstenplatform bieden in voorkomende gevallen hun diensten enkel aan via dé settopbox die bij hen kan worden gehuurd of aangeschaft. Geconstateerd moet worden dat de marktrealiteit en het (al dan niet gebrek aan) beleidskader op het gebied van settopboxen niet bevorderlijk zijn voor concurrentie. Dit impliceert dat andere beleidsinstrumenten een relatief grote rol dienen te spelen bij het bevorderen van concurrentie en het voorkómen van negatieve effecten van beperkte concurrentie

Benadrukt moet worden dat de settopbox voor consumenten slechts één van de mogelijke overstapkosten is. Andere overstapkosten zijn zoekkosten (die afhangen van markttransparantie), contractduur, manieren en momenten om een contract op te zeggen, bundeling met andere diensten of producten (bijvoorbeeld TV, internettoegang en telefonie), vaardigheden om apparaten te bedienen, het overzetten van opgeslagen informatie (b.v. films op een harde schijf van een settopbox) en zaken als emailadres en telefoonnummer. Overstapkosten worden steeds relevanter nu het aantal abonnees van digitale TV toeneemt. De mate van concurrentie neemt toe als consumenten eenvoudiger kunnen overstappen. Verder betekenen lage overstapkosten vaak ook lage instapkosten. Een consument die aarzelt over de overstap van analoge naar digitale TV kan terugschrikken van een jaarcontract. In meerdere markten zien beleidsmakers en toezichthouders toe op overstapkosten. Denk aan de discussies over de voorwaarden

⁴⁵ TNO (2006). *Interoperability and standardisation in the Dutch digital TV market*. TNO-rapport 34085. in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken. TNO-Delft

⁴⁶ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on reviewing the interoperability of digital interactive television services pursuant to Communication COM (2004) 541 of 30 July 2004. [COM (2006) 37].

⁴⁷ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on accelerating the transition from analogue to digital broadcasting. [COM (2005) 204]

voor nummerportabiliteit, en over de migratie van klanten van DSL operator A naar DSL operator B. Overstapkosten zijn relevant voor omroepmarkten. Inzicht in dit aspect van concurrentie is zeer relevant in de discussie over beleidsinstrumenten.

C4: Welke typen overstapkosten zijn relevant voor concurrentie in omroepmarkten?

Een laatste opmerking in relatie tot marktontwikkelingen en settopboxen is dat interoperabiliteit ook betrekking heeft op *diensten*, dus niet enkel op netwerken en randapparaten. Het gaat hierbij om de mogelijkheden van (onafhankelijke) dienstenaanbieders om interactieve diensten aan te bieden via meerdere dienstenplatformen. Het gaat tevens om de mogelijkheden van consumenten om met elkaar te kunnen communiceren, zonder op hetzelfde dienstenplatform aangesloten te zijn. Voorbeelden zijn Short Messaging Services (SMS), Multimedia Messaging Services (MMS) en emails van een klant van dienstenplatform A naar een klant van dienstenplatform B. Een ander type dienst is het adviseren van vrienden, via berichten of via een automatische lijst die aangeeft welke vrienden naar welk programma kijken. Ook diensten in relatie tot games en quizen zijn denkbaar. Op de markt zijn de eerste diensten zichtbaar; maar lijkt de interoperabiliteit beperkt. Dit hangt samen met de gekozen standaarden (voor bijvoorbeeld Application Programming Interface) en de ontwikkeling van interfaces en interconnectie tussen verschillende dienstenplatformen. Marktpartijen en beleidsmakers kunnen de ontwikkelingen nog beïnvloeden. Met verwijzing naar het succes van SMS en email kan worden gesteld dat communicatiediensten profiteren van maximale interoperabiliteit. Door interoperabiliteit kan concurrentie en innovatie op het niveau van diensten worden bevorderd, ook als concurrentie op het niveau van infrastructuur beperkt is.

C5: De vraag is op welke wijze marktpartijen momenteel (samen)werken aan interoperabiliteit van diensten, en of hierbij gebruik wordt gemaakt van bijvoorbeeld neutrale testfaciliteiten, proefprojecten en referentie-architecturen, al dan niet met ondersteuning van overheden.

5.3 Beleidsinstrumenten en juridische basis

Getracht is om ieder beleidsinstrument te positioneren in de waardeketen. Op welke relaties en welke vormen van toegang hebben de instrumenten betrekking? Mogelijke effecten en complicaties zijn aangestipt. Net als in de vorige paragraaf, zijn een aantal aanbevelingen en onderzoeksvragen (verdiepingsvragen) geformuleerd. Het overzicht van beleidsinstrumenten begint met de bestaande beleidsinstrumenten die zijn ingevuld in beleidskaders (zoals een AMvB of beleidsregels) of in concrete beslissingen. Dan volgt een bespreking van instrumenten die nog niet nader zijn ingevuld of toegepast, hoewel een stevige wettelijke basis aanwezig is. Tot slot wordt kort ingegaan op drie nieuwe beleidsinstrumenten.

Bestaande beleidsinstrumenten

In 2005 heeft OPTA de verschillende markten voor *omroeptransmissiediensten* vastgesteld. Dit is onderdeel van de marktanalyses op basis van artikel 6a.1 Tw en volgende. OPTA heeft besloten tot regulering van de wholesale- en retailmarkt (analoog en digitaal). Op deze markten zijn kabelexploitanten dominant in het eigen verzorgingsgebied. Op de *wholesalemarkt* dienen de drie grote kabelexploitanten omroeptransmissiediensten ('kale capaciteit') aan te bieden op non-discriminatoire en

transparante wijze, tegen een kostengeoriënteerde prijs. Hiermee kunnen programma-aanbieders en andere partijen pakketten en diensten aanbieden aan consumenten. Om efficiencyoverwegingen gaat het bij toegang in de eerste plaats om capaciteit voor *digitale* kanalen. Zoals hierboven vermeld, komt deze vorm van toegang momenteel niet of nauwelijks voor. Op de *retailmarkt* zijn transparantievoorwaarden en ontbundelingsverplichtingen van toepassing. In aanvulling hierop is er overleg geweest tussen kabelexploitanten, EZ en OPTA. De grotere kabelexploitanten hebben toegezegd de tarieven in 2006 met niet meer dan het inflatiepercentage te verhogen. Zoals hierboven vermeld zijn de gemiddelde maandelijkse abonnementsstarieven voor kabel-TV sinds 2001 met gemiddeld 9% per jaar gestegen van 10,3 naar 15,7 Euro per maand.

Er kan worden geconcludeerd dat de plichten die door OPTA zijn opgelegd aan (grote) kabelexploitanten in beperkte mate effect hebben gehad op de mate van concurrentie en op het voorkómen van tariefstijgingen. Ten aanzien van toegang tot wholesale omroeptransmissiediensten capaciteit is hierboven gesteld dat dient te worden onderzocht welke factoren bepalen dat deze vorm van toegang niet of nauwelijks plaatsvindt.

C6: Voor retail regulering dient in 2007 opnieuw te worden onderzocht wat de kosten en baten zijn van tariefregulering, uitgaande van een gedetailleerde analyse van concurrentie (en complementariteit), een actuele analyse van tarieven en rendementen, een reële inschatting van toetreding en de factoren die hierop van invloed zijn.

Op basis van de *Mededingingswet* heeft de NMa onderzoek gedaan naar de overname van Essent Kabelcom (door de eigenaren van Casema en Multikabel) en naar tarieven en rendementen van UPC en Casema. De overname is toegestaan, met als belangrijk argument dat iedere kabelexploitant dominant is in het eigen verzorgingsgebied. Hier verandert een overname of fusie weinig aan. Verder is geconstateerd dat de concurrentie van andere infrastructuren toeneemt. Hierbij is ook de opkomst van IPTV via ADSL en TV via Internet genoemd. Wel is geconstateerd dat de onderhandelingspositie van de kabelexploitant tegenover programma-aanbieders sterker wordt. In deze constatering kan een reden liggen om extra aandacht uit te laten gaan naar de reguleringsaspecten van programma-aanbieders. Hierboven werd reeds opgemerkt dat programma-aanbieders met reclame-inkomsten zich in een lastige positie bevinden tegenover kabelexploitanten. Samenwerking en doorgifte zijn cruciaal. Een programma-aanbieder zal niet snel een verzoek tot toegang tot omroeptransmissiediensten indienen. In het onderzoek naar UPC en Casema werd geconstateerd dat de tarieven en rendementen niet excessief zijn. Echter, deze conclusie is gebaseerd op cijfers uit de periode 2000-2004. In de tussentijd zijn de tarieven opnieuw gestegen. Verder zijn de NMa-uitspraken niet geheel duidelijk over de beschikbare informatie en de gemaakte keuzes in relatie tot de toerekening van kosten aan het analoge basispakket. Samenvattend stellen de onderzoekers dat niet geconstateerd kan worden dat de uitspraken van de NMa effect hebben gehad op het bevorderen van concurrentie en het voorkómen van tariefstijgingen en andere mogelijke effecten van dominantie

De *must carry*-verplichting die op basis van de Mediawet zijn opgelegd aan kabelexploitanten zijn te interpreteren als vangnet bij eventuele problemen met de distributie van publieke omroepen, en problemen met de omvang van het basispakket voor alle abonnees. Het gaat om 15 TV- en 25 radioprogramma's (kanalen). In de

praktijk is het standaardpakket van kabelexploitanten groter, waarbij een tendens is te bespeuren dat digitalisering er op termijn toe leidt dat het standaardpakket in omvang dan wel in aantrekkelijkheid afneemt. Dit betekent niet automatisch dat de must carry-plicht niet effectief is. Wel is het zo dat iedere aanbieder van een dienstenplatform een commercieel belang heeft om de kanalen van de publieke omroep op te nemen in het basispakket (of instappakket). De publieke kanalen worden gezien als een essentieel onderdeel van het pakket en de publieke themakanalen kunnen een interessant onderdeel vormen van pluspakketten.

In hoofdstuk drie is vermeld dat de Europese Commissie vragen heeft gesteld aan de Nederlandse overheid (en andere landen) over de onderbouwing en omvang van de must carry-plicht. Deze vragen zijn opgepakt door het Ministerie van OC&W als onderdeel van de heroverweging van de must carry-plicht en de werking van programmaraden. Een van de vragen is of de must carry-plicht moet worden opgelegd aan alle aanbieders van een dienstenplatform voor TV-diensten. Het zou dan ook gaan om Tele2/Versatel en KPN's Mine. Een tweede vraag die het Ministerie van OC&W zich stelt is of er effectieve alternatieven of aanvullingen zijn. Voorbeelden zijn een must offer-verplichting voor publieke omroepen. Dit is een relatief absolute plicht. Een variant hierop is de may offer-verplichting. Hierbij zijn doorgaans voorwaarden vastgelegd over vergoedingen in relatie tot auteursrechten, aanlevering en distributie. De primaire doelstelling is maximale toegankelijkheid van de publieke omroep (via zoveel als mogelijk platformen). Secundaire doelstelling is een non-discriminatoire opstelling richting ieder platform, ongeacht technologie of bereik. De publieke omroep kan op deze wijze bijdragen aan concurrentie tussen verschillende dienstenplatformen (en de onderliggende infrastructures). De discussie over programmaraden stippen we kort aan. In algemene zin betreft het de vraag hoe de invloed van consumenten/burgers op TV-pakketten wordt geborgd, of dit enkel voor het basispakket geldt, en of dit enkel voor het aanbod via de kabel geldt. Zoals hierboven vermeld, blijft de omvang en inhoud van het analoge basispakket zeer belangrijk, óók voor huishoudens met digitale TV.

C7: Bij de herziening van het must carry-regime en de programmaraden moet aandacht worden besteed aan de verschillende typen effecten van de beleidsopties, inclusief de effecten op concurrentie en innovatie.

Het Europese parlement heeft de gewijzigde richtlijn 'Television Without Frontiers', nu 'Audio Visual Media Services'-richtlijn (AVMS-richtlijn), goedgekeurd. Zoals in hoofdstuk vier vermeld komen zowel bestaande als nieuwe TV-diensten onder de richtlijn te vallen. Lineaire diensten zullen strikter worden gereguleerd dan non-lineaire diensten.

C8: Bij de nationale implementatie van de 'Audio Visual Media Services'-richtlijn dient aandacht te worden besteed aan de impact van de richtlijn op de concurrentieverhoudingen tussen aanbieders van 'klassieke' TV-diensten en aanbieders van nieuwe diensten die met TV vergelijkbaar zijn.

Nog niet toegepaste beleidsinstrumenten

In aanvulling op bovenstaande beleidsinstrumenten zijn er een drietal beleidsinstrumenten die nog niet nader zijn ingevuld of toegepast, hoewel er een stevige wettelijke basis aanwezig is.

Een beleidsinstrument dat we enkel noemen is toezicht op de *consumententarieven* op basis van de Mediawet artikel 28j. Van deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt. Meerdere factoren speelden een rol. Kabeltarieven in Nederland liggen al vele jaren onder het Europees gemiddelde. Daarnaast geldt dat toezicht op tarieven samenhangt met het beschermen van consumenten/burgers en met concurrentie. Op dit laatste punt hebben OPTA en de NMa bevoegdheden. Interventie op basis van de Mediawet lag dan ook niet voor de hand, zeker omdat retail tariefregulering een relatief zware interventie is. Zoals in verder in dit hoofdstuk wordt besproken, is de bepaling recent uit de Mediawet geschrapt, in samenhang met een aanpassing van de Telecommunicatiewet.

Een tweede beleidsinstrument dat (nog) niet is ingezet is het toezicht op toegang tot *systemen voor voorwaardelijke toegang*. Het gaat niet enkel om voorwaardelijke toegang (het conditional access system) maar ook om de elektronische programmagids (EPG) en applicatieprogramma-interfaces (API). Al in de Europese richtlijnen is voor dergelijk systemen een uitzonderingspositie gecreëerd. Er kunnen plichten worden opgelegd aan alle aanbieders; niet enkel aan dominante aanbieders. De Telecommunicatiewet biedt de Minister van Economische Zaken de mogelijkheid om bij AMvB nadere invulling te geven aan de relevante wetsartikelen. Dit is gebeurd ten aanzien van voorwaardelijke toegang, maar niet voor EPG's en API's. Wat hierbij een rol speelt is dat OPTA nog geen geschil of klacht heeft moeten behandelen. Ofcom heeft in dit verband een code of conduct over EPG's gepubliceerd. De code gaat bijvoorbeeld in op de zichtbaarheid van publieke omroepen op EPG's, een redelijke opstelling van de EPG-uitbater tegenover alle omroepen, en het gebruik van EPG's voor consumenten (inclusief slechthorenden en slechtzienden). Een dergelijke verduidelijking van het wettelijke kader kan de voorwaarden voor de verschillende vormen van toegang verduidelijken. Dit kan de marktonzekerheden verkleinen voor exploitanten van systemen voor voorwaardelijke toegang (dienstenplatformen) en voor programma-aanbieders en dienstenaanbieders die gebruik willen maken van de bestaande systemen voor voorwaardelijke toegang. Het raakt bovendien aan de relatie tussen consumenten en exploitanten van dienstenplatformen (bijvoorbeeld via de EPG). De timing lijkt gunstig. De penetratie van digitale TV in Nederland neemt gestaag toe. Het gaat nog steeds vooral om pluspakketten, maar nieuwe (interactieve) diensten zijn in ontwikkeling.

C9: Het Ministerie van Economische Zaken en OPTA dienen te verkennen op welke wijze een aangepaste regulering inzake systemen voor voorwaardelijke toegang – EPG, CAS en API – kan bijdragen aan verduidelijking en toepasbaarheid van het wettelijk kader.

Een derde beleidsinstrument dat (nog) niet is ingezet, is *consumentenbescherming en consumer empowerment* op basis van hoofdstuk 7 en 12 van de Telecommunicatiewet. Dit omvat zaken als transparantie, contractduur, helpdesks, opschorting van dienstverlening en geschilbeslechting. Toepassing is niet afhankelijk van de dominantie van een marktpartij. Wel biedt de Telecommunicatiewet de flexibiliteit om te variëren naar type netwerk of type dienst. Het belang van een goede balans in de relatie tussen consumenten en dienstenaanbieders is zeer belangrijk in een markt waar de mate van concurrentie beperkt is. De effectiviteit van instrumenten voor consumer empowerment lijkt relatief groot vergeleken met instrumenten waarbij marktanalyses en Europese coördinatie leiden tot vertraging en aanpassingen. Consumer empowerment kan een belangrijker plek in de instrumentenmix krijgen. Zoals in hoofdstuk vier vermeld, heeft het Ministerie van Economische Zaken in 2006 twee initiatieven genomen die relevant zijn voor omroepmarkten. De mogelijkheden om initiatieven te nemen zijn vergroot met de recente wijziging van de Telecommunicatiewet, waarbij ook programmadiensten onder de werking van hoofdstuk 7 Tw zijn gebracht.

C10: Het Ministerie van Economische Zaken, OPTA en de Consumentenautoriteit kunnen de mogelijkheden voor consumer empowerment in TV-markten verder verduidelijken en benutten.

Nieuwe beleidsinstrumenten

Hieronder wordt kort ingegaan op drie *nieuwe* beleidsinstrumenten. De recente aanpassing van de Telecommunicatiewet heeft een wettelijke basis gecreëerd voor deze nieuwe beleidsinstrumenten, hoewel nog niet geheel duidelijk is hoever de implementatieruimte voor deze nieuwe instrumenten reikt.

Het nieuwe artikel 6a.21 van de Telecommunicatiewet biedt de mogelijkheid om plichten op te leggen aan aanbieders van programmadiensten met aanmerkelijke marktmacht. Het gaat om de plicht tot non-discriminatie, ontbundeling van het aanbod en de prijs voor eindgebruikers. Het betreft hier enkel *retail* verplichtingen. Zoals hierboven vermeld, komen deze bepalingen in de plaats van artikel 28j in de Mediawet. Artikel 6a.22 voorziet in de mogelijkheid om de werking van 6a.21 uit te breiden.

C11: Ofschoon hierna op enige specifieke aspecten van de nieuwe regels wordt ingegaan, is het in algemene wenselijk om de bepalingen in de Telecommunicatiewet over programmadiensten zorgvuldig te analyseren en daarover in dialoog te treden met het ministerie van Economische Zaken, het Commissariaat voor de Media, maar ook met de aanbieders van programmadiensten.

Een tweede nieuw beleidsinstrument kan ontstaan als gevolg van de definitie van *programmadienst* zoals geïntroduceerd tijdens de recente herziening van de Tw. Aanbieders van programmadiensten kunnen niet alleen te maken krijgen met de hierboven genoemde retailplichten, maar ook met wholesaleplichten (op basis van artikel 6a.22 Tw). Programmadiensten zijn in ieder geval de retaildiensten zoals aangeboden door kabelexploitanten, CanalDigitaal en andere aanbieders van analoge en digitale dienstenplatformen. Zij beheren het klantcontact. Onduidelijk is of de definitie ook betrekking heeft op aanbieders die zich beperken tot de verkoop van digitale pakketten (op basis van toegang tot transmissiecapaciteit en/of een systeem voor voorwaardelijke toegang) of aanbieders van individuele kanalen (zoals RTL/CLT en de publieke omroep) die zijn opgenomen in een pakket van bijvoorbeeld een kabelexploitant. Ook de perceptie van consumenten kan relevant zijn: kijkt een consument naar RTL4 of gebruikt hij diensten van UPC? Indien programma-aanbieders als CLT/RTL, SBS en de publieke omroep worden aangeduid als aanbieder van een programmadienst, zou OPTA plichten kunnen opleggen op basis van artikel 6a.21 en 6a.22 van de Tw. Voorwaarde is dat eerst wordt aangetoond dat sprake is van aanmerkelijke marktmacht. Er is mogelijk een wettelijke basis voor wholesale regulering van plichten aan dominante programma-aanbieders. Denk aan het non-discriminatoir aanbieden van kanalen aan alle geïnteresseerde dienstenplatformen (en de onderliggende infrastructuur). In het VK heeft BskyB een dergelijke plicht. Voor dienstenaanbieders waarbij aanmerkelijke marktmacht of publieke belangen aan de orde kunnen zijn, zou een dergelijke plicht onderdeel kunnen zijn van de *must offer* plicht of *may offer* plicht (zie hierboven de opmerkingen specifiek over publieke omroepen). Effect hiervan kan zijn dat concurrentie tussen dienstenplatformen wordt bevorderd, in combinatie met maximale toegankelijkheid van het TV-aanbod. Ieder platform kan de cruciale kanalen aanbieden. Daarbovenop concurreert men met pluspakketten, premium kanalen en interactieve diensten. Onduidelijk is of de definitie van programmadienst een basis biedt voor de hierboven geschetst beleidsinstrumenten.

C12: De definitie van programmadienst dient te worden verduidelijkt, in relatie tot de reikwijdte van artikel 6a.21 en 6a.22 van de Telecommunicatiewet.

Een derde nieuw beleidsinstrument waarvoor mogelijk artikel 6a.22 Tw een wettelijke basis kan bieden, betreft de *wederverkoop van het analoge basispakket*. Het analoge basispakket is zeer belangrijk in de huidige markt. Zelfs in huishoudens met digitale TV wordt het analoge basispakket nog steeds bekeken, vooral op het tweede en derde toestel. Het is voor toetreders dan ook zeer lastig om toe te treden met enkel een digitaal basispakket/instappakket, digitale pluspakketten en interactieve diensten. Kabelexploitanten bieden immers een bundel van analoge en digitale TV aan. Voor CanalDigitaal, KPN/Digitenne, Tele2/Versatel en KPN's Mine is dit een gegeven. Het concurrentienadeel ten opzichte van kabelexploitanten dient op andere manieren te worden gecompenseerd. Voor partijen die willen toetreden als aanbieder op de kabel, valt het concurrentienadeel mogelijk weg te nemen. Het nieuwe artikel 6a.22 biedt mogelijk een wettelijke basis om kabelexploitanten te verplichten om mee te werken aan wederverkoop van het analoge basispakket. Het gaat hier om het integrale analoge basispakket, zodat er geen nadelig effect is op het efficiënt gebruik van de capaciteit op het kabelnetwerk. Dit laatste argument is de reden dat, in de context van toegang tot transmissiecapaciteit, vooral wordt gesproken over toegang tot beperkte capaciteit, voor het uitzenden van digitale kanalen.

Er zijn twee varianten denkbaar. De kabelexploitant zou het complete pakket als wholesale dienst kunnen aanbieden (kanalen en distributie). Een alternatief is dat de toetreder (de wederverkoper) onderhandelt met alle programma-aanbieders/kanalen in het analoge basispakket, in de wetenschap dat hij met iedereen tot een akkoord moet komen. In aanvulling hierop betaalt hij een bedrag aan de kabelexploitant voor de doorgifte van het analoge basispakket naar – in administratieve zin – de consumenten met een abonnement bij de toetreder. Ook voor de digitale diensten die de toetreder aanbiedt zijn meerdere varianten. Het gaat vooral om de vraag of de toetreder een eigen dienstenplatform aanbiedt (inclusief settop-box) of dat gebruik wordt gemaakt van het dienstenplatform van de kabelexploitant.

Afhankelijk van de mate waarin wederverkopers toetreden, en de varianten die worden gekozen, heeft deze vorm van toetreding effect op de mate van concurrentie. In eerste instantie lijkt deze vorm van dienstenconcurrentie niet bevorderlijk voor infrastructuurconcurrentie. Echter, het is denkbaar dat bepaalde aanbieders (met of zonder eigen infrastructuur) gebruik maken van meerdere infrastructuren om het verzorgingsgebied te vergoten. Dit kan dienstenconcurrentie bevorderen zonder infrastructuurconcurrentie te beperken. Zoals in het eerste deel van dit hoofdstuk vermeld is het bovendien de vraag op er op de Nederlandse markt ruimte is voor toetreding op het niveau van infrastructuur. Een ander type overweging is dat wederverkoop een vorm van wholesale regulering is, hetgeen is te prefereren boven retail regulering.

C13: Cruciaal bij het uitwerken van beleidsinstrumenten om de wederverkoop van het analoge basispakket is duidelijkheid over de wettelijke basis. Daarnaast dient te worden bepaald op welke wijze deze vorm van dienstenconcurrentie (op de kabel) invloed heeft op de concurrentie tussen infrastructuren.

A Bijlagen

A.1 Universele dienstrichtlijn

Artikel 31 Universeledienstrichtlijn

Doorgifteverplichtingen

1. De lidstaten kunnen ten aanzien van nader bepaalde radio- en televisieomroepnetten en -diensten aan de onder hun bevoegdheid ressorterende ondernemingen die elektronische communicatienetwerken aanbieden welke voor de distributie van radio- of televisie-uitzendingen naar het publiek worden gebruikt, redelijke doorgifteverplichtingen opleggen indien deze netwerken voor een significant aantal eindgebruikers het belangrijkste middel zijn om radio- en televisie-uitzendingen te ontvangen. Dergelijke verplichtingen worden alleen opgelegd indien zij noodzakelijk zijn om duidelijk omschreven doelstellingen van algemeen belang te verwezenlijken en moeten evenredig en transparant zijn.

2. Noch lid 1 noch artikel 3, lid 2, van Richtlijn 2002/19/EG (Toegangsrichtlijn) doen afbreuk aan de mogelijkheid voor lidstaten om al dan niet een passende vergoeding vast te stellen voor de overeenkomstig dit artikel genomen maatregelen en er tevens voor te zorgen dat er in vergelijkbare omstandigheden geen sprake is van discriminatie in de behandeling van ondernemingen die elektronische communicatienetwerken aanbieden. Wanneer vergoeding wordt aangeboden zorgen de lidstaten ervoor dat dit gebeurt op evenredige en transparante wijze.

Preamble

(43) Momenteel leggen de lidstaten netwerken voor de distributie van radio- of televisie-uitzendingen naar het publiek, bepaalde doorgifteverplichtingen op. Het moet voor de lidstaten mogelijk zijn, in het belang van gewettigde beleidsoverwegingen, onder hen ressorterende ondernemingen evenredige verplichtingen op te leggen. Dergelijke verplichtingen mogen echter alleen worden opgelegd indien zij noodzakelijk zijn om doelstellingen van algemeen belang te verwezenlijken die overeenkomstig het Gemeenschapsrecht door de lidstaten duidelijk zijn omschreven, en moeten evenredig en transparant zijn en periodiek worden geëvalueerd. Door de lidstaten opgelegde doorgifteverplichtingen moeten redelijk zijn, dat wil zeggen zij moeten evenredig en transparant zijn, in het licht van duidelijk omschreven doelstellingen van algemeen belang, en kunnen in voorkomend geval een bepaling betreffende een evenredige vergoeding behelzen. Dergelijke doorgifteverplichtingen kunnen de doorgifte inhouden van diensten die specifiek bestemd zijn voor het verschaffen van passende toegang aan gebruikers met een handicap.

(44) Netwerken die worden gebruikt voor de distributie van radio- en televisie-uitzendingen onder het publiek omvatten kabeltelevisie alsmede satelliet- en terrestrische omroepnetwerken; voorts kunnen zij andere netwerken omvatten voorzover een significant aantal eindgebruikers deze netwerken gebruikt als hun belangrijkste middel voor de ontvangst van radio- en televisie-uitzendingen.

(45) Diensten waarbij inhoud wordt verstrekt, zoals het te koop aanbieden van een pakket geluids- of televisie-omroepinhouden, vallen niet onder het gemeenschappelijke regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten. Op aanbieders van deze diensten zijn ten aanzien van deze activiteiten niet de universele

dienstverplichtingen van toepassing. Ten aanzien van dergelijke diensten doet deze richtlijn geen afbreuk aan op nationaal niveau genomen maatregelen die met het Gemeenschapsrecht in overeenstemming zijn.

A.2 Telecommunicatiewet

Bevoegdheid OPTA omroepdiensten

§ 6a.7 Verplichtingen voor aanbieders van programmadiensten die beschikken over een aanmerkelijke marktmacht

Artikel 6a.21

1. Het college bepaalt in overeenstemming met de beginselen van het algemene Europese mededingingsrecht relevante markten voor het aanbieden van programmadiensten waarvan de kenmerken zodanig zijn dat het opleggen van de in de artikelen 6a.12, 6a.13, 6a.14 en 6a.22 bedoelde verplichtingen passend kan zijn.

2. Het college onderzoekt de overeenkomstig het eerste lid bedoelde markten zo spoedig mogelijk. Het onderzoek is er in ieder geval op gericht om vast te stellen:

a. of de desbetreffende markt al dan niet daadwerkelijk concurrerend is en of hierop ondernemingen die programmadiensten aanbieden actief zijn die beschikken over een aanmerkelijke marktmacht, en

b. welke verplichtingen als bedoeld in de artikelen 6a.12, 6a.13, 6a.14 en 6a.22 passend zijn voor de onder a bedoelde ondernemingen.

3. Indien uit een onderzoek, bedoeld in tweede lid, blijkt dat een relevante markt niet daadwerkelijk concurrerend is, stelt het college vast welke ondernemingen die programmadiensten aanbieden, beschikken over een aanmerkelijke marktmacht, en:

a. legt hij ieder van hen, voor zover passend, verplichtingen als bedoeld in de artikelen 6a.12, 6a.13, 6a.14 en 6a.22 op;

b. houdt hij eerder opgelegde verplichtingen, voor zover zij betrekking hebben op deze markt, in stand indien zij nog steeds passend zijn, of

c. trekt hij eerder opgelegde verplichtingen, voor zover zij betrekking hebben op deze markt, in, indien zij niet langer passend zijn.

4. Voor de toepassing van dit artikel wordt onder «eindgebruiker», bedoeld in de artikelen 6a.12 tot en met 6a.14, verstaan: een natuurlijk persoon of rechtspersoon die gebruik maakt of verzoekt om een programmadienst.

5. De artikelen 6a.1, zesde, zevende en achtste lid, 6a.2, derde lid, 6a.3, eerste en tweede lid, 6a.4, 6a.5, 6b.1, 6b.3 en 6b.6 zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 6a.22

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen andere verplichtingen dan de verplichtingen, bedoeld in de artikelen 6a.12 tot en met 6a.14, worden aangewezen die het college op grond van artikel 6a.21, derde lid, kan opleggen aan ondernemingen die een aanmerkelijke marktmacht hebben bij het aanbieden van programmadiensten.

A.3 Overzicht (zelf) regulering

Consumentenregulering Telecommarkt	Aanleiding	Zelfregulering	Datum implementatie in Tw of in generieke regelgeving, opmerkingen
(Vragen), klachten, geschilbeslechting			
Alternatieve geschilbeslechting	Actieplan	Zelfregulering; marktpartijen geven aan vorderingen te maken t.a.v. aansluiting	(januari 2007, deadline zelfregulering) Daarna bepaald dat op basis van Tw; AMvB wordt opgesteld.
Alternatieve geschilbeslechting dure nummers	Herziening beleid toezicht 090x-nummers	Thans OCI. Zelfregulering niet toereikend, onvoldoende draagvlak bij aanbieders, forse bijdrage EZ (in OPT 10/2004, 12/2004)	(Q2 2007, wijziging Tx; aansluitplicht voor nummergebruikers) Voor Telefonie-aanbieders en platformaanbieders wijzigt niets. (Tw 12.1 kent al aansluitverplichting bij een geschillencommissie).
Instellen consumentenautoriteit	EU-richtlijn	nvt; verplichte implementatie	(december 2006) Wet handhaving consumentenbescherming, i.v.m. collectieve geschillen, grensoverschrijdende inbreuken, vraagbaak consumenten (ConsuWijzer.nl)
Consumentenbescherming / inbreuken op recht consument			
Slamming	Actieplan	Deels (operator controlled model)	(Agerond 2006) Als MvT tekst bij wetsvoorstel contractduur/opzegtermijnen
Telemarketing	TK vragen inzake zelfregulering, evaluatie infofilter	Zelfregulering Infofilter (code)	(Q2, 2007) Afronding evaluatie/onderzoek; irritatie, schending levenssfree en regelgeving (handhaafbaar, proportioneel)
Oneerlijke handelspraktijken	EU-richtlijn	nvt; verplichte implementatie	(Q3 2007) Verwerkt in Bw, boek 2, boek 6. Consumentenautoriteit houdt toezicht
Dure nummers	Herziening beleid toezicht 090x-nummers	Zelfregulering ontoereikend (b.v. onvoldoende draagvlak, CBB uitspraak (2/2005); (in OPT 10/2004, 12/2004), alternatief voorstel discussie Q2 2005 (te geringe consumentenbescherming)	(wijziging Tw: voorjaar 2007; wijziging Bude/Bude; 8/2006, resp. Q2 2007)
Transparantie van de markt			
Vaste telefonie (incl. VoIP)	Actieplan	Voorstel tot zelfregulering, faciliterende rol EZ	(Streven Q4, 2006 aanpassen Tw), verbeteren vergelijkbaarheid netwerkkwaliteit (VoIP/vast). (Onderzoek TNO december 2005)
Mobiele telefonie	Actieplan	Zelfregulering mislukt (2003), conclusies onderzoek NIPO, nader onderzoek naar verstrekte info.	(Q1 2006; Datum uit actieplan als zelfregulering geen resultaat geeft)
(Digitale) RTV-signalen	Actieplan	Rapportage door consumentenbond (juli 2006), zelfregulering gewenst	(Alleen onderzoek aangekondigd;p december 2006, onderzoek PWC), vervolgtraject pm
Keuzevrijheid			
Contractduur, opzegtermijnen	Actieplan	Zelfregulering niet mogelijk door tegenstand enkele marktpartijen	(Ca. juli 2007) Wetsvoorstel 7.2A Tw. (Onderzoek Heliview 2005, naar noodzaak)
Overstapproblematiek (Internet, VoIP)	Actieplan	Zelfregulering	A.g.v. onderzoek heliview, klachten OPTA

A.4 Literatuurlijst

- Dialogic (2005). *Schakelen we om?*. Utrecht.
- European Audiovisual Observatory (2005). *To Have or not to Have, Must-Carry Rules*. IRiS-Special October 2005.
- Eijk, N.A.N.M. van (2006). *Consumentenregulering in de telecommunicatiesector*. IViR:Amsterdam, 2006.
- Eijk, N.A.N.M. van (2006). *Consumentenbescherming in de elektronische communicatiesector*. in: Mediaforum 2/2006. p. 35-40.
- OPTA (2006). *Jaarverslag en Marktmonitor 2005*. Den Haag.
- OPTA (2006a). *Marktanalyse besluit Omroep*. Den Haag.
- TNO (2002). *De Nederlandse Kabelsector*. TNO-rapport STB-02-11. Delft.
- TNO (2003). *Kabelmonitor 2002: Update van het databestand en tabellen van de kabelmonitor*. TNO-rapport STB-03-04. Delft.
- TNO (2006a). *Marktrapportage Elektronische Communicatie april 2006*. TNO-rapport 33933. Delft.
- TNO (2006b). *Interoperability and standardisation in the Dutch digital TV market*. TNO-rapport 34085. Delft
- TNO (2006c). *Reclame 2.0: De toekomst van reclame in een digitaal televisielandschap*. TNO-rapport 33979. Delft.
- TNO (2007). *Marktrapportage Elektronische Communicatie december 2006*. TNO-rapport 34221. Delft.
- Rathenau instituut (2002). *Marktontwikkelingen in de digitale infrastructuur*. Rathenau instituut werkdocument 86. Den Haag.

A.5 Afkortingen

(A)DSL	(Asymmetric) Digital Subscriber Line
(A)DSL2+	(Asymmetric) Digital Subscriber Line 2+ (een snellere variant van de ADSL-lijn)
AMM	Aanmerkelijke Marktmacht
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
API	Application Programming Interface
CAS	Conditional Access System
DRM	Digital Rights Management
DTV	Digitale Televisie
DVB-C	Digital Video Broadcasting Cable
DVB-H	Digital Video Broadcasting Handheld
DVB-T	Digital Video Broadcasting Terrestrial
DVB-S	Digital Video Broadcasting Satellite
DVI	Digital Visual Interface
EPG	Electronic Program Guide of Elektronische Programma Gids
HD	High-Definition
HDCP	High-Bandwidth Digital Content Protection
HDMI	High-Definition Multimedia Interface
HDTV	High-Definition Television
HHI	Herfindahl-Hirschman Index
IP	Internet Protocol
IPTV	Internet Protocol Televisie
ISDN	Integrated Services Digital Network
ISP	Internet Service Provider
MHP	Multimedia Home Platform
Mw	Mediawet
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
OECD of OESO	Organisation for Economic Cooperation and Development of Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OFCOM	Office of Communications (Telecommunicatie-autoriteit in het Verenigd Koninkrijk)
OPTA	Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit
PSTN	Public Switched Telephone Network
PVR	Personal Video Recorder
RTV	Radio en Televisie
SMS	Subscriber Management System
STB	Settopbox
Tw	Telecommunicatiewet
VoD	Video-on-Demand
VoIP	Voice over Internet Protocol