

Vergaderjaar 2008–2009

24 095

Frequentiebeleid

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Nr. 235

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN,
EN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 maart 2009

De afgelopen jaren hebben wij u geïnformeerd¹ over de ontwikkelingen op de markten voor elektronische communicatie, media en omroep. Eén van de belangrijkste ontwikkelingen in de markt voor elektronische communicatie is convergentie. Onder convergentie verstaat het kabinet «het naar elkaar toegroeien van de sectoren ICT, telecommunicatie en audiovisuele diensten en inhoud, gekenmerkt door het feit dat vergelijkbare diensten te ontvangen zijn via verschillende vaste of draadloze distributienetwerken en toegankelijk zijn via verschillende multifunctionele apparaten». Als gevolg van convergentie vervagen de scheidingen tussen verschillende markten en krijgen zittende partijen te maken met nieuwe concurrenten. In juni 2008 gaf het kabinet zijn visie op de gevolgen van convergentie in deze markten.² Het naar elkaar toe groeien van netwerken en diensten leidt tot meer keuze voor de consument omdat er nieuwe aanbieders ontstaan en de reeds actieve marktpartijen hun aanbod verbreden. Of en hoe convergentie zich verder doorzet is nu nog onduidelijk. Wel kan geconcludeerd worden dat de scheiding tussen de markten voor telecommunicatie en omroepdistributie in de afgelopen jaren als gevolg van convergentie is vervaagd.

¹ Onder meer de Nota Omschakelbeleid 2006–2015 (Kamerstukken II, 2005–2006, 24 095, nr. 195), Beleidskader Elektronische Communicatie (Kamerstukken II, 2005–2006, 26 643, nr. 81) en het Rapport «Digitale infrastructuur voor distributie van omroepdiensten» (Kamerstukken II, 2006–2007, 24 095, nr. 209). Daarnaast gaf het Kabinet haar visie op de toekomst van de publieke omroep en is het wetsvoorstel voor de nieuwe Mediawet door uw Kamer aangenomen (Kamerstukken II, 2007–2008, 31 200 VIII, nr. 14).

² Beleidsbrief Convergentie: de consument aan het roer in veranderende markten voor ICT, telecommunicatie en audiovisuele media (Kamerstukken II, 2007–2008, 26 643 en 24 095, nr. 126).

³ Kamerstukken II, 2006–2007, 24 095, nr. 209.

De toename van het aantal infrastructuur waarmee gelijksoortige diensten kunnen worden aangeboden, brengt ook vragen met zich mee over het gebruik en de toegang tot die infrastructuur. Tussen aanbieders van telefonie en internettoegang is sprake van stevige concurrentie, waardoor consumenten de keuze hebben uit een ruim aanbod van betaalbare en kwalitatief hoogwaardige diensten. Tegelijk wordt geconstateerd dat de concurrentie op de analoge televisiemarkt zeer beperkt is. Door de toename van het aantal platformen voor de distributie van radio en televisie wordt ook de vraag actueel hoe de beschikbaarheid van de publieke omroep op de verschillende infrastructuur kan worden gewaarborgd. Deze vragen worden in het eerste deel van deze brief beantwoord. Daarmee komt het kabinet enkele toezeggingen na, gedaan in de brief over «Infrastructuur voor omroepdiensten»³ en mondeling aan de

Tweede Kamer tijdens het Algemeen Overleg op 1 november 2007 over de mededinging op de kabel. Deze brief is tevens een reactie op de moties over de toegang tot de kabel¹ en bouwt voort op de kabinetsreactie op het WRR-rapport «Focus op functies».²

In deze brief wordt tevens ingegaan op een aantal toezeggingen over de toekomstbestendigheid van de inrichting van het toezicht in de markt voor elektronische communicatie en media.³ In reactie op een motie van het lid Graus⁴ heeft de staatssecretaris al aangegeven dat er geen aanleiding is tot herinrichting van het toezicht. Hij heeft u daarbij toegezegd dit schriftelijk toe te lichten.⁵ In het tweede deel van deze brief treft u deze toelichting aan. Hierbij wordt ook ingegaan op de toezegging over de doelmatigheidsindicatoren voor OPTA.⁶

De markt voor elektronische communicatie wordt beïnvloed door zowel het telecommunicatie- als het mediabeleid. Dat vraagt om afstemming van beide beleidsterreinen. Met deze brief informeren de staatssecretaris van Economische Zaken en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, u daarom gezamenlijk over voornoemde onderwerpen. In dit voorjaar zal de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap u afzonderlijk informeren over de consumenteninvloed en het waarborgen van een pluriform programma-aanbod op de kabel en ether.⁷

Tijdens het AO over de ICT-agenda is gevraagd naar een overzicht van de breedbanddekking in Nederland⁸. Bij deze maken wij van de gelegenheid gebruik hierop te reageren. Voor wat breedbanddekking betreft, staat Nederland er gunstig voor. 98,25% van het aantal adressen in Nederland heeft DSL dekking (> 1,5 Mb) en 98% van de kabelhuishoudens in Nederland kan breedbandige internettoegang krijgen.⁹ In gebieden waar geen vaste breedbandige infrastructuur aanwezig is, worden investeringen in vaste infrastructuur niet bedrijfsmatig verantwoord geacht door aanbieders. Dit zijn gebieden versnipperd over het land waar door het geringe aantal afnemers investeringen in infrastructuur (nog) niet kunnen worden terugverdiend, zoals op het platteland en aan buitenranden van kernen. In die gebieden kan worden teruggevallen op draadloze alternatieven als UMTS of satelliet.

Deel 1: verspreiding van omroepdiensten via verschillende infrastructuren

1. Inleiding

«De draadloze muziekdoo heeft geen voorstelbare commerciële waarde. Wie wil er nu betalen voor een boodschap die naar niemand persoonlijk wordt gestuurd?»

In 1921 benaderde David Sarnoff¹⁰ verschillende partners om te investeren in de radio. Van één van hen kreeg hij dit antwoord.

Ruim 80 jaar later blijkt deze anonieme investeerder het toch niet geheel onjuist te hebben. We staan aan het begin van een tijdperk waarin kijkers en luisteraars zelf radio- en televisieprogramma's kunnen samenstellen, die individueel kunnen worden verzonden, soms ook tegen betaling. Als reactie daarop voorspellen sommigen¹¹ dat televisie kijken of radio luisteren in de toekomst op deze individuele wijze zal gebeuren. Maar zover is het nog niet. Er komen naast bestaande diensten vele nieuwe diensten. En het is nog ongewis welke op de lange termijn echt bestaansrecht hebben. De markt voor omroepdistributie is meer dan ooit in beweging.

¹ Kamerstukken II, 2006–2007, 30 800 XIII, nr. 18 en 19.

² Kamerstukken II, 2005–2006, 29 692, nr. 14 en Kamerstukken II, 2007–2008, 31 356, nr. 2.

³ Beleidsbrief Convergentie: de consument aan het roer in veranderende markten voor ICT, telecommunicatie en audiovisuele media (Kamerstukken II, 2007–2008, 26 643 en 24 095, nr. 126), het debat over de Mediawet (Handelingen II 2007–2008, nr. 101, p. 7193), Vaststelling begroting voor het ministerie van Economische Zaken voor het jaar 2009 (Kamerstukken II, 2007–2008, 31 700 XIII, nr. 47) en schriftelijke antwoorden van de minister en de staatssecretaris op vragen gesteld in de eerste termijn van de begrotingsbehandeling van Economische Zaken voor het jaar 2009 (31 700 XIII) en van het Fonds economische structuurversterking voor het jaar 2009 (31 700 D), Handelingen 2008–2009, Tweede Kamer, nr. 15, pag. 1126–1141; 1137–1138.

⁴ Kamerstukken II, 2007–2008, 31 700 XIII, nr. 32.

⁵ Handelingen 2008–2009, Tweede Kamer, nr. 15, pag. 1063–1096; 1096.

⁶ Kamerstukken II, 2005–2006, 28 851, nr. 53.

⁷ Kamerstukken II, 2007–2008, 31 200 VIII, nr. 47.

⁸ Kamerstukken II, 2008–2009, 26 643, nr. 132.

⁹ De gegevens zijn afkomstig van KPN en NLkabel.

¹⁰ David Sarnoff, 1891–1971, oprichter van het Amerikaanse televisiestation National Broadcasting Company (NBC) en bestuurder van de Radio Corporation of America (RCA).

¹¹ Er zijn verschillende artikelen verschenen over de toekomst van televisie. Een aantal quotes is te vinden op: <http://www.pbs.org/nbr/site/onair/transcripts/080207d/>.

1.1 Omroepdistributiebeleid

De liberalisering van de markten voor omroep en telecommunicatie was lange tijd een rode draad in het overheidsbeleid, niet alleen in Nederland maar juist ook in Europees verband. Gemeenten verkochten hun kabelnetwerken aan internationaal opererende kabelbedrijven en satellieten gingen grensoverschrijdend televisie verzorgen. KPN verloor het staatsmonopolie op telefonie. Frequentieruimte in de ether werd verdeeld voor commerciële radio en mobiele telefonie. Deze grotere vrijheid voor ondernemingen betekende niet dat de overheid zijn handen overal van af trok. Integendeel: de liberalisering is van meet af aan begeleid met nationale wetgeving en regels, gestoeld binnen het Europees regelgevend kader. Het kabinet is van mening dat continuïteit en kwaliteit van publieke dienstverlening blijvend moeten worden verzekerd. Dat vertaalt zich onder meer in een voortdurende zorg voor een pluriform en betaalbaar programma-aanbod.

Bij het beleid voor de distributie van omroepdiensten stelt het kabinet de gebruiker voorop: de gebruiker die zich via onafhankelijke media informeert over de wereld om hem heen, opvattingen en ideeën vormt en uitwisselt, zich vermaakt met radio- en televisieprogramma's. En die niet alleen wil kunnen kiezen waar hij naar kijkt en luistert, maar ook waar, wanneer en op welke manier.

Dit uitgangspunt vertaalt zich voor de overheid in drie blijvende taken op het terrein van omroepdistributie. Als eerste speelt de borging van het publieke belang. Media in het algemeen, en radio en televisie in het bijzonder, hebben grote maatschappelijke invloed. Daarom is het belangrijk dat alle burgers een gevarieerd mediamenu onder handbereik hebben, zoals ook door de WRR is geconstateerd¹. Voor de distributie van radio en televisie betekent dit in essentie dat de overheid waakt over de toegang tot netwerken – voor makers én gebruikers van mediadiensten. Het betekent ook dat de overheid bevordert dat netwerken plaats bieden aan makers met uiteenlopende motieven en dus uiteenlopende programma's. Verder betekent dit dat een basisaanbod aan radioen televisiediensten beschikbaar en betaalbaar is voor alle lagen van de bevolking, op landelijk, regionaal en lokaal niveau.

In de tweede plaats draagt de overheid, meestal op bescheiden schaal en vaak indirect, bij aan digitalisering en innovatie van netwerken.

Tot slot ziet de overheid het tot haar taak om een gezonde omroepdistributiemarkt te bevorderen, waardoor de toegankelijkheid tot een gevarieerd aanbod tegen een betaalbare prijs gegarandeerd wordt en innovatieve diensten en toepassingen ontwikkeld en gebruikt worden.

1.2 Omroepdistributiemarkt in verandering

Door digitalisering van de omroepnetwerken is het mogelijk om efficiënter gebruik te maken van distributiekkanalen. Digitalisering kan ook leiden tot meer concurrentie op en tussen infrastructures. Een voorbeeld daarvan is dat de digitale kabeltechnologie het mogelijk maakt verschillende zenderpakketten aan te bieden. Deze pakketten kunnen door meerdere ondernemingen worden aangeboden.

Digitalisering van omroepinfrastructures is niet nieuw. In de jaren negentig gingen de satellietexploitanten als eerste volledig over op een digitaal signaal. De uitzendingen van de analoge aardse ethertelevisieprogramma's van de publieke omroep zijn eind 2006 gestaakt. Daarvoor in de plaats is digitale ethertelevisie gekomen, waarbij de publieke omroep zonder abonnementskosten te ontvangen is. Daarnaast is er ruimte ontstaan voor meerdere digitale commerciële kanalen (via Digitenne).

¹ Zie ook: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005). Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid.

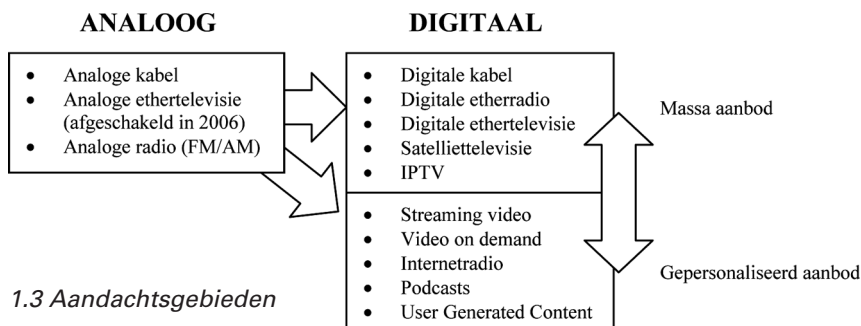
Digitalisering maakt het ook mogelijk om, naast de distributie via het kabelnetwerk, omroepdiensten te verspreiden via van oorsprong telecomnetwerken.

De digitalisering van de kabel is op dit moment in volle gang. Het analoge pakket is nog steeds een zeer gewaardeerd en kwalitatief hoogwaardig pakket. Maar het aantal abonnees dat de signalen (ook) digitaal ontvangt neemt gestaag toe. Begin 2008 had ongeveer dertig procent van de kabelabonnees een digitale ontvanger in huis. Tegelijk is ook de digitale ontvangst via andere distributiemethoden (IPTV, ether, satelliet) toegenomen.¹

Bij etherradio staat digitalisering nog in de kinderschoenen. De analoge FM radio heeft vooralsnog een zeer sterke marktpositie². Deze brief formuleert het algemene beleidskader voor toekomstige frequentieverdelingen voor omroep. Het specifieke beleid omtrent T-DAB-omroep-frequenties is vorig jaar met u besproken³, het beleid over de verdeling van de FM-, AM- en T-DAB-radiofrequenties wordt momenteel ontwikkeld. Beide onderwerpen vormen daarom geen onderdeel van deze brief.

In de overgang van analoog naar digitaal ontstaan nieuwe gepersonaliseerde diensten waarbij de gebruiker zelf kan kiezen welke content hij wil afnemen. Deze diensten zijn veelal niet vervangend maar aanvullend op de traditionele televisie en radio. Vergelijkbaar met de opkomst van de videorecorder en de videotheek of de dvd-speler als nieuwe producten naast de gebruikelijke televisie. Het kabinet vindt het daarom wenselijk om primair aandacht te blijven geven aan de «traditionele distributie» van omroepdiensten. Daaronder wordt verstaan radio- en televisiediensten, die gelijktijdig en op het daadwerkelijk moment van uitzending, analoog en/of digitaal, door een groot aantal kijkers of luisteraars kan worden ontvangen. Nieuw (gepersonaliseerd) aanbod, zoals videowebsites op internet, internetradio, podcasts of gaming, is reeds aan de orde geweest in de Beleidsbrief Convergentie.⁴

Figuur



De veranderingen in de omroepdistributiemarkt geven het kabinet op dit moment de volgende aandachtsgebieden:

Voldoende concurrentie op de omroepdistributiemarkt

Als gevolg van digitalisering en in het voetspoor daarvan convergentie⁵, worden diensten op infrastructuur, zoals ether en kabel, steeds meer uitwisselbaar en concurrerend. Marktverhoudingen veranderen en er komen nieuwe partijen bij. Met name de verandering van traditionele kabel- en telecombedrijven naar multimediasbedrijven speelt hierin een belangrijke rol. Belangrijk aandachtspunt is de concurrentie op de kabel. Onder punt 2 wordt nader ingegaan op concurrentie op de omroepdistributiemarkt.

¹ Cijfers Stichting Kijkonderzoek, 31 januari 2008.

² Onderzoek Intomart GfK in opdracht van Digiradio «Een verkenning naar de interesse in digitale radio onder het Nederlands publiek», mei 2007.

³ Kamerstukken II, 2007–2008, 24 095, nrs. 225 en 226.

⁴ Kamerstukken II, 2007–2008, 26 643 en 24 095, nr. 126.

⁵ Kamerstukken II, 2007–2008, 26 643 en 24 095, nr. 126.

Een goede balans tussen publieke en commerciële omroepen

De overheid vindt het belangrijk dat iedere burger toegang heeft tot een kwalitatief hoogwaardig onafhankelijk aanbod aan programma's zonder dat hij daarvoor een abonnement hoeft af te sluiten. Voor de landelijke, regionale en lokale publieke omroepen zijn daarom etherfrequenties beschikbaar gesteld, zodat hun algemene programma's binnen het verzorgingsgebied voor iedereen toegankelijk zijn.¹ Echter frequentieruimte blijft schaars. Daarom moet zorgvuldig worden afgewogen welk deel van het frequentiespectrum voor de publieke omroep ter beschikking wordt gesteld. Er moet sprake zijn van een goede balans tussen publieke en commerciële omroepen. Onder punt 3 geeft het kabinet hiervoor een afwegingskader.

2. Concurrentie op de omroepdistributiemarkt

Met de toename van het aantal distributieplatformen is de concurrentie voor het verspreiden van programmadiensten zeker toegenomen. Programma's worden nu via de kabel (coax), de ether, ADSL, satelliet, glasvezel en internet aangeboden. Maar ondanks deze toename is de betekenis van de nieuwe platforms vooralsnog beperkt (zie tabel 1). Dit heeft mede te maken met de sterke marktpositie van het analoge kabelpakket. Het analoge kabelpakket heeft als uniek voordeel dat er geen decoder en smartcard nodig is. Op eenvoudige wijze kunnen meerdere televisietoestellen worden aangesloten. De kabel behoudt hierdoor zijn dominante rol op de distributiemarkt. Voor nieuwe aanbieders lijkt het (ook) kunnen aanbieden van een analoge kabelpakket noodzakelijk om de concurrentie met de kabelexploitanten aan te kunnen gaan.

Tabel 1: Overzicht penetratie infrastructuur 1999–2008 (Q2)¹ (aansluitingen x 1000, percentage van het aantal aansluitingen)

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Q2 2008
Kabel	Aan- sluiting (analoog)	6 120 89,6%	6 200 91,4%	6 245 92,3%	6 216 92,2%	6 214 91,8%	6 191 89,9%	6 039 86,3%	5 887 84,3%	5 787 79,4%	5 711 77,2%
	Digitaal			104	101	99	116 43	381 0,6%	1 000 1,9%	1 571 3,0%	1 784 3,5%
IPTV	Analoog	416 6,1%	280 4,1%	189 2,8%	98 1,5%	78 1,2%	76 1,1%	60 0,9%			
	Digitaal (Digitenne)					25 0,4%	74 1,1%	184 2,6%	266 3,8%	482 6,6%	606 8,2%
Ether	Analoog	294 4,3%	303 4,5%	334 4,9%	428 6,3%	450 6,6%	550 7,9%	670 9,6%	700 10,0%	800 11,0%	825 11,1%
	Satelliet										

¹ Uit Marktrapportages Elektronische Communicatie (TNO).

De concurrentie tussen infrastructuur kan bemoeilijkt worden door overstapdrempels bij de verschillende netwerken. Het verlagen van deze drempels heeft dan ook de uitdrukkelijke aandacht van het kabinet. In dat kader heeft het kabinet reeds eerder aangezet tot en ingestemd met maatregelen die de grotere aanbieders op de omroep- en telecommarkt in het kader van zelfregulering in februari van dit jaar aankondigden om overstapdrempels weg kunnen nemen.² De marktpartijen hebben afgesproken dat zij ervoor zullen zorgen dat eind 2008 in ten minste 95% van de gevallen de overstap tussen aanbieders zonder problemen verloopt. Ook zijn recent door middel van wetgeving de maximale contractstermijnen beperkt en kunnen consumenten voortaan na afloop van de contractperiode maandelijks hun abonnementen opzeggen.³

Naast concurrentie tussen infrastructuur heeft uw Kamer aangegeven concurrentie op de kabel te willen, in het bijzonder het analoge pakket.⁴ Het kabinet onderschrijft die wens en daarmee de doelstellingen van de

¹ De lokale publieke omroepen hebben alleen etherfrequenties voor hun radioprogramma en niet voor hun televisieprogramma's.

² Zoals beschreven in de ICT-agenda 2008–2011 (Kamerstukken II, 2007–2008, 26 643, nr. 125) en in de Agenda Telecomconsument heeft de «Taskforce Overstappen» in februari een Plan van Aanpak gepresenteerd waarin de diverse afspraken zijn vastgelegd. De taskforce bestaat uit BBned, KPN, Orange, Tele2, UPC en Ziggo.

³ Kamerstukken I, 2007–2008, 30 661, A–F.

⁴ Kamerstukken II, 2007–2008, 28 851 en 24 095, nr. 57.

moties van de kamerleden Van Dam en Hessels.¹ In de brief over wederverkoop op de kabel heeft de staatssecretaris van Economische Zaken toegelicht op welke wijze concurrentie op de analoge kabel in technische zin mogelijk gemaakt kan worden.² In diezelfde brief staat dat de hiervoor verantwoordelijke toezichthouder, de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) de bevoegdheid heeft om, in geval van aanmerkelijke marktmacht, maatregelen te treffen met het doel concurrentie op de analoge kabel mogelijk te maken.

Begin augustus heeft OPTA in haar (ontwerp-)marktbesluiten maatregelen aangekondigd om de concurrentie op de kabel verder mogelijk te maken.³ Het kabinet hoopt dat met de hierna toegelichte maatregelen de concurrentie op de omroepdistributiemarkt zal toenemen.

2.1 Maatregelen OPTA om concurrentie op de kabel te bevorderen

In de marktbesluiten uit 2006⁴ heeft OPTA aan de grotere kabelbedrijven een toegangsverplichting voor programma's opgelegd. Deze maatregel maakt het voor omroepen mogelijk om zo nodig toegang tot het netwerk van kabelmaatschappijen af te dwingen, zowel voor analoge als digitale distributie. In de nieuwe (ontwerp) marktbesluiten is deze maatregel gehandhaafd. Daarnaast geeft deze toegangsverplichting aan alternatieve aanbieders de mogelijkheid om via de kabel een eigen programmapakket te verspreiden.⁵

De marktbesluiten uit 2006 hebben echter niet de gewenste concurrentie op de kabel gebracht. Een belangrijk probleem bij deze marktbesluiten is dat de consument gebonden blijft aan de kabelexploitant voor de vaste aansluiting. De consument krijgt dan te maken met twee partijen: van de alternatieve aanbieder ontvangt hij de televisieprogramma's en van de kabelexploitant de vaste aansluiting. Dat brengt weer nieuwe problemen met zich mee zoals mogelijk hogere tarieven, meerdere rekeningen en onduidelijke aanspreekpunten in het geval van storingen. Voor consumenten wordt het overstappen van hun huidige televisieabonnement naar een situatie waar hij met twee partijen te maken krijgt weinig interessant.

OPTA heeft deze problemen ook geconstateerd. Daarom heeft OPTA in zijn ontwerpbesluiten van augustus 2008 aanvullende maatregelen aangekondigd. In de nieuwe besluiten legt OPTA aan de twee grootste kabelmaatschappijen, Ziggo en UPC, de verplichting op om ook de vaste aansluiting te wederverkopen. Alternatieve aanbieders kunnen daarmee de volledige klantrelatie overnemen voor zowel het programmapakket als de vaste aansluiting. De consument blijft dan te maken hebben met één aanspreekpunt. Deze wederverkoop is vergelijkbaar met de situatie op de vaste telefoniemarkt. Inmiddels hebben verschillende partijen⁶ interesse getoond in het aanbieden van een concurrerend aanbod via de kabel. De wederverkoopmaatregelen zorgen potentieel voor meer concurrentie op de kabel. Dit kan leiden tot meer keuze voor de kijker en/of lagere abonnementstarieven.

De besluiten van OPTA zijn 9 januari ter notificatie naar de Europese Commissie gestuurd en op 9 februari heeft de Commissie OPTA groen licht gegeven om de kabelmarkt te openen. OPTA kan nu op korte termijn haar definitieve marktanalysebesluiten voor de omroepmarkt afronden. Ook zal OPTA nu verder gaan met de technische en administratieve maatregelen die UPC en Ziggo moeten nemen om andere aanbieders op de kabel toe te laten. OPTA zal deze maatregelen in overleg met UPC, Ziggo en alternatieve aanbieders vormgeven.

¹ Kamerstukken II, 2006–2007, 30 800 XIII, nrs. 18 en 19;

² Kamerstukken II, 2006–2007, 24 095, nr. 212.

³ OPTA Marktanalyse Omroep, ontwerpbesluit van 19 augustus 2008 betreffende Ziggo, UPC, Delta en CAIW (OPTA/MA/2008/201 540, -41, -42, -43).

⁴ OPTA Marktbesluiten omroep van 17 maart 2006 betreffende Casema, Delta, UPC, Multi-kabel, Essent, (OPTA/BO/2006/200533, -34, -35, -36, 37) en de Herstelbesluiten Marktanalyse Omroep van 21 december 2007 (OPTA/BO/2007/202810, 11, -15, -16, -17).

⁵ Hierbij gaat het in eerste instantie om een digitaal pakket daar voor de distributie van een analoog pakket waarschijnlijk te veel capaciteit vraagt. Dit is anders als de alternatieve aanbieder ervoor kiest een analoog pakket te verspreiden dat (vrijwel) overeenkomst met dat van de kabelmaatschappij. Zie ook de brief over concurrentie op de analoge kabel (Kamerstukken II, 2006–2007, 24 095, nr. 212).

⁶ Medio juli 2008 heeft het bedrijf YouCa aangekondigd via de kabel een concurrerend aanbod aan te willen bieden. Tele2 heeft recent aangegeven ook een analoog pakket aan te willen gaan bieden.

Het kabinet is verheugd dat de Europese Commissie de analyse van OPTA deelt dat er onvoldoende concurrentie op de Nederlandse kabelmarkt is en dat maatregelen nodig zijn. De staatssecretaris van Economische Zaken heeft zich hier in de achterliggende periode voortdurend voor ingespannen en is, waar mogelijk, samen met de toezichthouder opgetrokken/en heeft OPTA waar mogelijk gesteund. Zo heeft hij er bij de Commissie voor gepleit dat nationale toezichthouders voldoende ruimte krijgen om rekening te kunnen houden met specifieke nationale omstandigheden. Daarbij gaat het met name om de dominante positie van de kabel op de Nederlandse omroepdistributiemarkt. Het onder de aandacht brengen van de specifieke Nederlandse situatie was nodig omdat OPTA in 2006 heeft moeten afzien van een deel van de door haar voorgenomen maatregelen vanwege bezwaren van de Europese Commissie. Ook heeft hij gewezen op de problemen die er momenteel zijn, zoals het risico op te hoge prijzen en te weinig keuze voor consumenten.

3. Toegang publieke omroepen tot omroepdistributienetwerken

Het kabinet vindt dat het belang van een vrije, pluriforme, toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige publieke omroep niet genoeg kan worden benadrukt. Dit staat ook expliciet in het coalitieakkoord. In een digitaliserend medialandschap blijft de toegankelijkheid van de publieke omroep dan ook een aandachtspunt.¹

In dit hoofdstuk staat het afwegingskader voor de bepaling op welke infra-structuren de publieke omroep aanwezig kan zijn. Van belang is daarbij de balans tussen het waarborgen van de toegankelijkheid van het omroepaanbod en terughoudendheid in het opleggen van beperkingen en verplichtingen voor de markt. Het merendeel van dit kader is vastgelegd in de Mediawet en de Telecommunicatiewet.

3.1 De publieke omroep: voor iedereen toegankelijk

De algemene programma's² van de publieke omroepen moeten voor iedereen waarvoor deze programma's zijn bestemd toegankelijk zijn. De gebruiker hoeft voor de ontvangst via de ether geen andere kosten te betalen dan voor de aanschaf en het gebruik van technische voorzieningen die deze ontvangst mogelijk maken.

Van de verschillende distributievormen biedt de ether de meeste waarborgen voor het verspreiden van de publieke programma's. De overheid verdeelt immers de etherfrequenties en kan invloed uitoefenen op de voorwaarden waaronder frequentieruimte kan worden gebruikt. Bovendien kan alleen met de ether een nagenoeg landelijke dekking worden gegarandeerd.³ Andere netwerken zoals kabel en ADSL hebben geen landelijk bereik.

De «gratis» doorgifte van de algemene publieke radioprogramma's is vastgelegd in de Mediawet en de Telecommunicatiewet. Aan de landelijke, regionale en lokale publieke omroep zijn analoge FM en middengolf (AM) frequenties toegewezen. De vergunningen voor deze frequenties lopen in 2010 en 2011 af waarna opnieuw frequentieruimte aan de publieke omroep beschikbaar zal worden gesteld voor deze programma's.

3.2 Verplichting tot kabeldoorgifte van publieke programma's

In Nederland is de kabel dominant voor de doorgifte en ontvangst van omroepsignalen. Het kabinet vindt daarom dat de toegang tot algemene programma's van de publieke omroepen via de kabel moet worden gegarandeerd. Daarmee wordt ex ante voorkomen dat een dominante markt-

¹ Zie ook de kabinetsreactie op het WRR rapport: Focus op Functies. Kamerstukken II, 2005–2006, 29 692, nr. 14.

² Onder de algemene programma's van de publieke omroepen wordt hier verstaan: 3 landelijke televisiezenders, 5 landelijke radiozenders, 1 regionale radio- en televisiezender per regio en 1 lokale radiozender. Regionale en lokale publieke zenders moeten in het

eigen verzorgingsgebied te ontvangen zijn.
³ Hoewel satellietuitzendingen ook een landelijk bereik hebben, kan de ontvangst niet worden gegarandeerd in verband met plaatselijke verordeningen.

partij misbruik kan maken van zijn machtspositie door (bepaalde) programma's van de publieke omroep niet door te geven.

In de Mediawet 2008 is de doorgifteverplichting op de kabel daarom gehandhaafd. Nieuw is dat onderscheid wordt gemaakt tussen analoge en digitale verspreiding. Daarmee regelt de regering de verplichte doorgifte in de transitie van analoog naar digitaal. Voor een bepaalde periode zal er sprake zijn van een dubbele doorgifteverplichting, namelijk wanneer zowel het analoge als digitale programma-aanbod door minimaal de helft van de huishoudens wordt bekeken. Dit betekent voor de traditionele kabel dat het mogelijk nog enige tijd duurt voordat de doorgifteverplichting ook digitaal zal gaan gelden. Daarmee wordt voorkomen dat de kabel te veel wordt belemmerd in zijn digitaliseringsproces. De analoge kabel zal naar verwachting nog geruime tijd boven dit percentage blijven, mede omdat digitale abonnees nog steeds veelvuldig gebruik maken van het analoge signaal op andere plekken dan de woonkamer. Dus ook voor de analoge kijkers blijven de programma's uit het doorgiftepakket nog lange tijd gegarandeerd. Het kabinet wil daarmee de balans vinden tussen garanties voor de kijker enerzijds en de mogelijkheid tot innovatie van de kabel anderzijds.

3.3 Andere distributiekkanalen

Voor de doorgifte van zijn diensten op andere netwerken onderhandelt de publieke omroep op eigen initiatief met marktpartijen of kan hij extra frequentieruimte vragen.

Etherruimte is echter schaars, daarom is alleen voor de algemene programma's van de publieke omroep wettelijk etherruimte geregeld. Voor wat betreft de landelijke publieke omroep gaat het daarbij om de drie televisiezenders en vijf radiozenders. De afweging om te komen tot het verlenen van extra frequentieruimte aan de publieke omroep wordt in eerste instantie beoordeeld op basis van het meerjarenbeleidsplan van de publieke omroep. Daarna wordt door de minister (staatssecretaris) van Economische Zaken in overeenstemming met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap beoordeeld of er ook frequentieruimte met een omroepbestemming beschikbaar is. Hiertoe worden de volgende criteria in beschouwing genomen:

a. Evenwichtige verhouding publieke en commerciële omroep.

Een aanvraag van de publieke omroep voor extra frequentieruimte wordt afgewogen tegen de voor commerciële omroepen beschikbare ruimte. Om een gezonde omroepmarkt in stand te houden, is het van belang dat er een evenwicht wordt gevonden tussen publieke en commerciële omroepen. Beide hebben een eigen rol in het verzorgen van een veelzijdig omroepaanbod voor de kijker en de luisteraar.

b. Waarborgen beschikbaarheid van de algemene programma's van de publieke omroep in het digitale domein gedurende de overgangssituatie van analoog naar digitaal.

In de Mediawet en de Telecommunicatiewet staat dat de algemene publieke programma's via de ether moeten worden verspreid. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen met analoge of digitale etherdistributie. Omdat radioprogramma's via de (analoge) FM te ontvangen zijn, is er op dit moment geen wettelijke verplichting om ook digitaal frequentieruimte te reserveren. Gedurende de overgangperiode van analoge naar digitale distributie kan het wenselijk zijn om de algemene programma's van de publieke omroep ook via de digitale ether te verspreiden.

c. Innovatie.

De publieke omroep kan een voortrekkersrol spelen bij de introductie van nieuwe technieken. Er moet wel duidelijkheid zijn dat de markt ook

daadwerkelijk volgt. Dit vraagt een integraal uitgiftebeleid voor zowel de commerciële als de publieke frequenties.¹

Indien er politieke overeenstemming is over het aanwijzen van extra frequentieruimte voor publieke omroep, zal deze extra frequentieruimte in beleidsregels worden beschreven. De publieke omroep kan vervolgens op grond van de Telecommunicatiewet een aanvraag indienen voor het verkrijgen van een extra ethervergunning.

3.4 Lokale en regionale publieke omroep

De rijksoverheid regelt voor de algemene programma's van de regionale en lokale omroepen alleen de voorrang op frequentieruimte bij de verdeling van (analoge) etherfrequenties² en een doorgifteverplichting op dominante infrastructuren. De Mediawet 2008 geeft het kader voor de publieke omroepen om multimediaal te kunnen werken. Dat geldt dus ook voor de lokale en regionale publieke omroep. Dit kader betekent niet dat het kabinet vindt dat de lokale en regionale omroepen ook alles moeten doen. Die keuze ligt bij de omroepen. De financiering ligt immers op het eigen bestuurlijke niveau. De regionale en lokale omroepen moeten dus in eerste instantie in overleg met de provincies of gemeenten bepalen op welke nieuwe (experimentele) distributieplatforms zij actief willen zijn en hoe dat gefinancierd wordt.

De regionale omroep heeft aangegeven meer geld nodig te hebben voor kwaliteit en digitaliseringsvraagstukken. Ook het CDA is met een visiedocument gekomen³ en vraagt een reactie van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tijdens het wetgevingsoverleg over de Media-begroting is door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap toegezegd dat er een afzonderlijke brief over de regionale omroep zal komen.⁴

Lokale publieke televisie

Voor lokale televisie wordt geen frequentieruimte gereserveerd. De doorgifte van de lokale publieke televisieprogramma's is via de (analoge) kabel gegarandeerd. Omdat de doorgifte van lokale omroep via de digitale kabel niet direct door de markt is opgepakt, is in de Mediawet 2008 de doorgifte gedurende de overgangsfase van analoog naar digitaal geregeld. Zodra meer dan de helft van de kabelabonnees zijn programma's digitaal ontvangt, moeten kabelbedrijven de lokale omroep ook verplicht doorgeven in het digitale pakket. Het is positief dat de grote kabelbedrijven nu vooruitlopend op de wettelijke doorgifteverplichting zijn begonnen met het aanbieden van de lokale omroepen in de digitale kabelpakketten. Ziggo geeft reeds meerdere lokale omroepen door en breidt dat momenteel verder uit. UPC heeft aangegeven in de eerste helft van 2009 gefaseerd ook de lokale omroepen te gaan doorgeven.

Digitalisering biedt nieuwe mogelijkheden zoals video on demand (VOD). VOD kan met name voor lokale omroepen die geen doorlopende programmering hebben een uitkomst bieden. De VOD dienst kan naast het reguliere signaal worden aangeboden, maar het zou ook vervangend kunnen werken. Het kabinet gaat daarmee akkoord indien de lokale omroep en het kabelbedrijf dat gezamenlijk overeenkomen.

Regionale publieke omroep

De regionale omroep heeft meer distributiemogelijkheden dan de lokale omroep. Dat past ook bij de omvang en bereik van de regionale omroep. In de DVB-T vergunning van de NOS is vastgelegd dat de NOS zorg draagt voor de digitale etherspreiding van de televisiekanalen van de regionale omroep.

¹ Het innovatiecriterium heeft een belangrijke rol gespeeld bij de toekenning van frequentieruimte voor T-DAB aan de publieke omroep in 2003, zij het dat vooralsnog geen groot succes is mede omdat er voor de commerciële omroepen nog geen frequentieruimte beschikbaar was gemaakt om de publieke omroep te volgen.

² Voor zover technisch mogelijk.

³ CDA document «Stemmen uit de Regio» (Kamerstukken II 2008–2009, 31 788, nr. 2).

⁴ Kamerstukken II 2008–2009, 31 700 VIII, nr. 134.

De regionale omroep wordt vooruitlopend op een wettelijke doorgifteverplichting al doorgegeven op de digitale kabel. De markt neemt daarin zijn eigen verantwoordelijkheid. In het amendement Atsma¹ wordt ook de verplichte doorgifte via de digitale kabel van de regionale televisieprogramma's uit aangrenzende provincies geregeld. Deze extra verplichting is een verruiming van de doorgifteverplichting in het digitale domein en komt bovenop de bestaande doorgifteverplichting van 15 televisie programma's. In praktijk voldoen de grote kabelbedrijven al grotendeels aan deze verplichting, maar nu wordt dit bij wet geregeld. Voor kabelbedrijven betekent dit dat zij meerdere regionale programma's moeten doorgeven, ook uit de regio's waarin ze zelf niet actief zijn. Indien dit tot ongewenste situaties leidt, kan het Commissariaat voor de Media zo nodig ontheffing verlenen.

Deel 2: toekomstbestendigheid inrichting toezicht op de markt voor elektronische communicatie en media

Naar aanleiding van de ontwikkelingen in de markten voor elektronische communicatie en media, in het bijzonder convergentie, hebben wij een verkenning uitgevoerd om te bepalen of de huidige inrichting van het toezicht op de deze markten toekomstbestendig is. De focus lag daarbij op de markt voor elektronische communicatie, maar vanwege de raakvlakken met media is ook het Commissariaat voor de Media bij de verkenning betrokken. Op basis van de verkenning en de daarin gevoerde gesprekken met stakeholders en experts concluderen wij dat de huidige inrichting inderdaad toekomstbestendig is. Wij zien dan ook geen aanleiding om in deze kabinetsperiode over te gaan tot een herinrichting van het toezicht. Wel blijven wij de marktontwikkelingen op de voet volgen en werken wij aan verdere versteviging van de samenwerking tussen de betrokken toezichthouders, alsmede de beleidsmatige samenwerking tussen de ministeries van Economische Zaken (EZ) en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) op het gebied van elektronische communicatie en media.

1. Schets toezicht elektronische communicatiemarkt

De markt voor elektronische communicatie is een dynamische markt. Nieuwe aanbieders, producten en diensten volgen elkaar in hoog tempo op. Gebruikers van elektronische communicatie hebben dankzij de genoemde convergentie de keuze uit een ruim aanbod aan betaalbare en kwalitatief hoogwaardige communicatieproducten en -diensten. De dynamiek en bijzondere kenmerken (met name toegangsvraagstukken) van de elektronische communicatiemarkt maken goed toezicht op deze markt van groot belang.

De huidige inrichting van het toezicht op de elektronische communicatiemarkt vindt zijn oorsprong grotendeels in de in de jaren '90 ingezette liberalisering. De Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) is in 1997 als onafhankelijk toezichthouder ingesteld voor het bevorderen van de overgang van een monopolistische naar een concurrerende telecommunicatie- en postmarkt. OPTA houdt toezicht op de naleving van wet- en regelgeving op het gebied van post en elektronische communicatiediensten. Deze sectorspecifieke regelgeving is neergelegd in de Telecommunicatiewet en de Postwet en stoelt op het Europese regelgevende kader, waarin liberalisering uitgangspunt is. OPTA bevordert de concurrentie door middel van preventief sectorspecifiek mededingingstoezicht en houdt zich bezig met consumentenbescherming en nummeruitgifte. Gaandeweg is de focus verschoven van het creëren van concurrentie naar het bevorderen van duurzame concurrentie in alle communicatiesectoren op de langere termijn. Ook is consumentenbescherming een

¹ Kamerstukken II, 2007–2008, 31 356, nr. 40.

steeds belangrijker taak van OPTA geworden. Daarmee is een volgende fase ingetreden op de weg naar een volledig concurrerende markt. De transitie naar een volledig concurrerende markt is echter nog niet voltooid. Sectorspecifiek preventief toezicht is derhalve nog steeds een belangrijk uitgangspunt in het nieuwe Europese regelgevende kader voor de elektronische communicatiesector, waarover de Raad van ministers van de EU op 16 februari jl. zijn gemeenschappelijk standpunt heeft vastgesteld. De staatssecretaris heeft u in zijn brief van 19 december 2008 al bericht over het politiek akkoord dat ten grondslag ligt aan dit gemeenschappelijk standpunt.¹

Naast OPTA is nog een aantal andere toezichthouders betrokken bij het toezicht op de elektronische communicatiesector. Het Agentschap Telecom is een technische toezichthouder, met als belangrijkste taken het verwerven, uitgeven en beschermen van frequentieruimte. Andere betrokken toezichthouders zijn de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) voor het generiek mededingingstoezicht² (voornamelijk het optreden tegen kartels en misbruik van een economische machtspositie en het toetsen van fusies) en de Consumentenautoriteit (CA) voor de generieke consumentenbescherming. Omdat de markten voor elektronische communicatie en media door convergentie naar elkaar toegroeien, kan ook het handelen van het Commissariaat voor de Media (CvdM) van invloed worden op de elektronische communicatiemarkt.

2. Aanpak

Bij de verkenning naar de toekomstbestendigheid van de huidige inrichting van het toezicht op de elektronische communicatie en media is een open aanpak gehanteerd. Alle relevante spelers zijn in de gelegenheid gesteld hun ideeën over marktontwikkelingen en toekomstig toezicht kenbaar te maken: de toezichthouders, huidige en mogelijk toekomstige marktpartijen en organisaties van consumenten en grootgebruikers. Ook is een discussiebijeenkomst georganiseerd waaraan zowel de geïnterviewde partijen als wetenschappers hebben deelgenomen. Vervolgens zijn de uitkomsten nader geanalyseerd om te bezielen welke beleidsmatige conclusies uit de verkenning moesten volgen. In de verkenning hebben wij ons met name gericht op drie mogelijke inrichtingsvarianten:

- samenwerking vanuit eigen taken: het voortbestaan van de huidige inrichting met OPTA, Agentschap Telecom, CvdM, NMa en CA allen als aparte toezichthouders, die samenwerken waar hun taken raakvlakken hebben;
- het kamermodel: OPTA zou hierbij een kamer van NMa worden, net als de Energiekamer;
- de sectorale toezichthouder: OPTA vormt samen met Agentschap Telecom en CvdM een geconvergeerde toezichthouder die zowel de elektronische communicatie als de mediemarkt overziet.

3. Bevindingen

In de verkenning is een aantal zaken duidelijk naar voren gekomen:

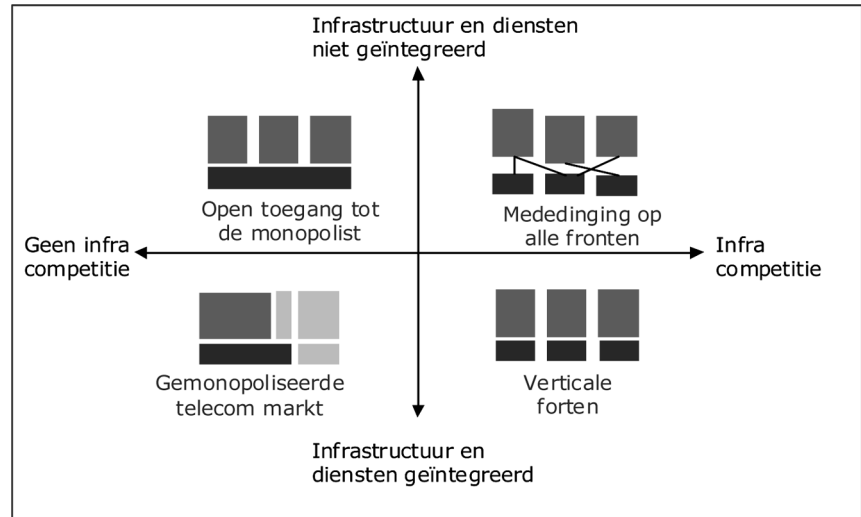
Ten eerste dat het huidige toezicht op de markten voor elektronische communicatie en media goed functioneert: uit evaluaties, internationale vergelijkingen en gesprekken met betrokkenen blijkt dat het Nederlandse toezicht als geheel, alsook het toezicht van de afzonderlijke toezichthouders, waaronder OPTA, over het algemeen positief worden beoordeeld. OPTA heeft zich gepositioneerd als een deskundige, slagvaardige en gezaghebbende toezichthouder.³

¹ Kamerstukken II, 2008–2009, 21 501, nr. 33.

² De NMa houdt zich ook bezig met ex-ante marktordening en consumentenbescherming in de markten voor energie en vervoer.

³ Zie bijvoorbeeld Europese Commissie, Voortgangsverslag over de interne markt voor elektronische communicatie 2007 (19-03-2008, COM(2008) 153); ECTA, Regulatory Scorecard 2008 (januari 2009, ectaportal.com).

Ten tweede bevestigt de verkenning het beeld, geschetst in de beleidsbrief Convergentie, dat de precieze gevolgen van belangrijke marktontwikkelingen (met name convergentie) nog niet zijn uitgekristalliseerd. Betrokkenen geven aan moeilijk te kunnen voorspellen in hoeverre de beweging naar concurrentie tussen de infrastructuren zal doorzetten. Ook is moeilijk in te schatten in welke mate infrastructuur en diensten zullen integreren. Afhankelijk van de mate van horizontale en verticale integratie zijn verschillende toekomstscenario's mogelijk.¹



Uit de verkenning blijkt echter dat elk van deze scenario's naar verwachting adequaat kan worden opgevangen binnen de huidige inrichting van het toezicht. In de scenario's «gemonopoliseerde telecommarkt», «open toegang tot de monopolist» en «verticale forten» zullen sectorspecifieke toegangsmaatregelen een grote rol blijven spelen. OPTA is goed gepositioneerd om deze maatregelen op te pakken. In het scenario «mededinging op alle fronten» is wellicht minder behoefte aan toegangsregulering. In alle vier convergentiescenario's kan sprake zijn van uitdagingen die het taakgebied van een individuele toezichthouder of de scheidslijnen tussen media en telecom overstijgen. De eigenstandige taken van iedere toezichthouder zullen een prominente rol blijven spelen, maar de raakvlakken tussen de toezichthouders zouden door deze ontwikkeling toenemen. Te denken valt aan mededingingsaspecten van frequentiebeveiligingen (waar EZ, Agentschap Telecom, OPTA, NMa en in voorkomende gevallen OCW allemaal een rol te spelen hebben) of de impact van doorgifteverplichtingen op concurrentie tussen infrastructuren (CvdM is belast met de bestuursrechtelijke handhaving van doorgifteverplichtingen aan exploitanten van infrastructuren; OPTA bevordert concurrentie tussen infrastructuren). Convergentie vereist daarom nog meer afstemming tussen toezichthouders dan voorheen; door convergentie kan een beslissing van de ene toezichthouder gevolgen hebben voor het bereiken van de doelen van een andere toezichthouder. Om deze uitdagingen op te pakken is het niet nodig toezichthouders samen te voegen; wel is het zeer belangrijk dat de betrokken toezichthouders goed afstemmen en samenwerken. Uit de verkenning blijkt verder dat de uitdagingen van convergentie voor beleidsdepartementen minstens zo groot zijn als voor toezichthouders. Om de toezichthouders in staat te stellen goed samen te werken en adequaat om te gaan met convergentie moeten de beleidsdepartementen ervoor zorgen dat media- en telecombeleid goed op elkaar zijn afgestemd en elkaar versterken.

¹ Zie hiervoor p. 1 van de bijlage bij de Beleidsbrief Convergentie (Kamerstukken II, 2007–2008, 26 643 en 24 095, nr. 126).

Ten derde blijkt uit de gesprekken met betrokkenen dat zij uiteenlopende geluiden laten horen over de gewenste inrichting van het toezicht. De huidige en mogelijk toekomstige marktpartijen, de organisaties van consumenten en grootgebruikers en de toezichthouders zijn het wel eens dat er geen urgentie is om de inrichting van het toezicht aan te passen.

Ten vierde stellen alle betrokkenen dat in deze discussie de kwaliteit en inhoud van het toezicht leidend moet zijn boven de vorm waarin het toezicht gegoten wordt. Een eventuele herinrichting van het toezicht is bovendien een tijdrovend en kostbaar proces, met als bijkomend risico dat de aandacht afgeleid wordt van waar het om gaat: de goede uitoefening van de toezichtstaken.

Zoals hierboven gemeld zijn in de verkenning ook twee alternatieve inrichtingsvarianten aan bod gekomen:

De eerste alternatieve variant is het zogenoemde kamermodel, waarbij OPTA een kamer zou worden van de NMa, net als de Energiekamer. Dit model past het beste bij het bovengenoemde scenario «mededinging op alle fronten», waarbij naar verwachting minder sectorspecifiek toezicht nodig zal zijn. Nu de elektronische communicatiemarkt nog volop in beweging is en het sectorspecifiek mededingingstoezicht sterk verweven is met andere taken van OPTA, onder andere op het gebied van het waarborgen van andere publieke belangen, ligt het kamermodel niet voor de hand.¹ Het kamermodel zou verder tegemoetkomen aan de omstandigheid dat door de convergentie het afbakenen van markten steeds moeilijker wordt. Hierdoor wordt het steeds belangrijker om te zorgen voor goede afstemming tussen het ex ante sectorspecifiek mededingingstoezicht (OPTA) en het ex post generiek mededingingstoezicht en de ex ante toetsing van fusies (NMa). NMa en OPTA hebben reeds samenwerkingsafspraken die onder andere voorzien in wederzijdse consultaties, consistente uitleg van begrippen en uitwisseling van expertise.² In de verkenning is geconcludeerd dat deze samenwerkingsafspraken voldoende waarborgen hebben om goed rekening te kunnen houden met de gevolgen van convergentie.

De tweede alternatieve variant is een sectorale toezichthouder, die zou kunnen bestaan uit OPTA, Agentschap Telecom en CvdM. Voordeel van deze variant zou zijn dat een dergelijke sectorale toezichthouder een groot deel van de convergerende markten zou overzien en daardoor beter in staat zou zijn de verschillende publieke belangen (bijvoorbeeld een concurrerende markt versus pluriformiteit van het media-aanbod) tegen elkaar af te wegen. Hierbij moet echter rekening worden gehouden met het feit dat de toezichthouders OPTA, Agentschap Telecom en CvdM weliswaar raakvlakken kennen, maar merendeels ieder hun eigen taken en werkwijzen hebben, die voornamelijk gebaseerd zijn op de Telecommunicatiewet (OPTA en Agentschap Telecom) en de Mediawet (CvdM). Agentschap Telecom beheert het Nederlandse frequentiespectrum, OPTA houdt ex-ante toezicht op sectorspecifieke mededingingsvraagstukken, het CvdM houdt ex-post toezicht op programma's. Dat laatste is altijd achteraf in verband met de vrijheid van meningsuiting. De beleids-terreinen telecom en media zullen de komende jaren naar verwachting steeds meer raakvlakken vertonen. Wanneer deze twee beleidsterreinen in de toekomst zo zeer verweven raken dat ze niet meer van elkaar te scheiden zijn, dan zal dit wellicht ook consequenties moeten hebben voor de inrichting van het toezicht.

¹ In het kabinetsstandpunt bij het rapport Zicht op Toezicht (Kamerstukken II, 1997–1998, 24 036, nr. 73) en de Visie op Markttoezicht is het uitgangspunt neergelegd van concentratie van uitvoering van mededingingsregels waar mogelijk bij de algemene mededingingstoezichthouder; in kamers bij de NMa (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 200 XIII, nr. 50).

² Afspraken tussen het college van de Onafhankelijk Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) en de directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) over de wijze van samenwerking bij aangelegenheden van wederzijds belang, d.d. 24 juni 2004.

Om ervoor te zorgen dat de betrokken toezichthouders goed aangesloten blijven op de ontwikkelingen in de markten voor elektronische communicatie en media en zo goed mogelijk samenwerken, herzien en intensiveren de betrokken toezichthouders waar nodig de bestaande samenwerkings-

afspraken. Zo hebben OPTA en Agentschap Telecom hun samenwerkingsafspraken recentelijk vernieuwd en geformaliseerd, onder andere om meer recht te doen aan hun geïntensiveerde samenwerking bij de uitgifte van frequenties. Daarnaast hebben OPTA en CvdM recentelijk een nieuw samenwerkingsprotocol opgesteld, met name om in het licht van convergentie hun werkzaamheden goed op elkaar aan te laten sluiten.¹

4. Conclusie

Op basis van het bovenstaande concluderen wij dat de huidige inrichting van het toezicht, in de verschillende voorzienbare scenario's, toekomstbestendig is. Daarnaast vinden wij net als de stakeholders dat er geen urgentie is om het toezicht anders in te richten en dat de kwaliteit van het toezicht leidend moet zijn bij besluiten over de inrichting van het toezicht. Ook onderstrepen wij dat een herinrichting de nodige tijd, middelen en energie kost, met het risico dat de aandacht wordt afgeleid van waar het om gaat: de goede uitoefening van de toezichtstaken. De dynamiek en specifieke toezichtsvraagstukken in de markt voor elektronische communicatie en de Europese regelgeving maken stevig, pro-actief sectorspecifiek toezicht noodzakelijk. De mogelijke voordelen van een herinrichting worden bovendien ook binnen de huidige situatie gerealiseerd door goede samenwerking tussen de betreffende toezichthouders.

Naast deze samenwerking tussen de toezichthouders bij de uitvoering van het toezicht is het belangrijk om ook op het beleidsmatige vlak aangesloten te blijven op ontwikkelingen als convergentie. Dit uitgangspunt is leidend in onze samenwerking. Rekening houdend met de verschillende maatschappelijke doelstellingen van media en telecombeleid is ons streven om beide beleidsterreinen zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. Zowel de ministeries van OCW en EZ als de betrokken toezichthouders blijven de ontwikkelingen in de markt volgen en dragen er zorg voor dat de samenwerking zowel beleidsmatig tussen de ministeries als op uitvoeringsgebied tussen de toezichthouders optimaal aansluit bij de omstandigheden op de betreffende markten.

Uiteraard blijven de toezichthouders zich ook inspannen om hun efficiëntie en effectiviteit verder te vergroten. Wij zullen als verantwoordelijke bewindslieden de inspanningen van de toezichthouders op dit vlak kritisch blijven volgen. Zo wordt in 2009 de doelmatigheid en doeltreffendheid van het optreden van OPTA geëvalueerd. Een verslag hiervan zal aan uw Kamer worden toegezonden. Bij de evaluatie zullen ook de indicatoren worden betrokken die zijn opgesteld om de doelmatigheid van OPTA beter inzichtelijk te maken.² Vanaf het jaarverslag over 2009 zal OPTA over indicatoren rapporteren.

De staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Heemskerk

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R. H. A. Plasterk

¹ Het bestaande samenwerkingsprotocol tussen OPTA en NMa uit 2004 hoeft niet gewijzigd te worden om rekening te houden met convergentie; hetzelfde geldt voor het protocol tussen AT en CvdM uit 2004 en het samenwerkingsprotocol tussen OPTA en CA uit 2007. NMa en CvdM hebben recentelijk samenwerkingsafspraken gepubliceerd in verband met de tijdelijke wet Mediaconcentraties (Staatscourant d.d. 24 juni 2008, nr. 119, p. 35).

² Kwink Groep, Doelmatigheidsindicatoren OPTA (oktober 2008).