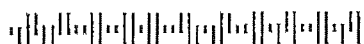


Ministerie van Economische Zaken
De heer mr. L. J. Brinkhorst
Postbus 20101
2500 EC 'S-GRAVENHAGE



Postbus 90420
2509 LK Den Haag
Telefoon (070) 315 35 00
Telefax (070) 315 35 01

Bezoekadres:
Zurichtoren
Muzenstraat 41
2511 WB Den Haag

Contactpersoon
drs. J.G.J. Keetelaar

Datum

26 NOV. 2004

Ons kenmerk
OPTA/IBT/2004/204167

Onderwerp
Stand van zaken en ontwikkelingen op de
omroepmarkten

Uw kenmerk

Doorkiesnummer
(070) 315 92 98

Bijlage(n)

- 1 -

Geachte heer Brinkhorst,

Zoals met u afgesproken tijdens de routine van 8 september jl., treft u hierbij de notitie aan met een beschrijving van de stand van zaken en ontwikkelingen op de omroepmarkten. Het college is momenteel bezig met de bijbehorende marktanalyses en komt in maart 2005 met de ontwerpbesluiten. Het college deelt met u de zorg over de dominante posities in de kabelsector en de recente tariefsverhogingen die sommige aanbieders hebben doorgevoerd.

In dit kader wenst het college te benadrukken dat de eventueel door het college op te leggen verplichtingen op dit moment niet verder strekken dan het transportgedeelte van de eindgebruikersdienst, en dus niet de inhoudscomponent (kunnen) betreffen. Om dit laatste punt te adresseren is reeds overleg gevoerd tussen medewerkers van OPTA, uw departement en dat van OC&W.

Hoogachtend,

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT,
namens het college,

prof.dr. J.C. Arnbak, voorzitter

OPTA

E-mail: mail@OPTA.nl
www.opta.nl

Den Haag, 26 november 2004

NOTITIE INZAKE DE NEDERLANDSE OMROEPMARKT

AAN: MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Overeenkomstig de met U gemaakte afspraak, vermeld in Uw schrijven aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 27 oktober 2004 (kenmerk: TP/OT 4061212), bericht het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) U hierbij over de ontwikkelingen rondom concurrentie en potentiële concurrentie op de omroepmarkt, en de mogelijke consequenties hiervan voor eindgebruikers. Dit bericht is door het college afgestemd met de directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de dg-NMa).

Inleiding

Ontwikkelingen op de omroepmarkt staan vaak in het middelpunt van de publieke én politieke belangstelling. In deze korte rapportage zal het college ingaan op een aantal autonome ontwikkelingen die hij met betrekking tot de concurrentiële ontwikkelingen op de omroepmarkt thans ziet, alsmede op de wijze waarop de gewijzigde regelgeving met betrekking tot de elektronische communicatiesector in zou kunnen grijpen op die ontwikkelingen. Aangegeven wordt hoe de belangen van eindgebruikers hierdoor beschermd kunnen worden, met name wanneer het gaat over hun keuzevrijheid en mogelijke blootstelling aan excessieve tarieven.

Vooraf is een relativerende opmerking over inhoud en status van deze rapportage op zijn plaats. Het college werkt momenteel aan een marktanalyse van de omroepmarkt op basis van de Europese regelgeving, zoals deze sinds mei 2004 vastgelegd is in de nieuwe Telecommunicatiewet (hierna: Tw). In deze analyse, welke in de vorm van conceptbesluiten in maart 2005 openbaar zal worden, zal in meer detail op de stand van zaken in de omroepsector, en op de te verwachten ontwikkelingen, worden ingegaan. De resultaten van die analyse zijn nu nog niet in volledige omvang bereikt, waardoor op dit moment ook geen uitspraken door het college kunnen worden gedaan over de wijze en mate waarop deze besluiten in moeten grijpen op de ontwikkelingen in de sector.

Het kabellandschap

Een Nederlandse consument kan op een groot aantal verschillende manieren omroepinhoud (programma's en informatie verspreid door middel van radio- en televisiesignalen) ontvangen. De signalen kunnen de consument bereiken via kabel, aardse etheromroep en satellietnetwerken, in analoge of digitale vorm. Daarenboven leidt de steeds verdergaande convergentie door middel van het zogenaamde *Internet Protocol* er toe dat omroepinhoud nu ook via andere communicatienetwerken, zoals gestoeld op bijvoorbeeld xDSL of lokale glasvezelnetten (FTTH), verspreid wordt. Tegelijkertijd zien we een ontwikkeling waarbij de 'traditionele' omroepnetwerken steeds beter en vaker ingezet kunnen worden voor het aanbieden van andere elektronische communicatiediensten. De Nederlandse omroepsector wordt tot op dit moment evenwel 'gedomineerd' door de kabelsector; deze tussenrapportage zal zich daarom op deze sector richten.

Omroepnetwerken zijn in Nederland relatief belangrijker dan in de meeste andere Europese landen vanwege de hoge penetratiegraad. Zij vormen daarom in potentie een sterke concurrent voor het (landelijke) aansluitnet van KPN. De afgelopen jaren is deze potentie echter slechts ten dele uit de verf gekomen, met name op het gebied van vaste telefonie. Daarnaast wordt het oorspronkelijke primaat van de kabel op het aanbieden van breedbandig internet teruggedrongen door de snelle uitrol van op xDSL-technologieën gebaseerde breedbandige internettoegang via het vaste telefoonnet.

Ook de dienstenontwikkeling op omroepgebied bleef lange tijd achter bij de hooggespannen verwachtingen. Zo heeft de vaak aangekondigde brede uitrol van digitale decoders, en de ontwikkeling van digitale content, lang op zich doen wachten. Toch is de huidige uitgangspositie van met name kabelexploitanten goed te noemen. Veel kabelmaatschappijen hebben geïnvesteerd in hun netten waardoor deze geschikt zijn voor het aanbieden van een bredere portfolio aan diensten. Mede gelet op relatief nieuwe ontwikkelingen als Voice over IP (VoIP)¹ zijn omroepnetwerken inmiddels bij uitstek geschikt voor de zogenaamde *triple-play* strategie, waarbij telefonie, omroep en internet via dezelfde infrastructuur aangeboden kunnen worden.

Het perspectief van de consument

Consumenten hebben relatief weinig te kiezen waar het omroepdiensten betreft. Wel lijkt er inmiddels een aantal ontwikkelingen op te treden die doet vermoeden dat er, vanwege de (verdere) digitalisering, een verbreding van het dienstenaanbod voor consumenten in de nabije toekomst werkelijk van de grond zal kunnen komen. In potentie zou deze digitalisering kunnen leiden tot een veelheid aan keuzes voor de eindgebruiker.

Bij de te verwachten digitalisering is echter een aantal kanttekeningen te plaatsen. Zo is het nog maar de vraag welk deel van de Nederlandse bevolking op korte termijn van de digitalisering zal kunnen

¹ Spraakdiensten met gebruikmaking van het Internet Protocol

profiteren. Het lijkt aannemelijk dat met name de grotere kabelexploitanten een snelle uitrol van hun digitale platformen zullen proberen te realiseren, terwijl het nog maar de vraag is of en, zo ja, wanneer kleinere kabelexploitanten dit voorbeeld zullen volgen.

Hoewel digitalisering kan leiden tot een breder dienstenaanbod en waarschijnlijk lagere kosten per dienst, zijn er aan deze ontwikkeling desondanks gevaren voor de belangen van eindgebruikers verbonden. Daarbij valt in eerste instantie te denken aan de overgangsfase tussen de analoge en de digitale wereld. Het is goed denkbaar dat de aanbieders van omroepnetwerken een veelheid van instrumenten in zullen zetten om eindgebruikers over te halen om in plaats van, of naast, een analoog pakket een digitaal pakket af te nemen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan hogere tarieven voor het analoge standaardpakket.

Andere ontwikkelingen, die niet bij voorbaat negatief voor de eindgebruikers hoeven te zijn (ervan uitgaande dat er geen sprake zou zijn van excessieve prijzen), zijn bijvoorbeeld gelegen in de mogelijkheid voor de kabelexploitant om de omvang van zijn standaardpakket van programma's tot het niveau van het wettelijk basispakket in te krimpen teneinde het digitale pakket aantrekkelijker te maken, of in de mogelijkheid te besluiten tot een volledige afschakeling van het analoge (standaard)pakket. Een dergelijke handelswijze zou naar de voorlopige mening van het college overigens niet (zonder meer) strijdig zijn met de Tw.

In algemene zin geldt dat er, indien kabelexploitanten hun diensten digitaal aanbieden, weliswaar sprake zou kunnen zijn van een verbreding van het dienstenaanbod, maar niet noodzakelijkerwijs van een vergroting van de keuzevrijheid. Zo zou de uitkomst van digitalisering in principe kunnen zijn dat de kabelexploitanten een veel breder pakket aan diensten aanbieden, maar dat de eindgebruiker niet tussen verschillende aanbieders zou kunnen kiezen. Aan de digitalisering en segmentering van het omroepaanbod zijn immers kosten verbonden. Zo moeten omroepnetwerken tweeweg-geschikt gemaakt worden (voorzover dit nog niet al is gebeurd) en moeten de decoders op enigerlei wijze gefinancierd worden. Bovendien zijn er kosten verbonden aan het maken of verwerven van extra programma's.

Het bovenstaande betekent niet zonder meer dat de kosten van omroepinhoud voor individuele eindgebruikers zullen stijgen. Zo kunnen kabelexploitanten in een volledig gedigitaliseerde wereld de mogelijkheid scheppen voor eindgebruikers om kleine, in principe op de behoefte van individuele afnemers meer toegesneden, pakketten af te nemen. Van een dergelijke positieve ontwikkeling zal waarschijnlijk alleen sprake zijn indien de aanbieders van omroepnetwerken voldoende concurrentiële druk ondervinden. In een aantal gevallen (regio's) zou, zonder aanvullende maatregelen, deze druk onvoldoende kunnen zijn, en aldus de belangen van consumenten in het gedrang kunnen komen.

Regelgeving, algemeen

Het college werkt sinds mei 2004 op basis van de nieuwe Telecommunicatienet (Tw) aan een marktanalyse van de 'markt voor omroeptransmissiediensten'. Op basis van deze marktanalyse kan het college besluiten aan bepaalde aanbieders van omroepnetwerken verplichtingen op te leggen zoals

gedefinieerd in hoofdstuk 6 Tw. In geval er sprake is van een partij of partijen met aanmerkelijke marktmacht, en hierdoor mededingingsproblemen op zouden kunnen treden geldt dat het college dergelijke verplichtingen in eerste instantie op wholesaleniveau op zou moeten leggen; pas indien geconstateerd zou worden dat deze onvoldoende zouden werken, zouden aanvullende retailverplichtingen kunnen worden opgelegd.

Uit een analyse van de huidige retailtarieven voor het analoge (standaard)pakket blijkt dat verschillende kabelexploitanten uiteenlopende tarieven hanteren. Ook binnen het verzorgingsgebied van bepaalde kabelexploitanten zijn er soms verschillen, veelal veroorzaakt doordat in een aantal gemeenten sprake is van contracten met afspraken tussen gemeente en kabelexploitant over de hoogte van het eindgebruikerstarief. Recentelijk zijn hierover gerechtelijke procedures geweest. Er zijn echter ook gemeenten die een bepaalde verhoging van de eindgebruikerstarieven hebben toegestaan.

Daarnaast is het U bekend dat de dg-NMa op dit moment een onderzoek verricht naar de door Casema en UPC gehanteerde eindgebruikerstarieven voor het analoge standaardpakket. Op de uitkomsten van dit onderzoek kan en wil het college niet vooruitlopen. In dit verband is het wel relevant te noemen dat de toets van de NMa wordt uitgevoerd op basis van de Mededingingswet. Kort gezegd: terwijl op basis van de Mededingingswet *ex post* geconstateerd kan worden of er in een bepaalde situatie al dan niet sprake is, of is geweest, van excessieve tarieven, kan bij een analyse van een gelijksoortige situatie op basis van de Tw geconstateerd worden dat het opleggen van een aantal van de in hoofdstuk 6 van de Tw opgenomen verplichtingen (mits proportioneel) *ex ante* gewenst is, met als voordeel voor eindgebruikers dat zij niet het risico lopen gedurende enige tijd daadwerkelijk de excessieve prijzen te hoeven betalen.

Met betrekking tot het opleggen van een eventuele toegangsverplichting geldt overigens eveneens dat het beoordelingskader op grond van de Mededingingswet, te weten dat van de zogenaamde 'essential facility doctrine', een ander kader is dan dat van het college op grond van de Tw.

Regelgeving, specifiek

In de aanbeveling van de Europese Commissie wordt een achttiental markten geïdentificeerd. De 18e markt is de omroepmarkt, of beter gezegd, de markt voor: "Omroeptransmissiediensten, voor het leveren van omroepinhoud aan eindgebruikers". Eén van de kernvragen daarbij is of, en zo ja welke, deelmarkten als relevante markt dienen te worden afgebakend. Vooralsnog gaat het college er vanuit dat een dergelijke nadere onderverdeling van de algemene *wholesale*-transmissiemarkt in deelmarkten, langs bijvoorbeeld technische en geografische lijnen, noodzakelijk lijkt.

Een specifieke en actuele vraag voor het college is of er daarnaast in Nederland aparte *retail*markten afgebakend dienen te worden. Indien er gronden blijken te zijn om een dergelijke markt of markten af te bakenen, en alsdan geconstateerd zou worden dat kabelexploitanten op die markt(en) aanmerkelijke marktmacht zouden hebben, zou het mogelijk ook proportioneel zijn om voor de dienstverlening van

kabelexploitanten aan eindgebruikers een aantal verplichtingen op te leggen, bijvoorbeeld inzake de hoogte van het tarief, en/of de verplichting om een bepaalde kostensystematiek te hanteren. In dit verband verwijst het college naar Uw schrijven d.d. 15 juni 2004 (Vergaderjaar 2003–2004, 27 088, nr. 40) aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Overigens is het opleggen van verplichtingen op een dergelijke consumentenmarkt gebonden aan een strenge toets door de Europese Commissie.

In dit verband is het van belang om te benadrukken dat de bevoegdheden van het college met betrekking tot eindgebruikerstarieven worden begrensd door het feit dat de Tw, en daarmee ook de eventuele verplichtingen welke op basis van die wet worden opgelegd, alleen betrekking kunnen hebben op de tarieven inzake het transport van omroepinhoud, en dus niet op de omroepinhoud zelf. Zoals bekend bestaat het huidige product dat de Nederlandse kabelexploitanten aanbieden uit een transportcomponent (een werkende aansluiting op het kabelnet) en een inhoudscomponent (het pakket van radio- en televisieprogramma's dat hierover wordt uitgezonden). Het college heeft geen regulerende bevoegdheden met betrekking tot deze inhoudscomponent.

Conclusie

De kabel is de infrastructuur die nog altijd door een zeer groot deel van de Nederlandse huishoudens wordt gebruikt voor de ontvangst van omroepdiensten. De (grote) kabelexploitanten zijn bezig met ontwikkeling van digitale producten via hun netwerken. De digitalisering kan leiden tot interessante vergezichten voor de eindgebruikers, maar de toekomst is voor hen niet zonder potentiële nadelen op het gebied van keuze van pakketten en/of bijbehorende tarieven. De nieuwe Tw biedt het college meer mogelijkheden om de belangen van consumenten op zowel de korte als de lange termijn te beschermen, althans voor zover het gaat om het *transport* van omroepinhoud. Als gevolg daarvan geldt dat, mocht het college besluiten tot het opleggen van verplichtingen met betrekking tot het *transport*deel van het eindgebruikerstarief, daarmee niet het volledige tarief aan regulering is onderworpen.