

Vergaderjaar 2004–2005

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

27 088

Kabel en consument: marktwerking en digitalisering

Nr. 62

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN VAN DE STAATSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 mei 2005

Door middel van deze brief bied ik u de ontwerpbesluiten¹ van OPTA voor de omroepmarkten aan. Daarnaast informeer ik u over de voortgang van de acties die zijn opgenomen in de brief aan de Tweede Kamer «Omroep via de kabel: stand van zaken» (Kamerstukken II 2003/04, 26 643 en 27 088, nr. 49, hierna te noemen: de kabelbrief).

De marktanalyse van OPTA; bevindingen en maatregelen

Op 19 mei 2005 heeft de OPTA haar ontwerpbesluiten voor de omroepmarkten (in het bijzonder kabel) gepubliceerd. Bijgesloten treft u de ontwerpbesluiten van OPTA aan. OPTA heeft mij bericht dat deze ontwerpbesluiten vanaf 19 mei op haar website staan.

OPTA is in haar ontwerpbesluiten tot de conclusie gekomen dat de vijf grootste kabelexploitanten (UPC, Casema, Essent, Multikabel en Delta) een aanmerkelijke marktmacht (AMM) hebben die noopt tot ex ante verplichtingen zowel op de wholesalemarkt (toegang, non-discriminatie, transparantie en voor UPC, Essent en Casema daarenboven kostenoriëntatie) als op de retailmarkt (transparantieplichting en een verplichting om een kostentoerekeningssysteem op te stellen, dit laatste om tarieven op kostengeoriënteerd niveau vast te kunnen stellen).

Het opleggen van de verplichting tot het opstellen van een kosten-toerekeningssysteem betekent dat OPTA nog nader zal onderzoeken of de huidige tariefniveaus te hoog zijn of niet. Totdat men hiermee klaar is, wil OPTA de kabeltarieven bevroren op het niveau van de inflatie.

OPTA heeft het Ministerie van Economische Zaken geïnformeerd over de planning van haar werkzaamheden ten aanzien van de «marktanalysebesluiten omroepmarkt». Bijgesloten treft u het bericht van OPTA aan over de planning van de marktanalysebesluiten omroepmarkt (kenmerk:

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

OPTA/SEC/2005/201129). OPTA heeft ons bericht dat het mogelijk tot medio 2006 kan duren voordat er concrete regulering op de eind-gebruikersmarkt voor omroep door het college kan plaatsvinden.

In dit zelfde bericht merkt OPTA op dat het tarieftoezicht van OPTA zich beperkt tot het transmissiedeel en niet ziet op het tarief van de daarover geleverde omroepinhoud. Hiermee is ondanks de inspanningen van OPTA niet voor 100% gewaarborgd dat sprake is van effectief tarieftoezicht op de kabelsector. Op dit onderwerp komen wij in vervolg van deze brief terug bij het punt tarieftoezicht.

Voortgang van de acties kabelbrief; aanleiding

In de kabelbrief bent u geïnformeerd over de ontwikkelingen in de kabelsector en het beleid van het kabinet terzake. Inmiddels heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan. In het vervolg van deze brief zal worden ingegaan op de in de kabelbrief genoemde acties en de voortgang daarvan:

1. overleg met de sector over introductie van een vastrechtmodel;
2. tarieftoezicht;
3. overleg over de effectiviteit van consumenteninvloed;
4. de zaak NOS/SENA (auteursrechten), en;
5. het bevorderen van de totstandkoming van een standaard voor interactieve digitale televisie.

1. Overleg met de sector over introductie van een vastrechtmodel

In de kabelbrief heeft het kabinet aangegeven dat met de kabelsector overlegd zal worden over de introductie van een vastrechtmodel.

Dit overleg met de VECAL en de bij deze branchevereniging aangesloten leden heeft inmiddels plaatsgevonden. Tijdens dit overleg is van overheidswege opgemerkt dat het voor de bij de VECAL aangesloten leden mogelijk zou moeten zijn de kosten van de content van radio- en televisieprogramma's als onderdeel van het tarief van kabelexploitanten (het zogenoemde inhoudsdeel van de kabelkosten) zichtbaar te maken. Daarbij is aangegeven dat eventuele maatregelen in lijn dienen te zijn met de uitkomsten van het onderzoek van de NMa en de marktanalyse van OPTA.

De kabelexploitanten hebben daarop positief gereageerd. Zij hebben toegezegd met een voorstel te zullen komen zodra de onderzoeken van de NMa en de marktanalyse van de OPTA zijn afgerond, teneinde bovenbedoelde transparante opbouw van de kabeltarieven te realiseren.

2. Tarieftoezicht

In de kabelbrief hebben wij aangegeven dat het kabinet met de voorbereidingen voor een algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 82j van de Mediawet is gestart, in aanvulling op analyses die door OPTA en NMa in het kader van tarieftoezicht worden uitgevoerd.

Ondertussen hebben wij echter geconcludeerd dat de gedachte om het prijsregime vorm te geven door een combinatie van een prijsmaatregel op grond van artikel 82j van de Mediawet en een prijsregulering op grond van de Telecommunicatiewet, niet langer effectief blijkt. Om het tarieftoezicht goed vorm te geven achten wij een wijziging van de Mediawet noodzakelijk. Deze wijziging van de Mediawet zal zodanig geformuleerd worden dat het prijstoezicht op het inhoudsdeel het complement vormt

van het in de Telecommunicatiewet geregelde prijstoezicht op het transportdeel.

De complexiteit van de afstemming tussen de regeling in de Mediawet en die in de Telecommunicatiewet brengt met zich mee dat de uitwerking van dit wetsvoorstel nog enige tijd vergt. Het streven is om dit wetsvoorstel zo spoedig mogelijk na de zomer bij de Tweede Kamer in te dienen. Wij streven er naar deze wetswijzing voor de zomer van 2006 in te voeren.

In de hierna volgende paragrafen hebben wij de ontwikkelingen die tot dit oordeel hebben geleid uiteengezet.

2.1. Gevolgen wijziging Telecommunicatiewet

Op 19 mei 2004 (Stb. 2004, 207) is de wet ter implementatie van de nieuwe Europese richtlijnen op het gebied van elektronische communicatie in werking getreden. Hierdoor is de Telecommunicatiewet ingrijpend veranderd. Voordat het nieuwe Europese regelgevende kader voor elektronische communicatienetwerken endiensten in de Telecommunicatiewet was geïmplementeerd, had een mogelijke prijsmaatregel op grond van artikel 82j van de Mediawet betrekking op zowel het transportdeel als op het inhoudsdeel van het kabeltarief voor het zogenoemde basispakket. Na de inwerkingtreding van deze wijziging van de Telecommunicatiewet kan een op grond van de Mediawet te nemen prijsmaatregel nog slechts zien op de dienst voorzover die niet onder het regime van de Telecommunicatiewet valt.

2.2. Prijsmaatregel op grond van artikel 82j van de Mediawet niet effectief

Het prijstoezicht van OPTA ziet op het transport van alle denkbare programmapakketten, terwijl een mogelijke prijsmaatregel op grond van artikel 82j van de Mediawet alleen betrekking heeft op het zogenoemde basispakket. Daarnaast kijkt OPTA per bedrijf of er aanleiding is om maatregelen te treffen en kunnen deze maatregelen per bedrijf verschillen. Het gaat dus om specifieke maatregelen. Bij een prijsmaatregel op grond van artikel 82j van de Mediawet gaat het daarentegen om een generiek werkende maatregel. Dat wil zeggen dat deze maatregel in beginsel voor alle kabelexploitanten op gelijke wijze geldt. Voor individuele kabelexploitanten kan dat onbillijk uitpakken en daarmee het geheel van de tariefregulering ondergraven. Een prijsmaatregel op grond van de Mediawet is bedoeld ter aanvulling op het prijstoezicht door OPTA, maar sluit daar niet goed op aan.

Voor de effectiviteit van de prijsmaatregel is daarnaast vooral de uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in het geding tussen het Commissariaat voor de Media en kabelexploitant Casema in de zogenoemde «Bollenstreek zaak» van belang (uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in hoger beroep van 28 juli 2004, zaaknummer 200400154).

Deze uitspraak heeft in de praktijk als gevolg dat kabelexploitanten in voorkomende gevallen een zwaarwichtige reden hebben om van een programmaraadadvies af te wijken indien een commerciële omroep, om wat voor reden dan ook, geen toestemming geeft zijn programma op te nemen in het wettelijk minimumpakket.

De uitspraak van de Raad van State betekent allereerst dat de effectiviteit van de programmaraden afneemt (zie verder punt 3 van deze brief). Een tweede belangrijk gevolg van de uitspraak is dat kabelexploitanten en de commerciële omroepen samen overeen kunnen komen de programma's van deze omroepen niet in het basispakket te plaatsen, maar in het deel van het programmapakket waarop een mogelijke prijsmaatregel op grond

van de Mediawet geen betrekking heeft. Populaire programma's van de commerciële omroepen kunnen zo aan de werking van een mogelijke prijsmaatregel worden onttrokken. Een dergelijke prijsmaatregel gaat dan niet meer over het pakket programma's waarvoor deze is bedoeld. Bovendien is de verwachting dat de aankondiging van een dergelijke prijsmaatregel dit effect nog eens versterkt. Dit betekent dat de effectiviteit van een mogelijke prijsmaatregel sterk wordt gereduceerd.

Al met al kan worden geconcludeerd dat een prijsmaatregel op grond van artikel 82j van de Mediawet ter aanvulling op het prijstoezicht door OPTA niet langer effectief is.

2.3. Wijziging van de Mediawet is noodzakelijk

Op grond van bovenstaande argumenten hebben wij geconcludeerd dat het treffen van een prijsmaatregel op grond van de Mediawet die alleen op het basispakket betrekking heeft niet zinvol is. Wij achten het gewenst dat het sluitstuk van het tarieftoezicht op de kabel adequaat wordt geregeld.

Hoewel thans slechts een klein deel van het kabeltarief is te herleiden tot het inhoudsdeel van de kabelkosten, is het niet ondenkbaar dat dit in de toekomst anders zal zijn. Om ook het tarieftoezicht op het inhoudsdeel goed vorm te geven is wijziging van de Mediawet noodzakelijk. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het Ministerie van Economische Zaken bereiden deze wijziging thans voor.

De wijziging van de Mediawet zal zodanig geformuleerd worden dat het prijstoezicht op het inhoudsdeel het complement vormt van het in de Telecommunicatiewet geregelde prijstoezicht. Dit zal gebeuren door OPTA te belasten met toezicht op tarieven van diensten die geheel of hoofdzakelijk uit de levering van radio en televisieprogramma's bestaan. OPTA zal hierbij, net zoals zij dit kan bij elektronische communicatiediensten, tariefmaatregelen kunnen opleggen aan aanbieders die beschikken over een aanmerkelijke marktmacht. Hiermee zullen de hiervoor geconstateerde bezwaren tegen het tarieftoezicht op grond van een algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 82j van de Mediawet worden weggenomen en zal bovendien het prijstoezicht op dit terrein in één hand komen bij een college dat daarvoor uitstekend is toegerust. De slagvaardigheid zal daardoor worden vergroot.

3. Overleg over de effectiviteit van consumenteninvloed

In de kabelbrief is aangegeven dat het kabinet gaat overleggen met de programmaraden, de kabelsector, de programma-aanbieders en de Consumentenbond over de verdere ontwikkeling van de effectiviteit van consumenteninvloed op het kabelprogrammapakket.

De consumenteninvloed is op dit moment geregeld via de programmaraden. De sterk toenemende digitalisering, de uitbreiding van het inhoudsdienstenaanbod en de hiervoor onder punt 2 van deze brief genoemde uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de «Bollenstreek zaak» doen binnen het huidige wettelijk kader afbreuk aan een effectief systeem van consumenteninvloed.

Uit de inmiddels gevoerde gesprekken met de betrokken partijen blijkt dat zij allen hechten aan een effectieve consumentinvloed en willen werken aan verbetering van het huidige systeem. Het overleg is nog gaande. In het najaar zal u over de uitkomst van dit overleg worden geïnformeerd.

Daarnaast is op 11 mei 2004 aan de Eerste Kamer¹ toegezegd dat er overleg zal plaatsvinden over de decentrale financiering van programmaraden. Dit overleg heeft op 18 april 2005 plaatsgevonden. In het overleg is door de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Medy van der Laan, gezegd dat de landelijke overheid zorg draagt voor de ondersteuning van programmaraden door financiering van het centrale ondersteuningsorgaan. De gemeenten moeten, al dan niet in samenwerking met kabelexploitanten, voorzien in de decentrale ondersteuning. De VNG heeft tijdens dit overleg toegezegd de Staatssecretaris in een brief aanvullend te zullen informeren. Dit punt staat overigens los van hetgeen hiervoor is gezegd over verbetering van het huidige systeem van consumenteninvloed.

4. De zaak NOS/SENA (auteursrechten)

In de kabelbrief is aangegeven dat het kabinet, indien de uitspraak in de zaak over auteursrechten NOS/SENA daartoe aanleiding geeft, op dit onderwerp zal terugkomen.

De HR heeft op 28 mei 2004 arrest gewezen. De HR heeft de zaak terugverwezen naar het Hof Den Haag ter verdere behandeling en beslissing. Het Hof Den Haag heeft nog geen uitspraak gedaan. De SENa en de NOS hebben vooruitlopend op de uitspraak van het Hof overeenstemming bereikt over de hoogte van de af te dragen vergoeding.

Daar de zaak NOS/SENA nog onder de rechter is doen wij hier op dit moment geen uitspraken over.

5. Het bevorderen van de totstandkoming van een standaard voor interactieve digitale televisie

In de kabelbrief is aangegeven dat het kabinet de samenwerking tussen partijen in de sector steunt om de totstandkoming van een standaard voor interactieve digitale televisie te bevorderen.

Als bijlage bij deze brief treft u het onderzoek naar de stand van zaken van de digitalisering van omroep via de kabel aan dat door TNO is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken.

Dit onderzoek gaat in op de stand van zaken met betrekking tot de gekozen «standaarden» voor (interactieve) digitale TV per onderneming. Drie grote kabelexploitanten (Casema, Essent en Multikabel) hebben gekozen voor een vergelijkbare aanpak met betrekking tot de gekozen standaard en wijze van introductie van de decoder. Daarnaast heeft de grootste kabelexploitant (UPC) gekozen voor een eigen aanpak. Verder is aandacht besteed aan de interoperabiliteitsvraagstukken en het debat over open standaarden. Het onderzoek heeft in kaart gebracht hoe de Nederlandse kabelexploitanten hun digitale producten verkopen en hoe hun strategieën hierbij onderling verschillen. Ten slotte zijn in het onderzoek beleidsaanbevelingen voor de overheid opgenomen om de betrokken partijen te stimuleren om te kiezen voor een open standaard voor (interactieve) digitale TV. Het rapport stelt dat het beleid inzake standaardisatie en interoperabiliteit bovenal beschouwd dient te worden in de context van het algehele beleid ten aanzien van toegang tot markten, vrije mededinging en innovatie.

Wij stellen vast dat omroepen en aanbieders van infrastructuur de risico's van de overstap naar (interactieve) digitale TV kunnen verkleinen door afstemming van initiatieven en investeringen, binnen de kaders van de mededingingswetgeving. Bovendien zullen kabelexploitanten moeten

¹ Mondelinge toezegging bij behandeling wijziging Mediawet (nrs. 28 639 en 29 030) (Handelingen I 2003/04, nr. 27, blz. 1483).

samenwerken op het gebied van interoperabiliteit en open (internationale-) standaarden, zodat contentontwikkelaars en ook leveranciers van consumentenelektronica-producten kunnen meedoen. De consumentenelektronica-industrie kan dan producten ontwikkelen die zijn gebaseerd op één standaard, of standaarden die met elkaar kunnen samenwerken, waardoor er een markt kan ontstaan voor digitale TV toestellen en randapparatuur, zoals settopboxen.

Met de huidige digitale aanbiedingen van de kabelaanbieders lijkt de consument veelal niet te weten waar hij aan toe is en welke investeringen de juiste zijn. Tegen deze achtergrond valt het te begrijpen dat consumenten zich volgens de Consumentenbond terughoudend opstellen bij de overstap naar digitale TV. Het kabinet acht dit een onwenselijke situatie. Immers door digitalisering vermindert schaarste en is kwaliteitsverhoging mogelijk.

Het is nu aan de sector om te kiezen voor één standaard of voor standaarden die met elkaar kunnen samenwerken, en dit op korte termijn kenbaar te maken. De consument is gediend met deze duidelijkheid.

De bedrijven in de kabelsector hebben ons bericht dat er gewerkt wordt aan voorstellen die een dergelijke keuze inhouden. Deze voorstellen willen deze bedrijven voor de zomer van 2006 gereed hebben.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. C. van der Laan