



Informatiemaatschappij

Brassersplein 2
2612 CT Delft
Postbus 5050
2600 GB Delft

www.tno.nl

T +31 88 866 70 00
F +31 88 866 70 57
infodesk@tno.nl

TNO-rapport

35587 | Eindrapport

**Audiovisuele mediadistributie, bottlenecks en
beleid**

Agenderende studie naar potentiële bottlenecks voor distributie
van televisie en audiovisuele content en beleidsopties

Datum	2 december 2011
Auteur(s)	Andra Leurdijk, Otilie Nieuwenhuis, Thomas Bachet en Pieter Nooren (TNO) Nico van Eijk en Bart van der Sloot (IViR)
Exemplaarnummer	
Oplage	
Aantal pagina's	157 (incl. bijlagen)
Aantal bijlagen	2
Opdrachtgever	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Projectnaam	
Projectnummer	

Alle rechten voorbehouden.

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

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

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

© 2011 TNO

Inhoudsopgave

Lijst met Figuren	4
Lijst met Tabellen	5
Samenvatting en conclusies	7
1 Inleiding	16
1.1 Probleemstelling	17
1.2 De waardeketen voor digitale televisie en audiovisuele content	18
1.3 Methode	21
1.4 Terminologie	21
1.5 Hoofdstukindeling	22

Deel 1

2 Concurrentie tussen distributienetwerken	24
2.1 Toename van concurrentie	24
2.2 Analoge en digitale TV	28
2.3 Bundeling van diensten en overstapgedrag	31
2.4 Tarieven	34
2.5 Transparantie in diensten en prijzen	39
2.6 Tot slot	40
3 Pakketaanbieders en aggregators van audiovisuele content	41
3.1 Toegang tot programmapakketten	41
3.2 Aggregators van video-on-demand en OTT videodiensten	43
3.3 Omroepen als aggregator van programma's	50
3.4 Het kiosk- of magazinemodel voor audiovisuele content	51
3.5 Tot slot	52
4 Nieuwe distributieschaarste voor OTT en on-demand videodiensten	53
4.1 Inleiding	53
4.2 Het two-lane model voor videodistributie	53
4.3 Delen van capaciteit door concurrerende diensten	55
4.4 OTT video diensten en investeringen in infrastructuur	57
4.5 CDNs voor efficiëntie en hogere kwaliteit in public Internet lane	57
4.6 Tot slot	59
5 Zoeken en navigeren	60
5.1 Inleiding	60
5.2 Kanaalvolgorde	60
5.3 Online programmagidsen	61
5.4 Elektronische Programmagids	61
5.5 Programmagegevens	65
5.6 Zoekmachines en sociale netwerken	65
5.7 Tot slot	66
6 Gebruik en inkomsten uit televisie en andere AV-diensten	68
6.1 Inleiding	68
6.2 Lineair TV kijken en video-on-demand	68
6.3 Gebruik extra videodiensten	72
6.4 Inkomsten en betalingsbereidheid	73

6.5	Marketing en gebruik(er)sgegevens.....	76
6.6	Tot slot	76

Deel 2

Inleiding	79
7 Must-carry.....	81
7.1 Landen	81
7.2 Europees kader.....	89
7.3 Nederland	96
7.4 Conclusie	97
8 Toegangsvraagstukken	98
8.1 Europees Kader	98
8.2 Nederland	99
8.3 Vlaanderen.....	101
8.4 Analyse	101
8.5 Bijzondere regulering	102
8.6 Conclusie	103
9 Elektronische Programmagidsen	104
9.1 Europees Kader	105
9.2 Groot-Brittannië.....	107
9.3 Duitsland	110
9.4 Conclusie	111
10 Netwerkneutraliteit.....	112
10.1 Europees Kader	112
10.2 Verenigde Staten	117
10.3 Nederland	119
10.4 Vlaanderen.....	120
10.5 BEREC	120
10.6 Analyse	121
10.7 Conclusies	122
11 Consumentenbescherming.....	124
11.1 Europees Kader	124
11.2 Nederland	129
11.3 België	133
11.4 Verenigde Staten	137
11.5 Conclusie	138
Literatuurlijst Deel 1.....	140
Literatuurlijst Deel 2.....	142
BIJLAGE A	146
BIJLAGE B	157

Lijst met Figuren

Figuur 1 Waardeketen voor (digitale) televisie	18
Figuur 2 Concurrentie in de waardeketen	19
Figuur 3 Aantal huishoudens met tv aansluiting, uitgesplitst naar type aansluiting	24
Figuur 4 Geschatte marktaandelen aanbieders RTV abonnementen obv aansluitingen (2010)	26
Figuur 5 Aandeel abonnementen per infrastructuur en per verzorgingsgebied	27
Figuur 6 Verloop in aantal aansluitingen van analoog naar digitaal (alle netwerken)	29
Figuur 7 Analoge en digitale aansluitingen 2008-2010	29
Figuur 8 Type aansluiting voor hoofd TV toestel en extra TV toestel	30
Figuur 9 Afname van bundels door abonnees (2010)	32
Figuur 10 Aantal klanten per type abonnement	33
Figuur 11 Geschatte marktaandelen aanbieders abonnementen triple play (2010)	34
Figuur 12 Maandelijks tarieven van het standaardpakket in euro's (niet gecorrigeerd naar prijsindex)	35
Figuur 13 Two-lane model voor het leveren van OTT video en traditionele managed video diensten over één breedbandaansluiting	54
Figuur 14 Bandbreedte reserveringen in de managed service gaan ten koste van de bandbreedte in de public Internet lane	55
Figuur 15 Verschillende routes voor video content tussen de video provider en de ISP	56
Figuur 16 CDNs zorgen voor een efficiëntere distributie van populaire video streams	58
Figuur 17 Screenshot van EPG en sociaal netwerk	64
Figuur 18 Screenshot van EPG en sociaal netwerk	64
Figuur 19 Mediagebruik per mediumtype naar leeftijdsgroepen, in uren per dag (2010)	69
Figuur 20 Percentage Nederlandse huishoudens dat wel eens televisie kijkt via een ander apparaat dan het televisietoestel	69
Figuur 21 Bereik van Web-TV, naar doelgroepen (februari 2009-2011)	70
Figuur 22 Gemiddelde gebruiksfrequentie Web-TV, naar doelgroepen (in februari 2009-2011)	71
Figuur 23 Dagelijks bereik verschillende vormen van televisie, 2007-2013	71
Figuur 24 Percentage huishoudens met connected TV	72
Figuur 25 Inkomsten uit televisie 2007-2013	74
Figuur 26 Omzet pakketaanbieders RTV, 2006-2010	75

Lijst met Tabellen

Tabel 1 Potentiële bottlenecks en beleidsthema's	20
Tabel 2 Marktaandelen per infrastructuur Q2 2010 en ultimo 2014	28
Tabel 3 Tarieven televisieabonnement en overige TV diensten	38
Tabel 4 Vergelijking kabel en ADSL	39
Tabel 5 Video-on-demand en OTT videodiensten	45
Tabel 6 Kenmerken van de public Internet lane en de managed services lane	55
Tabel 7 Ontwikkeling in mediagebruik in minuten per dag	68
Tabel 8 Totaal percentage afname extra TV diensten door alle typen infrastructuren	73

Samenvatting en conclusies

Probleemstelling en opzet onderzoek

Een belangrijke doelstelling van het mediabeleid is het garanderen van toegang tot een betaalbaar en pluriform audiovisueel media-aanbod voor alle burgers in Nederland. Veranderingen in de markt voor distributie van (digitale) televisie en audiovisuele content roepen de vraag op welke obstakels zich daar nu en in de nabije toekomst kunnen voordoen, waar de overheid in haar beleid op in zou moeten spelen. Om deze vragen te beantwoorden, brengt het onderzoek trends in aanbod, gebruik en distributie van omroep en andere audiovisuele diensten in kaart. Het onderzoek identificeert de obstakels voor de toegang tot een betaalbaar en pluriform aanbod voor burgers enerzijds en anderzijds voor toegang tot distributienetwerken voor aanbieders van televisie en audiovisuele diensten. Tevens worden de belangrijkste beleidsmatige en juridische ontwikkelingen geschetst ten aanzien van bovenstaande onderwerpen. Het onderzoek is opgezet als een agenderend onderzoek dat de overheid kan helpen bij nadere beleidsontwikkeling.

De capaciteit van elektronische communicatienetwerken is door digitalisering en slimme distributietechnieken in de afgelopen decennia enorm toegenomen. Daardoor kunnen huishoudens die op een digitaal netwerk zijn aangesloten meer televisiekanalen en andere (audiovisuele) diensten ontvangen dan via analoge netwerken mogelijk is. Ook beschikt een groot deel van de Nederlandse bevolking tegenwoordig over breedbandinternet, waardoor de beeldkwaliteit van audiovisuele content via het internet is toegenomen. Televisiekijken kan via meer verschillende netwerken en op meer verschillende apparaten dan voorheen mogelijk was. Naast het vaste televisietoestel en het computerscherm, worden ook mobiele telefoons en tablets steeds vaker gebruikt om video te bekijken. De schaarste in distributiecapaciteit die in het analoge tijdperk een belangrijke reden was om omroepnetwerken te reguleren, lijkt ten einde. In theorie kan de markt in een tijdperk van overvloed het optimale evenwicht tussen vraag en aanbod creëren. Aanbieders van programma's en andere audiovisuele content en eigenaren van distributienetwerken kunnen via onderhandeling de waarde van content en distributiecapaciteit bepalen. Consumenten kunnen wanneer ze niet tevreden zijn eenvoudig naar een andere diensten- en/of netwerkaanbieder overstappen. In de praktijk blijken de verhoudingen tussen marktpartijen echter minder gelijkwaardig. Marktwerving alleen lijkt niet voldoende om te garanderen dat consumenten optimale keuzevrijheid hebben en toegang houden tot een divers en betaalbaar aanbod.

Dit rapport bestaat uit twee delen. In het eerste deel analyseren we de veranderingen aan de hand van de waardeketen voor digitale televisie en audiovisuele content en identificeren we de potentiële bottlenecks die zich hierin voordoen. Vervolgens schetsen we in deel 2 van het rapport de verschillende beleidsthema's die aansluiten bij de in deel 1 geïdentificeerde bottlenecks. Dit gebeurt door te kijken naar relevante voorbeelden in het buitenland en door het aangeven van relevante Europese beleidskaders.

Concurrentie tussen netwerken is toegenomen

Met de digitalisering van distributienetwerken is de netwerkcapaciteit fors toegenomen en is er meer concurrentie tussen distributienetwerken voor televisie. Het marktaandeel van de kabel is sinds 2002 gezakt van 92% naar 70% in het tweede kwartaal van 2011. De overige netwerken (digitale ether, xDSL, satelliet en glasvezel) hebben anno 2011 een gezamenlijk marktaandeel van 30%. Kabelexploitanten zijn daarmee nog steeds de grootste aanbieder van elektronische communicatienetwerken en zullen dit in de toekomst naar verwachting ook blijven.

Verschillende netwerken in dezelfde handen

Hoewel de concurrentie is gegroeid, moet hierbij de kanttekening worden geplaatst dat er weliswaar meer verschillende netwerken zijn, maar dat sommige daarvan in dezelfde handen zijn. Zo is KPN op dit moment zowel eigenaar van het ADSL-netwerk waarlangs het televisiepakketten aanbiedt (IPTV), maar ook van Digitenne de pakketaanbieder van digitale ethertelevisie en belangrijk aandeelhouder in het glasvezelbedrijf Reggefiber. In de kabelmarkt wordt bovendien regelmatig gespeculeerd over een fusie tussen Ziggo en UPC, waarmee ook de twee grootste kabelnetwerkbedrijven en pakketaanbieders via de kabel in één hand zouden komen. In dat geval zou er de facto een duopolie ontstaan in de Nederlandse markt voor doorgifte van lineaire televisiepakketten, met alleen CanalDigitaal als derde aanbieder via een afzonderlijk distributienetwerk voor televisie, en een enkel kleinschalig glasvezelinitiatief. KPN en de kabelexploitanten zijn tegelijkertijd ook eigenaren van de netwerken die het meest geschikt zijn voor een triple play aanbod van televisie, breedband en telefonie (kabel, DSL en glasvezel). De bedrijven willen – in het verlengde van de eerdere veiling van frequenties in de 2.6 GHz band - straks gaan meebieden op de vrijkomende etherfrequenties voor mobiel breedband, zodat zij hun klanten overal en via verschillende toestellen en apparaten toegang kunnen bieden tot televisie en audiovisuele content en aanbieders van quadruple play kunnen worden.

Tegelijkertijd behoort de Nederlandse markt met volwaardige infrastructuurconcurrentie binnen Europa tot de uitzonderingen. Waar na zo'n vijftientig jaar privatisering en liberalisering in veel Europese landen nog steeds één partij dominant is, is dat in Nederland niet het geval en concludeert OPTA in haar meest recente oordeel over de televisiemarkt dat, binnen het kader van de telecomcommunicatieregulering, voor de komende reguleringsperiode geen interventie noodzakelijk is.

Vragen met betrekking tot consolidatie en marktmacht worden in belangrijke mate bepaald door Europese kaders van algemeen mededingingsrecht en sectorspecifieke regulering (kader voor de communicatiesector). De nationale beleidsruimte die daarbinnen bestaat, is beperkt en zal nog verder worden beperkt. Zo zijn de bevoegdheden van de Europese Commissie bij de laatste herziening van het Europese kader voor de communicatiesector uitgebreid en is er ook een nieuwe rol voor het samenwerkingsverband van Europese nationale regulators, BEREC.

Overstapproblemen bij gebundeld dienstenaanbod en tarieven weinig transparant

De toegenomen concurrentie impliceert dat aanbieders met elkaar het gevecht aangaan om de voordeligste prijs en/of het kwalitatief beste aanbod en dat consumenten – wanneer ze ontevreden zijn – de mogelijkheid hebben om op een andere netwerk- en/of pakketaanbieder over te stappen. Er blijken echter nog steeds drempels te zijn voor het overstappen van de ene naar de andere netwerk en/of pakketaanbieder. Ten eerste nemen steeds meer consumenten een combinatie af van televisie, telefonie en internet bij dezelfde aanbieder. Dergelijke vormen van bundeling kunnen een enerzijds lagere prijs opleveren, maar maken het anderzijds voor consumenten minder makkelijk om over te stappen.

Ten tweede is het niet altijd eenvoudig om prijs, omvang en samenstelling van programmapakketten en andere diensten (HDTV, EPG, interactiviteit etc.) met elkaar te vergelijken.

In de communicatiesector, maar ook daarbuiten, wordt de laatste tijd meer waarde toegekend aan consumentenregulering als alternatief c.q. aanvulling op algemene of sectorspecifieke marktregulering. Deze richt zich zowel op bescherming als op 'empowerment' van consumenten. Op nationaal niveau is er de nodige ruimte om invulling te geven aan consumentenregulering.

Waar elders in de sector al veel ervaring is opgedaan met consumentenregulering, is de inzet ervan in de context van videodistributie tot nu toe beperkt gebleven. Uitbreiding van consumentenbescherming c.q. consumenten-empowerment in het domein van videodistributie kan een optie zijn om de transparantie van het dienstenaanbod voor consumenten te vergroten en overstappen te vergemakkelijken. Zo bestaan met betrekking tot telefonie vastgelegde voorwaarden over transparantie, consumentenvoorlichting, beëindiging van contracten en overstappen naar een andere provider en geschillenbeslechting. Dergelijke vormen van consumentenbescherming kunnen ook relevant zijn in het domein van videodistributie.

Transparantie ten aanzien van aanbod en prijs is een voorwaarde om keuzes voor consumenten inzichtelijk te maken. Daadwerkelijke keuze kan verder worden ondersteund via aanvullende regulering, gericht op ontbundeling en op de mogelijkheden om op eenvoudige wijze over te kunnen stappen van de ene naar de andere netwerkexploitant of pakketaanbieder en/of binnen de aangeboden diensten en programmapakketten van de ene naar de andere dienst of van het ene naar het andere pakket. Tevens kan worden bekeken of de garanties kunnen worden verbeterd voor voldoende variatie in programmapakketten van diverse omvang, prijs en samenstelling, bijvoorbeeld de mogelijkheid om diensten en kanalen meer ontbundeld af te nemen of consumenten meer keuzemogelijkheden te bieden met betrekking tot de omvang en samenstelling van televisiepakketten.

Netwerkexploitanten zijn ook pakket-aanbieders

Kabelexploitanten en KPN zijn niet alleen eigenaar van het netwerk, maar ook aanbieders van televisiepakketten. Kabelbedrijven bieden een ruim digitaal standaard televisiepakket aan, evenals CanalDigitaal en KPN via IPTV. Digitenne is het goedkopere alternatief met een beperkter aanbod, vanwege de beperktere

ruimte in de ether en de gekozen compressiewijze. Daarnaast zijn er pluspakketten met premium kanalen beschikbaar.

De positie van programma-aanbieders ten opzichte van deze pakketaanbieders is in het digitale tijdperk veranderd ten opzichte van het analoge tijdperk. In de eerste plaats is de concurrentie tussen netwerk/pakketaanbieders toegenomen. Programma-aanbieders zijn onder deze omstandigheden in een betere positie om te onderhandelen met de pakketaanbieders. Dit is een van de redenen voor OPTA, in haar recente oordeel over de televisiemarkt, om aan te nemen dat de marktstructuur neigt naar daadwerkelijke mededinging. Dit neemt niet weg dat de netwerkbeheerders een cruciale rol spelen in de waardeketen als aggregators of pakketaanbieders van televisiekanalen en andere diensten. Zij bepalen in deze rol voor een belangrijk deel de voorwaarden waaronder programma-aanbieders toegang hebben tot consumenten. Consumenten kunnen overstappen van de ene naar de andere netwerkaanbieder, maar voor de meeste omroepen is dit maar een beperkte optie. Aan de andere kant kunnen netwerkaanbieders zich niet veroorloven om aantrekkelijke programma's niet in hun pakketten op te nemen. Dit versterkt weer de onderhandelingspositie van programma-aanbieders. Daar komt bij dat programma-aanbieders in toenemende mate aanvullende diensten bieden, die voor netwerkaanbieders interessant zijn. Het is echter belangrijk dat een dergelijke dynamiek tussen pakketaanbieders en programma-aanbieders in stand blijft en om de marktontwikkelingen op dit terrein te blijven volgen.

Must-carry

Om de doorgifte van bepaalde zenders via omroepnetwerken te regelen, bevat de Nederlandse mediawet must-carry regels. Deze bestaan uit de verplichting tot doorgifte van vijftien televisie- en vijfentwintig radiokanalen, waarbinnen een aantal specifiek omschreven kanalen (primair de landelijke, regionale en lokale publieke mediadienst). De overige kanalen worden tot nu toe op basis van het advies van programmaraden bepaald. In dit onderzoek is bekeken welke andere regelingen mogelijk zijn om een bepaald minimum aanbod te garanderen. Daartoe is de regulering met betrekking tot must-carry verplichtingen in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Vlaanderen, Duitsland, Zweden en de Verenigde Staten onderzocht. In de deze landen bestaan diverse vormen van must-carry verplichtingen. Dergelijke verplichtingen zijn ingegeven door het algemeen belang, meer in het bijzonder door overwegingen van culturele diversiteit en pluralisme. Jurisprudentie van het Europese hof van Justitie kadert de ruimte voor het stellen van must-carry regels nader in, onder andere door hieraan algemene beginselen te verbinden als voorzienbaarheid, proportionaliteit en non-discriminatie. Dit impliceert onder meer dat per kanaal duidelijk moet zijn waarom een must-carry verplichting wenselijk is.

In de meeste onderzochte landen vallen in ieder geval de publieke omroepen onder de must-carry bepalingen. Daarnaast gelden deze in sommige landen ook voor commerciële omroepen. Dit kan bijvoorbeeld wanneer eerder overwegingen van diversiteit en pluralisme zijn toegepast, bijvoorbeeld bij de verdeling van schaarse etherruimte. In dat geval vormen de verleende toekenningen een basis om de betreffende kanalen ook deel uit te laten maken van een must-carry verplichting. In Nederland is hiervan deels sprake bij de toekenning van etherfrequenties voor (analoge en digitale) commerciële radio-omroep, maar niet ten aanzien van de televisiekanalen die worden verspreid via digitale ether (Digitenne), behoudens het

voorkeursrecht dat is toegekend aan de publieke omroep. In veel Europese landen is dit anders geregeld: kanalen voor digitale ethertelevisie worden aan specifiek benoemde kanalen toegekend. In 2017 lopen de verleende vergunningen voor digitale ethertelevisie in Nederland af. Bij een hernieuwde vergunning verlening zou de overheid de must-carry problematiek kunnen betrekken. De overheid zou dan in verband met eventueel op te leggen doorgifteverplichtingen een expliciete afweging kunnen maken ten aanzien van de verplicht uit te zenden kanalen en zo aan te sluiten bij de Europese jurisprudentie.

De verplichting om distributiecapaciteit te reserveren voor het verplicht doorgeven van geselecteerde programma's is in de mediawet in navolging van het Europese kader in belangrijke mate technologieneutraal geformuleerd. Europese regels kennen echter ook beperkingen: zo is het opleggen van doorgifteverplichtingen alleen mogelijk indien de betreffende netwerken voor een significant aantal eindgebruikers van die netwerken het belangrijkste middel zijn om radio- en televisie-omroepkanalen te ontvangen. Deze beperking is ook in de Nederlandse wet opgenomen. In een markt waarin gebruikers er steeds meer voor kiezen om bij één aanbieder al hun communicatiediensten af te nemen, kan de vraag worden gesteld of – behoudens technische beperkingen – doorgifteverplichtingen wel gekoppeld zouden moeten zijn aan een kwantitatief criterium. Zo gelden verplichtingen in het belang van eindgebruikers bij de telefonie ongeacht de grootte van de aanbieder. Dit laat onverlet dat er interpretatieruimte is en waarschijnlijk meer netwerkaanbieders onder een must-carry-verplichting kunnen worden geplaatst dan nu in Nederland het geval is.

Een laatste punt dat moet worden meegewogen in het bepalen van omvang en aard van must-carry verplichtingen zijn de financiële aspecten. In de eerste plaats kan het zijn dat aan de netwerkexploitanten of pakketaanbieders aan wie de verplichting wordt opgelegd een passende vergoeding moet worden verstrekt. In de tweede plaats kunnen partijen waarop een doorgifteverplichting rust deze doorbelasten aan de eindgebruikers, hetgeen zich vertaalt in een hogere prijs.

Analoge televisie afbouwen op termijn gunstig voor concurrentiedruk

Analoge televisie is nu alleen nog via de kabel beschikbaar, en kabelexploitanten zijn bezig om het analoge pakket af te bouwen. CAIW is al gestopt met doorgifte van het analoge pakket. Ook de grote kabelexploitanten bouwen het analoge pakket af om zo de digitale dienstverlening te verbeteren. Volgens sommige marktpartijen levert het analoge pakket kabelexploitanten nu nog een concurrentievoordeel op omdat het consumenten die weinig interesse hebben in digitale televisie voorziet van een relatief goedkoop alternatief. OPTA heeft in haar oordeel over televisie aangegeven dat er geen noodzaak is tot het opleggen van een wederverkoopverplichting. Afgezien daarvan lijken de nadelen verbonden aan een lange instandhouding van analoge kabelpakketten ook groter dan de voordelen. Bij instandhouding van het analoge pakket zal minder capaciteit beschikbaar zijn voor extra digitale televisiepakketten, video-on-demand (VOD) en over-the-top (OTT) videodiensten. Terwijl juist van deze laatste twee concurrentiedruk uitgaat op kabelexploitanten in hun rol als pakketaanbieders en aggregators van audiovisuele content.

Video-on-demand en over-the-top video groeien, maar lineaire televisie blijft voorlopig dominant

Het aanbod van video-on-demand (VOD) via de traditionele omroepnetwerken en via internet (OTT) neemt toe. Afgemeten aan de tijd die gebruikers eraan besteden en aan de opbrengsten is de betekenis ervan in vergelijking tot lineaire televisie in de Nederlandse markt op dit moment nog gering. Lineaire televisie kijken blijft de komende jaren dominant. Niettemin bieden VOD en OTT videodiensten contentaanbieders kansen voor uitbreiding van publieksbereik en extra inkomsten en het gebruik ervan zal groeien. Naar verwachting zal de strijd om het marktaandeel van VOD en OTT videodiensten gaan tussen de huidige netwerkexploitanten/pakketaanbieders enerzijds en omroepen en grote televisieproducenten anderzijds. Ook enkele internationale (Amerikaanse) spelers zijn actief op de Nederlandse markt (Apple) of zullen deze naar verwachting gaan betreden (GoogleTV, Netflix).

Verticale integratie van netwerkexploitant en pakketaanbieder vormt potentiële bottleneck voor OTT videodiensten via open internet

Op termijn kunnen de OTT videodiensten via het internet een concurrent worden voor de aanbieders van televisiepakketten, zeker wanneer ook het gebruik van beeldschermen die verbonden zijn met het internet toeneemt. Het roept voor de huidige netwerkexploitanten die zowel breedbandinternet verbindingen leveren als televisiepakketten en on-demand diensten de vraag op hoe zij moeten reageren op de (toekomstige) concurrentie van OTT video-aanbieders.

OTT videodiensten zijn een aanjager voor breedbandinternetgebruik, maar vormen tegelijkertijd potentiële concurrentie voor het lineaire televisieaanbod en de video-on-demand diensten die netwerkexploitanten aan hun abonnees bieden via het gesloten deel van het netwerk (de 'managed lane'). Er ontstaat als het ware een potentieel (intern) belangenconflict tussen netwerkexploitanten in hun rol als pakket- en contentaanbieders enerzijds en hun rol als ISPs anderzijds.

Het OTT videoaanbod leidt bovendien tot een groeiend capaciteitsbeslag op het open internet. Tot nu toe is dit nog geen groot probleem gebleken en handelen netwerkexploitanten in hun rol als ISPs enerzijds en content aanbieders anderzijds het verkeer veelal af met gesloten beurzen via zogenaamde peering overeenkomsten. Wanneer echter veel kijkers gelijktijdig een bepaald aanbod opzoeken, kan het nodig zijn om (verdere) maatregelen te treffen om congestie in het netwerk te voorkomen. Een technische oplossing is het plaatsen van CDNs (content delivery networks) lager in het netwerk, dichterbij de consument. Net als met betrekking tot de toegang tot traditionele omroepnetwerken en pakketten ligt in de lijn der verwachtingen dat hier spanningen zullen ontstaan rond toegang en discussies over wie de vereiste investeringen in het netwerk moet betalen en wie de controle heeft over CDNs.

Wanneer OTT video-aanbieders en ISPs het niet eens worden over de manier waarop de distributie van OTT video via het internet georganiseerd en bekostigd moet worden, of wanneer men een groter deel van het netwerk wil gaan benutten voor de 'managed lane' ten gunste van – eventueel gelieerde – content aanbieders en ten koste van het open internet, kan dit tot een bottleneck leiden in de markt

voor audiovisuele content. Nieuwe toegangs- en interconnectie vragen zullen zich dan gaan voordoen.

De manier waarop netwerkaanbieders omgaan met capaciteitstoedeling aan de managed en unmanaged lane en de verhouding daartussen worden aldus steeds belangrijker. Voor grote aanbieders van audiovisuele content is toegang tot de managed lane of plaatsing van CDNs in netwerken een manier om de beschikbaarheid en kwaliteit van hun audiovisuele diensten te garanderen. Kleine aanbieders hebben over het algemeen niet een dergelijke onderhandelingspositie en zijn afhankelijk van de kwaliteit van de public lane.

Indien de geschetste problematiek zich gaat voordoen, hebben aanbieders baat bij een goede regeling van netwerkneutraliteit, inclusief regulering van de verhouding managed lane / unmanaged lane, toegang tot managed lane en oplossingen voor eigendom en/of het beheer van CDNs. Naar verwachting zullen in de komende jaren dit soort uitwerkingsvragen met betrekking tot netneutraliteit meer aandacht vragen.

Positie op EPGs en vindbaarheid van audiovisuele content winnen aan belang in digitale domein

Behalve rond de voorwaarden voor toegang tot programmapakketten, zijn ook de volgorde van kanalen en de plaatsing op elektronische programmagidsen van strategisch belang voor programma-aanbieders. Over de kanalenvolgorde deden zich wrijvingen voor tussen kabelexploitanten en regionale omroepen. Met betrekking tot andere aspecten van de EPG hebben zich tot nu toe nog geen openlijke conflicten voorgedaan. Dit laat onverlet dat EPG's een belangrijke rol vervullen bij het toegankelijk maken van het aanbod en de mate van consumentenvrijheid bij het kiezen uit het aanwezige aanbod. Ofschoon er al geruime tijd een Europese (en nationale) mogelijkheid is om EPG's te reguleren, is er tot nu toe in Nederland weinig aandacht naar uitgegaan. Wanneer in de toekomst EPG's op oneigenlijke wijze worden ingezet kan dit aanleiding zijn tot het treffen van maatregelen zoals het stellen van voorwaarden aan de uitwisselbaarheid/beschikbaarheid, betrouwbaarheid en transparantie van de programmeergegevens en aan de positionering van kanalen en andere diensten binnen de EPG. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om regels met betrekking tot 'due prominence' en het garanderen van mogelijkheden van gebruikers om zelf hun EPG te kunnen instellen.

Nieuwe poortwachters voor toegang tot audiovisueel aanbod

Er komen steeds meer partijen die een rol spelen in de ontsluiting van het audiovisuele aanbod op internet en als het ware functioneren als poortwachters tot het audiovisuele (en andere) aanbod. Zoekmachines als Google beïnvloeden de vindbaarheid van audiovisuele content. Via sociale netwerken als Facebook en Hyves verwijzen gebruikers elkaar naar online audiovisueel aanbod en de sociale netwerken bieden tevens een platform voor YouTube en andere videodiensten. Apple en Google introduceren kastjes en een interface waarmee gebruikers op een makkelijke manier audiovisuele content van internet op hun televisiescherm kunnen afspelen, naast en in combinatie met het traditionele televisieaanbod en video-on-

demand diensten. Ook televisiefabrikanten hebben plannen om dergelijke faciliteiten in beeldschermen te integreren.

Daarnaast zijn er aggregators als Pulse, Flipboard en Zite die content, waaronder ook video, uit verschillende bronnen combineren en gebruikers de mogelijkheid bieden om hier eigen selecties uit te maken en ordeningen in aan te brengen. Zij combineren professionele content met de content die via sociale netwerken wordt gedeeld en met de mogelijkheden die sociale netwerken bieden om content te delen en becommentariëren. Veel van deze diensten bevinden zich in een prille ontwikkelingsfase en zijn nog niet winstgevend. Het is nog onduidelijk in welke mate en hoe zij het kijkgedrag gaan beïnvloeden. Een meer systematische monitoring van dergelijke ontwikkelingen is echter wenselijk, aangezien niet ondenkbaar is dat de nieuwe poortwachters een belangrijke rol gaan spelen in toegang en gebruik van audiovisueel en andere media-aanbod. Ten aanzien van sommige zoekmachines bestaan vragen over de 'neutraliteit' van de algoritmes die ze hanteren om zoekresultaten of selecties te presenteren en over de manier waarop ze omgaan met privacy gevoelige informatie van gebruikers. Dit laatste punt speelt ook bij sociale netwerken.

Ook vanuit het perspectief van diversiteit en toegankelijkheid van het media-aanbod is het monitoren van de ontwikkeling in nieuwe manieren van bundeling/aggregatie van audiovisuele content wenselijk. Het Commissariaat voor de Media volgt de ontwikkelingen in mediamarkten en publiceert een jaarlijkse mediamonitor, waarin het tot nu toe vooral heeft gekeken naar eigendomsverhoudingen bij kranten, omroepen en distributienetwerken. Aan de nieuwe spelers, het nieuwe audiovisuele aanbod en de vormen van verticale en horizontale integratie die zich voordoen in deze markten is in de jaarlijkse mediamonitor tot nu toe weinig aandacht besteed. Vooral de ontwikkelingen met betrekking tot VOD en OTT videoaanbieders, de positie van bedrijven die via de hardware (Samsung, Sony, Philips) of via een combinatie van hardware en software (Google TV, Apple, nieuwe generaties settopboxen) een (gecontroleerde) toegangspoort tot content vormen verdienen in de toekomst meer systematische aandacht.

Een andere vraag is hoe de advertentiebestedingen en inkomsten uit betaalde content verdeeld gaan worden tussen content producenten en uitgevers enerzijds en de genoemde, nieuwe intermediairs anderzijds en wat op termijn de gevolgen zijn voor de investeringen in nieuwe originele content productie.

Integrale analyse, regulering en monitoring van mediamarkten noodzakelijk

In mediamarkten blijkt vaak dat wanneer de druk in één schakel van de waardeketen is opgeheven, door marktontwikkelingen of door regulering, deze vervolgens optreedt in een volgende schakel in de waardeketen. Marktpartijen zijn geneigd om bepaalde delen van de markt af te schermen voor concurrenten of om bepaalde strategische bezittingen te controleren, waardoor zij hogere marges op hun diensten en producten in rekening kunnen brengen. Door digitalisering is er geen (of veel minder) schaarste in de beschikbare distributiecapaciteit. Nu capaciteitschaarste dus niet langer of in verminderde mate een bottleneck is voor toegang van programma-aanbieders tot netwerken en pakketten en consumenten meer vrijheid hebben in de keuze van een netwerk- en pakketaanbieder, verschuiven de spanningen tussen marktpartijen naar de volgende schakels in de

waardeketen. Het gaat dan onder andere om de samenstelling van pakketten, de positionering van programma-aanbieders op EPGs of het bezit van (rechten op) content. Eenzelfde mechanisme zal zich naar verwachting gaan voordoen op het (open) internet. Nu regelgeving voor netneutraliteit ongelijke behandeling van OTT internetdiensten in principe niet langer mogelijk maakt, verplaatsen spanningen zich bijvoorbeeld naar de verdeling van capaciteit tussen de public lane en de managed lane en naar de vraag wie de investeringen moet dragen voor de optimalisering van videodistributie via het internet. Dit mechanisme toont de noodzaak aan van een integrale, periodieke monitoring van de ontwikkelingen, met speciaal aandacht voor nieuwe machtsposities die mogelijk ontstaan van partijen die actief zijn in verschillende schakels binnen de waardeketen. Het toont tevens de noodzaak aan voor beleid waarbij zowel economische als mediapolitieke aspecten van eventuele bottlenecks integraal worden bekeken.

1 Inleiding

Door digitalisering van netwerken, de opkomst van breedbandinternet en de ontwikkeling van efficiënte en slimme distributietechnieken is de capaciteit op vaste en mobiele netwerken in de afgelopen decennia enorm toegenomen. Gebruikers kunnen via steeds meer digitale netwerken, platforms en apparaten televisieprogramma's en andere audiovisuele content bekijken en aanbieders kunnen hun klanten via steeds meer kanalen bereiken. Daarmee lijkt een einde te komen aan de schaarste die in het analoge tijdperk een belangrijke reden was om de toegang voor consumenten en programma-aanbieders tot distributienetwerken te reguleren. In theorie kan in een tijdperk van overvloed de markt het optimale evenwicht tussen vraag en aanbod creëren. Aanbieders van programma's en andere audiovisuele content en eigenaren van distributienetwerken kunnen via onderhandelingen de waarde van content en distributiecapaciteit bepalen. Consumenten kunnen wanneer ze niet tevreden zijn eenvoudig naar een andere diensten- en/of netwerkaanbieder overstappen. Dat is de theorie, maar werkt deze ook in de praktijk? Of zijn de bestaande obstakels in audiovisuele distributie nog niet geheel verdwenen en doen zich in een digitale mediaomgeving nieuwe obstakels voor? En als het medialandschap door digitalisering en convergentie is veranderd; in hoeverre sluit de huidige constellatie van wet- en regelgeving met betrekking tot de distributie van omroep en audiovisuele diensten daar dan voldoende op aan? Deze vragen staan centraal in het voorliggende onderzoek.

Om beter zicht te krijgen op deze ontwikkelingen heeft het ministerie van OCW TNO en IVIR verzocht om de trends in de distributie van programma's en audiovisuele content in kaart te brengen, potentiële bottlenecks te identificeren en te analyseren op welke wijze beleid en regulering in Nederland hier adequaat op kunnen reageren. Belangrijkste (beleids)thema's in dit verband zijn:

- Keuzevrijheid en betaalbaarheid van het audiovisuele aanbod voor consumenten, toegang van consumenten tot een pluriform media-aanbod, lock-in effecten (bijvoorbeeld als gevolg van verticale integratie van apparaat/platform/dienst).
- Toegang voor omroepen en andere audiovisuele dienstenaanbieders tot netwerken, platforms, EPGs, zoekmachines en andere 'gateways' en de daarbij geldende voorwaarden.
- Potentiële conflicten tussen marktpartijen met betrekking tot de (voorwaarden voor) toegang tot netwerken, programmapakketten en consumenten, verdeling van de benodigde investeringen en van de inkomsten die worden gegenereerd in de waardeketen.

In dit onderzoek analyseren we distributievraagstukken vanuit het perspectief van de centrale uitgangspunten van het mediabeleid: toegang voor consumenten tot een divers en betaalbaar televisieaanbod en toegang van producenten tot de consument.

Het onderzoek beoogt bij te dragen aan de beleidsontwikkeling rond audiovisuele distributie. Het kan een bijdrage leveren aan de brief die de Minister van OCW heeft

toegezegd aan de Tweede Kamer over regulering van het aanbod via de kabel¹ en aan de beleidsontwikkeling op de langere termijn.

1.1 Probleemstelling

De hoofdvragen in dit onderzoek luiden als volgt:

- 1) Welke obstakels kunnen zich nu en in de nabije toekomst (de komende 5 jaar) voordoen met betrekking tot de distributie van audiovisueel aanbod?
- 2) Welke beleidsinstrumenten kunnen bevorderen dat elektronische netwerken toegang blijven bieden tot een pluriform en betaalbaar audiovisueel aanbod voor burgers?

Deze vragen vallen uiteen in een aantal deelvragen:

- Welke trends zijn waarneembaar in aanbod, distributie en gebruik van omroep en andere audiovisuele diensten?
- Welke obstakels of bottlenecks kunnen zich in de nabije toekomst voordoen met betrekking tot de toegang tot een betaalbaar en pluriform aanbod voor burgers en eerlijke marktverhoudingen op de markt voor toegang tot distributienetwerken voor aanbieders van programma's en audiovisuele diensten?
- Welke beleidsinstrumenten spelen hierbij een rol en zijn deze voldoende toekomstbestendig? Aan de orde komen onder andere (techniek neutrale) must-carry en must-offer bepalingen, toegangsregulering en consumentenbescherming op basis van de Telecommunicatiewet en aan wetgeving met betrekking tot netneutraliteit.
- Welke ontwikkelingen zijn er op het terrein van wettelijke verplichtingen ten aanzien van audiovisuele distributie in andere Europese landen (of daarbuiten) en wat kunnen we daaruit leren met betrekking tot de Nederlandse situatie?
- Welke beleidsruimte heeft de Nederlandse overheid met betrekking tot deze onderwerpen in het licht van de Europese Richtlijnen (Telecommunicatie, Consumentenrecht)?

Afbakening en beperking van het onderzoek:

Onder audiovisuele distributie verstaan we in dit onderzoek de distributie van audiovisueel aanbod (kanalen, programma's en fragmenten), zowel lineair (omroep) als non-lineair (op aanvraag), via openbare elektronische netwerken, te weten:

- o traditionele omroepnetwerken als ether, kabel en satelliet;
- o vaste en mobile telefoonnetwerken, veelal op basis van het internetprotocol;
- o nieuwe (lokale) glasvezelnetwerken.

Radiodistributie blijft in dit onderzoek buiten beschouwing. Reden hiervoor is dat voor radio andere issues spelen dan voor televisie en audiovisuele content, zoals de verdeling van FM frequenties en de invoering van DAB (digitale etherradio). Deze vraagstukken zijn geen onderdeel van dit onderzoek.

Daarnaast zijn er instrumenten van overheidsbeleid die wel van invloed zijn op de markt voor audiovisuele distributie, maar die we niet – of slechts zijdelings –

¹ Antwoord van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op Kamervragen van het lid Jasper van Dijk (SP) over problemen met kabelexploitanten, 16 maart 2011, *Vergaderjaar 2010-2011, Ahangselnummer 1828*.

bespreken in dit rapport, namelijk: de verdeling en gunning van etherfrequenties voor omroep en mobiele communicatie, sectorspecifieke regels voor mediaconcentratie en het algemeen mededingingstoezicht.

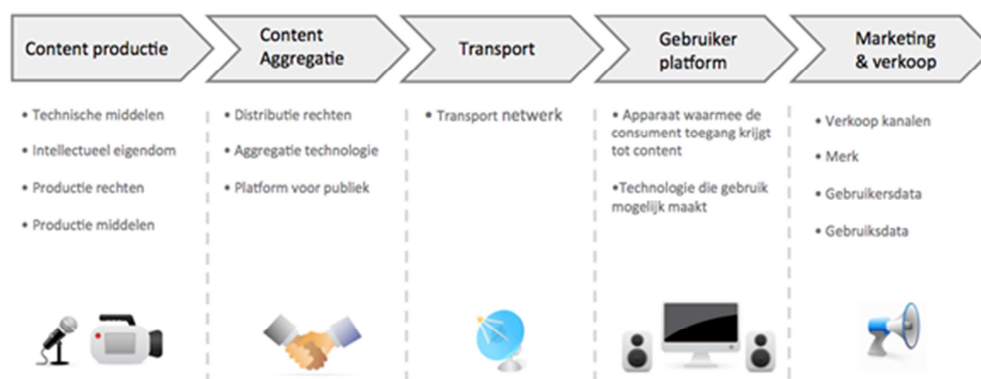
1.2 De waardeketen voor digitale televisie en audiovisuele content

In de analyse van bottlenecks maken we gebruik van het zogenaamde waardeketen model. Dit is een veel gebruikt model om de structuur van een markt en de veranderingen daarin te beschrijven. In de traditionele mediawaardeketen worden doorgaans de schakels creatie, productie, aggregatie, distributie en consumptie onderscheiden. In ieder schakel zijn verschillende spelers actief.

Figuur 1 brengt de waardeketen voor televisie en audiovisuele content in beeld. Het figuur toont per schakel in de waardeketen de belangrijkste activiteiten die waarde toevoegen aan de productie van audiovisuele, digitale content. Tevens toont het de belangrijkste spelers in deze waardeketen. De machts- of onderhandelingspositie van de eigenaren van de verschillende producten en diensten in de waardeketen, wordt onder andere bepaald door de vraag hoe cruciaal ze zijn in de keten, hoeveel concurrentie er in de betreffende schakel is en hoe afhankelijk partijen van elkaar zijn. Dit zijn punten die we ook behandelen in dit rapport.

Belangrijk om op te merken is dat eenzelfde speler meer dan één rol in de keten kan vervullen. Zo zijn bijvoorbeeld kabelbedrijven vaak zowel aggregators als distributeurs; zij stellen programmapakketten samen van verschillende omroepen, bundelen deze met audiovisuele en andere diensten en distribueren deze over hun netwerk naar de consument.

Figuur 1 Waardeketen voor (digitale) televisie

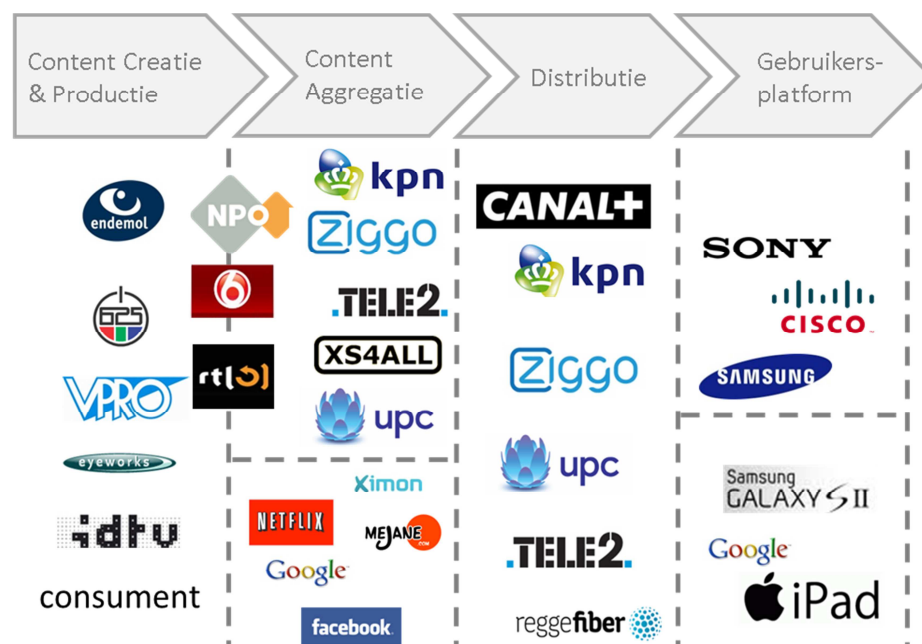


In het digitale tijdperk ziet de markt voor televisie en audiovisuele content er anders uit dan in het analoge tijdperk. Televisiekijken kan via meer verschillende netwerken en op meer verschillende apparaten dan voorheen mogelijk was. Er zijn meer pakketaanbieders voor omroepdistributie. Daarnaast breidt het aanbod aan audiovisuele diensten zich uit met pluspakketten, video-on-demand en interactieve televisie. Ook via het open internet komt steeds meer audiovisuele content beschikbaar. Internet en televisie raken in toenemende mate met elkaar verbonden, naarmate meer mensen hun televisie aansluiten op het internet en video van het internet op het televisiescherm kunnen bekijken. **Figuur 2** brengt de groeiende concurrentie in de waardeketen voor televisie en audiovisuele content in beeld.

Vooral op het niveau van content aggregatie zijn veel nieuwe spelers actief; naast de traditionele pakketaanbieders van lineaire televisie, komen er steeds meer aanbieders van audiovisuele diensten op aanvraag, via de omroepnetwerken en vooral via het internet. Tot slot zijn er de aanbieders van het gebruikersplatform; digitale televisietoestellen, computers, mobiele telefoons, tablets en kastjes als die van Apple en Google, die televisieschermen met internet verbinden. Deze bedrijven bieden behalve de apparaten soms ook navigatie-instrumenten, zoals elektronische programmagidsen of zoekmachines en begeven zich soms ook op het pad van contentaggregatie. Het figuur maakt tevens zichtbaar dat bedrijven verschillende rollen tegelijkertijd kunnen vervullen. In Nederland hebben KPN, UPC en Ziggo bijvoorbeeld een driedubbelrol: zij zijn tegelijkertijd netwerkexploitant, internettoegangaanbieder en pakketaanbieder. In sommige gevallen zijn zij daarnaast ook nog gelieerd aan (buitenlandse) content aanbieders.

De verhoudingen tussen de spelers in de markt en de verschillende rollen die zij vervullen, is een stuk complexer dan het figuur uitdrukt. In plaats van een lineaire waardeketen, wordt daarom tegenwoordig ook wel de metafoor van een waardenetwerk gebruikt waarin bedrijven verschillende soorten relaties met elkaar onderhouden en sprake is van verschillende kosten- en inkomstenstromen. In dit rapport volgen we de metafoor van de keten, omdat we niet beogen om de complexiteit van het netwerk en de rollen van alle relevante spelers te beschrijven, maar vooral stilstaan bij een aantal vragen rond de aggregatie- en distributieschakel in de keten.

Figuur 2 Concurrentie in de waardeketen



In dit rapport bespreken we in deel 1 de belangrijkste veranderingen die zich voordoen in de waardeketen als gevolg van digitalisering. Daarbij kijken we specifiek naar de mogelijke obstakels voor omroepen en andere producenten van audiovisuele content om hun producten en diensten bij consumenten te bezorgen en naar de obstakels in de toegankelijkheid van dit aanbod voor consumenten. Daarbij richten we ons vooral op de distributieschakel in de keten en activiteiten die

daar direct mee samenhangen. Dit betekent dat de creatie en productie van televisie en audiovisuele content buiten beschouwing blijven. De aggregatie van televisie en audiovisuele content, en andere activiteiten die nodig zijn om het aanbod bekend te maken en te ontsluiten, komen aan bod voor zover ze direct samenhangen met de positionering van content aanbieders en met de ontsluiting en beschikbaarheid van de content voor de eindgebruikers.

In **Tabel 1** staan de belangrijkste potentiële bottlenecks in verschillende schakels in de waardeketen rond de distributie van digitale televisie en audiovisuele content en het type beleid dat hierop van invloed is. De eerste kolom bevat de potentiële bottlenecks die spelen ten aanzien van de distributie van lineaire televisie via de traditionele omroepdistributienetwerken. De derde kolom bevat een overzicht van vergelijkbare potentiële bottlenecks in de distributie van over-the-top (OTT) video. De tweede en vierde kolom geven de gerelateerde beleidsthema's weer. Het is belangrijk op te merken dat het bij lineaire televisie en OTT video kan gaan om dezelfde netwerken en dienstenaanbieders. De beleidsthema's rond de distributie van lineaire TV en van OTT video vertonen in een aantal opzichten een zekere inhoudelijke samenhang. Er spelen vergelijkbare issue en er worden vergelijkbare argumenten gehanteerd ten aanzien van nut en noodzaak en wijze van invulling van het betreffende beleid.

Deel 2 van het rapport bevat in aansluiting op de analyse van marktontwikkelingen en potentiële bottlenecks in de waardeketen een analyse van beleidsopties.

Tabel 1 Potentiële bottlenecks en beleidsthema's

Potentiële bottlenecks lineaire TV / traditionele omroepnetwerken	Beleidsthema's	Potentiële bottlenecks OTT video	Beleidsthema's
▪ Toegang tot netwerk	▪ Toegangsregulering	▪ Toegang tot managed lane ▪ Capaciteitsverdeling managed lane / publieke internet	▪ Netwerknutraliteit
▪ Toegang tot programma-pakket	▪ Must-carry, basispakket ▪ Toegangsregulering ▪ Consumenten-bescherming / ontbundeling	▪ Eigenaar van apparaat (STB, tablet, smartphone) controleert toegang tot content	▪ Consumenten-bescherming / ontbundeling
▪ Positie op afstandsbediening en EPG	▪ Toegang tot EPG's, beschikbaarheid van meerder EPGs, due prominence ▪ Beschikbaarheid programmegegevens ▪ Consumenten-bescherming	▪ Positie in zoekresultaten ▪ Selectie/ordering van content op schermen en in apps ▪ Positie op EPG	▪ Transparantie ▪ Beschikbaarheid programmegegevens ▪ Consumenten-bescherming ▪ Toegang tot EPG's, beschikbaarheid van meerder EPGs, due prominence

▪ Lock-in effecten bij dienstenbundeling ▪ Overstapdrempels ▪ Gebrek aan transparantie	▪ Consumenten-bescherming	▪ Lock-in effecten bij dienstenbundeling (bijv. dienst en device) ▪ Overstapdrempels ▪ Gebrek aan transparantie	▪ Consumenten-bescherming
--	---	---	---

De beschrijving van potentiële bottlenecks enerzijds en de verkenning van juridische mogelijkheden anderzijds, sluiten niet naadloos op elkaar aan. Dit hangt samen met het feit dat we met deze verkenning geen uitputtende marktanalyse beogen te maken en dus ook de verschillende beleidsopties die daarop aansluiten niet volledig tegen elkaar kunnen afwegen. Daarom bevat het rapport geen concrete aanbevelingen. Wel geven we aan welke beleidsthema's in het kader van een toekomstbestendig mediabeleid aan belang gaan winnen en welke ontwikkelingen de aandacht van beleidsmakers behoeven.

1.3 Methode

De vragen in deel 1 van het onderzoek zijn beantwoord op basis van deskresearch. Ze behelzen een analyse van de beschikbare gegevens over aanbod, distributie en het gebruik van digitale televisie en audiovisuele content, waarin zoveel mogelijk de meeste recente onderzoeksrapporten over de Nederlandse markt zijn betrokken, evenals relevant buitenlands onderzoek.

De juridische kaders in deel 2 zijn gebaseerd op literatuuronderzoek, analyse van Europese jurisprudentie en aanvullend onderzoek ten einde actuele informatie te verkrijgen met betrekking tot de besproken onderwerpen.

Een concept van het rapport is besproken tijdens een workshop met beleidsmedewerkers van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, het Commissariaat voor de Media en de OPTA.

1.4 Terminologie

In dit rapport worden de volgende begrippen gebruikt om de distributienetwerken en de belangrijkste spelers in het aggregeren, 'packagen', distribueren en ontsluiten van televisie en andere audiovisuele content aan te duiden:

- *Distributienetwerken of elektronische communicatienetwerken*: dit zijn de netwerken waarover de content (televisieprogramma's, films, dataverkeer, telefonie etc.) verzonden worden (kabel, satelliet, ether, glasvezel, internet, xDSL).
- *Netwerkexploitanten*: de exploitanten van de distributienetwerken.
- *ISPs of Internet toegang aanbieders*: de bedrijven die toegang bieden tot netwerken met internetprotocol.
- *Pakketaanbieders*: zij bundelen content van derden (en eventueel van zichzelf) en bieden deze tegen betaling aan aan hun abonnees, via hun eigen of andermans netwerk. De pakketten kunnen bestaan uit televisiezenders,

- radiozenders, andere audiovisuele diensten zoals Uitzending Gemist en navigatiemiddelen zoals een elektronische programma gids (EPG).
- *Aggregators (van audiovisuele content)*: zij bundelen audiovisueel aanbod van derden en bieden dit aan via hun eigen platform.
 - *Omroepen of programma-aanbieders*: organisaties die één of meer lineaire televisie of radiozenders verzorgen.
 - *Audiovisuele content aanbieders*: aanbieders van audiovisuele inhoud, in de vorm lineaire zenders of programma's op aanvraag. Zij leveren aan pakketaanbieders, aggregators of rechtstreeks aan de consument.

1.5 Hoofdstukindeling

Het rapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel bevat een analyse van marktontwikkelingen en potentiële bottlenecks. Het tweede deel bestaat uit een bespreking van relevante beleidsinstrumenten. In het eerste deel begint ieder hoofdstuk met een bespreking van de belangrijkste trends, gevolgd door een analyse van de gevolgen van de betreffende ontwikkeling voor de positie van de verschillende spelers in de waardeketen. We doorlopen de waardeketen niet stapsgewijs van links naar rechts, maar beginnen in hoofdstuk 2 met een overzicht van de ontwikkelingen in aansluitingen op (digitale) infrastructuren en de mate van concurrentie die zich in deze markt ontwikkelt. Daarbij kijken we ook naar hoe de exploitanten van distributienetwerken de abonnementen op digitale televisiepakketten koppelen aan het aanbod van andere diensten, zoals breedband en telefonie en hoe dit van invloed is op het overstapgedrag van consumenten. Ook geven we een beknopt inzicht in de tarieven die de netwerkexploitanten hanteren. In hoofdstuk 3 bespreken we hoe pakketaanbieders lineaire televisiekanalen in pakketten bundelen en aanbieden over de verschillende distributienetwerken. In aanvulling daarop kijken we naar de meer recente ontwikkelingen in het op aanvraag beschikbare, non-lineaire aanbod van audiovisuele content over de gesloten distributienetwerken en over het open internet. Vervolgens analyseren we in hoofdstuk 4 hoe de toename in het gebruik van audiovisuele content via het open internet nieuwe vragen oproept over de verdeling van capaciteit op het netwerk. Het steeds grotere aanbod aan televisiekanalen en audiovisuele diensten maakt de positionering van televisiekanalen op Elektronische Programmagidsen en het gebruik van andere zoek- en navigatiemiddelen van steeds grotere betekenis. Ook andere, nieuwe intermediairs tussen audiovisuele content en de consument komen aan bod, zoals hardware-aanbieders (televisie en computerfabrikanten) of content aggregators als Zite, Pulse en Flipboard. Dit onderwerp komt aan bod in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 kijken we welke invloed nieuwe audiovisuele diensten hebben op het feitelijk kijkgedrag van consumenten. In deel 2 komen de volgende beleidsthema's aan bod: in hoofdstuk 7 must-carry, in hoofdstuk 8 toegangsvraagstukken, in hoofdstuk 9 elektronische programmagidsen, in hoofdstuk 10 netwerkneutraliteit en in hoofdstuk 11 consumentenbescherming. De conclusies van het rapport, waarin de bevindingen uit zowel deel 1 als deel 2 zijn meegenomen, zijn vervat in de Samenvatting en Conclusies die aan het begin van het rapport zijn opgenomen.

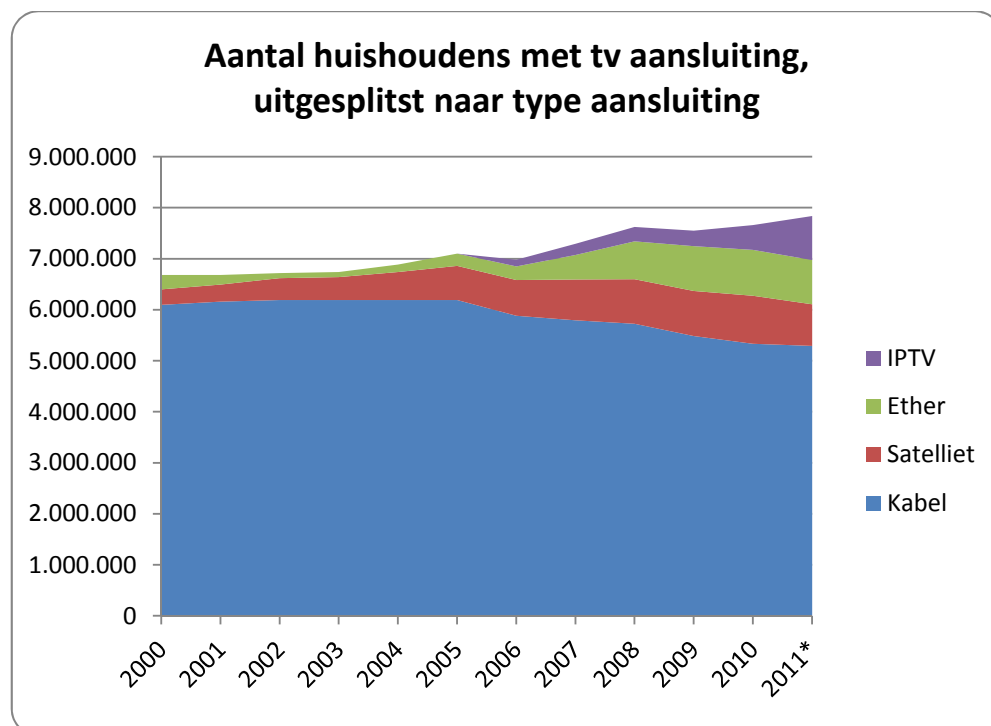
Deel I

2 Concurrentie tussen distributienetwerken

2.1 Toename van concurrentie

In een concurrerende markt zijn verschillende netwerkaanbieders actief en kunnen consumenten kiezen tussen diensten van verschillende omvang, kwaliteit en prijs. Voor aansluiting op een televisienetwerk is dit lange tijd slechts zeer beperkt mogelijk geweest en was de kabel de dominante aanbieder in de markt van omroepnetwerken. Digitalisering heeft de markt in de afgelopen tien jaar echter sterk veranderd en de kabel heeft er meer concurrenten bij gekregen. In totaal heeft 72% van de Nederlandse huishoudens een digitale televisieaansluiting (OPTA, 2011c). **Figuur 3** laat zien dat het aantal (analoge en digitale) kabelaansluitingen is verminderd van 6,1 miljoen in 2000 naar 5,2 miljoen aansluitingen in het tweede kwartaal van 2011. Het aandeel van de kabel in de televisiedistributie was op zijn hoogtepunt in 2002 toen ruim 92% van de televisiehuishoudens een kabelaansluiting had. In 2011 is dat gedaald naar 70% van de huishoudens (TNO, 2011). Het aantal huishoudens dat televisie kijkt via de satelliet is sinds 2000 opgelopen van 303.000 naar 816.000 huishoudens in het tweede kwartaal van 2011. Digitale televisie via de ether (Digitenne) en via een gesloten internetdienst op het voormalige vaste telefonienetwerk (IPTV) zijn in die periode sterk gegroeid en ook glasvezel is in opkomst. In het tweede kwartaal van 2011 heeft 11% of 868.000 van de huishoudens een abonnement op Digitenne en eveneens 11% of 866.000 huishoudens een IPTV abonnement.

Figuur 3 Aantal huishoudens met tv aansluiting, uitgesplitst naar type aansluiting



* De cijfers voor 2011 gaan over het tweede kwartaal.

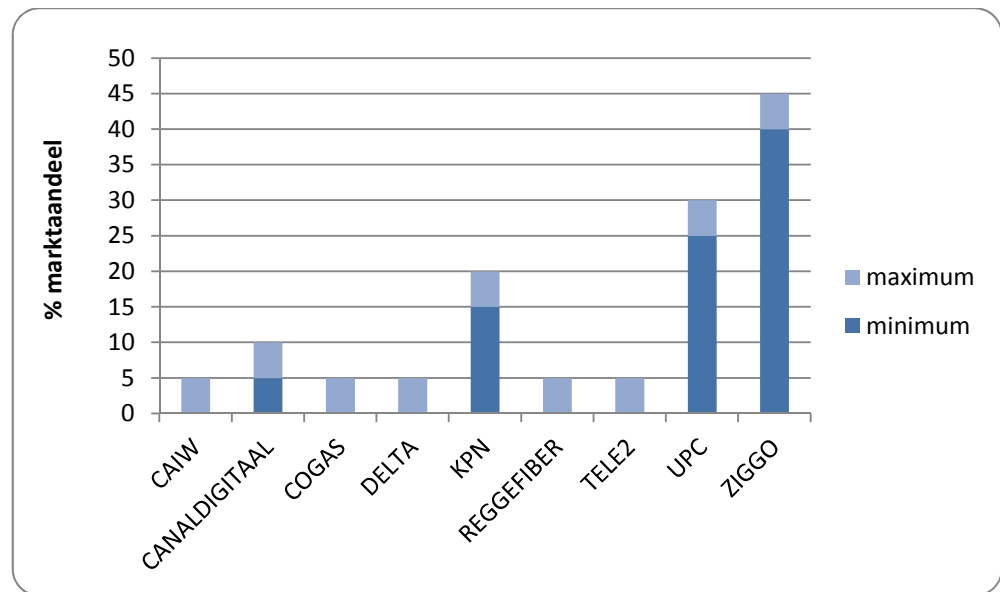
Behalve het aantal beschikbare verschillende infrastructuur, bepaalt ook het eigendom van deze infrastructuur de marktverhoudingen. Zo heeft KPN zowel het IPTV netwerk als het digitale ethernet (Digitenne) in zijn bezit en is het aandeelhouder van glasvezelaanbieder Reggefiber. Het aantal eigenaren is dus minder dan het aantal verschillende typen netwerken dat beschikbaar is. Daarnaast zijn er pakketaanbieders die geen eigen netwerk exploiteren, maar pakketten aanbieden over andermans netwerk, zoals Tele2. Deze scheve verhoudingen zijn mogelijk van invloed op de mate waarin deze pakketaanbieders met elkaar concurreren op prijs, omvang en samenstelling van de pakketten en andere diensten.

Een andere ontwikkeling die van invloed zal zijn op de concurrentieverhoudingen is het voornemen van het kabinet om in 2012 de 800Mhz band in de ether vrij te maken voor mobiel dataverkeer. Dit kan ten koste gaan van de omvang en kwaliteit van het televisiepakket in de ether. Omdat de ether voor de Nederlandse markt – en voor KPN als eigenaar van Digitenne – minder belangrijk is dan de vaste netwerken, bestaat de kans dat televisie op den duur uit de ether gaat verdwijnen ten gunste van mobiel breedband. In dat geval blijven er twee landelijk dekkende vaste netwerken voor lineaire televisie over die gebundeld kunnen worden met telefonie en breedband. Daarnaast is er dan in een aantal gemeenten een glasvezelnetwerk, dat ook ruimte biedt aan verschillende diensten en een mobiel netwerk voor telefonie en allerlei breedbanddiensten, waaronder ook videodiensten (vooral op aanvraag op kleine netwerken).

Kabel, satelliet, digitale ether en IPTV zijn in vrijwel het hele land beschikbaar. Voor kabel is er niet één landelijke aanbieder, maar zijn er twee grote aanbieders (UPC en Ziggo) en enkele kleinere bedrijven die ieder een eigen verzorgingsgebied hebben. Satelliet heeft in principe een 'footprint' die heel Nederland bestrijkt, maar in sommige gemeenten leggen woningbouwverenigingen beperkingen op aan het bevestigen van schotels aan de voorgevel of is er door dichte bebouwing geen goede ontvangst mogelijk. Daardoor is in de praktijk satellietontvangst niet overal mogelijk. Glasvezel is inmiddels in enkele steden en dorpen verspreid door het land beschikbaar (met name in de provincies Gelderland, Utrecht en in de regio Eindhoven).

Figuur 4 geeft een schatting van de marktaandelen van de verschillende netwerkaanbieders in 2010.²

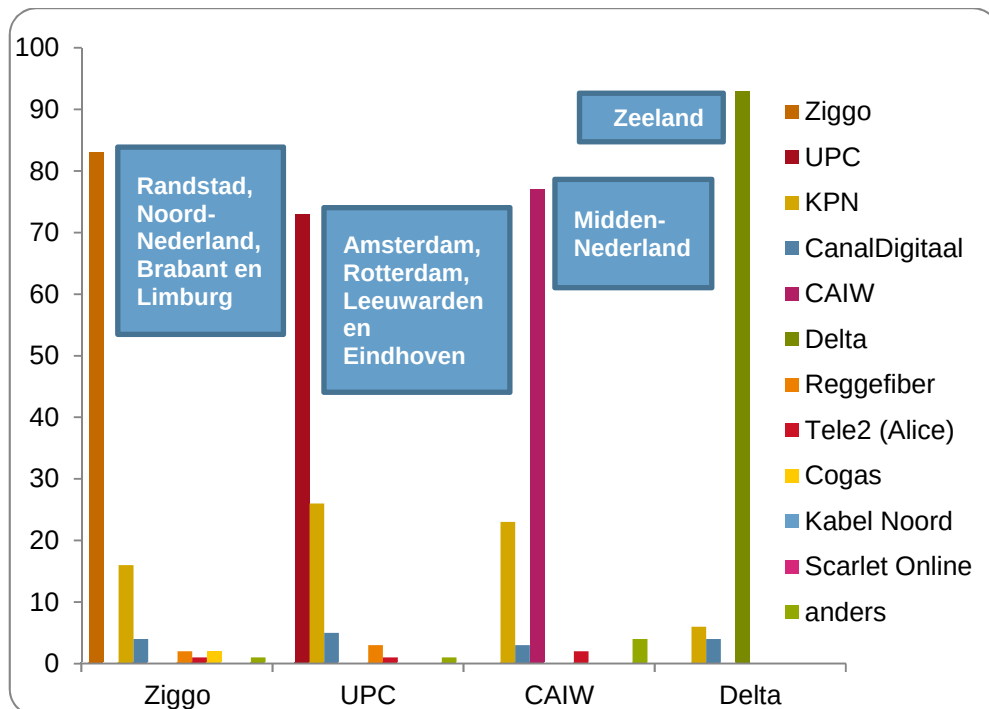
² De precieze aantallen aansluitingen per bedrijf worden in de OPTA rapportages geheim gehouden.

Figuur 4 Geschatte marktaandeelen aanbieders RTV abonnementen obv aansluitingen (2010)

Bron: (OPTA, 2011b)

Landelijk gezien zijn Ziggo en UPC in 2010 de grootste netwerkeigenaren, gevolgd door KPN. Met enige regelmaat verschijnen speculaties over mogelijke overnames, bijvoorbeeld van CAIWay door KPN of van UPC door Ziggo. Wanneer een dergelijke verdergaande consolidatie zich gaat voordoen, kan de markt zich ontwikkelen in de richting van een duopolie, met twee grote aanbieders en enkele kleine aanbieders (CanalDigitaal met satelliet, enkele kleine pakketaanbieders op het netwerk van KPN of op glasvezelnetwerken).

Door de gestage maar ongelijke toenemende beschikbaarheid van verschillende typen netwerken is de concurrentie tussen netwerkbeheerders in sommige delen van Nederland sterker dan in andere. **Figuur 5** toont het aandeel van de verschillende netwerken in hun verzorgingsgebied (dat wil zeggen het gebied waarin de netwerken van de betreffende aanbieders beschikbaar zijn).

Figuur 5 Aandeel abonnementen per infrastructuur en per verzorgingsgebied

Bron: (Veldkamp, 2011)

Figuur 5 laat zien dat kabelexploitanten nog steeds dominant zijn in hun eigen verzorgingsgebied en dat vooral kabelexploitanten UPC en CAIW concurrentie ondervinden van KPN. Kabelexploitant Ziggo heeft ook enige concurrentie van KPN, maar minder dan UPC en CAIW. Delta is – evenals CAIW – in de totale Nederlandse markt veel kleiner dan Ziggo en UPC, maar het bedrijf ondervindt in zijn verzorgingsgebied Zeeland nog nauwelijks enige concurrentie. De groei bij KPN is het laatste jaar voornamelijk gerealiseerd door de stijging (+30%) in het aantal IPTV-aansluitingen. Glasvezelaanbieder Reggefiber heeft de ambitie om in 2012 1,1 tot 1,3 miljoen huishoudens binnen zijn verzorgingsgebied de mogelijkheid te bieden om gebruik te maken van hun glasvezel netwerk (number of homes passed).

Voor dit rapport zijn ook de ontwikkelingen in de komende jaren van belang. AT Kearney en Telecompaper (2011) hebben een voorspelling gemaakt van de marktaandelen van de verschillende omroepnetwerken per ultimo 2014. **Tabel 2** bevat voorspellingen voor televisie (TV), breedband (BB) en vaste telefonie (VT). In dit rapport gaat het vooral over televisie, maar breedband en telefonie worden genoemd omdat ze vaak onderdeel zijn van gebundelde dienstenpakketten.

Tabel 2 Marktaandelen per infrastructuur Q2 2010 en ultimo 2014

	<i>Marktaandelen Q2 2010</i>			<i>Marktaandelen ultimo 2014</i>		
	TV	BB	VT	TV	BB	VT
Kabel - Analoog	37%	39%	20%-30%	4%-12%	23%-47%	18%-42%
Kabel - Digitaal	36%			44%-60%		
Koper - PSTN	15-25%	58%	51%	2%-25%	43%-72%	19%-37%
Koper - VoB			20%-30%			27%-45%
Fiber		3%	0%-5%	1%-8%	2%-15%	1%-13%
Ether				4%-13%		
Satelliet	5%-10%			2%-12%		
Breedband (OTT)	0%			0%-15%		

Noot: TV = Televisie; BB = BreedBand; VT = Vaste Telefonie

Bron: (AT Kearney Telecompaper, 2011)

AT Kearney en Telecompaper (2011) voorspellen dat de concurrentie tussen netwerken nog verder zal toenemen. Naar verwachting zal de kabel (analoog en digitaal) in 2014 voor de televisiemarkt een aandeel hebben dat ligt tussen de 48% en 72%, IPTV een marktaandeel tussen de 2% en 25%, glasvezel (fiber) tussen de 1% en 8%, ether tussen de 4% en 13%, satelliet tussen de 2% en 12% en OTT videodiensten via breedbandinternet tussen de 0% en 15%. In alle scenario's is ook in 2014 de kabel nog de belangrijkste infrastructuur voor televisie. De andere netwerken nemen dan gezamenlijk een marktaandeel in dat varieert tussen de 28% en 52%.

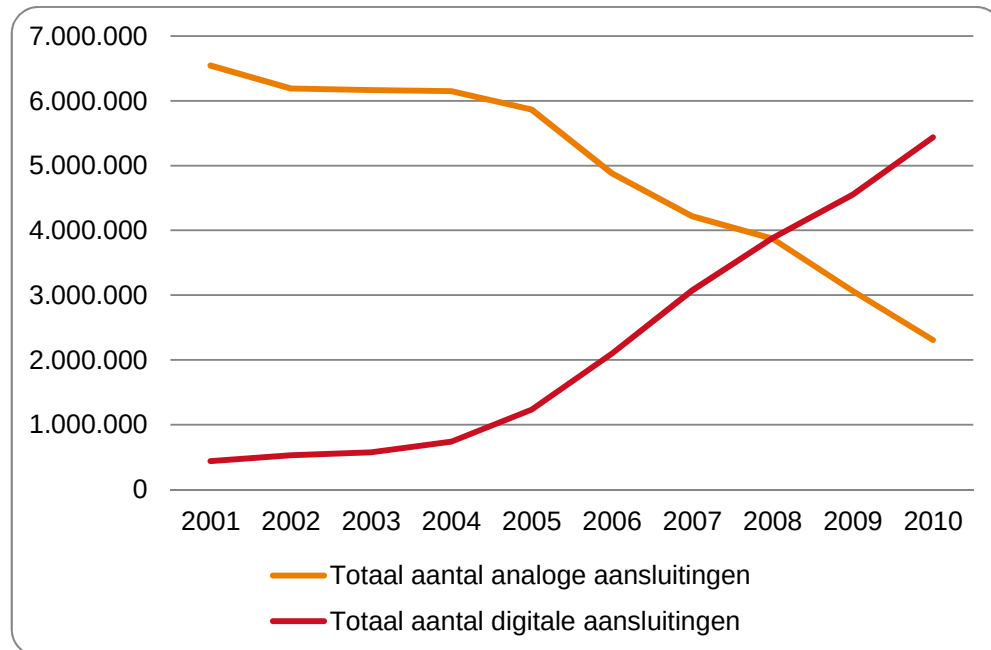
De marges in de schattingen zijn groot. Dit geeft aan dat de markt voor elektronische distributienetwerken een dynamische markt is, waarvan de toekomstige ontwikkelingen nog met veel onzekerheden zijn omkleed en voorspellingen voor de toekomst moeilijk te maken zijn.

2.2 Analoge en digitale TV

Digitalisering heeft de concurrentie tussen netwerken voor de doorgifte van televisie, maar ook van andere diensten zoals telefonie en breedbandinternet, bevorderd. Het maakte een ruim televisieaanbod mogelijk via andere infrastructuren dan de kabel (ether, IPTV, glasvezel), waardoor deze netwerken konden uitgroeien tot concurrenten voor de kabel. Tegelijkertijd is kabel behalve voor televisiedistributie ook geschikt geworden voor telefonie en breedbandinternet. Om meer capaciteit vrij te spelen voor nieuwe diensten is het voor kabelexploitanten aantrekkelijk om zoveel mogelijk huishoudens te laten overschakelen op digitale televisie. Na een moeizame start, is dit vanaf 2004/2005 ook gelukt.

Figuur 6 laat zien dat het aantal analoge aansluitingen voor televisie snel afneemt, terwijl het aantal digitale aansluitingen verder oploopt.

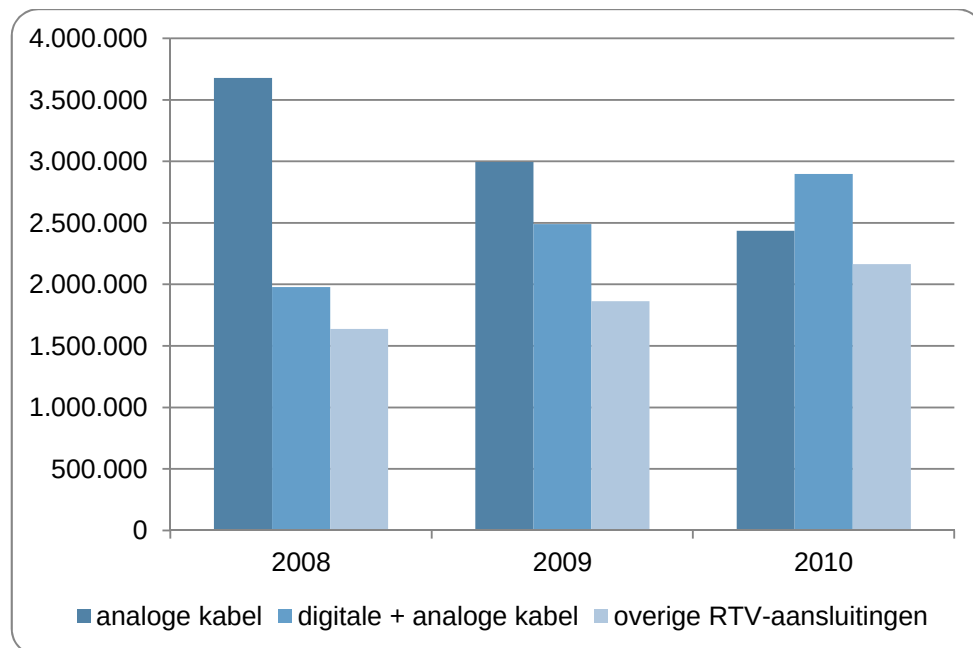
Figuur 6 Verloop in aantal aansluitingen van analoog naar digitaal (alle netwerken)



Bron: (TNO, 2011)

Toch zijn er nog veel huishoudens die digitale en analoge televisie combineren (zie **Figuur 7**).

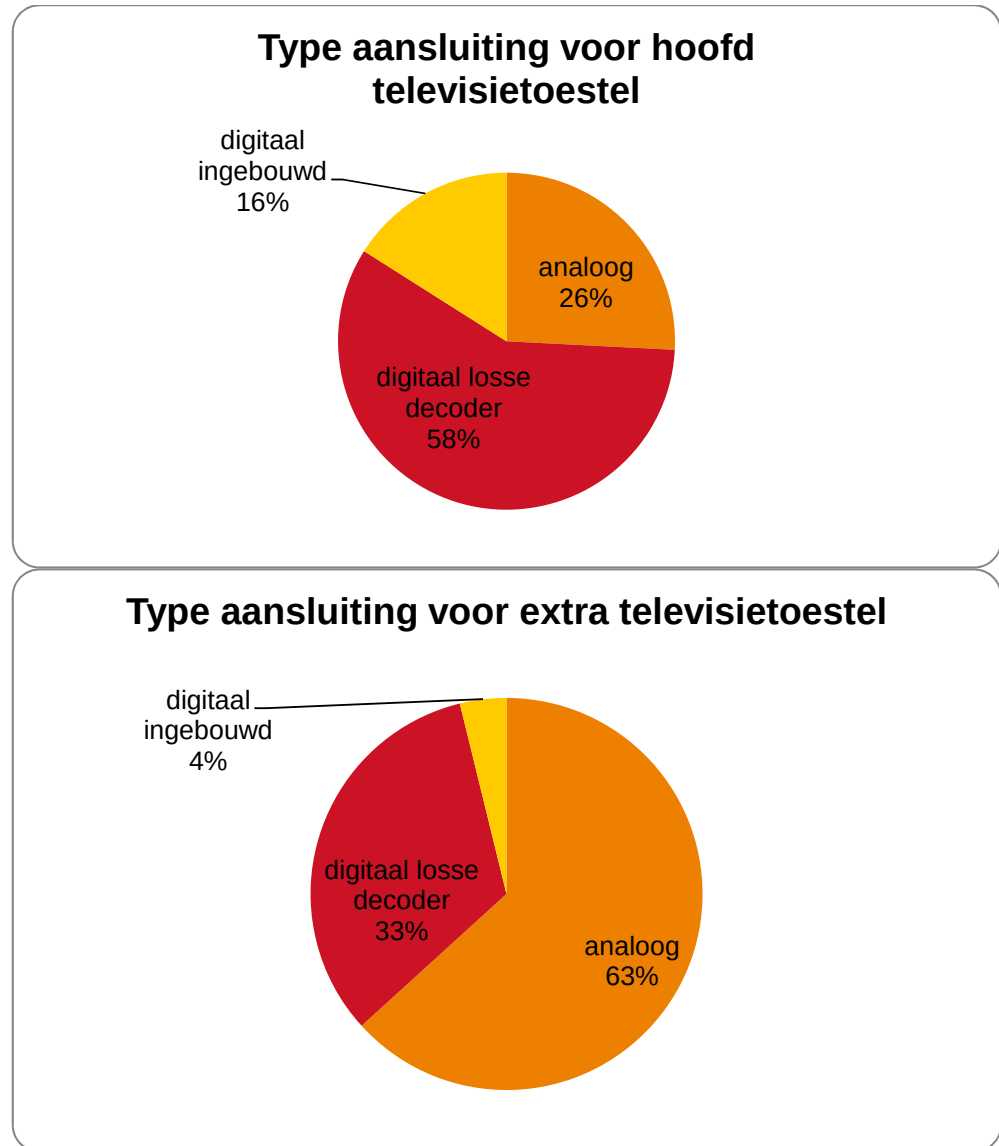
Figuur 7 Analoge en digitale aansluitingen 2008-2010



Bron: (OPTA, 2011b)

Vooraf tweede en/of derde toestellen in een huishouden zijn vaak aangesloten op een analoog netwerk via de kabel (zie **Figuur 8**).

Figuur 8 Type aansluiting voor hoofd TV toestel en extra TV toestel



Bron: (Veldkamp, 2011)

Distributie via satelliet en ether is al geheel digitaal, alleen via de kabel wordt nog een analoog televisiepakket aangeboden. Niet alle huishoudens die zijn aangesloten op de kabel zijn geïnteresseerd in de overstap naar digitale kabel, onder andere omdat ook een analoge kabelaansluiting al toegang biedt tot een ruim pakket van televisiekanalen of omdat ze weinig televisie kijken.

Op dit moment voorziet analoge kabeltelevisie nog in een consumentenbehoefte en gelijktijdige doorgifte van digitale en analoge signalen geeft kabelbedrijven mogelijk een concurrentievoordeel in huishoudens die voor extra toestellen (in de werk of slaapkamer) geen settopbox en/of smartcard willen aanschaffen.

Volgens de bedrijven Tele2, YouCa en KPN levert het analoge kabeltelevisiepakket voordeel voor kabelexploitanten ten opzichte van andere netwerkaanbieders,

omdat met een kabelabonnement op het 2^e en 3^e toestel analoog televisie gekeken kan worden, zonder dat er een extra ontvanger hoeft te worden aangeschaft. Dit gemak zou de kabel aantrekkelijker maken dan de andere distributienetwerken en daarmee de dominante positie van de kabel in de markt voor omroepdistributie versterken. Tele2 en YouCa hebben op grond van deze redenatie in de afgelopen jaren diverse malen geprobeerd om toegang te krijgen tot de kabel met een analoog programmapakket. Zij drongen bij kabelexploitanten aan op wederverkoop van het analoge pakket.

Het OPTA besluit dat de mogelijkheid gaf om de toegang tot de kabel voor analoge pakketaanbieders af te dwingen, is door een besluit van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven komen te vervallen (zie hoofdstuk 0). Volgens het College is het concurrentievoordeel op grond van de mogelijkheid om een analoog pakket aan te bieden snel aan het verdwijnen, omdat steeds meer huishoudens digitale aansluitingen hebben, ook voor tweede en derde toestellen. Eind 2010 nam volgens het Veldkamponderzoek (Veldkamp, 2011) nog maar 33% van de huishoudens alleen een analoge aansluiting af. Toch laat het Veldkamp onderzoek zien dat er nog steeds een groep huishoudens is die weinig interesse heeft om op digitale netwerken over te stappen; 6% van alle huishoudens (990.000) zegt dit ook in de nabije toekomst niet te overwegen.

Vanuit de kabelexploitanten bezien is het blijvend aanbieden van een analoog pakket naast het digitale pakket niet aantrekkelijk, omdat het analoge pakket relatief veel bandbreedte in beslag neemt die kabelexploitanten dan niet voor andere diensten kunnen gebruiken. Analoge kabelabonnees zijn ook een commercieel weinig aantrekkelijke groep omdat huishoudens met alleen een analoge aansluiting geen andere diensten kunnen afnemen, voor zover ze daar al belangstelling voor zouden hebben. Bovendien beperkt doorgifte van het analoge pakket de beschikbare capaciteit voor uitbreiding van het digitale dienstenpakket.

De kabelbedrijven in Nederland hebben verschillende strategieën ten aanzien van hun analoge abonnees en de overschakeling naar een volledig digitale televisiedistributie. CAIWay is in 2010 al geheel op digitale distributie overgeschakeld. Onbekend is wanneer de overige kabelbedrijven helemaal stoppen met analoge distributie.

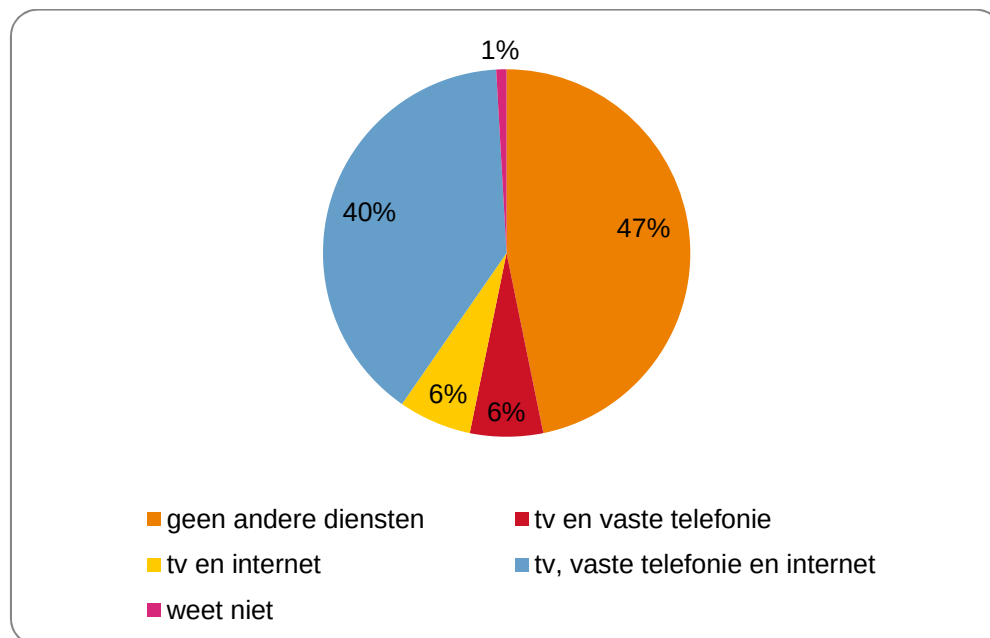
Ziggo heeft gekozen voor een geleidelijke uitfasering van het aantal analoge zenders, door het basispakket steeds verder te verkleinen en daarmee minder aantrekkelijk te maken. Het biedt het (grotere) digitale standaardpakket voor dezelfde prijs als het analoge pakket. Abonnees moeten daarnaast alleen een settopbox aanschaffen. UPC – met aanzienlijk meer analoge abonnees – heeft het aantal analoge zenders in het basispakket tot nu toe gelijk gehouden, maar de overstap naar het digitale pakket aantrekkelijker gemaakt. Bij UPC betalen abonnees weliswaar meer voor de digitale pakketten, maar de pakketten zijn groter en de huur van de settopbox is inbegrepen waardoor de opstartkosten lager zijn.

2.3 Bundeling van diensten en overstapgedrag

Als gevolg van digitalisering en convergentie bieden kabelexploitanten niet langer alleen radio en televisiepakketten aan, maar ook breedbandinternet en telefonie. Omgekeerd biedt KPN, van oorsprong een telecombedrijf, niet langer alleen

telefonie, maar ook breedbandinternet en televisiediensten. De televisiediensten biedt KPN aan via het vaste kopernetwerk (IPTV), maar ook via de ether (Digitenne). Ook via satelliet en glasvezel kunnen klanten meerdere diensten afnemen.

Figuur 9 Afname van bundels door abonnees (2010)



Bron: (Veldkamp, 2011)

De meeste aanbieders van elektronische netwerken bieden tegenwoordig hun diensten (ook) in bundels aan. Niet alle elektronische netwerken zijn geschikt voor triple play. Via ether en satelliet kunnen consumenten niet direct een retoursignaal verzenden. Daarom lenen deze netwerken zich niet voor telefonie en internet, althans niet voor de consumentenmarkt, want in de zakelijke markt wordt wel gebruik gemaakt van satelliet door een aparte zender voor retourverkeer te installeren. KPN combineert daarom voor zijn triple play aanbod het televisiepakket van Digitenne met telefonie en internet via ADSL.

Veel consumenten maken daarvan gebruik. **Figuur 9** laat zien dat de helft van het aantal huishoudens in Nederland de genoemde diensten inmiddels in een bundel afneemt. Triple play, de combinatie van radio/televisie, breedband en vaste telefonie is de meest voorkomende combinatie. Inmiddels hebben UPC en Ziggo ook mobiele frequenties verworven en zullen ze naar verwachting ook meebieden bij nieuwe frequentieverdelingen. Daarmee zullen deze bedrijven op termijn ook mobiel telefonie, televisie en internet – en dus quadruple play – kunnen gaan bieden.

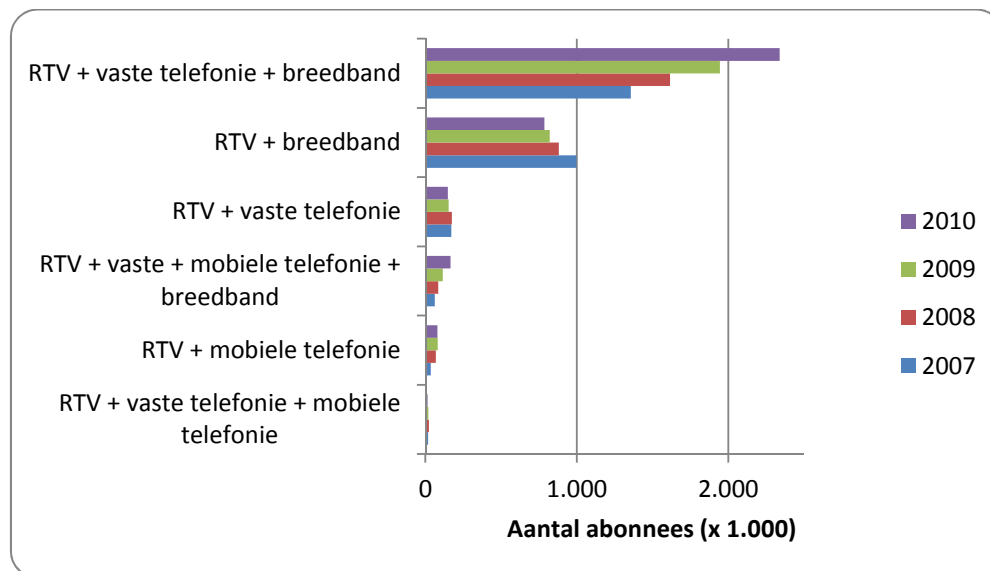
Uit onderzoek van Blauw Research onder consumenten (Blauw Research, 2010), in opdracht van OPTA, blijkt dat het gemak van het onderbrengen van verschillende diensten bij één aanbieder de belangrijkste motivatie van mensen is voor een triple play abonnement. Ook het prijsvoordeel van een gebundeld pakket is een belangrijke reden. Gemakzucht is aan de andere kant ook de belangrijkste reden voor mensen om geen triple play te hebben. Zij vinden het teveel moeite om de huidige aparte abonnementen op te zeggen.

Een belangrijke indicator voor de mate van concurrentie die er in een markt bestaat, is de mate waarin mensen van de ene op de andere dienst overstappen. Uit het onderzoek van Blauw Research blijkt dat het merendeel van de onderzochte huishoudens in de afgelopen twee jaar niet is overgestapt (Blauw Research, 2010). Van de huishoudens die wel zijn overgestapt, zijn de meesten tevreden over de overstap. Eén op de elf overstappers heeft echter problemen ervaren bij het overstappen, variërend van administratieve problemen en gebrek aan service tot een te lange periode tussen het opzeggen van de ene en de start van de andere dienst en nog niet goed werkende diensten. Voor deze groep zijn deze problemen een reden om niet nog eens over te stappen.

Blauw heeft ook onderzocht of huishoudens met een triple play bundel bij een prijsverhoging van 10% zouden overstappen. Van de huishoudens zou 42% bij de huidige aanbieder blijven en 12% zou overstappen naar een andere triple play aanbieder, 4% zou naar een andere single of dual play aanbieder overstappen, de overige 32% weet het niet. Een vergelijkbaar patroon geldt voor huishoudens met dual play, in een combinatie van internet of telefonie met televisie.

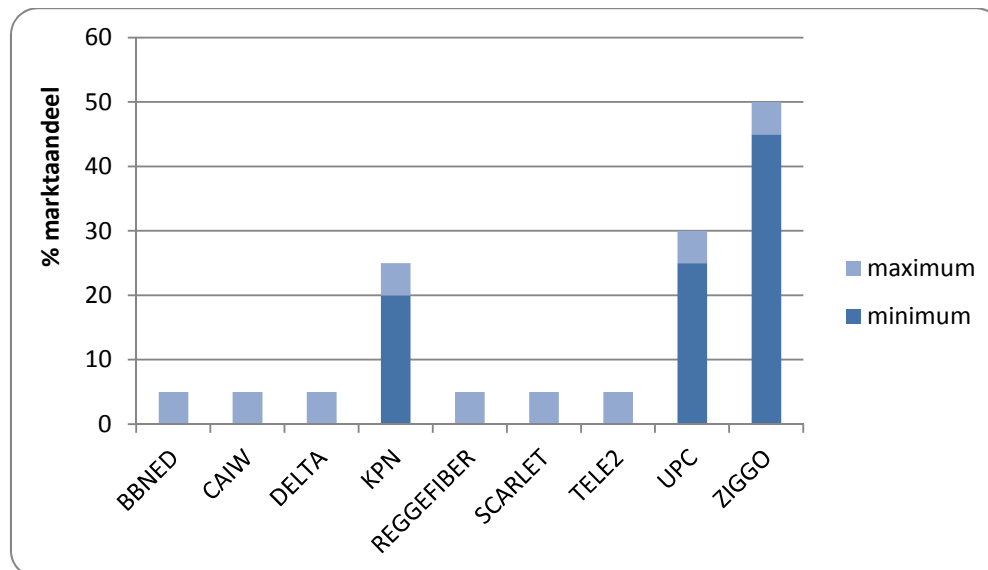
De uitkomsten van dit onderzoek laten zien dat huishoudens niet snel overstappen. De redenen daarvoor variëren van tevredenheid met prijs en kwaliteit van het huidige aanbod tot vrees voor gedoe en het niet mee kunnen nemen van een emailadres of telefoonnummer. Zelfs bij een prijsverhoging stapt een groot deel van de huishoudens niet over naar een andere aanbieder. Blijkbaar is het gemak van de gebundelde diensten de prijsverhoging waard of zijn er teveel obstakels om over te stappen. Het onderzoek geeft geen informatie over de feitelijke voorwaarden waaronder klanten bij de huidige aanbieders kunnen overstappen naar een andere aanbieder. Hierdoor is het op basis van dit onderzoek niet goed mogelijk te bepalen of de belangen van consumenten voldoende gewaarborgd zijn.

Figuur 10 Aantal klanten per type abonnement



Noot: VT: Vaste telefonie; MT: Mobiele telefonie

Bron: (OPTA, 2011b)

Figuur 11 Geschatte marktaandelen aanbieders abonnementen triple play (2010)

Bron: (OPTA, 2011b)

In een ander onderzoek, eveneens in opdracht van OPTA, heeft Veldkamp op basis van een steekproef onder 3.218 mensen specifiek het overstappedrag ten aanzien van televisie-aansluitingen in kaart gebracht. Veldkamp heeft onder andere gekeken naar het aantal nieuwe aansluitingen per aanbieder en naar de motieven van consumenten om van de ene naar de andere netwerkaanbieder over te stappen. Overstappen kan noodzakelijk zijn vanwege verhuizing naar een andere woonplaats. Ook nemen huishoudens soms een extra aansluiting op dezelfde of een andere infrastructuur, bijvoorbeeld omdat ze in alle kamers digitale televisie willen kunnen ontvangen.

De belangrijkste groep zijn de nieuwe aansluitingen door de overstap van kabel naar digitale ether (Digitenne). Prijs is een belangrijke motivatie om over te stappen naar een andere aanbieder, dit wordt door 29% van de ondervraagden genoemd. Ook veel genoemd worden de mogelijkheid om meerdere diensten bij dezelfde aanbieder af te sluiten (19%), de beeldkwaliteit (16%) en de omvang en samenstelling van het televisie- en radiopakket (15%).

Daarnaast is gekeken naar de redenen om niet over te stappen, het zogenaamde lock-in effect.

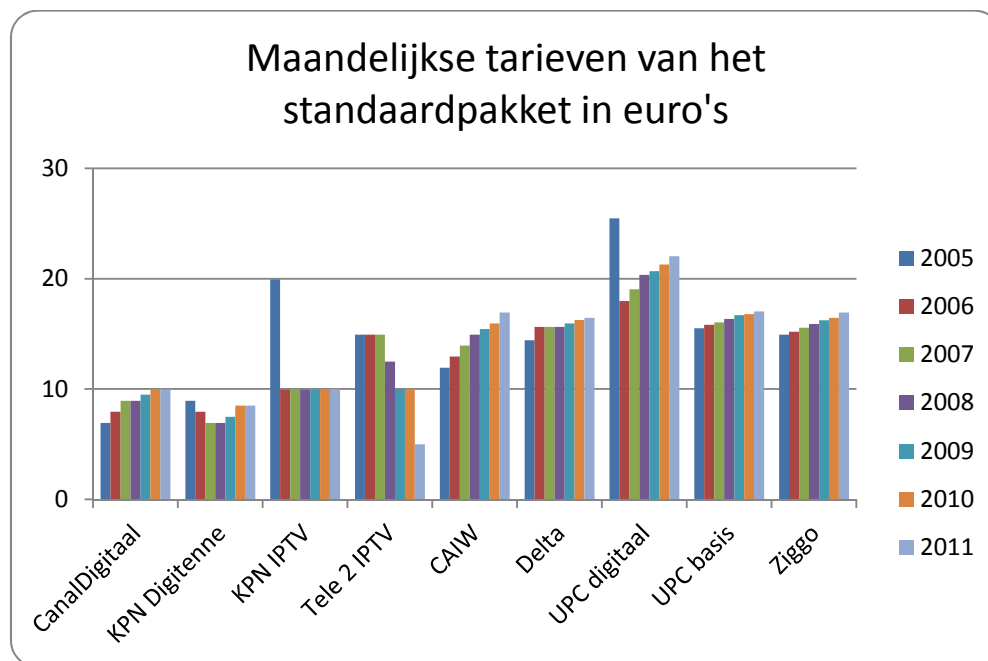
De belangrijkste factoren die bijdragen aan het 'lock-in' effect voor consumenten zijn de moeite die het kost om over te stappen en de hoge kosten die zijn gemoeid met de overstap. Zo kunnen de kosten voor de hardware een reden zijn om de overstap uit te stellen. Omdat een settopbox voor de kabel ongeschikt is voor aansluiting op IPTV of ontvangst van digitale televisie uit de ether, zal een nieuwe settopbox moeten worden aangeschaft. Wanneer netwerkbeheerders de settopbox in bruikleen geven speelt dit probleem niet.

2.4 Tarieven

In een concurrerende markt houden aanbieders elkaar scherp en zullen zij door prijs en/of kwaliteit van het dienstenaanbod met elkaar concurreren om de gunst

van de consument. De tariefontwikkelingen in de markt voor aansluiting op een televisienetwerk, inclusief het standaardpakket, vormen een indicatie voor de vraag of dit ook daadwerkelijk het geval is. **Figuur 12** laat zien hoe de maandtarieven van het standaard televisiepakket (digitaal of analoog) bij kabelexploitanten vanaf 2005 geleidelijk toenemen. De prijs van KPN IPTV is stabiel. De prijs van het Tele2 IPTV pakket is gedaald.

Figuur 12 Maandelijks tarieven van het standaardpakket in euro's (niet gecorrigeerd naar prijsindex)



Bron: (OPTA, 2011a; OPTA, 2011b)

Volgens OPTA (2011b) zijn de tarieven voor analoge kabeltelevisie ongeveer gelijk met de inflatie gestegen, terwijl de omvang van dit pakket bij verschillende aanbieders is afgenomen. De tarieven voor het standaardpakket digitale televisie zijn ook gestegen, maar het gemiddelde tarief dat consumenten betalen is gedaald doordat een deel van de consumenten is overgestapt van de relatief dure kabel naar goedkopere alternatieven. Omdat eindgebruikers echter meer extra pakketten en televisie op aanvraag afnemen, is het totale bedrag dat zij aan televisie uitgeven wel gestegen. Daarnaast zijn de tarieven van bundels met televisie in het algemeen gedaald in de afgelopen jaren.

Het is niet eenvoudig om prijzen, samenstelling en omvang van de pakketten goed te vergelijken. De aanbieders hanteren verschillende modellen waardoor het aanbod niet goed vergelijkbaar is. Zo moeten UPC abonnees een decoder huren waarvan de huurprijs in het maandabonnement is inbegrepen. Bij Ziggo moeten consumenten zelf een decoder kopen, waardoor de opstapkosten hoger zijn, maar de maandabonnementsprijs lager. Digitenne is het goedkoopst, maar heeft ook het minste aantal zenders in het standaardpakket, de mogelijkheid voor extra zenders of pluspakketten is er kleiner en de dienst Uitzending Gemist ontbreekt. CanalDigitaal biedt van alle partijen het grootste aantal zenders in het basispakket, maar daarin rekent CanalDigitaal ook de onversleutelde, free-to-air satellietzenders

mee. KPN IPTV heeft de hoogste prijs van alle basispakketten, maar dit is inclusief extra diensten.

Een andere factor die prijs en aanbod ondoorzichtig maakt, is dat pakketaanbieders televisie vaak in combinatie met breedbandinternet en/of telefonie aanbieden (dual of triple play), met telkens andere prijsstellingen. Het afzonderlijk afnemen van de verschillende diensten is beperkt mogelijk. Bij kabelexploitanten kunnen mensen alleen een breedbandaansluiting en telefonie krijgen wanneer zij ook televisie afnemen. Bij KPN is digitale televisie via IPTV niet mogelijk zonder een internetabonnement van KPN. Digitenne is wel als losse dienst verkrijgbaar. Tele2 biedt zijn televisieabonnement alleen in dual play (internet + televisie) en triple play pakket aan. Bij CanalDigitaal is alleen het televisieabonnement los te verkrijgen, de andere diensten zijn alleen beschikbaar in een triple play pakket.

Tabel 3 toont de diversiteit aan tarieven en opties van aanbieders van televisiepakketten zoals die golden in 2011 (websites geraadpleegd in september 2011). De omvang van de digitale en analoge standaardpakketten verschilt per aanbieder, maar de meeste netwerkbeheerders bieden in het analoge standaardpakket 50 of meer kanalen aan. Uitzonderingen is Digitenne, met een standaardpakket van 23 zenders.

De variatie in samenstelling heeft vooral betrekking op de regionale en lokale kanalen en soms op kanalen uit buurlanden in de grensgebieden (bijvoorbeeld meer Duitse zenders in het basispakket in gemeenten in het oosten van het land). Ook is er enige variatie in de specialistische zenders (Discovery, National Geographic, de selectie van muziekzenders etc.). De samenstelling van de basispakketten is tot nu toe mede afhankelijk van de adviezen van lokale programmaraden.³

³ De minister van OCW heeft aangekondigd dat ze de programmaraden wil afschaffen en vervangen door een alternatief systeem om consumentenbelangen te garanderen. *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2010*, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2009-2010, Kamerstukken 32 123 VIII, nr. 14.

	prijs per maand €	prijs per maand bij triple play €	Standaard zender aanbod	uitbreiding naar meer zenders €	Programma gemist	opnemen en pauzeren (+€)	Films Bestellen €	opstart kosten €	uitbreiding naar extra toestellen €	EPG + TT
KPN DSL-IPTV										
KPN Interactieve TV	45	45	53	5-15	ja	nee	0,99	35	4*	x
KPN Interactieve TV met HD recorder	45	49	53	5-15	ja	ja	0,99	35	4*	x
KPN Digitenne										
KPN Digitenne basis	9	nvt	23	12,50	nee	ja (+4)	nee	35	4	x
UPC										
Basis analoog	17,05	-	30	nee	nee	nee	nee	35	gratis	
Digitale Televisie	22,05	46	60	nee	ja	ja (+4)	0,99	30	4**	x
Digitale Televisie HD	31,05	51	60	nee	ja	ja (+4)	0,99	30	4**	x
Digitale Televisie Royaal	27,05	53,50	100	nee	ja	ja (+4)	0,99	geen	4**	x
Digitale Televisie Royaal HD	36,05	58,50	100	nee	ja	ja (+4)	0,99	geen	4**	x
Ziggo										
TV Standaard (=analoog + digitaal) [∞]	16,95	42	25 a. + 60 d.	5,95 - 24,95	ja	ja [†]	ja (10 films/3 series)	148,95 - 268,45 ^{††}	Analoog	x
TV Plus	24,95		25 a. + 90 d.	5,95 - 24,95	ja	ja [†]	ja (30 films/6 series)	148,95 - 268,45 ^{††}	Analoog	x
TV Extra	29,95		25 a. + 120 d.	5,95 - 24,95	ja	ja [†]	ja (100 films/15 series)	148,95 - 268,45 ^{††}	Analoog	x

CanalDigitaal										
Basis HD	14,95		262 + vrije zenders	7,95 - 19.95	nee	ja	nee	149	1,50 p.m. + 108,95 eenmalig	x
Familie HD	19,95	44,95	281 + vrije zenders	7,95 - 19.95	nee	ja	nee	99	2,50 p.m. + 108,95 eenmalig	x
Entertainment HD	29,95	54,95	293 + vrije zenders	7,95 - 19.95	nee	ja	nee	99	2,50 p.m. + 108,95 eenmalig	x
TopHD	47,50	72,50	301 + vrije zenders	7,95 - 19.95	nee	ja	nee	99	2,50 + 9,95 eenmalig	x
Tele2										
Digitaal	35°	40	44	5 - 15	5	ja (+5)	0,99	30	5	x
HD	40	40	44	5 - 15	ja	ja (+5)	0,99	30	5	x

Tabel 3 Tarieven televisieabonnement en overige TV diensten

Bron: websites van de verschillende aanbieders (november 2011)

* Vanaf 3 of meer televisies moet een extra Digitenne abonnement worden afgesloten.

** Er kunnen maximaal twee digitale ontvangers per huishouden worden geïnstalleerd.

° In dual play met Internet (triple play is ook mogelijk, maar duurder).

∞ Het basispakket van Ziggo bevat standaard analoge en digitale zenders.

† Interactieve televisie (waaronder opnemen/pauzeren en uitzending gemist) is bij Ziggo alleen mogelijk met een Interactieve ontvanger. De aanschaf van deze ontvanger is €459.

†† De opstartkosten voor nieuwe televisieafnemers bij Ziggo zijn €59,95. Daarnaast moet voor digitale televisie een CI-card van €79 + €9,50 verzendkosten of een HD ontvanger van €199 + €9,50 verzendkosten worden aangeschaft. Een abonnement met CI-card is dan met €148,95 de goedkoopste digitale start-up bij Ziggo.

N.B. De opstartkosten bij UPC zijn lager dan bij Ziggo, omdat bij UPC de digitale ontvanger gehuurd wordt en met het abonnement verrekend wordt – terwijl deze bij Ziggo moet worden aangeschaft.

N.B2. De prijzen kunnen per aanbieder nogal eens afwijken door aanbiedingen, waarbij geen opstartkosten worden gerekend of aanvullende pakketten voor de helft van de prijs kunnen worden afgenomen. Ook kunnen de kosten voor bestaande klanten afwijken van de kosten voor nieuwe klanten. Er is in deze tabel steeds uitgegaan van de basiskosten die nodig zijn om als nieuwe klant televisie te kunnen kijken via de betreffende aanbieder. Voor deze tabel is uitgegaan van de standaardprijzen zoals deze golden in November 2011.

2.5 Transparantie in diensten en prijzen

Om gemakkelijk over te kunnen stappen, moeten consumenten in principe inzicht kunnen hebben in alle relevante kenmerken van de betreffende diensten (prijs, voorwaarden, kwaliteit etc.). De markttransparantie is de afgelopen jaren toegenomen. Er zijn diverse vergelijkingssites die aangeven welke mogelijkheden een consument heeft en welke prijzen daaraan zijn verbonden. De combinatiepakketten en bundeling van diensten maken onderlinge vergelijking echter complex en de uitwisselbaarheid van de verschillende diensten is gering. De samenstelling van standaard- en pluspakketten, de manier waarop 'programma-gemist'- en on demand diensten worden aangeboden, internetsnelheden, (start)tarieven bij telefonie, eventuele meerkosten van HD zijn per aanbieder verschillend. Een klant zal dus niet snel bij een andere aanbieder hetzelfde aanbod in dezelfde vorm kunnen krijgen. Ook proberen netwerkaanbieders soms klanten die een dienstenbundel afnemen langer vast te houden, door de termijnen voor afname van de verschillende diensten niet parallel te laten lopen.

Er is – onder andere op internet – wel informatie te vinden waarin het aanbod van de verschillende netwerk- en pakketaanbieders wordt vergeleken. Zo stelt de Consumentenbond de vergelijking in **Tabel 4** beschikbaar, maar ook deze vergelijking verschaft slechts beperkte informatie: alleen over kabel en ADSL en niet over het aanbod op andere netwerken. Daarnaast bevat de tabel slechts informatie over een deel van de dienstenaanbod.

Tabel 4 Vergelijking kabel en ADSL

	Kabel	Adl
Verplicht af te nemen	Televisie	Internet
Internetsnelheid	Max. 120 Mbit/s	Max. 50 Mbit/s
Gemeten snelheid	80% van beloofd	50% van beloofd
Gelijktijdig tv-kijken en internet	Geen invloed op elkaar	Tv neemt deel bandbreedte internet
Aanbieders per regio	Eén lokale aanbieder	Meerdere aanbieders
HD-televisie	Ja	Ja
Interactieve televisie	Ja	Ja
Goedkoopste 3-in-1-pakket (20 Mbit/s, geen HD, 2 jaar)	1: UPC €45 p/m (25 Mbit/s) 2: Ziggo €52 p/m (40 Mbit/s)	1: Tele2 €40 p/m (50 Mbit/s) 2: KPN €50 p/m (20 Mbit/s)
Goedkoopste 3-in-1-pakket mét HD-tv en interactieve tv	1: Ziggo €52 p/m 2: UPC €54 p/m	1: Tele2 €45 p/m 2: KPN €60 p/m

Bron: (Consumentenbond, 2011a)

Kortom: volledige, actuele, betrouwbare, overzichtelijke en begrijpelijke informatie op basis waarvan consumenten een goede afweging kunnen maken met betrekking tot het voor hen beste aanbod, is vooralsnog onvoldoende aanwezig.

2.6 Tot slot

De concurrentie tussen distributienetwerken voor televisie in de Nederlandse markt is door digitalisering toegenomen. Zeker in vergelijking tot andere Europese landen heeft Nederland een concurrerende markt voor infrastructuur. Tegelijkertijd zijn sommige distributienetwerken in dezelfde handen. Dit geldt bijvoorbeeld voor KPN die eigenaar is van Digitenne en van het telecomnetwerk waarlangs het IPTV aanbiedt en die tevens aandeelhouder is van glasvezelaanbieder Reggefiber⁴. Rond UPC en Ziggo gaan geruchten over overname en/of fusie, waardoor ook de belangrijkste kabelnetwerken in de Nederlandse markt in één hand zouden komen. Veel netwerkaanbieders zijn tevens pakketaanbieder van analoge en/of digitale televisiepakketten bieden ook telefonie en internetdiensten. Steeds meer huishoudens nemen gecombineerde dienstenpakketten af. De samenstelling van televisiepakketten en overige diensten, de manier waarop verschillende diensten worden gebundeld en de prijzen variëren per aanbieder en zijn niet erg transparant. Mede daardoor stappen consumenten weinig over van de ene naar de andere aanbieder.

Beide punten zijn redenen om de marktontwikkelingen in de gaten te houden en te kijken hoe consumenten beter beschermd zouden kunnen worden tegen ongewenste vormen van bundeling en gebrek aan transparantie.

⁴ Recent heeft KPN het traject bekend gemaakt met betrekking tot het eventueel volledig in eigendom verwerven van Reggefiber.

3 Pakketaanbieders en aggregators van audiovisuele content

3.1 Toegang tot programmapakketten

De grote kabel- en telecombedrijven in de Nederlandse markt opereren niet alleen als distributeurs van televisiekanalen en andere (audiovisuele) diensten, maar ook als pakketaanbieders. In deze rol bundelen ze de kanalen van omroepen in pakketten. In aanvulling op een standaardpakket bieden ze vaak extra pakketten met kanalen rond bepaalde genres (muziek, nieuws, sport, film) of doelgroepen (kinderen, Turkse, Hindoestaanse, Arabische zenders, etc.). Daarnaast bieden ze extra audiovisuele diensten zoals elektronische programmagidsen, de mogelijkheid om op te nemen, te pauzeren en terug te kijken, interactieve televisie, games en video-on-demand diensten van omroepen of van andere – in sommige gevallen aan hen gelieerde - aanbieders (waaronder Hollywood studio's).⁵ De bundeling van kanalen tot pakketten is een cruciale schakel in de waardeketen, die tot nu toe wordt beheerst door netwerkexploitanten.

Ten aanzien van de opname in pakketten en de voorwaarden waaronder dit gebeurt, hebben zich in Nederland altijd de meeste conflicten voorgedaan tussen omroepen en kabelexploitanten in hun rol als pakketaanbieders. In de jaren negentig waren er conflicten tussen de geprivatiseerde kabelexploitanten/pakketaanbieders en zenders als MTV en Discovery Channel omdat deze zenders betaald wilden worden voor opname in het standaard programmapakket. De exploitanten/aanbieders stelden zich op het standpunt dat zij in het standaardpakket alleen zenders wilden opnemen waarvoor zij geen vergoeding hoefden te betalen. Dit type conflicten heeft zich in de afgelopen jaren niet meer openlijk voorgedaan.

De strategie van pakketaanbieders met betrekking tot omvang en samenstelling van pakketten en de regulering daarvan door de overheid blijven echter een belangrijk vraagstuk. In theorie is het voor consumenten gunstig om naar eigen behoefte zelf 'per stuk' zenders af te nemen. Nu moeten consumenten zich op pakketten abonneren, waarbij ze ook betalen voor kanalen waar ze nooit naar kijken. Consumenten hebben dus baat bij invloed op de samenstelling van pakketten, veel keuzemogelijkheden of de mogelijkheid om kanalen ook individueel af te nemen. In de praktijk blijken vormen van bundeling gunstiger, onder andere omdat het voordeliger is om aan een groot aantal huishoudens hetzelfde pakket te leveren. Een te grote individuele variatie in de selectie van kanalen is technisch ingewikkelder en verhoogt de administratiekosten, waardoor het per kanaal betalen voor consumenten duurder zal uitvallen dan een abonnement met een bundel.

Voor omroepen liggen de belangen anders dan voor consumenten. De publieke omroepen hebben de opdracht de gehele Nederlandse bevolking te bereiken. En

⁵ Kabelexploitanten bieden meer verschillende pluspakketten dan Digitenne. In totaal bieden kabelexploitanten toegang tot ongeveer 140 televisiekanalen, satelliet (CanalDigitaal) tot ongeveer 301 kanalen, KPN IPTV tot circa 110 en Digitenne tot 25 kanalen.

ook commerciële omroepen die grotendeels afhankelijk zijn van advertentie-inkomsten hebben een groot publiek nodig. Daarom willen zij het liefst onderdeel zijn van een aantrekkelijk en breed samengesteld programmapakket. Net als winkels die zich bij voorkeur bij elkaar vestigen in de winkelstraat, waar het winkelend publiek niet alleen het vooraf geschreven boodschappenlijstje afwerkt, maar ook makkelijk even bij een andere winkel kan binnenlopen, profiteren omroepen binnen hetzelfde pakket van elkaars kijkers wanneer deze van het ene naar het andere kanaal zappen.

Voor nichekanalen die zich met bijzondere content richten op specifieke groepen – waarvoor kijkers willen betalen en die hun eigen marketing verzorgen – is opname in een breed samengesteld pakket minder belangrijk. Het businessmodel van dergelijke omroepen is (mede) gebaseerd op betaling voor de content, soms aangevuld met op specifieke doelgroepen gerichte reclame. Voor hen zijn opname in een specialistisch pakket of afname per zender daarom ook reële opties.

In theorie versterkt de toegenomen vraag naar content de onderhandelingspositie van programma- en contentaanbieders ten aanzien van pakketaanbieders. Daarvoor is ook enig bewijs gezien het feit dat pakketaanbieders nu aan alle omroepen een vergoeding betalen voor doorgifte van hun kanalen, terwijl dit enkele jaren terug nog niet het geval was. Toen betaalde de commerciële, op Nederland gerichte omroepen een vergoeding aan de kabelexploitanten om doorgegeven te worden. Voor doorgifte van publieke omroepen betalen de pakketaanbieders voor de hoofdkanalen (Nederlands 1, 2 en 3) alleen de vergoeding voor de auteursrechten, voor de themakanalen betalen pakketaanbieders de publieke omroep.

De toegenomen concurrentie tussen netwerken/pakketaanbieders betekent echter niet dat omroepen zomaar van de ene naar de andere pakketaanbieder kunnen overstappen als zij ontevreden zijn over de voorwaarden waaronder zij opgenomen worden in het pakket van pakketaanbieder x of y. De meeste omroepen kunnen zich immers niet veroorloven om een deel van het publiek te missen: publieke omroepen hebben de wettelijke opdracht om de gehele Nederlandse bevolking te bereiken en ook commerciële omroepen, die afhankelijk zijn van advertentie-inkomsten, hebben baat bij een zo groot mogelijk bereik. In die zin levert de concurrentie tussen pakketaanbieders zoals die nu bestaat meer voordeel op voor consumenten dan voor contentaanbieders.

Aan de andere kant zullen pakketaanbieders de meest populaire zenders niet graag missen in hun pakketten. Ze kunnen echter wel proberen om zenders zo over verschillende pakketten te verdelen dat zij klanten verleiden om zoveel mogelijk pakketten (en andere diensten) af te nemen.

Vanuit het perspectief van zowel de programma-aanbieders als de consumenten, is de wijze waarop pakketaanbieders in hun rol als aggregator de omvang en samenstelling van pakketten bepalen en de verschillende keuzemogelijkheden die ze bieden essentieel. De bottleneck uit het analoge tijdperk rond de beperkte ruimte in pakketten voor plaatsing van televisiekanalen is met de digitalisering grotendeels verdwenen en er is een groter en gevarieerder aanbod aan kanalen voor consumenten. Onveranderd is het publiek belang om onder alle omstandigheden toegang te kunnen garanderen tot een bepaald minimum pakket met daarin in ieder

geval de publieke omroepen. In deel 2 (hoofdstuk 7) bespreken we de verschillende reguleringsmogelijkheden die de Nederlandse overheid op dit terrein heeft.

Voor een goede beoordeling van marktverhoudingen en potentiële bottlenecks in de waardeketen voor distributie van audiovisueel content is het van belang om daarin ook het voorkomen van verticale en horizontale integratie te betrekken, met name waar wanneer de distributie van netwerken, het aanbieden van pakketten en het bezit van (rechten op) content in één hand zijn. Een voorbeeld hiervan is de samenwerking die Liberty Global (eigenaar van distributeur UPC Nederland) is aangegaan middels een joint-venture met het Amerikaanse CBS. CBS levert in deze constructie content voor een groot aantal zenders die ChelloMedia (onderdeel van Liberty Global) aanbiedt. Bij dergelijke vormen van samenwerking of verticale integratie speelt het risico van (wederzijdse) bevoordeling ten opzichte van andere marktpartijen, bijvoorbeeld door exclusieve overeenkomsten voor gebruik van audiovisuele content of door gunstigere voorwaarden voor distributie of plaatsing op EPGs.

3.2 Aggregators van video-on-demand en OTT videodiensten

Digitalisering van kabel- en telecomnetwerken en de opkomst van breedbandinternet maken naast meer digitale televisiekanalen een groeiend non-lineair televisie- en video-aanbod mogelijk. Volgens de European Audiovisual Observatory zijn in 2008⁶ op de Europese markt in totaal ongeveer 700 video-on-demand (VOD) diensten beschikbaar (European Audiovisual Observatory, 2009). **Tabel 5** bevat een overzicht van bekende voorbeelden van video-on-demand en OTT videodiensten. De vetgedrukte diensten zijn diensten die in Nederland beschikbaar zijn. De diensten in de tabel zijn ingedeeld naar het gehanteerde verdienmodel en het distributieplatform waarop ze worden aangeboden. Bij het distributieplatform is onderscheid gemaakt tussen het gecontroleerde netwerk van aanbieders van traditionele omroepnetwerken en het 'ongecontroleerde', open internet. Diensten die over het open internet worden aangeboden, worden vaak 'over-the top' (OTT) videodiensten genoemd, omdat de aanbieders niet zelf eigenaar zijn van het netwerk waarover ze hun diensten aanbieden. Voorbeelden zijn YouTube en de Nederlandse on demand film site Ximon.⁷ De groei in OTT video diensten is mogelijk gemaakt door de groei in snelle breedbandverbindingen en in (mobiele) apparaten die zijn verbonden met het internet en waarop video kan worden gekeken (smartphones, connected TVs, game consoles, iPads en andere tablets). De meeste breedband internetverbindingen zijn tegenwoordig zo goed dat de kwaliteit van het beeld nauwelijks onderdoet voor televisie via de traditionele omroepnetwerken. Voor grootschalig en gelijktijdig televisiekijken zijn de traditionele omroepdistributienetwerken nog steeds meer geschikt dan distributie via het internet, maar voor het op aanvraag af speelbare aanbod is internet een steeds meer gebruikt platform.

⁶ Het European Audiovisual Observatory beschikt nog niet over complete, meer recente gegevens.

⁷ Voorbeelden van andere (niet video) OTT diensten zijn webmail (Gmail en andere webmaildiensten die niet wordt aangeboden door de ISP maar door derden), internettelefonie (SKYPE) of sms via internet (Whatsapp).

De meeste mensen zullen het video-on-demand aanbod van hun netwerkaanbieder op een televisietoestel bekijken, terwijl OTT diensten vaak op een PC, laptop, tablet of smartphone worden bekeken. Naarmate meer mensen hun televisietoestel met het internet verbinden, wordt dit onderscheid echter minder relevant en zal ook het bekijken van OTT video via het televisiescherm toenemen.

Bij het verdienmodel onderscheiden we in de tabel diensten die de gebruikers kunnen kopen of huren en diensten die gratis voor gebruikers zijn en worden gefinancierd via adverteerders of uit overheidssubsidies. Het gehanteerde verdienmodel – koop/huur of gratis gebruik met advertenties – is eveneens van invloed op de afspraken die contentproducenten en dienstenaanbieders maken over de verdeling van kosten, opbrengsten en risico's, bijvoorbeeld een vast bedrag per abonnee of een verdeelsleutel voor de inkomsten uit advertenties.

Sommige aanbieders combineren verschillende modellen. Zo biedt de iTunes store zowel films te koop als te huur aan en heeft RTL XL zowel de gratis dienst 'Programma Gemist' als een catalogus waaruit gebruikers films en televisieseries kunnen huren.

Tabel 5 Video-on-demand en OTT videodiensten

Kopen	Huren	'Gratis'
Unmanaged		
iTunes (beperkt aanbod)	Netflix	Uitzending Gemist
Playstation Store / Quriocity ⁸	Lovefilm	RTL Gemist (onderdeel van RTL XL)
Zune Marketplace	Samsung SmartTV	SBS Programma Gemist
Leezy	Mubi	YouTube
	Boxee	
	iTunes	
	Voddler	
	Net TV: Videostore	
	Videoland	
	Mejane.com	
	Moviemaxx	
	Veamer	
	RTL XL	
	Hulu	
	Amazon	
Managed		
Pathé Thuis	Ziggo On Demand	Uitzending Gemist (alleen voor abonnees van digitale TV)
	UPC On Demand	RTL Gemist (alleen voor abonnees van digitale TV, onderdeel van RTL XL)
	Tele2 Videotheek	SBS Programma Gemist (alleen voor abonnees van digitale TV)
	Skyplayer	
	Pathé Thuis	

Kabelbedrijven, KPN (via het IPTV netwerk) en de aanbieders van glasvezelnetwerken bieden video-on-demand diensten aan.⁹ Bij de kabelbedrijven maken de on-demand diensten deel uit van het digitale (plus)pakket. Ze omvatten zowel de 'gratis' catch-up TV diensten ('uitzending gemist') van de Nederlandse omroepen als betaalde video-on-demand diensten, waarbij abonnees losse films of series kunnen huren en afrekenen via de maandelijkse factuur.

⁸ <http://www.emerce.nl/nieuws/streamingdienst-sony-qriocity-binnenkort-nederland>

⁹ Er zijn drie bedrijven actief op het glasvezelnetwerk van Reggefiber De grootste is KPN met IPTV. De andere twee zijn Lijbrandt en Solcon. Alleen KPN biedt video on demand.

Vooraf OTT videodiensten hebben in Europa en de Verenigde Staten in de afgelopen jaren een hoge vlucht genomen. Het aanbod omvat zowel streaming video (films, programma's of clips) als video die de gebruiker kan downloaden. Er is een omvangrijk gratis aanbod – betaald uit advertenties – en een omvangrijk gratis user generated content aanbod op platforms als YouTube en Vimeo. De meeste aanbieders van video-on-demand diensten met professionele content, zowel de aanbieders van OTT videodiensten als de diensten die via de kabel worden aangeboden, hanteren een verhuurmodel. Bijlage A bevat een beschrijving van de meeste bekende en meeste gebruikte video-on-demand en OTT diensten, evenals van enkele diensten die op de Nederlandse markt beschikbaar zijn.

Video-on-demand) en OTT videodiensten lenen zich vooral voor films, series en andere genres, waarbij het tijdstip van kijken niet zo belangrijk is. Catch-up of delay televisiediensten zoals Uitzending Gemist van de publieke omroep en Programma Gemist van RTL – waarbij kijkers kort na het moment van uitzending, gedurende een bepaalde tijd (vaak 3, 7 of 10 dagen) een gemist programma terug kunnen kijken, benutten kijkers ook al voor andere genres, zoals nieuws en praatprogramma's.

De Amerikaanse markt kent een groot aanbod aan OTT video aanbieders. Vooraf Hulu en Netflix zijn populair. Volgens sommige onderzoeksbureaus is het OTT aanbod voor sommige kijkers zelfs reden om hun kabelabonnement op te zeggen¹⁰, al is dit volgens andere onderzoeksrapporten eerder het gevolg van de hoge prijs van het kabelabonnement die mensen in de huidige economische crisis niet meer op kunnen brengen (Leichtman Research Group, 2011). Een recent onderzoek van Nielsen wijst uit dat het opzeggen van een kabeltelevisieabonnement nog een minderheid betreft: 91% van de respondenten geeft aan niet van plan te zijn om het abonnement op te zeggen.¹¹ De Amerikaanse markt is echter in veel opzichten niet vergelijkbaar met de Nederlandse. Grote Amerikaanse en internationale spelers, waaronder Hulu en Netflix, zijn nog niet actief in Nederland. De Amerikaanse markt is veel groter dan de Nederlandse en Nederlandse consumenten zijn veel minder gewend en bereid om te betalen voor televisie dan Amerikaanse consumenten. Ook wordt de Nederlandse markt minder bepaald door grote televisie networks en filmmaatschappijen dan in de Verenigde Staten. De ontwikkelingen in de Verenigde Staten zijn desalniettemin instructief omdat ze zichtbaar maken welke spanningen tussen netwerkbeheerders en contentaanbieders zich kunnen gaan voordoen, wanneer ook in Nederland het OTT video-aanbod toeneemt, zeker wanneer content en distributie in één hand zijn.¹²

¹⁰ <http://fivewords.mckinney.com/post/2011/06/20/Video-Your-Way.aspx>

¹¹ <http://www.physorg.com/news/2011-06-nielsen-online-video-viewers-tv.html>

¹² In de Verenigde Staten bezit het kabelbedrijf Comcast inmiddels 51% van de aandelen van NBC Universal.¹² NBC Universal is een enorm mediabedrijf dat o.a. televisie als films produceert via *Universal Studios* en televisiezenders exploiteert via een landelijke dekkend net van affiliates (NBC) en *ad supported* zenders op de kabel¹² (*USA Network*, *SyFy*, *E*). Ook is NBC Universal een van de eigenaren van de online streaming televisiedienst Hulu. Het eigendom van verschillende distributieplatformen, content producenten en content afnemers is in dezelfde handen. Daaruit ontstaat – ook binnen het conglomeraat - spanning. Als aanbieder van televisiepakketten via de kabel en eigenaar van NBC ondervindt Comcast bijvoorbeeld concurrentie van een OTT videodienst als Hulu. Volgens de laatste berichten wil NBC daarom graag uit Hulu stappen. Een ander voorbeeld van nauwe banden tussen distributeur en content providers is Time Warner met

In 2008 waren er in totaal 44 erkende on-demand diensten beschikbaar op de Nederlandse markt. Het aantal video on-demand services via het internet bedroeg in 2008 25, in 2010 waren dit er 20. In de tussentijd waren er zes verdwenen en was er één nieuwe service bij gekomen. In Groot Brittannië waren er in 2008 13 en in 2010 14 diensten; in België in 2008 elf en in 2010 negen; en in Duitsland waren er in 2008 16 video on-demand en in 2010 waren dit er 18. Het aantal VOD diensten in Nederland is dus relatief hoog in vergelijking met de andere landen, ondanks de daling in het aantal diensten (European Audiovisual Observatory, 2010). Omdat het een beginnende markt is, is nog onduidelijk of deze allen zullen overleven.

In sommige analyses van het toekomstig televisielandschap wordt gesteld dat lineair televisiekijken naar voorgeprogrammeerde kanalen die in pakketten zijn gebundeld tot het verleden gaat behoren. Kijkers zouden veel meer dan nu het geval is hun eigen programmamenu's samenstellen en omroepen en andere content producenten zouden in de toekomst hun programma's en andere audiovisuele content via het open internet rechtstreeks bij de kijker bezorgen. Daarmee zouden ze ook meer controle hebben over de distributie van hun content dan nu het geval is, omdat ze bij distributie via het open internet minder afhankelijk zijn van netwerkexploitanten en pakketaanbieders dan nu het geval is.

Voor de meeste omroepen is distributie van televisieprogramma's via het open internet echter nog geen reële optie. Ten eerste is distributie van programma's die door veel mensen gelijktijdig worden bekeken nog steeds efficiënter via omroepnetwerken dan via IP netwerken, omdat via een IP netwerk voor iedere kijker een aparte stream moet worden opgezet. Ten tweede zijn het bereik, de kijktijd en daarmee de reclame-inkomsten van lineaire televisiekanalen nog vele malen groter dan die van afzonderlijke on-demand diensten via het internet. Dit zal de komende jaren ook het geval blijven. Tot slot bestaat er ook met betrekking tot het open internet discussie tussen contentaanbieders en netwerkexploitanten over de verdeling van netwerkcapaciteit en de verantwoordelijkheid voor kosten die de investeringen in capaciteit met zich meebrengen (zie hoofdstuk 4).

Op dit moment is het gebruik van video-on-demand nog relatief gering in vergelijking met de tijd die mensen besteden aan lineair televisie kijken (zie **Figuur 23**). Het gebruik van YouTube en andere 'gratis' OTT diensten is groter, maar vormt evenmin nog een vervanging van het lineaire televisieaanbod. Het gebruik van dit type audiovisuele diensten is echter wel groeiend en zal in de toekomst aan belang winnen (zie hoofdstuk 6).

Net als de pakketaanbieders op de traditionele omroepnetwerken zijn de aanbieders van (digitale) video-on-demand en OTT diensten te beschouwen als aggregators van content. De programma's en films die zij aanbieden worden niet in een pakket van lineaire kanalen aangeboden, maar als afzonderlijk opvraagbare programma's en films die per stuk worden betaald of worden afgenomen in de vorm van een abonnement waarbij consumenten maandelijks een x-aantal films kunnen

het productiehuis Warner Bros, kabelmaatschappij Time Warner Cable en televisiezenders HBO (en samen met Turner Broadcasting) CNN, TNT, TBS en TruTv (selectie). Ook is Time Warner samen met CBS eigenaar van het vijfde *network* van Amerika The CW.

bekijken. In de huidige, beginnende markt zijn veel nieuwe spelers. Vraag is hoeveel en welke spelers op termijn zullen overleven. De mate waarin OTT video en VOD aanbieders succesvol zijn, hangt voor een belangrijk deel af van de omvang en kwaliteit van hun catalogus. Bedrijven met een grote catalogus van populaire en recente films, populaire programmaseries en actuele sportevenementen zijn vanzelfsprekend aantrekkelijker dan aanbieders van een catalogus met voornamelijk oude B-films. Ook de 'uitzending gemist' (of catch-up TV) diensten van de grootste omroepen zijn relatief populair. Sommige netwerkeigenaren bouwen een eigen bibliotheek met rechten op films en programma's voor een on-demand dienst.

Volgens KEA (2010) hebben contentaanbieders en netwerkexploitanten ook in de markt voor OTT video een sterke positie. Contentaanbieders of omroepen zijn kansrijk omdat zij (de rechten op) waardevolle content bezitten, netwerkexploitanten omdat zij naast het omroepplatform vaak de belangrijkste aanbieders van breedbandinternet zijn en zij daardoor makkelijker de benodigde capaciteit en kwaliteit van hun OTT videoaanbod kunnen garanderen. Bovendien hebben de netwerkexploitanten al een directe relatie met hun klanten via het maandelijkse abonnement, waardoor ze de kosten voor gebruik van de diensten eenvoudig aan de maandelijkse rekening kunnen toevoegen. De huidige commerciële contentaanbieders en pakketaanbieders leveren tot nog toe echter nog slechts een beperkt VOD aanbod, omdat de andere verdienmogelijkheden meer inkomsten opleveren. Voor films komen de meeste inkomsten nog steeds uit de verkoop van bioscoopkaartjes en DVD's, voor televisiekanalen zijn de advertentie-inkomsten uit lineaire televisiekanalen en inkomsten uit licenties voor opname in programmapakketten nog het belangrijkste.

Andere kanshebbers op de VOD en OTT video markt zijn de grote, wereldwijde spelers die de middelen hebben om waardevolle (rechten op content) aan te schaffen, zoals Netflix, Hulu, HBO, Apple en Amazon. Daarbij is de positie van Apple en Amazon naar verwachting weer sterker dan die van spelers als Netflix en Hulu, aangezien de laatste twee volledig afhankelijk zijn van de grote televisie- en filmstudio's voor het verwerven van rechten, en minder unieke 'assets' hebben dan veel grotere bedrijven als Apple die verkoop van content koppelt aan een sterke positie op de markt van hardware (iPads, smartphones en Apple TV) of Amazon, als grootste online retailbedrijf. Zij hebben ook minder diepe zakken dan Apple en Amazon. Naast het betaalde video aanbod is er ook een omvangrijk en groeiend 'gratis' aanbod, al dan niet illegaal, beschikbaar op sites als YouTube. Ook een partij als Google doet pogingen om een Google TV platform in de markt te zetten, waarop het lineair en OTT video aanbod bundelt.

In hun rol als aggregator van on-demand videodiensten krijgen netwerkexploitanten/pakketaanbieders steeds meer concurrentie van bedrijven uit verschillende andere sectoren die ook content bundelen en dit aanbieden via internet. Netwerkexploitanten/pakketaanbieders zijn nu bezig om hun strategie te bepalen ten aanzien van hun positie in een toekomstig digitaal televisielandschap, waarin on-demand videodiensten een belangrijkere rol zullen spelen dan nu nog het geval is. Dit wordt mede ingegeven door de toenemende concurrentie van OTT videoaanbieders, die video aanbieden voor lagere prijzen en met uitgebreidere zoekmogelijkheden en mogelijkheden voor personalisering van hun aanbod dan het VOD aanbod van netwerkexploitanten.

Netwerkeexploitanten proberen enerzijds het aantal digitale diensten dat zij per klant kunnen verkopen te verhogen en sommigen investeren in de opbouw van een videocatalogus. UPC biedt zijn klanten bijvoorbeeld het Film1 boeket met films van de meeste grote, Amerikaanse filmaatschappijen en er zijn geruchten over samenwerking tussen Ziggo en het Amerikaanse HBO (content provider met de Amerikaanse distributeur Time Warner als eigenaar) voor het uitzenden van op Nederland gerichte versie van de HBO¹³ en over de introductie van HBO GO (bekijken van content *on the go* op notebook, mobiel & tablet).¹⁴

Er zijn ook netwerkeexploitanten die zich profileren met hoogwaardige breedbandverbindingen en met de mogelijkheden voor klanten om binnenshuis gemakkelijk te kunnen switchen van netwerk en apparaat – waarbij ze vervolgens hun netwerk aanbieden aan zoveel mogelijk contentaanbieders. Deze strategie wordt bijvoorbeeld bewandeld door de Vlaamse aanbieder Telenet, via de service Yelo. Yelo biedt de mogelijkheid om overal in en om het huis live televisie te kijken (voor zover het WiFi netwerk reikt), ook via tablets en smartphones. Hiervoor moeten gebruikers via een app of via de website inloggen waarna zij ook streaming televisie kunnen ontvangen. Overigens sluit het opbouwen van een eigen video-on-demand aanbod niet uit dat netwerkeexploitanten zich daarnaast profileren met hoogwaardige breedbandverbindingen waarlangs gebruikers ook OTT video kunnen bekijken, maar er kunnen dan mogelijk wel eerder belangentegenstellingen ontstaan tussen het eigen aanbod en dat van derden.

De mogelijkheid om te switchen van apparaat tijdens het televisiekijken wordt ook door diverse Nederlandse bedrijven geboden. Zo kunnen KPN abonnees met behulp van een app via de iPad of via een website op de laptop de 20 meest populaire zenders bekeken kunnen worden, waaronder alle publieke en grote commerciële.¹⁵ Daarnaast bestaat bij KPN de mogelijkheid om de ene televisie te pauzeren en op hetzelfde punt verder te kijken op het tweede toestel. Voorwaarde is afname van de dienst interactieve televisie en de dienst is beperkt tot het eigen huis.¹⁶ Ook XS4ALL biedt web-tv aan op computer, smartphone of iPad.¹⁷ Deze dienst is alleen te benaderen via het eigen netwerk van XS4ALL (KPN) en indien er zowel televisie als internetdiensten afgenomen worden. Vooralsnog zijn 11 zenders streaming te bekijken waaronder NL1, 2 en 3, CNN, BBC World, 13th Street en National Geographic. Bij Ziggo kan een klein aantal kanalen live worden bekeken via de website door met eigen Ziggo internetverbinding in te loggen. Ziggo is bezig live kijken op de iPad en iPhone te introduceren en geeft aan *geen* beperking tot het eigen netwerk op te willen leggen.¹⁸ UPC wil met de nieuwe Horizon box hetzelfde doen (maar wel beperkt tot het eigen huis). UPC biedt nu online 7 zenders aan (o.a. Nederland 1, 2 en 3 en Eurosport).¹⁹ Tot slot geven ook aanbieders van glasvezeldiensten via netwerken van Reggefiber en Glashart aan dat het binnenkort ook mogelijk is om tablets en smartphones te gebruiken om tussen zenders te schakelen.

¹³ <http://www.broadbandtvnews.com/2011/08/22/ziggo-and-hbo-to-launch-dutch-premium-services/>

¹⁴ <http://www.broadbandtvnews.com/2011/08/22/ziggo-and-hbo-to-launch-dutch-premium-services/>

¹⁵ <http://www.nederland.broadbandtvnews.com/2011/08/23/kpn-brengt-live-tv-op-ipad-en-laptop/>

¹⁶ <http://www.kpn.com/prive/tv/interactieve-tv-online.htm>

¹⁷ http://www.xs4all.nl/klant/experimenteel/webtv.php#veelgestelde_vragen

¹⁸ <http://www.totaaltv.nl/?action=nieuws&id=6227>

¹⁹ http://www.upc.nl/upclive/tv_en_film/tv_kijken/#.To7MAJuvbnM

3.3 Omroepen als aggregator van programma's

Door een groeiend OTT-video aanbod kan de rol van omroepen gaan veranderen. In de huidige markt spelen omroepen een belangrijke rol als aggregator van content voor lineaire televisie. Omroepen kopen programma's in, zijn opdrachtgever voor televisieproducenten of maken zelf programma's. Ze bundelen afzonderlijke programma's, plaatsen deze in een uitgekende volgorde in een programmaschema en vullen daarmee een televisiekanaal dat ze laten verspreiden via kabel, satelliet, ether of glasvezel. In feite is dit ook een soort aggregator rol, maar dan voor de bundeling van afzonderlijke programma's in plaats van programmapakketten en andere audiovisuele diensten.

Naarmate mensen minder lineair televisie kijken en meer op zelf gekozen momenten hun eigen programmaschema samenstellen, wordt de functie van omroepen als de bouwers van ingenieuze programmaschema's minder bepalend voor het kijkgedrag van consumenten. Als onafhankelijke televisieproducenten hun programma's en content ook rechtstreeks bij de kijkers kunnen brengen, is de tussenschakel van een omroep minder nodig. Televisieproducenten kunnen (de licenties voor vertoning van) hun programma's ook verkopen aan andere on-demand diensten of ze zelf rechtstreeks aan consumenten aanbieden. Zo gaan Hollywoodstudio's en televisieproducenten bijvoorbeeld in zee met on-demand videodiensten als Netflix, Amazon en de Apple iTunes movie store. Ook lanceren ze eigen videoplatforms (Hulu). Een dergelijke strategie is vooral weggelegd voor de grotere spelers, die veel succesvolle films en series produceren en wereldwijd actief zijn en soms ook voor een enkele nichespeler. De meeste onafhankelijke televisieproducenten zijn echter afhankelijk van financiering van hun programma's door omroepen en zullen dus niet snel een geheel eigen koers gaan varen. Bovendien hebben hun programma's op lineaire televisiekanaalen vooralsnog een veel groter bereik dan via on-demand diensten. Net als voor films worden voor televisieseries afspraken gemaakt over de verschillende 'windows' (herhalingen op het open kanaal, beschikbaarheid in Uitzending Gemist, opname in VOD-catalogus, beschikbaarheid op internet etc.) en de volgorde waarin ze openbaar worden gemaakt. Voor andere genres zoals nieuws, informatie sport en spel is de actualiteit dusdanig belangrijk dat opname in een video on-demand dienst alleen bij uitzondering interessant zal zijn.

Omroepen die ook zelf producent zijn van programma's of de rechten daarop bezitten, hebben een sterkere positie dan omroepen die voornamelijk aangekochte series en films uitzenden. Grote, internationale omroepen hebben een sterkere positie dan kleine omroepen.

Omroepen spelen voorlopig nog steeds een belangrijke rol in de selectie van ideeën voor programmaformats, talenten, de voorfinanciering van programma's, het bouwen van programmaschema's en de marketing van kanalen bij het publiek en ook zullen zij een rol spelen in het beschikbaar maken van content via internet en online mobiele platforms.

In de komende tijd blijven omroepen daarom belangrijke spelers in het lineaire audiovisuele aanbod via televisiekanaalen op analoge en, in toenemende mate, digitale platforms. Ook in het non-lineaire video-on-demand en OTT aanbod zijn omroepen belangrijke spelers, zeker voor zover ze waardevolle content (laten) produceren. Inspelend op de veranderingen hebben ze zich de afgelopen jaren

omgevormd tot multimedia bedrijven die hun programma's en andere content niet alleen via radio en televisie, maar ook via internet verspreiden. Ze benutten de interactieve en crossmediale mogelijkheden van digitale netwerken, bieden hun content zowel lineair als non-lineair aan op verschillende platforms en verwijzen op televisie naar hun on-demand en internetaanbod en vice versa.

Omroepen concurreren op digitale omroep- en internetplatforms niet alleen met andere lineaire, digitale televisiekanalen maar ook met het on demand videoaanbod van andere omroepen, van pakketaanbieders die zelf video-on-demand diensten aanbieden en van grote, internationaal opererende – vooral Amerikaanse – OTT videodiensten van bedrijven als Netflix, Hulu, Amazon²⁰ en Apple. Deze bedrijven zijn nu nog niet of slechts beperkt actief op de Nederlandse markt, maar al wel in andere Europese landen. Naar verwachting zullen in ieder geval enkele van deze spelers in de komende jaren ook actief worden op de Nederlandse markt. Tot nu toe zijn in Nederland buiten de Programma/Uitzending Gemist diensten van commerciële en publieke omroepen video-on-demand diensten beschikbaar van onder andere UPC, Videoland en Ximon, Eredivisie Live en Pathé.

3.4 Het kiosk- of magazinemodel voor audiovisuele content

Met het groeiende gebruik van smartphones en tablets ontstaan ook nieuwe modellen voor het aanbieden van audiovisuele content. Een voorbeeld hiervan zijn de apps voor mobiele telefoons en tablets die een actuele, gepersonaliseerde selectie uit het nieuws- en informatieaanbod maken en dit in een aantrekkelijk, makkelijk door te bladeren, magazine-achtig formaat aanbieden. De applicaties bieden de gebruiker de mogelijkheid om zijn eigen selectie van links naar verschillende bronnen samen te stellen, uit een groot aanbod, variërend van online kranten, tijdschriften, nieuws- en lifestyle sites tot het online videoaanbod van omroepen en YouTube. Ook Nederlandse bronnen zijn toegankelijk via deze apps. Voorbeelden van dergelijke apps zijn Flipboard, Pulse en Zite. Deze diensten leiden tot nu toe nog verlies. Vaak is hun businessmodel gebaseerd op het streven om eerst zoveel mogelijk gebruikers te krijgen, in de hoop dat dit gevolgd wordt door adverteerders en premium content, waarvoor gebruikers bereid zijn te betalen.

Ook de positie van een bedrijf als Apple in de distributie van audiovisuele content is interessant. In de krantenwereld ontstond enige ophef door de overeenkomsten tussen Apple en krantentitels waarbij gebruikers van de iPad zich (exclusief) via de Apple store kunnen abonneren op digitale kranten. Apple vroeg in ruil daarvoor 30% van de inkomsten van krantenuitgevers uit de verkoop van de digitale krant.

Bedrijven als Pulse, Zite, Flipboard, Apple en de eerder besproken bedrijven gaan – ieder op een iets andere manier - de rol van aggregator vervullen, een rol die traditioneel gezien was voorbehouden aan omroepen en op een hoger niveau aan pakketaanbieders. Een belangrijk verschil is dat de omroepen in de meeste gevallen niet alleen de rol van aggregator hebben, maar ook zelf programma's produceren en (mede)financieren. Wanneer inkomsten verschuiven naar of worden afgeroomd door de nieuwe 'aggregators', is de vraag of en in hoeverre dit ten koste gaat van de productie van nieuwe, originele content.

²⁰ Lovefilm is het dochterbedrijf van Amazon dat DVDs verhuurt en daarnaast een online streaming videodienst aanbiedt.

3.5 Tot slot

Kabelexploitanten en KPN zijn niet alleen eigenaar van het netwerk, maar ook aanbieders van televisiepakketten. De positie van programma-aanbieders ten opzichte van deze pakketaanbieders is in het digitale tijdperk veranderd ten opzichte van het analoge tijdperk. In de eerste plaats is de concurrentie tussen netwerk/pakketaanbieders toegenomen. Programma-aanbieders zijn onder deze omstandigheden in een betere positie om te onderhandelen met de pakketaanbieders. Dit neemt niet weg dat de netwerkbeheerders een cruciale rol spelen in de waardeketen als aggregators of pakketaanbieders van televisiekanalen en andere diensten. Zij bepalen in deze rol voor een belangrijk deel de voorwaarden waaronder programma-aanbieders toegang hebben tot consumenten. Consumenten kunnen nog overstappen van de ene naar de andere netwerkaanbieder, maar voor de meeste omroepen is dit maar een beperkte optie. Hoewel ook de netwerkexploitanten niet zonder de content van de populaire televisiekanalen kunnen, is het toch van belang om de dynamiek en de onderhandelingsposities van de betrokken partijen in deze markt te blijven volgen.

Naast standaard en pluspakketten neemt ook het aanbod aan video-on-demand en OTT video toe. Naar verwachting zal de strijd om het marktaandeel van VOD en OTT videodiensten gaan tussen de huidige netwerkexploitanten/pakketaanbieders enerzijds en omroepen en grote televisieproducenten anderzijds. Ook enkele internationale (Amerikaanse) spelers zijn actief op de Nederlandse markt (Apple) of zullen deze naar verwachting gaan betreden (GoogleTV, Netflix).

De huidige video-on-demand (VOD) diensten en de over-the-top (OTT) videodiensten zijn vanuit het perspectief van gebruikers nog geen volwaardig alternatief voor lineaire televisie. Op termijn kunnen de OTT videodiensten via het internet echter een concurrent worden voor de aanbieders van televisiepakketten, zeker wanneer ook het gebruik van beeldschermen die verbonden zijn met het internet toeneemt. Het is dan de vraag hoe (verticaal geïntegreerde) netwerkexploitanten met potentiële belangentegenstellingen zullen omgaan. Dit onderwerp komt in hoofdstuk 4 uitgebreider aan bod.

4 Nieuwe distributieschaarste voor OTT en on-demand videodiensten

4.1 Inleiding

Met de toename van OTT videodiensten neemt de capaciteitsdruk op het open internet toe en kunnen nieuwe vormen van distributieschaarste ontstaan. Dit onderwerp raakt aan de discussie over netneutraliteit (zie hoofdstuk 10). In dit hoofdstuk bespreken we de technische gevolgen van een toenemend audiovisueel aanbod via internet en de nieuwe vormen van distributieschaarste die daarbij kunnen ontstaan.

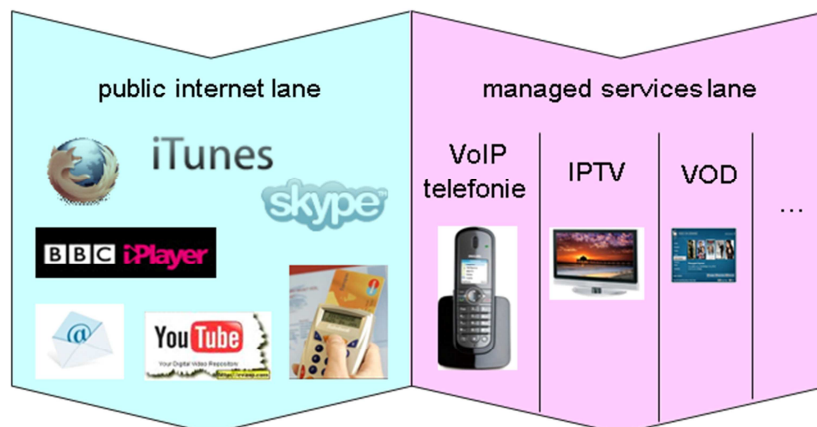
4.2 Het two-lane model voor videodistributie

Wanneer aanbod en gebruik van OTT video groeit, betekent dit een grotere belasting van netwerken. Zeker wanneer dit materiaal op piekmomenten gelijktijdig wordt opgevraagd, zoals nu al het geval is bij grote sportevenementen of bij nieuwsuitzendingen ten tijde van belangrijke gebeurtenissen. Naarmate mensen meer video en televisie via internet gaan kijken, groeit de capaciteitsvraag navenant. OTT video aanbieders die geen eigen netwerk bezitten, zijn afhankelijk van de kwaliteit van de verbinding die netwerkexploitanten in hun rol als ISPs aan de consument leveren, terwijl de dezelfde netwerkexploitanten ook traditionele televisiepakketten en video-on-demand diensten bieden.²¹

De aanbieders van OTT video en de aanbieders van digitale televisiepakketten en video-on-demand diensten kunnen onderling gaan concurreren om het gebruik van netwerkcapaciteit. De OTT video en de traditionele pakketten worden meestal over dezelfde breedbandaansluiting (DSL, kabel, glas of mobiel) aan de consument geleverd, volgens het zogenaamde two-lane model (**Figuur 13**). In dit model leveren netwerkexploitanten video (en ook andere diensten) via twee lanes: de public Internet lane en de managed services lane, over één en dezelfde breedbandaansluiting (TNO, 2010).

²¹ Deze factor is van invloed op de inhoud en voorwaarden van de licenties voor gebruik van de content door de aanbieders van video-on-demand diensten.

Figuur 13 Two-lane model voor het leveren van OTT video en traditionele managed video diensten over één breedbandaansluiting



De public internet lane biedt de eindgebruiker toegang tot het internet en daarmee tot aanbieders van OTT video in Nederland en de rest van de wereld. Het publieke internet is een transportnetwerk dat gebruikers en dienstverleners wereldwijd met elkaar verbindt en in principe alle diensten en applicaties ondersteunt. ISPs spelen een belangrijke rol in het publieke internet. Zij leveren de internettoegangsdienst: het stuk van de internetketen tussen het huis- of bedrijfsnetwerk van de eindgebruiker en de internet core. Deze internettoegangsdienst is een zogenaamde 'best-effort' dienst. Dit betekent dat er geen garantie is dat verzonden IP pakketten binnen een bepaalde tijd hun bestemming bereiken. De kwaliteit van OTT video zal in veel gevallen goed zijn, omdat de dienst rekening houdt met de mogelijkheden van het huidige Internet, maar er zijn geen harde (statistische) garanties voor de kwaliteit.

Aanbieders van internettoegangsdiensten leveren in toenemende mate ook andere IP gebaseerde diensten, vaak over dezelfde netwerkinfrastructuur maar in een aantal opzichten gescheiden van de 'publieke' internettoegangsdienst. De belangrijkste voorbeelden op dit moment zijn de IPTV en IP telefoniediensten die verschillende ISPs over hun DSL, kabel en glasnetwerken leveren, in veel gevallen binnen één bundel met de internettoegangsdienst. Deze diensten worden meestal aangeduid als "managed services" (BEREC, 2010). Ze worden ook wel "specialized services" (FCC, 2010) genoemd of omschreven als "additional, differentiated online services" (Verizon-Google Legislative Framework Proposal, 2010). Naast deze IP-gebaseerde diensten kunnen ook de traditionele vormen van videodistributie over de kabel, zowel de analoge als de digitale (DVB-C) variant, tot de managed services lane worden gerekend. Ook in de internettoegangsdienst en in het publieke internet vinden verschillende vormen van management plaats die nodig zijn om het internet efficiënt en betrouwbaar te laten werken. In het algemeen gaat de mate van diepgang en het niveau van garanties bij managed services verder dan bij het best-effort publieke internet.

Tabel 6 vat de kenmerken van de public internet lane en de managed services lane samen.

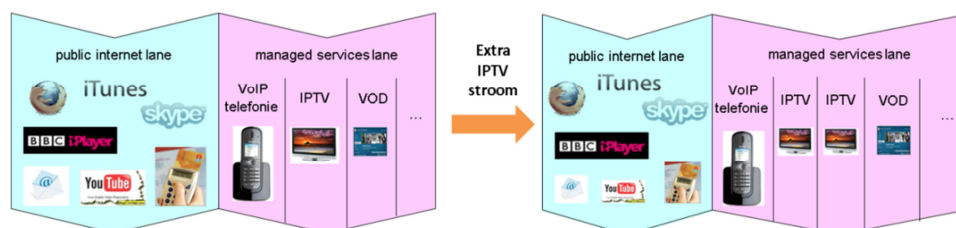
Tabel 6 Kenmerken van de public Internet lane en de managed services lane

	Public Internet Lane	Managed Services Lane
Dienst geleverd door ISP	Eén dienst: toegang tot het wereldwijde publieke internet	Specifieke diensten, bijvoorbeeld IPTV, IP telefonie
Diensten geleverd door andere aanbieders	Alle applicaties en diensten op het publieke internet ("Over the Top services")	Specifieke diensten, binnen afspraken tussen de andere aanbieders en de ISP
Abonnement/afpraak tussen ISP en eindgebruiker	Eén abonnement voor internettoegangsdienst	Individuele afspraken of abonnementen per dienst
Kwaliteit	Best effort (meestal goed maar geen garanties)	Meestal met (statistische) garanties per dienst

4.3 Delen van capaciteit door concurrerende diensten

In het two-lane model wordt de capaciteit van de breedbandaansluiting van de consument gedeeld door de public internet lane en de managed services lane. Bij een gelijkblijvende totale capaciteit betekent een bandbreedte reservering voor een dienst in de managed services lane daarmee een even grote reductie van de bandbreedte in de public internet lane en vice versa. Videodistributie vraagt om substantiële bandbreedte, daardoor kan de impact van reserveringen ook flink zijn. Afhankelijk van de hoeveel capaciteit die in de public internet lane overblijft kan de distributie van OTT video dus worden gehinderd door de distributie van managed video door de ISP. Naarmate OTT video groeit als concurrent voor managed video ontstaat daarmee ook een groeiende spanning bij het verdelen van de beschikbare capaciteit tussen de twee lanes (**Figuur 14**).

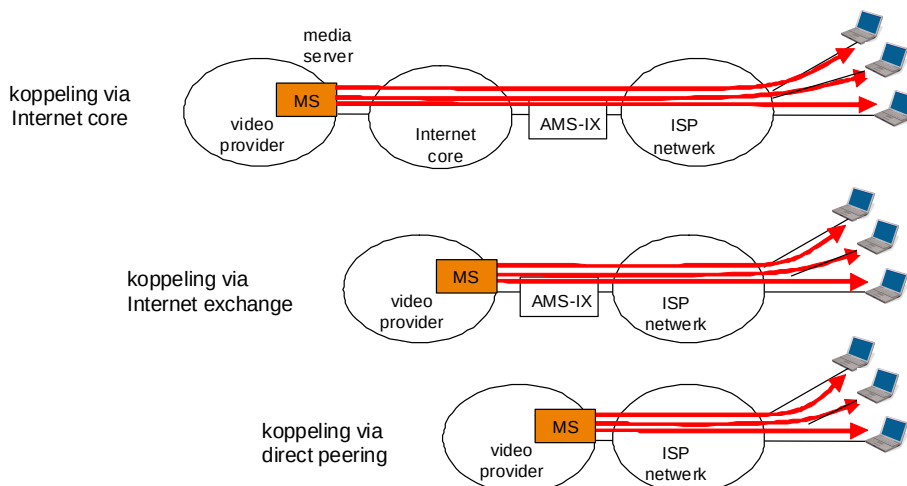
Figuur 14 Bandbreedte reserveringen in de managed service gaan ten koste van de bandbreedte in de public Internet lane



Naast het delen van de bandbreedte van de breedbandaansluiting speelt ook de voor OTT benodigde capaciteit hoger in het ISP netwerk, met name bij de peering links naar andere aanbieders. **Figuur 15** schetst drie veelgebruikte routes voor het videoverkeer van video provider naar ISP. Deze routes veranderen bij het inzetten van Content Delivery Network technieken (zie paragraaf 4.5), maar het probleem blijft deels hetzelfde. Zo heeft de NPO direct peering agreements met vrijwel alle ISPs in Nederland. Op basis van deze direct peering kan de NPO zonder verrekening video streams aanleveren aan de ISPs. Tijdens grote

sportevenementen als de Tour de France en Olympische spelen is het een aantal keer voorgekomen dat bepaalde ISPs vonden dat de NPO teveel video verkeer aanleverde en extra verkeer alleen tegen betaling kon worden toegelaten, terwijl de NPO vond dat ze binnen de peering afspraken bleef (Ministry of Economic Affairs and the Ministry of Education, Culture and Science of the Netherlands, 2010).

Figuur 15 Verschillende routes voor video content tussen de video provider en de ISP



In de VS zijn ook conflicten ontstaan rondom peering bij het distribueren van OTT video, bijvoorbeeld tussen de ISP en kabelexploitant Comcast en Level3, het bedrijf dat voor de videoaanbieder Netflix (zie bijlage A.1) de distributie van streaming video verzorgt (Level 3, 2010). Level3 levert op basis van direct peering afspraken een groeiende hoeveelheid OTT video van Netflix aan Comcast, die het vanuit zijn ISP rol doorgeeft aan zijn breedband internet klanten. Comcast was eind vorig jaar niet meer bereid om het Netflix/Level3 video verkeer door te geven aan zijn klanten als daar niet een betaling door Level3 tegenover stond.

De oorzaak van de spanning tussen de video providers en de ISPs is voor een deel gelegen de veronderstellingen over verkeersprofielen die ten grondslag liggen aan direct peering agreements. Direct peering agreements gaan er meestal vanuit dat de twee betrokken partijen ongeveer evenveel verkeer over de peering link ontvangen als versturen. In het traditionele internet, met vooral veel webbrowsing, e-mail en FTP verkeer is dit een reële veronderstelling. Omdat het verkeer in evenwicht was, werd vaak afgesproken elkaar geen kosten in rekening te brengen. Bedrijven die grote hoeveelheden streaming video aanleveren, versturen echter veel meer verkeer dan ze zelf ontvangen en verder afhandelen. Deze asymmetrie in verkeer is volgens de ISPs strijdig met de veronderstelde symmetrie in de "gesloten beurzen" verrekening. Volgens de video providers is direct peering met gesloten beurzen juist een cruciale succesfactor in het huidige internet, mede omdat juist videodiensten de vraag naar breedbandinternet hebben aangejaagd. Waarschijnlijk speelt ook een ander aspect in de spanning tussen Netflix/Level3 en Comcast: de Netflix video dienst is een directe concurrent voor Comcast's eigen VoD aanbod. De discussie over asymmetrie in netwerkverkeer, peering agreements en de verantwoordelijkheid voor de distributiekosten, wordt dus beïnvloed door concurrentie tussen ISPs en netwerkexploitanten met eigen video on demand diensten enerzijds en OTT videoaanbieders anderzijds. Dergelijke discussies zullen zich naar verwachting in de toekomst vaker gaan voordoen.

4.4 OTT video diensten en investeringen in infrastructuur

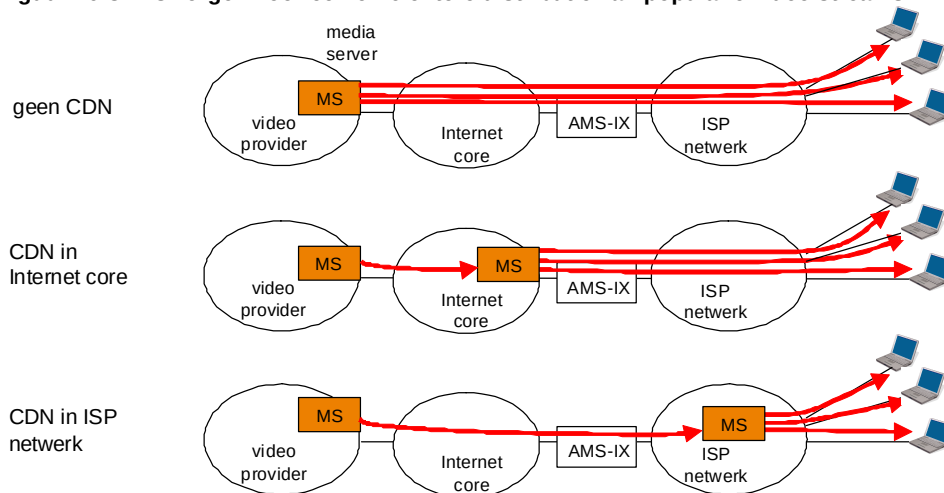
De discussie over al dan niet betaalde peering is onderdeel van de eerder geschetste bredere verschuivingen in de waardeketens voor videodistributie en breedband Internet. OTT diensten, en dan met name OTT video distributie, vragen om steeds meer capaciteit. De vraag is hoe de benodigde investeringen in infrastructuur voor het opvoeren van de capaciteit bekostigd gaan worden. In eerste instantie zullen de ISPs de investeringen moeten doen, aangezien het gaat om de capaciteit in hun netwerken. Tegelijkertijd gaan de inkomsten uit OTT diensten, die profiteren van de capaciteit, niet naar de ISPs. Met het recente Tweede Kamer amendement²² dat harde eisen aan netneutraliteit introduceert is het voor ISPs niet mogelijk om hun klanten extra geld te vragen voor het gebruik van OTT diensten over hun breedband internet abonnement. Wel blijft de mogelijkheid bestaan dat ISPs geld vragen van de video providers voor distributie, zoals in het Level3-Comcast voorbeeld. Dergelijke afspraken zorgen voor veel discussie, over onder meer over de mededingingsrechtelijke aspecten en de samenhang met netneutraliteit. Het is op dit moment nog onduidelijk of ze een stabiel business model opleveren.

In de managed service lane ligt de situatie anders. Daar bieden ISPs zelf de dienst aan en hebben daarmee ook de beschikking over een inkomstenstroom voor investeringen in hun netwerken.

4.5 CDNs voor efficiëntie en hogere kwaliteit in public Internet lane

Een technische oplossing die de voor OTT video benodigde capaciteit verkleint, is de inzet van Content Delivery Networks (CDNs). Het basisidee hierbij is dat populaire video content, waarvan de streams door veel gebruikers worden opgevraagd, vanaf een locatie dicht bij de gebruiker worden uitgespeeld in plaats van vanuit het domein van de video provider. **Figuur 16** schetst twee manieren om CDNs in te zetten.

²² Wijziging van de Telecommunicatiewet ter implementatie van de herziene telecommunicatierichtlijnen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, Kamerstukken 32549, nr. 29.

Figuur 16 CDNs zorgen voor een efficiëntere distributie van populaire video streams

Zonder CDNs worden alle streams vanuit het domein van de video provider afgespeeld. Bij populaire video's leidt dat ertoe dat een groot aantal identieke streams een relatief lang pad aflegt: via de wereldwijde internet core, één of meer internet exchanges en ISP netwerk naar de kijker. Voor populaire video's komt dit pad in de praktijk al niet meer voor, omdat grote providers als YouTube hun populaire streams al uitspelen vanuit een groot aantal knooppunten ter wereld, vaak nabij internet exchanges als de Amsterdam Internet Exchange (AMS-IX). Hierdoor wordt de wereldwijde internet core al sterk ontlast. Tegelijkertijd lopen er nog steeds veel identieke streams over de AMS-IX en door de ISP netwerken. Een volgende, complementaire, stap is om de video's af te spelen vanuit een locatie in het ISP domein, die nog dichterbij de gebruiker ligt. Dit ontlast de AMS-IX en ook (afhankelijk van de precieze structuur van het CDN) een groot deel van het ISP netwerk. Naast een sterke afname van de benodigde capaciteit heeft de inzet van CDN technologie een ander voordeel: doordat het pad dat de video stream aflegt korter wordt, is er minder kans op verstoringen onderweg door het best-effort internet en kan de kwaliteit dus beter worden. Naarmate het CDN strikter wordt bestuurd, ontstaan er meer mogelijkheden om tot kwaliteitsgaranties te komen en verschuift deze vorm van videodistributie in feite op van de public internet lane in de richting van de managed service lane.

Over het algemeen zal een ISP alleen video streams in zijn CDN afhandelen als er een overeenkomst is met de video provider. Daarbij speelt naast rechtenkwesties ook weer de vraag of en hoe de distributiekosten, die er nog steeds zijn met een CDN, worden verrekend. De discussie die hieruit voortvloeit, lijkt op die rondom direct peering die in de vorige sectie is beschreven en heeft weer veel te maken met de rollen die de verschillende partijen in de video distributie en breedband Internet waardeketen voor zichzelf en elkaar zien. Technisch gezien is CDN technologie bekend en beschikbaar via meerdere technologie leveranciers. Grote video providers zoals YouTube ontwikkelen hun eigen oplossingen.²³ Nederlandse bedrijven en organisaties als NPO, RTL en KPN hebben in de AMS-IX Video

²³ Zie bijvoorbeeld "YouTube werkt met telco's aan streamingtechnologie", Webwereld, 9 juni 2011, <http://webwereld.nl/nieuws/106929/youtube-werkt-met-telco-s-aan-streamingtechnologie.html>

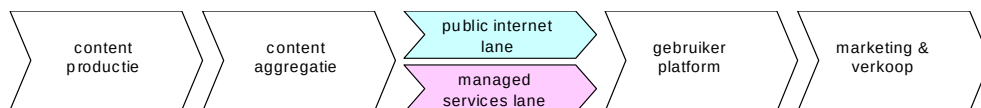
working group gezamenlijk een technische specificatie van een gedistribueerde cache voor video's, in essentie een CDN aanpak, ontwikkeld.²⁴ De bedrijven hebben tot nu toe echter geen overeenstemming kunnen bereiken over structurele inzet van deze caching architectuur.

Een bijzondere eigenschap van CDN technologie is dat ook niet-video diensten profiteren van de efficiëntere distributie. Immers, de bandbreedte die wordt bespaard door efficiëntere distributie van video komt ten goede aan alle applicaties over de public internet lane.

4.6 Tot slot

Traditioneel richt de netneutraliteitsdiscussie zich op het verzekeren van vrije toegang tot diensten en applicaties over de public internet lane geleverd door ISPs. De voorgaande analyse van het verloop van het internet verkeer laat zien dat het niet voldoende is om alleen naar de public internet lane te kijken:

- Het invoeren van eisen aan ISPs die hun mogelijkheden in de public internet lane beperkt (zoals het door de Tweede Kamer aangenomen amendement over netneutraliteit), kan tot gevolg hebben dat netwerkexploitanten/ISPs zich richten op het versterken van de managed service lane. Dit zou waarschijnlijk een ongewenst effect zijn.
- Ook op andere punten in de keten kunnen control points ontstaan, bijvoorbeeld in de keuze van applicaties voor (mobiele) terminals, of de eerder genoemde peering.



Beleidsmaatregelen die zich richten op één schakel in de keten brengen mogelijke onverwachte en onbedoelde effecten met zich mee in andere delen van de keten. Dit risico bestaat ook bij het eerder genoemde Tweede Kamer amendement dat harde eisen aan netneutraliteit stelt in de public internet lane, maar niet in de managed services lane.

Het is op dit moment nog niet duidelijk hoe de verdere ontwikkeling van OTT video gaat verlopen. Het bovenstaande maakt duidelijk dat bij toekomstige analyses nadrukkelijk de hele keten moet worden beschouwd.

²⁴ AMS-IX Video-WG proposed standard, November 2009, <http://www.ams-ix.net/assets/Marketing-Files/ams-ix-videowg-oo.pdf>

5 Zoeken en navigeren

5.1 Inleiding

In een groeiend aanbod moeten de aanbieders van televisiekanalen en andere audiovisuele diensten steeds meer inspanningen verrichten om gevonden en bekeken te worden. Sinds de introductie van programmapakketten via de kabel met een ruim aanbod aan televisiekanalen en sinds de inburgering van de afstandsbediening vechten omroepen voor een plek onder de eerste tien knoppen van de afstandsbediening. Kijkers kunnen ook papieren en online gidsen raadplegen voor informatie over het programma-aanbod. Bij digitale televisie kunnen consumenten behalve via de afstandsbediening ook via elektronische programmagidsen (EPGs) door het aanbod navigeren en is de plaats op de EPG van invloed op de vindbaarheid van de kanalen. De positionering in de eerste zoekresultaten van een zoekmachine zijn essentieel voor de vindbaarheid van audiovisueel materiaal op het internet. Tenslotte beïnvloeden tips op Twitter en Facebook en aanbevelingen in andere sociale netwerken het kijkgedrag. In dit hoofdstuk worden enkele van de nieuwe instrumenten besproken die zoek- en navigatiegedrag beïnvloeden.

5.2 Kanaalvolgorde

In de meeste huishoudens zijn Nederland 1, 2 en 3 onder de kanaalnummers 1 t/m 3 te vinden, RTL4 en RTL5 onder kanaalnummer 4 en 5, SBS 6 onder kanaalnummer 6 en zo verder. Pakketaanbieders plaatsen alle beschikbare kanalen in een pakket in een bepaalde volgorde en beïnvloeden daarmee de vindbaarheid van omroepen. In sommige gevallen ontstaan hierdoor conflicten tussen pakketaanbieders en omroepen. Zo hebben de regionale omroepen regelmatig aandacht gevraagd voor de slechte positie die zij zeggen te hebben in de volgorde van kanalen op de kabel. De publieke omroep en de grote commerciële omroepen hebben allen een positie tussen 1-9. De regionale omroepen zitten rond de 30. Regionale omroepen zien hierin de oorzaak van een verlies aan kijkers.²⁵ Zappende kijkers blijken vooral langs de eerste tien posities te zappen en minder langs alle posities boven de tien, waardoor de kanalen die onder hoge nummers geplaatst zijn in het nadeel verkeren. Kijkers kunnen deze volgorde zelf veranderen, maar in de praktijk doen slechts weinigen dit. In een meer menugestuurd en on-demand aanbod neemt de relevantie van kanaalnummers af. Naar verwachting zal het traditionele zappen onder (jongere) mediagebruikers afnemen, zij zoeken gericht naar content, of worden daar door reclamecampagnes op gewezen. Zolang zappen langs televisiekanalen de belangrijkste manier blijft om door het aanbod te navigeren, is de voorgeprogrammeerde volgorde van kanalen op televisietoestel en afstandsbediening voor programma-aanbieders nog belangrijk.

²⁵ Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 27 oktober 2009, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2010*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, Kamerstukken 32123 VIII nr. 17.

5.3 Online programmagidsen

Van oudsher zijn de papieren gids en de programma-informatie in de krant belangrijke informatiebronnen over het televisieaanbod. Van deze papieren versies zijn inmiddels op internet ook digitale varianten beschikbaar, van de publieke en commerciële omroepen, maar ook van nieuwe partijen. Behalve bij de publieke omroep wordt de programma-informatie vaak gecombineerd met advertenties. Voorbeelden van zulke gidsen zijn Tvguids.nl²⁶, TVTV²⁷, Nu.nl/TVguids.²⁸ Er is weinig bekend over het gebruik van deze gidsen en de mate waarin ze het kijkgedrag beïnvloeden. Tot nu toe lijken de online programmagidsen van ondergeschikt belang, vooral omdat kijkers er – in tegenstelling tot bij EPGs – niet direct kunnen doorklikken naar programma's.

5.4 Elektronische Programmagids

Een potentieel invloedrijk instrument in de sturing van kijkgedrag is de Elektronische Programma Gids of EPG, een applicatie op een settopbox of op een digitale televisie waarmee kijkers informatie kunnen krijgen over de programmering. Kijkers gebruiken de EPG vooral om de actuele programmering te raadplegen, maar ook om programma's op te nemen en om video-on-demand en andere diensten te zoeken. De EPG heeft verschillende voordelen boven een papieren gids. Zo kan de programma-informatie ieder moment aan de actualiteit worden aangepast, kan de EPG meer informatie bevatten over meer kanalen dan de papieren gids, en kunnen de instellingen worden aangepast aan de persoonlijke voorkeuren van de gebruikers. Daarnaast biedt de EPG ook de mogelijkheid om advertenties te plaatsen of programma's te promoten. Voordeel van de EPG boven zowel de papieren als online gids is dat kijkers vanuit de EPG direct door kunnen klikken naar het programma dat ze willen zien.

De informatie voor de EPG wordt meestal geleverd door de omroepen en zenders, die de informatie meezenden met het programmasignaal, terwijl de vormgeving en structuur waarin de gegevens worden gepresenteerd (de user interface) worden bepaald door de software in de settopbox of digitale televisie. Deze software is onderdeel van de settopbox of wordt op afstand door de netwerkexploitant/pakketaanbieder geïnstalleerd. Door de software aan te passen kan de netwerkexploitant/pakketaanbieder de user interface van de EPG naar zijn wensen inrichten.

Voor plaatsing van omroepen, programma's en de achterliggende informatie op de EPG zijn omroepen en andere content aanbieders afhankelijk van de pakketaanbieders die de EPG als onderdeel van hun digitale televisiepakket leveren. Er zijn in Nederland tot nu toe geen openlijke conflicten tussen pakketaanbieders en omroepen over plaatsing van omroepen op de EPG of over pakketaanbieders die via de EPG eigen zenders of content bevoordelen door deze op een gunstigere plek op de EPG te plaatsen. In het buitenland hebben dergelijke problemen zich wel voorgedaan.

²⁶ <http://www.tvguids.nl/>

²⁷ <http://www.tvtv.nl/tvtv/index.vm?lang=nl>

²⁸ <http://www.nu.nl/tvgids/>

Hoe belangrijk de positionering van omroepen, programma's en andere diensten op EPGs is, hangt tevens af van de mate waarin en de manier waarop kijkers de EPG gebruiken. Over het gebruik van EPGs is nog betrekkelijk weinig bekend. Uit een recente enquête van de Consumentenbond (Consumentenbond, 2011a) onder 1085 mensen die na 2006 een nieuwe televisie kochten blijkt, dat een groot deel van hen gebruik maakt van de EPG. Het onderzoek geeft verder geen inzicht in de wijze van gebruik.

Volgens Stichting Kijkonderzoek (Stichting Kijkonderzoek, 2011) heeft in de tweede helft van 2010 58,5% van de Nederlandse huishoudens digitale televisie en gebruikt 43% van deze huishoudens de digitale ontvanger voor één of meerdere extra digitale diensten (afgezien van de digitale zenders in het standaardpakket). Van deze huishoudens gebruikt 26,8% de digitale ontvanger het meest voor extra televisiekanalen en voor 23% van de huishoudens is de EPG de meest gebruikte digitale dienst. In 2006 was dit nog slechts 5,8%.

De EPG raakt dus meer ingeburgerd, maar mensen gebruiken nog slechts een beperkt deel van de functionaliteiten. De EPG wordt vooral gebruikt om te kijken hoe laat een programma begint of wat er op een bepaald moment op een zender te zien is, maar minder om nieuwe programma's te zoeken²⁹.

5.4.1 *EPG apps en second screens en EPGs van televisiefabrikanten*

De EPG is niet langer alleen beschikbaar via het televisiescherm, maar pakketaanbieders als UPC, Ziggo en KPN bieden sinds kort ook EPGs aan op tablets en smartphones.^{30,31} Zo kunnen abonnees via hun smartphone of tablet op afstand programma's opnemen.^{32,33} Ziggo biedt sinds het voorjaar van 2011 een iPad-applicatie aan waarop de EPG geraadpleegd kan worden en sociale netwerken toegankelijk zijn gemaakt.³⁴ Ook KPN biedt – in combinatie met zijn IPTV pakket – een EPG aan voor gebruik op de iPad of computer.^{35,36} Via deze EPG kunnen gebruikers niet alleen programma gegevens raadplegen, maar ook direct naar programma's doorklikken of programma's pauzeren en opnemen. Ook omroepen bieden EPGs aan op tweede schermen als de smartphone of tablet.³⁷

²⁹ <http://www.tvgenius.net/blog/2010/10/25/epgs-viewers-find/>

³⁰ <http://tweakers.net/nieuws/71408/upc-lanceert-opnemen-op-afstand.html>

³¹ <http://tweakers.net/nieuws/72365/ziggo-komt-met-ipad-app-en-universele-afstandsbediening.html>

³² <http://overupc.upc.nl/nieuws/persberichten/2010/upc-introduceert-nieuwe-elektronische-programmagids/>

³³ <http://www.mceforum.nl/index.php?topic=896.0>

³⁴ <http://www.tabletguide.nl/4253/ziggo-lanceert-in-maart-ipad-app-in-maart/>

³⁵ <http://www.telecompaper.com/commentaar/kpn-verslaat-de-kabel-met-aanbieden-live-tv-op-second-screen>

³⁶ <http://www.telecompaper.com/commentaar/kpn-verslaat-de-kabel-met-aanbieden-live-tv-op-second-screen>

³⁷ <http://www.frankwatching.com/archive/2010/07/30/veronica-magazine-op-ipad-epg-en-magazine-ineen/>

Ook televisiefabrikanten als Philips bieden internettelevisie met een eigen EPG.³⁸ Samsung heeft als eerste televisiefabrikant een EPG en afstandsbediening app ontwikkeld die op de iPad gebruikt kan worden.³⁹ De controle over de interface van de EPG ligt in dit geval bij de fabrikant van de apparatuur en dus niet bij de pakketaanbieders of de omroepen.

5.4.2 EPG en sociale netwerken

Tot slot zijn er partijen die inspelen op de ontwikkelingen rondom sociaal TV kijken. Zo ontstaan er applicaties waarbij aanbevelingen vanuit de sociale netwerken worden gecombineerd met een EPG.⁴⁰ Deze diensten zijn via het internet beschikbaar op mobiele apparaten. Voorbeelden zijn YapTV⁴¹, BeeTV⁴², IntoNOW en GetGlue.⁴³ Dit zijn apps die in het buitenland (de VS) gebruikt worden. Al deze diensten hebben een gids en navigatiefunctie, alle content wordt gepresenteerd in een app voor de iPad en kan worden verrijkt met berichten uit het sociale netwerk van de gebruiker. Zo kunnen gebruikers zien naar welke programma's hun vrienden kijken en hoe ze die programma's waarderen.⁴⁴ Het is echter nog niet mogelijk om een videostream te openen door op een app te klikken of deze apps als afstandsbediening te laten fungeren.

De voorbeelden in **Figuur 17** en **Figuur 18** laten zien hoe de functies van de TV gids – navigeren en selecteren – in de toekomst waarschijnlijk meer verknoopt zullen raken met sociale netwerken en communicatiefuncties.

³⁸ <http://www.supportforum.philips.com/en/forumdisplay.php?58-Net-TV-IP-EPG-Program-Guide>

³⁹ <http://www.stylecowboys.nl/Multimedia/1097>

⁴⁰ http://socialtimes.com/social-tv-guide_b70079

⁴¹ <http://mashable.com/2011/08/11/yap-tv-3-0/>

⁴² <http://mashable.com/2011/06/10/beetv-hd/>

⁴³ http://socialtimes.com/social-tv-apps_b36698

⁴⁴ <http://latimesblogs.latimes.com/technology/2011/08/yaptv-brings-tweetainment-to-the-living-room.html>

Figuur 17 Screenshot van EPG en sociaal netwerk



Figuur 18 Screenshot van EPG en sociaal netwerk



5.5 Programmagegevens

Papieren en online programmagidsen en alle vormen van EPGs zijn afhankelijk van de beschikbaarheid van programmagegevens om hun gids te vullen. In Nederland leveren omroepen hun programmagegevens aan bij het Centraal Bureau Media Information Services van de NPO.⁴⁵ Dit bureau bewerkt de gegevens voor de verschillende soorten programma-informatievoorzieningen, waaronder omroepgidsen, televisiepagina's van kranten en EPGs. Het bureau verwerkt niet alleen de programmagegevens van publiek omroepen, maar ook de gegevens van regionale – en commerciële omroepen. Bovendien vertalen ze de programma-informatie van een aantal buitenlandse zenders.

Programmagegevens zijn auteursrechtelijk beschermd. Deze kunnen dus alleen worden gebruikt wanneer daarover afspraken zijn gemaakt in een licentieovereenkomst tussen de betreffende omroepen en de aanbieder van een (elektronische) programmagids. Omroepen bepalen zelf aan welke partij zij programmagegevens leveren en onder welke voorwaarden zij dit doen. De beschikbaarheid van programmagegevens en de voorwaarden waaronder zij beschikbaar komen (o.a. prijs en termijn), zijn al jarenlang een punt van discussie tussen omroepen en uitgevers die een eigen gids willen uitbrengen. Ook in het digitale domein speelt deze discussie. Er zijn omroepen die geen gegevens aanleveren aan alternatieve aanbieders van online en digitale televisiegidsen, omdat ze zelf een lucratieve omroepgids hebben. Andere omroepen vragen bedragen die de vragende partij er niet voor wil betalen. En soms wordt men het niet eens over te hanteren standaarden, waardoor er verschillende data-formaten worden gebruikt.⁴⁶

In haar brief over de uitwerking van het regeerakkoord, heeft de Minister van OCW op advies van het Commissariaat voor de Media besloten de programmagegevens van de publieke omroep beschikbaar te stellen voor commerciële uitgevers. De uitgevers moeten er 1,95 eurocent per papieren gids voor betalen aan de publieke omroep.⁴⁷ Het kunnen beschikken over programmagegevens is essentieel voor partijen die EPGs en andere gidsen willen aanbieden en zal in de toekomst voor meer spelers van belang worden.

5.6 Zoekmachines en sociale netwerken

Zoekmachines spelen een belangrijke rol in het vinden van informatie op het internet. De manier waarop zoekresultaten worden geselecteerd, geordend en geïndexeerd is bepalend voor de manier waarop gebruikers de informatie krijgen voorgeschoteld. In de algoritmes die zoekmachines hiervoor gebruiken, spelen onder andere de mate waarin websites bezocht worden en de zoekgeschiedenis van gebruikers een rol. Google is wereldwijd en in Nederland de meest gebruikte zoekmachine. Daardoor heeft Google ook een groot aandeel in de online advertentie-inkomsten, al geeft het de exacte cijfers daarvan niet prijs. Schattingen

⁴⁵ <http://www.publiekeomroep.nl/mis/index.html>

⁴⁶ <http://glasvezelnetwerkaalten.blogspot.com/2010/07/epg-de-elektronische-programmagids.html>

⁴⁷ Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 30 juni 2011, *Uitwerking regeerakkoord onderdeel media*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, Kamerstukken 32827, nr. 1.

gaan ervan uit dat ongeveer 40% tot 50% van alle advertentie-inkomsten op internet gerelateerd is aan zoekmachines en dat het merendeel daarvan bij Google terecht komt.

Naarmate mensen meer online televisie kijken, worden zoekmachines ook in de ontsluiting van het audiovisuele aanbod belangrijker. Omdat Google met YouTube en Google TV ook eigen audiovisuele diensten aanbiedt, maken sommigen zich zorgen over de wijze waarop de zoekmachine Google deze diensten en andere, concurrerende OTT video diensten behandelt (EU Chorus Project, 2009). Zij vragen in dit verband om minimum vereisten met betrekking tot transparantie, quality of service en privacy.

Er zijn vermoedens dat Google in de presentatie van zoekresultaten de eigen diensten bevoordeelt. De klachten hebben tot nu toe nog geen betrekking op audiovisuele diensten. De Europese Commissie heeft eind 2010 een onderzoek ingesteld, onder ander naar aanleiding van klachten van een Britse prijsvergelijkingssite, een Franse zoekmachine en Microsoft (European Commission, 2010) en Google is in september 2011 ter verantwoording geroepen in een hearing van de antitrust subcommittee in de Amerikaanse senaat, naar aanleiding van een onderzoek van de Federal Trade Commission (Waters, 2011a; Waters, 2011b).

Behalve mogelijke bevoordeling van eigen diensten, spelen ook zaken op het terrein van privacy. Zoekmachines hebben bijvoorbeeld de aandacht van de Europese toezichthouders op de bescherming van persoonsgegevens, omdat enkele grote spelers (Google, Yahoo! en Microsoft) niet voldoen aan de Europese richtlijnen voor bescherming van persoonsgegevens (zie werkgroep artikel 29). Zoekmachines hebben vanwege hun bepalende rol in de ontsluiting van informatie ook de aandacht van de Raad voor Europa.⁴⁸

Vergelijkbare issues spelen bij verwijzingen via sociale netwerken als Facebook en Hyves, die een steeds grotere rol spelen in het kijkgedrag van vooral jongeren.

5.7 Tot slot

Net als de in hoofdstuk 3 besproken nieuwe aggregators van audiovisuele content, kunnen kanaalnummers, EPGs en online diensten die een rol spelen in het navigeren door het omvangrijke online audiovisuele aanbod een belangrijke intermediair worden tussen audiovisuelecontent en eindgebruiker. Wanneer aanbieders van een EPG, zoekmachine of ander navigatie-instrument ook actief zijn in andere fasen van de waardeketen, kan dit het risico van bevoordeling van de 'eigen' content opleveren of van bevoordeling van de aan het bedrijf gelieerde contentaanbieder. Een dergelijke combinatie van rollen speelt bij netwerkexploitanten die tevens pakketaanbieder zijn, eigen audiovisuele diensten leveren en een EPG bieden, maar bijvoorbeeld ook voor een bedrijf als Google, dat zowel de meest gebruikte zoekmachine is als een reeks contentdiensten

⁴⁸ De Raad voor Europa is bezig met het opstellen van richtlijnen voor zoekmachines (en sociale netwerken) vanuit het perspectief van het Europees verdrag voor de rechten van de mens. In deze richtlijnen staan de bescherming van persoonsgegevens, bescherming van kinderen maar ook het belang van zoekmachines voor de democratie centraal. Met het oog op dit laatste punt worden zoekmachines aangespoord tot een zekere mate van transparantie in de manier waarop zoekresultaten worden geordend, zodat gebruikers kunnen weten of en hoe de zoekresultaten worden beïnvloed door commerciële belangen.

exploiteert, waaronder audiovisuele diensten, zoals YouTube. Voor (onafhankelijke) contentaanbieders is het belangrijk dat zij niet benadeeld worden in de plaatsing op elektronische programmagidsen en in andere navigatiesystemen ten opzichte van de aan EPGs of zoekmachines gerelateerde aanbieders. Vanuit het perspectief van consumenten is het belangrijk dat zij de keuze hebben tussen verschillende aanbieders van (elektronische) gidsen en navigatiesystemen en dat zij inzicht kunnen verkrijgen in de principes die de aanbieders van deze diensten hanteren in de ordening van programma's en andere (audiovisuele) content.

6 Gebruik en inkomsten uit televisie en andere AV-diensten

6.1 Inleiding

Om de invloed van ontwikkelingen op het terrein van videodistributie op de markt te beoordelen, moet behalve het aanbod ook het gebruik en de daarmee gerealiseerde inkomsten in de analyse van de waardeketen worden betrokken. Er zijn echter onvoldoende openbare gegevens beschikbaar om een volledige analyse te maken. Vooral gegevens over gebruik van de nieuwe OTT videodiensten, de invloed van EPGs, zoekmachines en sociale netwerken op het kijkgedrag en gegevens over de inkomsten stromen tussen partijen en de opbrengsten van verschillende diensten ontbreken. In dit hoofdstuk kunnen we wel enkele trends beschrijven in de verschuiving van lineair televisiekijken naar televisiekijken op aanvraag en verschaffen we enkele indicaties van de daarmee verbonden inkomsten.

6.2 Lineair TV kijken en video-on-demand

De tijd die mensen besteden aan lineaire televisie is de afgelopen jaren vrij stabiel gebleven. In 2010 keek de gemiddelde Nederlander 191 minuten televisie per dag, in 2004 was dit 192 minuten (zie **Tabel 7**).

Tabel 7 Ontwikkeling in mediagebruik in minuten per dag

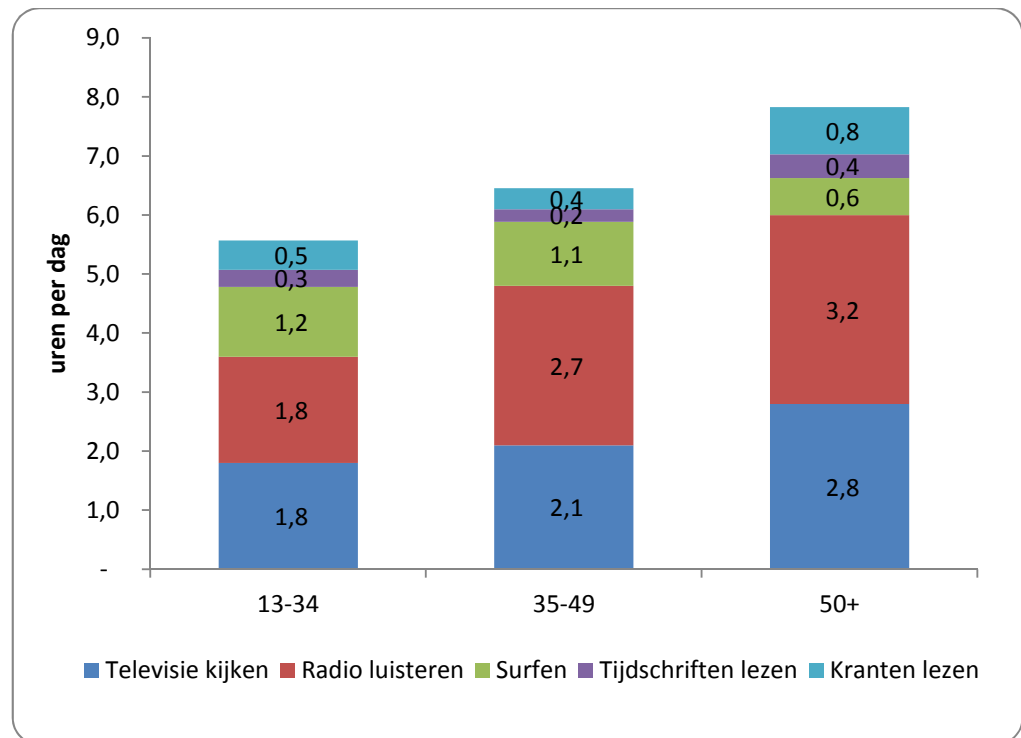
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Radio	199	192	192	187	194	201	228
TV	192	195	197	186	184	184	191
Internet	0	42	51	55	59	60	83

* Het cijfer voor radioluistertijd in 2010 betreft het jaar 2011, in het jaar 2010 is geen meting uitgevoerd.⁴⁹

Bron: (Intomart GfK; Stichting Kijk Onderzoek; Stichting Internet Reclame).

Het aantal uren dat er naar televisie wordt gekeken, verschilt echter per leeftijdsgroep. In **Figuur 19** is de tijdsbesteding aan verschillende media per leeftijdsgroep weergegeven. De figuur toont dat 50+ers aanzienlijk meer televisie kijken dan 13-34 jarigen. Daartegenover besteden 13-34 jarigen twee keer zoveel tijd aan het surfen op internet: 1,2 uur per dag tegenover 0,6 uur per dag voor de 50+ers.

⁴⁹ Het RAB (Radio Advies Bureau) publiceert tweejaarlijks de cijfers over radioluistertijd van Intomart GfK gedurende het lopende jaar. Stichting Kijk Onderzoek en Stichting Internet Reclame publiceren de cijfers pas na afronding van het jaar. Hierdoor zijn voor de radio al wel cijfers beschikbaar over 2011, maar voor televisie en internet nog niet.

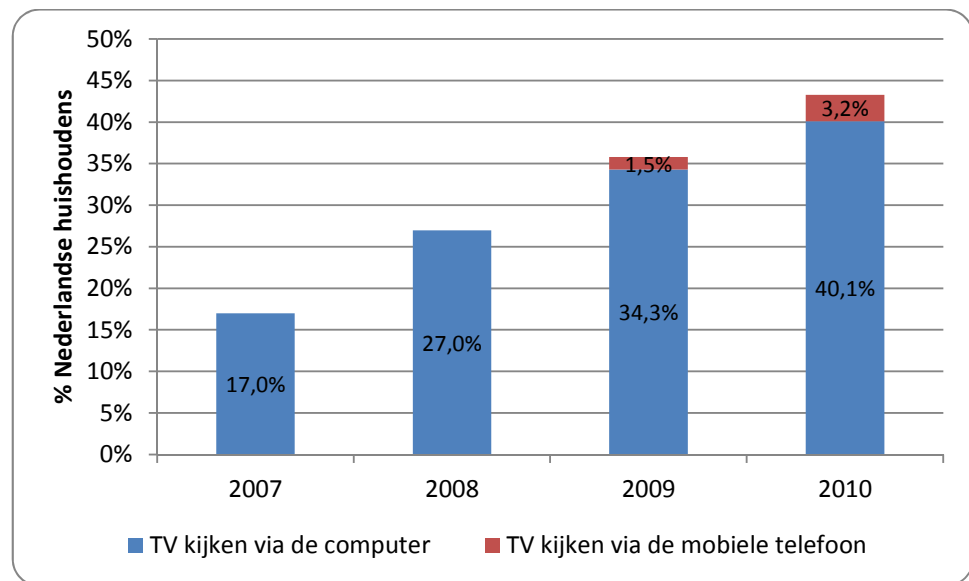
Figuur 19 Mediagebruik per mediumtype naar leeftijdsgroepen, in uren per dag (2010)

Bron: (Stichting Internet Reclame, 2011)

Figuur 20 toont het percentage Nederlandse huishoudens waarin wel eens televisie gekeken wordt via een ander toestel dan het televisietoestel. Het percentage huishoudens dat wel eens via de computer televisie kijkt is van 17% in 2007 gestegen naar 40,1% in 2010. Sinds 2009 houdt Stichting Kijk Onderzoek ook bij of er televisie wordt gekeken via de mobiele telefoon. In 2009 kwam dit in 1,5% van de huishoudens voor. In 2010 was dit percentage verdubbeld tot 3,2% van de huishoudens.

Het kijken van televisie via de PC begint dus steeds gebruikelijker te worden. Ook het kijken van televisie van de mobiele telefoon neemt toe, maar het percentage gebruikers is nog bijzonder klein. De cijfers over gebruik geven bovendien niet aan hoeveel tijd kijkers eraan besteden. Toch is de groei van televisie kijken via andere apparaten dan het televisiescherm en televisiekijken op aanvraag en in de vorm van korte fragmenten en clips onmiskenbaar, zeker onder jongere generaties.

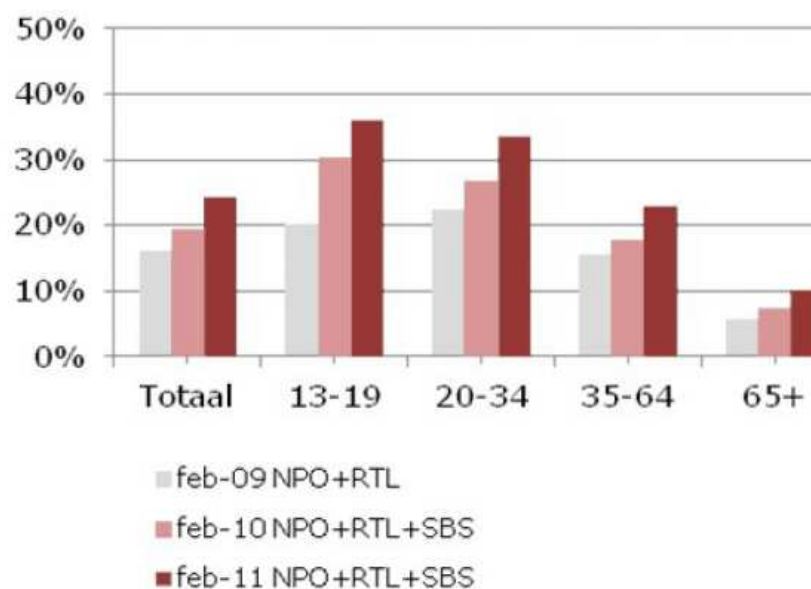
Figuur 20 Percentage Nederlandse huishoudens dat wel eens televisie kijkt via een ander apparaat dan het televisietoestel



Bron: (Stichting Kijk Onderzoek, 2007; 2008; 2009; 2010)

Ook in het kijken via andere schermen dan het traditionele televisiescherm zijn verschillen waarneembaar in de generaties. In **Figuur 21** is terug te zien dat vooral 13-19 en 20-34 jarigen televisie kijken via het web. De 65+ers, de groep zwaarste televisiekijkers, kijkt nog weinig televisie via het internet.

Figuur 21 Bereik van Web-TV, naar doelgroepen (februari 2009-2011)

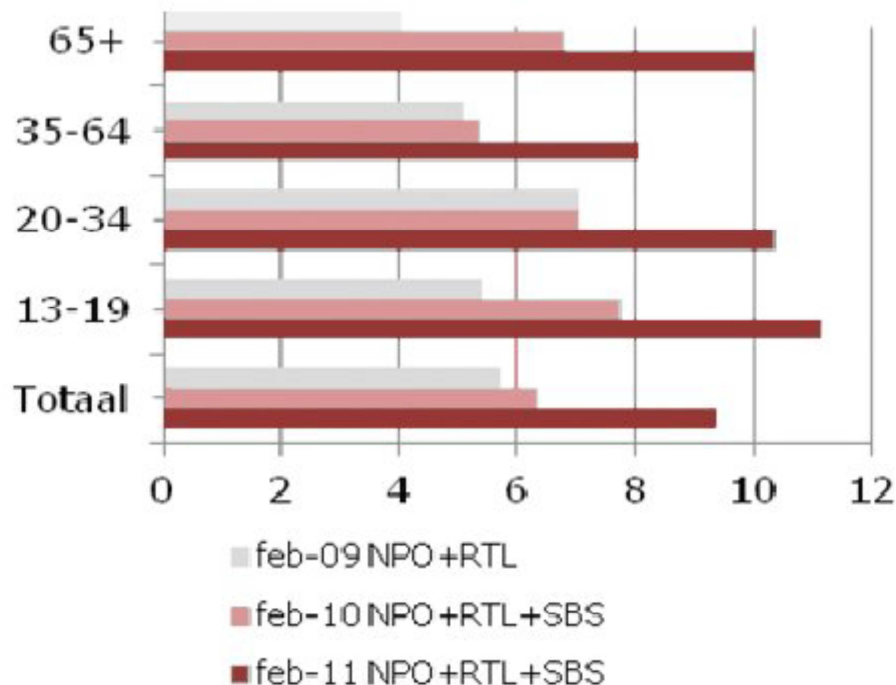


Bron: (Stichting Internet Reclame, 2011)

Wanneer we echter kijken naar het aantal programma's dat er via het internet wordt gekeken, dan blijken de 65+ers die televisie via het web kijken meer programma's online te kijken (10 programma's per maand) dan de 35 tot 64-jarigen (8

programma's per maand). Het aantal programma's dat online wordt gekeken is het hoogst voor de 13 tot 19-jarigen, namelijk circa 11 programma's per maand.

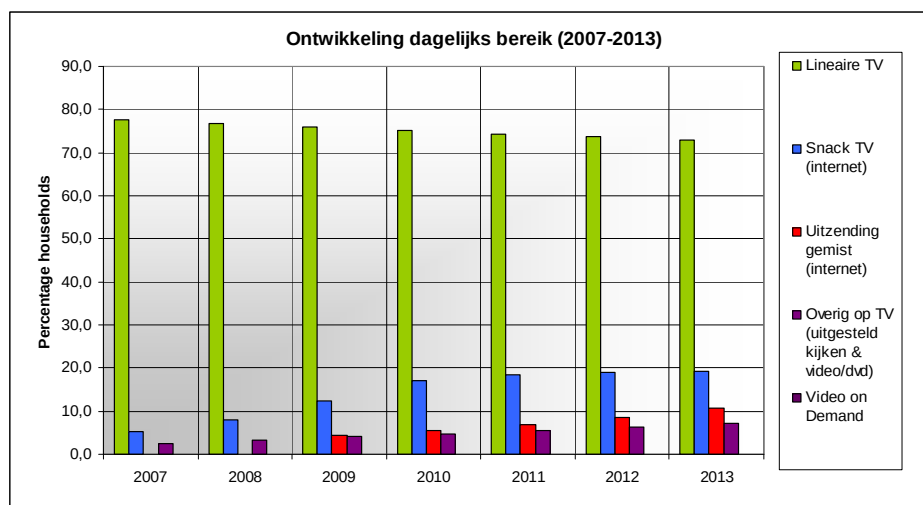
Figuur 22 Gemiddelde gebruiksfrequentie Web-TV, naar doelgroepen (in februari 2009-2011)



Bron: (Stichting Internet Reclame, 2011)

In **Figuur 23** zijn de verschillende vormen van televisie kijken in Nederland en het gebruik er van uitgesplitst en afgezet tegen het percentage huishoudens dat gebruik maakt van deze vorm van televisiekijken. De volgende vormen zijn onderscheiden: de Uitzending of Programma Gemist diensten van de op Nederland gerichte publieke en commerciële omroepen, video-on-demand diensten en zogenaamde 'snack TV' zoals YouTube filmpjes.

Figuur 23 Dagelijks bereik verschillende vormen van televisie, 2007-2013



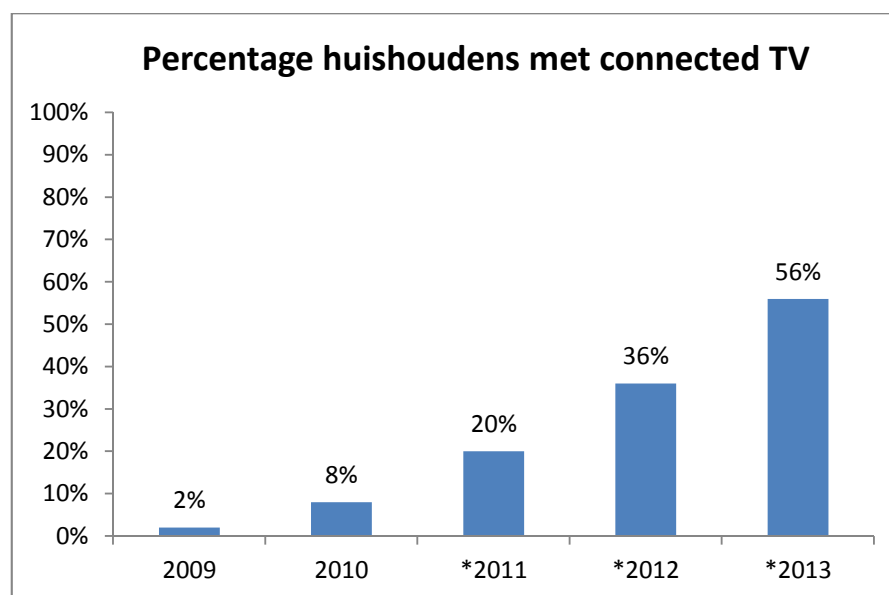
Bron: SKO/SPOT

Figuur 23 toont dat het percentage huishoudens dat dagelijks lineair televisie kijkt stabiel blijft (rond de 70% van de huishoudens). Daarnaast neemt het bereik van andere vormen van televisie toe, waarbij met name het percentage huishoudens dat dagelijks Snack TV (bijvoorbeeld clips op YouTube) kijkt, toeneemt tot 20% in 2013. Ook wordt naar verwachting in 2013 door 10% van de Nederlandse huishoudens dagelijks naar Uitzending Gemist gekeken.

De mogelijkheid om televisietoestellen aan te sluiten op internet maakt video kijken via internet aantrekkelijker. In 2010 heeft nog maar acht procent van de huishoudens een televisietoestel aangesloten op internet, maar

Figuur 24 laat zien dat dit aantal snel toeneemt.

Figuur 24 Percentage huishoudens met connected TV



* Is een schatting

Bron: (Immovator, 2011)

Volgens onderzoeksbureau Gfk (Ketenoverleg Digitale Televisie, powered by Gfk en iMMovator, 2011) zal eind 2013 naar verwachting in ruim de helft van de huiskamers een connected TV staan.

Ook het groeiend gebruik van smartphones en tablets met een internetconnectie zal de vraag naar OTT video diensten doen toenemen.

6.3 Gebruik extra videodiensten

Tabel 8 laat zien welk deel van de digitale huishoudens gebruik maakt van de extra diensten die een digitale televisieaansluiting biedt, naast het standaard zenderpakket.

Tabel 8 Totaal percentage afname extra TV diensten door alle typen infrastructuren

Premium of themapakket	20%
Extra grote zenderpakket	28%
Programma / Uitzending Gemist	26%
Opnemen en Pauzeren	24%
Films bestellen en kijken	22%
3DTV	0,2%

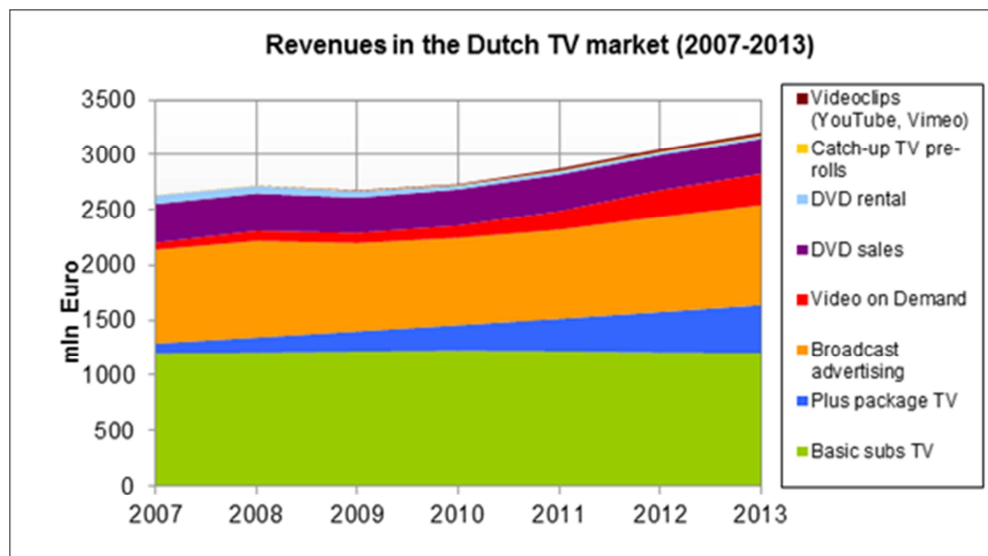
Bron: (Veldkamp, 2011)

Ook de Consumentenbond (2011a) deed onderzoek naar het gebruik van extra diensten voor TV zoals HD, 3D, internetconnectie, Teletekst en EPG onder 1085 televisiebezitters die sinds 2006 een nieuwe televisie hebben gekocht. Uit het onderzoek blijkt dat ongeveer een kwart daarvan een televisie met internetconnectie heeft, maar dat bijna 40% daarvan de functie nooit gebruikt. De overige 60% gebruikt het in wisselende mate van 1x per jaar tot dagelijks (5%). Het merendeel hiervan geeft aan de functie enkele keren per maand te gebruiken. Teletekst blijft onverminderd populair en relatief veel mensen maken gebruik van de EPG.

6.4 Inkomsten en betalingsbereidheid

Een andere indicator voor het gebruik en de economische betekenis van lineair en non-lineaire televisie en audiovisuele aanbod zijn de inkomsten die ermee worden gegenereerd. Helaas is het moeilijk om hiervan op basis van openbaar beschikbare gegevens een goed beeld te krijgen. De gegevens in **Figuur 25** geven een indicatie van de ontwikkeling in inkomsten uit verschillende televisiediensten in de Nederlandse markt weer. De inkomsten uit abonnementen op televisieaansluitingen, inclusief het standaardpakket zijn het grootst, gevolgd door de inkomsten uit reclame. De inkomsten uit de abonnementen op aansluitingen en pakketten blijven door de jaren heen stabiel, alle overige inkomsten stijgen. De inkomsten uit video-on-demand, snack TV, pluspakketten, OTT video en fysieke verhuur en verkoop van DVDs zijn ieder voor zich relatief gering in vergelijking met de inkomsten uit het standaardpakket, maar vormen gezamenlijk wel een substantiële inkomstenstroom. De inkomsten uit DVD lopen terug, maar zijn nog wel groter dan die uit internet televisie.

Figuur 25 Inkomsten uit televisie 2007-2013



Bron: TNO op basis van diverse bronnen.⁵⁰

PWC verwacht dat de inkomsten uit televisiereclame de komende jaren nog zullen blijven stijgen, evenals de inkomsten uit reclame rond audiovisuele content op internet en mobiele telefoons en tablets. Als vormen deze laatste nog een bescheiden aandeel in vergelijking tot de inkomsten uit televisiereclame

6.4.1 Inkomsten pakketaanbieders

Figuur 26 geeft de inkomstenontwikkeling weer van de huidige pakketaanbieders. Daarin zijn zowel de inkomsten uit het lineaire standaard televisiepakket als de inkomsten uit pluspakketten en video-on-demand diensten van pakketaanbieders verdisconteerd. De grafiek laat zien dat de jaaromzet van kabelbedrijven en niet-kabelbedrijven (CanalDigitaal, KPN en Tele2) uit abonnementen tussen 2006 en 2010 is tegenomen, mede doordat de prijzen voor het basispakket zijn gestegen. De jaaromzet neemt ook toe doordat consumenten meer verschillende televisiediensten afnemen, waaronder pluspakketten en video-on-demand diensten. Hierdoor nemende zogenaamde revenue generating units (RGU's) toe. Netwerkbeheerders geven echter geen inzicht in de precieze omvang van de inkomsten uit extra televisiediensten.

⁵⁰ Gebruikte bronnen voor de diverse inkomstenstromen. Basic subscription: jaarverslagen KPN, Ziggo en UPC, en extrapolatie op basis van marktaandelen (volgens NL Kabel en Telecompaper) voor Tele2 en overige kabels.

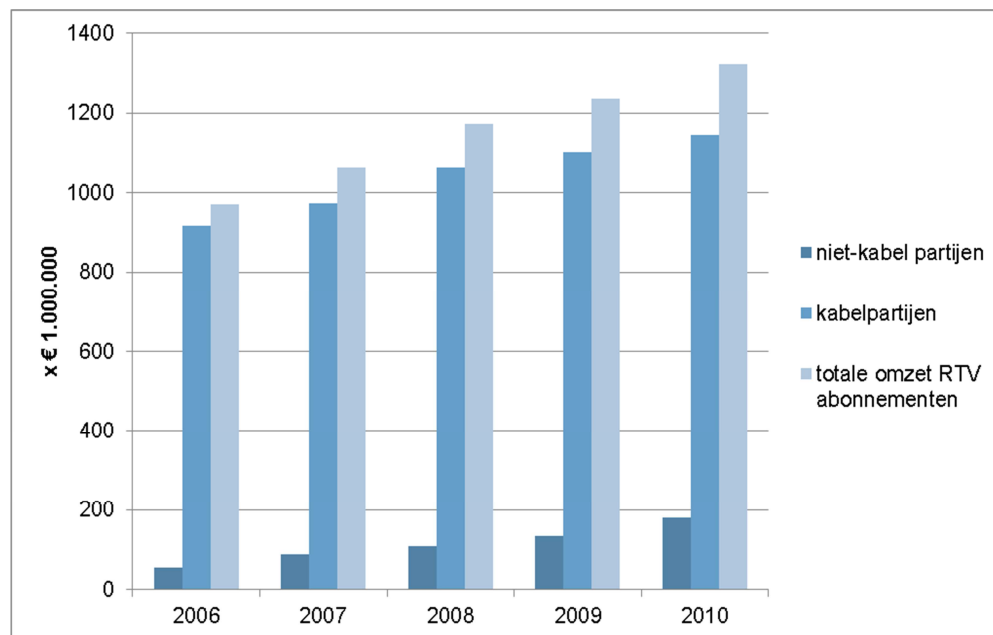
Pluspakketten subscription: De gemiddelde prijs voor een pluspakket (€9 p. mnd penetratie pluspakketten obv van Heliview cijfers - onderzoek voor KPN) x het aantal abonnees.

Broadcast advertising: PWC media Outlook.

VoD: PWC media Outlook.

Video Sales en Rental: cijfers NVPI.

Videoclips: YouTube cijfers 2010 in NL en geëxtrapoleerd adhv YouTube US cijfers. Catch-Up TV prerolls = obv cijfers Catch Up TV van NPO, SBS en RTL en gerekend naar gemiddelde prijs van €10 cpm van pre-rolls.

Figuur 26 Omzet pakketaanbieders RTV, 2006-2010

Bron: (OPTA, 2011c)

6.4.2 *Inkomsten uit Video-on-Demand*

Andere bronnen, zoals KEA en GfK geven, beperkt, inzicht in de inkomsten uit video-on-demand diensten. KEA (2010) verwacht dat de VOD markt zal groeien van 644 miljoen euro in 2008 naar 2,2 biljoen in 2013. De groei wordt onder andere bevorderd door toenemende penetratie van digitale netwerken en het feit dat mensen hun televisietoestellen op internet aansluiten.

Volgens GfK Retail and Technology (Ketenoverleg Digitale Televisie, powered by GfK en iMMovator, 2011) was de afname van betaalde VoD-content in Nederland in 2010 goed voor 45 miljoen euro. Het bureau schat dat de omzet in 2011 twee keer zo hoog zal zijn. Daarmee blijft het aandeel van inkomsten uit Video-on-Demand in de Nederlandse markt nog steeds relatief gering.

6.4.3 *Inkomsten uit OTT videodiensten*

Over de inkomsten uit OTT videodiensten is nog minder informatie beschikbaar. Een belangrijke factor die de ontwikkelingen van video via internet zal beïnvloeden, is de mate waarin gebruikers bereid zijn te betalen. In een onderzoek van PEW onder Amerikaanse 1,492 internetgebruikers (totaal n = 2,200) zegt slechts 7% te betalen voor de bekeken video's. Wel blijken jongeren meer bereid te betalen voor het kijken van online video's: 10% van de jongeren tussen 18 en 29 jaar heeft betaald voor toegang tot video's of voor het downloaden van video's, tegenover 3% van de 50 tot 64-jarigen. Dit betekent dat de grootste groep gebruikers ook het meest bereid is om te betalen voor online video's.

6.5 Marketing en gebruik(er)sgegevens

Wanneer mensen vooral live en lineair televisiekijken moeten de aanbieders slim programmeren, door programma's te verzamelen en achterelkaar te plaatsen in een herkenbaar programmaschema op zenders met een duidelijk profiel, gericht op een specifieke doelgroep. Lineaire zenders voorlopig ook cruciaal als etalagekanalen voor meer gespecialiseerd en VOD aanbod. De beste marketing voor VOD en online aanbod is uitzenden op de algemene, open kanalen zoals Nederland 1 of RTL4. Maar wanneer mensen vooral op aanvraag naar programma's gaan kijken, dan moeten eerder de afzonderlijke programma's gepromoot worden en kunnen aanbieders deze onder de aandacht brengen via slimme zoek- en aanbevelingssystemen en op basis van gegevens over kijk- en zoekgedrag.

Door toename van het aanbod en groeiende concurrentie nemen dan ook de kosten voor marketing en promotie van kanalen, programma's en andere audiovisuele content toe.

In dit verband zijn gegevens over het gebruik en gebruikers van audiovisuele content zijn een belangrijk strategisch bezit. Veel commerciële audiovisuele diensten worden geheel of gedeeltelijk gefinancierd door advertentie-inkomsten en adverteerders hebben baat bij zoveel mogelijk gegevens over frequentie en aard van gebruik van media en over aantallen en type gebruikers, omdat zij daar hun aanbod en advertentiecampagnes op af kunnen stemmen. Kabelexploitanten en telecombedrijven hebben via het abonneebestand en de maandelijkse facturen al diverse sociaal demografische en geografische gegevens over eindgebruikers en kunnen daarnaast – als hun klanten digitale televisie afnemen - gebruiksgegevens registreren. De vraag doet zich voor wie de eigenaar van deze gegevens is en wie er onder welke voorwaarden toegang kan krijgen tot dergelijke gegevens; zijn dit de netwerkbeheerders, de producenten van de eindapparatuur of de aanbieders van de programma's en andere content?

Op dit moment wordt door de Nederlandse pakketaanbieders en omroepen nog betrekkelijk weinig gebruik gemaakt van gebruiks- en gebruikersgegevens rond digitale televisie, EPGs etc. voor bijvoorbeeld gerichte advertenties, afgestemd op gebruikersprofielen. Wel beginnen marktonderzoeksbureaus zoals Intomart GfK gebruik te maken van de gegevens die de settopbox (anoniem) verzameld over het gebruik.

Internetbedrijven als Google en YouTube maken daarentegen al wel veel gebruik van gegevens over gebruik en gebruikers. Zoekmachines als Google drijven op het verzamelen en analyseren van dergelijke gegevens om mede op basis daarvan de algoritmes voor het presenteren van zoekresultaten te ontwikkelen en om gerichte advertenties te kunnen plaatsen die zijn afgestemd op profielen van gebruikers.

6.6 Tot slot

De ontwikkelingen in verschillende vormen van non-lineair televisiekijken wijzen er op dat deze vormen van televisiekijken langzaam blijven groeien. Dit gaat voorlopig slechts voor een klein deel ten koste van de kijktijd die wordt besteed aan lineair televisiekijken. De verwachting is dan ook dat lineair televisie kijken voorlopig nog het grootste aandeel in de totale kijktijd blijft behouden. Met de groei van non-lineair

televisie kijken, televisiekijken op andere schermen dan het televisiescherm en via aan het internet verbonden schermen, neemt ook het belang van de in de voorgaande hoofdstukken geschetste issues rond bundeling, capaciteitstoekenning en plaatsing op EPGs, zoekmachines en andere navigatie-instrumenten toe.

Uit de analyse in het eerste deel van het rapport blijkt dat sommige van de bottlenecks uit het analoge televisietijdperk door digitalisering kleiner worden of verdwijnen. Er is meer aanbod van digitale kanalen en andere audiovisuele diensten en meer keuze voor consumenten tussen netwerkexploitanten en pakketaanbieders. Tegelijkertijd doen zich ook nieuwe (potentiële) bottlenecks voor, die nijpender kunnen worden naarmate meer mensen gebruik gaan maken van het non-lineaire video-on-demand en OTT video aanbod en zich in hun kijkgedrag laten sturen door EPGs, zoekmachines en sociale netwerken. Onderstaand figuur maakt enerzijds zichtbaar hoe er in het digitale tijdperk meer spelers actief zijn in verschillende fasen van de waardeketen dan in het analoge tijdperk en anderzijds hoe verschillende spelers ook verschillende rollen hebben in de waardeketen en verschillende activiteiten soms plaatsvinden in verticaal geïntegreerde bedrijven. Vooral dit laatste kan het risico met zich meebrengen van bevoordeling van eigen televisiekanalen of audiovisuele content in onder andere capaciteitstoedeling of plaatsing op EPGs, met als risico dat andere partijen worden benadeeld en de concurrentie vermindert. In deel 2 van dit rapport worden verschillende beleidsopties geanalyseerd die een rol kunnen spelen in het behoud van toegang tot een pluriform en betaalbaar audiovisueel aanbod voor consumenten en toegang tot de consument voor aanbieders van televisie en andere audiovisuele content.

Deel 2

Inleiding

In de komende hoofdstukken bespreken we aantal geselecteerde beleidsthema's die aansluiten bij de in de vorige hoofdstukken geconstateerde (potentiële) bottlenecks. We beogen hier geen pasklare beleidsaanbevelingen te formuleren, aangezien we niet voor alle thema's een uitputtende marktanalyse hebben gemaakt en dus ook volledig geïntegreerde analyse van bottlenecks en remedies kunnen presenteren. Wel schetsen we trends en ontwikkelingen waar de overheid de komende jaren verwachting in de komende jaren aandacht aan zal moeten besteden om de toegankelijkheid van een divers audiovisueel media-aanbod te blijven garanderen. Sommige thema's, zoals de toegang van programma-aanbieders tot pakketten en must-carry regulering, zijn daarbij al acuter en actueler dan andere, zoals de rol van de nieuwe poortwachters in het OTT videoaanbod.

In aansluiting op de vorige hoofdstukken is gekozen voor een vijftal onderwerpen die nader worden uitgediept. Deze thema's zijn gekozen vanwege hun belang voor technische en economische bottlenecks en toekomstige reguleringvraagstukken en beleidskeuzes. Ten eerste zijn dit de must-carry regels ten aanzien van kanalen van algemeen belang die wegens nationale regelgeving moeten worden doorgegeven. Ten tweede zullen meer algemene toegangsvraagstukken aan bod komen en in aansluiting daarop zal één specifiek voorbeeld worden gegeven van de regulering van een toegangsdienst, namelijk ten aanzien van de EPG. Ten vierde zal het onderwerp van netwerkneutraliteit worden besproken en tot slot wordt de consumentenbescherming behandeld. Daarbij moet worden bedacht dat deze thema's hier separaat worden behandeld, maar dat zij in feite met elkaar zijn verweven en niet los van elkaar kunnen worden gezien. Op alle terreinen spelen vragen ten aanzien van neutraliteit, mededingingsrecht, consumentenbescherming en pluriformiteits- en diversiteitsbeleid.

Om de grenzen van de nationale beleidsruimte te verkennen binnen de huidige juridische grenzen, zal bij elk onderwerp het Europeesrechtelijke kader worden neergezet. Dit geeft vaak de contouren weer van de ruimte waarbinnen de nationale overheden mogen manoeuvreren. Vaak bestaat er de mogelijkheid voor staten om zelf invulling te geven aan dit kader. Verschillende nationale implementaties en interpretaties van het Europeesrechtelijke kader zullen dan ook worden besproken om te bezien op welke diverse wijzen er gebruik kan worden gemaakt van de gegeven beleidsruimte. Daarbij is doorgaans gekozen voor de ons omringende landen zoals Duitsland, België, meer specifiek Vlaanderen, en Groot-Brittannië. Duitsland en Vlaanderen zijn evenals Nederland landen met een hoge kabeldichtheid. In Groot-Brittannië bestaan in veel opzichten strengere regels om de doorgifte en vindbaarheid van het aanbod van publieke omroep te garanderen. In de bespreking van must-carry bepalingen is een bredere selectie landen gekozen, om zoveel mogelijk verschillende soorten regels de revue te laten passeren. In het hoofdstuk over must-carry komen bijvoorbeeld ook Frankrijk en Zweden aan bod, waar – net als in Duitsland – een ruimere invulling aan de must-carry verplichtingen is gegeven dan in Nederland. Ook is bij enkele onderwerpen gekeken naar de situatie in de Verenigde Staten. Soms is dit gedaan omdat het debat ten aanzien van een specifiek vraagstuk daar verder gevorderd is dan in Europa, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van netwerkneutraliteit; andere keren is dit

gedaan omdat de Verenigde Staten een interessante benadering kent, zoals bijvoorbeeld het geval is met betrekking tot consumentenbescherming.

7 Must-carry

De eerste must-carry regels stammen uit 1990, de tijd dat de ruimte op analoge omroepnetwerken nog beperkt was en het aanbod door de introductie van commerciële omroepen groeide. Om er zeker van te zijn dat kanalen van algemeen belang werden doorgegeven, stelden lidstaten regels in die de schaars beschikbare capaciteit reguleerden. De belangrijkste beweegredenen voor overheden om must-carry regels in te voeren waren het garanderen van toegang tot publieke omroep en/of een divers programma-aanbod, in sommige landen met inbegrip van commerciële kanalen.⁵¹

In sommige landen bestaan in aanvulling op de must-carry regels zogenaamde must-offer regels. Must-carry is bedoeld om voor bepaalde (programma)kanalen toegang te garanderen tot bepaalde (omroep)netwerken. Must-offer komt voort uit de gedachte dat zenders ook hun content beschikbaar moeten stellen aan de netwerken, om niet alleen het aanbod meer divers te maken maar ook om de economische levensvatbaarheid van bepaalde netwerken te garanderen.

De verplichting om een kanaal beschikbaar te stellen verschuift dan van de beheerder van het netwerk naar de aanbieder van kanaal. De netwerkbeheerder en de kanaalaanbieder kunnen vervolgens onderhandelen over de kostenverdeling voor doorgifte en auteursrechten, voor zover relevant (het kan zijn dat het kanaal 'rechtenvrij' wordt aangeboden).

In het verleden legden must-carry bepalingen een relatief groot beslag op de transmissiecapaciteit op netwerken, waardoor pakketaanbieders beperkte ruimte overhielden om te bepalen welke andere televisiekanalen ze wilden doorgeven. Door de groeiende capaciteit van de digitale netwerken, neemt het relatieve capaciteitsbeslag echter af. Naast de verplichte doorgifte van de must carry kanalen bestaat er nog voldoende ruimte om ook andere kanalen en diensten door te geven.

Hieronder volgt een omschrijving van de must-carry en must-offer regelgeving in België (Vlaanderen), Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Zweden en de Verenigde Staten kort worden besproken. Vervolgens wordt het Europees kader besproken en komt de Nederlandse invulling van must-carry bepalingen aan de orde.

7.1 Landen

7.1.1 België (Vlaanderen)

In Vlaanderen heeft de overheid must-carry verplichtingen opgelegd aan wat daar de dienstenverdelers worden genoemd. Dit zijn de bedrijven die via elektronische communicatienetwerken een of meer omroepdiensten leveren aan het publiek. In Nederland zijn dit de pakketaanbieders.

⁵¹ Scheuer & Schweda (2008), EPRA (2008), Braverman & Frappier (2003)

De must-carry geldt alleen voor dienstenverdelers die gebruik maken van elektronische communicatienetwerken met een significant aantal eindgebruikers dat dit netwerk gebruikt als belangrijkste middel om omroepprogramma's te ontvangen.⁵² De Vlaamse Regering stelt elke drie jaar vast welke netwerken een significant aantal eindgebruikers hebben en dus onder de must-carry regelgeving vallen. Na één jaar kan er eventueel herziening plaatsvinden.⁵³

Op 10 december 2010 heeft de Vlaamse Minister van Innovatie, Overheidsinvesteringen, Media en Armoedebestrijding vastgesteld dat de volgende netwerkeigenaren 'een significant aantal eindgebruikers heeft': Tecteo, Coditel Brabant en Telenet.⁵⁴ De enige voorwaarde die wordt gesteld is dat het netwerk een significant aantal eindgebruikers heeft dat het netwerk als primaire bron voor omroepprogramma's gebruikt. In de praktijk heeft de must carry alleen betrekking op kabelnetwerken: de drie genoemde partijen exploiteren alle drie een kabelnetwerk. De dienstenverdelers VOO, Numericable en Telenet zijn actief op deze netwerken en moeten dus aan de must-carry verplichting voldoen.

Om pluralisme en culturele diversiteit te bevorderen, moet het aanbod van omroepdiensten onverkort en in zijn geheel worden aangeboden. Het gaat om de programma's van de volgende partijen: alle omroepprogramma's van de openbare omroep van de Vlaamse Gemeenschap, de omroepprogramma's van de regionale omroep voor die regio, twee radio en twee televisieomroepprogramma's van openbare omroep van de Franstalige Gemeenschap, het radio-omroepprogramma van de Duitstalige Gemeenschap en tot slot twee radio-omroepprogramma's en de televisieomroepprogramma's van de Nederlandse openbare omroeporganisaties.⁵⁵

De Vlaamse Regering kan daarnaast, op advies van de Vlaamse Regulator voor de Media, beslissen dat nog andere omroepprogramma's – zoals commerciële omroepen – in aanmerking komen voor een must-carry. Daarbij moet voldaan worden aan de volgende voorwaarden:⁵⁶ de omroep moet een eigen redactie hebben met hoofdzakelijk beroepsjournalisten die een volwaardig journaal verzorgen; ze moeten een gevarieerd, divers en pluralistisch aanbod leveren dat onder meer informatieve en culturele programma's bevat en tenminste voor een bepaald percentage bestaat uit Nederlandse programma's; tot slot moeten ze een bepaald percentage van de programma's voor doven en slechthorende ondertitelen. De Vlaamse Regering bepaalt daarbij de percentages voor het diverse en pluralistische aanbod en het percentage ondertitelde programma's. De onkosten die een dienstenverdelers maakt vanwege de verplichte doorgifte, komen voor rekening van de dienstenverdelers zelf.⁵⁷

⁵² Artikel 185, paragraaf 1 decreet betreffende radio-omroep en televisie van 27 maart 2009 (Mediadecreet). In de praktijk zijn dit de CATV netwerken.

⁵³ Artikel 185, paragraaf 3 Mediadecreet.

⁵⁴ Besluit van de Vlaamse Regering houdende vaststelling van de netwerken die voor een significant aantal eindgebruikers het belangrijkste middel zijn om omroepprogramma's te ontvangen (10 december 2010).

⁵⁵ Artikel 186, paragraaf 3 Mediadecreet

⁵⁶ Artikel 186, paragraaf 2 Mediadecreet.

⁵⁷ Artikel 186, paragraaf 1 Mediadecreet.

De Belgische regels moeten als gevolg van een uitspraak van het Europese Hof van Justitie worden aangepast (zie paragraaf 7.2.2.2). Een daartoe strekkende wetsvoorstel is nog niet ingediend.

7.1.2 *Duitsland*

De Duitse must-carry regelgeving is vervat in het interstatelijk omroepverdrag (het Rundfunkstaatsvertrag), waaraan de verschillende deelstaten verder invulling kunnen geven.

In het omroepverdrag zijn de toewijzing, bestemming en het gebruik van transmissiecapaciteit voor omroepdistributie geregeld. Het is aan de deelstaten om invulling te geven aan de must-carry verplichting en de volgorde van programmering te bepalen, binnen de voorwaarden die gesteld worden in het Rundfunkstaatsvertrag.

Ten aanzien van de analoge kanaalindeling ('analogen Kanalbelegung') is bepaald dat regelingen op Land-niveau geoorloofd zijn voor helder omschreven doelen van algemeen belang ('zur Erreichung klar umrissener Ziele von allgemeinem Interessen erforderlich').⁵⁸ Deze regelingen kunnen met name getroffen worden een pluralistisch (zowel naar inhoud als naar aantal) aanbod zeker te stellen. Daarbij kunnen ook regels worden gesteld met betrekking tot de rangorde. Het is de praktijk dat op Land-niveau door de toezichthouders (de Medienanstalten) in meer of mindere mate bij schaarste de analoge kanaalindeling – in aanvulling op de meer concrete must carry verplichtingen – op de kabel bepalen.

Voor het overige zijne must-carry is in Duitsland tot op zekere hoogte techniek-neutraal: hij geldt voor pakketaanbieders op alle distributienetwerken, met uitzondering van aanbieders van open netwerken (UMTS, internet en soortgelijke netwerken) voor zover deze geen dominante positie hebben. De must-carry is van kracht op de netwerken met meer dan 10.000 huizen met een vaste aansluiting en op draadloze netwerken met 20.000 aansluitingen.

De toezichthouders van de deelstaten bepalen welke pakketaanbieders gehouden zijn aan de must-carry verplichting te voldoen.

De must-carry heeft betrekking op landelijk gefinancierde televisie- en radiozenders en het regiokanaal voor de betreffende regio inclusief de programma gerelateerde diensten.⁵⁹ Ook commerciële omroepen op wie de in het omroepverdrag vervatte verplichting rust een programma omtrent regionaal nieuws te verspreiden, kunnen onder de must carry vallen.⁶⁰ Tot slot moet er ruimte gereserveerd worden voor de regionale en lokale televisiediensten en open kanalen die een licentie hebben gekregen binnen de betreffende deelstaat. De pakketaanbieders moeten één derde van hun digitale capaciteit beschikbaar stellen voor de digitale transmissie van must

⁵⁸ Artikel 51b, sub 3 RStv.

⁵⁹ Artikel 52b, lid 1, sub 1 RStv.

⁶⁰ Artikel 25, lid 4 RStv; artikel 52b, lid 1, sub b. Artikel 25, lid 4 RStv noemt hier twee algemene kanalen die op nationaal niveau het grootste publiek bereiken. Dit zijn in de praktijk RTL en Sat.1.

carry kanalen.⁶¹ Als de must-carry deze capaciteit overstijgt, dan moet prioriteit gegeven worden aan de landelijk gefinancierde televisie- en radiozenders en de regionale kanalen.⁶² De ruimte die voor de must-carry is gereserveerd maar niet wordt gebruikt, moet – rekening houdend met de wensen van de consument en met voldoende vertegenwoordiging van de groepen in de samenleving – ingevuld worden met andere kanalen, waaronder algemene kanalen, commerciële diensten, themakanalen, buitenlandse talenservices en teleshopping kanalen.⁶³

Pakketaanbieders kunnen vrijgesteld worden van de must-carry, als zij bij de toezichthouder van de deelstaat kunnen aantonen dat een andere aanbieder in dezelfde regio op hetzelfde type netwerk, met eenzelfde type ontvangstapparatuur en zonder extra kosten voor de ontvangers, al de vereiste must-carry kanalen biedt of als de aanbieder kan aantonen dat door een andere aanbieder aan de eisen van pluriformiteit binnen de must carry regelgeving is voldaan.⁶⁴ Dit is in beginsel de verantwoordelijkheid van de aanbieder.

7.1.3 *Frankrijk*

In Frankrijk is de must-carry wetgeving in beginsel van toepassing op alle netwerken.⁶⁵ De verplichting omvat uitsluitend de kanalen van de publieke aard, meer in het bijzonder de publieke omroepen, ARTE (gedeeld kanaal), TV5, France Ô en de parlementaire zender. Vindt op het betreffende netwerk digitale verspreiding plaats dan dienen ook de overige via de digitale ether verspreide kanalen te worden verspreid (France 4, France 5, en het volledige ARTE kanaal). Kunnen programma's in HD worden uitgezonden, dan moeten de betreffende programma's ook in die kwaliteit worden verspreid. Tenslotte moeten eventuele publieke lokale worden uitgezonden.

Naast de must-carry regelgeving kent de Franse mediawetgeving ook een vorm van must offer.⁶⁶ De publieke omroepen en andere omroepen die analoog via de ether of gratis via digitale aardse ethernetnetwerken worden verspreid vallen onder deze verplichting. Zij kunnen zich dus niet verzetten tegen de verspreiding van hun programma's via kabelnetwerken.

7.1.4 *Groot-Brittannië*

Must-carry bepalingen gelden in het Verenigd Koninkrijk voor elektronische communicatienetwerken met een significant aantal gebruikers dat dit netwerk als primaire bron voor ontvangst van televisieprogrammering gebruikt.⁶⁷ De verplichting kan dus gelden ten aanzien van zowel de kabel, satelliet, aardse netwerken als overige netwerken zoals IPTV. De must-carry geldt op grond van de wetgeving voor

⁶¹ Artikel 52b RStv.

⁶² Artikel 52b RStv.

⁶³ Artikel 52b, lid 1, sub 3 RStv.

⁶⁴ Artikel 52b, lid 3 RStv.

⁶⁵ Artikel 34-2 Loi relative à la liberté de la communication.

⁶⁶ Artikel 34-1 en 34-1-1 Loi relative à la liberté de la communication.

⁶⁷ Artikel 64, lid 1 en lid 2 Communications Act 2003, 2003 Chapter 21.

de in digitale vorm aangeboden televisieprogramma's van de BBC, Channel 3 (ITV), Channel 4 en Channel 5.⁶⁸ Channel 3, 4 en 5 worden op commerciële basis gerund maar worden wel gezien als 'public service broadcasting' hebben in meer of mindere mate een publieke taakopdracht of bijzondere verplichtingen.⁶⁹

De OFCOM stelt vast of en onder welke voorwaarden de must-carry verplichtingen ten uitvoering moeten worden gebracht. In het Verenigd Koninkrijk is het gebruikelijk slechts tot specifieke regulering over te gaan als daar concrete aanleiding toe is. Nu aanbieders uit eigen initiatief, mede ingegeven door verwachtingen van hun klanten, de voorgenoemde zenders reeds doorgeven, heeft de OFCOM geen andere maatregelen hoeven treffen.

De Staatssecretaris voor Cultuur, Media en Sport dient regelmatig de must-carry verplichting te evalueren, hetgeen mogelijk tot aanpassing kan leiden. Daarbij moet met diverse criteria worden rekening gehouden zoals het beslag dat gelegd wordt op de capaciteit van de netwerken en het bereik.⁷⁰ In een recent rapport van Ofcom wordt gesteld dat nieuwe en opkomende platformen 'can also become subject to must carry obligations if they become networks which are used by a significant number of people as their principle means of receiving television programmes. Currently, we do not see any new platforms which meet this criterion, but in time new IP based platforms may emerge which do'.⁷¹

In het Verenigd Koninkrijk is ook het invoeren van een must-offer voor elektronische communicatienetwerken en satelliet⁷² volgens de mediaregulering mogelijk, maar net als de must-carry regels zijn deze in de praktijk nooit toegepast. Deze must-offer betreft de kanalen waarop voor de elektronische netwerken ook een must-carry verplichting rust.⁷³ Volgens de must-offer regels moeten de kanalen (lees: de omroepen) hun content geschikt maken voor verzending via zoveel mogelijk netwerken waarbij zoveel mogelijk van het beoogde publiek bereikt wordt⁷⁴ (2003 c.21, artikel 272, lid 3).

7.1.5 Zweden

In Zweden gelden de must-carry regels voor exploitanten/beheerders van openbare communicatienetwerken waarover via kabels programma's worden verspreid openbare analoge en digitale kabel met een significant aantal aangesloten huishoudens. Zij zijn verplicht om omroepen die een overheidslicentie hebben gratis

⁶⁸ Artikel 64, lid 3 Communications Act 2003.

⁶⁹ Zo is de public service remit van Channel 3 en 5 'is the provision of a range of high quality and diverse programming', die van Channel 4 is meer gedetailleerder en onder meer gericht op innovatie en cultuur (artikel 265 Communications Act 2003).

⁷⁰ Artikel 64, lid 5-13 Communications Act 2003.

⁷¹ OFCOM, 'Emphasising localness in the PSB system. A report from Ofcom to DCMS', 10 december 2010, punt 30.

⁷² Artikel 273 Communications Act 2003.

⁷³ Artikel 272, lid 1 Communications Act 2003.

⁷⁴ Artikel 272, lid 3 Communications Act 2003

aan het publiek door te geven. Aan deze licentie kleven voorwaarden van kwaliteit, objectiviteit en diversiteit.⁷⁵

De must-carry kan voor maximaal vier publieke zenders tegelijk worden opgelegd. De exploitanten moeten deze zenders zonder kosten en met behoud van kwaliteit doorgeven.⁷⁶ Als een netwerk de mogelijkheid biedt analoge programma's ook analoog door te voeren, dan zijn zij verplicht in ieder geval twee kanalen door te geven.

Eigenaren van een netwerk waarop meer dan 100 huishoudens primair zijn aangesloten, kunnen door de Omroepautoriteit worden verplicht specifiek voor die regio aangewezen programma's of zenders kosteloos door te voeren. De netwerken die zowel analoge als digitale signalen uitzenden, moeten de lokale en regionale zenders in beide signalen doorgeven.⁷⁷ Vanwege de beperkte ruimte op de ether, bepaalt de Zweedse Omroepautoriteit apart welke kanalen over dit netwerk mogen worden doorgegeven.⁷⁸

Wanneer daartoe bijzondere redenen aanwezig zijn, kan de toezichthouder ontheffing verlenen van de must carry-verplichtingen.

Tot 2008 viel ook de commerciële zender TV4 onder de must-carry regelgeving, maar omdat zij in 2008 in een betaalpakket van een pakketaanbieder werden opgenomen, is de must-carry op deze zender opgeheven.

De nieuwe must-carry wetgeving ingegaan op 1 augustus 2010. Op 29 maart 2011 kondigde het Zweedse Ministerie van Cultuur echter aan dat de toezichthouder de must-carry regels voor kabelnetwerken in de mediawet laat herzien. Er zal bekeken worden in hoeverre aanvullende services, zoals teletekst en ondersteuning voor mensen met beperkingen, deel uit moeten maken van de must-carry regelgeving.⁷⁹

7.1.6 *Verenigde Staten*

De Amerikaanse televisiemarkt wordt gedomineerd door vijf grote, commerciële, landelijke omroepnetwerken (NBC, CBS, ABC, Fox en The CW). Daarnaast zijn er honderden "lokale" omroepen⁸⁰, die samenwerken met deze landelijke aanbieders en voor een belangrijk deel hun programmering overnemen, aangevuld met eigen nieuws en soms andere eigen programma's of programma's van derden. Ook zijn er tal van kabelkanalen met een landelijk aanbod, vaak thema- of

⁷⁵ Hoofdstuk 9, lid 1 Zweedse Radio en Televisie wet 2010. Dit zijn omroepen die een overheidslicentie hebben gekregen. Deze licentie kan verkregen worden op voorwaarde dat de programmering onafhankelijk, objectief en afdoende divers is (inclusief nieuwsuitzendingen).

⁷⁶ Hoofdstuk 9, sectie 2 Zweedse Radio en Televisie wet 2010.

⁷⁷ Hoofdstuk 9, sectie 5 Zweedse Radio en Televisie wet 2010.

⁷⁸ Zweedse Omroep Autoriteit, 'Doorgifteplicht op kabel en IP-netwerken', geraadpleegd juni 2011, <<http://www.radioochtv.se/>> & <<http://www.radioochtv.se/Tillsyn/Annan-tillsyn/Vidaresandning/>>.

⁷⁹ Zweedse ministerie van cultuur, 'Regeringskansliet', geraadpleegd mei 2011, <<http://www.sweden.gov.se/sb/d/8371>>.

⁸⁰ De benaming lokale kanalen kan vanuit een Nederlands referentiekader verwarrend zijn. In de Verenigde Staten kan het om kanalen gaan met een groot verspreidingsgebied en bereik, vooral wanneer het lokale kanalen uit de grote steden betreft.

doelgroepkanalen, die via lokale kabelnetwerken worden gedistribueerd, zoals MTV, CNN, Fox News, Disney Channel, Nickleodeon en Cartoon Network, Discovery Channel en Animal Planet, en er zijn betaalkanalen via de kabel met premium content zoals HBO en Starz! De publieke omroep in de Verenigde Staten (Public Broadcasting Service) is in vergelijking tot Europese landen klein, met een zeer beperkte, voornamelijk educatieve en culturele programmering. De landelijke PBS en de publieke omroepen in enkele staten ontvangen minimale overheidssubsidie en bestaan verder van vrijwillige bijdragen van luisteraars en kijkers.

De Verenigde Staten voerden in 1992 de huidige must-carry regels in voor de kabel. Aanleiding hiervoor was dat kabelexploitanten wel de lokale kanalen van de grote omroepnetwerken doorgaven, maar niet de kanalen van de kleine en onafhankelijke televisie-aanbieders. De must-carry regelgeving in de Verenigde Staten is vooral bedoeld om doorgifte van lokale kanalen met lokaal nieuws te garanderen en als machtsmiddel voor met name onafhankelijke omroepen, dat wil zeggen omroepen die niet gelieerd zijn aan de grote omroepnetwerken of aan de kabelexploitant, ten opzichte van de kabelnetwerkeigenaren.

Omroepen, zowel publiek als commercieel, kunnen elke drie kaar kiezen tussen een must-carry of een retransmission consent (of may-carry). Wanneer een omroep kiest voor must-carry, dan is hij verplicht zijn content gratis beschikbaar te stellen aan de netwerkexploitanten en mag de netwerkexploitant de content zonder toestemming doorgeven. Wanneer de omroep kiest voor een retransmission consent, dan moet over de doorgifte en de vergoeding expliciet overeenstemming worden bereikt tussen de omroep en de distributeur. Netwerkexploitanten mogen content van deze omroepen binnen hun eigen verzorgingsgebied niet zonder toestemming doorgeven.⁸¹

Door dit principe kunnen kleinere, onafhankelijke partijen kiezen voor een must-carry status, terwijl partijen met een stevige onderhandelingspositie kunnen kiezen voor de retransmission consent (of may-carry status). Op buitenlandse zenders rust geen must-carry verplichting, maar in de grensgebieden worden deze wel vaak doorgegeven.

Voor de satelliet is het 'carry one, carry all' principe van kracht: als een satellietexploitant besluit om één lokale zender aan te bieden, dan moet hij alle zenders die daar om vragen aanbieden binnen zijn verzorgingsgebied⁸². Dit om te voorkomen dat satellietexploitanten aan cherry picking doen en alleen dochterondernemingen doorgeven en daarmee andere aanbieders schade berokkenen.⁸³ Daarbij geldt overigens wel dat wanneer een televisieaanbieder meer dan één lokale variant van een landelijk station aanbiedt, de satellietexploitant maar één zender hoeft door te geven.

⁸¹ Het signaal van de zogenoemde 'superstations' – kanalen die nationaal worden doorgegeven via de satelliet – mogen wel zonder toestemming worden doorgegeven. Federal Communications Commission, 'Cable Television Information Bulletin', juni 2000.

⁸² Dit verzorgingsgebied wordt de Designated Market Area van de klant genoemd. Dit wil zeggen dat de zenders binnen de relevante lokale markt moeten worden aangeboden.

⁸³ Frieden (2006).

7.1.7 *Samenvattend*

In het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Vlaanderen is de must-carry regelgeving van toepassing op alle netwerken, voor zover zij voor een significant aantal gebruikers dienen als primaire bron voor ontvangst van televisie. In Frankrijk, Zweden en de Verenigde Staten is de must-carry van toepassing op specifieke netwerken: in Frankrijk en de Verenigde Staten op de “klassieke” kabeltelevisie-netwerken en in Zweden (evenals in Nederland) voornamelijk enkel op communicatienetwerken via kabels. Voor alle landen geldt dat de verplichtingen van toepassing zijn op de aanbieders van de netwerken.

In de onderzochte Europese landen omvat de must-carry verplichting een aantal nader omschreven programma's die een publieke omroep karakter hebben (de nationale publieke omroepen als zodanig, maar ook eventuele cultuur kanalen (Frankrijk) of de kanalen die als public service zijn aangemerkt (in het Verenigd Koninkrijk). In Vlaanderen worden ook twee Nederlandse publieke kanalen doorgegeven⁸⁴.

In Duitsland is er naast deze specifieke must-carry verplichting ook een bevoegdheid van de mediatoezichthouders om de samenstelling van het analoge pakket op grond van pluralisme overwegingen in meer of mindere mate in te vullen. In de andere onderzochte Europese landen is de invulling van de overige kanalen een verantwoordelijkheid van de aanbieder van het netwerk.

In de Verenigde Staten bestaat geen publieke omroep naar West Europees model. Er is daar dan ook geen wettelijke must-carry verplichting voor publieke omroepen. Must-carry regels voor de kabel gelden voor kanalen die er zelf voor kiezen (inclusief de publieke omroep), met de consequentie dat ze hun content dan gratis beschikbaar moeten stellen.

In de must-carry regelgeving van Duitsland en de Verenigde Staten wordt een duidelijke bovengrens gesteld aan de hoeveelheid transmissiecapaciteit waarop de must-carry beslag kan leggen: maximaal 1/3^e van de (digitale) transmissiecapaciteit. In Groot-Brittannië kan na evaluatie en met inachtneming van randvoorwaarden worden overgegaan tot inperking of uitbreiding van de must-carry-verplichting. In de andere landen – Zweden, België, en Frankrijk – is in de must-carry regelgeving geen expliciet maximumbeslag op de transmissiecapaciteit opgenomen.

De Duitse must-carry regelgeving onderscheidt zich van de regelgeving in de andere landen, door concreet te omschrijven wanneer het platform een significant aantal gebruikers kent. In het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Frankrijk en Vlaanderen wordt dit oordeel aan de Minister of de toezichthouder overgelaten.

⁸⁴ Als uitvloeisel van de Vlaams-Nederlandse culturele samenwerking. In Nederland zijn daarom Vlaamse kanalen onderdeel van de must-carry regels.

7.2 Europees kader

In het Europese recht wordt het vraagstuk van must-carry bepaald door twee centrale elementen. In de eerste plaats is er artikel 31 van de universeledienstrichtlijn (UD-richtlijn).⁸⁵ In de tweede plaats is de jurisprudentie een belangrijke parameter. In diverse zaken heeft het Europese Hof van Justitie zich uitgelaten over nationale must-carry verplichtingen.

7.2.1 Artikel 31 Universeledienstrichtlijn

Artikel 31 Universeledienstrichtlijn geeft lidstaten de ruimte om must-carry verplichtingen op te leggen. Deze verplichtingen dienen wel te voldoen aan nadere randvoorwaarden. De verplichtingen kunnen ingevolge artikel 31, lid 1 alleen worden opgelegd aan netwerken die voor een significant aantal eindgebruikers van die netwerken het belangrijkste middel zijn om radio- en televisie uitzendingen te ontvangen. Voorts kunnen de verplichtingen alleen worden opgelegd indien zij noodzakelijk zijn om doelstellingen van algemeen belang als duidelijk omschreven door elke lidstaat te verwezenlijken. De verplichtingen moeten evenredig en transparant zijn.

Tegenover de must-carry verplichting kan een passende vergoeding staan (artikel 31, lid 2). Het gaat om vergoedingen aan netwerk-aanbieders en niet om vergoedingen aan de aanbieders van de betreffende kanalen. De vergoedingen verstrekt aan ondernemingen die elektronische communicatienetwerken aanbieden dienen non-discriminatoire, transparant en evenredig te zijn.

De preambule geeft in overweging 43-45 nadere achtergrondinformatie. Allereerst wordt geconstateerd dat lidstaten aan netwerken voor de distributie van radio- en televisie-uitzendingen naar het publiek bepaalde doorgifteverplichtingen opleggen. Aangegeven wordt dat het voor lidstaten mogelijk moet zijn om – in het belang van gewettigde beleidsoverwegingen – evenredige verplichtingen op te leggen aan onder hun rechtsmacht vallende ondernemingen. Zoals artikel 31 zelf al aangeeft mogen deze verplichtingen alleen worden opgelegd wanneer zij noodzakelijk zijn om a) doelstellingen van het algemeen belang overeenkomstig het gemeenschapsrecht te verwezenlijken, b) die door de lidstaten duidelijk omschreven zijn, c) evenredig zijn en d) transparant zijn. De verplichtingen moeten redelijk zijn. Onder redelijkheid wordt begrepen dat de verplichtingen evenredig en transparant zijn – in het licht van duidelijk omschreven doelstellingen van algemeen belang – en kunnen in voorkomend geval een evenredige vergoeding omvatten.

⁸⁵ Richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Universeledienstrichtlijn). Gewijzigd door Richtlijn 2009/136/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 tot wijziging van Richtlijn 2002/22/EG inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten, Richtlijn 2002/58/EG betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie en Verordening (EG) nr. 2006/2004 betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming (Richtlijn Burgerrechten).

Overigens kunnen de verplichtingen de doorgifte van diensten inhouden die specifiek bestemd zijn voor het verschaffen van passende toegang aan gebruikers met een handicap. Deze laatste optie is ingevoegd bij de laatste herziening van het richtlijnen kader.

De richtlijn is technologie-neutraal met betrekking tot de netwerken waarop artikel 31 zich richt. Het kan gaan om traditionele netwerken voor de verspreiding van programma's zoals kabeltelevisienetwerken, satelliet- en aardse omroepnetwerken. Ook andere netwerken kunnen onder de verplichting worden gebracht voor zover een significant aantal eindgebruikers deze netwerken gebruikt als hun belangrijkste middel voor de ontvangst van radio- en televisie-uitzendingen. Uit deze omschrijving in paragraaf 44 van de preambule zou kunnen worden opgemaakt dat klassieke distributienetwerken voor programma's geacht worden per definitie te voldoen aan het criterium van een significant aantal eindgebruikers.

In de volgende overweging (45) wordt aangegeven dat diensten waarbij inhoud wordt verstrekt, zoals het te koop aanbieden van een pakket geluids- of televisie-omroepinhouden, niet vallen onder het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten. De Universeledienstrichtlijn (lees: artikel 31) is niet van toepassing op deze diensten. De overweging stelt verder dat ten aanzien van dergelijke diensten de richtlijn daarmee geen afbreuk doet aan op nationaal niveau genomen maatregelen die met het Gemeenschapsrecht in overeenstemming zijn. De richtlijn beperkt haar werking dus tot de effecten op de beschikbare distributiecapaciteit, maar strekt zich niet uit tot inhoud als zodanig. Dit volgt ook expliciet uit de Kaderrichtlijn die in artikel 1, lid 3 stelt dat een en ander de maatregelen onverlet laat 'die op communautair of nationaal niveau met inachtneming van het communautaire recht zijn genomen voor de verwezenlijking van doelstellingen van algemeen belang, in het bijzonder wat betreft regulering van de inhoud en audiovisueel beleid.'

7.2.2 *Jurisprudentie Europese Hof van Justitie*

Het Europese Hof van Justitie kent een lange traditie met betrekking tot zaken over de distributie van programma's. In het verleden betrof het onder meer zaken over het verbod om programma's uit het buitenland te verspreiden. Deze jurisprudentie is in belangrijke mate ingehaald door de Richtlijn Televisie zonder Grenzen (later gewijzigd in de Audiovisuele Mediadienstenrichtlijn). Programma's die voldoen aan de richtlijn kunnen niet geweigerd worden. Maar ook must-carry regels zijn inmiddels diverse malen aan het Hof voorgelegd. Het gaat met name om UPC e.a. vs Belgische Staat,⁸⁶ Kabel Deutschland vs Niedersächsische Landesmedienanstalt⁸⁷ en Europese Commissie vs Koninkrijk België.⁸⁸ Hier worden eerst de twee Belgische zaken besproken omdat deze met elkaar samenhangen.

⁸⁶ Hof van Justitie, United Pan-Europe Communications Belgium SA and Others v État belge, 13 december 2007, C-250/06.

⁸⁷ Hof van Justitie, Kabel Deutschland Vertrieb und Service GmbH & Co. KG Gegen Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk, 22 december 2008, C-336/07.

⁸⁸ Hof van Justitie, European Commission v. Kingdom of Belgium, 3 maart 2011, C-134/10.

7.2.2.1 UPC/België

De eerste zaak heeft betrekking op een situatie die nog dateert van voor de invoering van artikel 31 UD, namelijk een ministeriele regeling uit 2001. De toen geldende regels legden aan kabelexploitanten in het tweetalige gebied Brussel – hoofdstad de verplichting op om alle televisieprogramma's door te geven die werden uitgezonden door 'openbare omroeporganisaties die ressorteren onder de Vlaamse Gemeenschap en degene die ressorteren onder de Franse Gemeenschap' en door 'alle om het even welke andere omroeporganisatie die ressorteert onder de Vlaamse of de Franse Gemeenschap en die door de bevoegde minister is aangewezen'. Zowel publieke als commerciële zenders vielen daardoor onder de must-carry in Vlaanderen. De prejudiciële vragen die de Belgische rechter aan het Hof van Justitie voorlegt hebben betrekking op de vraag of aan de aanbieders van de programma's die onder de must-carry-verplichting vallen een bijzonder recht wordt toegekend in de zin van artikel 86 EG⁸⁹ en – indien daarvan sprake is – de regels aldus moeten worden uitgelegd dat lidstaten kabelmaatschappijen niet tot het opleggen van dergelijke verplichtingen kunnen overgaan. Wegens gebrek aan onvoldoende feitelijke gegevens, verklaart het hof deze vraag niet ontvankelijk.

De tweede vraag betreft hoe in deze uitleg moet worden gegeven aan de in artikel 49 EG-verdrag⁹⁰ geregelde vrijheid van diensten. Het hof geeft aan dat het artikel aldus moet worden uitgelegd dat het in principe niet in de weg staat aan een regeling van een lidstaat op grond waarvan de op het betrokken grondgebied van die staat actieve kabeldistributeurs uit hoofde van een must-carry- verplichting de televisieprogramma's van de particuliere omroeporganisaties die onder de autoriteiten van die staat ressorteren en door deze autoriteiten zijn aangewezen, moeten uitzenden.

De regeling moet dan aan twee vereisten voldoen. Ten eerste moet een doelstelling van algemeen belang worden nastreeft, zoals het behoud, uit hoofde van het cultuurbeleid van bedoelde lidstaat, van het pluralistische karakter van het televisieprogramma-aanbod in dat gebied. Het hof stelt vast dat de in het geding zijnde regeling een doelstelling van algemeen belang nastreeft, namelijk 'het vrijwaren van het pluralistisch karakter van het televisieprogramma-aanbod in het tweetalige gebied van België, en aldus past binnen een cultuurbeleid dat tot doel heeft, in de audiovisuele sector de vrijheid van meningsuiting van de verschillende, met name sociale, culturele, taalkundige, godsdienstige en filosofische, stromingen in dat gebied te behouden. Ten aanzien van de vraag of de regeling geschikt is om het doel te bereiken, meent het Hof dat aan dit vereiste wordt voldaan doordat de regeling waarborgt dat in een tweetalig gebied de kijkers toegang hebben in hun eigen taal tot informatie en programma's waarin hun cultureel erfgoed tot uitdrukking komt. Vervolgens oordeelt het Hof over de vraag of de regeling ook noodzakelijk is. Het hof stelt dat in de eerste plaats dat weliswaar er een ruime beoordelingsvrijheid is wanneer de vrijheid van meningsuiting in het geding is, maar dat de eisen die bij de uitvoering worden gesteld niet onevenredig aan het doel mogen zijn en dat de wijze waarop zij worden toegepast niet mag leiden tot discriminatie van onderdanen van andere lidstaten.

⁸⁹ Na wijziging van het Verdrag van Lissabon artikel 82.

⁹⁰ Na wijziging van het Verdrag van Lissabon artikel 40.

Daarom moeten must-carry-verplichtingen allereerst onderwerp zijn van een transparante procedure om willekeur te voorkomen. Volgens het Hof, dient elke omroeporganisatie vooraf de aard en de strekking van de precieze voorwaarden waaraan moet worden voldaan, kunnen bepalen. Ook moet duidelijk zijn welke openbare dienstverplichting zij zullen hebben als voorwaarde voor de toekenning van het must-carrystatuut. Algemene beleidsdoelstellingen zijn hierbij onvoldoende.

De regeling moet gebaseerd zijn op objectieve criteria om het pluralisme in een land te bevorderen, door bijvoorbeeld door middel van openbare dienstverplichtingen de toegang tot nationale en lokale informatie mogelijk te maken. Deze status kan echter niet automatisch worden toegekend aan een omroeporganisatie en al haar programma's, maar moet gebaseerd zijn op een specifieke beoordeling van de individuele televisiekanalen.

De regeling mag niet discriminerend zijn, wat met zich meebrengt dat de status van must-carry noch de jure noch de facto wordt gekoppeld aan een vestiging op het nationale grondgebied van de lidstaat. Als bepaalde vereisten met zich meebrengen dat deze makkelijker kunnen worden vervuld door omroeporganisaties die op het nationale grondgebied zijn gevestigd, moet dit gekoppeld zijn aan de inhoud van de uit te zenden programma's en noodzakelijk zijn voor het nagestreefde algemene belang.

In de verklaring voor recht vat het Hof een en ander nog een keer bondig samen. De dienstenvrijheid verzet zich niet tegen must-carry verplichten wanneer de betreffende regeling: '[] een doelstelling van algemeen belang nastreeft, zoals het behoud, uit hoofde van het cultuurbeleid van bedoelde lidstaat, van het pluralistische karakter van het televisieprogramma-aanbod in dat gebied, en niet onevenredig is aan die doelstelling, waartoe de modaliteiten voor de toepassing ervan het voorwerp moeten zijn van een transparante procedure die is gebaseerd op objectieve, niet discriminerende en vooraf kenbare criteria.'⁹¹ Het lijkt dat het Hof zich bij het inkaderen van de doorgifteverplichting mede heeft laten inspireren door artikel 31 UD, dat bij het wijzen van de uitspraak bekend was en waarnaar door Advocaat Generaal in zijn conclusie wordt verwezen.

7.2.2.2 Europese Commissie/België

In het kader van artikel 31 UD en in het licht van de uitspraak van het Hof heeft België vervolgens de wettelijke regeling aangepast. Maar ook heeft meegespeeld dat de Europese Commissie een infractieprocedure was gestart omdat de oude bepaling nog niet was gewijzigd. De nieuwe regeling uit 2007 maakte het opnieuw mogelijk om van overheidswege verplichte doorgifte van zowel publieke als commerciële omroepen – voor zover vallend onder de jurisdictie van de diverse gemeenschappen - op te leggen aan kabelbedrijven.⁹²

⁹¹ Case C-250/06, rechtsoverweging 51.

⁹² Artikel 13 van de wet van 30 maart 1995 betreffende de netten voor distributie voor omroepuitzendingen en de uitoefening van omroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, zoals gewijzigd bij de wet van 16 maart 2007 tot wijziging van de wet van 30 maart 1995 betreffende de netten voor distributie voor omroepuitzendingen en de uitoefening van omroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad alsook van de wet van 17 januari

Ook deze aangepast tekst was voor de Europese Commissie onvoldoende en de infractieprocedure werd doorgezet. Hierdoor kon het Hof zich ook uitlaten over artikel 31 UD.

In lijn met zijn eerdere uitspraak constateert het Hof in Europese Commissie/België opnieuw dat must-carry regels als zodanig een beperking op de dienstenvrijheid met zich mee brengen, maar dat beperkingen geoorloofd kunnen zijn wanneer zij hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang. In de Belgische regelgeving is aangegeven dat de must-carry regels bedoeld zijn pluralisme en culturele diversiteit te waarborgen. Cultuurbeleid kan een dwingende reden van algemeen belang zijn. Het Hof oordeelt dat met de in omzetting gekozen formulering een doelstelling van algemeen belang op cultuurgebied wordt nagestreefd en de wet overigens geschikt is ter verwezenlijking van die doelstelling. Echter, in aansluiting op de eerdere jurisprudentie, stelt het hof opnieuw dat de maatregel proportioneel moet zijn. Oftewel de status van verplicht door te geven zenders moet strikt beperkt worden tot zenders waarvan de globale inhoud van de programma's de nagestreefde doelstelling van algemeen belang kan verwezenlijken. Het is derhalve vereist dat er nadere precisering in de regulering is op basis waarvan aanbieders vooraf de aard en de strekking kunnen bepalen van de precieze voorwaarden en verplichtingen waaraan moet worden voldaan om de status van begunstigde van de doorgifteverplichting te krijgen.

De Belgische regeling ontbeert met name deze duidelijkheid door te bepalen dat onder de doorgifteplicht vallen 'de televisieprogramma's die worden uitgezonden door om het even welke andere omroeporganisatie die ressorteert onder de Vlaamse of de Franse Gemeenschap en die worden aangewezen door de Koning []'.⁹³ Evenmin bevat de bepaling een objectief en vooraf kenbaar criterium inzake de eventuele aanwijzing, waarmee niet wordt voldaan aan het transparantiebeginsel zoals neergelegd in artikel 31, lid 1 UD. Lidstaten dienen specifiek aan te geven welke omroepnetten onder de begunstigende must-carry status vallen. Deze status kan niet automatisch worden toegekend aan alle zenders van een bepaalde organisatie, maar moet beperkt worden tot de zenders waarvan de globale inhoud tot de nagestreefde doelstelling van algemeen belang bijdraagt. De Belgische regeling sluit niet uit dat organisaties worden aangewezen waarvan van zenders niet voldoen aan deze voorwaarde. De doorgifteverplichting dient zich tot zenders te beperken. Verder dient er duidelijkheid te zijn over wat in casu bedoeld wordt met omroeporganisaties die onder de Belgische bevoegdheid vallen. Tenslotte buigt het Hof zich over de vraag of de doorgifteplicht zich wel beperkt tot aanbieders van elektronische netwerken waarop een significant aantal eindgebruikers is geabonneerd. De Belgische regeling voorziet in de mogelijkheid om ontheffing te verlenen wanneer er sprake is van een niet-significant aantal. Deze omkering is volgens het Hof in strijd met de richtlijn. Het is belangrijk te constateren dat in deze en de beide andere zaken het criterium van 'significant aantal eindgebruikers' geen onderdeel van de rechtsvragen uitmaakt. Het hof oordeelt dat België de richtlijn niet op juiste wijze heeft omgezet.

2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector .

⁹³ C-134/10, rechtsoverweging 4.

7.2.2.3 Kabel Deutschland

In de zaak van Kabel Deutschland uit 2008 wordt het Hof gevraagd te oordelen over bepalingen in de regulering van de deelstaat Niedersachsen over de bezetting van de kanalen van het analoge kabelnetwerk (de regeling heeft dus geen betrekking op de digitale verspreiding). Op grond van deze regeling heeft de toezichthouder, de Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk (NLM), Kabel Deutschland verplicht om de 32 analoge kanalen van haar netwerk als volgt in te vullen: 18 kanalen voor televisie-omroepennetten die als “nader bepaalde omroepennetten” zijn aangemerkt aangezien deze programma's ook via de digitale aardse etheromroep worden uitgezonden (DVB-T). Het betreft programma's van zowel publieke als private aard die zijn toegelaten onder de bevoegdheid van de NLM. Eén kanaal is bestemd voor Bürgerfernsehen omdat die een nader bij wet voorgeschreven programma verzorgt. Voor de overige 13 kanalen waren er meerdere gegadigden, waarvoor de NLM een rangorde heeft vastgesteld met in achtneming van artikel 37, lid 2 NMedienG. Dit artikel bepaalt dat de NLM bij schaarste aan kanalen bevoegd is om de volgorde vast te stellen rekening houdend met de regionale informatiebehoeften.

Aan het hof wordt de vraag voorgelegd of artikel 37, lid 1 NMedienG verenigbaar is met artikel 31 UD. Ook is de vraag of artikel 37, lid 2 NMedienG verenigbaar is met artikel 31 wanneer in geval van kanalen schaarste een rangorde van gegadigden moet worden vastgesteld die leidt tot een volledige bezetting van de ter beschikking staande kanalen. Verder wordt gevraagd of artikel 31 UD zich uitstrekt tot mediadiensten zoals telemedia, bv telewinkelen.

Het hof gaat eerst in op het feit dat artikel 31 UD alleen een doorgifteverplichting toestaat wanneer er sprake is van een significant aantal eindgebruikers. Met het gegeven dat analoge kabel circa 57% van de huishoudens bereikt wordt aan dit criterium voldaan.

In lijn met eerdere jurisprudentie onderzoekt het Hof vervolgens of voldoende specifiek is aangegeven aan welke omroepennetten must-carry-status wordt gegeven. Het Hof meent dat hieraan is voldaan via het vereiste van doorgifte van voor terrestrische (aardse ether) verspreiding toegelaten programma's en rangorde bij schaarste. In het element ‘nader bepaalde’ kanalen ligt geen kwantitatief aspect besloten wat zich zou verzetten tegen een aanwijzing die het gehele analoge deel beslaat.

Vervolgens komt aan de orde op de opgelegde verplichting evenredig is. Het Hof stelt opnieuw – nu door ook te verwijzen naar de Kaderrichtlijn – dat artikel 31 niet van toepassing is op de inhoud van omroepprogramma's en maatregelen die door lidstaten in deze context worden genomen onverlet laat voor zover ter verwezenlijking van doelstelling van algemeen belang en met inachtneming van het gemeenschapsrecht. Uit artikel 31 UD vloeit geen recht voort voor kabelexploitanten om te bepalen welke kanalen hij uitzendt, maar beperkt het dit recht, voor zover dit bestaat op grond van toepasselijk nationaal recht. Bescherming van pluralisme ligt ten grondslag aan de Duitse regulering en richt zich daarmee op een doelstelling van algemeen belang. Bij die doelstelling kunnen de doorgifte regels evenredig zijn, maar om te voorkomen dat er sprake zou kunnen zijn van onredelijkheid of willekeur moet wel onderzocht worden hoe het

mechanisme van artikel 37 NMedienG functioneert en welke economische gevolgen er voor de kabelexploitant uit voortvloeien. In dit verband is relevant dat de programma's geselecteerd zijn op basis van criteria van pluralisme en meningsverscheidenheid. Vervolgens rest ten aanzien van dit deel van de verplichting de vraag of de kabelexploitant te maken heeft met onredelijke verplichtingen omdat hij er niet aan kan voldoen onder economische aanvaardbare omstandigheden. Het is – zo stelt het Hof – aan de verwijzende rechter om te bepalen of in deze onredelijkheid in het spel is waarbij het Hof wijst op het feit de verplichting alleen voor analoog geldt niet voor digitaal. Ook wijst het Hof er op dat dient te worden nagegaan of een vergoeding dient te worden toegekend op grond van artikel 31, lid 2 UD.

Het Hof gaat daarna in op het tweede deel van de regeling, nl de mogelijkheid om voor de resterende kanalen een rangorde aan te geven bij schaarste, die er toe leidt dat het analoge kabelnet geheel wordt bezet. De NLM stelt op grond van de nationale regulering de rangorde vast op grond van de bijdrage die de programma's of diensten leveren aan de diversiteit van het kabelaanbod. Opnieuw oordeelt het Hof dat dit een geschikt middels is algemeen belangdoelstelling te verwezenlijken. Ook ten aanzien van deze situatie stelt het Hof dat artikel 31 UD geen recht geeft aan de kabelexploitant om zelf de kanalen te bepalen. Dat alle kanalen bezet geraken door de regulering die pluralisme en diversiteit beoogd te beschermen, behoeft niet onevenredig te zijn. Of voor de kabelexploitant zich onredelijke economische gevolgen voor doen dient door de nationale rechter te worden onderzocht.

Ten aanzien van de vraag of ook andere diensten onder artikel 31 UD vallen stelt het Hof dat dit bepaald wordt door de definitie van televisieomroepdiensten. Telemediadiensten vallen derhalve in principe onder artikel 31 UD. Echter wel dient te worden voldaan aan de andere relevante elementen van artikel 31 UD, zoals het criterium van een significant aantal eindgebruikers. Een en ander is primair een taak van de nationale rechter.⁹⁴

7.2.2.4 *België/Duitsland*

In de besproken zaken ligt de nadere invulling van de prejudiciële beslissingen op nationaal niveau. Ten aanzien van België is nog niet bekend wat voor wijzigingen men zal invoeren. In Duitsland is de zaak niet verder voor de nationale rechter doorgezet. Partijen hebben het oordeel van het Europese Hof aanvaard en de bestaande praktijk is gecontinueerd. Zo is er op 18 november 2010 door de NLM opnieuw besloten dat Kabel Deutschland op grond van art 37 NMedienG verplicht is om in 2011 de eerder genoemde 18 programma's te verspreiden die ook via aarde zenders worden verspreid alsmede het Bürgerfernsehen kanaal.⁹⁵ Daarnaast is de rangorde bepaald van de resterende analoge kanalen. Dat zijn er nog negen omdat Kabel Deutschland de analoge capaciteit heeft teruggebracht van 32 naar 28 kanalen. Een verplichting met betrekking tot digitale verspreiding wordt niet opgelegd omdat de betreffende kanalen in het digitale deel als zodanig beschikbaar

⁹⁴ Zaak C-33/07, rechtsoverweging 70.

⁹⁵ NLM, Presse-information nr. 16/2010, 18 november 2010 ('NLM legt Rangfolge für Fernsehprogramm im analogen Kabel neu fest – lokale und regionales Fernsehen erhält kabelplatz).

zijn. Dat geldt voor de publieke programma's die zonder verder kosten beschikbaar zijn en voor de private programma's waarvoor een beperkte maandelijkse vergoeding moet worden betaald.

7.3 Nederland

De Europese Commissie startte in 2006 een infractieprocedure op omdat de Nederlandse must-carry verplichting c.q. de regulering van het basispakket van 15 televisie en 25 radioprogramma's niet in overeenstemming zou zijn met het richtlijnen kader.⁹⁶ De Europese Commissie was oorspronkelijk van mening dat de programmaraden een te ruime discretionaire bevoegdheid hadden en er binnen dit model onvoldoende rechtstransparantie en rechtszekerheid was. Bij besprekingen met de Europese Commissie heeft Nederland aangegeven dat het model slechts het analoge pakket betrof. De procedure is uiteindelijk in 2009 beëindigd. Door de Europese Commissie is nog wel aangegeven dat een uitbreiding naar het digitale pakket tot een nieuwe infractieprocedure zou kunnen leiden.

Verder heeft de jurisprudentie van het Hof, meer in het bijzonder de Kabel Deutschland zaak, een rol gespeeld bij een geschil tussen de Ziggo en het Commissariaat voor de media, dat beoordeeld is door de Raad van State.⁹⁷ Het ging over een programmaraad-advies met betrekking tot het omroepnetwerk in Amstelveen waar door Ziggo om zwaarwegende redenen van werd afgeweken. De reden betrof de vergoeding die gevraagd werd voor het door te geven programma. Naar de mening van het Commissariaat voor de Media was er in het concrete geval geen zwaarwegende reden aanwezig die afwijking van het advies rechtvaardigde. Ziggo ging tegen het betreffende besluit in beroep. De Raad van State ziet de Nederlandse must-carry verplichting zoals geregeld in artikel 82i en 82k van de Mediawet als de omzetting van artikel 31 UD. Overigens gaat de Raad van State niet in op de vraag of de omzetting in artikel 82i en 82k in alle opzichten aan artikel 31 UD voldoet (wel wordt nog in de uitspraak gesteld dat beide artikelen voldoende transparant zouden zijn).⁹⁸ Wel is door Ziggo gesteld dat het opleggen van een doorgifteverplichting met daarbij de verplichting dat de kabelexploitant de kosten van doorgifte moet betalen, onredelijk en onevenredig en derhalve in strijd met artikel 31 UD. De Raad van State beperkt zich tot dit kostenaspect en verwijst naar de Kabel Deutschland zaak waarin is gesteld dat doorgifteverplichtingen geen onredelijke economische gevolgen mogen hebben voor de kabelexploitant. Naar het oordeel van de Raad van State is de regel dat om zwaarwegende redenen kan worden afgeweken van het programmaraad-advies niet in strijd met de uitleg van het Europese Hof over wat een redelijke doorgifteverplichting is. In deze zaak heeft het Commissariaat voor de Media onvoldoende rekening gehouden met de belangen van Ziggo door alleen te kijken naar de situatie in Amstelveen en naar de mogelijke impact op de activiteiten in het gehele verzorgingsgebied van Ziggo.

⁹⁶ Het hier beschreven verloop van de infractieprocedure is ontleend aan *Kamerstukken II*, 2009-2010, 32123 VIII, nr. 14, p. 3.

⁹⁷ Raad van State, Ziggo/Commissariaat voor de Media, 12 mei 2010, LJN: BM4162.

⁹⁸ Onduidelijk is hoe een en ander zich verhoudt tot de kritiek de Europese Commissie had op de Nederlandse must carry regels.

7.4 Conclusie

In de Europese context gelden er ten aanzien van must-carryverplichtingen een aantal restricties. De Europese regelgeving is primair gebaseerd op artikel 31 Universeledienstrichtlijn, dat lidstaten de ruimte geeft om must-carry verplichtingen op te leggen. Deze verplichtingen mogen slechts worden opgelegd als zij noodzakelijk zijn om doelstellingen van algemeen belang te verwezenlijken, aan netwerken die voor een significant aantal eindgebruikers van die netwerken het belangrijkste middel zijn om radio- en televisie uitzendingen te ontvangen. Daarnaast gelden algemene vereisten van voorzienbaarheid, transparantie, noodzakelijkheid, proportionaliteit en evenredigheid.

Door het Hof van Justitie is in een aantal zaken meer invulling gegeven aan deze algemene voorwaarden. Het betreft hier dan met name de zaken UPC e.a. vs Belgische Staat, Kabel Deutschland vs Niersächsische Landesmedienanstalt en Europese Commissie vs Koninkrijk België. Samengevat kan op grond van de jurisprudentie worden geoordeeld dat een juiste implementatie van artikel 31 UD-richtlijn in ieder geval het volgende met zich meebrengt:

- a) de doelstelling van algemeen belang dient kenbaar te zijn.
- b) cultuurbeleid ('pluralisme en culturele diversiteit') is een geoorloofde doelstelling van algemeen belang.
- c) verplichtingen kunnen alleen worden opgelegd voor specifieke zenders en niet voor omroeporganisaties.
- d) verplichten kunnen alleen worden opgelegd ten aanzien van zenders die aan de doelstelling van algemeen belang bijdragen.
- e) criteria op grond waarvan aanwijzing plaats heeft dienen transparant te zijn (voorzienbaarheid).
- f) het criterium van significant aantal gebruikers dient onderdeel van de regeling te zijn en moet voldoende transparant zijn. Een opt-out regeling voldoet niet.
- g) een bereik van 57% wordt in de zaak Kabel Deutschland als significant aantal eindgebruikers gezien. Het Hof heeft evenwel in de jurisprudentie geen ondergrens aangegeven.
- h) criteria mogen noch *de jure* noch *de facto* een onderscheid maken op basis van vestiging.
- i) vereisten moeten proportioneel zijn en mogen geen onevenredig economische gevolgen hebben voor marktpartijen. Een verband wordt gelegd met artikel 31, lid 2 dat een vergoeding mogelijk maakt.

8 Toegangsvraagstukken

Distributie van video-diensten vergt de toegang tot vaste of draadloze netwerken. Deze toegang is derhalve een belangrijke randvoorwaarde. Communicatienetwerken inclusief de toegang ertoe zijn onderwerp van Europese regulering, waarvan de kern wordt gevormd door een vijftal richtlijnen. Deze richtlijnen zijn in 2009 opnieuw herzien en worden momenteel in de Telecommunicatiewet geïmplementeerd. In dit hoofdstuk wordt uitgegaan van de tekst van het wetsvoorstel zoals toegezonden aan de Eerste Kamer. Dit onderdeel beoogt primair in het kort te beschrijven wat de Europese context is en de stand van zaken in Nederland en Vlaanderen. Hierbij zij aangetekend dat de toegangsproblematiek, meer in het bijzonder de toegang voor televisiediensten, nog volop in ontwikkeling is.

8.1 Europees Kader

De telecommunicatiesector is een van de sectoren die als gevolg van Europese regulering een proces heeft doorgemaakt van liberalisering en privatisering, dat al zo'n 25 jaar geleden is gestart. Het doel van de interventie is driedelig: a) het bevorderen van de concurrentie, b) ontwikkeling van de interne markt en c) bevorderen van de belangen van de burgers.⁹⁹

In de afgelopen periode zijn op grond van de Europese regels nationale PTT's verzelfstandigd en afgestoten. Concurrentie is mogelijk gemaakt door afschaffing van monopolies en door bijvoorbeeld kabelnetten te verzelfstandigen. Netwerken kunnen door derden worden aangelegd en deze zijn vrij om daarop in beginsel alle mogelijke diensten aan te bieden. Ook is voorzien in een regime op basis waarvan toegang tot de netwerken kan worden gekregen voor het aanbieden van diensten.

Het Europese kader kenmerkt zich door een hoge mate aan technologieneutraliteit. Dit betekent dat het oorspronkelijke accent dat lag op de klassieke telefoonnetwerken is verschoven naar een raamwerk dat in beginsel op ieder (openbaar) communicatienetwerk van toepassing is. Mobiele netwerken en kabeltelevisienetwerken vallen dus onder de regels.

Kort samengevat komt het huidige regelgevend kader op het volgende neer: Nationale toezichthouders verrichten een marktonderzoek: markten worden afgebakend en geanalyseerd ten einde vast te stellen of er sprake is van zogenaamde aanmerkelijke marktmacht. Vervolgens worden een of meer maatregelen opgelegd afhankelijk van de mate aan aanmerkelijke marktmacht. Over voorgenomen besluiten moet de markt worden geconsulteerd. Ook moeten de voorgenomen besluiten worden genotificeerd op Europese niveau. De Europese Commissie en het samenwerkingsverband van toezichthouders (BEREC) kunnen commentaar leveren, waar de nationale toezichthouder zoveel mogelijk rekening mee moet houden. De Europese Commissie kan eventueel een veto uitspreken over de marktafbakening en –analyse.

⁹⁹ Zie artikel 8 van de Kaderrichtlijn (2002/21/EG) waarin de beleidsdoelstelling en regelgevingsbeginselen zijn verwoord.

In beginsel onderzoeken de nationale toezichhouders markten die zijn aangewezen door de Europese Commissie.¹⁰⁰ In aanvulling daarop kunnen zij zelf markten onderzoeken, maar zij dienen dan wel een 'drie criteriatoets' te doorlopen: a) zijn er hoge toegangsbelemmeringen die niet van voorbijgaande aard zijn, b) neigt de marktstructuur naar een daadwerkelijke mededinging binnen de relevante tijdshorizon en c) volstaat het mededingingsrecht alleen niet om het marktfalen in kwestie voldoende te verhelpen).

Onder de markten die in de huidige aanbeveling (uit 2007) worden genoemd valt wel de breedbandmarkt, maar niet de markt van video-distributie.¹⁰¹ In de voorafgaande versie was ook opgenomen dat ook de markt onderzocht moest worden van omroeptransmissiediensten voor het leveren van omroepinhoud aan eindgebruikers. Dit laat onverlet dat op basis van het doorlopen van de drie criteriatoets andere dan de aangewezen markten kunnen worden gereguleerd.

8.2 Nederland

Onder de oude Europese aanbeveling heeft de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) een marktanalyse gepubliceerd die resulteerde in het aan kabelexploitanten opleggen van toegangsverplichtingen voor programma-aanbieders.¹⁰² Daarnaast is beperkte retailregulering opgelegd (gebruikers moeten diensten ontbundeld kunnen afnemen en moeten worden geïnformeerd over de opbouw van tarieven). Verdergaande maatregelen zoals retailprijsregulering stuitten op bezwaren van de Europese Commissie en zijn derhalve niet ingevoerd. Een tweede marktanalysebesluit continueerde de toegangsverplichting voor programma-aanbieders maar voegde daar 'wederverkoop van het analoge pakket' aan toe.¹⁰³ Deze vorm van toegang (ook

¹⁰⁰ Aanbeveling van de Commissie van 11 februari 2003 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische communicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen, kennisgeving geschied onder nummer C(2003) 497, 2003/311/EG. Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn).

¹⁰¹ Aanbeveling Commissie van 17 december 2007 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische communicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen. Kennisgeving geschied onder nummer C(2007) 5406, 2007/879/EG.

¹⁰² Zie voor een overzicht van de besluiten: <<http://www.opta.nl/nl/wat-doet-opta/markten/omroep/>>.

¹⁰³ OPTA, 'Besluit marktanalyse wholesale breedbandtoegang; Besluit betreffende het opleggen van verplichtingen voor ondernemingen die beschikken over een aanmerkelijke marktmacht als bedoeld in hoofdstuk 6A Telecommunicatiewet', 19 december 2008, OPTA/AM/2008/202714. Zie ook: OPTA, 'Marktanalyse Breedband: Ontbundelde toegang op wholesale-niveau. Besluit betreffende het opleggen van verplichtingen voor ondernemingen die beschikken over een aanmerkelijke marktmacht als bedoeld in hoofdstuk 6A van de Telecommunicatiewet, Den Haag, 27 april 2010, OPTA/AM/2010/201285.

wel Wholesale Line Rental-Cable, WLR-C, genoemd) kwam er op neer dat derde partijen het analoge deel van het programma aanbod op de grootste kabelexploitanten onder eigen naam zouden mogen wederverkopen tegen een zogenaamd retail-minus tarief.¹⁰⁴ De Europese Commissie tekende aan dat een dergelijke maatregel in beginsel van beperkte duur zou moeten zijn en verwees daarbij naar ontwikkelingen op het gebied van digitalisering en veranderde marktverhoudingen.¹⁰⁵ Uiteindelijk vernietigde het College van Beroep voor het Bedrijfsleven het marktanalysebesluit vanwege een gebrekkige motivering.¹⁰⁶ Dit betekent dat er op dit moment geen maatregelen van kracht zijn met betrekking tot de distributie van videodiensten via kabelnetwerken.

8.2.1 Oordeel televisie

OPTA heeft op 23 juni 2011 concept-oordeel gepubliceerd waarin de televisiemarkt wordt geanalyseerd.¹⁰⁷ Na consultatie is op 10 november 2011 hieraan een nota van bevindingen¹⁰⁸ toegevoegd waarin wordt ingegaan op de consultatie en op onderdelen het concept-oordeel wordt aangepast. Het besluit is inmiddels bij de Europese Commissie genotificeerd.

Op basis van de gemaakte analyse wordt geoordeeld dat op grond van het doorlopen van de drie criteriatoets de markt voor televisiedistributie niet voor ex ante regulering in aanmerking komt.¹⁰⁹ Naar de mening van OPTA wordt door de ontwikkelingen in de markt niet voldaan aan het tweede criterium (neigt de marktstructuur naar een daadwerkelijke mededinging binnen de relevante tijdshorizon?). De toenemende concurrentie wordt als belangrijkste argument gebruikt.

Het oordeel van OPTA is als zodanig geen besluit waartegen in beroep kan worden gegaan. In de nota van bevindingen – paragraaf 47 – wordt er op gewezen dat partijen OPTA kunnen vragen een marktbesluit te nemen. Tegen de afwijzing van een dergelijk verzoek kan men vervolgens in beroep gaan. Het verzoek is inmiddels door een aantal partijen gedaan.

In een motie heeft de Tweede Kamer de regering verzocht de nota van bevindingen aan de Tweede Kamer toe te sturen, daarbij aan te geven op welke wijze zij open toegang tot de kabel wil bereiken en eventueel voorstellen te doen voor aanvullend instrumentarium c.q. wet- en regelgeving.

¹⁰⁴ OPTA neemt gezien het besluit het uitgangspunt in bevoegd te zijn om een dergelijke maatregel onder de telecomcommunicatieregulering te kunnen nemen. De grondslag wordt ook niet door de Europese Commissie, de minister of de Tweede Kamer ter discussie gesteld. Zie o.a.: *Kamerstukken II*, 2006/07, 28851, nr. 55; 2006/07, 24095, nr. 212; 2007/08, 24095, nr. 57 en 2008/09, 24095/26643, nr. 235).

¹⁰⁵ Zie voor een overzicht: <<http://www.opta.nl/nl/actueel/alle-publicaties/publicatie/?id=2804>>.

¹⁰⁶ College van Beroep voor het Bedrijfsleven, AWB 10/498 AWB 10/536 AWB 10/545, 03 mei 2011, LJN: BQ3135. College van Beroep voor het Bedrijfsleven, AWB 09/203 AWB 09/204 AWB 09/205 AWB 09/206 AWB 09/208, 03 mei 2011, LJN: BQ3146.

¹⁰⁷ OPTA/AM/2011/201380.

¹⁰⁸ OPTA/AM/2011/202586.

¹⁰⁹ OPTA, 'Analyse Televisie Concept – oordeel', 23 juni 2011, OPTA/AM/2011/201380.

8.3 Vlaanderen

In Vlaanderen waren er tot vrij recent geen specifieke maatregelen van kracht op grond van het Europese kader die rechtstreeks de markt van videodistributie raken (althans niet gebaseerd waren op de in de oude richtlijnen van de Europese Commissie waarin de omroepmarkt nog werd genoemd). In 2010 zijn de betrokken toezichthouders een proces gestart om te komen tot een specifieke marktanalyse. Daarbij is beoogd het proces voor 23 mei 2011 af te ronden. Op die datum is namelijk het aangepaste Europese regelgevend kader in werking getreden, dat naast de marktafbakening en marktanalyse ook de te nemen maatregelen onderdeel van de notificatieverplichting maakt. Ofschoon de Europese Commissie forse kanttekeningen plaatste bij het besluit,¹¹⁰ is geen formele procedure opgestart en het definitieve besluit per 1 augustus 2011 van kracht geworden.¹¹¹ Aan kabelexploitanten met aanmerkelijke marktmacht worden toegangsverplichtingen opgelegd met betrekking tot het digitale televisieplatform, wederverkoop van het analoge aanbod en wederverkoop van het aanbod voor toegang tot breedband. De grootste kabelexploitant van Vlaanderen, Telenet, heeft inmiddels beroep aangetekend tegen het besluit.¹¹² Een eerste behandeling van de zaak wordt verwacht tegen het einde van 2011.

8.4 Analyse

Afgezien van de vraag of een markt kan worden onderzocht (aanbeveling Europese Commissie of geslaagde drie criteriatoets), wordt de mate waarin er toegangsverplichtingen kunnen worden opgelegd met betrekking tot netwerken voor videodistributie bepaald door de vraag of er sprake is van partijen met aanmerkelijke marktmacht. Aanmerkelijke marktmacht is aan de orde wanneer een marktpartij zich autonoom van andere marktpartijen kan gedragen. Het verhogen van de prijzen of het verlagen van het aanbod zonder dat dit tot een verloop van klanten leidt zijn daarvoor indicatoren. De omvang van het marktaandeel is overigens niet als zodanig reden om aanmerkelijke marktmacht vast te stellen (dat was in het verleden wel het geval toen in de Europese regulering marktmacht werd gekoppeld aan een marktaandeel van 25%). Een ander – voorafgaand – aspect is de vraag wat de exacte markt is, zowel op product niveau als geografisch. Is er nog een separate markt voor analoge televisie, hetgeen de opvatting is van de Belgische toezichthouders? Of is – zoals OPTA stelt – de overstap van analoog naar digitaal en van kabelinfrastructuur naar volledige digitale infrastructuur inmiddels verder gevorderd dan enkele jaren geleden en zal naar verwachting analoge doorgifte worden uitgefaseerd. Is er al dan niet sprake van een landelijke of regionale markt? Afhankelijk van deze afbakening is het marktaandeel van kabelexploitanten kleiner of groter. Is het inderdaad zo dat er toegangsproblemen zijn met betrekking tot programma-aanbieders of kan een en ander aan commerciële onderhandelingen worden overgelaten omdat er sprake is van een

¹¹⁰ <<http://www.vlaamseregulatormedia.be/nl/nieuwsarchief/2011/europese-commissie-heeft-geen-fundamentele-bezwaren-tegen-de-breedband--en-omroepmarktanalyses.aspx>>.

¹¹¹ <<http://www.vlaamseregulatormedia.be/nl/nieuwsarchief/2010/ontwerpbeslissing-marktanalyse.aspx>>.

¹¹² <<http://www.tv-corner.nl/2011/07/18/de-kabel-wordt-opengesteld/>>.

tweezijdige markt (programma-aanbieders hebben distributeurs net zo hard nodig als omgekeerd)?

De Nederlandse en Vlaamse situatie moeten dus ieder getoetst worden aan de specifieke omstandigheden. Deze omstandigheden kunnen tot een verschillende uitkomst leiden. OPTA merkt in de nota van bevindingen op dat de beide toezichthouders ieder hun eigen analyses hebben uitgevoerd en op basis daarvan tot hun afzonderlijke oordelen zijn gekomen. Het is nu aan de Europese Commissie om in het kader van de notificatieprocedure het OPTA oordeel te toetsen.

Tenslotte kan nog worden opgemerkt dat OPTA in toekomstige ontwikkelingen aanleiding kan zien om een hernieuwde marktanalyse uit te voeren. Daarbij wordt in het nieuwe concept-marktanalysebesluit nadrukkelijk het bundelen van aanbod genoemd. Ook andere ontwikkelingen kunnen hun impact hebben op de markt, zoals een fusie tussen de twee grootste kabelexploitanten en een toename van het aanbod aan videodiensten via Over The Top (OTT)-diensten (die in het kader van de regulering van net neutraliteit niet kunnen worden geweerd). OPTA heeft in haar oordeel OTT ontwikkelingen reeds meegewogen als potentiële concurrentie.

8.5 Bijzondere regulering

Naast de implementatie van het algemene reguleringskader zoals hiervoor geschetst, kent de Telecommunicatiewet¹¹³ nog een bijzondere regeling in de artikelen 6.a21 en 6.a22. Deze artikelen geven OPTA een zelfstandige bevoegdheid om de relevante markten voor programma-diensten te reguleren op een wijze die grotendeels gelijk is aan het Europese kader. Programmadiensten zijn diensten die geheel of hoofdzakelijk bestaan uit het aanbieden van programma's aan het algemene publiek of een deel daarvan. De op te leggen verplichtingen hebben betrekking op het reguleren van eindgebruikerstarieven. In artikel 6a.22 wordt voorts de mogelijkheid geboden om bij algemene maatregel van bestuur additionele verplichtingen op te leggen. Tot op heden zijn beide artikelen niet geoperationaliseerd.

Bij de recente implementatie van wijzigingen met betrekking tot het Europese regulatoire kader is een amendement op de Telecommunicatiewet aangenomen dat een nieuw artikel 6.a21a introduceert.¹¹⁴ Dit artikel vult artikel 6.a21 aan door dat het ook de mogelijkheid biedt om bij aanmerkelijke marktmacht bij het aanbieden van programmadiensten toegangsverplichtingen als maatregel op te leggen zoals elders in de wet geformuleerd. In gevolge het tweede lid van het nieuwe artikel moet bij aanmerkelijke marktmacht de verplichting worden opgelegd tot programmadiensten en bijbehorende faciliteiten aan te bieden voor wederverkoop. In de toelichting bij het amendement wordt onder meer gesteld dat de Europese regels voor de communicatiesector niet gaan over de inhoudsdiensten en er derhalve ruimte is voor de nationale wetgever om specifieke regels te stellen die zin op inhoudsdiensten. In een tweede amendement wordt een nieuw artikel 6.14a

¹¹³ Wet van 19 oktober 1998, houdende regels inzake de telecommunicatie (Telecommunicatiewet). Stb. 1998, 610.

¹¹⁴ Kamerstukken II, 2010/11, 32549, nr. 18.

ingevoegd in de Mediawet.¹¹⁵ Het verplicht aanbieders van een omroepnetwerk om hun programma-aanbod voor wederverkoop ter beschikking te stellen tegen een kostengeoriënteerd tarief. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld. Beide amendementen werden ontraden en de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (ELI) heeft twijfels over de juridische houdbaarheid.¹¹⁶ Volgens de minister zijn zij in strijd met het Europese uitgangspunt dat een onafhankelijke toezichthouder dient te beslissen over vragen inzake marktafbakening, marktanalyse en op te leggen maatregelen.

Bij afronding van deze studie was er nog geen zicht op het verdere verloop met betrekking tot de voorgestelde wetswijzigingen.

8.6 Conclusie

De sectorspecifieke Europese en nationale regulering geeft ruimte om de toegang tot netwerken te reguleren om aldus de verspreiding van videodiensten mogelijk te maken. Over de wijze waarop en de mate waarin het telecommunicatiekader gebruikt kan worden voor het reguleren van toegangsvraagstukken met betrekking tot videodistributie, zal in de komende tijd meer duidelijkheid ontstaan. Hetzelfde geldt ten aanzien van de voorgestelde wijzigingen van de Telecommunicatiewet en Mediawet.

¹¹⁵ *Kamerstukken II*, 2010/11, 32549, nr. 28.

¹¹⁶ *Kamerstukken II*, 2010/11, 32549, nr. 43.

9 Elektronische Programmagidsen

In dit hoofdstuk zal één specifiek toegangsvraagstuk worden besproken, namelijk die ten aanzien van Elektronische ProgrammaGidsen (EPGs). In het eerste deel van dit rapport is reeds uitvoerig stilgestaan bij het fenomeen EPG. Daarin werd gesignaleerd dat in een omgeving waarin televisiekanalen en visueel aanbod groeit, het belang van adequate en effectieve zoekmachines en navigatiesystemen tevens zal toenemen. Niet langer de schaarste in aanbod, maar de overvloed daarvan zal een mogelijk toekomstig knelpunt worden. De EPG kan een gedeeltelijke oplossing bieden voor deze problematiek. Consumenten kunnen de EPG zowel gebruiken om de actuele programmering te raadplegen, als om programma's te zoeken en op te nemen. Alhoewel EPG-regulering nochtans een onderbelicht onderwerp is, zal dit naar verwachting in de toekomst steeds prominenter op de agenda komen te staan.

Eén van uitdaging van de regulering van EPGs zal zijn de innovaties die er op dit gebied plaatsvinden. Zoals hiervoor al aan bod is gekomen, is het lang niet altijd meer zo dat een EPG via een settopbox of op een digitale televisie wordt aangeboden; er zijn diverse navigatiesystemen die middels tablets en smartphones, apps en sociale netwerken worden aangeboden. Het is de vraag hoever de juridische definitie en daarmee de reikwijdte van de regulering zou kunnen en mogen reiken. Een complicerende factor vormt het gegeven dat noch op Europees noch op nationaal niveau een duidelijke definitie van de elektronische programmagids wordt gegeven. In het Verenigd Koninkrijk wordt de volgende definitie gebruikt: “electronic programme guide” means a service which consists of— (a) the listing or promotion, or both the listing and the promotion, of some or all of the programmes included in any one or more programme services the providers of which are or include persons other than the provider of the guide; and (b) a facility for obtaining access, in whole or in part, to the programme service or services listed or promoted in the guide.¹¹⁷ Als deze definitie wordt gehanteerd, lijkt het dat de meeste innovaties nog onder de definitie zullen vallen. Dit kan anders zijn ten aanzien van de eerder genoemde voorbeelden YapTV, BeeTV, IntoNOW en GetGlue, waarbij wel middels een gids- en navigatiefunctie alle content wordt gepresenteerd in een iPad app en deze content wordt verrijkt met berichten uit het sociale netwerk van de gebruiker, maar het nog niet mogelijk is om door op een programma app te klikken direct de video stream te openen of deze apps als afstandsbediening te laten fungeren. Het is dus twijfelachtig of deze dienst aan vereiste (b) uit de definitie voldoet. Het is derhalve geenszins ondenkbaar dat op enig moment in tijd de ontwikkelingen in de markt zullen nopen tot ofwel een herziene definitie ofwel een aparte regulering voor de nieuwe, innovatieve technieken.

Reguleringsvraagstukken ten aanzien van EPGs richten zich op twee zaken. Ten eerste is er het concurrentievraagstuk. Door integratie van diensten en afspraken tussen verschillende partijen kunnen bepaalde programma's of diensten worden benadeeld dan wel bevoordeeld. De vraag is hier, hoe mededingingsregels en een conceptie van netwerkneutraliteit die ook ten aanzien van EPGs een rol speelt, vorm zouden moeten krijgen. Hieraan gerelateerd is het vraagstuk rond

¹¹⁷ Sectie 16, sub 13 Communication Act 2003.

programmagegevens en afspraken en kosten daaromtrent die al eerder aan bod zijn gekomen.

Een andere vraagstuk speelt rond de bevordering van het algemeen belang in het algemeen en de stimulatie van diversiteit in het bijzonder. Deze problematiek is in zekere zin gerelateerd aan het debat rond de must-carry regels, die hierboven reeds uiteen zijn gezet. Nationale overheden hebben lang via publieke omroepen de inhoud, kwaliteit en diversiteit van het programma-aanbod gestuurd. Omdat deze omroepen doorgaans als eerste zenders op de tv waren te ontvangen, had dit grote invloed op de kijkers. Deze invloed dreigt weg te vallen nu de volgorde bij EPGs niet vaststaat en commerciële omroepen evenzeer op de meest prominente plaatsen zouden kunnen worden gezet. Overheden gaan verschillend om met deze problematiek.

De regulering van EPGs in de Europese Unie is zowel op communair niveau als op nationaal niveau beperkt. In dit hoofdstuk zal eerst een korte geschiedenis van de ontwikkeling van de EPG regelgeving in de Europese Gemeenschap worden gegeven. Vervolgens zal de regelgeving van twee lidstaten meer specifiek worden besproken. Ten eerste die van het Verenigd Koninkrijk dat hieromtrent een lange traditie kent en een uitgebreid richtsnoer heeft ten aanzien van dit onderwerp. Ten tweede Duitsland, dat tevens uitgebreide regulering kent, maar een wezenlijk andere aanpak voorstaat dan het Verenigd Koninkrijk. Nederland zal hier verder onbesproken blijven omdat het EPG specifieke regulering ontbeert.¹¹⁸

9.1 Europees Kader

Hoewel de richtlijn inzake het gebruik van normen voor het uitzenden van televisiesignalen¹¹⁹ uit 1995 geen regels stelt ten aanzien van EPGs als zodanig, bevat het wel de basis voor de huidige benadering van EPG regulering in de Europese Unie.¹²⁰ De richtlijn is primair gericht op de bevordering van de ontwikkeling van geavanceerde televisiediensten en op de regulering van diensten met betrekking tot voorwaardelijke toegang, waarbij er wordt getracht zekerheid te verschaffen aan investeerders in digitale televisiediensten en tegelijkertijd de diensten moeten worden aangeboden op een eerlijke, redelijke en niet-discriminerende wijze. Echter, omdat '[p]olicymakers as well as consumers were expecting broadcasting to continue to fulfill its traditional social and cultural role'¹²¹ en omdat '[m]ededingingsregels alleen [niet volstaan] om in het tijdperk van digitale televisie culturele diversiteit en pluraliteit in de media te garanderen',¹²² is de richtlijn

¹¹⁸ Zie wel artikel 8.5/8.7 Telecommunicatiewet, betreffende systemen voor voorwaardelijke toegang, applicatieprogramma-interfaces, elektronische programmagidsen en toegang tot programma-aanbod.

¹¹⁹ Richtlijn 95/47/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 inzake het gebruik van normen voor het uitzenden van televisiesignalen.

¹²⁰ Richtlijn 95/47/EG kan worden beschouwd als de Europese equivalent van de Amerikaanse Cable Act 1992 die ook op conditional access systems ziet.

¹²¹ Pérez (2001), p. 7..

¹²² Overweging 10 Toegangsrichtlijn. Richtlijn 2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische-communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten (Toegangsrichtlijn).

niet alleen gericht op het bevorderen van technologische ontwikkelingen, maar ook op het beschermen van het pluralisme.¹²³

EPG's zijn een voorbeeld van convergentie in de communicatiesector. Thans worden EPGs geregeld in de toegangsrichtlijn die als uitgangspunt heeft dat zogenoemde 'bottleneck issues' niet slechts kunnen worden aangepakt met behulp van mededingingsrechtelijke regels, maar dat ook overheidsbeleid ten aanzien van bijvoorbeeld het behoud van het pluralisme een rol kan spelen.¹²⁴ Daarmee bevindt het vraagstuk zich ook in het media-domein.

Vóór de implementatie van de huidige regulering in de toegangsrichtlijn kenden een aantal lidstaten zoals Italië, Ierland, Frankrijk, Spanje, Duitsland en Groot-Brittannië al regels ten aanzien van EPGs.¹²⁵ Interessant is dat, naar aanleiding van een Britse zaak met betrekking tot een set-top box voor de digitale televisie waarin onder andere een EPGdienst van een bevriende aanbieder was ingebed,¹²⁶ de Europese Commissie een mededeling uitvaardigde waarin stond dat de mededingingsregels ook konden worden ingezet ten aanzien van toegangsvraagstukken in de digitale communicatiesector.¹²⁷ Bovendien wordt in een Groenboek van de Europese Unie gesteld dat exclusieve regelingen die specifieke EPGs aan specifieke bundels koppelen aanleiding kunnen zijn om in te grijpen, om zodoende te garanderen dat derden op een eerlijke, transparante en niet-discriminerende wijze toegang kunnen krijgen tot de markt. In een reactie daarop verklaarde de Deense regering dat '[...] when the consumer is to choose among several hundred offerings, it is not immaterial in what order or context an offering is presented. Control of an EPG may therefore serve as a basis for drawing attention to one's own offerings, while offerings that the controlling operator does not wish to be promoted are given a less conspicuous presentation.'¹²⁸

De richtlijn neemt de bepalingen betreffende de verplichting om voorwaardelijke toegang (zie hieronder over Conditional Access Systems) te verlenen op eerlijke, redelijke en niet-discriminerende voorwaarden over¹²⁹ en laat de mogelijkheid open dat deze verplichtingen door de nationale regelgevende instanties ook worden opgelegd aan EPGs, voor zover dat nodig is om specifieke digitale omroepdiensten toegankelijk te maken voor eindgebruikers.¹³⁰ Daarmee is de regulering van EPGs volledig overgelaten aan de lidstaten.¹³¹ Dit is belangrijk aangezien het Gemeenschapsrecht zich traditioneel meer richt op het mededingingsrecht en de lidstaten zich meer richten op de bescherming van pluralisme.¹³²

¹²³ Nikolinakos (2000), p. 3.

¹²⁴ Zie ook: Nikolinakos (2000), p. 1.

¹²⁵ Nikoltchev (2001), p. 2.

¹²⁶ Galperin & Bar (2002), p. 80.

¹²⁷ Europese Commissie, 'Bekendmaking betreffende de toepassing van de mededingingsregels op overeenkomsten inzake toegang in de telecommunicatiesector; kader, relevante markten en beginselen', 22 augustus 1998, 98/C 265/02.

¹²⁸ Geciteerd in Nikolinakos(2000), p. 3.

¹²⁹ Artikel 5 § 1 sub b Toegangsrichtlijn.

¹³⁰ Overweging 10 Toegangsrichtlijn.

¹³¹ Schulz (2004), p. 49.

¹³² Schulz (2004), p. 53.

Naast de condities met betrekking tot eerlijke, redelijke en niet-discriminerende voorwaarden, ontstond er tijdens de vervaardiging van de richtlijn enige discussie met betrekking tot de vraag of EPGs moesten vallen onder de vrij uitgebreide voorwaarden die aan zogenoemde Conditional Access Systems worden opgelegd. Zowel de Commissie als leden van het Parlement beantwoordden deze vraag bevestigend,¹³³ echter de Raad was van mening dat dit een te rigide regime met zich mee zou brengen.¹³⁴ Als een compromis stelt de definitieve versie van het artikel met betrekking tot voorwaardelijke toegangssystemen dat het lidstaten vrij staat '[] verplichtingen op te leggen in verband met de presentatie van elektronische programmagidsen en soortgelijke overzichts- en navigatiefaciliteiten'.¹³⁵ Het zal echter niet altijd eenvoudig zijn om onderscheid te maken tussen de toegangs- en presentatieaspecten, aangezien '[] the presentational aspects of an EPG design are crucial in determining if and how services are accessible to end users'.¹³⁶ Concluderend kan worden gezegd dat de regulering van EPGs wordt overgelaten aan de lidstaten; het Europese kader stelt dat zij verplichtingen aan aanbieders mogen opleggen zowel met betrekking tot toegangsproblemen als met betrekking tot de presentatieaspecten.

9.2 Groot-Brittannië

Al in 1990 golden er voor Britse EPG-aanbieders licentievoorwaarden, die erop waren gericht om een breed scala van diensten en eerlijke, effectieve concurrentie te verzekeren.¹³⁷ Er waren slechts beperkte concurrentiemogelijkheden en een beperkte keuzevrijheid van consumenten; ook rezen er zowel commerciële als technische vraagstukken.¹³⁸ In 1997 waren er twee gedragscodes van kracht ten aanzien van EPGs in Groot-Brittannië. Eén van de technische regulator, de Office of Telecommunications (Ofcom), waarin EPGs onder de anti-discriminatieregels voor telecommunicatie toegangsdiensten werden geschaard. De andere code, van de Independent Television Commission (ITC), richtte zich op het behoud van pluralisme; hierin werd onder andere vereist dat de visuele interfaces 'due prominence' moesten geven aan de publieke omroepen.¹³⁹ ITC en Ofcom richtten vervolgens een gezamenlijke werkgroep op om zodoende voor consistentie in de aanpak zorg te dragen.¹⁴⁰ De doctrine van 'due prominence' was toentertijd nieuw daar het beleid tot dan toe voornamelijk was gericht op de regulering van schaarste, niet van overvloed in het aanbod.¹⁴¹

Het Verenigd Koninkrijk liep met de nadruk op diversiteit binnen het raamwerk van de mededingerechtelijke regels voor op het Europese kader. Dit was grotendeels

¹³³ 10418/1/2001 – C5-0416/2001 – 2000/0186(COD)).

¹³⁴ Interinstitutional File: 2000/0186 (COD), 10418/01, Add 1, Limite, Eco 196, Codec 671.

¹³⁵ Artikel 6 § 4 Toegangsrichtlijn.

¹³⁶ Helberger (2005) p. 230.

¹³⁷ Sectie 2 sub 2 Broadcasting Act 1990.

¹³⁸ Castejon et al (2000), p. 19.

¹³⁹ Galperin & Bar (2001), p. 19.

¹⁴⁰

<http://www.ofcom.org.uk/static/archive/itc/itc_publications/codes_guidance/electronic_programme_guide/index.asp.html>.

¹⁴¹ Calleja (1999), p. 8.

het gevolg van het feit dat EPGs zowel werden beschouwd als een technisch als een programmeringsvraagstuk.¹⁴² Omdat '[i]n the standard terrestrial television set, the public service channel is usually "number one on the dial" but in an EPG, it may be relegated to any other number, which could disadvantage it vis-a-vis competing channels,'¹⁴³ kan de 'due prominence' regel worden gezien als een manier om de status quo te handhaven.

Een aantal critici was van mening dat de regels van Oftel en ITC met elkaar in strijd waren. 'Due prominence' voor de publieke zenders lijkt deze kanalen te beschermen niet om de inhoud, maar vanwege hun status. Dit terwijl Oftel dit soort bevoordeling al in een eerder stadium onverenigbaar had verklaard met het non-discriminatiebeginsel. Oftel stelde toen dat discriminatie door leveranciers ten gunste van openbare omroepen of kanalen op grond van hun publieke taak niet in overeenstemming kon worden geacht met het vereiste van non-discriminatie. Alhoewel er over het algemeen werd aangenomen dat de doctrine van 'due prominence' voorrang zou moeten krijgen boven het non-discriminatieprincipe, in het bijzonder met betrekking tot de plaatsing van kanalen in de EPG-lijst,¹⁴⁴ zegt de spanning iets over de relatie tussen mededingingsrechtelijke regels en het sturen van de keuze van gebruikers.

Een zaak die in het begin van het millennium speelde met betrekking tot de 'due prominence' clause betrof de BBC die haar kanalen vrijelijk toegankelijk maakte buiten Sky, een Brits satelliettelevisienetwerk, om, waarmee tot dan toe een relatie was geweest. Als reactie daarop mogelijk zijn hoogste positie op de EPG van Sky zou verliezen. De BBC vroeg de ITC de rechtmatigheid van de aangekondigde actie van Sky te beoordelen en verdere verduidelijking te verschaffen omtrent de 'due prominence' clause.¹⁴⁵ Echter, de ITC kwam hier niet aan toe aangezien Sky en BCC hun geschil schikten.¹⁴⁶

De Communications Act van 2003 voorzag vervolgens in nieuwe, maar soortgelijke bepalingen omtrent EPGs. De nieuwe autoriteit, de Office of Communications (Ofcom), moet volgens de wet een richtsnoer opstellen waarin uitleg wordt gegeven aan de bepalingen omtrent EPGs,¹⁴⁷ onder andere betreffende de 'appropriate prominence' bepaling. In de opgestelde Code of Conduct stelt Ofcom dat de 'appropriate prominence' doctrine een mate van bevoordeling van publieke omroepen toestaat. EPG-aanbieders moeten er zelf voor zorg dragen dat de door hen gekozen aanpak om aan dit vereiste te voldoen objectief te rechtvaardigen is. Ofcom geeft geen details over wat 'appropriate prominence' betekent, maar stelt dat er vele mogelijke correcte wijzen zijn waarop EPG providers publieke zenders kunnen weergeven.¹⁴⁸ Bij de beoordeling of een specifieke benadering aan het vereiste voldoet, zal Ofcom rekening houden met de belangen en verwachtingen van de consument. Ofcom geeft specifiek aan dat het een EPG aanbieder in ieder

¹⁴² Marsden (1999), p. 40.

¹⁴³ Näränen (2004), p. 26.

¹⁴⁴ Wichmann (2004b), p. 3.

¹⁴⁵ Wichmann (2004a), p. 2.

¹⁴⁶ http://www.bbc.co.uk/pressoffice/pressreleases/stories/2003/06_june/13/dsat_statement.shtml

¹⁴⁷ Sectie 310 Communications Act.

¹⁴⁸ Weinstein (2003).

geval is toegestaan om publieke omroepen niet op de startpagina te plaatsen, maar één klik daarvandaan.¹⁴⁹

Indien een EPG-aanbieder een relatie aangaat met een omroep, moet ze ervoor zorgen dat haar dienst op een eerlijke, redelijke en niet-discriminerend wijze wordt geleverd en dat programma's en zenders middels een objectief te rechtvaardigen methode in de lijst worden geplaatst, bijvoorbeeld middels het 'first come, first served' principe, op basis van alfabetische lijsten of door de kijkdichtheid als uitgangspunt te nemen. 'Undue prominence' of exclusiviteit ten aanzien van een zender waarmee de EPGdienst een relatie heeft, zijn in principe verboden.

Eén van de debatten tijdens de consultatieronde van het ontwerp van de gedragscode betrof de uitleg de 'due prominence' bepaling. De discussie was voornamelijk gericht op vraagstukken rond vrije en eerlijke concurrentie en slechts in beperkte mate gerelateerd aan diversiteitsbeleid. Alhoewel een aantal respondenten hoopten op meer gedetailleerde criteria omtrent de bepaling, verklaarde Ofcom dat er een aantal verschillende benaderingen kunnen worden gehanteerd, die allen te rechtvaardigen zijn, en dat een breed en algemeen geformuleerde regulering ten goede komt aan de belangen van de consument.¹⁵⁰

Dit uitgangspunt wordt keer op keer herhaald door Ofcom, bijvoorbeeld in 2008 toen zij haar tweede Public Service Broadcasting Review hield. In het verslag leek Ofcom de rol van de 'due prominence' bepaling ook te bagatelliseren door te stellen dat '[o]n one hand, an active trade in EPG positions in the multi-channel sector suggests that broadcasters believe their channels can increase viewing in higher EPG positions. However, there is equal evidence that viewers will seek out particular channels and content irrespective of EPG position as the figure below illustrates – many channels attract significant share despite being absent from the first page of a particular genre category.'¹⁵¹ Echter, in een externe studie uit 2010, uitgevoerd in opdracht van Ofcom, betreffende de invloed van de EPG lijstvolgorde op de kijkerdichtheid, werd geconcludeerd dat in 28 van de 33 onderzochte gevallen waarin de lijstvolgorde was veranderd dit inderdaad een effect had op de kijkerdichtheid, vier voorbeelden waren niet eenduidig en slechts één voorbeeld deed vermoeden dat er geen relatie tussen de twee factoren bestond.¹⁵² Ofcom heeft hier nog niet op gereageerd.

¹⁴⁹ Secties 3 en 4 Code of Conduct. OFCOM, 'Code of practice on electronic programme guides', <<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/other-codes/epgcode.pdf>>.

¹⁵⁰ Paragraaf 14 Code of Conduct.

¹⁵¹ OFCOM, 'Ofcom's Second Public Service Broadcasting Review Phase 2: preparing for the digital future', p. 98.

<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/psb2_phase2/summary/psb2_phase2.pdf>

¹⁵² El-Husseini (2010), p. 4.

<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/review_c3_c5_licences/statement/attentionalreport.pdf>.

9.3 Duitsland

Reeds in 1996 stelde het Duitse Omroepverdrag¹⁵³ dat selectiesystemen slechts mochten worden aangeboden op basis van eerlijke, redelijke en niet-discriminerende voorwaarden. Dit hield onder andere op dat de startpagina van EPGs gelijke aandacht moest besteden aan publieke en commerciële kanalen.¹⁵⁴ Dit concept van gelijk gewicht tussen publieke en commerciële kanalen is de kern van de Duitse regulering gebleven.

Ook de huidige mediawet stelt regels ten aanzien van zogenoemde platform providers, waaronder onder andere EPGs vallen. Wat betreft de technische toegangsvrijheid bepaalt de wet dat om een diversiteit aan meningen en keuze te garanderen, elektronische programmagidsen niet mogen discrimineren zonder objectieve en redelijke rechtvaardiging.¹⁵⁵ De bescherming van de verscheidenheid van meningen is één van de belangrijkste doelen van de wet. Vooral met betrekking tot commerciële omroepen legt de wet een flink aantal verplichten op in het kader van het diversiteitsbeleid.¹⁵⁶ Zo zijn zij verplicht de publieke omroepen door te geven en rekening te houden met de bepalingen ten aanzien van de verscheidenheid van meningen en aanbod.

Op grond van de regelgeving is een richtsnoer uitgevaardigd die de wet kan een richtsnoer worden opgesteld om invulling te geven aan de wettelijke bepalingen, onder andere die betreffende de elektronische programmagidsen. Er is inderdaad een richtsnoer vervaardigd dat invulling geeft aan twee principes, namelijk dat van gelijke kansen en dat van non-discriminatie.¹⁵⁷ Platform providers moeten ervoor zorgen dat toegang wordt geboden op een manier die noch direct noch indirect een onredelijke beperking op de distributie of marketing legt en dat er niet wordt gediscrimineerd tussen gelijksoortige providers zonder redelijke rechtvaardiging. Diversiteit in aanbod en opinie zijn kernwaarden in het statuut.¹⁵⁸

Onder het richtsnoer wordt vermoed een gelijkheid van kansen te bestaan wanneer een EPG aanbieder iedereen een realistische en gelijkwaardige kans geeft om toegang te krijgen de toegangsdienst. Voorwaarden worden geacht discriminerend te zijn in het geval aan het ene bedrijf dezelfde dienst wordt aangeboden onder verschillende voorwaarden dan aan het andere bedrijf, tenzij er gegronde, objectieve redenen voor dit onderscheid zijn. Met betrekking tot EPGs worden de vereisten van gelijke kansen en non-discriminatie in ieder geval geacht te zijn vervuld als er meerder lijsten met verschillende sorteringcriteria naast elkaar worden aangeboden, als de gebruiker de mogelijkheid heeft om de volgorde van zenders in de lijst aan te passen of zijn eigen lijst met favorieten kan samenstellen. Deze nadruk op de autonomie van de gebruiker en de mogelijkheid om de

¹⁵³ Rundfunkstaatsvertrag ("RStV").

¹⁵⁴ <<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/RuStaV.htm#ToC65>>.

¹⁵⁵ § 52c RStV.

¹⁵⁶ § 25-34 RStV; § 52b sub 1 RStV, en § 52b sub 3 RStV.

¹⁵⁷ Satzung über die Zugangsfreiheit zu digitalen Diensten und zur Plattformregulierung gemäß § 53 Rundfunkstaatsvertrag. (Satzung).

¹⁵⁸ Zie ook: Begründung zum Zwölften Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge en § 4 Satzung.

zenderplaatsing in de lijst te beïnvloeden is, naast de nadruk op diversiteit en pluriformiteit, een tweede kenmerk van de Duitse regelgeving.¹⁵⁹

Tot slot stelt het statuut, zoals reeds in 1996 het geval was, dat op gelijke wijze moet worden verwezen naar publieke en commerciële zenders.¹⁶⁰ Dit is het derde principe van de Duitse regelgeving omtrent EPGs. In deze zin verschilt het van het Britse model, waar publieke zenders 'due prominence' moet worden toegekend. Daarmee wordt verwezen naar het bijzondere belang van de publieke omroep, wat er toe zou kunnen leiden dat de andere omroepen minder prominent zichtbaar zijn. 'The solution which has been adopted in Germany could prove to be a less intrusive, but nevertheless equally effective alternative. By providing that navigators must facilitate that the start-up page makes reference to public service and private channels which is equal in weight [] gives the public service broadcasters on the one hand and the remaining broadcasters on the other the same chances to be perceived without favouring the public service channels to the detriment of the other content providers.'¹⁶¹ Het is dus aan de gebruiker om te kiezen wat hij wil zien.

9.4 Conclusie

EPG regulering bevindt zich in vele opzichten op een scheidslijn. Ten eerste de scheidslijn tussen de positie van aanbieders van inhoud en aanbieders van toegangsdiensten. Op Europees niveau is er voor gekozen om EPGs te reguleren in de toegangsrichtlijn en EPG providers als aanbieders van toegangsdiensten te kwalificeren. In de richtlijn wordt voornamelijk ingezet op mededingingsrechtelijke regels, maar wordt tevens ruimte opengelaten voor diversiteitsbeleid. De regulering van EPGs is volledig is overgelaten aan de lidstaten. Dit is belangrijk aangezien het Gemeenschapsrecht zich traditioneel meer richt op het mededingingsrecht en de lidstaten zich meer richten op de bescherming van pluralisme. Twee landen zijn besproken met betrekking tot de regulering van EPGs: Groot Brittannië en Duitsland.

In Groot Brittannië is de regulering van EPGs gebaseerd op de doctrine van 'due prominence' voor publieke kanalen. Deze regel kan worden gezien als een manier om de status quo te handhaven, aangezien publieke kanalen doorgaans als eerste zenders op de tv werden geplaatst.

In Duitsland is de kern van de regulering van EPGs gebaseerd op een pluriformiteits- en diversiteitstreven die in Groot Brittannië minder aanwezig lijkt te zijn. Daarnaast is met name van belang het vereiste dat op de startpagina van EPGs gelijke aandacht wordt besteed aan publieke en commerciële kanalen. Tot slot hecht de Duitse regulering bijzondere waarde aan de autonomie van de gebruiker, door nadruk te leggen op het naast elkaar aanbieden van meerder EPG lijsten met verschillende sorteringcriteria, het de gebruiker mogelijk maken om de volgorde van zenders in de lijst aan te passen en zijn eigen lijst met favorieten samen te stellen.

¹⁵⁹ Zie ook: Stark (2008)..

¹⁶⁰ § 15 Satzung.

¹⁶¹ Wichmann (II) (2004), p.5.

10 Netwerkneutraliteit

In het vorige deel is reeds uitvoerig stilgestaan bij de economische respectievelijk technische aspecten van netwerkneutraliteit. Uit die beschrijving bleek onder andere dat de manier waarop netwerkaanbieders omgaan met capaciteitstoedeling aan de managed en unmanaged lane en de verhouding daartussen steeds belangrijker wordt. Ook werd geconcludeerd dat door grote aanbieders van audiovisuele content toegang tot de managed lane of plaatsing van CDNs in netwerken een manier is om de beschikbaarheid en kwaliteit van hun audiovisuele diensten te garanderen. Spanningen zouden met name kunnen ontstaan rond toegang, over de vraag wie de vereiste investeringen in het netwerk moet betalen en wie de controle heeft over CDNs. Kleine aanbieders hebben over het algemeen niet een dergelijke onderhandelingspositie en zijn afhankelijk van de kwaliteit van de public lane. Daarnaast werd geconcludeerd dat het stimuleren van OTT videodiensten en VOD leidt tot meer concurrentiedruk op huidige packagers en netwerkaanbieders. Dit kan gunstige veranderingen met zich meebrengen voor zowel de consument als programma-aanbieders. In dit gedeelte zal de juridische problematiek ten aanzien van dit vraagstuk uiteen worden gezet.

Netwerkneutraliteit staat hoog op de Europese agenda. Nieuwe wetgeving voor de telecommunicatiesector voorziet in een wettelijk kader voor netwerkneutraliteit en moet geïmplementeerd worden op zowel Europees als nationaal niveau. De crux ligt niet alleen bij het blokkeren of vertragen van de informatiestroom over communicatienetwerken: het probleem gaat voor een belangrijk deel over de controle over de distributie van audiovisuele diensten. Mede aan de hand van de Europese en Amerikaanse context wordt de impact van audiovisuele diensten nader beschreven.

10.1 Europees Kader

10.1.1 Nieuw regelgevingskader

In Europa viel het debat over netwerkneutraliteit samen met de behandeling van het zogenoemde Telecoms Package, waarmee vijf Europese richtlijnen op het gebied van de telecommunicatiesector werden geamendeerd.¹⁶² De nieuwe bepalingen met betrekking tot netwerkneutraliteit zijn terug te vinden in de gewijzigde Kaderrichtlijn respectievelijk Universeledienstrichtlijn.¹⁶³

¹⁶² Richtlijn 2002/19/EG; Richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Machtigingsrichtlijn); Richtlijn 2002/21/EG; Richtlijn 2002/22/EG; Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (e-Privacyrichtlijn).

¹⁶³ Richtlijn Burgerrechten & Richtlijn 2009/140/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 tot wijziging van Richtlijn 2002/21/EG inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, Richtlijn 2002/19/EG inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische communicatienetwerken en

De gewijzigde Europese richtlijnen schrijven voor dat de wetgever de belangen van burgers moet behartigen door de toegang tot en verspreiding van informatie en het gebruik van applicaties en diensten naar keuze te bevorderen.¹⁶⁴ Als uitgangspunt geldt dat de eindgebruiker in staat dient te zijn om te beslissen welke content hij wil verzenden en ontvangen en welke diensten, toepassingen, hardware en software hij daarvoor wenst te gebruiken.¹⁶⁵ De markt moet een dergelijke keuze bieden en de wetgever dient dit te bevorderen, aldus de nieuwe regelgeving.

Om dit te kunnen bereiken, is transparantie van vitaal belang. Bedrijven moeten hun gebruikers bijvoorbeeld informeren over eventuele beperkingen aan het gebruik, inclusief het type content, toepassingen of diensten die noodzakelijk zijn. De Universeledienstrichtlijn bevat een expliciete verwijzing naar de noodzaak om gebruikers te informeren over procedures (voor het beheren van het verkeer) en het effect op de kwaliteit van de dienstverlening.¹⁶⁶ De nieuwe regelgeving neemt als uitgangspunt dat in een competitieve markt eindgebruikers kwalitatief hoogwaardige diensten krijgen geleverd. Tegelijkertijd wordt onderkend dat het in bijzondere gevallen noodzakelijk is dat openbare communicatienetwerken aan minimumkwaliteitsniveaus voldoen om achteruitgang van de dienstverlening, het blokkeren van toegang en de vertraging van het netwerkverkeer te voorkomen.¹⁶⁷ In dit verband wordt onderkend dat aanbieders dataverkeermanagement toepassen. Deze praktijk moet onderworpen worden aan controle door de nationale toezichthouder, een en ander dient in overeenstemming te zijn met de beginselen van het nieuwe Europese kader. Wanneer gepast, staat de richtlijn het vaststellen van minimumkwaliteitsnormen in bepaalde gevallen toe. Nationale toezichthouders dienen daarom over de nodige reguleringsbevoegdheden te beschikken.

Verder kunnen regels voor netwerkneutraliteit worden vastgesteld als onderdeel van de wetgeving met betrekking tot kwaliteit van de dienstverlening: 'Teneinde een achteruitgang van de dienstverlening en een belemmering of vertraging van het verkeer over de netwerken te voorkomen, zorgen de lidstaten ervoor dat de nationale regelgevende instanties minimumvoorschriften inzake de kwaliteit van de diensten kunnen opleggen aan de aanbieder(s) van openbare communicatienetwerken'.¹⁶⁸ Echter, voordat deze standaarden worden bepaald, moeten de nationale regelgevende instanties de Europese Commissie voorzien van een overzicht van de redenen om in te grijpen, de beoogde vereisten en een plan van aanpak. Bovendien moet deze informatie ook worden toegezonden aan het Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC). De Europese Commissie kan commentaar geven of aanbevelingen doen om negatieve effecten op de interne markt te voorkomen. Hoewel dit commentaar niet bindend is, hebben de nationale regelgevende instanties de plicht om zoveel mogelijk rekening te houden met deze opmerkingen en aanbevelingen en ze in overweging te nemen bij de beslissingen over specifieke netwerkneutraliteitseisen.

bijbehorende faciliteiten, en Richtlijn 2002/20/EG betreffende de machtiging voor elektronische communicatienetwerken en –diensten.

¹⁶⁴ Artikel 8.4 sub g Kaderrichtlijn.

¹⁶⁵ Paragraaf 28 Richtlijn Burgerrechten.

¹⁶⁶ Artikel 21.3 sub d Universeledienstrichtlijn.

¹⁶⁷ Paragraaf 34 Richtlijn Burgerrechten. Artikel 22.3 Universeledienstrichtlijn.

¹⁶⁸ Artikel 22.3 Universeledienstrichtlijn.

De Europese richtlijnen schrijven geen toegang tot of het gebruik van bepaalde diensten of toepassing voor, noch verbieden zij dat er beperkingen op van toepassingen worden verklaard. Wel is het verplicht om hier informatie over te verstrekken.¹⁶⁹ Overheden die de toegang willen beperken zijn wel bestaande grondrechten, waaronder de vrijheid van meningsuiting, het recht op privacy en regels voor een eerlijk proces, te respecteren;¹⁷⁰ zo verwijst de Kaderrichtlijn expliciet naar het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).¹⁷¹

10.1.2 Consultatie Europese Commissie

In het kader van de implementatie van de nieuwe wetgeving voor de communicatiesector hebben diverse nationale toezichthouders en overheden zich over de kwestie van netwerkneutraliteit gebogen.¹⁷² Ook de Europese Commissie heeft de markt via een consultatieronde om respons gevraagd,¹⁷³ wat in 318 reacties resulteerde.¹⁷⁴ De belangrijkste uitkomsten hiervan zijn in een kort verslag van de Europese Commissie vastgelegd.¹⁷⁵ Hieruit blijkt aan de ene kant dat het idee dat er momenteel geen problemen met de openheid van het internet en netwerkneutraliteit in de Europese Unie zijn breed wordt gedragen en aan de andere kant dat dataverkeersmanagement een voldongen feit is. In de commentaren van BEREC¹⁷⁶ worden verschillende gevallen van ongelijke behandeling gesignaleerd. In haar antwoord geeft BEREC een lijst van voorbeelden, waaronder het blokkeren van Voice over IP (VoIP) zoals Skype en het beperken van filesharing netwerken (peer-to-peer).

¹⁶⁹ Paragraaf 29 Richtlijn Burgerrechten.

¹⁷⁰ Het is om deze reden dat de Kaderrichtlijn een bepaling bevat omtrent de eerbiediging van de grondrechten.

¹⁷¹ Artikel 1.3 sub a Kaderrichtlijn.

¹⁷² Bijvoorbeeld: Le Autorité de régulation des Communications électroniques et des postes (ARCEP), "Discussion points and initial policy directions on Internet and network neutrality", mei 2010; Office of Communication (Ofcom), "Traffic Management and 'net neutrality, a Discussion Document", 24 juni 2010. Of meer recent, The Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), "Delibera 40/11/CONS, Public consultation on Net Neutrality", 3 februari 2011

¹⁷³ IP/10/860, 'De Digitale Agenda: Commissie start met raadpleging over netneutraliteit', 30 juni 2010.

<<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/860&format=HTML&aged=1&language=NL&guiLanguage=en>>.

¹⁷⁴ De reacties zijn hier terug te lezen:

<http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/public_consult/net_neutrality/comments/index_en.htm>.

¹⁷⁵ Europese Commissie, 'Report on the public consultation on 'The open internet and net neutrality in Europe', 9 november 2010.

<http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/library/public_consult/net_neutrality/report.pdf>. IP/10/1482, 'Digitale Agenda: uit raadpleging blijkt dat vrijwel iedereen het belangrijk vindt dat internet open blijft', 9 november 2010.

¹⁷⁶ BEREC, 'Response to the European Commission's consultation on the open internet and net neutrality in Europe', 30 september 2011, BoR (10) 42.

<http://erg.eu.int/doc/berec/bor_10_42.pdf>.

Uit reacties van de omroepsector blijkt dat ook daar zich vraagstukken voordoen met betrekking tot de distributie van audiovisuele diensten.¹⁷⁷ Met name de European Broadcasting Union (EBU) meldt dat een aantal van haar leden en andere mediaorganisaties vertragingen als gevolg van netwerkcongesties moesten dulden, alsmede dataverkeermanagement van de netwerkbeheerders.¹⁷⁸ Volgens de EBU, zijn deze praktijken met name van belang ten aanzien van live programma's, zoals de uitzending van populaire sportevenementen. Eén en ander heeft geleid tot verwarring bij de consument, mede door gebrek aan transparantie, aangezien de kwaliteit van de dienst minder goed was dan verwacht of de toegang tot video-streams beperkt was vanwege de te hoge vraag. Deze problemen zijn vooral gekoppeld aan televisie, omdat de distributie van videosignalen hoge bandbreedtes vereist. Verder is de EBU bezorgd over praktijksituaties die tot discriminatie leiden aangezien dit het open en neutrale karakter van het internet kan ondermijnen, wat uiteindelijk nadelige gevolgen zal hebben voor consumenten en burgers. De EBU is van mening dat er onvoldoende concurrentie is en dat regulerend optreden derhalve nodig is om netwerkneutraliteit te waarborgen. Als een typisch voorbeeld hiervan wordt IPTV (als een 'managed service') genoemd: hoogwaardige, managed toegang zou voor alle kanalen aanbieders beschikbaar moeten zijn, maar dit strookt niet - althans zo blijkt uit de opmerkingen van de EBU - met de werkwijze van sommige ISP's. Elders in haar antwoord refereert de EBU aan 'Fair, Reasonable and Non-Discriminatory' (FRAND) toegang als basisprincipe voor de levering van 'managed services'. De EBU behoort tot de groep van respondenten die in het kader van vrijheid van meningsuiting en pluraliteit het belang van netwerkneutraliteit benadrukt.

Verscheidene van de kritische opmerkingen van de EBU worden onderschreven door reacties van afzonderlijke omroepen, zoals de Groupe Canal+,¹⁷⁹ VOD-provider Dailymotion¹⁸⁰ en de Nederlandse Publieke Omroep (NPO).¹⁸¹ Echter, de Association of Commercial Television in Europe (ACT) stelt dat het tot op heden niet op de hoogte is van problemen met toegang tot internet.¹⁸² Desalniettemin

¹⁷⁷ Hier ligt de focus op de reacties vanuit de omroepsector, maar ook andere geïnteresseerde partijen, zoals producenten, distributeurs en rechthebbenden van audiovisuele werken hebben gereageerd (FIAD - Fédération internationale des associations de distributeurs de films; MPA - Motion Picture Association; GESAC - European Grouping of Societies of Authors and Composers and FEP - Federation of European Publishers). In deze reacties werden soortgelijke zorgen geuit, daarnaast werden gerelateerde onderwerpen besproken zoals de illegale distributie van audiovisuele werken.

¹⁷⁸ EBU, 'The EBU response to the questionnaire for the public consultation on the open internet and net neutrality in Europe', 30 september 2010.

<http://www.ebu.ch/CMSImages/en/leg_pp_net_neutrality_300910_tcm6-68851.pdf>.

¹⁷⁹ Die de noodzaak van verdere implementatie op nationaal niveau benadrukt. Réponse du Groupe Canal + à la consultation publique sur l'internet ouvert et la neutralité du net en Europe.

¹⁸⁰ Zoals bijvoorbeeld de blokkering van haar dienstverlening. Dailymotion, contribution de Dialymotion à la consultation publique sur l'internet ouvert et la neutralité en Europe, 29 septembre 2010

¹⁸¹ Bijvoorbeeld de congestie bij het streamen van sportevenementen. Reactie van de Nederlandse Publieke Omroep (NPO) op de openbare enquête van de Europese Commissie over open internet en netwerkneutraliteit in Europa: publicatie datum: 30 juni 2010.

¹⁸² Association of Commercial Television in Europe (ACT), The Response of the Association of Commercial Television in Europe to the Net Neutrality Consultation.

behoren, aldus de ACT, de nationale regelgevende instanties zich bezig te houden met netwerkneutraliteit en er voor te zorgen dat het open internet niet in het gedrang komt.

Wat de toekomst betreft, hebben de respondenten op de vragenlijst van de Europese Commissie aangegeven dat mede gekeken moet worden naar nieuwe internet business modellen. 'Managed services', zoals IPTV waarbij grotere commerciële belangen kunnen spelen, zouden netwerkbeheerders er toe kunnen verleiden om bepaalde diensten boven andere te verkiezen. Bovendien hebben bepaalde content providers het risico gesignaleerd dat netwerk providers kosten bij hen in rekening zullen brengen, nu zij ervan worden beschuldigd "free riders"¹⁸³ te zijn. Dergelijk gedrag zou in strijd zijn met het idee van een open internet en zou investeringen van content providers ondermijnen. Netwerk providers hebben betoogd dat er geen reden is voor dit soort zorgen.

BEREC noemde drie mogelijke knelpunten voor de toekomst. Ten eerste de ruimte voor discriminatoir handelen dat kan leiden tot concurrentievervalsing, ten tweede de mogelijke langetermijngevolgen voor de interneteconomie en hun invloed op innovatie en de vrijheid van meningsuiting en tot slot het ontstaan van verwarring bij of schadelijkheid voor de consument vanwege gebrek aan transparantie. Echter, de heersende opinie - althans volgens de interpretatie van de Europese Commissie - was dat de wetgeving reeds de mogelijkheid biedt om te gaan met deze toekomstige problemen en dat er geen directe noodzaak bestond voor nieuwe regelgeving.

De noodzaak van dataverkeermanagement, een aandachtspunt dat door de omroepsector expliciet werd genoemd,¹⁸⁴ werd algemeen erkend en gezien als essentieel voor een efficiënte werking van het internet. Dataverkeermanagement werd niet beschouwd als onverenigbaar met netwerkneutraliteit. Echter, sommige respondenten stelden privacykwesties met betrekking tot het dataverkeermanagement ter sprake, zoals het gebruik van Deep Packet Inspection. In verband met het verlenen van voorrang werden verschillende verwijzingen doorgevoerd ten aanzien van Content Delivery Networks (CDN), wat in lijn was met de reacties van de omroepen. Prioritering kan helpen om de dienstverlening aan de eindgebruikers te verbeteren, maar brengt het risico van discriminatie met zich mee. Opmerkelijk is dat content providers ook de behoefte aan meer duidelijkheid over 'managed services' benadrukten. Zij wezen op de noodzaak van een level playing field, waarin alle 'managed services' aan alle content- en applicatieaanbieders worden aangeboden onder dezelfde voorwaarden en zonder discriminatie. Uit de meeste opmerkingen sprak echter overeenstemming dat extra regelgeving nog niet nodig was. De vraag over de mogelijke problemen met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting, mediapluralisme en culturele diversiteit, heeft niet veel reacties opgeleverd, wel waren er een aantal reacties van content providers.

¹⁸³ Dat wil zeggen dat netwerk providers meer moeten investeren in grotere bandbreedte waar de content providers van kunnen profiteren.

¹⁸⁴ Zie de eerdergenoemde reactie van de EBU.

10.1.3 Mededeling Europese Commissie

Hoewel er geen directe actie is genomen naar aanleiding van de consultatie, heeft de Europese Commissie in april 2011 een Mededeling gepubliceerd die kan worden beschouwd als een vooraankondiging van verdere maatregelen die zullen moeten worden genomen.¹⁸⁵ De Mededeling bevat een samenvatting van de stand van zaken en geeft enig inzicht in de verdere stappen die de Europese Commissie voornemens is te nemen. Ten eerste zal in samenwerking met BEREC een onderzoek worden uitgevoerd naar de praktijk rondom blokkerende en beperkende handelingen en commerciële praktijken met gelijk effect, waarbij tevens wordt gekeken naar de transparantie en kwaliteit van de service en naar concurrentie kwesties met betrekking tot netwerkneutraliteit, zoals discriminerende praktijken door een partij met een machtspositie. Het verslag over de bevindingen wordt verwacht tegen het einde van 2011. Op basis van deze bevindingen zal de Europese Commissie besluiten of extra richtlijnen met betrekking tot netwerkneutraliteit noodzakelijk zijn. Mochten er belangrijke en substantiële problemen aan het licht komen, dan zouden strengere maatregelen nodig kunnen zijn, bijvoorbeeld in de vorm van specifieke regelgeving voor dataverkeermanagement, met inbegrip van een verbod op het blokkeren van legale diensten. De formulering laat zien dat de Europese Commissie werd geïnspireerd door de Verenigde Staten, waar dit verbod al geïmplementeerd is. Inmiddels heeft het Europese Parlement in een motie onder meer wens uit gesproken dat de Europese Commissie met nadere richtlijnen komt.¹⁸⁶

10.2 Verenigde Staten

Terwijl in Europa de consultatie over netwerkneutraliteit in volle gang was, waren de Verenigde Staten al een stap verder. De toezichthouder (de FCC) nam een 'Report and Order' aan in december 2010 waarin voor het eerst specifieke regulering voor een open internet en netwerkneutraliteit werd geïntroduceerd.¹⁸⁷ Diverse ervaringen, waaronder die met audiovisuele diensten, hebben ertoe geleid dat het FCC zich bezig ging houden met dit onderwerp. In 2008 werd een uitspraak gedaan in de Comcast-case (een zaak over een Internet Service Provider die het dataverkeer afkneep).¹⁸⁸ Google en telecommunicatie-operator Verizon hoopten op

¹⁸⁵ Europese Commissie, 'Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Het open internet en netneutraliteit in Europa', Brussel, 19 april 2011, COM(2011) 222.

¹⁸⁶ Resolution on the open internet and net neutrality in Europe, P7_TA-PROV(2011)0511 d.d. 17 november 2011.

¹⁸⁷ FCC, 'Report and Order', 21 december 2010, FCC-10201.

<http://transition.fcc.gov/Daily_Releases/Daily_Business/2010/db1223/FCC-10-201A1.pdf>. De regels zijn reeds in werking getreden in juli 2011. Er is geen bijzonder verschil tussen netwerkneutraliteit en het zogenoemde 'open internet'. Zo stelt de FCC: 'Network neutrality is just another way of referring to open Internet principles'. <<http://www.openinternet.gov/open-internet-faq.html>>.

¹⁸⁸ Federal Communications Commission, Before the Federal Communications Commission Washington, D.C. 20554. In the Matters of Formal Complaint of Free Press and Public Knowledge Against Comcast Corporation for Secretly Degrading Peer-to-Peer Applications Broadband Industry Practices Petition of Free Press et al. for Declaratory Ruling that Degrading an Internet

een deal waarin mobiel internet werd uitgesloten van open Internet regulering.¹⁸⁹ Een ander conflict ontstond tussen Comcast en Level 3.¹⁹⁰ Level 3 is verantwoordelijk voor de distributie van Netflix, waarover in het vorige deel reeds uitvoerig is stilgestaan. Comcast claimde vergoedingen van Level 3 aangezien de content van Netflix te veel bandbreedte verbruikte.

Centraal in de FCC regulering, die uiteindelijk op 23 november 2011 geformaliseerd is en in werking is getreden¹⁹¹, zijn drie regels die kort zullen worden besproken. De regels hebben betrekking op transparantie, het verbod op het ontzeggen van toegang en het verbod op ongerechtvaardigde discriminatie. Aanbieders van breedband internet moeten informatie openbaar maken over dataverkeermanagement, prestaties en de algemene voorwaarden van de aangeboden breedbanddiensten. Alhowel het besluit zinnen bevat als 'effective disclosure will likely include',¹⁹² zijn de daarin vervatte details omtrent welke informatie moet worden medegedeeld niet bindend. Het dient te worden opgemerkt dat de FCC transparantie niet ziet als enige oplossing voor het probleem van netwerkneutraliteit. Er zijn dan ook nog twee aanvullende regels vastgesteld.

Het blokkeren van toegang is niet toegestaan. Zo is vermeld dat een internet (breedband) acces provider '[] shall not block lawful content, applications, services, or non-harmful devices, subject to reasonable network management.'¹⁹³ Deze regel is van toepassing op aanbieders van vaste internetverbindingen; voor mobiele aanbieders is de regel beperkt tot de toegang tot legale websites. Het blokkeren van applicaties die concurreren met de aanbieders van VoIP diensten is echter niet toegestaan.¹⁹⁴ De tweede regel brengt met zich mee dat eindgebruikers vrije toegang hebben tot het internet, zowel om informatie te verkrijgen als te verspreiden. Hoewel de regels voor mobiele netwerken minder streng zijn, meent de FCC dat het blokkeren van aanbieders van Voice over IP verboden moet worden. Daarnaast, bestaat er in de opinie van de FCC geen verschil tussen het blokkeren van toegang en het hinderen van het dataverkeer. Het is ook niet toegestaan onder de 'anti-blocking'-regel om het al dan niet ontzeggen van toegang afhankelijk te maken van betaling.

De derde regel bestaat uit twee elementen. Ten eerste is er het verbod voor aanbieders van vaste breedband internettoegangsdiensten om ongerechtvaardigd te discrimineren bij het doorgeven van legaal netwerkverkeer over een breedband internettoegangsdienst die door de consument is gekozen. Ten tweede is besloten dat redelijk dataverkeermanagement geen ongerechtvaardigde discriminatie mag inhouden. Volgens de FCC is dataverkeermanagementbeleid redelijk indien het passend is en ten doel heeft om dataverkeermanagement te realiseren, hierbij rekening houdend met de specifieke opbouw van het netwerk en de technologie

Application Violates the FCC's Internet Policy Statement and Does Not Meet an Exception for "Reasonable Network Management" File No. EB-08-IH-1518 WC Docket No. 07-52, 1 augustus 2008, FCC 08-183. <http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-08-183A1.pdf>.

¹⁸⁹ <<http://www.wired.com/epicenter/2010/08/google-verizon-propose-open-vs-paid-internets/>>.

¹⁹⁰ <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/11/29/AR2010112907024.html>>.

¹⁹¹ <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2011-09-23/pdf/2011-24259.pdf>

¹⁹² Punt 54 Report and Order.

¹⁹³ Punt 63 & § 8.5 Report and Order.

¹⁹⁴ Nogmaals wordt de term 'subject to reasonable network management' gebezigd.

van de breedband internettoegangsdienst. Vervolgens worden diverse voorbeelden van legitieme doelen genoemd, waaronder het vermijden van congestie op het netwerk.

De opmerkingen van de FCC over het stellen van prioriteiten met betrekking tot bepaald verkeer zijn in het bijzonder van belang. Dit is een lastige kwestie aangezien er een toenemende druk op bepaalde service providers (die veel verkeer genereren) wordt uitgeoefend om hun verkeer voorrang te geven tegen betaling. Sommige service providers zijn ook bereid om te betalen voor de kwaliteit van doorgifte. Onder vermelding van de verschillende overwegingen, suggereert de FCC dat het betalen voor prioriteit waarschijnlijk niet in overeenstemming is met de regel van ongerechtvaardigde discriminatie. Uit de tekst blijkt echter dat het verbod op ongerechtvaardigde discriminatie als zodanig niet van toepassing is op mobiele diensten. Het argument hiervoor is dat het gebruik van mobiel internet nog in ontwikkeling is en de interventie van de FCC daardoor beperkt blijft tot minimale ingrijpen.

Tenslotte, in het kader van redelijk dataverkeermanagement, erkent de FCC het zogenaamde 'specialized services' of 'managed services'. Zoals reeds in het vorige deel is beschreven leveren aanbieders van internettoegangsdiensten in toenemende mate ook andere IP gebaseerde diensten, vaak over dezelfde netwerkinfrastructuren maar in een aantal opzichten gescheiden van de 'publieke' internettoegangsdienst. De belangrijkste voorbeelden op dit moment zijn de IPTV en IP telefoniediensten die verschillende ISPs over hun DSL, kabel en glasnetwerken leveren, in veel gevallen binnen één bundel met de internettoegangsdienst. Deze diensten delen capaciteit met breedband internet toegang, zoals bepaalde Voice Over IP- en videodiensten. De ontwikkeling van deze diensten zullen nauw worden gevolgd en de FCC merkt op dat de definitie van breedband internet toegangsdiensten ook diensten omvat die functioneel gelijk zijn of bedoeld zijn om de nieuwe regels te omzeilen.

10.3 Nederland

Het pionierswerk van de FCC heeft een merkbare invloed gehad op Europa. Zoals reeds is aangegeven wordt in de Mededeling van de Commissie van april 2011 expliciet verwezen naar het Amerikaans model. Een aantal kernpunten hiervan zijn ook terug te zien in bijvoorbeeld Nederlandse en Vlaamse wetgevingsinitiatieven die verder gaan dan de strikte implementatie van de hiervoor besproken richtlijnen. In juni 2011, stemde het Nederlands parlement voor een amendement van het nieuw voorgestelde artikel in de Telecommunicatiewet over het verbod van het blokkeren van diensten: 'Aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken waarover internettoegangsdiensten worden geleverd en aanbieders van internettoegangsdiensten belemmeren of vertragen geen diensten of toepassingen op het internet []'.¹⁹⁵ De Telecommunicatiewet kent slechts vier uitzonderingen (waaronder het naar redelijkheid managen van het netwerk).¹⁹⁶

¹⁹⁵ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2010-2011, 32549, nr. 29.

¹⁹⁶ Toegestane beperkingen zijn volgens de tekst van het amendement: a. om congestie te beperken, waarbij gelijke soorten verkeer gelijk worden behandeld; b. ten behoeve van de integriteit en de veiligheid van het netwerk en de dienst van de betrokken aanbieder; c. om de

Bovendien verbiedt het artikel aanbieders van internettoegangsdiensten de hoogte van de tarieven voor internettoegangsdiensten afhankelijk te maken van de diensten en toepassingen die worden aangeboden of gebruikt via deze diensten.

Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat het idee dat: 'Internetproviders steeds vaker maatregelen zullen nemen om internetverkeer te belemmeren of te vertragen, hetzij uit eigen initiatief, hetzij onder druk van derden, tenzij dit wordt verboden', één van de belang rijkste redenen is voor de nieuwe bepaling.¹⁹⁷ En hoewel congestie van het dataverkeer een legitieme reden kan zijn voor dataverkeermanagement is de beste oplossing om het probleem in eerste instantie te vermijden door te investeren in voldoende capaciteit, zo wordt gesteld in de toelicht bij het amendement.

10.4 Vlaanderen

In Vlaanderen is eveneens een wetsvoorstel ingediend 'ten einde de neutraliteit van de internetnetwerken te waarborgen'.¹⁹⁸ De tekst is grotendeels identiek aan de Nederlandse.

10.5 BEREC

Netwerknutraliteit wordt steeds verder uitgewerkt, bijvoorbeeld in de Amerikaanse en Nederlandse wetgeving. Op basis van de bevindingen van de voorgenomen studie van de Europese Commissie en BEREC zal worden besloten of verdere acties nodig zijn. Het is waarschijnlijk dat de Europese Commissie in 2012 een Mededeling zal aannemen waarin stappen worden voorgesteld die voor het grootste gedeelte overeenkomen met de regelgeving in de Verenigde Staten. Zoals reeds gezegd, de laatste Mededeling van medio 2011, bevatte signalen die daarop wezen.

Dit betekent dat in lijn met de Amerikaanse regelgeving zou kunnen worden vastgesteld dat de transparantie in het kader van netwerknutraliteit, hoewel belangrijk, geen middel op zichzelf is, zoals reeds gesteld door de FCC. Transparantie in het kader van netwerknutraliteit is enerzijds gericht op het informeren van gebruikers over de dienst die zij afnemen, anderzijds moet transparantie de gebruiker in staat stellen om – op basis van verkregen informatie – bewuste keuzes te maken om te blijven bij de gekozen dienst of om over te stappen naar een andere aanbieder. De praktijk zal waarschijnlijk laten zien dat transparantie slechts een beperkt effect heeft op het overstappen naar een andere aanbieder. Aangezien informatie geen communicatie is, zou het goed kunnen dat informatie de consument niet bereikt. Het gevaar is dat informeren tot een 'overkill' aan informatie kan leiden waardoor de informatie uiteindelijk niet doordringt bij de consument. De uitdaging zal zijn om eindgebruikers te voorzien van duidelijke,

doorgifte van ongevraagde communicatie als bedoeld in artikel 11.7, eerste lid, aan een eindgebruiker te beperken mits de eindgebruiker daarvoor voorafgaand uitdrukkelijk toestemming heeft verleend; d. ter uitvoering van een wettelijk voorschrift of rechterlijk bevel.

¹⁹⁷ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2010-2011, 32549, nr. 29.

¹⁹⁸ Kamer, 2e zitting van de 53e zittingsperiode, Doc 53 1467/(2010/2011).

nauwkeurige en relevante informatie ten eerste over de diensten en toepassingen waar ze toegang tot hebben door middel van hun datatransmissiediensten, ten tweede het dataverkeersmanagement zoals in de praktijk gehanteerd bij netwerken van providers en tot slot de technische kwaliteit van de aangeboden diensten, hun mogelijke beperkingen etc.

De volgende uitdaging is om al deze informatie op een wijze te presenteren die de eindgebruiker in staat stelt de informatie goed op te nemen. Of de consument vervolgens daadwerkelijk besluit om van aanbieder te veranderen, hangt af van vele factoren. Het is niet zonder reden dat consumenten die van aanbieder wisselen vanwege lagere tarieven steeds meer aandacht krijgen. Er worden vragen gesteld over de vraag of er wel een echte keuze is of dat aanbiedingen even goed en even slecht zijn? Hoe makkelijk is het om in het geval van onvrede over de breedbandtoegang te veranderen van aanbieder als een bundel van diensten eenmaal is afgenomen? Hoe complex zijn de procedures om van aanbieder te wisselen (administratieve rompslomp, algemene voorwaarden, opzegtermijnen, etc.)? Wat is de betekenis/relevantie voor interconnectie en peering?

Op basis van de uitkomst van het onderzoek door de Europese Commissie en BEREC zullen maatregelen waaronder een 'anti-blocking'-regel en vragen over hoe om te gaan met 'managed services' nader aandacht krijgen.

10.6 Analyse

Het plaatsen van netwerkneutraliteit in de juiste context is noodzakelijk om veel van de gestelde vragen te beantwoorden. Daarbij dient te worden onderkend dat netwerkneutraliteit een onderdeel is van een waardeketen en dat technologische vragen niet op zichzelf staan.

10.6.1 De waardeketen en het businessmodel

Aan het begin van dit stuk is een definitie gegeven van het begrip netwerkneutraliteit. In een veel geciteerd artikel hebben Lessig en McChesney netwerkneutraliteit tevens gedefinieerd als een 'end-to-end' probleem: 'Net neutrality means simply that all like Internet content must be treated alike and move at the same speed over the network. The owners of the Internet's wires cannot discriminate. This is the simple but brilliant 'end-to-end' design of the Internet that has made it such a powerful force for economic and social good.'¹⁹⁹ In een dergelijke 'end-to-end' benadering, is een complexe waardeketen ingebed.

De spelers in deze convergerende waardeketen hebben een gemeenschappelijke en permanent dynamische relatie. De telecommunicatiebedrijven en de toegangsaanbieders enerzijds en de content (platform) providers anderzijds, zijn uiteraard geneigd om de waarde te verkrijgen die al eerder of elders in de waardeketen is gerealiseerd.

¹⁹⁹ Lessig & McChesney (2006).

Elke schakel in de waardeketen is potentieel zwak: elke positie in de keten kan zich ontwikkelen tot een knelpunt. Indien netwerkneutraliteitsverplichtingen Internet Service Providers beperken in hun mogelijkheden om dataverkeer te beïnvloeden (in het bijzonder voorrang verlenen) dan zal het mogelijke discriminatieprobleem van bepaalde diensten waarschijnlijk doorschuiven naar een ander punt in de waardeketen. Ook moet er op worden gewezen dat netwerkneutraliteitsproblemen reeds elders in de keten bestaan. Platform providers en leveranciers van randapparatuur proberen de neutraliteit van het netwerk te beïnvloeden door het verlenen van gunsten aan hun eigen providers door het beheren van applicaties, selectiesystemen (zoek-, aanbeveling- en reputatiesystemen en EPGs) en verticale integratie. Kabelexploitanten die zelf internettoegang aanbieden, ontdekken dat zij het Paard van Troje hebben binnengelaten: diensten die zij voorheen aanboden (traditionele kabeltelevisie) kunnen nu worden vervangen door diensten via het Internet (bijvoorbeeld middels OTT video diensten). Dit verklaart waarom verschillende belanghebbenden de voorkeur geven aan voldoende speelruimte om te kunnen manoeuvreren met betrekking tot netwerkneutraliteit. Echter, oplossingen die geen rekening houden met de dynamiek van de waardeketen bestrijden alleen de symptomen maar niet de ziekte. Een waardeketen benadering is onvermijdelijk. Netwerkneutraliteit is dan ook geen puur 'technisch' vraagstuk; het is slechts één aspect van een probleem dat al veel langer bestaat: wie houdt zich bezig met de controle van de gebruikers en wie houdt zich bezig met de controle van de content? De partij die verantwoordelijk is voor de controle van de gebruikers en/of de content ontvangt ook de grootste inkomensstroom. Vanuit dit perspectief, heeft het internet veel gemeen met de klassieke omroepverenigingen in de zin van hun verdienmodel.

10.6.2 Technologische uitdagingen

Dit betekent niet dat de technische aspecten niet belangrijk zijn. Integendeel, technologie kan zaken mogelijk dan wel onmogelijk maken en hiermee grote invloed uitoefenen. Schaarste in capaciteit, al dan kunstmatig of niet, verhoogt de druk op de beschikbare capaciteit. De aanbieders van capaciteit kunnen technologieën gebruiken om hun businessmodel te optimaliseren (door meer te investeren om de capaciteit te verhogen, waarschijnlijk met het resultaat van hogere prijzen voor de eindgebruikers, of door gebruik te maken van de schaarste en laat informatieleveranciers mee betalen). De vraag naar kwaliteitgaranties vereist hoe dan ook technische maatregelen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de hier eerder beschreven distributie van videosignalen. Dergelijke 'managed services' maken het internet 'platter': diensten maken geen deel meer uit van de 'cloud', maar worden meer rechtstreeks door de Internet Service Provider verstrekt op basis van specifieke, individuele afspraken met content providers. Dergelijke afspraken kunnen ook noodzakelijk zijn om andere aspecten te regelen als de toegang tot selectie- of betaalsystemen. Uiteindelijk komen al deze technische ingrepen voort uit economische of beleidsmatige keuzes van de betrokken partijen.

10.7 Conclusies

Netwerkneutraliteit is een interessant fenomeen met vele facetten. Momenteel zitten we nog in een verkennende fase waarin netwerkneutraliteit tot in detail wordt

onderzocht. Het is opmerkelijk hoe weinig bekend is over wat er precies gebeurt in het complexe proces van het aanbieden en afnemen van audiovisuele mediadiensten, zowel in technische als economische zin. Meer inzicht de dagelijkse gang van zaken zou ertoe moeten leiden dat de werkelijke problemen zichtbaar worden. Alleen dan zullen we bij de kern van de zaak komen. In de tot nu toe geformuleerde concepten voor regulering wordt de nadruk gelegd op redelijkheid: redelijk dataverkeermanagement is toegestaan, 'onredelijk dataverkeermanagement' zou moeten worden verboden. In de komende jaren zal dit uitgangspunt verder moeten worden uitgewerkt. Vooral de rol van het verbruik van capaciteit en de kwaliteit van de dienstverlening van audiovisuele diensten zal toenemen. Moet er capaciteit worden gereserveerd voor dergelijke diensten? En zo ja, hoe? Hoe verhouden dergelijke interventies zich tot een uitgangspunt als het 'open internet'.

Deze vragen hebben ook een culturele dimensie. Een deel van het debat over netwerkneutraliteit is niet nieuw: in het verleden hebben vergelijkbare vraagstukken gespeeld bijvoorbeeld in het kader van de toegang tot distributienetwerken. Het is niet verrassend dat er in de literatuur een vergelijking wordt gemaakt met het beleid en de regelgeving op het gebied van kabeltelevisienetwerken, zoals must-carry verplichtingen.²⁰⁰ Maar ook kan worden gedacht aan het bij voorrang toekennen van frequenties aan publieke omroep. Het kan nuttig zijn om gebruik te maken van eerdere ervaringen, maar dat kan juist ook gevaarlijk zijn: zijn de voorbeelden wel goede voorbeelden en gaan de vergelijkingen wel echt op. Een en ander neemt niet weg dat de onmiskenbare convergentie tussen het (tele)communicatie- en mediadomein, alsmede netwerkneutraliteit in deze bredere context, dient te worden besproken. In dit proces zal de toename aan conflicten waarschijnlijk de belangrijkste drijfveer zijn voor de beleidsvorming en regulering.

²⁰⁰ Bijvoorbeeld: Frieden (2010), p. 275-289.

11 Consumentenbescherming

Eerder is vastgesteld dat de kabel weliswaar de grootste aanbieder blijft, maar dat tegelijkertijd de concurrentie tussen infrastructures toeneemt. In beginsel zullen consumenten hier baat bij hebben aangezien aanbieders met elkaar zullen moeten concurreren om de voordeligste prijs en het kwalitatief beste aanbod. Daarnaast kunnen consumenten wanneer ze ontevreden zijn overstappen op een andere netwerkaanbieder. Er zijn evenwel de nodige overstapdrempels. Steeds meer consumenten een combinatie van televisie, telefonie en internet af bij dezelfde netwerkaanbieder. Dergelijke vormen van koppelverkoop of bundeling maken het voor consumenten minder makkelijk om over te stappen. Ook is het moeilijk om prijs, omvang en samenstelling van programmapakketten en andere diensten met elkaar te vergelijken. Zowel specifieke regulering ten aanzien van bundeling en koppelverkoop als meer algemene informatie- en transparantieplichtingen die in het kader van het consumentenrecht worden opgelegd zullen in dit hoofdstuk aan bod komen. Beschreven wordt hoe de consumentenbescherming c.q. consumenten 'empowerment' is geregeld in een aantal verschillende rechtstelsels. Daarbij zal in de eerste plaats worden stilgestaan bij beschermingsregels die in het bijzonder samenhangen met videodistributie. Naast sectorspecifieke regulering zijn ook algemene regels van consumentenbescherming van toepassing. Het is niet de bedoeling van deze studie om extensief op dergelijke algemene regels in te gaan. Dit neemt niet weg dat deze zij wel van belang is. Relevante ontwikkelingen die zich in het bijzonder richten op of relevant zijn voor de problematiek van videodistributie zullen derhalve worden aangegeven.

In de eerste plaats zal worden stilgestaan bij het Europeesrechtelijke kader en vervolgens bij de concrete invulling hiervan in Nederland en België, meer specifiek, Vlaanderen. Hiermee worden de twee Europese 'tradities' ten aanzien van consumentenbescherming, de zuidelijke, waarvan België een exponent vormt, en de noordelijke, waarvan Nederland een voorbeeld is, gedekt. Daarnaast zal het Europese model worden afgezet tegen het Amerikaanse model van consumentenbescherming. Een bespreking van Vlaanderen en Amerika ligt voor de hand omdat deze landen aan de ene kant qua marktsituatie en kabeldichtheid niet zo verschillen van de Nederlandse situatie dat een vergelijking zinloos is, maar aan de andere kant tevens een van Nederland afwijkend model voor consumentenbescherming vertegenwoordigen.

11.1 Europees Kader

Op Europees niveau wordt de positie van de consument vooral beheerst door de universeledienstrichtlijn, die eind 2009 is geamendeerd middels de richtlijn burgerrechten. Daarnaast is ook het algemene kader en dan met name de richtlijn betreffende oneerlijke handelspraktijken²⁰¹ en de recentelijk door het Europees

²⁰¹ Richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt en tot wijziging van Richtlijn 84/450/EEG van de Raad, Richtlijnen 97/7/EG, 98/27/EG en 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad (Richtlijn oneerlijke handelspraktijken).

Parlement aangenomen richtlijn consumentenrechten,²⁰² die nog officieel moet worden goedgekeurd door de Raad van Ministers, van belang. In de Europese regelgeving is een gestage trend gaande van toenemende consumentenbescherming. In de jaren 90 en ook aan het begin van deze eeuw was het liberale paradigma dominant, waarin informatie en toestemming van de consument, samengevat in de term 'informed consent', centraal stonden. Het idee leefde dat zolang de consument toegang had tot voldoende heldere en begrijpelijke informatie, hij in staat zou zijn een afgewogen en voor hem optimale keuze te maken. Zodoende zou de consument niet alleen zijn keuzevrijheid behouden, ook zouden bedrijven die producten met een slechte prijs-kwaliteitverhouding leverden of die een slechte service boden door concurrentie uit de markt verdwijnen. Transparantieverplichtingen en verboden op misleidende informatie werden over het algemeen voldoende geacht om een optimale marktsituatie te bereiken. Alhoewel dit model nog steeds als uitgangspunt voor het Europese kader heeft te gelden, is er gaandeweg meer nadruk komen te liggen op de wettelijke bescherming van de consument. De richtlijn burgerrechten en de richtlijn consumentenrechten zijn beiden een uitvloeisel van de tendens om consumenten grote bescherming te bieden.

11.1.1 Universeledienstrichtlijn

De Universeledienstrichtlijn heeft betrekking op de universele dienst en gebruikersrechten bij het aanbieden van elektronische communicatienetwerken en -diensten aan eindgebruikers²⁰³ en waarborgt door het garanderen van mededinging en keuzevrijheid een hoge kwaliteit van de diensten voor een betaalbare prijs.²⁰⁴ Hierin zijn een aantal gespecificeerde gebruikersrechten vervat. Ten eerste gelden er transparantieverplichtingen en informatierechten. De bepalingen hieromtrent zijn door de richtlijn burgerrechten verruimd en vergroot. Contracten vormen een belangrijk hulpmiddel bij de naleving van de bepalingen.²⁰⁵ In een contract moet de abonnee ten minste worden geïnformeerd, in een heldere, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm, over de identiteit en het adres van de onderneming, de verstrekte diensten, bijzonderheden van prijzen, tarieven en betalingsmethode, de looptijd van het contract en de voorwaarden voor verlenging en beëindiging, de schadevergoedings- en terugbetalingsregelingen die gelden in het geval dat er niet aan contractueel overeengekomen kwaliteitsniveaus van de dienst wordt voldaan, de wijze waarop geschillenbeslechtsprocedures kunnen worden ingesteld²⁰⁶ en tot slot het type actie dat door de onderneming kan worden ondernomen in reactie op beveiligings- en integriteitsincidenten of bedreigingen en kwetsbaarheden.²⁰⁷

²⁰²

<<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201106/20110624ATT22578/20110624ATT22578EN.pdf>>.

²⁰³ Binnen het kader van de kaderrichtlijn.

²⁰⁴ Artikel 1 universeledienstrichtlijn.

²⁰⁵ Overweging 30 universeledienstrichtlijn.

²⁰⁶ Zie ook artikel 34 universeledienstrichtlijn.

²⁰⁷ Artikel 20 lid 1 universeledienstrichtlijn.

Daarnaast kunnen de nationale regelgevende instanties nadere transparantieverplichtingen opleggen, zoals met betrekking tot prijzen en tarieven, over de kosten van een alternatief gebruikspatroon, tarieven voor elk nummer en elke dienst waarvoor bijzondere tariefvoorwaarden gelden, toegang tot noodhulpdiensten, wijzigingen in de voorwaarden voor beperking van de toegang tot en/of het gebruik van diensten en toepassingen, ingestelde procedures om het verkeer te meten en vorm te geven om te voorkomen dat een netwerkaansluiting vol- of overloopt, informatie ten aanzien van het recht van abonnees om te bepalen of, en zo ja welke, persoonsgegevens in een abonneelijst worden opgenomen en over producten en diensten voor abonnees met een handicap.²⁰⁸

Ook gelden er informatievereisten over de kwaliteit van de door de dienstverlener geleverde dienst. Nieuw is ten opzichte van de regels uit 2002 dat de nationale regelgevende instanties (in Nederland is dit de OPTA) minimumvoorschriften inzake de kwaliteit van de diensten aan de aanbieders van openbare communicatienetwerken kunnen opleggen teneinde een achteruitgang van de dienstverlening en een belemmering of vertraging van het verkeer over de netwerken te voorkomen. Indien de instantie daartoe overgaat moet zij dit wel aan de Europese Commissie melden. Die kan aanbevelingen doen om ervoor zorg te dragen dat de interne markt niet wordt verstoord.²⁰⁹

Naast deze bepalingen heeft de abonnee ook het recht om zijn contract zonder boete op te zeggen indien hij op de hoogte wordt gesteld van wijzigingen in de voorwaarden die worden voorgesteld door de onderneming. In dit verband dienen abonnees tijdig en ten minste één maand vooraf naar behoren op de hoogte te worden gesteld van dergelijke wijzigingen en dienen zij tegelijkertijd op de hoogte te worden gesteld van hun recht om zonder boete hun contract op te zeggen indien zij de nieuwe voorwaarden niet aanvaarden.²¹⁰

Tot slot is er sinds 2009 een nieuwe bepaling in werking getreden die een gelijkwaardige toegang en keuzemogelijkheid voor eindgebruikers met een handicap waarborgt. De nationale regelgevende instanties kunnen daartoe voorschriften opleggen aan aanbieders om ervoor te zorgen dat eindgebruikers met een handicap toegang tot elektronische communicatiediensten krijgen die gelijkwaardig is aan die van de meerderheid van de eindgebruikers en kunnen profiteren van de keuze tussen ondernemingen en diensten, die ter beschikking staat aan de meerderheid van de eindgebruikers.²¹¹

11.1.2 Richtlijn oneerlijke handelspraktijken

Het doel van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken²¹² is om zowel de interne markt te stimuleren als een hoog niveau van consumentenbescherming tot stand te

²⁰⁸ Artikel 21 universeledienstrichtlijn.

²⁰⁹ Artikel 22 universeledienstrichtlijn.

²¹⁰ Artikel 20 lid 2 universeledienstrichtlijn.

²¹¹ Artikel 23 bis universeledienstrichtlijn.

²¹² Aan de richtlijn oneerlijke handelspraktijken is gelieerd de richtlijn betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten. Richtlijn 93/13/EEG van de Raad van 5 april 1993

brenge²¹³ en zij is van toepassing op oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten.²¹⁴ Tussen het waarborgen van de interne markt en de bescherming van de consument kan een spanning liggen: een te uitgebreide regulering van de markt kan de concurrentie en marktwerking belemmeren. Daarom is er gekozen voor een vorm van zogenoemde maximumharmonisatie. Terwijl met betrekking tot minimumharmonisatie van richtlijnen, zoals bij de Universeledienstrichtlijn het geval is, er van lidstaten wordt verwacht dat zij minimaal de in de richtlijn vervatte bepalingen implementeren, maar het hen vrij staat extra en verder gaande regelingen in hun wetgeving op te nemen, is het lidstaten ten aanzien van maximumharmonisatie niet toegestaan om deze extra bescherming te bieden.²¹⁵ Lidstaten mogen derhalve met betrekking tot de onder de reikwijdte van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken vallende marktsituaties niet meer bescherming bieden aan de consument dan in de richtlijn is bepaald.

Een handelspraktijk wordt onder de richtlijn beschouwd als oneerlijk wanneer zij in strijd is met de vereisten van professionele toewijding en zij het economische gedrag van de gemiddelde consument met betrekking tot het product wezenlijk verstoort of kan verstoren. Dit soort praktijken zijn verboden.²¹⁶ De richtlijn legt restricties op aan twee soorten oneerlijke handelspraktijken: misleidend en agressief commercieel handelen. Misleidend kan het handelen van een bedrijf zijn enerzijds door het verstrekken van bepaalde informatie,²¹⁷ anderzijds door het achterhouden daarvan.²¹⁸ Deze informatie heeft betrekking op bijvoorbeeld de aard, de kenmerken en de prijs van een product. Om als oneerlijke handelspraktijk te kwalificeren is vereist dat dit handelen de gemiddelde consument er zowel in het ene als in het andere geval toe brengt of kan brengen een besluit over een transactie te nemen dat hij anders niet had genomen.

Ten tweede stelt de richtlijn regels voor agressieve handelspraktijken waarbij door intimidatie, dwang, lichamelijk geweld of ongepaste beïnvloeding de keuze- of handelingsvrijheid van de gemiddelde consument met betrekking tot het product aanzienlijk wordt beperkt of kan worden beperkt. Hierdoor wordt hij ertoe gebracht of kan hij ertoe worden gebracht over een transactie een besluit te nemen dat hij anders niet had genomen.²¹⁹ Er moet derhalve wederom sprake zijn van de potentiële beïnvloeding van de gemiddelde consument in zijn economisch handelen. Ook agressieve handelspraktijken gelden als oneerlijk en zijn derhalve verboden.

betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten. Deze zal hier echter verder buiten beschouwing worden gelaten.

²¹³ Artikel 1 richtlijn oneerlijke handelspraktijken.

²¹⁴ Artikel 3 richtlijn oneerlijke handelspraktijken.

²¹⁵ Op deze basisregel bestaat echter een uitzondering wat betreft de financiële sector.

²¹⁶ Artikel 5 richtlijn oneerlijke handelspraktijken.

²¹⁷ Artikel 6 richtlijn oneerlijke handelspraktijken.

²¹⁸ Artikel 7 richtlijn oneerlijke handelspraktijken.

²¹⁹ Artikel 8 jo. 9 richtlijn oneerlijke handelspraktijken.

11.1.3 Richtlijn consumentenrechten:

De richtlijn consumentenrechten, die twee eerdere richtlijnen vervangt,²²⁰ is op 23 juni 2011 goedgekeurd door het Europees Parlement; zij moet nog worden ondertekend door de Raad van Ministers, maar dat lijkt in dit stadium slechts een formaliteit. Het doel van de richtlijn is gelijk aan dat van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken, namelijk het bieden van een hoog niveau van consumentenbescherming en tegelijkertijd de waarborging van de goede werking van de interne markt.²²¹ Daarom geldt wederom een regime van maximumharmonisatie.²²² De richtlijn is van toepassing op contracten gesloten tussen consumenten en bedrijven, onder ander met uitzondering van contracten die zijn afgesloten met telecommunicatie bedrijven via openbare telefoons voor het gebruik ervan of gesloten voor het gebruik van een enkele verbinding via telefoon, internet of fax door een consument.²²³ De richtlijn bevat twee belangrijke rechten, namelijk het recht op informatie en het recht om een (rechtmatig) gesloten contract te herroepen. De richtlijn maakt daarbij een onderscheid tussen twee soorten contracten: contracten die op afstand of buiten een winkel worden gesloten en zij die dat niet worden.

Voor contracten die niet op afstand of buiten een winkel worden gesloten, gelden de volgende informatievereisten, die ook van toepassing zijn op digitale producten die niet middels een stoffelijk medium worden geleverd.²²⁴ De ondernemer deelt onder meer mee de belangrijkste kenmerken van het product, zijn identiteit, de totale prijs van het product, hoe er kan worden betaald, de duur van het contract, en waar relevant, de functionaliteit van digitale content, inclusief technische beschermingsmaatregelen en elke relevante interoperabiliteit van digitale content met hard- en software waarvan de handelaar op de hoogte was of had moeten zijn.²²⁵

Ten aanzien van contracten die op afstand of buiten een winkel worden gesloten, gelden een aantal additionele informatievereisten. Zo moet er voor zover van toepassing informatie worden verschaft met betrekking tot de kosten voor de communicatiemiddelen die worden gebruikt voor het afsluiten van het contract, betreffende de betaling en aflevering van het product, de condities voor het recht om het contract te herroepen en de kosten om het product terug te sturen in het geval van herroeping.²²⁶ Ten aanzien van deze contracten krijgen consumenten het recht op herroeping van het contract binnen een periode van 14 dagen na het afsluiten daarvan, zonder opgaaf van reden.²²⁷ Door herroeping komen de

²²⁰ Richtlijn 85/577/EEG van de Raad van 20 december 1985 betreffende de bescherming van de consument bij buiten verkoopruimten gesloten overeenkomsten. Richtlijn 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 1997 betreffende de bescherming van de consument bij op afstand gesloten overeenkomsten.

²²¹ Artikel 1 richtlijn consumentenrechten.

²²² Artikel 4 richtlijn consumentenrechten.

²²³ Artikel 3 lid 3 sub m richtlijn consumentenrechten.

²²⁴ Artikel 5 lid 2 richtlijn consumentenrechten.

²²⁵ Artikel 5 lid 1 richtlijn consumentenrechten.

²²⁶ Artikel 6 lid 1 richtlijn consumentenrechten.

²²⁷ Artikel 9 richtlijn consumentenrechten.

contractuele verplichtingen te vervallen.²²⁸ Echter, als uitzondering op dit recht geldt onder andere het geval waarin de dienst reeds volledig is geleverd waarbij de consument ervan op de hoogte is dat hij zijn recht op terugtrekking verliest, het geval waarin het betreft de teruggave van onzegelde audio, video of computer software producten en als het betreft een digitaal product dat niet is geleverd middels een stoffelijk medium, als de consument weet en ermee heeft ingestemd dat nadat de levering is begonnen, hij het recht op terugtrekking verliest.²²⁹

11.2 Nederland

De Nederlandse situatie is qua consumentenbescherming sterk geënt op het Europese kader. De richtlijn oneerlijke handelspraktijken is geïmplementeerd in het Burgerlijk Wetboek 6, titel 3 betreffende de onrechtmatige daad, afdeling 3A betreffende oneerlijke handelspraktijken.²³⁰ De regels betreffende contracten op afstand staan in het Burgerlijk Wetboek 7 afdeling 9A betreffende overeenkomsten op afstand.²³¹ Aangezien deze regelingen niet wezenlijk verschillen van het al beschreven Europese kader zal daar niet specifiek op in worden gegaan.

Ook de Telecommunicatiewet, die onder ander de Universeledienstrichtlijn implementeert, volgt doorgaans de Europese regels nauwgezet. Hier zal derhalve voornamelijk worden stilgestaan bij de punten op welke de Nederlandse situatie een aanvulling geeft op het Europese kader.²³² Nog kort zij opgemerkt dat alhoewel Nederland de Europese regels omtrent consumentenbescherming doorgaans op het minimumniveau implementeert, ook hier een lichte koerswijziging zichtbaar lijkt. Een belangrijke basis daarvoor werd gelegd in de in 2005 uitgebrachte beleidsnota 'Een slimme consument in een snelle markt: De consument als volwaardige marktpartij in de elektronische communicatie-sector, Actieplan tot juli 2006' en de daarop volgende 'Agenda Telecomconsument 2008'.²³³ In dat laatste document werd onder meer geconcludeerd dat de snelle technologische ontwikkelingen en de hoge deelname van jongeren aan de telecommunicatiemarkt, noopte tot extra aandacht voor de positie van de consument in de telecommunicatiesector. Alhoewel de veranderde houding zo nu en dan tot uitdrukking komt, blijft het Nederlandse stelsel ten aanzien van consumentenbescherming vrij uitgediept.

²²⁸ Artikel 12, 13 jo. 14 richtlijn consumentenrechten.

²²⁹ Artikel 16 richtlijn consumentenrechten.

²³⁰ Artikel 6:193a-193j Burgerlijk Wetboek (BW). Zie onder andere: Geerts & Vollebregt (2009); D. W. F. Verkade (2009). Zie ook <http://www.consumentenautoriteit.nl/sites/default/files/redactie/Brochure%20Oneerlijke%20Handelspraktijken.pdf>.

²³¹ Artikel 7:46a - 46j BW.

²³² Zie ook: Besluit van 7 mei 2004, houdende regels met betrekking tot universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen). Regeling van de Minister van Economische Zaken van 10 mei 2004, nr. WJZ 4028595, houdende regels met betrekking tot universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen; RUDE).

²³³ *Kamerstukken II*, 2004/05, 27879, nr. 12 resp. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2008/05/13/agenda-telecomconsument.html>. Voor de voortgangsrapportage: *Kamerstukken II*, 2009/10, 27879, nr. 25.

In Nederland bevat de telecommunicatiewet de implementatie van een aantal Europese richtlijnen op het gebied van de telecommunicatiesector. Daarbij is doorgaans dicht op de tekst van de regelingen gebleven, ook al is het toegestaan om een grotere bescherming en meer rechten aan consumenten toe te kennen. Dit geldt ook voor de voorbesproken bepalingen uit de Universeledienstrichtlijn uit 2002. Naar het zich nu laat aanzien zullen ook de gewijzigde regels uit 2009, waarbij de richtlijn burgerrechten de Universeledienstrichtlijn amendeerde, nauwgezet worden gevolgd. Een wetsvoorstel ter implementatie van de wijziging van de telecommunicatiewet is aangenomen door de Tweede Kamer en is thans aanhangig bij de Eerste Kamer.²³⁴

De informatievereisten en transparantiebeginselen wijken tekstueel weinig af van de Europese regelingen.²³⁵ De informatie kan in het huidige stelsel zowel worden verstrekt middels het contract als de algemene voorwaarden. Het lijkt er op dat dit een versoepeling met zich meebrengt ten aanzien van de Universeledienstenrichtlijn, die specifiek vermeldt dat contracten informatie over de contractvoorwaarden en –bepalingen, de kwaliteit van de dienst, de voorwaarden voor beëindiging van de overeenkomst en de dienst, schadevergoedingsmaatregelen en geschilbeslechting moeten bevatten.²³⁶ Daarnaast vermeldt het thans aanhangige wetsvoorstel ter wijziging van de telecommunicatiewet dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld betreffende de te verstrekken informatie en de opmaak van de mededeling waarmee de abonnee op de hoogte wordt gesteld van een voorgenomen wijziging in het contract.²³⁷

In Nederland is de OPTA de nationale regelgevende instantie op het gebied van de telecommunicatiesector. Zij heeft in 2010 een beoordelingskader uitgegeven ten aanzien van het beëindigingsrecht bij wijzigingen in de overeenkomst.²³⁸ Hierin is onder andere geregeld dat het beëindigingsrecht alleen geldt voor een wijziging die niet aantoonbaar in het voordeel is van de abonnee. Als een wijziging uit meerdere aanpassingen bestaat en minimaal één deel van de wijziging als niet aantoonbaar voordelig kan worden beschouwd voor enige abonnee, dan moet die abonnee volgens de OPTA zijn contract kunnen ontbinden. In het geval van bijvoorbeeld een tariefverlaging van de geboden dienst ligt een beëindigingsrecht minder voor de hand. Ook gelden niet alle wijzigingen als significant genoeg om in aanmerking te komen voor een dergelijk recht. Een wijziging in bijvoorbeeld het vestigingsadres van de onderneming zal dat niet zijn, terwijl wijzigingen in het kwaliteitsniveau van de dienst, de tarieven, de juridische voorwaarden of de duur van de overeenkomst dat doorgaans wel zullen zijn.²³⁹

Sinds een wetswijziging in 2007 zijn de regels omtrent contractsbeëindiging ook van toepassing verklaard op aanbieders van programmadiensten. Hierdoor zijn zij niet meer uitsluitend van toepassing op het transport van signalen, maar in het

²³⁴ *Kamerstukken I*, 2010/11, 32549, A.

²³⁵ Artikel 7.1 jo. 7.2 telecommunicatiewet.

²³⁶ Universeledienstenrichtlijn overweging 30.

²³⁷ Artikel 7.1 lid 5 & 7.2 lid 3 telecommunicatiewet.

²³⁸ OPTA/ACNB/2009/203604, Den Haag, 5 januari 2010.

²³⁹ Beoordelingskader punt 3.2.

geval van programmadiensten ook op contentdiensten.²⁴⁰ De OPTA geeft in haar beoordelingskader aan dat zij het schrappen van zenders uit het zenderpakket in principe als een wijziging zal kwalificeren die niet aantoonbaar in het voordeel van de abonnee is. Een wijziging van het zenderpakket, niet zijnde een uitbreiding, zal doorgaans niet worden beoordeeld als een wijziging in het belang van de abonnee.²⁴¹

In Nederland is er min of meer voor gekozen om de helpdesks van telecombedrijven te regelen via 0900 nummers.²⁴² Een aanbieder van een elektronische communicatiedienst die eindgebruikers toegang verschaft tot een klantenservice met een 0900 nummer, waarbij het tarief door die aanbieder bij de consument in rekening wordt gebracht, mag ten hoogste 15 cent per minuut in rekening.²⁴³ Deze regeling beschermt de consument tegen onnodig hoge tarieven en kosten en geldt als reactie op eerder geconstateerde praktijken in de markt.

De OPTA gaat tot slot in haar beoordelingskader expliciet in op het bundelen van meerdere diensten onder één overeenkomst. Daarbij geldt dat wanneer één van de diensten wordt gewijzigd, zonder dat dit de consument aantoonbaar voordeel brengt, het beëindigingsrecht geldt ten aanzien van de hele overeenkomst. Voor de beantwoording van de vraag of verschillende diensten onder één overeenkomst vallen houdt de OPTA onder andere rekening met de vraag of de diensten tegelijkertijd via één bestelprocedure worden aangeboden, of de diensten onder één aanduiding of naam worden aangeboden, of de diensten tegen één tarief worden aangeboden en of de diensten technisch gezien onlosmakelijk verbonden zijn.²⁴⁴

Het bundelen van diensten staat al geruime tijd op de agenda van de OPTA. Het gaat hierbij deels gaat het om wholesaleproblematiek, die al eerder in het gedeelte omtrent toegangsvraagstukken aan bod is gekomen, maar raakt daarnaast tevens aan de bescherming van eindgebruikersbelangen. Deze twee kanten zijn echter niet altijd van elkaar te scheiden en aangezien in het vorige deel bleek dat bundeling van diensten invloed kan hebben op de positie van de consument komt dit onderwerp hier tevens kort aan bod. Het bundelen van diensten kan inhouden het aanbieden twee diensten, zoals internet, telefonie en televisie in één pakket (dual play) of alle drie tezamen (triple play). Thans is zelfs de tendens naar het aanbieden van de mobile telefonie (met internettoegang) in hetzelfde pakket (quadruple play). Het bundelen van deze producten is voornamelijk geboren uit economische motieven in de zin van efficiëntie door kostenreductie aan de kant van de aanbieder en de klanten en het bevorderen van de kwaliteit en kwantiteit van de

²⁴⁰ Stb. 2007, 16. Zie ook *Kamerstukken II*, 2005/06, 29834, nr. 13.

²⁴¹ Tenzij de wijziging niet voortvloeit uit de vrije keuze van de aanbieder. Beoordelingskader punt 10.

²⁴² Regeling van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 24 november 2010, nr. WJZ/10170388, houdende wijziging van de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen in verband met stellen van nadere regels aan het gebruik van 0900-nummers waarmee klantenservice in het kader van duurovereenkomsten met consumenten wordt geleverd.

²⁴³ Artikel 3.2g RUDE.

²⁴⁴ Beoordelingskader punt 11.

diensten.²⁴⁵ Het bundelen van diensten kan derhalve een voordelig effect voor de klant opleveren, maar brengt ook gevaren met zich mee. Zo kunnen overstapkosten en –drempels en het ontbreken van kopersmacht die tegenwicht kan bieden de concurrentie tussen bedrijven en een optimale marktwerking belemmeren. Dit kan er toe leiden dat de concurrentie op de markt wordt verstoord. Dit kan worden aangepakt aan de hand van algemene mededingingsrechtelijke regels, maar ook kan dit door de OPTA op basis van telecomunicatiesectorspecifieke mededingingsrechtelijke bepalingen geschieden.²⁴⁶ In een onlangs verschenen concept oordeel over de televisiemarkt concludeert de OPTA dat er geen directe aanleiding is om de markt te reguleren. Wel merkt ze op dat dit niet wegneemt '[] dat UPC en Ziggo grote spelers op de televisiemarkt zijn en daarbij een sterke uitgangspositie hebben voor het aanbieden van bundels. Het college zal de ontwikkelingen op de televisiemarkt en het ontstaan van een eventuele bundelmarkt daarom nauwgezet volgen. Indien het college hiertoe aanleiding ziet, zal hij opnieuw onderzoeken of deze markten in aanmerking komen voor ex-anteregulering.²⁴⁷ Tot nu toe ziet de OPTA de bundelmarkt evenwel niet als een afgescheiden markt. Het bundelen van diensten zal wel een punt van aandacht blijven in verband met mogelijke marktregulering; dit behoort echter meer tot het domein van toegangsvraagstukken en zal hier derhalve verder onbesproken blijven.

In 2008 is er middels een wetswijziging een nieuw artikel in de Telecommunicatiewet opgenomen dat handelt over de overeenkomst tussen een aanbieder en een consument met betrekking tot de levering van een elektronische communicatiedienst of programmadienst die is aangegaan voor een onbepaalde duur.²⁴⁸ Daarbij kan door de consument te allen tijde kosteloos de overeenkomst worden opgezegd. Een overeenkomst die is aangegaan voor een bepaalde duur, kan na verloop van die duur stilzwijgend worden verlengd of vernieuwd, mits de consument de overeenkomst hierna te allen tijde kosteloos kan opzeggen. De bij de opzegging door de consument in acht te nemen termijn is in alle gevallen niet langer dan een maand.²⁴⁹ In het thans bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel ter wijziging van de telecommunicatiewet ter implementatie van het nieuwe Europese kader wordt aangevuld dat een overeenkomst kan worden aangegaan voor een bepaalde duur, waarbij de looptijd ten hoogste 24 maanden bedraagt.²⁵⁰

Als aanvulling op deze regels bepaalt de wet dat er bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld voor aanbieders inzake de bescherming van consumenten. De regels kunnen onder meer betrekking hebben op het bekendmaken van informatie over de geldende tarieven, de tarifiering van bij ministeriële regeling aangewezen categorieën van nummers en de omstandigheden waaronder een aanbieder de levering van een openbare elektronische

²⁴⁵ <<http://www.opta.nl/nl/download/publicatie/?id=2391>>.

<www.opta.nl/nl/download/publicatie/?id=1863>.

²⁴⁶ Telecommunicatiewet hoofdstuk 6a. Verplichtingen voor ondernemingen die beschikken over een aanmerkelijke marktmacht.

²⁴⁷ OPTA/AM/2011/201380, punt 21.

²⁴⁸ *Stb.* 2008, 525.

²⁴⁹ Artikel 7.2a telecommunicatiewet.

²⁵⁰ *Kamerstukken I*, 2010/11, 32549, A. Zie ook: Rechtbank Haarlem, 21 januari 2010, LJN: BK9662.

communicatiedienst mag opschorten of beëindigen. Dit is een niet limitatieve opsomming en de informatieplicht kan derhalve meer onderwerpen betreffen.²⁵¹ In het thans bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel ter wijziging van de telecommunicatiewet ter implementatie van het 'Telecompakage' wordt aangevuld dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld voor aanbieders van openbare elektronische communicatiediensten en -netwerken ten aanzien van eindgebruikers met een fysieke beperking. Deze bepaling is derhalve niet van toepassing op aanbieders van programmadiensten. Regels kunnen betrekking hebben op de toegang tot openbare elektronische communicatiediensten die voor deze consumenten gelijkwaardig moet zijn aan die van de meerderheid van de eindgebruikers en op de mogelijkheid van deze consumenten om te profiteren van de keuze tussen ondernemingen en diensten moet gelijkstaan aan die van de meerderheid van de eindgebruikers.²⁵²

11.3 België

België kent van oudsher een relatief hoog niveau van consumentenbescherming, waarbij de consument als zwakke partij wordt gekwalificeerd, hij een hoge bescherming geniet tegen oneerlijke handelspraktijken en recht heeft op informatie over onder andere de geleverde diensten, mogelijke wijzigingen en beëindiging van het contract. Met name de wet betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij is van belang voor de telecommunicatiesector.²⁵³ Daarnaast zal worden stilgestaan bij de wet betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming,²⁵⁴ die een aantal algemene Europese regelingen omtrent consumentenbescherming en oneerlijke handelspraktijken implementeert. Vooraf zij opgemerkt dat het regulatoire kader in België complex is, wat verband houdt met de verschillende (taal)gemeenschappen.²⁵⁵ Er zijn vier nationale regelgevende instanties bevoegd ten aanzien van de regulering van de elektronische communicatienetwerken en aanverwante diensten die worden gebruikt voor de transmissie van omroepsignalen binnen hun respectievelijke territoriale bevoegdheidsgrenzen. Dit zijn het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie (BIPT),²⁵⁶ de Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA of de Hoge Raad voor de audiovisuele media) voor de Franse Gemeenschap in het Frans taalgebied,²⁵⁷ de Vlaamse Regulator voor de Media (VRM) voor de Vlaamse Gemeenschap in het Nederlands taalgebied²⁵⁸ en de Medienrat voor de Duitstalige Gemeenschap in het Duitstalige gebied.²⁵⁹ De

²⁵¹ Artikel 7.8 telecommunicatiewet.

²⁵² *Kamerstukken I*, 2010/11, 32549, A.

²⁵³ Wet van 11 maart 2003 de betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij.

²⁵⁴ Wet van 6 april 2010 betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming (WMPC).

²⁵⁵ Het onderstaand kader is grotendeel afgeleid van de later te bespreken marktanalyse.

²⁵⁶ Wet van 30 maart 1995 betreffende de [elektronische-communicatienetwerken en -diensten] en de uitoefening van omroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

²⁵⁷ Decreet van de Franse Gemeenschap over de audiovisuele mediadiensten, gecoördineerd op 26 maart 2009.

²⁵⁸ Mediadecreet 2009.

²⁵⁹ Decreet van de Duitstalige gemeenschap van 27 juni 2005 over de audiovisuele mediadiensten en de filmvoorstellingen.

bevoegdheden inzake elektronische communicatie zijn verdeeld tussen de federale staat en de verschillende gemeenschappen: de Frans-, de Nederlands- en de Duitstalige gemeenschap. Deze laatste zijn krachtens de grondwet bevoegd met betrekking tot de regulering van radio en televisie als 'culturele aangelegenheden'.²⁶⁰ Ten aanzien van de andere vormen van elektronische communicatie (of telecommunicatie in de enge zin) is de federale staat bevoegd. Naast de CSA, de VRM en de Mediarat hebben de Vlaamse en de Franse Gemeenschappen in Brussel slechts territoriale bevoegdheid ten aanzien van die instellingen die er zijn gevestigd en waarvan de activiteiten kunnen worden beschouwd als uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap.²⁶¹ De federale staat is in Brussel bevoegd met betrekking tot andere gevallen; het BIPT is bevoegd ten aanzien van de 'bicommunautaire' televisie. Aangezien het te ver strekt om de verschillen tussen de diverse gemeenschappen te duiden zal waar van belang de regulering in Vlaanderen als voorbeeld worden genomen.

11.3.1 *Wet betreffende de Elektronische Communicatie*

Het huidige juridische kader stamt grotendeels uit 2005, waarmee de relevante telecomrichtlijnen uit 2002 werden geïmplementeerd. De wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie verging de telecommunicatiebepalingen uit een wet uit 1991.²⁶² Voor wat betreft de sectorspecifieke bescherming van de gebruikers is het Belgische kader breder dan het Nederlandse. De bescherming ziet onder andere op de informatieverstrekking aan de eindgebruikers, de kwaliteit en veiligheid van de netwerken en diensten, de betalingsfaciliteiten, de levering van extra faciliteiten, de persoonlijke levenssfeer van gebruikers en de bescherming van de eindgebruikers inzake het gebruik van sommige bijzondere nummers, zoals 0900 nummers.²⁶³ De wet verwijst ten aanzien van gezamenlijke aanbod, zoals triple play, naar de hierna besproken wet betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument. Daarbij is het geoorloofd telefoon-, internet-, TV-diensten en intermediaire interactieve producten, aangeboden middels een geïntegreerde technologie door verkopers actief in de sector van de telecommunicatie-, informatie- en mediatechnologie, gezamenlijk tegen een totale voordelige prijs of producten aan te bieden als de volgende voorwaarden cumulatief van toepassing zijn. Ten eerste dient elk product en elke dienst, zolang het aanbod geldt, afzonderlijk en tegen zijn gewone prijs te kunnen worden verkregen. Ten tweede dient de consument duidelijk over de afzonderlijke prijs van elk product of dienst te worden geïnformeerd, alsook over het prijsvoordeel. Ten derde dient het gezamenlijk aanbod de consument een prijsvoordeel ten opzichte van de afzonderlijk aangeboden producten of diensten op te leveren. Dit voordeel moet bepaald of bepaalbaar zijn op het moment van de aankoop. Ten vierde dient elke aankondiging betreffende het gezamenlijke aanbod ten minste de eventuele

²⁶⁰ De artikelen 127 en 130 van de Belgische grondwet kennen de bevoegdheid voor de regulering van de culturele aangelegenheden toe aan de Gemeenschappen. Artikel 4, zesde lid, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, vermeldt als culturele aangelegenheden "radio- en televisieomroep, met uitzondering van het uitzenden van mededelingen van de federale Regering".

²⁶¹ Artikel 127 § 2 Grondwet.

²⁶² Wet van 21 maart 1991 houdende diverse bepalingen.

²⁶³ Stevens, Valcke, Lievens & Queck (2006).

geldigheidsduur en de voorwaarden te vermelden. Tot slot mag de maximumtermijn van het aanbod slecht één jaar gelden, gedurende welke de consument gebonden zal zijn.²⁶⁴

Daarbij moet worden opgemerkt dat net als in Nederland er in België onlangs een marktanalyse van de televisieomroep is gemaakt. Het gaat hierbij wederom deels gaat het om wholesaleproblematiek, die al eerder in het gedeelte omtrent toegangsvraagstukken aan bod is gekomen, maar daarnaast heeft bundeling van diensten invloed op de positie van de consument en derhalve komt dit onderwerp hier tevens kort aan bod. Anders dan in Nederland oordeelde men in België dat er wel behoefte was aan marktregulering. Zo werd er ten aanzien van Vlaanderen onder andere overwogen dat aangezien de mogelijkheid bestaat om analoge klanten tot digitale klanten te transformeren en klanten voor lange tijd vast kunnen worden gehouden door middel van multiplayaanbiedingen, het dynamisme karakter van de markt wordt verzwakt.²⁶⁵ Daarom legt het VRM een aantal verplichtingen op aan marktpartijen; deze zullen nader worden besproken in het hoofdstuk omtrent toegang. Geconcludeerd kan in ieder geval worden dat bundeling van diensten ook hier bijzondere aandacht krijgt in relatie tot de positie van de consument.

Een nieuwe wet van 31 mei 2011 implementeert het nieuwe, Europese telecomkader.²⁶⁶ Op het oorspronkelijke wetsvoorstel kwam een terughoudende reactie van de Belgische Raad van State die er op wees dat de wet op een aantal punten verder ging dan het Europese kader en op een aantal andere punten daar niet op was terug te voeren.²⁶⁷ Deze zijn komen te vervallen. Wel is doorgevoerd dat telecombedrijven hun abonnees minimaal eens in de drie maanden een basisfactuur dienen te sturen. Hierdoor worden abonnees op de hoogte gehouden van de door hen gemaakte kosten en worden zij derhalve niet plots geconfronteerd met een hoge rekening. Ook moet de factuur verwijzen naar de tariefsvergelijkingssite van het BIPT,²⁶⁸ zodat klanten kunnen bepalen welk mogelijkheden het beste bij hun gebruikerspatroon past.²⁶⁹ Daarnaast vervalt de eerder bestaande verplichting voor telecomoperators om een telefonische helpdesk te hebben, maar wordt er wel vereist dat als zij een dergelijke service bieden, er grenzen aan de wachttijd kunnen worden gesteld door de Koning.

Daarnaast moet de betrokken operator een schriftelijk verzoek om informatie over het contract en een schriftelijke klacht over de uitvoering daarvan gedetailleerd en tijdig beantwoorden.²⁷⁰ Ook wordt de wanbetalende klant beter beschermd door de rentevoet van de zogenoemde verwijlinteressen te maximeren en een maximum te stellen voor de reactiveringskosten van de dienst na onderbreking.²⁷¹ Tot slot krijgt

²⁶⁴ De toepassing van een retroactieve sanctie in geval van opzegging door de consument is uitgesloten. Het voordeel blijft behouden voor de consument tot op het moment van de opzegging. Zie artikel 112 Wet van 21 maart 1991 houdende diverse bepalingen.

²⁶⁵ VRM, 'Ontwerpbeslissing', punt 453.

²⁶⁶ Wet van 31 mei 2011 houdende diverse bepalingen inzake telecommunicatie.

²⁶⁷ Artikel 20 wetsontwerp houdende diverse bepalingen inzake telecommunicatie van 24 februari 2011. Wetsontwerp, p. 28. Zie ook: Artikel 19 wetsvoorstel.

²⁶⁸ <<http://www.bestetarief.be>>.

²⁶⁹ Artikel 14 wet houdende diverse bepalingen inzake telecommunicatie.

²⁷⁰ Artikel 15 wet houdende diverse bepalingen inzake telecommunicatie.

²⁷¹ Artikel 16 wet houdende diverse bepalingen inzake telecommunicatie.

de zogenoemde Ethische Commissie voor de telecommunicatie ruimere bevoegdheden om haar Code of Conduct, met regelingen omtrent onder andere reclame, prijs en minderjarigen, te handhaven.²⁷²

11.3.2 *Wet betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming*

België kent van oudsher een zeer stringent kader omtrent oneerlijke handelspraktijken.²⁷³ Naar aanleiding van de op Europees niveau aangenomen richtlijn oneerlijke handelspraktijken diende deze wet te worden gewijzigd. Aangezien er sprake is van maximumharmonisatie betekende dit dat veel van de Belgische bepalingen moesten worden aangepast. Deze wet uit 2007²⁷⁴ bevat ook na wijziging zeer gedetailleerde en op een flink aantal punten stringenter bepalingen dan in Nederland. Zo blijven er vrij extensieve bepalingen van kracht met betrekking tot uitverkoop, opruimingen, prijsverminderingen en prijsvergelijkingen, het gebruik van waardebonnen en openbare verkopen, naast een vrij uitvoerige consumentenbescherming en informatieplichten van verkopers.²⁷⁵ Aangezien deze implementatie soms verder ging dan het Europese kader voorschreef²⁷⁶ startte de Europese Commissie een inbreukprocedure wegens incorrecte omzetting.²⁷⁷

In 2010 is de wet in zijn geheel vervangen door de Wet betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming.²⁷⁸ De wijziging was mede aangezwengeld door het VTB-VAB arrest van het Hof van Justitie, dat een deel van de regelingen uit de wet uit 2007 zag als een incorrecte omzetting van de Europese richtlijn betreffende oneerlijke handelspraktijken.²⁷⁹ De nieuwe wet voldoet op een aantal punten beter aan de in de richtlijn gestelde vereisten. Toch zijn er nog een aantal punten waarin zij verder lijkt te gaan.²⁸⁰ Zo legt zij begrenzings op ten aanzien van uitverkoop,²⁸¹ opruimingen²⁸² en het verkoop van producten met verlies.²⁸³

²⁷² <http://www.telecom-code-telecom.be/NL/Code_of_Conduct_NL_041215_V1.pdf>. Artikel 17 Wet houdende diverse bepalingen inzake telecommunicatie.

²⁷³ Wet van 14 juli 1971 betreffende de handelspraktijken. Wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument. Zie voor een uitgebreid commentaar: Struyck & Wytinck (2002).

²⁷⁴ Wet van 5 juni 2007 tot wijziging van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument.

²⁷⁵ Zie voor een uitgebreid commentaar: Steennot (2007).

²⁷⁶ Keirsbilck & Stuyck (2010), p. 706.

²⁷⁷ Keirsbilck & Stuyck (2010), p. 707

²⁷⁸ Wet betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming van 6 april 2010. Hieraan gelieerd is de wet met betrekking tot de regeling van bepaalde procedures in het kader van de wet betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming. Wet van 6 april 2010 met betrekking tot de regeling van bepaalde procedures in het kader van de wet van 6 april 2010 betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming.

²⁷⁹ Hof van Justitie, VTB-VAB tegen Total Belgium en Galatea BVBA tegen Sanoma Magazines Belgium NV, 23 april 2009, zaak C-261/07 en C- 299/07.

²⁸⁰ Straetmans & Stuyck (2010), p. 418-419.

²⁸¹ Artikel 21-25 wet betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming.

²⁸² Artikel 27 wet betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming.

²⁸³ Artikel 101 wet betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming.

11.4 Verenigde Staten

De Amerikaanse wetgeving kenmerkt zich door een sterke nadruk op de positie van de consument als rationele actor. De wet- en regelgeving benadrukt dan ook voornamelijk de informatieverplichtingen van bedrijven aan consumenten. De rationeel geachte consument wordt vervolgens geacht via de verkregen informatie zelf een voor hem optimale keuze te kunnen maken en ook wordt zodoende de marktwerking gemaximaliseerd. Kortom, in de Verenigde Staten ligt de nadruk nog sterker dan in Europa het geval is op het 'informed consent' model.

Daarbij zullen twee regelingen worden besproken en geanalyseerd. Ten eerste zal de Telecommunicatieregulering van de Verenigde Staten aan bod.²⁸⁴ Hierin staan een aantal minimumvereisten voor kabelexploitanten met betrekking tot service naar klanten vermeld en zijn tevens enkele informatievereisten vervat. De Federal Communications Commission (FCC) is ten aanzien van deze bepalingen bevoegd.. Ten tweede zal worden stilgestaan bij de algemene regels betreffende consumentenbescherming en oneerlijke handelspraktijken die te vinden zijn in de titel 'Commerce and Trade' van de US Code,²⁸⁵ de Amerikaanse equivalent van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken. De Federal Trade Commission (FTC)²⁸⁶ is ten aanzien van deze bepalingen de verantwoordelijke instantie

11.4.1 Telecommunicatieregulering

In de US code staan ten aanzien van de telecommunicatiesector onder andere een aantal minimum vereisten voor kabelexploitanten met betrekking tot serviceverlening naar klanten en informatierechten en -plichten vermeld.²⁸⁷ Zo moeten kabelexploitanten een telefonische dienst beschikbaar hebben die gedurende werktijden door gespecialiseerd personeel wordt bemand. Ook stelt de wet een aantal minimumvoorwaarden met betrekking tot wachttijden en doorverbinding van gesprekken. Kabelexploitanten moeten daarnaast minimaal jaarlijks in geschreven vorm informatie verstrekken over de producten en de diensten, de prijzen, het installatie- en onderhoudsbeleid, de gebruikersinformatie voor de geleverde diensten, de positie van kanalen en de procedures omtrent rekeningen en klachtafhandeling. Klanten moeten ook worden geïnformeerd over een wijziging in de tarieven, de diensten of de positie van kanalen. Tot slot dienen providers van onder andere pay tv kanalen hun abonnees ervan op de hoogte te stellen indien zij van analoog naar digitaal overstappen.

11.4.2 Handelspraktijken

Algemene regels betreffende consumentenbescherming en oneerlijke handelspraktijken zijn te vinden onder de titel 'Commerce and Trade' van de US

²⁸⁴ US Code - Title 47.

²⁸⁵ US Code - Title 15: Commerce and trade.

²⁸⁶ <<http://www.ftc.gov/>>.

²⁸⁷ Zie met name Title 47: Telecommunication, PART 76—MULTICHANNEL VIDEO AND CABLE TELEVISION SERVICE, Subpart H—General Operating Requirements, § 76.309 Customer service obligations.

Code, waarover de FTC waakt. Hierin zijn een aantal verschillende hoofdstukken opgenomen met daarin vervat diverse regels ten aanzien van onder andere kredietverstrekking aan consumenten, productveiligheid, garanties, telecommarketing en consumentenfraude, privacy en oneerlijke handelspraktijken.²⁸⁸ De wet verklaart oneerlijke concurrentie en oneerlijke en misleidende praktijken die de handel beïnvloeden onrechtmatig. Als de FTC vermoedt dat een persoon of bedrijf oneerlijke of misleidende methodes hanteert bij het bedrijven van handel en concurrentie of dat de handel daardoor wordt beïnvloed en als de FTC er bovendien van is overtuigd dat het in het algemeen belang zou zijn om op te treden, dan kan zij in de mark interveniëren. Daarbij is het van belang dat de FTC slechts handelingen of praktijken afkeurt als deze substantiële schade aan consumenten toebrengen en deze schade niet als redelijkerwijs door de consument vermijdbaar kan worden geacht te zijn en bovendien geldt dat de schade die naar aanleiding van de praktijk of handeling wordt geleden groter is dan de eventuele voordelen voor de consument of voor de concurrentie die daaruit voortvloeit.

Indien aan deze criteria is voldaan, kan de FTC een klacht versturen naar die persoon of dat bedrijf ten aanzien waarvan de overtreding wordt vermoed, waarin staat vermeld wat de aanklacht is en wanneer de persoon of het bedrijf wordt verwacht op een hoorzitting. Als de FTC er na de hoorzitting toch van overtuigd blijft dat er bepaalde misstanden bestaan, dan maakt zij een rapport op waarin zij haar bevindingen met betrekking tot de feiten en de juridische beoordeling daarvan presenteert. De persoon of het bedrijf heeft het recht om binnen 60 dagen bezwaar aan te tekenen tegen deze beschikking bij een court of appeals. Het hof heeft vervolgens de bevoegdheid om de beschikking goed te keuren of af te wijzen, maar kan ook een aantal aanpassing aanbrengen. De beslissing van het hof is definitief.²⁸⁹ Als de beslissing definitief is geworden, ofwel doordat er niet binnen een bepaalde periode beroep is aangetekend door de persoon of het bedrijf ofwel doordat het court of appeals de beslissing in stand heeft gelaten, al dan niet met aanpassingen, dan staan er sancties op het overtreden van de bepalingen uit de beschikking.²⁹⁰

11.5 Conclusie

Op Europees niveau is een duidelijk trend waarneembaar naar meer transparantie- en informatieverplichtingen, het toekennen van specifieke rechten respectievelijk het opleggen verplichtingen en meer nadruk op effectieve handhaving. Men zou kunnen stellen dat Europa globaal twee 'tradities' ten aanzien van consumentenbescherming kent: de meer zuidelijke, waarvan België een exponent vormt, en de noordelijke, waarvan Nederland een voorbeeld is. België kent van oudsher een hoog niveau van consumentenbescherming, waarbij de consument een hoge bescherming tegen oneerlijke handelspraktijken geniet en recht heeft op informatie over onder andere de geleverde diensten, mogelijke wijzigingen en beëindiging van het contract. Eén en ander resulteert in de praktijk onder meer

²⁸⁸ US Code - Title 15: Hoofdstukken 41, 47, 50, 87 en 94.

²⁸⁹ Met uitzondering van de zogenoemde certiorari procedure. Section 1254 Title 28.

²⁹⁰ Tot slot wordt vermeld dat de FTC regels kan uitvaardigen omtrent de interpretatie van oneerlijke of misleidende handelingen of praktijken die de handel beïnvloeden. US Code - Title 15: § 57a.

uitgebreide regulering ten aanzien van uitverkoop, opruiming, het verkoop van producten met verlies en het met betrekking tot videodistributie relevante vraagstuk van koppelverkoop. In Nederland wordt meer nadruk gelegd op het uitgangspunt van minimumharmonisatie. Dit brengt een andere benadering van consumentenbescherming met zich mee. Nederland kent de consument voornamelijk informatierechten toe en biedt hem wat betreft oneerlijke handelspraktijken slechts het middels het Europese kader vereiste niveau van bescherming.

Het is interessant om te constateren dat de recentere aanpassingen in het Europese regime veel overeenkomsten kennen met hetgeen in de Verenigde Staten is geregeld. Beide modellen kennen bijvoorbeeld veel belang toe aan de positie van de consument als rationele actor. De wet- en regelgeving legt transparantie- en informatieverplichtingen op, die aan gedetailleerdheid toenemen en waarbij aan de effectiviteit van bepalingen meer gewicht wordt toegekend. Dat niet uitsluitend kan worden volstaan met dergelijke transparantie- en informatieverplichtingen is echter tevens duidelijk. In toenemende mate worden specifieke verplichtingen opgelegd of bepaalde praktijken verboden. België en de Verenigde Staten hebben daarbij maatregelen genomen die in Nederland niet voorkomen maar wel nadere aandacht vragen.

Waar consumentenbescherming in de communicatiesector zich vooral heeft gericht op de klassieke telefoondienst, is er in beginsel sprake van een grotendeels technologieneutrale benadering. Voor zover zich ten aanzien van videodistributie vraagstukken voordoen die vallen binnen dit kader, kan de nadere inzet ervan worden overwogen.

Literatuurlijst Deel 1

- Verizon-Google Legislative Framework Proposal. (2010, Augustus 9). Opgehaald van <http://googlepublicpolicy.blogspot.com/2010/08/joint-policy-proposal-for-open-internet.html>
- HBO and the future of Pay Tv. The winning streak. (2011, August 20). *The Economist*.
- AT Kearney Telecompaper. (2011). *Toekomstbeelden Nederlandse Telecommarkten 2014. Televisie, Breedbandinternet, Telefonie*. AT Kearney / Telecompaper.
- BEREC. (2010, September 30). BEREC Response to the European Commission's consultation on the open Internet and net neutrality in Europe. 10(42). BoR.
- Blauw Research. (2010). *Marktonderzoek bundels. Consumentenonderzoek naar afname gebundelde diensten*. Rotterdam: Blauw Research.
- Braverman, B., & Frappier, D. (2003). Digital must-carry and forced access: Government-mandated access to cable distribution networks in the US and the EU. *Communications and Strategies*, 49, 43-66.
- Consumentenbond. (2011a). *Kabel vs adsl*. Opgeroepen op 2011, van Consumentenbond: <http://www.consumentenbond.nl/test/elektronica-communicatie/internet-en-software/internetproviders/extra/kabel-vs-adsl/>
- Consumentenbond. (2011b, juli 5). *Wel teletekst, geen 3D op TV*. Opgeroepen op september 4, 2011, van <http://www.consumentenbond.nl/test/elektronica-communicatie/tv-en-video/televisies/extra/onderzoek-extra-functies/>
- Consumentenbond. (2011c, juli 25). *Veel klachten over Ziggo*. Opgeroepen op september 4, 2011, van <http://www.consumentenbond.nl/actueel/nieuws/nieuwsoverzicht-2011/veel-klachten-ziggo/>
- EPRA. (2008, mei 14-16). Plenary session on must-carry rules. *Valuable Tool or Sacred Cow?* Riga, Letland.
- EU Chorus Project. (2009, december). *Cross Disciplinary challenges and recommendations on multimedia search engines. IST 045480*. Opgeroepen op september 22, 2011, van www.needocs.com: <http://www.needocs.com/document/etudes-de-marche-secteurs-nouvelles-technologies-recommendations-regarding-the-future-of-multimedia-search-engines,1542>
- European Audiovisual Observatory. (2009). *DDM & NPA Conseil, Video on demand and catch-up television in Europe*. European Audiovisual Observatory.
- European Audiovisual Observatory. (2010). *Yearbook 2010*.
- European Commission. (2010, november 30). *Antitrust: Commission probes allegations of antitrust violations by Google, IP/10/1624*. Opgeroepen op september 22, 2011, van Europa Press Releases: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1624>
- FCC. (2010, December 23). Report and Order in the Matter of Preserving the Open Internet; Broadband Industry Practices. *GN Docket No. 09-191, WC Docket No. 07-52*.
- Immovator. (2011, 05 10). *Eerste gebruikerscijfers Connected TV*. Opgeroepen op mei 2011, van Immovator: <http://www.immovator.nl/eerste-gebruikerscijfers-connected-tv>
- Intomart GfK. (2007-2011). *Continu Luisteronderzoek*. Radio Advies Bureau.
- KEA. (2010). *Multi-Territory Licensing of Audiovisual Works in the European Union*. European Commission, DG Information Society and Media.
- Ketenoverleg Digitale Televisie, powered by GfK en iMMovator. (2011). *Kwartaalmonitor Digitale TV, 2e kwartaal 2011*. Hilversum: iMMovator.
- Leichtman Research Group. (2011). *Broadband access and services in the home*. Durham, US: Leichtman Research Group.

- Leurdijk, A. (2010, November). *Televisie op maat en op aanvraag. handig voor de kijkers! Hebben de makers er ook iets aan?* Opgeroepen op September 30, 2011, van De Nieuwe Reporter: Amsterdam: Mediafonds, november 2010.
- Level 3. (2010, november 29). *Statement Concerning Comcast's Actions*. Opgehaald van Level 3 Communications Issues: <http://www.level3.com/About-Us/Newsroom/Press-Release-Archive/2010/2010-11-29-level3-statement-comcast.aspx>
- Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2011, maart 16). Antwoord van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op vragen van het lid Jasper van Dijk (SP) over problemen met kabelexploitanten. *Vergaderjaar 2010-2011, Aankhangselnummer 1828*.
- Ministry of Economic Affairs and the Ministry of Education, Culture and Science of the Netherlands. (2010, september 28). *Questionnaire for the public consultation on the open internet en net neutrality in Europe*.
- OPTA. (2011a). *Marktmonitor - Jaarverslag 2010*. OPTA.
- OPTA. (2011b). *Concept oordeel analyse Televisie, 23 juni 2011*. OPTA.
- OPTA. (2011c). *Marktcijfers tweede kwartaal*. Opgeroepen op oktober 2011, van <https://www.opta.nl/nl/actueel/alle-publicaties/publicatie/?id=3495>
- Scheuer, A., & Schweda, S. (2008). Progress in the Must-offer Debate? Exclusivity in Media and Communication. *IRIS plus*, 10, 1-12.
- Stichting Internet Reclame. (2004-2011). *Internet Jaarboek*.
- Stichting Kijk Onderzoek. (2004-2011). *TV in Nederland*. Amstelveen: SKO/Intomart GfK.
- Amstelveen: SKO/Intomart GfK.
- TNO. (2010). *Transparantie over netneutraliteit*. Delft: TNO.
- TNO. (2011, December). *Marktrapportage Elektronische Communicatie*. Delft: TNO.
- Veldkamp. (2011). *Afnemers van televisiediensten, productafname, keuze voor infrastructures en overstapgeneigdheid*. Amsterdam: Veldkamp.
- Waters, R. (2011a, juni 24). *FTC opens formal probe against Google*. Opgeroepen op september 22, 2011, van Financial Times: <http://www.ft.com/intl/cms/s/2/9e830f1c-9e9b-11e0-9469-00144feabdc0.html#axzz1YgAYW1kt>
- Waters, R. (2011b, september 22). *Google denies 'cooking' search results*. Opgeroepen op september 22, 2011, van Financial Times: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/7e465e68-e49e-11e0-92a3-00144feabdc0.html#axzz1YgAYW1kt>

Literatuurlijst Deel 2

(geselecteerde publicaties)

C. B. Blankart, G. Knieps & P. Zenhäusern. (2007), 'Regulation of New Markets in Telecommunications? Market dynamics and shrinking monopolistic bottlenecks', Discussion Paper. Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik. No. 112 – August 2006 – Revised Version: January 2007.

B. Braverman & D. Frappier. (2003) 'Digital must-carry and forced access: Government-mandated access to cable distribution networks in the US and the EU.', *Communications and Strategies*, 2003, 49, 43-66.

R. Calleja.(2009) 'Convergence: gone digital, going interactive - markets and regulation in the audiovisual sector', *Entertainment Law Review*, 1999-10.

L. Castejón, C. Feijóo & J. Pérez. (2000) ' Conditional Access Services for Digital TV Broadcasting. Market Strategies and General Interest' .
<<http://www.gtlic.ssr.upm.es/luiscastejon/web/Articulos/Castejon-et-al-DigitalTVv3-0.pdf>>.

S. Clerckx & J. Day. (2011), 'EU Court Restricts Member State Freedom to Impose Must Carry Obligations on Network Operators'.
<http://www.martindale.com/antitrust-trade-regulation-law/article_Jones-Day_1258364.htm>.

C. Concolato (2009). 'Generation, Streaming and Presentation of Electronic Program Guide',
<http://soc.kuleuven.be/com/mediac/euroitv2009/docs/adjunct_proceedings/posters/CONCOLATO,%20CYRIL-posters.pdf>.

N. Crampton & J. Swinson. (2009) 'Australia: electronic program guides – copyright', *Computer and Telecommunications Law Review*, 2009-15.

Cullen International SA. (2006), 'Study on the regulation of broadcasting issues under the new regulatory framework', Brussel, Europese Commissie, 2006.

K. Dyson & P. Humphreys (1986), 'Satellite Broadcasting Policies and the Question of Sovereignty in Western Europe', *Journal of Public Policy*, 1986, 6-1.

EPRA (2008), 'Plenary session on must-carry rules. *Valuable Tool or Sacred Cow?*', Riga, Letland.

R. Frieden. (2006) 'Analog and digital must-carry obligations of cable and satellite television operators in the United States', *Media and policy law*, 15(2), 2006.

R. Frieden. (2010), *Winning the Silicon Sweepstakes: Can the United States Compete in Global Telecommunications?*, Yale University Press, New Haven.

H. Galperin & F. Bar. (1999), 'Reforming TV regulation for the digital era: An international/cross-industry perspective'. <<http://www-bcf.usc.edu/~fbar/Publications/TV-tprc99.PDF>>.

H. Galperin & F. Bar. (2001). 'Open Access beyond cable: The case of Interactive TV,' Prepared for delivery at the 29th Telecommunication Policy Research Conference, Alexandria, VA, October 27-29, 2001. <<http://arxiv.org/ftp/cs/papers/0109/0109041.pdf>>.

H. Galperin. (2002), 'Can the US transition to digital TV be fixed? Some lessons from two European Union cases', Telecommunications Policy, 2002-26.

P. G. F. A. Geerts & E. R. Vollebregt (2009). 'Oneerlijke handelspraktijken, misleidende reclame en vergelijkende reclame: een bespreking van de art. 6:193a-6:196 BW', Deventer: Kluwer.

P. Humphreys. (1999). 'Germany's "Dual" Broadcasting System: Recipe for Pluralism in the Age of Multi-Channel Broadcasting?', New German Critique, 1999-78.

P. Humphreys. (2010). 'EU Audiovisual Policy, Cultural Diversity and the Future of Public Service Broadcasting', <http://www.portalcomunicacion.com/catunesco/download/humphreys_text.pdf>.

B. Keirsbilck & J. Stuyck. (2010). 'Een kritische analyse van de wet marktpraktijken en consumentenbescherming', TBH, 2010-8, p. 706.

T. Kleist, 'Begrüßung und Einführung'. (2005). In: EMR, 'Die Zukunft der Fernsehrichtlinie : Dokumentation der Veranstaltung des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR) in Zusammenarbeit mit der Europäischen Rechtsakademie Trier (ERA)', Baden-Baden: Nomos.

G. Knieps.(2005). 'Telecommunications markets in the stranglehold of EU regulation: On the need for a disaggregated regulatory contract', Journal of Network Industries, 2005-6.

S. Leopolt (2002). 'Navigatoren', Baden-Baden:Nomos.

L. Lessig & R. W. McChesney (2006). 'No Tolls on The Internet', The Washington Post, 8 juni 2006 <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/06/07/AR2006060702108.html>>.

D. A. L. Levy. (1997). 'The regulation of digital conditional access systems. A case study in European policy making', Telecommunications Policy, 1997, 21-7.

P. Mailänder. (2000). 'Konzentrationskontrolle zur Sicherung von Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk : eine vergleichende Untersuchung der Rechtslage in Deutschland, Frankreich, Italien, Großbritannien, Spanien, Österreich sowie den Niederlanden und im europäischen Recht', Baden-Baden:Nomos.

- C. T. Marsden (1999). 'Pluralism in the Multi-channel market. Suggestions for regulatory scrutiny', *International Journal of Communications Law and Policy*, 1999-4.
- O. Näränen (2004). 'European digital television: Future Regulatory Dilemmas', *The Public*, 2004, 9-4.
- P. Nihoul & P. Rodford. (2004). 'EU electronic communications law: competition and regulation in the European telecommunications market', Oxford:Oxford University Press.
- N. Nikolinakos. (2006). 'EU competition law and regulation in the converging telecommunications, media and IT sectors', Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, *International competition law series* ; vol. 20, 2006.
- E. Noam (1992), 'Telecommunications in Europe', Oxford:Oxford University Press.
- A. Pérez (2001). 'Access Issues in the Digital TV environment', 14th EPRA Meeting – Malta, 27 september 2001, p. 7.
<www.epra.org/content/english/press/papers/EPRA200110.doc>.
- A. Roßnagel (2005), 'Der künftige Anwendungsbereich der Fernsehrichtlinie'. In: EMR, 'Die Zukunft der Fernsehrichtlinie : Dokumentation der Veranstaltung des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR) in Zusammenarbeit mit der Europäischen Rechtsakademie Trier (ERA)', Baden-Baden:Nomos.
- A. Scheuer & S. Schweda. (2008). 'Progress in the Must-offer Debate? Exclusivity in Media and Communication', *IRIS plus*, 10-2008.
- W. Schulz. (2004), 'Extending the Access Obligation to EPGs and Service Platforms?'. In: *Iris Special*, 'Regulating Access to Digital Television. Technical Bottlenecks, Vertically-integrated Markets and New Forms of Media Concentration', Strasbourg.
- B. Stark. (2008). 'Der EPG als Gatekeeper im Digitalen Fernsehen – Risikopotenzial durch neue Marktakteure?' *TV 3.0 - Journalistische und politische Herausforderungen des Fernsehens im digitalen Zeitalter*. 11. März 2008, Berlin FES Konferenzzentrum. <http://fes-stabsabteilung.de/docs/stark_tv_3_mr.pdf>.
- R. Steennot. (2007), *Handboek Consumentenbescherming en Handelspraktijken*, intersentia:Antwerpen, 2007.
- D. Stevens, P. Valcke, E. Lievens & R. Queck. (2006), 'De nieuwe Wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie: laattijdige leerling in overambitieuze Europese klas?', *Auteurs & Media*, 2006-2.
- G. Straetmans & J. Stuyck. (2010). 'De wet van 6 april 2010 betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming - Een onvoldoende stap in de goede richting', *R.W.* 2010-386, p. 418-419.

J. Struyck & P. Wytinck. (2002). *'De nieuwe wet handelspraktijken. Wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument'*, Deventer:Kluwer.

D. W. F. Verkade. (2009). *Oneerlijke handelspraktijken jegens consumenten*, Deventer:Kluwer.

D. Waterman & S. Han. (2010). 'Broadcasters vs MVPDs: economic effects of digital transition on television program supply', *Info*, 12(4), 2010.

S. Weinstein. (2003). 'The medium is the message: the legal and policy implications of the creation of OFCOM in the age of convergence', *Computer and Telecommunications Law Review*, 2003-9.

A. Wichmann (2004a). 'Electronic programme guides - a comparative study of the regulatory approach adopted in the United Kingdom and Germany: Part 1,' *Computer and Telecommunications Law Review*, 2004-10.

A. Wichmann. (2004b). 'Electronic programme guides - a comparative study of the regulatory approach adopted in the United Kingdom and Germany: Part 2,' *Computer and Telecommunications Law Review*, 2004-10.

BIJLAGE A

A.1 Netflix

Netflix is begonnen als bedrijf dat via postorder video's verhuurt aan consumenten met in 2009 tien miljoen klanten in Noord Amerika (de Verenigde Staten en Canada). Sinds 2007 biedt Netflix ook video-on-demand aan zijn abonnees; voor elke dollar die zij besteden bij Netflix kunnen ze een uur lang streaming video bekijken.²⁹¹ Om gebruik te kunnen maken van de online video-on-demand dienst is een PC, Mac of spelcomputer nodig die is aangesloten op het internet en op de televisie.²⁹² In 2011 is de prijs van het abonnement voor het lenen van fysieke DVD's met 60% gestegen, wat doet vermoeden dat de strategie van Netflix nu volledig is gericht op het behalen van omzet uit de online diensten.²⁹³

Content

Netflix heeft naar eigen zeggen 90.000 titels in de collectie. Dit zijn zowel films als televisieseries.²⁹⁴ Net als voor film zijn er ook voor sommige televisieprogramma's afspraken over wanneer deze op welke platforms mag worden vertoond ('windowing'). Starz, een van de bekende Amerikaanse leveranciers van video en film, had de afspraak dat er 90 dagen tussen de televisiepremière en de beschikbaarheid op Netflix moet zitten.²⁹⁵ Op 1 September maakte Starz bekend dat zij het contract met Netflix niet verlengen.²⁹⁶ HBO en Time Warner hebben geen overeenkomst met Netflix. Powerhouse Studios, Paramount Pictures, Lionsgate Entertainment, en Metro Goldwyn Mayer hebben samen een joint venture gevormd die de overeenkomsten met Netflix afstemt.²⁹⁷

Klanten en gebruik

Netflix is vooral actief in Noord Amerika, maar de verwachting is dat Netflix in de toekomst ook wereldwijd actief zal worden.²⁹⁸ Onlangs heeft het aangekondigd zijn zaken uit te breiden naar Brazilië.²⁹⁹ Aan het einde van het eerste kwartaal van 2011 bestaat het klantenbestand uit 21,6 miljoen betalende abonnees.³⁰⁰ Netflix heeft te maken met een grote groei in het aantal nieuwe abonnees, tegelijkertijd is er een groot percentage dat zijn abonnement opzegt. Per saldo resulteert dit in een redelijk stabiele groei.³⁰¹ De verwachting voor de komende drie jaar is dat Netflix een stabiele groei zal doormaken.

²⁹¹ <http://www.stanford.edu/~aditya86/Netflix.pdf>

²⁹² <http://www.netflix.com/HowItWorks>

²⁹³ <http://seekingalpha.com/article/279140-netflix-adjusts-pricing-renting-those-plastic-discs-just-became-more-expensive>

²⁹⁴ <http://www.netflix.com/BrowseSelection>

²⁹⁵ <http://www.foxbusiness.com/industries/2011/03/24/starz-plans-0-day-window-content-netflix/>

²⁹⁶ <http://www.hollywoodreporter.com/news/starz-wont-renew-netflix-streaming-230357>

²⁹⁷ <http://blogs.investors.com/click/index.php/home/60-tech/1820-netflix-shares-spike-on-new-pay-tv-deal>

²⁹⁸ <http://www.worldtvpc.com/blog/netflix-head-south-global-expansion/>

²⁹⁹ http://www.huffingtonpost.com/2011/09/06/netflix-expands-to-latin-american-countries_n_950193.html

³⁰⁰ <http://seekingalpha.com/article/278627-netflix-inside-the-customer-statistics?source=feed>

³⁰¹ <http://seekingalpha.com/article/252310-the-netflix-churn-challenge>

Netflix is veruit de meest gebruikte service in Noord Amerika voor het streamen en downloaden van video en film. Het effect van Netflix op het internetgebruik is enorm. Netflix is verantwoordelijk voor 21% van de capaciteitsbeslag van het totale internetverkeer tijdens primetime televisie (tussen 8 en 10 uur 's avonds).³⁰² Ter vergelijking, YouTube is op hetzelfde tijdstip verantwoordelijk voor 10% en BitTorrent voor 8%. Tussen januari en februari 2011 was Netflix verantwoordelijk voor 61% van het totale capaciteitsbeslag voor films die worden gedownload of gestreamd.³⁰³

Dit grote beslag wordt met name veroorzaakt door de omvang van de films en programma's die gestreamed worden: hoe langer een video, hoe meer bandbreedte het vraagt. Voor een twee uur durende video is dit simpelweg meer dan voor een clip van YouTube of voor een website.

A.2 Hulu

Hulu begon in 2008 als een gratis webTV service, maar biedt daarnaast inmiddels ook een betaalde variant, genaamd HuluPlus.³⁰⁴ Hulu is een joint venture van NBCUniversal (Comcast/General Electric), Fox Entertainment Group (News Corp) en Disney-ABC Television Group (The Walt Disney Company). Ook financier Providence Equity Partners heeft een aandeel in het bedrijf.³⁰⁵

Content

De content komt onder andere van Hulu's eigenaren Disney, Fox en NBC Universal.³⁰⁶ Deze content wordt vaak ook door andere partijen aangeboden. Naast afspraken met deze bedrijven heeft Hulu ook afspraken met tientallen andere partners, waaronder een groot aantal kleinere partijen.³⁰⁷ Hulu betaalt ongeveer \$8 per abonnee per maand aan de contenteigenaren³⁰⁸, ook deelt het bedrijf advertentie-inkomsten met contenteigenaren.

Gebruikers betalen voor Hulu Plus \$7,99 per maand, de overige inkomsten komen uit advertenties. Verschillend tussen de gratis en de betaalde versie zijn onder andere dat de betaalde versie op verschillende apparaten kan worden afgespeeld, de kwaliteit van de video beter is (720p) en de abonnee toegang krijgt tot een completere bibliotheek (70 shows die alleen beschikbaar zijn op Hulu Plus, exclusieve films van de Criterion Collectie, High Definition beeld materiaal). Waar Hulu alleen te bekijken is op een computer (of op een aan de computer verbonden televisiescherm), biedt Hulu Plus de mogelijkheid om op de programma's en films op verschillende apparaten te bekijken, waaronder de televisie, mobiele telefoon, game console en tablet computer.³⁰⁹ Daarnaast geeft de gratis versie van Hulu

³⁰² <http://techcrunch.com/2010/11/19/web-video-37-percent-internet-traffic/>

³⁰³ <http://macdailynews.com/2011/03/15/npd-61-of-digital-movies-are-streamed-via-netflix-in-u-s/>

³⁰⁴ <http://www.hulu.com/plus>

³⁰⁵ <http://seekingalpha.com/news-article/1196178-hulu-to-offer-miramax-films-to-its-subscribers>

³⁰⁶ <http://www.electronista.com/articles/11/06/27/hulu.content.to.stay.exclusive.after.sale.more/>

³⁰⁷ <http://www.hulu.com/partners>

³⁰⁸ <http://hd.engadget.com/2011/07/06/hulu-ceo-lays-out-q2-results-875-000-paying-subscribers-for-pot/>

³⁰⁹ <http://www.online-tech-tips.com/computer-tips/netflix-vs-hulu-plus-vs-amazon-instant-video-vs-youtube-vs-itunes-movie-store-vs-blockbuster-on-demandpart-2/>

alleen toegang tot de laatste afleveringen van een serie, terwijl de betaalde versie toegang biedt tot een archief dat verder teruggaat. Het succes van Hulu wordt met name veroorzaakt doordat Hulu de volledige seizoenen van de series van drie van de vier grote omroepnetwerken biedt, al de dag nadat ze zijn uitgezonden.³¹⁰

Hulu is afhankelijk van het verwerven van de contentrechten van Hollywoodstudio's, televisieproducenten en omroepen. Risico voor Hulu is dat sommige van deze partijen de content liever zelf op verschillende digitale platforms gaan aanbieden dan daarvoor een licentie te verlenen aan Hulu. Zo heeft omroep FOX aangekondigd dat het zijn series niet langer 1 dag na uitzending beschikbaar stelt voor de gratis variant van Hulu. Kijkers kunnen deze afleveringen wel zien via de website van FOX mits ze een abonnement hebben bij DISH (satellietoperator), over Hulu Plus beschikt, of gebruik maakt van bijvoorbeeld de *Xfinity TV* dienst van Comcast (deze dienst heeft met alle grote networks een deal om de volgende dag de nieuwe series online on demand aan te bieden, Time Warner is dit bijvoorbeeld niet gelukt). Daarnaast zijn er grote networks die de series niet via Hulu aanbieden (CBS), maar deze zelf streamen op hun eigen websites, en beschikbaar stellen aan de catch-up diensten van de kabel- en satellietmaatschappijen.

Klanten en gebruik

Hulu heeft een bereik van bijna 10% van de totale bevolking in de Verenigde Staten. Klanten zijn verdeeld over 28,5 miljoen gratis gebruikers per maand (Hulu) en 875.000 betalende abonnees in 2011 (Hulu Plus).³¹¹ In de lente van 2011 was Hulu verantwoordelijk voor 1.09% van het totale downstream internetverkeer (dit is van aggregator naar consument). In dezelfde meting scoort Netflix 29,7% van het totale downstream internetverkeer op het piekmoment. Er is dus een factor 29 verschil tussen Netflix en Hulu.³¹² Noord Amerika,

In mei 2011 staat Hulu in de Comscore lijst van meest gebruikte online video diensten in de betreffende maand met 28,5 miljoen unieke bezoekers van de site, met een gemiddelde kijktijd van 217 minuten en 1,3 miljard advertentie impressies.³¹³

Reclame is een belangrijke component in het business model van Hulu. Hulu bereikt met zijn videoadvertenties (advertenties die onderdeel zijn van de programma's en films en die de gebruiker niet kan overslaan) 9,2% van de totale bevolking van de VS. Het totaalbereik van alle videoadvertenties ligt op 45,4%, wat betekent dat de advertenties van Hulu relatief veel mensen bereiken. In totaal maakt 83,3% van de bevolking in de Verenigde Staten gebruik van online video diensten.³¹⁴

³¹⁰ <http://adage.com/article/digitalnext/sale-hulu-good-news-content-businesses/228689/>

³¹¹ <http://hd.engadget.com/2011/07/06/hulu-ceo-lays-out-q2-results-875-000-paying-subscribers-for-pot/>

³¹² <http://www.sandvine.com/downloads/documents/05-17->

[2011_phenomena/Sandvine%20Global%20Internet%20Phenomena%20Report.pdf](http://www.sandvine.com/downloads/documents/05-17-2011_phenomena/Sandvine%20Global%20Internet%20Phenomena%20Report.pdf)

³¹³ <http://www.prnewswire.com/news-releases/comscore-releases-may-2011-us-online-video-rankings-124068954.html>

³¹⁴ <http://www.prnewswire.com/news-releases/comscore-releases-may-2011-us-online-video-rankings-124068954.html>

A.3 Abonneetelevisiekanalen

In de Verenigde Staten produceren niet alleen de grote omroepen programma's, maar produceren en financieren sinds eind jaren negentig van de vorige eeuw ook (kabel)abonneetelevisiekanalen als HBO veel succesvolle kwaliteitsdrama's (The Soprano's, Sex and the City, Boardwalk Empire, The Wire). Andere voorbeelden zijn Showtime (Dexter) en Starz!. Abonnees betalen voor deze kanalen ongeveer 15 dollar per maand bovenop hun abonnement voor het basispakket met zo'n honderd kabelkanalen. De HBO kanalen bevatten geen reclame en zijn als betaaltelevisiekanalen vrijer in de normen voor geweld, taalgebruik en seksueel getinte beelden dan de 'free-to-air' kanalen. HBO (dochteronderneming van Time Warner) heeft anno 2011 ongeveer 28 miljoen abonnees en deelt inkomsten 50-50 met de kabel of satellietaanbieder die hun kanalen verspreidt. Starz en Showtime hebben ieder ongeveer 18 tot 20 miljoen abonnees en vragen een vast bedrag aan de distributeur van hun kanalen voor de vergunning om deze door te geven. De distributeur krijgt vervolgens alle opbrengsten uit de abonnementsgelden (The Economist, (2011)). De laatste twee bedrijven groeien, terwijl HBO abonnees verliest. HBO is ook internationaal actief, ongeveer 30% van zijn inkomsten is afkomstig van buiten de VS. HBO biedt zijn content nu ook via internet (over-the-top) aan onder de naam HBO Go, vooralsnog alleen voor mensen die ook een abonnement op het betaaltelevisiekanaal hebben. Maar HBO zou de online dienst op termijn ook los kunnen gaan aanbieden. In Europa worden HBO series verkocht aan omroepen, maar HBO zou ook in de Europese markt een eigen aanbod kunnen starten.

A.4 Apple iTunes store

iTunes is begonnen als Apple's online winkel voor muziek, maar inmiddels biedt Apple ook video aan via iTunes. Films worden zowel te koop als te huur aangeboden. Behalve films kunnen klanten in de iTunes movie store ook afleveringen van series van onder andere de televisienetwerken ABC, CBS, FOX en NBC kopen.³¹⁵ Deze kosten \$1.99 of \$2.99 (in HD) per aflevering.

In het huurmodel voor films heeft de consument 30 dagen toegang tot films en tot 24 uur in de VS en 48 uur elders de tijd om de content af te spelen.³¹⁶ iTunes movie verhuur heeft – technisch gezien - de potentie van een wereldwijd bereik. De iTunes applicatie is te downloaden op elke PC en Mac. Daarnaast is de content in de huiskamer te bekijken met behulp van de Apple TV en mobiel via de iPhone en iPads. Voor het gebruik van de dienst is alleen een internetverbinding nodig. De content in de Apple iTunes movie store is echter niet overal verkrijgbaar omdat Apple niet beschikt over de licenties voor wereldwijde distributie van films en televisieseries en deze per land moet regelen.

³¹⁵

http://www.appleinsider.com/articles/11/02/28/federal_rules_ensure_apples_itunes_has_right_to_c omcasts_nbc_content.html

³¹⁶ <http://support.apple.com/kb/ht1657>

De markt voor elektronische verkoop van video in de VS wordt in 2010 geschat op 230.6 miljoen dollar.³¹⁷ Apple heeft volgens cijfers van IHS/Screen Digest een marktaandeel van 64.9%.³¹⁸ De totale omzet die Apple genereert bedraagt dan 149.7 miljoen dollar. Na afdracht van de kosten voor de content en de kosten voor technische ondersteuning van het platform zou Apple daar naar schatting ongeveer 10% aan overhouden. Dit resulteert in een inkomstenbron voor Apple van bijna 15 miljoen dollar in de VS.

De markt voor verhuur van video content wordt in 2010 geschat op 155.2 miljoen dollar. Het marktaandeel van Apple in dit segment is beduidend lager dan in de markt voor elektronische verkoop, en wordt geschat op 4%.³¹⁹

De inkomsten uit VOD voor Apple zijn 6,2 miljoen dollar. Ook hier geldt dat een hoog percentage moeten worden afgestaan aan de content leverancier en aan kosten voor onderhoud van het platform. Uitgaande van hetzelfde percentage als bij de verkoop van muziek van 90% betekent dit dat Apple slechts 6 ton verdient met verhuur van digitale content op aanvraag.

Volgens schattingen van IHS/Screen Digest zal in 2013 de marktgrootte van elektronische verkoop (electronic sell through / EST) groeien richting 331.1 miljoen dollar. De markt voor verhuur van online digitale content zal dit in 2013 overtreffen en wordt geschat op 341.7 miljoen dollar³²⁰. Het lijkt erop dat Apple deze markt eveneens beschouwt als een interessante groeimarkt. Er zijn geruchten dat Apple Hulu wil overnemen.³²¹ In dat geval zou Apple een garantie hebben om vijf jaar de content die Hulu nu heeft aan te kunnen bieden (5 jaar is de looptijd van contracten van Hulu met contentaanbieders³²²). Daarna zou Apple de contracten moeten heronderhandelen.

De ontwikkeling van de nieuwe Apple iCloud service³²³, waarbij de content op wordt geslagen in de 'cloud', is een andere manier waarmee Apple zijn inkomsten uit OTT video wil stimuleren. Duidelijk is dat Apple een rol wil blijven spelen op de content markt, vooral omdat dit van belang is voor de hardware verkoop.

Content

In 2008 had Apple overeenkomsten voor online verhuur van digitale films via de iTunes store met Fox, Walt Disney, Warner, Paramount, Universal Studios, Sony

³¹⁷ Het gaat hier om verkoop van films of programma's of andere video, waarbij de content eigendom wordt van de koper, ook wel Electronic Sell Through, (EST) genoemd.

³¹⁸ <http://www.isuppli.com/Media-Research/News/Pages/iVOD-to-Exceed-EST-in-US-Online-Movie-Market-in-2013.aspx>

³¹⁹ <http://www.tuaw.com/2011/03/15/apple-takes-4-percent-of-us-digital-video-market-netflix-reigns/>

³²⁰ <http://www.isuppli.com/Media-Research/News/Pages/iVOD-to-Exceed-EST-in-US-Online-Movie-Market-in-2013.aspx>

³²¹

http://www.appleinsider.com/articles/11/07/21/apple_rumored_to_consider_bid_for_hulu_video_service.html

³²² <http://www.bloomberg.com/news/2011-07-18/hulu-s-owners-are-said-to-offer-bidders-five-year-program-access-guarantee.html>

³²³ <http://www.apple.com/icloud/>

Pictures, MGM, Lionsgate en New Line Cinema.³²⁴ Het gaat hier om content die via het Internet wordt gedistribueerd en is af te spelen op de hardware (computers, smartphones en iPods van Apple). De overeenkomsten van Apple met Warner Brothers, Universal en Fox staan echter onder druk voor wat betreft de rechten voor filmverhuur.³²⁵ Oorzaak is onder andere dat de aanbieder van betaaltelevisie via de kabel HBO dwarsligt. HBO heeft een langdurige relatie met de Hollywoodstudio's en bezit de rechten om de films en televisieseries van deze Hollywood studio's in het HBO Pay-TV window te tonen en om de films digitaal te streamen, zij hebben er weinig baat bij als consumenten dezelfde films en televisieseries al in dezelfde periode via de iCloud services van Apple kunnen downloaden of streamen.³²⁶ Apple heeft ook enige tijd televisieseries verhuurd, maar is hier in augustus 2011 mee gestopt.³²⁷ Begin 2010 heeft het er even op geleken dat Apple een abonnementsvorm zou introduceren, waarbij consumenten voor een maandelijks vast bedrag ongelimiteerd uitzendingen konden bekijken. In dit business model waren echter alleen Disney (ABC) en CBS geïnteresseerd.³²⁸

Klanten en gebruik

Het dienstenaanbod van Apple in de iTunes store verschilt per land. In de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Duitsland en Frankrijk bestaat het aanbod via de iTunes store zowel uit verkoop van DVDs en digitale films (electronic sell through EST) als VOD. In Nederland is de dienst inmiddels ook beschikbaar en bevat de catalogus ongeveer 250 titels.

In december 2010 werd het aantal dagelijkse rentals bij iTunes in de VS geschat op 475.000, terwijl Netflix 5.1 miljoen rentals levert. De iTunes rental activiteiten voor TV shows en films worden hoger geschat dan de verkoop van dezelfde content.³²⁹

In 2010 gebruikten klanten dagelijks via iTunes 400.000 TV shows en 150.000 films per dag, de cijfers omvatten zowel verkoop als huur.³³⁰ Het zag er naar uit dat Apple van plan was om een maandabonnement voor TV verhuur te organiseren.³³¹ Door de problemen rondom content acquisitie is dit niet doorgegaan en de vraag is of en

³²⁴ http://www.appleinsider.com/articles/08/01/15/apple_premieres_itunes_movie_rentals.html

³²⁵ <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/8350da3c-8d3c-11e0-bf23-00144feab49a.html#axzz1VxxQXMFH>

³²⁶ <http://www.neowin.net/news/report-itunes-replay-wont-debut-anytime-soon>

³²⁷ <http://www.tuaw.com/2011/08/26/apple-pulls-99-cent-itunes-tv-show-rentals/>

³²⁸

http://www.appleinsider.com/articles/10/01/26/tablet_rumors_tv_subscription_talks_stall_verizon_p_reps_for_big_day.html

³²⁹

<http://translate.google.nl/translate?hl=nl&langpair=en|nl&u=http://www.videonuze.com/blogs/%3F2011-08-25/Digital-Movie-Purchase-and-Rental-Activity-Remains-Anemic/%26id%3D3191>

³³⁰

http://www.appleinsider.com/articles/10/12/29/apples_itunes_rental_service_believed_10_the_size_of_netflix.html

³³¹

http://www.appleinsider.com/articles/09/11/02/apple_pitches_30_a_month_itunes_tv_subscriptions_report.html

zo ja, wanneer Apple voor een dergelijke overeenkomst voldoende contentrechten kan verwerven.³³²

A.5 GoogleTV

GoogleTV is een dienst die wordt geleverd via een settopbox. Logitech was een van de eerste consumentenelektronica bedrijven die een GoogleTV uitbracht.³³³ De basisfunctionaliteit is content aggregatie door middel van zoeken. Behalve tot audiovisuele content, biedt de GoogleTV ook toegang tot apps en internet.³³⁴ De GoogleTV is sinds oktober 2010 alleen beschikbaar in de VS.³³⁵ Google's directeur Eric Schmidt gaf aan plannen te hebben om de GoogleTV in 2012³³⁶ ook in Europa te introduceren, om te beginnen in Groot Brittannië.³³⁷

Content

Via de GoogleTV is het mogelijk om zowel professionele als user-generated audiovisuele content te bekijken. Met de internetverbinding hebben gebruikers (via een app op het scherm) rechtstreeks toegang tot bijvoorbeeld YouTube en andere OTT videodiensten. Als eigenaar van YouTube is dit voor Google een interessante uitbreiding van het potentiële bereik.

GoogleTV is nog weinig succesvol. Voornaamste oorzaak is dat de grote televisienetwerken ABC, CBS en NBC Universal de toegang tot hun programma's voor GoogleTV hebben geblokkeerd en geen overeenkomst willen sluiten met Google voor het bieden van online toegang tot hun aanbod.³³⁸ Slechts de trailers van afleveringen uit series en films kunnen worden bekeken. De belangrijkste reden is dat de advertentie-inkomsten uit televisie-uitzendingen meer geld opleveren dan hun online aanbod en ze daarom geen dienst willen stimuleren die kannibaliseert op hun advertentie-inkomsten via het open net. Ook Hulu op de GoogleTV wordt geblokkeerd door de content eigenaren.³³⁹ En Viacom sluit het rijtje van bedrijven die GoogleTV uitsluiten van toegang tot hun content.³⁴⁰

³³²

http://www.appleinsider.com/articles/09/11/02/apple_pitches_30_a_month_itunes_tv_subscriptions_report.html

³³³ <http://www.logitech.com/en-us/smartTV/revue>

³³⁴ <http://www.google.com/tv/features.html>

³³⁵ <http://www.emerce.nl/nieuws/eerste-content-partners-google-tv-bekend-gemaakt>

³³⁶ <http://www.rtl.nl/components/financien/rtlz/nieuws/2011/34/google-tv-begin-2012-in-europa.xml>

³³⁷

<http://www.google.nl/reader/view/?hl=nl&tab=wy#stream/user%2F11403807000772720045%2Fstate%2Fcom.google%2Fstarred>

³³⁸ <http://www.zdnet.com/blog/home-theater/broadcast-networks-blocking-google-tvs-access-to-shows-on-their-websites/4224>

³³⁹ <http://www.broadbandreports.com/shownews/ABC-CBS-Fox-Join-Hulu-In-Blocking-Google-TV-111042>

³⁴⁰ http://arstechnica.com/gadgets/news/2010/11/viacom-hops-on-the-google-tv-blocking-bandwagon.ars?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=rss

Een andere reden zou kunnen zijn dat de content eigenaars vinden dat Google te weinig doet om piracy te voorkomen.³⁴¹ Daarnaast kunnen nog andere overwegingen een rol spelen zoals bijvoorbeeld het onder druk zetten van de relatie van content leveranciers en kabelexploitanten.

Om toch professionele content te kunnen leveren, biedt GoogleTV nu content van andere aggregators aan, onder andere van Netflix (waarvoor gebruikers een apart abonnement bij Netflix moeten aanschaffen) en Amazon Video on Demand (per stuk aan te schaffen voor \$0.99).³⁴²

Google heeft de GoogleTV nu open gezet als platform voor ontwikkelaars om aparte pagina's en TV apps te ontwikkelen, om zo een positie op te bouwen als OTT platform.³⁴³

Met de aankondiging voor de introductie in Europa rijst direct de vraag of de content deals met de Europese content aanbieders wel positief zal uitpakken voor Google. De eerste signalen wijzen erop dat een samenwerking in Groot-Brittannië zal worden aangegaan met onder andere de BBC, die wat betreft het beschikbaar stellen van content erg progressief is. Daarnaast zijn in het Groot-Brittannië al contracten getekend met Channel 4 en Channel 5.³⁴⁴

Klanten en gebruik

GoogleTV is bedoeld om TV te kijken in de huiskamer en daarbij traditionele TV en audiovisuele content via internet te integreren. Het is in feite een settopbox die op TV en internet wordt aangesloten en die dankzij hetzelfde besturingssysteem (Android) ook gemakkelijk kan communiceren met mobiele apparaten.

De verkoopresultaten van de GoogleTV lijken tegen te vallen. De omzet van de Logitech Revue, de settopbox voor GoogleTV, bedroeg 5 miljoen dollar terwijl Google 18 miljoen had begroot.³⁴⁵ Daarnaast is het besturingssysteem nog beschikbaar op een aantal TV toestellen van Sony.³⁴⁶

Er zijn verder geen cijfers beschikbaar over het aantal gebruikers van GoogleTV. De verwachting is dat dit er nog relatief weinig zijn. De belangrijkste reden hiervoor is het ontbreken van premium content.

Toekomst

Google zal zich naar verwachting in de toekomst blijven inzetten op de televisiemarkt, waarbij de nadruk zal liggen op het ontwikkelen van een platform³⁴⁷. Google biedt ontwikkelaars de mogelijkheid om applicaties te ontwikkelen voor het

³⁴¹

http://www.appleinsider.com/articles/11/05/09/youtube_challenging_apples_itunes_with_major_studio_movie_rentals.html

³⁴² <http://www.google.com/tv/features.html>

³⁴³ <http://code.google.com/tv/>

³⁴⁴ <http://www.zdnet.be/news/130539/google-lanceert-google-tv-in-engeland/>

³⁴⁵ <http://www.emercede.nl/nieuws/verkoopresultaat-google-tv-valt-tegen>

³⁴⁶ <http://store.sony.com/webapp/wcs/stores/servlet/CategoryDisplay?storeId=10151&langId=-1&catalogId=10551&categoryId=8198552921644751998&Name=Internet%20Televisions>

³⁴⁷ <http://www.silicon.com/technology/software/2011/08/29/google-tv-will-launch-in-uk-confirms-google-chairman-eric-schmidt-39747876/>

GoogleTV platform. Het is nog onduidelijk met welk succes zij kunnen concurreren met bestaande diensten.

A.6 Uitzending Gemist (Catch-up TV)

Uitzending Gemist is via internet al beschikbaar sinds 2003. De beeldkwaliteit is sindsdien sterk verbeterd. De programma's zijn kort na uitzending beschikbaar. De eigen programma's van de NPO blijven na uitzending in principe onbeperkt beschikbaar³⁴⁸, aangekochte programma's van derden doorgaans een week. Uitzending Gemist is sinds 2008 ook onderdeel van de digitale pakketten van kabelexploitanten en KPN.³⁴⁹ In dat geval zijn de uitzendingen beschikbaar van twee tot zeven dagen na uitzending, afhankelijk van het type abonnement dat gebruikers hebben. Online hebben gebruikers uitgebreidere zoek- en reviewmogelijkheden.

A.7 RTL XL

Op het RTL XL platform kan de content van de vier RTL-zenders worden teruggekeken. Het platform biedt naast RTL Gemist ook exclusieve content zoals livestreams, VIP-chats, series, films, videosnacks en backstage materiaal. De content kan bekeken worden op de PC, smartphone, tablets en via Connected TV.

De gratis content van het platform is alleen in fragmenten terug te zien, die vooraf worden gegaan door advertenties. De content kan ook zonder onderbreking worden bekeken, maar dan betaalt de gebruiker een vergoeding voor het gebruik (variërend van 99 eurocent voor een aflevering van RTL Boulevard tot 4,99 voor een film. Om de investering in het platform terug te kunnen verdienen, moet voor steeds meer content worden betaald.

A.8 Amazon

Amazon biedt via de Amazon Instant Video service de mogelijkheid om on demand films en televisieseries te kijken en te downloaden. Films en series kunnen bekeken worden vanaf 99 dollarcent per keer. Series die de avond daarvoor op televisie werden uitgezonden kunnen voor 1,99 dollar terug worden gekeken. Er kunnen losse episodes maar ook hele seizoenen en films worden aangekocht. Naast losse verkoop kan via een abonnement op Amazon Prime³⁵⁰ onbeperkt video's uit de Instant Video Store worden bekeken.

De content van Amazon Instant Video is voornamelijk afkomstig van Engelse netwerken, waaronder de BBC.³⁵¹ De Amerikaanse content bestaat uit bekende sitcoms, kinderprogramma's en tekenfilms en hitseries van onder andere CBS.³⁵²

³⁴⁸ <http://help.publiekeomroep.nl/conversaties/uitzending-gemist-archief>

³⁴⁹ <http://www.bright.nl/tv-ook-bij-ziggo-interactief>

³⁵⁰ Voor 79 dollar per jaar, waarmee ook voordelen hebt bij de andere services van Amazon.

³⁵¹ <http://mashable.com/2011/02/22/amazon-prime-instant-video/>

³⁵² <http://techcrunch.com/2011/07/20/amazon-lands-cbs-licensing-deal-to-stream-tv-shows-to-instant-video-offering/>

De films en series zijn onder andere terug te kijken via de TV, PC, Mac en Kindle Fire. Vooralsnog is de service alleen beschikbaar in de Verenigde Staten.

A.9 Eredivisie Live

Eredivisie Live is het eigen voetbalkanaal van de eredivisie clubs en wordt aangeboden via de verschillende pakketaanbieders. De prijzen van de pakketten verschillen per aanbieder. Via KPN Digitenne kost een abonnement op 2 Eredivisie Live kanalen bijvoorbeeld 12,50 per maand; via Ziggo Digitaal kunnen vier kanalen worden afgenomen voor 16,95 per maand.

Alle wedstrijden van de eredivisieclubs worden op dit kanaal live uitgezonden. Daarnaast worden er samenvattingen, praatprogramma's over voetbal en voetbalwedstrijden uit andere (Europese) divisies uitgezonden. Eén van de belangrijkste producenten voor Eredivisie Live is John de Mol.

De kanaal worden alleen in een digitaal signaal aangeboden via een abonnement bij een pakketaanbieder, maar ook via de mobiele website en apps voor iPhone en iPad gebruikers.

Daarnaast kan via de website een abonnement worden afgesloten voor 12,95 euro per maand, waarna via de website ongelimiteerd naar live wedstrijden kan worden gekeken. Ook kan voor 6 euro een enkele wedstrijd worden bekeken. Om de hoeveelheid downstreams te reguleren, wordt de toegang tot goed bekeken wedstrijden gereguleerd. Abonnees kunnen tegen een vergoeding de toegang tot een bepaalde stream garanderen door vooraf te reserveren.

A.10 Pathé Thuis

In december 2011 wil bioscoopexploitant Pathé starten met het aanbieden van een VOD-service onder de naam Pathé Thuis. Pathé is van plan om films via deze dienst vier maanden na de bioscooprelease beschikbaar te stellen. Huren gaat circa 5 euro per keer kosten, kopen circa 15 euro. De service moet bekeken kunnen worden via televisie, computer en laptop maar ook via de tablet en mobiele telefoon zodat ook onderweg naar films gekeken kan worden.

A.11 YouTube

Het meest bekende en meest populaire videoplatform voor user generated content is YouTube. Op deze site plaatsen mensen clips uit bestaande programma's en films, maar ook zelfgemaakte filmpjes. Sommige daarvan worden in korte tijd razend populair en gaan de hele wereld door. Vanwege de veelvuldige (ongeautoriseerde) plaatsing van auteursrechtelijk beschermd materiaal door gebruikers kwam YouTube als snel in conflict met rechthebbenden. Inmiddels sluit het bedrijf overeenkomsten met contentaanbieders en hanteert het een 'notice and take down' beleid. YouTube begon als een platform voor user generated content maar heeft ook steeds meer professionele content, verzorgt doorgifte van opnames van events in streaming video en onderhandelt over sportrechten. Verschillende traditionele aanbieders hebben eigen kanalen op YouTube.

Zo zijn ook de landelijke Nederlandse omroepen actief op YouTube: zowel de commerciële als de publieke omroepen hebben eigen YouTube kanalen. Ze gebruiken deze kanalen om hun nieuwste programma's in de etalage te zetten en om meer verkeer te genereren naar hun eigen catch-up televisie platforms. Dit laatste doen ze door een fragment van het programma te laten zien en voor de hele uitzending via een link door te verwijzen naar hun eigen platform. Enkele publieke omroepen (waaronder de VARA en de VPRO) hebben naast een algemeen kanaal ook voor enkele populaire programma's een afzonderlijk kanaal (denk aan DWDD, Pauw & Witteman, Metropolis en Villa Achterwerk). De commerciële omroepen hadden dit in het verleden ook, maar sinds een jaar worden er op deze kanalen geen nieuwe content meer geplaatst.

YouTube heeft een filmverhuurservice aangekondigd en is ook van plan om voorgeprogrammeerde televisiekanalen aan te bieden, onder andere op het terrein van mode en sport.³⁵³ Het onderhandelt hierover met content eigenaren. Deze kanalen zullen vooralsnog alleen in de Verenigde Staten beschikbaar zijn. Als YouTube hierin slaagt kan dit het contentaanbod dat toegankelijk is via de Google TV van het moederbedrijf Google interessanter maken.

A.12 Vevo

Vevo is een muziek- en video-entertainmentwebsite. De site is in handen van Sony Music Entertainment, Universal Music Group en Abu Dhabi Media Company. Vevo biedt muziekvideo's aan van drie van de vier grote platenmaatschappijen: Universal Music Group, Sony Music Entertainment en EMI. De dienst werd officieel gelanceerd op 8 december 2009. YouTube doet de videohosting voor Vevo en deelt met Google de reclameopbrengsten.

Eén van de redenen voor de lancering van Vevo is de concurrentie die muziekvideo's hebben van YouTube. Warner Music Group zou in maart 2009 vanwege deze concurrentie zijn eigen video's van YouTube hebben gehaald. Op 30 september 2009 zijn Warner Music Group en YouTube tot een akkoord gekomen over hun muziekvideo's, waardoor de Warner-muziekvideo's zullen terugkeren naar YouTube. Ze overwegen om de video's alsnog via Vevo aan te bieden, maar ze vormen tegelijkertijd een rivaliserende alliantie met MTV Networks.

³⁵³ <http://www.nu.nl/internet/2626097/youtube-gaat-tv-kanalen-aanbieden.html>

BIJLAGE B

Aanwezigen bij de TNO/IVIR Workshop d.d. 27 september 2011:

Marit Vochteloo	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Robert Oosterhuis	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Herman Hofenk	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Tijs Tuik	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
John Stevens	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Cees van Koppen	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Maarten van Waveren	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
Dirk Oudenaarden	Commissariaat voor de Media
Rutger Fortuin	Commissariaat voor de Media
Robert Stil	OPTA
Judy Senior	OPTA
Nico van Eijk	IViR
Bart van der Sloot	IViR
Marc van Lieshout (facilitator)	TNO
Andra Leurdijk (projectleider)	TNO
Ottilie Nieuwenhuis	TNO
Thomas Bachet	TNO
Pieter Nooren	TNO
Nathalie van Schie	TNO