

Vergaderjaar 2006–2007

28 851

Wijziging van de Telecommunicatiewet en enkele andere wetten in verband met de implementatie van een nieuw Europees geharmoniseerd regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten en de nieuwe dienstenrichtlijn van de Commissie van de Europese Gemeenschappen

Nr. 55

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 4 juli 2007

De vaste commissie voor Economische Zaken¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de staatssecretaris van Economische Zaken over de stand van zaken met betrekking tot toegang tot de kabel.

De staatssecretaris heeft deze vragen beantwoord bij brief van 4 juli 2007. Vragen en antwoorden, voorzien van een inleiding, zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Kraneveldt-van der Veen

De wnd. griffier van de commissie,
De Veth

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Crone (PvdA), Schreijer-Pierik (CDA), Vendrik (GL), Ten Hoopen (CDA), R. Kortenhorst (CDA), Hessels (CDA), ondervoorzitter, Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), voorzitter, Irrgang (SP), Jansen (SP), Biskop (CDA), Ortega-Martijn (CU), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Van der Burg (VVD), Graus (PVV), Zijlstra (VVD), Besselink (PvdA), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD) en Vos (PvdA).
Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Kalma (PvdA), Van Dijk (CDA), Duyvendak (GL), Van Vroonhoven-Kok (CDA), R. Kortenhorst (CDA), De Rouwe (CDA), Koşer Kaya (D66), Ulenbelt (SP), Blok (VVD), Samsom (PvdA), Weekers (VVD), Van Dam (PvdA), Karabulut (SP), Luijben (SP), De Nerée tot Babberich (CDA), Cramer (CU), Atsma (CDA), Schippers (VVD), Madlener (PVV), Neppérus (VVD), Blom (PvdA), Gerkens (SP), Thieme (PvdD) en Heerts (PvdA).

I. Inleiding

Voordat ik op deze vragen in zal gaan schets ik eerst de hoofdlijnen van het huidige regelgevend kader voor de elektronische communicatiesector, waarvan de kabelsector deel uitmaakt.

Hoofdlijnen huidig regelgevend kader

De Telecommunicatiewet is voor een belangrijk deel een implementatie van Europese richtlijnen, zoals de Kaderrichtlijn (2002/21/EG), de Machtigingsrichtlijn (2002/20/EG) en de Toegangsrichtlijn (2002/19/EG), die samen het Europese regelgevend kader voor de elektronische communicatiesector vormen.

Op grond van de Telecommunicatiewet heeft OPTA een algemene taak en bevoegdheid om elektronische communicatiemarkten te reguleren als dat nodig is. OPTA kan alleen verplichtingen opleggen indien er sprake is van onvoldoende concurrentie op een bepaalde elektronische communicatiemarkt. Voordat OPTA een verplichting kan opleggen moet een aantal stappen worden doorlopen, namelijk ten eerste het afbakenen en analyseren van relevante markten, ten tweede vaststellen of, en welke, partijen aanmerkelijke marktmacht op die markten hebben, ten derde welke potentiële mededingingsproblemen zich kunnen voordoen en ten vierde het vaststellen van passende verplichtingen. Hierbij moet OPTA rekening houden met de door de Europese Commissie vastgestelde richtsnoeren en aanbevelingen en ook met door de Minister van Economische Zaken vastgestelde beleidsregels. Op basis van marktanalyses heeft OPTA inmiddels tientallen besluiten genomen waarbij aan bedrijven uit de elektronische communicatiesector verplichtingen zijn opgelegd¹.

Voordat OPTA een marktpartij een verplichting kan opleggen moet een bepaalde procedure worden doorlopen. De hoofdlijnen van die procedure worden hier toegelicht. Eerst maakt OPTA een ontwerpbesluit waarin:

- in overeenstemming met de beginselen van het Europese mededingingsrecht een relevante markt in de elektronische communicatiesector wordt afgebakend. Daarbij is van belang dat de Commissie een lijst van te onderzoeken markten heeft opgesteld. Indien een toezichthouder maatregelen wil nemen op een markt die niet op de lijst voorkomt moet een toets worden uitgevoerd of ex-ante regulering van die markt noodzakelijk is.
- gemotiveerd wordt aangegeven of er op die markt onvoldoende concurrentie is. Dit gebeurt door te onderzoeken of er op de relevante markt partijen zijn die beschikken over een aanmerkelijke marktmacht, dat wil zeggen een positie waarbij een partij zich onafhankelijk van gebruikers, concurrenten en toeleveranciers kan gedragen.
- wordt vastgesteld welke potentiële mededingingsproblemen zich kunnen voordoen.
- aan partijen met aanmerkelijke marktmacht gemotiveerd passende verplichtingen worden opgelegd. Een verplichting is passend als het algemene mededingingsrecht onvoldoende soelaas biedt en de op te leggen verplichting aansluit bij de omstandigheden op de markt. In de Telecommunicatiewet is vastgelegd welke verplichtingen door OPTA kunnen worden opgelegd.

Vervolgens dient OPTA de markt te consulteren, voordat OPTA een definitief besluit kan nemen. Tevens wordt advies gevraagd aan de NMa. Dit advies wordt vermeld in het besluit, met name op het punt van de markt-afbakening en de vaststelling van aanmerkelijke marktmacht. Ook moet het ontwerpbesluit worden genotificeerd bij de Europese Commissie. De Commissie kan commentaar geven op de ontwerpbesluiten. Wat betreft

¹ Bijlage IV van het Jaarverslag 2005 van OPTA.

de marktafbakening en het vaststellen van aanmerkelijke marktmacht kan de Commissie het nemen van een besluit blokkeren, indien zij van mening is dat die onderdelen van het besluit in strijd zijn met het Europees regelgevend kader.

II. Vragen en antwoorden

1

Klopt het dat er in Brussel een evaluatie van de Europese situatie op de kabel- en telefoniemarkt komt?

Momenteel wordt het Europese regelgevend kader voor de elektronische communicatiesector geëvalueerd. De Europese Commissie heeft vorig jaar beleidsvoorstellen gedaan. Over de Nederlandse reactie op deze voorstellen bent u geïnformeerd met de brief (30 800 XIII, nr. 29) van mijn voorganger van 24 november 2006. De Europese Commissie heeft aangekondigd in oktober 2007 met concrete tekstvoorstellen te komen voor wijziging van de richtlijnen die samen het Europees regelgevend kader voor de elektronische communicatiesector vormen.

OPTA is momenteel bezig, op basis van het huidige regelgevend kader, met een nieuwe analyse van de omroepmarkten. Als OPTA op basis van deze marktanalyse besluiten neemt dient daarbij de procedure te worden doorlopen zoals eerder in deze brief is aangegeven.

2

Hoe schat de staatssecretaris de kans in dat Nederland in Brussel haar zin krijgt en dat OPTA van de kabelexploitanten mag eisen dat zij toegang tot hun netwerken verlenen.

OPTA heeft medio maart 2006 een aantal besluiten genomen met betrekking tot de omroepmarkt. De (grote) kabelaanbieders UPC, Essent, Casema, Multikabel en Delta hebben daarbij de verplichting gekregen om op *wholesale niveau* te voldoen aan redelijke verzoeken tot toegang door programma-aanbieders. Tevens geldt een transparantie- en een non-discriminatie verplichting. Voor UPC, Essent en Casema geldt bovendien dat de tarieven voor toegang kostengeoriënteerd moeten zijn. De Commissie heeft destijds ingestemd met deze besluiten.

Ik merk hierbij op dat de Commissie in het kader van de herziening van het Europese regelgevende kader voor de elektronische communicatiesector de vraag heeft gesteld of de wholesale omroepmarkt op de lijst van te onderzoeken markten moet blijven staan. Hierover is nog geen besluit genomen.

Op retailniveau (consumenten) is een verplichting tot ontbundeling van diensten en transparantie opgelegd aan alle kabelexploitanten. Dat wil zeggen dat een kabelmaatschappij een klant die vrij toegankelijke radio en televisie afneemt (in de praktijk: zonder decoder) niet kan verplichten ook andere diensten (digitale televisie, internet etc.) af te nemen. Daarnaast heeft OPTA een transparantieverplichting opgelegd. In de brief van mijn voorganger is uitgebreider op de door OPTA opgelegde maatregelen ingegaan. De Europese Commissie heeft geen bezwaren geuit tegen deze besluiten.

Aanvankelijk wilde OPTA ook de kabeltarieven voor consumenten reguleren. Daarvan is naar aanleiding van bezwaren van de Commissie afgezien. De Europese Commissie was van mening dat tariefregulering niet nodig was omdat de kabelbedrijven op afzienbare termijn voldoende concurrentie zouden gaan ondervinden (televisie via de satelliet, via internet en via de ether). Verder is naar aanleiding van de bezwaren van

de Commissie de termijn waarvoor de besluiten zouden gaan gelden verkort van 3 naar 1 jaar.

Ik merk hierbij op dat de retail-omroepmarkt niet op de lijst van te onderzoeken markten staat en dat dus wordt getoetst of ex-ante regulering van die markt noodzakelijk is.

Voor wat betreft de toegang tot kabelnetwerken (transport) voor programma-aanbieders heeft de Commissie dus ingestemd met de huidige besluiten van OPTA. OPTA heeft, met instemming van de Commissie, vastgesteld dat de kabelexploitanten aanmerkelijke marktmacht hebben, zowel op de wholesale als de retailmarkt. Indien OPTA nieuwe besluiten neemt over omroepmarkten moeten deze besluiten worden genotificeerd bij de Commissie.

3

Uit de brief van voormalig Minister Wijn d.d. 24 november 2006 blijkt dat de OPTA grote bezwaren ziet met betrekking tot de door Nederland gewenste splitsing tussen diensten en infrastructuur op het kabelnetwerk. Een en ander zou technisch gezien zeer gecompliceerd zijn en derhalve leiden tot hogere kosten voor consumenten. Is de conclusie van die opmerkingen van de OPTA nu dat de moties Van Dam en Hessels van 19 oktober 2006 niet uitvoerbaar zijn? Houdt dit in dat alleen de ontbundeling van aansluiting en basispakket een probleem vormt – of is iedere vorm van ontbundeling/splitsing problematisch?

OPTA heeft de kabelbedrijven een ontbundelingsverplichting opgelegd. Op grond daarvan mogen kabelbedrijven abonnees niet dwingen om meerdere diensten gecombineerd af te nemen. Het verbieden van de bundeling van het standaardpakket en de aansluiting heeft volgens OPTA negatieve welvaartseffecten.

Voor zover de moties vragen om dergelijk vormen van ontbundeling zijn ze dus in principe uitvoerbaar, indien OPTA vaststelt dat er sprake is van aanmerkelijke marktmacht en een ontbundelingsverplichting een passende maatregel is.

4

Wanneer is er sprake van aanmerkelijke marktmacht? Kan er ook sprake zijn van aanmerkelijke marktmacht wanneer het gaat om regionale monopolies?

Aanmerkelijke marktmacht is een begrip dat is geïntroduceerd door de Open Network Provision (ONP) richtlijnen, het Europese regelgevend kader dat in Nederland in 1998 is geïmplementeerd in de Telecommunicatiewet. Daarbij werd als uitgangspunt genomen dat bij een marktaandeel van 25% sprake was van aanmerkelijke marktmacht. Deze benadering is verlaten bij de herziening van het regelgevend kader in 2002 dat in 2004 in de Telecommunicatiewet is geïmplementeerd (zie inleiding). Toen is gekozen voor nauwe aansluiting bij het begrip economische machtspositie uit het algemene mededingingsrecht, waardoor aanmerkelijke marktmacht een meer functioneel criterium werd in plaats van een getalsmatig criterium. Bepalend daarbij is of een onderneming zich onafhankelijk op de markt kan gedragen, bijvoorbeeld door duurzaam zijn prijzen te verhogen, zonder daarvan (per saldo) negatieve effecten te ondervinden. Bij de vaststelling van een economische machtspositie wordt met meer factoren rekening gehouden dan alleen marktaandeel. Niettemin kan grofweg gesteld worden dat in het mededingingsrecht er in het algemeen van wordt uitgegaan dat er sprake kan zijn van een economische machts-

positie indien een bedrijf een marktaandeel heeft van meer dan 40% en dat daarvan vaak sprake zal zijn indien het marktaandeel groter is dan 50%.

Om te kunnen bepalen of een aanbieder aanmerkelijke marktmacht heeft, moet eerst worden vastgesteld welke markt daarbij als uitgangspunt moet worden genomen. In het algemene mededingingsrecht worden markten op basis van twee invalshoeken afgebakend: om welk product of dienst gaat het en in welk gebied concurreren bedrijven met elkaar. Van belang is in welk gebied de ondernemingen met elkaar concurreren. Bij de gebiedsafbakening kan het gaan om Europese, regionale maar ook om lokale markten. Het is dus mogelijk dat een bedrijf in een bepaalde regio aanmerkelijke marktmacht heeft.

OPTA heeft voor wat betreft de omroepmarkt al vastgesteld dat de kabelbedrijven in hun eigen verzorgingsgebieden aanmerkelijke markt hebben op de retailmarkt voor verzorging van vrij toegankelijke rtv-pakketten via de kabel en dat de vijf grootste kabelbedrijven in elk van de respectievelijke verzorgingsgebieden van de kabelexploitanten over aanmerkelijke marktmacht beschikken op de wholesale markten voor doorgifte van betaal- en vrij toegankelijke rtv-pakketten via de kabel in hun eigen verzorgingsgebieden.

5

Klopt het dat er partijen zijn die een vorm van toegang tot de kabel willen krijgen? Zo ja, kan de staatssecretaris dan aangeven hoe het met die aanvragen staat?

Het is mij bekend dat KPN heeft aangegeven concrete belangstelling te hebben voor toegang tot kabelnetwerken.

In haar besluiten heeft OPTA aangegeven dat een aantal kabelbedrijven moet voldoen aan redelijke verzoeken tot toegang (transport). OPTA gaat in algemene zin na of een toegangsverplichting bij kan dragen aan de totstandkoming van duurzame concurrentie. Concrete aanvragen om toegang spelen daarbij geen doorslaggevende rol. Als OPTA heeft besloten een toegangsverplichting op te leggen kunnen geschillen over de toegangsvoorwaarden worden voorgelegd aan OPTA en vervolgens de rechter. Thans zijn geen geschillen bij OPTA aanhangig.

OPTA is nu bezig met een nieuwe analyse van de omroepmarkten en zal naar verwachting in de loop van dit jaar met nieuwe ontwerpbesluiten komen waarin wordt aangegeven of regulering nodig is en, zo ja, welke regulering nodig is. Deze besluiten zullen worden genotificeerd bij de Europese Commissie.

Ik informeer u nog dat ik, naar aanleiding van een toezegging aan de Kamer van een van mijn voorgangers, heb nagegaan of het zinvol en effectief zou kunnen zijn om OPTA extra bevoegdheden te geven voor het opleggen van een verplichting aan kabelbedrijven om mee te werken aan wederverkoop van het standaardpakket. Daarbij wordt ook ingegaan op wederverkoop van de aansluiting. Ik zal u op korte termijn een separate brief over dit onderwerp sturen.