

Vergaderjaar 1999–2000

27 088

Kabel en consument: marktwerking en digitalisering

Nr. 2

NOTA

1. Inleiding

Het beleid ten aanzien van de kabel maakt deel uit van een breder beleid gericht op de ontwikkeling van infrastructuur. Een brede beschikbaarheid van diensten in een informatiemaatschappij vereist moderne en technologisch hoogwaardige infrastructuur. Daarvan is de kabel er één. In de kabelsector zijn voor de overgang van een monopolistische naar een concurrerende en dynamische markt heldere spelregels nodig. Op de kabelmarkt spelen diverse vraagstukken van marktordening. In de onlangs uitgebrachte notitie «Publieke belangen en marktordening, liberalisering en privatisering in netwerksectoren» (Kamerstukken II, 1999/2000, 27 018. Nr. 1) worden recente bestuurlijke en economische ontwikkelingen in netwerksectoren (elektriciteit, telecom, spoor, water e.d.) geanalyseerd. Centrale vraag is hoe de overheid haar verantwoordelijkheid voor de publieke belangen in deze sectoren op de meest doelmatige en effectieve wijze kan waarborgen. Omdat iedere sector specifieke kenmerken heeft, kan de marktordening per sector verschillen. Marktordening in netwerksectoren is in de visie van het kabinet maatwerk. De voorliggende nota geeft een nadere uitwerking van het overheidsbeleid met betrekking tot de kabel.

De nota is een vervolg op de notitie «Kabel, omroep en consument; pluri-formiteit, betaalbaarheid en vrije keuze» die het kabinet in juni 1999 heeft uitgebracht en die 15 oktober 1999 met de Tweede Kamer is besproken. Hierin werden de ontwikkelingen in het kabellandschap in kaart gebracht en de verschillende posities geanalyseerd van kabelexploitanten, programma-aanbieders en consumenten. De nadruk in deze nota lag op de plannen van kabelexploitanten voor pakketsegmentatie en digitalisering en de mogelijke gevolgen hiervan voor consumenten. Geconcludeerd werd dat het noodzakelijk was om marktwerking tot stand te brengen en daartoe zowel digitalisering als concurrentie *op* en *tussen* infrastructuur te stimuleren. Tevens werd geconcludeerd dat het huidige niveau van consumentenbescherming gehandhaafd dient te blijven totdat consumenten keuzevrijheid hebben. De regering kondigde aan om haar beleid met betrekking tot deze onderwerpen nader uit te werken in een tweede kabelnota. De Tweede Kamer onderschreef in grote lijnen de conclusie van de eerste kabelnota dat de huidige regulering gehandhaafd dient te

blijven tot sprake is van marktwerking en keuzevrijheid voor consumenten. Zij drong aan op een spoedige verschijning van een vervolgnota waarin de regering – na overleg met betrokken partijen – tot meer concrete maatregelen komt om digitalisering, marktwerking, concurrentie en keuzevrijheid te bevorderen.

Ter voorbereiding op deze tweede nota heeft uitgebreid overleg plaatsgevonden met kabelexploitanten, andere infrastructuurbeheerders (satelliet, DVB-T, KPN) programma- en dienstenaanbieders, consumentenorganisaties, toezichthouders en de industrie voor consumenten-elektronica. In een inventariserende gespreksronde zijn de opvattingen van alle partijen afzonderlijk verzameld. Daarna hebben twee rondetafelconferenties met de betrokkenen plaatsgevonden waarbij uitgebreid is gesproken over digitalisering, invoeringsscenario's voor decoders, concurrentie op en tussen infrastructures, standaardisering en bescherming van consumentenbelangen (15 december 1999 en 21 februari 2000). Tevens is een economisch onderzoek uitgevoerd naar kosten en rentabiliteit van omroepdiensten in de kabelsector. De resultaten van het overleg en het economisch onderzoek zijn betrokken bij de beleidsbepaling in deze nota.

2. Context

De kabelsector is de laatste jaren sterk in beweging. De belangrijkste trends, die ook al werden besproken in de eerste kabelnotitie van 15 juni 1999, zijn liberalisering, verticale integratie, privatisering en concentratie, digitalisering en de stormachtige groei van het internet. Deze paragraaf biedt een kort, geactualiseerd overzicht van de ontwikkelingen.

Liberalisering

In 1996 werd, door wijziging van de Mediawet, de scheiding tussen diensten en beheer van de infrastructuur opgeheven. Kabelexploitanten mogen vanaf dat moment ook *eigen* diensten gaan leveren. Verder mogen zij, door een reeks wijzigingen van de WTV (later de Telecommunicatiewet), naast omroep ook telecommunicatiediensten gaan leveren over hun kabels. Aanvankelijk was spraaktelefonie hiervan uitgezonderd, maar sinds de zomer van 1997 mag dit ook¹.

Digitalisering en internet

In de techniek hebben zich de afgelopen jaren belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. De mogelijkheid om de kabel te gebruiken als voertuig voor digitale signalen, als «elektronische snelweg», werd ten tijde van de liberalisering al voorzien; de liberalisering was voor een groot deel ook bedoeld om die nieuwe ontwikkeling mogelijk te maken.

Hierbij werd in eerste instantie vooral gedacht aan (gedigitaliseerde) televisieprogramma's via «set-top-boxes» (inclusief abonneetelevisie en video on demand). Inmiddels is echter ook het internet voor consumenten belangrijk geworden. De kabel biedt als oprit naar het internet de voordelen van een hogere snelheid en een vast tarief (geen «tikken» zoals nu nog veelal bij toegang via een modem op de telefoonlijn). Ook combinaties van internet- en televisiediensten zijn mogelijk. Internettoegang kan apart of verticaal geïntegreerd worden aangeboden. In enkele gemeenten bieden verschillende internetproviders hun diensten aan. De kabelexploitant functioneert dan alleen als toegangsnetwerk naar het internet. In toenemende mate treden kabelexploitanten echter ook zelf op als internetprovider (UPC met Chello, Casema met Wannadoo).

¹ De Telecommunicatiewet heeft ook de aanleg van kabelsystemen geliberaliseerd: was vroeger bij wet vastgelegd dat er in een gegeven gebied maar één kabelbedrijf mocht zijn, nu mag iedereen (concurrerende) kabelsystemen gaan aanleggen. Dit is overigens nergens gebeurd.

Verticale integratie

Na de liberalisatie van de Mediawet bleven kabelexploitanten nog geruime tijd vooral bestaande, door anderen gemaakte, omroep-programma's doorgeven. Een uitzondering waren de filmkanalen (abonneetelevisie) die enkele kabelexploitanten aanboden. Op dit terrein ontstonden conflicten over doorgifte van concurrerende filmkanaalaanbieders (Canal+). Sinds de overname van SBS door UPC, komt het probleem van de (mogelijke) bevoordeling van het eigen product boven dat van derden nog veel sterker naar voren. Ook op het terrein van internetdiensten is sprake van verticale integratie. De vraag is of de regulering met betrekking tot het «doorgeven van diensten van derden» moet worden aangepast? Dit is een belangrijke vraag die in deze nota zal worden behandeld.

Privatisering en concentratie

Het aantal kabelbedrijven in Nederland is de laatste jaren in snel tempo verminderd, doordat gemeenten kabelbedrijven verkochten aan zelfstandige kabelexploitanten. Casema en vooral UPC hebben veel kabelnetwerken overgenomen en zijn uitgegroeid tot grote ondernemingen. UPC zal (na de overname van het Rotterdamse kabelnet) ca. 36% van de Nederlandse kabelaansluitingen bezitten. De drie grootste kabelexploitanten (UPC, Casema, Essent) bezitten dan ongeveer 70 procent van de markt. De tendens tot schaalvergroting moet vooral gezien worden tegen de achtergrond van verticale integratie, waarbij kabelexploitanten naast het distribueren van programma's van derden, ook steeds meer eigen content en diensten gaan produceren. Voor omroepdistributie zijn de schaalvoordelen in de kabelsector niet groot. Wel kunnen door schaalvergroting investeringen ten behoeve van nieuwe diensten beter worden uitgebaat en krijgen kabelexploitanten een betere onderhandelingspositie bij aankoop van «content».

Infrastructuurconcurrentie

Op het terrein van televisiedistributie hebben kabelexploitanten vooralsnog een economische machtspositie; ruim negentig procent van de Nederlandse huishoudens betreft zijn televisiesignalen via de kabel. Voor televisie komt binnenkort naast de al langer bestaande satelliet, concurrentie in de vorm van digitale televisie via de ether. Voor snel internet krijgt de kabel concurrentie van ADSL (een techniek om de doorgiftecapaciteit van het telefoonnetwerk drastisch op te voeren) en in de toekomst mogelijk van andere technieken (o.a. WLL).

Al deze ontwikkelingen maken het voor de overheid noodzakelijk om continu na te gaan of de regelgeving nog wel adequaat is.

3. Uitgangspunten voor beleid

De overheid is verantwoordelijk voor het waarborgen van de publieke belangen in netwerksectoren. Het publieke belang van de kabel is gelegen in de belangrijke positie van de kabel in de distributie van omroep en daarmee in de maatschappelijke informatievoorziening. De kabel is vrijwel monopolist op het gebied van omroepdistributie. Zowel programma-aanbieders als consumenten zijn grotendeels afhankelijk van de kabel als het gaat om de doorgifte en ontvangst van televisie. Het is de verantwoordelijkheid van de overheid om beide categorieën «gebonden klanten» – d.w.z. klanten die niet volledig vrij zijn in de keuze van het doorgiftekanaal – te beschermen tegen mogelijk misbruik van de machtspositie van de netwerkaanbieder. Ook dient de overheid in deze situatie een basisaanbod

van omschreven kwaliteit tegen min of meer gelijke prijzen voor iedereen te waarborgen².

Het regeringsbeleid is gericht op het stimuleren van concurrentie en marktwerking binnen netwerksectoren³. Concurrentie is geen doel op zich, maar een manier om bedrijven – in dit geval kabelexploitanten – te prikkelen tot een optimale dienstverlening aan hun klanten. Dit betreft dan zowel de programma- en dienstenaanbieders als de consumenten. Het is de vraag welke wijze van marktordening het meest adequaat is gezien de specifieke kenmerken van de kabel. De eerder genoemde notitie «Publieke belangen en marktordening, liberalisering en privatisering in netwerksectoren» stelt dat concurrentie tussen infrastructuur klanten in principe de meeste voordelen biedt. Echter, door de hoge verzonken kosten van kabelnetwerken is duplicatie van het netwerk moeilijk rendabel te maken. Ook zullen alternatieve infrastructuur niet snel tot een volwaardige concurrent voor de kabel uitgroeien. De kabel heeft op dit moment dus een machtspositie met betrekking tot de doorgifte van omroepdiensten. Dat neemt niet weg dat de overheid zich zal inspannen om eventuele belemmeringen voor het ontstaan van concurrentie tussen infrastructuur weg te nemen. Zolang van concurrentie tussen infrastructuur nauwelijks sprake is, is het noodzakelijk de concurrentie op de kabel als het centrale punt voor het overheidsbeleid te nemen.

² Door geografische verschillen, verschillen in de kwaliteit van de kabelnetten, in de exploitatievorm van kabelnetten en in de samenstelling van programmapakketten kan sprake zijn van regionale prijsverschillen.

³ In de jaren negentig is een groot deel van de kabelmaatschappijen geprivatiseerd en vonden op grote schaal fusies en overnames plaats. Tegelijkertijd is in 1996 de wetgeving met betrekking tot de kabel geliberaliseerd. Deze liberalisering vond plaats terwijl nauwelijks tot geen sprake was van een concurrent voor omroep via de kabel. Des te belangrijker is het dat de overheid heldere regels stelt om marktperfecties te corrigeren en om publieke belangen te waarborgen.

⁴ Optimale keuzevrijheid wordt vaak uitgelegd als de mogelijkheid voor consumenten om zenders per stuk te kunnen afnemen en betalen. Zij kunnen dan precies het programmapakket van hun eigen voorkeur samenstellen. Uit gesprekken met kabelexploitanten en het economisch onderzoek blijkt echter dat een dergelijke optimale keuzevrijheid een (te) kostbare operatie is, vanwege de technische en administratieve lasten die verbonden zijn aan per consument en per abonnementsperiode wisselende pakketsamenstellingen. Dit zou voor consumenten leiden tot hoge kosten per zender. Ook voor programma-aanbieders is de optie van afname en betaling per zender vaak niet interessant. Zij hebben over het algemeen baat bij opname in een aantrekkelijk programmapakket, onder andere omdat hun potentieel bereik daarmee groter wordt en omdat zij kunnen profiteren van gezamenlijke marketinginspanningen. In de praktijk zal een één-op-één aanbod van programma's aan consumenten waarschijnlijk niet gerealiseerd worden, maar zal het eerder gaan om keuze tussen verschillende aanbieders van programmapakketten op de kabel of invloed op de samenstelling van (delen van) pakketten.

⁵ Hiervan is onder andere sprake in het contract dat UPC heeft gesloten met de gemeente Amsterdam en in enkele gemeenten waar Casema «Keuze-tv» heeft ingevoerd.

Digitalisering is een logische stap in de technologische ontwikkeling van de kabel en andere infrastructuur. Digitalisering betekent een aanzienlijke uitbreiding van de capaciteit van de kabel en maakt interactiviteit mogelijk. Hierdoor kunnen nieuwe diensten als internet en telefonie via de kabel worden aangeboden en komt ruimte vrij voor nieuwe programma's en zelfs voor eventuele alternatieve aanbieders van programmapakketten. Kortom: concurrentie op de kabel wordt dan mogelijk. Uiteindelijk kan digitalisering leiden tot betere marktwerking en optimale keuzevrijheid⁴ voor consumenten en programma- en dienstenaanbieders. De regering vindt digitalisering daarom van groot belang.

Op dit moment verkeert de kabel in een overgangsfase. Kabelexploitanten doen aanzienlijke investeringen om hun netten geschikt te maken voor digitale distributie en tweewegverkeer. Dit zal naar verwachting niet overal in hetzelfde tempo verlopen. Zo zijn de kabelnetten van de grote kabelmaatschappijen al grotendeels geschikt voor digitale distributie en tweewegverkeer. De netten van andere (met name kleinere) exploitanten vergen daarentegen nog forse investeringen. Ook decoders voor digitale ontvangst zijn nog niet op grote schaal beschikbaar en een aantrekkelijk dienstenaanbod waarmee consumenten in grote getale geprikkeld worden tot aanschaf of huur van een decoder ontbreekt vooralsnog. Kabelexploitanten proberen via verschillende scenario's de introductie van decoders op gang te brengen. In sommige gevallen leiden deze scenario's op dit moment tot prijsstijgingen van het huidige programma-aanbod zonder dat er op dit moment duidelijke voordelen tegenover staan voor consumenten⁵. Ook voor bestaande programma-aanbieders zijn de voordelen van digitalisering en de invoering van decoders niet onomstreden. Zij vrezen voor verlies aan bereik wanneer zij alleen digitaal beschikbaar zijn en nog niet alle huishoudens over een decoder beschikken; tevens willen zij eigen zeggenschap en vrije keuze over de wijze waarop zij aan hun klanten worden doorgegeven. Voor radio geldt dat digitalisering van de kabel minder belangrijk is. Radio is een zogenaamd secundair medium dat vaak beluisterd wordt terwijl mensen tegelijkertijd met iets anders bezig zijn. De verwachting is dat er weinig belangstelling bestaat voor een geïndividualiseerd radio-aanbod en weinig bereidheid om extra te betalen voor zenders. Ook zijn er nauwelijks digitale radio-ontvangers in de markt.

Radio-aanbieders willen daarom waarborgen voor voldoende capaciteit op de kabel voor analoge doorgifte van programma's.

Centrale vraag is dus hoe de belangen van infrastructuurbeheerders, programma- en dienstenaanbieders en consumenten in het digitaliseringsproces met elkaar in evenwicht kunnen worden gebracht. Gedurende de overgangsfase naar marktwerking en keuzevrijheid dient het overheidsbeleid gericht te zijn op stimulering van concurrentie *tussen en op* infrastructuren en op handhaving van consumentenbescherming.

Gezien de snelle technische vooruitgang is het gewenst de ontwikkelingen te evalueren ten aanzien van:

- keuzevrijheid voor consumenten;
- kwaliteit, pluriformiteit en prijzen van de aangeboden omroep- en communicatiediensten, waaronder ook internettoegang;
- technologische innovatie;
- concurrentie tussen infrastructuren;
- concurrentie op infrastructuren;
- conformiteit aan de nieuwe ONP-regels.

Evaluatie kan leiden tot bijstelling of wijziging van het beleid op het gebied van marktordening, toegang of toezicht in de kabelsector. Zodra sprake is van effectieve marktwerking en keuzevrijheid kan de sector-specifieke regelgeving met betrekking tot de kabel verminderen. Mede in dit verband zal periodiek worden vastgesteld welke partijen economische machtsposities hebben. Voorts dienen duidelijke criteria en procedures te worden vastgesteld om het moment te bepalen dat de specifieke regelgeving in het kader van de consumentenbescherming kan verminderen.

4. Belemmeringen en stimulansen voor digitalisering en nieuwe diensten

Digitalisering is noodzakelijk om nieuwe diensten als interactieve televisie, internet, telefonie, pay-per-view en e-commerce via de kabel mogelijk te maken. Digitalisering maakt interactie met de consument mogelijk en schept zo de mogelijkheid om het aanbod van programma's beter op de voorkeuren van individuele consumenten toe te snijden. Ook kan de doorgiftecapaciteit van de kabel efficiënter worden benut, en daarmee veel groter worden (zie voor een overzicht van recente ontwikkelingen bijlage I rapport «Toekomstverkenningen van het kabellandschap»¹).

Om gebruik te kunnen maken van digitale programma's moeten huishoudens over digitale decoders beschikken waarmee de huidige analoge televisietoestellen geschikt worden gemaakt voor digitale ontvangst. Voor (breedband)internetdiensten is een kabelmodem vereist, die apart of ingebouwd in een televisiedecoder kan worden aangeboden. Consumenten worden alleen gestimuleerd om deze apparaten aan te schaffen of te huren wanneer zij daarmee toegang krijgen tot een aantrekkelijk dienstenaanbod. De ontwikkeling van nieuwe breedbanddiensten is echter nog nauwelijks op gang gekomen. Dit is zorgelijk, want dankzij de hoge dekkinggraad van de kabel heeft ons land juist een grote kans om op het gebied van breedbanddiensten een concurrentievoorsprong te realiseren.

Wereldwijd kopen ondernemingen kabelnetwerken op met het oog op de te verwachten inkomsten uit nieuwe digitale diensten. De overnamebedragen en investeringen van grote kabelmaatschappijen zijn zo hoog dat deze redelijkerwijze niet met het huidige programma-aanbod terugverdiend kunnen worden. Dit leidt tot de conclusie dat de introductie van de decoder en het financiële draagvlak voor digitalisering vooral moeten komen uit het aanbod van en de vraag naar nieuwe diensten (internet, telefonie, e-commerce, pluspakketten, pay-per-view).

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Het ontwikkelen van deze diensten is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van marktpartijen. De overheid levert een bijdrage door het formuleren van heldere voorwaarden voor de kabelsector om daarmee investeringsbeslissingen te vereenvoudigen. De mondiale, economische ontwikkelingen op het terrein van infrastructuur en communicatietechnologie nodigen niet uit tot overheidsfinanciering van investeringen in infrastructuur en decoders.

Overnameprijzen en de investeringen in infrastructuur geven de indruk dat in de sector voldoende kapitaal beschikbaar is. Er is ook het meer praktische bezwaar dat overheidsfinanciering een vorm van oneerlijke concurrentie betekenen ten opzichte van andere infrastructuraanbieders. Bovendien zijn de technologische ontwikkelingen van decoders moeilijk te voorzien. Het risico bestaat dat de overheid een technologie subsidieert die al snel weer verouderd is. De investeringen die nodig zijn voor digitalisering en de invoering van decoders kunnen daarom beter worden overgelaten aan de markt.

Wel kan de overheid een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een aantrekkelijk aanbod van elektronische diensten. Zij treedt daarbij in eerste instantie op als *launching customer*, onder andere door overheidsdienstverlening aan burgers via internet verder uit te breiden (zie onder andere de plannen in het kader van de Digitale Delta). Daarnaast wil de overheid doorbraken stimuleren in innovatieve ICT-toepassingen waarbij marktpartijen gebruik kunnen maken van de stimuleringsinstrumenten van het ministerie van Economische Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen op het gebied van onderzoek en ontwikkeling. In de nota «Concurreren met ICT-competenties»⁶ zal de regering hier verdere invulling aan geven.

5. Concurrentie tussen infrastructuur

Om effectieve marktwerking te stimuleren en de keuzevrijheid voor de consument zo groot mogelijk te maken, streeft de regering ernaar om de concurrentie tussen de verschillende infrastructuur voor beide soorten diensten zoveel mogelijk te bevorderen.

De regering beoogt een *level playing field* te bereiken. Hiermee wordt bedoeld dat verschillende, alternatieve infrastructuur dezelfde mogelijkheden hebben. Daarnaast is het van belang dat er voor de consument zo min mogelijk hindernissen bestaan bij het overstappen van de ene naar de andere infrastructuur. De verschillende infrastructuur dienen in principe onder hetzelfde regime te vallen. Zolang van effectieve marktwerking nog geen sprake is, is asymmetrische regelgeving nodig.

Volwaardige concurrentie tussen infrastructuur voor doorgifte van diensten en programma's levert in principe de beste garanties voor optimale marktwerking. De concurrentie voor de kabel als infrastructuur voor *omroepdiensten* is echter tot nu toe zeer beperkt. Van de Nederlandse huishoudens ontvangt meer dan 90 procent televisie via de kabel. Alleen de satelliet is op dit moment een alternatief. Nieuwe alternatieve infrastructuur zijn in opkomst: digitale televisie via de ether (DVB-T) en, op iets langere termijn, met behulp van het IP-protocol, videosignalen via het telefoonnet (xDSL-technieken). Naar verwachting zullen deze infrastructuur op de kortere termijn geen volwaardig alternatief gaan vormen voor kabel distributie, in ieder geval voor zover het omroep- en aanverwante diensten betreft. De satelliet heeft op dit moment een marktaandeel van vijf procent. De hoge kabel dichtheid in Nederland en de aanschaf- en installatiekosten van een satelliet schotel maken dat de satelliet slechts voor een klein deel van de bevolking een aantrekkelijke optie is. Digitale televisie via de ether bevindt zich nog in een experimentele fase. KPN

⁶ Deze nota behelst een uitwerking van de pijler Kennis en Innovatie uit de Digitale Delta.

begint dit jaar met de introductie van ADSL in de Randstad. Hoewel het in principe mogelijk is om bewegend beeld te verspreiden via dit netwerk zijn er nog geen concrete plannen om via het telefoonnet een volwaardig aanbod aan omroepdiensten aan te bieden. Wel krijgt de consument via een breedbandige internetaansluiting toegang tot alle op het internet aanwezige video- en audiocontent.

Op het terrein van de *niet-omroep diensten* zoals internet en telefonie ondervindt de kabel op dit moment wél concurrentie: voor telefonie van de vaste en mobiele telefoonnetwerken, voor internet op dit moment alleen van het vaste telefoonnet en op termijn van mobiele netwerken (UMTS) en mogelijk ook van de satelliet en het elektriciteitsnetwerk.

De regering wil de verdere ontwikkeling van de verschillende infrastructures zoveel als in haar mogelijkheden ligt, stimuleren en belemmeringen wegnemen. Daartoe wordt het volgende voorgesteld:

Digitale ethertelevisie

De overheid wil dat DVB-T (digitale televisie via de ether) op korte termijn kan uitgroeien tot een reële concurrent voor de kabel. Voordelen van DVB-T in vergelijking met de kabel zijn dat het mobiele ontvangst van televisie mogelijk maakt en ontvangst op plaatsen waar doorgaans geen kabelaansluiting is (campings, boten etc.). De overheid zal zo snel mogelijk een veiling voor etherfrequenties organiseren. Voor DVB-T zijn vijf frequenties beschikbaar, waarvan er één bestemd is voor de publieke omroep. De andere vier frequenties zullen als één pakket worden geveild. Minimaal 80 procent van deze capaciteit moet de eerste vier jaar gebruik worden voor omroepdiensten.

De voorbereidingen voor uitzending van digitale televisie via de ether zijn in volle gang. Als het bedrijf dat de digitale etherfrequenties bemachtigt een pakket van zo'n 20 zenders voor een concurrerende prijs in de markt zet, kan het een reële concurrent voor de kabel worden.

Satelliet

De overheid wil belemmeringen voor satellietontvangst zoveel mogelijk opheffen.

- * Eén van deze belemmeringen wordt gevormd door artikel 64a van de Mediawet. Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat regionale en lokale omroepen hun programma's niet mogen uitzenden buiten de gemeente of provincie waarvoor zij zijn bestemd. Het gevolg van deze bepaling is dat deze programma's in het eigen verzorgingsgebied van de hiervoor genoemde omroepen wel via de aardse ether en de kabel mogen worden uitgezonden, maar niet via de satelliet. In het laatstgenoemde geval worden deze programma's immers per definitie ook buiten het gebied waarvoor zij zijn bestemd uitgezonden. De regering is voornemens artikel 64a van de Mediawet aan te passen. In het derde lid van dat artikel is reeds een uitzondering op het hiervoor genoemde verbod is opgenomen. Voorgesteld wordt die bepaling aan te vullen met een uitzondering voor programma's van lokale en regionale omroepen die via een satelliet worden uitgezonden.
- * Het Bouwbesluit verplicht de bouwer van een woning of appartementencomplex een aansluitmogelijkheid aan te leggen voor een gemeenschappelijke of centrale antenne-inrichting. Per 1 januari 2002 treedt een algehele herziening van het Bouwbesluit in werking waarmee deze bepaling wordt geschrapt. Weliswaar betekent dit geen rechtstreeks voordeel voor de satellietaanbieder, maar wel wordt hiermee de bevoordeling van kabelbedrijven weggenomen.
- * In de Woningwet is het plaatsen van schotelantennes tot één meter

doorsnee vergunningvrij; dit wordt per 1 januari 2001 uitgebreid voor schotels met een doorsnee tot twee meter (achter de voorgevel-rooilijn). De ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat zullen nagaan in welke mate verschillen optreden tussen gemeenten met betrekking tot bouwvergunningvereisten of gemeentelijke verordeningen in aanvulling op de Woningwet en in hoeverre deze in overeenstemming zijn met de Woningwet.

- * Tenslotte heeft de plaatsing van gemeenschappelijke satelliet-schotels en vervolgens het doorgeleiden van de radio- en televisie-uitzendingen door middel van de kabel, auteursrechtelijke en nabuurrechtelijke gevolgen. Verspreiding van programma's via gemeenschappelijke satelliet-schotels wordt beschouwd als tweede openbaarmaking waarvoor extra auteursrechten moeten worden betaald⁷. De situatie voor de gemeenschappelijk satelliet-schotels wijkt in principe niet af van de situatie zoals die zich voordeed bij de gemeenschappelijke of centrale antenne-inrichtingen. Geconcludeerd wordt dat hiervoor toestemming van de rechthebbenden noodzakelijk is. De hoogte van het auteursrechtentarief komt tot stand in onderhandeling met de rechthebbenden.

De rechthebbenden zal worden gevraagd mee te werken aan de ontwikkeling van infrastructuur, omdat dit uiteindelijk ook in hun voordeel is. Verwacht mag worden dat rechthebbenden bij het verlenen van toestemming voor de doorgifte via de kabel en de doorgifte via de satelliet, vergelijkbare parameters en tarieven hanteren, zodat het auteursrecht en de naburige rechten geen concurrentie-belemmerende factoren zijn en de ontwikkeling van nieuwe distributietechnieken niet in de weg zullen staan.

Uit het voorgaande blijkt dat echte concurrentie tussen infrastructuur in de komende jaren nog van de grond moet komen. Hiermee is duidelijk dat de kabel gedurende langere tijd dominant blijft als distributie-infrastructuur voor omroep in Nederland. Daardoor komt het gewicht van beleid en regelgeving in hoofdzaak te liggen op de concurrentie op de infrastructuur. De druk van het beleid daarvoor wordt ingegeven door het feitelijke (regionale) monopolie van kabelexploitanten dat door horizontale uitbreiding en verticale integratie steeds zichtbaarder wordt. De politieke vraag is dan of er een voldoende goede toegang op de kabelnetten kan worden gegarandeerd.

6. Concurrentie op de infrastructuur/open toegang

6.1 Inleiding

Voor de kabel is naast het beschermen van de publieke belangen (waaronder consumentenbescherming), een doelmatige marktordening en het toezicht daarop van algemeen belang. Naar verwachting zal de kabel nog geruime tijd een dominante positie in de distributie van omroepdiensten behouden. Daarom is het beleid van de regering gericht op het ontwerpen van een goede toegangsregeling voor de kabel. Evenals de KPN andere telefoonaanbieders moet toelaten tot haar netwerk, dient ook de kabel, als zij een dominante marktpartij is, open te staan voor andere aanbieders. Op het telefonienetwerk heeft de regulering van toegang geleid tot een versnelde ontwikkeling van nieuwe diensten. Ook op de kabel zou een goed toegangsregime de concurrentie tussen verschillende aanbieders moeten bevorderen. Het economisch en Europees belang van een snelle groei van nieuwe diensten is nog eens onderstreept op de recente zogenaamde dotcom-top van Europese leiders in Lissabon.

⁷ In de zogenaamde kabelarresten (zie H R 30 oktober 1981, NJ 1982, 435, HR 25 mei 1984, NJ 1984, 697 en HR 24 december 1993, NJ 1994, 641) waren soortgelijke vragen aan de orde met betrekking tot de doorgifte van ethersignalen via de kabel.

Leidraad in het overheidsbeleid met betrekking tot netwerksectoren is dat zo veel mogelijk moet worden aangesloten bij het algemeen mededingingsrecht. In de overgang van een monopolistische naar een concurrerende markt kunnen echter sectorspecifieke regels nodig zijn. Aanvullende regels dienen om marktpartijen (waaronder consumenten) te beschermen die vooralsnog geen uitwijkmogelijkheden hebben of een ongelijke concurrentiepositie hebben. Zij moeten het mogelijk maken dat derden via een infrastructuur onder gelijke condities hun diensten aan consumenten kunnen aanbieden en voorkomen dat netwerkexploitanten misbruik maken van hun economische machtspositie door bijvoorbeeld onredelijke tarieven of condities voor het verlenen van toegang te eisen.

Deze benadering sluit aan bij de reactie van de Nederlandse overheid van februari 2000⁸ op de ONP-review van de Europese Commissie⁹. De Europese Commissie stelt in haar ONP-review voor om hetzelfde regime te laten gelden voor alle telecommunicatienetwerken en -diensten. In haar reactie stelt de Nederlandse regering voor dat de toezichthouder in de overgangsfase naar effectieve marktwerking jaarlijks de partijen aanwijst die op een relevante markt voor elektronische toegangsinfrastructuur een economische machtspositie hebben. Afbakening van een relevante markt geschiedt op de wijze die in het Europese mededingingsrecht gebruikelijk is. Dat kan er toe leiden dat een partij die infrastructuur bezit op de (deel)markt van toegangsinfrastructuur voor bijvoorbeeld omroep wel een economische machtspositie heeft, maar op de (deel)markt van toegangsinfrastructuur voor bijvoorbeeld telefoniediensten niet. In dit systeem hebben de aldus aangewezen partijen op de markt waar zij een economische machtspositie hebben, de verplichting te voldoen aan alle redelijke verzoeken om toegang tot hun infrastructuur tegen redelijke voorwaarden en tarieven. De specifieke regels worden weer buiten werking gesteld zodra (bijvoorbeeld door het ontstaan van concurrerende infrastructuren) effectieve marktwerking is bereikt. Zolang het aantal aanbieders beperkt is, blijft de rol van de toezichthouder essentieel. Als de ontwikkeling van een bepaalde markt voor toegangsinfrastructuur zich nog in een pril stadium bevindt, kan de overheid besluiten aanvullende toegangsverplichtingen achterwege te laten.

De regering is van mening dat deze systematiek behoorlijk toekomstvast is. We spreken niet meer over aparte regels voor telefonie, omroep, enz., maar alleen nog over elektronische toegangsinfrastructuren in het algemeen. Deze systematiek is dus technologieonafhankelijk en doet recht aan het begrip convergentie. Waar een echte «flessenhals» bestaat in toegangsinfrastructuur kan deze worden opengesteld als de beheerder hiervan een economische machtspositie heeft. De specifieke regels worden weer buiten werking gesteld zodra (bijvoorbeeld door het ontstaan van concurrerende infrastructuren) de «flessenhals» is opgeheven. Op dit moment is de wetgeving op telecommunicatie- en omroepgebied nog niet in die mate technologie-onafhankelijk. De herstructurering van de Europese richtlijnen naar aanleiding van de ONP-review zal pas op (middel)lange termijn zijn beslag krijgen. De toegangsproblematiek speelt ook nu al en vergt daarom maatregelen op korte termijn.

6.3 Toegang voor aanbieders van programmadiensten

Onomstreden is dat de kabelmaatschappijen op dit moment, elk in hun eigen gebied, op de markt voor radio- en televisiedistributie een economische machtspositie hebben. Voor distributieve radio- en televisiediensten geldt dan ook een toegangsverplichting, die voortvloeit uit het hebben van een economische machtspositie.

⁸ Bron: Brief aan de Kamer: DGTP/00/00234, 21 januari 2000.

⁹ Bron: «Naar een nieuw regelgevingskader voor elektronische communicatie-infrastructuur en bijbehorende diensten, herziening van de communicatieregelgeving 1999», Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, COM (1999) 539. De Europese Commissie stelt in haar ONP-review voor om voor alle telecommunicatienetwerken en -diensten hetzelfde regime te laten gelden. Dit betekent dat niet alleen telefonie, maar ook andere telecommunicatienetwerken en -diensten in beginsel onder een ONP-regime vallen. Afhankelijk van de machtspositie die zij op de relevante markten hebben, geldt een meer of minder strikt toegangsregime.

Op dit moment is in de Telecommunicatiewet (art. 8.7) vastgelegd dat de toezichthouder (OPTA) «bindende aanwijzingen» kan geven bij conflicten over de toegang van programma-aanbieders tot de kabel. Over de *aard* van die aanwijzingen zegt de wet echter niets. OPTA en NMA hebben samen beleidsregels opgesteld over de toegang van omroepsignalen. Deze komen neer op een verplichting tot het leveren van toegang zolang er capaciteit is, tegen een kostengeoriënteerd tarief. De regering is van plan de verplichting tot open toegang nu duidelijker vast te leggen door een toegangsverplichting voor distributieve radio- en televisiediensten op te nemen in de Telecomwet. Dit schept duidelijkheid voor alle marktpartijen en kan daarmee de ontwikkeling van diensten bevorderen. Bovendien kan het vooraf bieden van zekerheid over toegangsverplichtingen het aantal geschillen dat zich in de praktijk voordoet, beperken. Dit betekent dat aangewezen partijen de verplichting hebben te voldoen aan alle redelijke verzoeken om toegang tot hun infrastructuur tegen redelijke voorwaarden en tarieven. Redelijke voorwaarden en tarieven betekenen, in aansluiting op het algemene mededingingsrecht, non-discriminatoire, transparante voorwaarden en niet-excessieve tarieven. Dat laatste betekent dat de tarieven in beginsel recht mogen doen aan de door de aangewezen partij werkelijk gemaakte en te maken kosten, waaronder de normale, toe te rekenen investeringskosten, verhoogd met een redelijke, maar niet bovenmatige winstopslag.

Er zijn verschillende manieren om toegang tot netwerken te regelen¹⁰. Deze variëren van third party regulated access tot third party negotiated access. In het eerste geval legt de overheid van tevoren precies vast hoe en onder welke voorwaarden dominante infrastructuurbeheerders toegang moeten verlenen tot hun netwerk. In het tweede geval bestaat een verplichting tot onderhandeling tussen partijen en treedt een toezichthouder op als arbiter in het geval partijen er onderling niet uitkomen. De overheid kiest op dit moment voor distributieve radio- en televisiediensten via de kabel voor een vorm van negotiated access. De overheid legt de toegangsvoorwaarden niet a-priori op. Wanneer partijen er onderling niet uit komen, doet de toezichthouder een uitspraak over het betreffende conflict. Ten behoeve van transparantie en marktwerking dienen de toelatingsprocedures snel te verlopen en moeten toegangsgeschillen snel afgehandeld kunnen worden. Hiervoor zullen tijdslimieten worden gesteld. Daarbij dient ook de mogelijkheid te bestaan dat de toezichthouder een voorlopige voorziening treft, waarbij de dienstverlener voorlopig toegang krijgt terwijl de procedure rond het geschil nog loopt. Ook de wijze van capaciteitsverdeling moet redelijk en transparant zijn.

Voor de toezichthouder moet het mogelijk zijn om snel de «redelijkheid» van toegangstarieven te beoordelen. Van groot belang voor een regeling voor open toegang is daarom een boekhoudkundige scheiding tussen het beheer van het toegangsnetwerk en de levering van omroepdiensten, waarbij de doorgiftekosten voor distributieve radio- en televisiediensten apart zichtbaar worden gemaakt. Doel van een boekhoudkundige scheiding is de OPTA in staat te stellen snel en adequaat een uitspraak te kunnen doen in geschillen. De wettelijke grondslag voor een boekhoudkundige scheiding zal zo snel mogelijk in de Telecommunicatiewet worden geregeld. In aansluiting op artikel 8.4 Telecommunicatiewet kan dan worden gedacht aan een regeling vergelijkbaar met artikel 6.8, waarbij netwerkbeheerders de kosten voor toegang moeten scheiden van kosten voor overige activiteiten. Het kabinet acht dit, in combinatie met regels die open toegang waarborgen, op dit moment voldoende om uit te kunnen maken of er discriminatie is tussen onder meer de tarieven die een kabelmaatschappij aan haar eigen diensten, en die van anderen in rekening brengt.

¹⁰ Zie de nota «Publieke belangen en marktordening, liberalisering en privatisering in netwerksectoren», paragraaf 3.4.

De regering is zich er van bewust dat, ook wanneer het mededingings-toezicht goed is geregeld, de prikkel om misbruik te maken van een economische machtspositie nooit geheel kan worden weggenomen. Een verdergaande vorm van scheiding (zoals de verplichting om het aanbieden van distributieve radio- en televisiediensten in een afzonderlijke divisie of businessunit onder te brengen) zou deze prikkel nog verder kunnen minimaliseren. De regering is echter van mening dat de voordelen hiervan vooralsnog niet opwegen tegen de nadelen: een te vergaande en niet noodzakelijke ingreep in de bedrijfsvoering van marktpartijen. Wanneer na verloop van tijd blijkt dat boekhoudkundige scheiding onvoldoende informatie oplevert voor effectief toezicht of onvoldoende is om concurrentie op de kabel goed te laten functioneren, zou overgestapt kunnen worden op een zwaardere vorm van scheiding.

In afwachting van de wettelijke regeling is het uiteraard van belang dat OPTA en NMa op basis van hun gezamenlijke beleidsregels de toegangsverplichting handhaven.

6.4 Toegang tot voorwaardelijke toegangssystemen

In de Telecommunicatiewet (art. 8.5) staat al dat de aanbieder van voorwaardelijke toegangssystemen toegang moet verlenen aan dienstleveranciers. Deze verplichting geldt dus ook voor de kabelmaatschappij, als deze zelf een CA-systeem beheert. Lid 4 van dit artikel opent de mogelijkheid om bij AMvB nadere regels te geven op dit punt. Eén mogelijkheid zou zijn om te bepalen dat onafhankelijke dienstenaanbieders, die via een door de kabelexploitant (of door iemand anders) beheerd CA-systeem bij de consument willen komen, garanties moeten krijgen dat hun klantgegevens niet door de beheerder van het CA systeem worden beheerd of ingezien¹¹. Bezien zal worden of een dergelijke AMvB nodig is, bijvoorbeeld omdat de kabelsector daartoe niet uit eigen beweging bereid is.

6.5 Toegang voor Internet Service Providers

Tot de belangrijkste niet-omroep diensten die kunnen worden aangeboden via kabels hoort de toegang tot het internet. Een belangrijke vraag is of kabelexploitanten toegang zouden moeten verlenen aan Internet Service Providers (ISP's).

Daarvoor moet eerst de vraag beantwoord worden wat de relevante markt is. Is bijvoorbeeld «snelle» internettoegang een aparte markt? En zo ja, heeft de kabel op deze deelmarkt een economische machtspositie? Of is internettoegang als geheel één markt, waarop de kabelexploitanten waarschijnlijk geen economische machtspositie hebben?

De normale gang van zaken is dat zo'n vraag wordt beantwoord door de NMa (in samenwerking met de OPTA) als een ISP daar een klacht indient of als de NMa op eigen initiatief een onderzoek instelt. De NMa kan direct na aanmelding van een klacht een voorlopige voorziening (last onder dwangsom) treffen. Bijvoorbeeld om de kabelexploitant te dwingen om, gedurende de doorlooptijd van het NMa-onderzoek, aan de ISP toegang te verlenen tegen redelijke tarieven. Een betrokken marktpartij die het niet eens is met een besluit van de NMa kan tegen het besluit bezwaar maken en zonodig in beroep gaan bij de rechtbank in Rotterdam. Verder kan een ISP te allen tijde over zijn toegangsgeschil een civiele procedure aanspannen bij de rechter.

De regering is van mening dat de Mededingingswet voldoende mogelijkheden biedt om toegang tegen redelijke voorwaarden af te dwingen. Gezien het grote belang van het internet voor de Nederlandse economie

¹¹ Praktisch zou dit betekenen: de aanbieder van het CA systeem beheert het Subscriber Authorisation System, maar de dienstenaanbieder kan, als hij dat wil, de klantenadministratie (Subscriber Management System) in eigen hand houden.

acht de regering daarbij een pro-actieve aanpak gewenst. Daarom zal de NMa, op aandringen van de regering, het toezicht op de markt voor internettoegang (via de kabel en langs andere wegen) intensiveren. Voortaan zal de NMa jaarlijks (of vaker als de NMa van mening is dat de situatie daar aanleiding toe geeft) haar visie geven op de markt voor internettoegang: zijn er relevante deelmarkten te onderscheiden (bijvoorbeeld snel en/of langzaam internet; flat rate en/of dial-up internet) en welke marktpartijen hebben daar een economische machtspositie? Dit is dus de analyse die de NMa normaliter pas gaat doen als er in deze markt een klacht is.

Met deze pro-actieve aanpak bereikt de regering dat de NMa bij klachten over internettoegang snel en effectief kan handelen. Een groot deel van het werk (het vaststellen van economische machtsposities) heeft de NMa dan immers al verricht. Om de snelheid van klachtafhandeling in de markt van internettoegang nog verder op te voeren, zal de regering met de NMa afspraken maken over de lengte van de termijnen waarbinnen de NMa een besluit neemt. In de gaswet is een vergelijkbare aanpak gekozen. Daarnaast werkt het expliciet periodiek vaststellen van marktpartijen met een economische machtspositie disciplinerend voor de markt. Op deze manier is het voor alle marktpartijen duidelijk dat de NMa het uit de Mededingingswet voortvloeiende verbod op toegangswegering, prijsdiscriminatie en excessieve toegangstarieven door aangewezen bedrijven krachtig en snel zal aanpakken.

Indien, bijvoorbeeld uit onderzoek van de toezichthouders, blijkt dat er structurele zorgen zijn omtrent concurrentie op het terrein van (breedband)internettoegang, zal aanvullende sectorspecifieke regelgeving worden overwogen. Hierbij zal ook rekening gehouden worden met de ontwikkelingen in de Europese ONP-regelgeving.

7. Economisch model voor de kabel

Om inzicht te krijgen in de structuur van kosten en opbrengsten van de exploitatie van de kabel is het bureau Logica gevraagd onderzoek te doen (zie bijlage III)¹ Het onderzoek heeft daartoe de effecten op rentabiliteit en tarieven van verschillende introductiescenario's voor digitale decoders in kaart gebracht. De resultaten van dit onderzoek zijn als bijlage bij deze nota bijgevoegd.

Met medewerking van de Vecai en enkele kabelmaatschappijen is in beeld gebracht welke kosten zijn gemoeid met de aanleg van nieuwe kabels (kostprijs op basis van vervangingswaarde). De gegevens in het onderzoek zijn dus niet ontleend aan de boekhouding van kabelexploitanten. De kostenstructuur valt hierdoor hoger uit dan bij een berekening op basis van historische kostprijs het geval zou zijn geweest. Het onderzoek heeft een computermodel opgeleverd om kosten- en opbrengstencomponenten te variëren en zo verschillende exploitatiescenario's te berekenen. Dit model is tevens behulpzaam bij het in kaart brengen van de elementen van belang bij de uitwerking van de boekhoudkundige scheiding, die in paragraaf 5 genoemd is. Vanwege de onderzoeksmethodiek kunnen er geen absolute exploitatiewaarden uit het model worden afgeleid.

Het onderzoek geeft het volgende beeld van de kosten en rendementen in de kabelsector:

- De kostenkant van de kabelexploitatie wordt gekenmerkt door hoge vaste en lage variabele kosten
- De huidige tarieven van kabelabonnementen voor omroep (gemiddeld f 21,- per maand) bieden weinig rendement, zeker wanneer zij ook de investeringen in vernieuwing van het kabelnetwerk zouden moeten dekken. Deze investeringen en de hoge overnameprijzen die momen-

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

teel worden betaald voor kabelmaatschappijen moeten derhalve op de winstverwachting van niet-omroepdiensten zijn gebaseerd.

- Er is nauwelijks verschil tussen de verschillende typen netwerken wat betreft kabellengte per abonnee of investering per abonnee. Oorzaak hiervoor is het feit dat door schaalvergroting middeling optreedt in de verschillende typen kabelnetten die een kabelexploitant beheert.

Bevestigd wordt de conclusie, die reeds in de eerste kabelnota was getrokken dat de huidige tarieven voor kabelabonnements niet onredelijk zijn. Het uitwerken van een prijsmaatregel voor omroep blijkt daarom op dit moment niet nodig. De bepaling in de Mediawet die een prijsmaatregel mogelijk maakt zal gehandhaafd blijven zolang de kabel een dominante positie behoudt voor de toegang tot omroepdiensten en de keuzevrijheid van de consument beperkt is.

Uit het onderzoek wordt duidelijk dat kabelexploitanten hun winsten uit aanbod van andere diensten dan omroep willen halen. Nu wordt ongeveer 70% van de capaciteit van het kabelnetwerk benut voor omroep en de rest van de capaciteit voor telecomdiensten. Door digitalisering zal deze verhouding wijzigen.

8. Consumentenbescherming

Voor consumenten kunnen concurrentie tussen en op infrastructuur en digitalisering op termijn vergroting van keuzevrijheid betekenen. Ook komen nieuwe diensten beschikbaar. Wanneer consumenten met betrekking tot het programma-aanbod op de kabel een zo groot mogelijke keuzevrijheid hebben en wanneer zij bovendien kunnen kiezen uit een gelijkwaardig aanbod bij andere infrastructuurbeheerders of andere packagers op de kabel, is regulering van het programma-aanbod via de kabel minder noodzakelijk. Op dit moment bevinden de ontwikkelingen op de kabel zich echter in een overgangsfase. Van keuzevrijheid is nog geen sprake en voor het omroepaanbod is de kabel exploitant (regionaal) monopolist.

Gedurende de overgangsfase naar keuzevrijheid en marktwerking is daarom tenminste handhaving van het huidige niveau van consumentenbescherming, zoals dat in de Mediawet is geregeld, nodig. Dit betekent:

- Een basispakket van tenminste vijftien zenders moet analoog beschikbaar blijven.
- De programmaraad geeft zwaarwegend advies over de samenstelling van het basispakket.
- Handhaving van prijstoezicht via de Mediawet in de vorm van de mogelijkheid om bij (een onredelijke prijsstijging van) het basispakket een prijsmaatregel te ontwerpen.

Uit een recente evaluatie van de programmaraden door het Commissariaat voor de Media blijkt dat er inmiddels ongeveer 60 functionerende programmaraden zijn voor 392 gemeenten. In de kabelnotitie van juni 1999 is aangegeven dat programmaraden niet overal optimaal functioneren. Getwijfeld werd aan hun onafhankelijkheid ten opzichte van kabelexploitanten, omdat de coördinator van de programmaraad vaak in dienst is van de kabelexploitant en kabelexploitanten in veel gevallen zorgdragen voor financiering van de programmaraad. Een ander probleem is de samenstelling van de programmaraad. Zeker in programmaraden waarin meer gemeenten deelnemen, bestaat nog wel eens de neiging om per gemeente een vertegenwoordiger te benoemen, in plaats van te streven naar een afspiegeling van bevolkingsgroepen en voorkeuren binnen het verspreidingsgebied. Ten slotte zijn er klachten over het gebrek aan deskundigheid van programmaraden met betrekking tot de wijze waarop haar adviezen tot stand komen.

De regering wil daarom de onafhankelijkheid van programmaraden ten opzichte van kabelexploitanten vergroten en het functioneren van

programmaraden verbeteren. Programmaraden blijven de kabelexploitant zwaarwegend adviseren over de samenstelling van een pluriform basispakket. De werkwijze van de programmaraden zal moeten voorzien in transparante adviesprocedures, waarin aantoonbaar rekening wordt gehouden met consumentenvoorkeuren en de belangen van programma-aanbieders. Voor de adviesprocedure zullen programmaraden een reglement moeten opstellen dat de goedkeuring van het Commissariaat voor de Media behoeft. De leden van de programmaraad dienen een afspiegeling te vormen van de bevolking in de betreffende gemeente(n). Het advies van de programmaraad zal dus rekening moeten houden met de voorkeuren die leven onder de bevolking. Over het algemeen richten deze voorkeuren zich op zowel publieke als commerciële Nederlandstalige zenders. Het functioneren van de programmaraden zal regelmatig door het Commissariaat voor de Media worden geëvalueerd. Voor de kosten verbonden aan de werkzaamheden van de programmaraden zal een bijdrage uit de omroepmiddelen worden overwogen. Hierover vindt nog overleg plaats met de VNG.

9. Standaardisering

Standaardisering van decoders, digitale televisietoestellen en bijbehorende besturingssystemen en gebruikersinterfaces is wenselijk. De hiermee te bereiken schaalgrootte kan kostenvoordelen voor consumenten en exploitanten opleveren. Tevens verschaft het ontwikkelaars van nieuwe diensten zekerheid over de platforms waarvoor zij hun diensten ontwikkelen. Deze zekerheid kan de ontwikkeling van de markt voor nieuwe diensten versnellen. Uiteindelijk zullen consumenten decoders en/of televisietoestellen met ingebouwde decoders in de winkel kunnen kopen.

Voor de transmissie van televisiesignalen heeft een Europese werkgroep een standaard bepaald (DVB), voor andere onderdelen (onderdelen t.b.v. interactiviteit, conditional access systemen) zijn standaarden nog niet uitontwikkeld. Op dit moment zijn er decoders in de markt met verschillende standaarden. Dit hangt samen met de economische afweging die kabelexploitanten maken in de keuze voor reeds beschikbare goedkopere decoders of de (vooralsnog) duurdere of nog niet bestaande decoders met een voorkeursstandaard.

De rol die de overheid kan spelen in het standaardiseringsproces is beperkt. Nationale overheden kunnen moeilijk vaststellen welke standaarden voor decoders de industrie moet hanteren, aangezien standaarden nog niet voor alle onderdelen van de decoder zijn uitontwikkeld. Wel acht de overheid het wenselijk dat een zo hoog mogelijke mate van standaardisering van decoders en/of digitale televisietoestellen wordt bereikt. Ter voorbereiding op deze kabelnota is op initiatief van de overheid een werkgroep bijeengekomen met vertegenwoordigers van kabelmaatschappijen, Astra, Digitenne en diverse bedrijven voor consumentenelektronica. Uit dit overleg is gebleken dat de meeste betrokken partijen het de moeite waard vinden om te komen tot afspraken over een invoeringsscenario voor de decoder, waarin een migratietraject naar voorkeursstandaarden kan worden afgesproken (zie bijlage III)¹.

10. Overleg met de sector

Ter voorbereiding op deze nota heeft uitgebreid overleg plaatsgevonden met kabelexploitanten, programma- en dienstenaanbieders, consumentenorganisaties en andere betrokken partijen. De verslaglegging daarvan is reeds aan de Kamer toegezonden. Het is wenselijk om het gevoerde overleg met de sector voort te zetten. Doel van dit overleg is om de totstandkoming van marktwerking en keuzevrijheid voor consumenten te bespoedigen. Goede afspraken tussen betrokken partijen kunnen digita-

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

lisering en de invoering van decoders stimuleren. Dan kan het gaan over om afspraken over grootschalige invoering van decoders tegen lage prijs, de ontwikkeling van een breed aanbod aan nieuwe diensten, een gefaseerde overgang van analoog naar digitaal aanbod en de samenstelling/tarieven van programmapakketten.

11. Overige Onderwerpen

Lokale omroepen

In de Concessiewet worden de hoofdtaakprogramma's voor de lokale en regionale omroep beperkt tot één radio- en één televisieprogramma. Voor de hoofdtaakprogramma's geldt het voorkeursrecht op frequentieruimte en de doorgifteplicht op de kabel. Voor neventaakprogramma's gelden deze bijzondere voorrechten niet. Schaarste aan zowel frequentieruimte als kabelcapaciteit verzet zich tegen het opleggen van onbeperkte doorgifteplichten en etherbeslag. Bij de behandeling van de Concessiewet in de Tweede Kamer is de zorg uitgesproken over de beperking van de omvang van de must-carry verplichting, vooral waar het gaat om lokale omroepen. In enkele grote steden vullen lokale omroepen namelijk meerdere kanalen met programma's. Het gaat hier dan om programma's voor minderheden en (andere) vormen van toegangsomroep. De vraag is in hoeverre deze kanalen onder de must-carry verplichting vallen. Toegezegd is de kwestie nog eens nader te bekijken en daarop terug te komen in deze nota.

Een onbeperkte doorgifteplicht voor ieder willekeurig programma van een lokale omroep is niet redelijk en juridisch disproportioneel. Aan de andere kant hecht de nieuwe Concessiewet bijzondere waarde aan programmering voor en door minderheden. Het is derhalve verdedigbaar om de programmering voor minderheden te rekenen tot de hoofdtaak van de lokale en regionale omroep. De regering stelt voor de Mediawet, zoals gewijzigd in de Concessiewet, met behoud van het nieuwe regime van hoofd- en neventaken in die zin aan te passen dat voor deze programma's ook een doorgifteplicht zal gelden. Een uitbreiding van het voorkeursrecht op frequentieruimte acht de regering echter niet gewenst en praktisch ook moeilijk uitvoerbaar. Bij de besluitvorming over het zero-baseonderzoek zal worden bepaald hoeveel frequentieruimte beschikbaar kan komen voor minderhedenprogrammering. Daarbij wordt dan met name gedacht aan de vier grote steden.

Lokale omroepen stuiten volgens de OLON regelmatig op problemen rond aanlevering en distributie van hun signalen¹². Door dit soort ontwikkelingen dreigt het recht op doorgifte van het lokale omroepprogramma – de must-carry – in de praktijk te worden bemoeilijkt of zelfs onmogelijk gemaakt. In overleg met OLON, het Commissariaat voor de Media en de VECAI zal hiervoor een oplossing worden gezocht.

Motie van Zuijlen en Leers

De motie Van Zuijlen/Leers (25 533, nr. 70, 31 maart 1998) verzoekt de regering om te komen met voorstellen die er toe leiden dat een bijzondere toegangspositie voor de niet-commerciële publieke dienstverlening op nationaal, regionaal en lokaal niveau wordt gerealiseerd die overeenkomt met tenminste 15% van de beschikbare transportcapaciteit en -faciliteiten op openbare telecommunicatienetwerken en omroepnetwerken. Met betrekking tot omroepnetwerken wordt aan de bedoeling van deze motie reeds voldaan, althans waar het gaat om de hoofdfunctie van de omroepnetwerken: distributie van (analoge) omroepdiensten. De must-carry bepaling in de Mediawet (art. 82i) leidt ertoe dat – in het

¹² De Olon noemt de volgende voorbeelden: De vaste lijnverbindingen (nodig voor transport van bijv. de studio naar het «in prikpunt» van het kabelnet en/of de etherzender) worden fors duurder; bestaande mogelijkheden om programma's via de «onderband» van kabelnetten te transporteren – bijvoorbeeld van de studio naar de etherzender – komen te vervallen, omdat zij moeten wijken voor andere diensten zoals internet en telefonie via de kabel; de zogenaamde lokale «in prikpunten» – plaatsen in gemeenten waar het signaal van de lokale omroep op de kabel kan worden gezet, bijvoorbeeld in het gemeentehuis, in culturele centra en kabelkopstations – worden opgeheven. Financiële gevolgen worden niet vergoed; De programma's van lokale omroepen verdwijnen naar kabelkanalen, die op oudere ontvangstoestellen niet te gebruiken zijn.

merendeel van de kabelnetten – zeven tv-kanalen worden benut voor doorgifte van publieke zenders (drie landelijke, één regionale en één lokale, alsmede twee Vlaamse zenders). Op een gemiddeld aanbod van 30 tv-kanalen is dat een beslag van ruim 25%.

De must-carry voor radio betekent dat negen kanalen (vijf landelijke, één regionale en één lokale, alsmede twee Vlaamse zenders) worden benut voor doorgifte van publieke zenders: bij een gemiddeld aanbod van 35 radiokanalen dus een beslag van ca. 25%.

Indien de overige toepassingen van omroepnetwerken worden meegerekend (pluspakketten, internet, telefonie, filmkanalen) is het capaciteitsbeslag van de publieke zenders geringer. Wanneer de kabel door digitalisering ruimte kan bieden aan honderden televisiekanalen en andere diensten zal de verhouding er uiteraard weer anders uit gaan zien.

Gelet op de hoofdfunctie van de omroepnetwerken, acht de regering de huidige must-carry verplichting ten behoeve van publieke, niet-commerciële dienstverlening een juiste balans tussen enerzijds het streven om te komen tot een gevarieerd en betaalbaar pakket van omroepdiensten voor alle aangeslotenen, en anderzijds de ruimte die kabelexploitanten geboden moet worden om hun infrastructuur te exploiteren.

In de Telecommunicatiewet is geen bepaling opgenomen die het gevraagde beslag regelt. De beschikbaarheid van maatschappelijk belangrijke dienstverlening is op een andere wijze in de telecommunicatieregelgeving verankerd. Dat is gebeurd via de bepalingen over de universele dienstverlening. In de reactie op de ONP-review van de Europese Commissie is het standpunt ingenomen dat de ontwikkeling van de informatiemaatschappij zal worden gevolgd en desgewenst de invulling van de publieke/universele dienstverlening zal worden aangepast.

Decoders en auteursrechten

Kabelexploitanten en programma-aanbieders wijzen op de auteursrechtelijke consequenties bij verspreiding van programma's via de decoder. Dit is in principe een openbaarmaking in de zin van art. 12 van de Auteurswet 1912, hetgeen betekent dat de rechthebbenden toestemming moeten verlenen voor de doorgifte. Indien deze doorgifte niet al geregeld is in het contract tussen de programma-aanbieder en de BUMA zal hiervoor apart toestemming moeten worden verkregen. Het gaat hier om een serieus te nemen problematiek die niet belemmerend mag werken voor de ontwikkeling van nieuwe, digitale diensten. Zoals in paragraaf vijf reeds is gesteld, zal rechthebbenden worden gevraagd mee te werken aan de ontwikkeling van digitale diensten omdat dit ook in hun voordeel is.

Privacy

In relatie met de introductie van decoders speelt het ook het punt van de privacy. Via de decoder (en het subscriber management systeem) kunnen kabelexploitanten mogelijk privacygevoelige informatie over hun klanten verzamelen. Zo kan nauwkeurig worden bijgehouden waarnaar de klant kijkt, welke pay-tv-programma's hij afneemt, op welke internetkoppelingen hij reageert, met wie hij e-mailt enzovoorts.

Wat deze persoonsgegevens betreft is in ieder geval de (toekomstige) Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing en waar het gaat om telecommunicatiediensten tevens hoofdstuk 11 van de Telecommunicatiewet (inzake de bescherming van persoonsgegevens en de persoonlijke levenssfeer). Vooralsnog gaat de regering ervan uit dat daarmee de bescherming van deze gegevens voldoende is gewaarborgd.