

Vergaderjaar 2013–2014

33 426

Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met de verspreiding van televisie- en radio-programmakanalen door middel van omroepnetwerken en omroepzenders en de vaststelling van de minimale omvang van het standaardpakket televisie- en radioprogrammakanalen

Nr. 44

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 april 2014

Inleiding

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de uitvoering die ik heb gegeven aan het amendement en de motie Van Dam-Huizing over de distributie van interactieve televisiediensten (ook wel de rode knop discussie genoemd, naar de rode knop op de afstandsbediening waarmee televisiediensten op te roepen zijn).¹ De motie en het amendement verzoeken de regering het overleg tussen pakketaanbieders en omroepen over interactieve televisiediensten te stimuleren en daar waar geen overeenstemming over de doorgifte van diensten wordt bereikt deze per ministeriële regeling van doorgifte te verzekeren. In mijn brief van 10 juni 2013 heb ik geschreven dat er verschillende vraagstukken te onderscheiden zijn op technisch, economisch en juridisch gebied.² Ik kom daar in deze brief uitvoerig op terug. Ik ga eerst in op de kern van het probleem. Ik licht toe welke stappen ik heb gezet en vat het rapport van TNO en de juridische analyse samen. Vervolgens schets ik een aantal ontwikkelingen in het medialandschap, waarna ik mijn conclusies deel en de vervolgstappen aangeef. In de bijlagen heb ik een samenvatting opgenomen van het rapport van TNO (bijlage 1), een juridische analyse (bijlage 2), een nadere toelichting op het veranderende medialandschap (bijlage 3) en een uitleg van de gebruikte terminologie (bijlage 4). Het volledige TNO rapport is in bijlage 5 opgenomen³.

¹ Kamerstuk 33 426, nr. 40, respectievelijk Kamerstuk 33 426, nr. 36.

² Kamerstuk 33 426, nr. 21.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Toegang tot televisiediensten in Nederland (rode knop)

Waar gaat het over?

De rode knop discussie gaat kort samengevat over de toegang van de kijker tot televisiediensten. Deze diensten kunnen al dan niet interactief zijn. Voorbeelden van bestaande diensten zijn teletekst, ondertiteling en video on demand diensten zoals «Uitzending Gemist» en «RTL XL». Het gaat in deze discussie om alle additionele diensten anders dan de doorgifte van de lineaire televisiekanalen zoals Nederland 1, RTL4 en SBS6.

Het gaat om heel verschillende typen dienstverlening. Zo is het toevoegen van een optioneel ondertitelingsspoor iets heel anders dan een video on demand dienst, of het kunnen doneren tijdens een televisieactie. Dergelijke diensten kunnen in de eerste plaats door de pakketaanbieders (Ziggo, UPC, KPN) worden aangeboden. Zij geven nu al veel diensten door naast de lineaire televisiekanalen. In toenemende mate zijn omroepen ook in staat zelf rechtstreeks diensten aan de kijker aan te bieden. Dit kan bijvoorbeeld via de smartphone, tablet, smart TV, game console etc. Neem het voorbeeld van «RTL XL». Deze televisiegemist-dienst wordt bijvoorbeeld door UPC aangeboden en is daarmee een dienst van UPC. UPC verkrijgt een licentie op de content en biedt deze via de eigen omgeving (bijvoorbeeld Horizon TV) aan de televisiekijker aan. UPC onderhoudt hier de factureringsrelatie met de kijker. De RTL XL-dienst is echter ook als een app terug te vinden op smart tv's. In dit geval onderhoudt RTL de relatie met de kijker en biedt het de dienst zelf aan via het platform van de televisiefabrikant.⁴ De distributie loopt in dit geval over het open internet (ook wel over-the-top) en niet via de omgeving van de pakketaanbieders zoals in het geval van de RTL XL-dienst bij UPC.

Onderhandelingen

Er is in Nederland sprake van een groot aanbod van zenders en televisiediensten. Deze diensten kunnen zoals aangegeven in de vorige paragraaf via de omgeving van de pakketaanbieder of het open internet bij de kijker terecht komen.⁵ Deze omgeving van de pakketaanbieder is geen vrij toegankelijke markt. De pakketaanbieder fungeert als poortwachter. Hij bepaalt wat er bijvoorbeeld aan televisiekanalen wordt doorgegeven. Hierbij spelen de onderhandelingen tussen omroep en pakketaanbieder over de voorwaarden waaronder doorgifte wordt gerealiseerd een belangrijke rol. Deze onderhandelingen gaan vaak over een pakket van meerdere diensten: lineaire kanalen, video on demand, beeldkwaliteit, streaming rechten voor diensten op smartphones en tablets etc. Voor de pakketaanbieders geldt dat er een must carry verplichting is voor een aantal zenders. Ook in dit geval kan er overigens over de hoogte van de distributievergoeding worden onderhandeld. Een must carry verplichting staat dit niet in de weg. Een must carry zorgt ervoor dat zenders met een publiek belang de kijker kunnen bereiken. Voor doorgifte van een dienst via het open internet hoeft uiteraard niet te worden onderhandeld. Dit is het gevolg van het beginsel van netneutraliteit. Dit neemt niet weg dat er afspraken met Internet Service Providers (ISP'S) kunnen worden gemaakt

⁴ Er kunnen overigens verschillen zitten qua content tussen de verschillende «RTL XL-diensten», zo worden via de over-the-top-dienst ook betaalde films en series aangeboden.

⁵ Met de omgeving van de pakketaanbieder wordt bedoeld de laag en capaciteit in het netwerk waarmee hij platformen en diensten onderhoudt en aanbiedt. Hij bepaalt zelf op grond van verschillende (commerciële) overwegingen welke televisiezenders en televisiediensten hij aanbiedt aan de kijker.

om een bepaalde kwaliteit in dienstverlening te garanderen door bijvoorbeeld de doorstroming van het dataverkeer goed te begeleiden.⁶ Ook kunnen televisiefabrikanten geld vragen voor de positie van de app in de appstore en zullen de omroepen kosten moeten maken voor het maken en onderhouden van de app en de distributie van de videocontent over het internet. We kunnen daarom vaststellen dat de markten (de distributie door de pakketaanbieders en het open internet) niet gelijkwaardig zijn, maar door convergentie van dienstverlening wel naar elkaar toegroeien.

HbbTV

Naast het aanbod via de pakketaanbieder en het aanbod over-the-top is er nog een derde mogelijkheid voor toegang tot (interactieve) televisiediensten. De omroepen (NPO, SBS en RTL) willen door het gebruik van het HbbTV-platform de kijker vanuit de lineaire televisiezender via de rode knop direct meenemen naar de achterliggende over-the-top omgeving (van broadcast naar broadband, vandaar Hybrid-Broadcast-Broadband-Television). Daarvoor moeten pakketaanbieders een signaal doorgeven en moet de randapparatuur (set-top-box of televisie) van de consument geschikt zijn. Via dit HbbTV-platform kunnen de omroepen vervolgens zelf hun eigen diensten aanbieden aan de eindgebruikers. Wat de omroepen dus voorstaan is dat de kijker vanuit de omgeving van de pakketaanbieder verwezen wordt naar de eigen omgeving van de omroep op het internet. Tevens biedt HbbTV volgens de omroepen goede mogelijkheden om de diensten die via het internet worden aangeboden te synchroniseren met wat er op dat moment op het lineaire kanaal is te zien (extra programma-informatie, het hele interview in plaats van de bewerkte versie).

Het probleem

Vanaf 2004 hebben de pakketaanbieders in Nederland veel geïnvesteerd in de ontwikkeling van nieuwe televisiediensten en platformen. Deze innovatie in de dienstverlening heeft de rol van de traditionele distributeur als «signaaloverbrenger» getransformeerd tot een multimediaal bedrijf welke als poortwachter functioneert. De pakketaanbieder bepaalt op basis van tal van argumenten welke diensten en programma's aan de kijkers worden aangeboden. Deze uitgangspositie staat op gespannen voet met de positie van de omroepen die ook hun eigen dienstverlening zijn gaan aanbieden. De kern van de huidige discussie concentreert zich rondom doorgifte van HbbTV, maar gaat in brede zin over de toegankelijkheid, vindbaarheid en zichtbaarheid van televisiediensten.

Op dit moment wordt door een aantal pakketaanbieders de HbbTV-signalen die omroepen doorgeven actief geblokkeerd. De kijker kan dus bij deze partijen niet (via de televisieomgeving van de pakketaanbieder) bij de over-the-top omgeving van de omroep komen indien hij dat zou willen. De pakketaanbieders hebben (eerder dan de omroepen) al hun eigen platformen ontwikkeld, die (vaak) niet compatible zijn met bijvoorbeeld HbbTV en hebben deze diensten vervolgens achter de rode knop van de afstandsbediening geplaatst. Zij geven aan dat omroepen over de eventuele doorgifte van HbbTV moeten onderhandelen, net als voor de andere diensten. De pakketaanbieders benadrukken daarbij dat dergelijke doorgifte hun commerciële propositie raakt (inclusief de reeds gedane investeringen). Ook bestrijden ze dat de omroepen recht hebben op doorgifte van alle signalen die in het omroepsignaal zitten verpakt (ook wel signaalintegriteit genoemd). Omroepen willen dat de HbbTV-signalen op grond van deze signaalintegriteit worden doorgegeven en dat de kijker

⁶ Het gaat dan bijvoorbeeld om peering- en interconnectie-afspraken.

de keuze moet krijgen uit alle diensten van pakketaanbieders en omroepen.

Amendement en motie

De vraag is of de (interactieve) televisiediensten van omroepen (publiek en commercieel) de kijker voldoende kunnen bereiken. In uw Kamer is de zorg geuit dat de omroepen hier onvoldoende in slagen. U heeft mij vervolgens bij motie gevraagd de onderhandelingen verder te stimuleren en eventueel doorgifte van diensten via een ministeriële regeling te verzekeren. De aangenomen motie stoelt op twee gedachten, namelijk (1) een route waarbij gesteld wordt dat alles wat de omroep in het omroep-signaal verpakt op grond van signaalintegriteit moet worden doorgegeven en (2) de mogelijkheid waarbij individuele diensten bij ministeriële regeling van doorgifte kunnen worden verzekerd. Beide routes zijn geanalyseerd op Europeesrechtelijke aspecten en consequenties. Naast de juridische analyse is – in lijn met mijn brief van 10 juni 2013 – meer specifiek gekeken naar de technische en economische aspecten van dit onderwerp. Met het amendement en motie in de hand is vanaf de zomer het volgende gedaan:

- Dertien marktpartijen bestaande uit omroepen, pakketaanbieders en televisiefabrikanten is verzocht een position paper te schrijven en daarbij in te gaan op de technische, economische en juridische aspecten van de doorgifte van televisiediensten.⁷ Hiermee heeft elke partij de gelegenheid gehad zijn standpunten uitgebreid (vertrouwelijk) toe te lichten.
- Daarnaast heb ik de grootste spelers opgeroepen de onderhandelingen aan te gaan teneinde doorgifte van televisiediensten (waaronder HbbTV) te bewerkstelligen en mij over de resultaten ervan te informeren.⁸
- TNO heeft de position papers geanalyseerd.
- Naar aanleiding van de analyse van TNO, alsmede de update over de stand van zaken in de onderhandelingen, is er op 11 november 2013 een rondetafelgesprek georganiseerd waarbij tien marktpartijen, TNO en het Ministerie van Economische Zaken aanwezig waren.
- Naar aanleiding van dit rondetafelgesprek heeft TNO nog een verdiepingsslag uitgevoerd en heeft TNO eind 2013 gerapporteerd.
- Parallel hieraan is zoals gezegd een juridische analyse naar de Europeesrechtelijke dimensie gemaakt.

Hieronder geef ik de belangrijkste conclusies van TNO en uit de juridische analyse samengevat weer. Een samenvatting van het TNO-rapport treft u aan in bijlage 1 en het volledige rapport is opgenomen in bijlage 5. De volledige juridische analyse treft u in bijlage 2.

Rapport TNO

- Er is overeenstemming bereikt over de doorgifte van diensten voor gebruikers met een beperking, maar niet over de te gebruiken doorgiftemethode.
- Voor wat betreft alle andere diensten is er geen overeenstemming bereikt over doorgifte en de doorgiftemethode.
- Technisch zijn er veel mogelijkheden en zijn er geen fundamentele onmogelijkheden om het HbbTV-signaal door te geven. Een signaal betekent alleen nog niet dat de dienst werkt. Daarvoor is bijvoorbeeld geschikte randapparatuur nodig, hetzij bij de consument hetzij

⁷ Deze spelers zijn: NPO, RTL, SBS, FOX, Ziggo, UPC, KPN, Canal Digitaal, Vodafone, TP Vision, LG, Samsung en het HbbTV-forum Nederland.

⁸ NPO, RTL, SBS, FOX, Ziggo, UPC, KPN, Vodafone en Canal Digitaal.

geleverd (en onderhouden) door de pakketaanbieder. De huidige randapparatuur is in grote mate niet geschikt. Daarmee is de vraag dus verschoven van de vraag of het signaal kan worden doorgegeven, naar de technische en economische impact ervan voor de pakketaanbieder en de consument.

- Co-existentie (het naast elkaar werken) van verschillende televisiediensten is op de korte en middellange termijn moeizaam te realiseren en is sterk afhankelijk van technische ontwikkelingen en investeringsbereidheid van pakketaanbieders, televisiefabrikanten en omroepen.
- Het bereik van HbbTV is met minder dan 1% van de Nederlandse huishoudens erg klein. Het bereik zal in het meest gunstige scenario volgens TNO pas over vijf jaar een grootte hebben vergelijkbaar met dat van de gezamenlijke pakketaanbieders nu (30–40%).
- De over-the-top route wordt in de position papers voornamelijk als aanvullend beschouwd.

Juridische analyse

- Op grond van art. 31 Universeledienstrichtlijn (UD) kan er must carry worden geplaatst op diensten ten behoeve van mensen met een beperking.
- Bij publieke omroepen die al een must carry status kennen is er beperkt ruimte om additionele diensten van een doorgifteverplichting te voorzien. Het gaat dan om *overige diensten van algemeen belang*. Voor commerciële omroepen is deze ruimte er niet.
- De route van de signaalintegriteit gaat niet op voor interactieve diensten.
- HbbTV is een technologie en geen dienst.
- Het is niet mogelijk een specifieke technologie dwingend voor te schrijven.
- Op grond van algemene must carry regels moet de pakketaanbieder de (must carry) dienst doorgeven, tenzij de dienst hem niet wordt aangeboden door de omroep.
- Het is aan de ACM om op grond van het mededingingsrecht eventueel specifieke maatregelen op te leggen. Dit kan bijvoorbeeld indien er sprake is van (misbruik van) marktpositie.

Een veranderend medialandschap

De vragen die zijn opgeworpen door de motie en het amendement zijn een direct gevolg van de snelle veranderingen in het medialandschap. Omdat deze veranderingen belangrijk zijn voor de duiding van mijn reactie op de motie en het amendement ga ik er in deze paragraaf kort op in. De volledige analyse vindt u in bijlage 3.

In de afgelopen jaren zijn de mogelijkheden voor het aanbieden van interactieve televisiediensten wereldwijd aanzienlijk toegenomen. Nederland kent een bijzonder goede infrastructuur en een koopkrachtige mediawijze bevolking die open staat voor nieuwe diensten en ook in toenemende mate bereid is daarvoor te betalen. Het veranderende kijkgedrag zorgt er dan ook voor dat het traditionele televisiemodel terrein verliest.

De wens van Nederlandse omroepen om consumenten vanuit die lineaire omroepomgeving (broadcast) mee te nemen naar achterliggende diensten (broadband) is begrijpelijk. Men kan via internet zelf diensten aanbieden en de kijker «gidsen». Bovendien onderhoudt de omroep in dit geval zelf de (financiële) relatie met de kijker.

De strijd om de rode knop zet de relatie tussen omroep en pakketaanbieder onder druk. Maar de partijen hebben elkaar nodig. Want al gaan de omroepen deels hun eigen weg (met over-the-top diensten als de gemeenschappelijke televisiegemistdienst NLziet van RTL, SBS en de NPO), aan de andere kant hebben de omroepen voor de verspreiding van hun lineaire kanalen de pakketaanbieders nodig. De pakketaanbieder zal er bovendien alles aan gelegen zijn om zoveel mogelijk content binnen de eigen omgeving aan te blijven bieden, anders verliest men (een gedeelte van) de commerciële propositie. Een oplossing is (nog) niet gevonden. Het eerste resultaat van deze ontwikkelingen is dat de onderhandelingen tussen omroep en pakketaanbieder daarom aan het verharderen zijn. Dat zien we ook internationaal.

In de discussie over de doorgifte van televisiediensten is er veel gerefereerd aan HbbTV. Een technische standaard die door omroepen is omarmd en dienstverlening mogelijk maakt. En daarmee is het één van de vele technieken. Het is niet aan de overheid om deze techniek een voorkeursbehandeling te geven, dit kan ook niet op Europeesrechtelijke gronden. Voor de Nederlandse markt merk ik specifiek op dat pakketaanbieders eerder zijn gestart met de ontwikkeling van nieuwe televisiediensten op de omroepdistributiemarkt en zij met een verplichte doorgifte hun investeringen (gedeeltelijk) teniet gedaan zien worden. Ook consumenten zouden aanzienlijke investeringen in nieuwe randapparatuur moeten doen om HbbTV te ontvangen. Maar een ding is duidelijk. Er is een route naast de pakketaanbieder, zij het nog niet voor de volledige dienstverlening. Dus als de pakketaanbieder niet mee ontwikkelt in de techniek dan zal zij onherroepelijk aan belang verliezen. Daarmee is deze discussie in hoge mate ook een schaakspel rondom positie en invloed in het medialandschap.

De distributieroute die er naast de pakketaanbieder is ontstaan verandert de relatie die er tot op heden is tussen omroep en pakketaanbieder. Daarbij zijn er echter ook vele nieuwe spelers op de Nederlandse markt actief geworden zoals HBO, FOX en Netflix. Ook de televisiefabrikanten investeren fors in de doorontwikkeling van de smart tv's, die steeds meer een bredere dienstverlening bieden. Er is daarnaast sprake van een (wereldwijde) consolidatieslag bij de pakketaanbieders.⁹ Tot slot worden Nederlandse productiehuisen zoals Eyeworks onderdeel van grote Amerikaanse productiehuisen (in dit geval Time Warner).

In algemene zin kan gezegd worden hoe meer aanbod, hoe meer concurrentie, hoe beter voor de consument. Meer aanbod betekent dat er ook iets te kiezen valt. Maar het consumentenbelang is niet altijd gediend met een verplichte doorgifte van commerciële diensten waardoor de consument gedwongen wordt nieuwe randapparatuur te kopen. En het is ook niet in het belang van de consument als er vroeg in het ontwikkelingsproces door de wetgever voor één techniek wordt gekozen, waardoor er een remmend effect op de innovatie ontstaat.

De vraag of een overheid kan of moet ingrijpen door het stellen van doorgifteverplichtingen wordt vanuit het Europese distributiekader beheerst door de vraag welk algemeen, niet economisch, belang moet worden beschermd met verplichte doorgifte. Daarbij moet worden aangetekend dat het Europese kader uitgaat van een »nee, tenzij...» benadering. Hier is het leidende argument van economische aard en mogen er uitzonderingen worden gecreëerd voor diensten voor mensen met een beperking.

⁹ Zo is Liberty Global voornemens Ziggo over te nemen en wil Comcast in de Verenigde Staten Time Warner Cable overnemen.

Tot slot kan er worden geconcludeerd dat er een wezenlijk verschil is tussen de distributie via de omgeving van de pakketaanbieder (waarover toegang onderhandeld moet worden) en de markt op het open internet. Onlangs heeft uw Kamer de «Internetvisiebrief» ontvangen.¹⁰ Een nadere verkenning naar de datalagen in de netwerken en de verschillen in regulering is wenselijk. Zeker nu media- en telecommunicatiediensten in toenemende mate convergeren. Dit proces zal echter enige tijd in beslag nemen en ook op Europees niveau regels moeten worden aangepast. De Minister van Economische Zaken en ikzelf zullen daar een verkenning naar starten.

Conclusies

Teneinde uitvoering te geven aan het amendement en motie is er overleg gevoerd met omroepen en pakketaanbieders. Aan deze partijen is gevraagd om in een position paper hun standpunten op technisch, economisch en juridisch vlak toe te lichten. TNO heeft deze papers vervolgens geanalyseerd. Ook is er een juridische analyse gemaakt. Hieruit blijkt dat de evolutie van de distributiemarkt tot gevolg heeft dat er nieuwe beperkingen, maar vooral ook nieuwe kansen zijn. Dat laatste geldt zeker voor de over-the-top route (distributie over het open internet). Deze distributieroute biedt omroepen een platform om zelf rechtstreeks de kijker te bedienen.

Doel van het amendement en de motie is om een brede beschikbaarheid van diensten van omroepen via de omroepdistributiemarkt te verzekeren. Hieraan kan slechts beperkt uitvoering worden gegeven. Afgezien van de onmogelijkheden kan men zich ook afvragen of het in een zo snel veranderend medialandschap verstandig is om veel te willen reguleren. De kans is namelijk groot dat de regels de ontwikkelingen niet kunnen bijhouden, of zelf contraproductief zijn en de innovatie remmen.¹¹

Het Europese recht staat voor doorgifte van televisiediensten op de distributiemarkt geen algehele doorgifteverplichting toe. Ook kan een bepaalde techniek niet dwingend worden opgelegd. Voor het aanwijzen van individuele diensten is slechts beperkt ruimte, namelijk voor diensten voor mensen met een beperking en overige diensten van algemeen belang (de laatste categorie geldt alleen voor zenders die al een must carry status kennen). De doorgifteverplichting ziet daarbij op de (redactionele) inhoud en niet de techniek (doorgiftemethode). Het buiten dit kader inzetten van wet- en regelgeving zal hoogst waarschijnlijk resulteren in inbreukprocedures en een rechtsgang op nationaal en internationaal niveau.

Ik zet daarom nu de volgende stap:

- Er komt een ministeriële regeling waarin ik de diensten *ondertiteling* en *gesproken ondertiteling* opneem.

Daarmee verkrijgen deze diensten een must carry status voor zowel publieke als commerciële omroepen. De verplichting voor de pakketaanbieder die daaruit volgt geldt voor de inhoud van de dienst, niet de gekozen techniek. De signalen mogen dus technisch worden bewerkt.

¹⁰ Zie Kamerstuk 26 643, nr. 300.

¹¹ Zie ook: Nederlandse reactie op het groenboek «voorbereiding op een volledig geconvergeerde audiovisuele wereld: groei creatie en waarden, blz. 2. Kamerstuk 22 112, nr. 1659. Zie: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/consultation-green-paper-preparing-fully-converged-audiovisual-world-growth-creation-and-values>.

Aangezien het hier gaat om nieuwe technieken zal er een implementatietermijn gelden.

Ik ben voornemens:

- De dienst *geautomatiseerde gebarentaal (dovenvideo)* op termijn op te nemen in de ministeriële regeling. Deze dienst is momenteel in ontwikkeling bij de publieke omroep. Er zijn nog wel technische uitdagingen om deze dienst werkend te krijgen.

Uitnodiging aan omroepen met een must carry status:

- Er zijn geen diensten bekend die voldoen aan de categorie *overige diensten van algemeen belang*. Ik nodig omroepen (met een must carry status) uit deze diensten bij mij te melden. Ik zal vervolgens per gemelde dienst bezien of deze in de ministeriële regeling moet worden opgenomen en volg hierbij het in deze brief geschetste kader.

Tot slot

De diensten die omroepen kunnen aanbieden werken met bepaalde technieken. Aangezien een techniek niet wettelijk kan worden voorgescreven zullen pakketaanbieder en omroep met elkaar in overleg moeten om de dienst technisch vorm te geven. De verplichting moet niet lichtzinnig worden opgevat. De omstandigheid dat een bepaalde techniek niet ondersteund wordt door de pakketaanbieder ontslaat hem niet van de doorgifteverplichting. Aan de andere kant dient de omroep de dienst dusdanig aan te bieden dat de pakketaanbieder gevolg kan geven aan de must carry verplichting. Ook mogen de te maken kosten niet onevenredig hoog zijn. Mogelijk kunnen in bepaalde gevallen de kosten ervoor in de distributieovereenkomst worden verdisconteerd of per individueel geval worden gedeeld. Het Commissariaat zal toezien op dit proces.

De partijen moeten samen werken aan het doel om de diensten voor mensen met een beperking zo breed mogelijk via de verschillende platformen van de pakketaanbieder beschikbaar te maken. Dat betekent dus ook in de apps van de pakketaanbieders die streaming televisie aanbieden. Ik kan mij niet goed voorstellen dat met alle technologische ontwikkelingen dergelijke diensten voor mensen met een beperking niet binnen een redelijke termijn beschikbaar kunnen worden gesteld. Indien er toch sprake is van een tijdelijke en/ of blijvende technische onmogelijkheid dan kan bij het Commissariaat een ontheffing worden aangevraagd. In alle andere gevallen kan het Commissariaat bij niet nakoming overgaan tot het opleggen van een boete of een last onder dwangsom. Er zijn pakketaanbieders die momenteel de ondertiteling niet goed geregeld hebben. Met deze maatregelen verwacht ik dat dat dergelijke diensten alsnog voortvarend beschikbaar worden gemaakt. Wel zal er, vanwege de technische aard van de doorgifte, een implementatietermijn gelden. Dit zal per dienst nader worden uitgewerkt in de ministeriële regeling.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

Inleiding

TNO is gevraagd de ingediende position papers te analyseren en naar aanleiding van deze papers een rapport uit te brengen. In de position papers zijn de marktpartijen ingegaan op technische, economische en juridische aspecten van de discussie. Onderstaand worden de belangrijkste conclusies samengevat. TNO heeft voornamelijk gekeken naar de technische en economische implicatie van doorgifte. Op mijn verzoek heeft TNO daarbij co-existentie (het gelijktijdig of naast elkaar werken van verschillende televisiediensten) en het bereik van platformen nadrukkelijk betrokken. In de diensten wordt (vanuit het Europese kader) een onderscheid gemaakt in *diensten van algemeen belang* en *overige diensten*. In bijlage 2 volgt de juridische analyse.

Belangrijkste conclusies

- Er is overeenstemming bereikt over de doorgifte van diensten voor gebruikers met een beperking, maar niet over de te gebruiken doorgiftemethode.
- Voor wat betreft alle andere diensten is er geen overeenstemming bereikt over doorgifte en de doorgiftemethode.
- Technisch zijn er veel mogelijkheden en zijn er geen fundamentele onmogelijkheden om het HbbTV-signaal door te geven. Een signaal betekent alleen nog niet dat de dienst werkt. Daarvoor is bijvoorbeeld geschikte randapparatuur nodig, hetzij bij de consument hetzij geleverd (en onderhouden) door de pakketaanbieder. De huidige randapparatuur is in grote mate niet geschikt. Daarmee is de vraag dus verschoven van de vraag of het signaal kan worden doorgegeven, naar de technische en economische impact ervan voor de pakketaanbieder en de consument.
- Co-existentie (het naast elkaar werken) van verschillende televisiediensten is op de korte en middellange termijn moeizaam te realiseren en is sterk afhankelijk van technische ontwikkelingen en investeringsbereidheid van pakketaanbieders, televisiefabrikanten en omroepen.
- Het bereik van HbbTV is met minder dan 1% van de Nederlandse huishoudens erg klein. Het bereik zal in het meest gunstige scenario volgens TNO pas over vijf jaar een grootte hebben vergelijkbaar met dat van de gezamenlijke pakketaanbieders nu (30–40%).
- De over-the-top route wordt in de position papers voornamelijk als aanvullend beschouwd.

Toelichting*Resultaten rodeknoptraject*

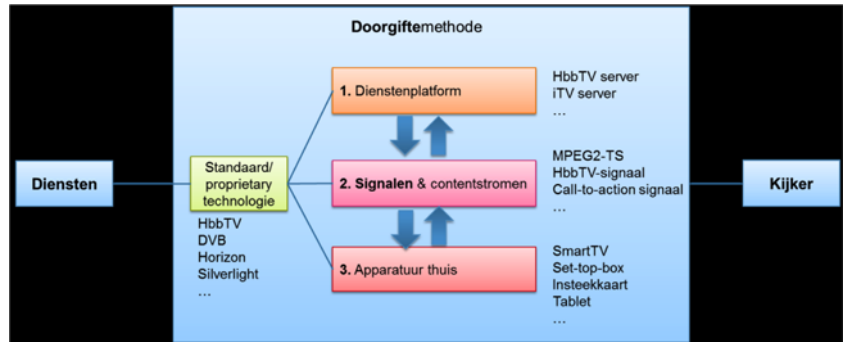
Er is overeenstemming bereikt over doorgifte van diensten ten behoeve van mensen met een beperking. Te denken valt aan ondertiteling en doventolk. Over de doorgiftemethode (de te gebruiken techniek) is geen overeenstemming bereikt. Ook is er *geen* overeenstemming over doorgifte van alle andere diensten. Niet over die dienst noch de doorgiftemethode.

Onderscheid diensten en doorgiftemethoden

TNO onderscheidt in het rapport een handige tweedeling: *diensten* en *doorgiftemethode (de techniek)*. De doorgiftemethode valt vervolgens na het kiezen van de technologie uiteen in drie onderdelen: te weten het *dienstenplatform*, de *signalen & contentstromen* en de *apparatuur bij de*

kijker thuis. Al deze onderdelen moeten op groen staan om een bepaalde dienst voor de kijker werkend te krijgen. Daarmee is het een behoorlijke uitdaging om diensten over verschillende platformen en met verschillende technieken bij de kijker te brengen. Met het doorgeven van een signaal (bijvoorbeeld HbbTV) ben je er nog niet.

Hieronder is dat schematisch weergegeven.



Grofweg zijn er drie doorgiftroutes van televisiediensten door de marktpartijen benoemd. Doorgifte via HbbTV (voorkeur omroepen), doorgifte via de platformen van de pakketaanbieders (o.a. UPC Horizon, KPN IPTV) en tot slot de over-the-top route (o.a. smart TV, game console, tablet of Apple TV).

Technische en economische argumenten

TNO heeft de technische en economische argumenten samengevat en op onderdelen een eigen reflectie geschreven. Eerst volgt een korte samenvatting van de standpunten uit de position papers. Een korte samenvatting:

- Omroepen geven aan dat de diensteninnovatie wordt geremd als de televisiewereld niet met de internetomgeving kan worden verbonden. Ook benadrukken zij dat zij door het gebruik van één platform een uniforme gebruikerservaring kunnen garanderen en eenvoudig(er) updates kunnen doorvoeren. Ook hebben zij dan zelf meer (en gewenste) regie in handen.
- Een aantal pakketaanbieders benadrukken dat de commerciële gevolgen van een HbbTV-doorgifte niet moeten worden onderschat. De omroepen en pakketaanbieders maken nu commerciële afspraken over de doorgifte van diensten en zijn inmiddels ook elkaars concurrent geworden. Daarnaast moet er door pakketaanbieders aanzienlijk worden geïnvesteerd in de apparatuur en het netwerk en is de technische realisatie van doorgifte van het HbbTV-siginaal niet vanzelfsprekend.
- Televisiefabrikanten geven aan dat zij zo veel mogelijk platformen willen ondersteunen zodat de keuzevrijheid bij de consument komt te liggen.

TNO schrijft in haar reflectie dat het niet een vraag is naar de technische mogelijkheden, maar meer hoe groot de technische impact is bij doorgifte. Geen enkele pakketaanbieder heeft namelijk verklaard dat het technisch onmogelijk is het HbbTV-siginaal door te geven. Om HbbTV daadwerkelijk te gebruiken zijn investeringen in de randapparatuur noodzakelijk. De meeste consumenten in Nederland kijken naar digitale televisie via een aparte set-top-box. Het is ook mogelijk via een zogenoemde insteekkaart (CI+) rechtstreeks op de televisie digitaal te kijken. In beide voorbeelden is in bijna alle gevallen een nieuwe

set-top-box of televisie benodigd. Er speelt ook nog mee dat in sommige gevallen de set-top-boxen door de consument worden gekocht (Ziggo, Canal Digitaal) en in andere gevallen door de pakketaanbieder worden geleverd (UPC, KPN).

Tot slot hangt de technische implicatie van doorgifte van het signaal ook af van de omvang ervan. De omvang van het HbbTV-signaal van de NPO is bijvoorbeeld eind 2013 aanzienlijk toegenomen. Voor de doorgifte van HbbTV via IPTV (KPN) is nader onderzoek nodig. IPTV is relatief nieuw en werkt met andere technieken dan satelliet en kabel.

Co-existentie

Op verzoek van OCW heeft TNO ook nadrukkelijk gekeken naar de co-existentie van diensten. Op het gebied van co-existentie tussen verschillende doorgiftemethoden is de komende periode een minder grote vooruitgang te verwachten. Vanwege de vele verschillende routes waarop diensten kunnen werken (via CI+ insteekmodules, via set-top-boxen of via de smart tv portal) is co-existentie tussen verschillende doorgiftemethoden met verschillende technieken geen eenvoudige zaak. Dit hangt af van de ontwikkelingen en investeringen van een groot aantal partijen die elk hun eigen belangen kennen. Vanaf 2015/16 zullen de meeste televisies enige vorm van keuze kunnen bieden, maar of dit een keuze oplevert waarbij gebruikers «seamless» kunnen overschakelen van dienst A naar dienst B is onduidelijk.¹² Co-existentie op de set-top-box is weer een andere uitdaging. Op dit moment is de door pakketaanbieders geleverde randapparatuur in zeer grote mate niet geschikt.

Het is ook denkbaar om co-existentie te bewerkstelligen *binnen* dezelfde doorgiftemethode (dus binnen dezelfde techniek). De pakketaanbieders stellen dat omroepen middels apps op hun platformen de kijkers direct kunnen bereiken. Op deze manier zit de app van de omroep naast de app van de pakketaanbieder zelf, maar is de techniek van de pakketaanbieder leidend.

Bereik

Een andere belangrijke vraag is die naar het bereik. Als er voor een dienst een must carry status gaat gelden is het immers belangrijk of deze de kijker ook echt kan bereiken. Het bereik van (interactieve) televisiediensten via de platformen van pakketaanbieders is eind 2013 30–40% van de Nederlandse huishoudens en neemt toe. Onder het bereik wordt verstaan het aantal huishoudens dat de diensten eind 2013 kan gebruiken. Het bereik van HbbTV is minder dan 1% van de Nederlandse huishoudens. Indien het HbbTV-signaal wel door de pakketaanbieders zou worden doorgegeven dan kunnen 3 tot 4% van de huishoudens hiervan gebruik maken. Gegeven de aanpassingen die moeten worden gedaan aan de randapparatuur zal het volgens TNO pas na een periode van vijf jaar mogelijk zijn om een bereik te halen dat in de buurt komt van het huidige bereik van de pakketaanbieders.

¹² Bovendien is niet helder welke invloed een serie recente aankondigingen van televisiefabrikanten over het gebruik van andere technieken op Smart TV platforms op deze discussie heeft.

Inleiding

In bijlage 1 is veel aandacht besteed aan de technische en economisch/commerciële aspecten van deze discussie. In deze bijlage wordt de juridische dimensie van het amendement en motie uitgebreid besproken, waarover overigens ook de meeste juridische opmerkingen in de position papers zijn gemaakt. Het amendement en motie benoemen twee routes: de route van de afzonderlijke aanwijzing van televisiediensten en die van de signaalintegriteit. Beide routes moeten in lijn zijn met het Europese kader (art. 31 Universeledienstrichtlijn, hierna UD). Nadat dit is onderzocht zal ik ingaan op de vraag of technieken kunnen worden voorgeschreven en of bijvoorbeeld een dienst als HbbTV van doorgifte kan worden verzekerd.

Belangrijkste conclusies

- Op grond van art. 31 UD kan er must carry worden geplaatst op diensten ten behoeve van mensen met een beperking.
- Bij publieke omroepen die al een must carry status kennen is er beperkt ruimte om additionele diensten van een doorgifteverplichting te voorzien. Het gaat dan om *overige diensten van algemeen belang*. Voor commerciële omroepen is deze ruimte er niet.
- De route van de signaalintegriteit gaat niet op voor interactieve diensten.
- HbbTV is een technologie en geen dienst.
- Het is niet mogelijk een specifieke technologie dwingend voor te schrijven.

Toelichting*Artikel 31 Universeledienstrichtlijn*

Artikel 31 UD biedt lidstaten de mogelijkheid om een must carry status te verbinden aan *omroepkanalen* en *extra faciliteiten* als dit noodzakelijk is voor de verwezenlijking van doelstellingen van algemeen belang en de verplichting evenredig en transparant is. Huidige voorbeelden zijn de must carry status van de zenders van de Nederlandse Publieke Omroep (NPO), de regionale omroepen, de lokale omroep en de zenders van de Vlaamse publieke omroep (VRT). De must carry verplichting brengt met zich mee dat de programma's ook daadwerkelijk de kijker moeten kunnen bereiken. Daarvoor mogen de signalen technisch worden bewerkt, zoals bijvoorbeeld KPN met zijn IPTV-product doet. In de toelichting op art. 31 UD staat dat de *extra faciliteiten* met name zien op diensten voor een betere toegankelijkheid voor eindgebruikers met een handicap. Ik vat hieronder de belangrijkste conclusies samen, waarna ik ze toelicht.

De extra faciliteiten uit UD31 hebben betrekking op:

- Diensten voor betere toegankelijkheid voor eindgebruikers met een handicap, zoals gesproken ondertiteling.
- Andere diensten van algemeen belang.

Voor alle overige diensten kan geen doorgifteverplichting worden opgelegd. Het Europese kader is hierbij vrij restrictief.

Diensten voor mensen met een beperking

Op grond van art. 31 UD kunnen er doorgifteverplichtingen worden opgelegd voor diensten ten behoeve van mensen met een beperking. De voorwaarden zijn dat de netwerken waarvoor deze verplichting gaat gelden het belangrijkste middel zijn voor een significant aantal gebruikers om deze diensten te ontvangen. Daarbij moet de verplichting een duidelijk omschreven belang dienen en moet deze evenredig en transparant zijn. Een must carry status van een dergelijke dienst houdt in dat als een omroep een dergelijke dienst aanbiedt bij de pakketaanbieder deze moet worden doorgegeven. Verplichte doorgifte is niet beperkt tot publieke omroepen die dergelijke diensten aanbieden, maar geldt voor alle zenders (ook commercieel) die in het standaardpakket zijn opgenomen.

Andere diensten van algemeen belang

De extra faciliteiten kunnen ook zien op *andere diensten van algemeen belang*, maar uitsluitend voor zover deze diensten direct samenhangen met programma's van *must carry* kanalen. Dit betekent dat diensten van *must carry* zenders die niet direct samenhangen met de programma's van de *must carry* kanalen **niet** als «extra faciliteit» kunnen worden aangemerkt op grond van art. 31 UD. Voor de commerciële omroepen geldt dat geen van de diensten (behalve de diensten voor mensen met een beperking) als «extra faciliteit» kunnen worden aangemerkt. Dit is omdat niet duidelijk is welk algemeen (niet-economisch) belang met doorgifte wordt beschermd. Er wordt overigens in dit Europese beoordelingskader een «Nee, tenzij» redenering gevolgd. De bepalingen en ruimte die wordt geboden, en daarmee een inperking op de ondernemingsvrijheid van de pakketaanbieder oplevert, moet restrictief worden uitgelegd. Dat is ook uit jurisprudentie gebleken.¹³

Uit de juridische analyse blijkt dat de categorie *andere diensten van algemeen belang* beperkt is. Het moet gaan om programma-ondersteunende functies waarbij het publieke belang is gelegen in hetzelfde belang dat de selectie van het *must carry* kanaal rechtvaardigt. Deze directe samenhang geldt dus niet zomaar voor alle diensten die een relatie hebben met de programma's, bovendien moet een doorgifteverplichting ook duidelijk omschreven, transparant en evenredig zijn. De evenredigheid wordt mede ingevuld door een financiële afweging ten aanzien van de kosten die een pakketaanbieder moet maken voor doorgifte. Het aanwijzen van dergelijke diensten is disproportioneel als (i) een pakketaanbieder dergelijke diensten zelf al aanbiedt en / of (ii) hij wordt gedwongen de HbbTV-techniek toe te passen.

Mogelijke doorgifteverplichting HbbTV

Voor de route van de individuele aanwijzing is het van belang of HbbTV een techniek of dienst is, nog voordat beoordeeld wordt of een *must carry* status vervolgens aan de criteria voldoet. Op grond van het EU-kader kan er namelijk alleen op een dienst een *must carry* worden geplaatst. Uit de analyse blijkt dat HbbTV een platformtechnologie is en geen dienst aan de kijker. Bij de route via de individuele aanwijzing kom ik dus niet toe aan de beoordeling of een doorgifteverplichting mogelijk is.

¹³ Zie: arrest van 13 december 2007, C-250/06, *United Pan-Europe Communications Belgium e.a.*, Jur. 2007, blz. I-11135 en arrest van 3 maart 2011, C-134/10, *Commissie/Belgie*, Jur. 2010, blz. I-1053.

Signaalintegriteit

Dan is er nog de redeneerlijn van de signaalintegriteit. In de toelichting op het amendement wordt hieraan gerefereerd en de analogie met netneutraliteit gemaakt. De omroepen hebben in hun position papers geschreven dat zij op basis van de Mediawet van mening zijn dat alle (bijkomende) signalen die onderdeel uitmaken van het omroepsignaal ongewijzigd moeten worden doorgegeven. Een dergelijke uitleg van de signaalintegriteit moet in overeenstemming zijn met art. 31 UD. De vraag is dus wat er onder het «ongewijzigd» verspreiden moet worden verstaan. Uit de analyse blijkt dat de signaalintegriteit slaat op het ongewijzigd doorgeven van *programmakanalen* en niet over *programmasignalen*.¹⁴ Indien het signaal dus tevens toegang geeft tot extra diensten, zoals interactieve diensten, dan behoren deze niet tot het programmakanaal en geldt de eis van ongewijzigde doorgifte niet. De bepaling ziet voornamelijk op het niet mogen knippen of wijzigen in de redactionele inhoud van de content.¹⁵

Techniek

Dan rest nog de vraag of de pakketaanbieder verplicht kan worden een bepaalde technologie te gebruiken. Dit kan een verplichting van overheidswege zijn of het feit dat een omroep een dienst in een bepaalde techniek verpakt. In het kader van HbbTV gaat het hierbij om signalen in het netwerk evenals het faciliteren van HbbTV op de randapparatuur van de pakketaanbieder. In beginsel is het niet mogelijk, buiten de context van de algemeen belangverplichtingen, een pakketaanbieder te dwingen de techniek van de omroep toe te passen. Een dergelijke eis is al snel disproportioneel, zeker als er geen vergoeding van de omroep tegenover staat. Daarnaast zal de pakketaanbieder aan inkomstenderving leiden wanneer zijn eigen diensten moeten plaatsmaken voor die van de omroep. Als een dienst (waar een must carry voor geldt) door de omroep met een bepaalde techniek aan de pakketaanbieder wordt aangeboden dan is het aan de pakketaanbieder om samen met de omroep te zoeken naar een technische en financiële oplossing om de dienst werkend te krijgen. Dat kan dus betekenen dat in het ene geval de techniek van de omroep de voorkeur verkrijgt en in het andere geval de techniek van de pakketaanbieder, zolang de dienst uiteindelijk zo breed mogelijk voor de kijker beschikbaar wordt. De enige route om een specifieke techniek op te leggen loopt via het algemene mededingingsrecht. Dat neemt niet weg dat een dienst voor mensen met een beperking zo breed mogelijk beschikbaar dient te zijn, daar waar dat technisch kan.

De beoordeling van de analogie naar de netneutraliteit

Tot slot wil ik nog ingaan op de mogelijke analogie naar de netneutraliteit. Die gaat niet op. Bij de omroepdistributiemarkt is geen sprake van een open infrastructuur waarop de gelijkwaardige afhandeling van data wordt

¹⁴ Definities Mediawet:

Een programmakanaal is: «het geordende geheel van programma-aanbod». Het programma-aanbod is: «het geheel van media-aanbod dat wordt verspreid via een omroepdienst». Het media-aanbod is: «Een of meer elektronische producten met beeld- of geluidsinhoud die bestemd zijn voor afname door het algemene publiek of een deel daarvan.» Een omroepdienst is «een mediadienst die betrekking heeft op het verzorgen van media-aanbod dat op basis van een chronologisch schema dat is vastgesteld door de instelling die verantwoordelijk is voor het media-aanbod (...) [en] wordt verspreid voor gelijktijdige ontvangst door het algemene publiek (...)».

¹⁵ Een pakketaanbieder mag ook geen extra reclame plaatsen of onderdelen van het programma niet uitzenden. Ingebrande ondertiteling maakt onderdeel uit van het programmakanaal. Een losse ondertitelingsstroom maakt echter onderdeel uit van het programmasignaal en staat daarmee buiten dit kader.

gewaarborgd. Er wordt immers over doorgifte van de diensten binnen de omgeving van de pakketaanbieder onderhandeld.

De vragen die zijn opgeworpen door de motie en het amendement zijn zoals gezegd een direct gevolg van de snelle veranderingen in het medialandschap.

Eerst wordt stilgestaan bij internationale ontwikkelingen, zowel op het terrein van de techniek als de positie van stakeholders. Daarna ga ik specifiek in op de Nederlandse situatie en de belangen van de verschillende spelers (omroepen, pakketaanbieders en consumenten). Tot slot bespreek ik de rol van de overheid en geef ik een algemene waardering.

Internationale ontwikkelingen

In de afgelopen jaren zijn de mogelijkheden voor het aanbieden van interactieve televisiediensten wereldwijd aanzienlijk toegenomen. De gemiddelde internetsnelheid en de breedbandpenetratie nemen (wereldwijd) sterk toe, waardoor grootschalige distributie via het open internet (ook wel over-the-top genoemd) mogelijk wordt. De televisiediensten worden hierdoor ook steeds meer grensoverschrijdend aangeboden. Internationale spelers zoals Netflix en Amazon verkennen daarbij onbevaren wateren door zelf de rol van producent, aggregator en distributeur te vervullen en over-the-top diensten aan te bieden, buiten de traditionele televisiewereld om. De regie over het wat, wanneer en hoe komt grotendeels bij de kijker te liggen. Daarnaast zijn er apparaten van Apple, Google en Amazon die onafhankelijke dienstverleningen mogelijk maken. Daar komt nog bij dat deze partijen in toenemende mate ook zelf content aanbieden.

Distributeurs hebben zich doorontwikkeld van doorgeefluik van televisie- en radiokanalen tot veelzijdige audiovisuele dienstenaanbieders (inmiddels onder de nieuwe wetgeving pakketaanbieders genoemd).¹⁶ Het evenwicht dat bestond tussen distributeurs en omroepen en telecomaanbieders is onder invloed van de hiervoor geschetste ontwikkelingen aan het schuiven. Ook dat is een internationale trend. Daarbij is er niet automatisch een vrij speelveld ontstaan. Met het afnemende belang van de traditionele distributeurs zijn er nieuwe poortwachters aan de horizon verschenen. Zo spelen televisiefabrikanten met hun smart tv platformen een steeds grotere rol, zeker voor wat betreft nieuwe televisiediensten. Onderwerpen als zichtbaarheid en vindbaarheid worden belangrijker omdat meer spelers in de keten daar invloed op hebben.

Op technisch gebied zijn er de nodige relevante ontwikkelingen in de afgelopen maanden geweest. LG kondigde onlangs aan haar Smart TV's van WebOS (een nieuw besturingssysteem) te voorzien en TP Vision (Philips) heeft begin januari op de CES-elektronicabeurs aangekondigd zijn toestellen van Android (tevens een open platform) te voorzien. Dat zijn aanzienlijke koerswijzigingen die van invloed zijn op het aanbod van interactieve televisiediensten. Ook de op 19 maart jongstleden in Nederland geïntroduceerde Google Chromecast zal de beschikbaarheid van (interactieve) diensten in Nederlandse huishoudens verder vergroten.¹⁷

¹⁶ Zo biedt Ziggo in Nederland bijvoorbeeld ook: video on-demand diensten, Ziggo TV, Ziggo Xite, Spotify-achtige muziekdiensten, internet en (mobiele) telefonie. Ook is Ziggo een joint-venture met HBO aangegaan.

¹⁷ Eenvoudig gezegd is Chromecast een apparaatje waarmee je een oudere televisie alsnog interactief kan maken.

De toenemende technische mogelijkheden bieden dus veel kansen om de consument te bereiken, maar daarvoor moet wel aanzienlijk door dienstenaanbieders (zoals omroepen) worden geïnvesteerd en dat moet dus ook worden terugverdiend. Het is geen sinecure om applicaties te onderhouden op allerlei verschillende platformen.¹⁸ De consument verwacht namelijk dat de dienst op een groot aantal schermen werkt. Los van de techniek moet ook met vele partijen worden onderhandeld om een goede positie in bijvoorbeeld de smart tv app store te verkrijgen. Distributie is daarmee aanzienlijk minder eenvoudig geworden dan twintig jaar geleden.

Nederland

Nederland kent een bijzonder goede infrastructuur, een koopkrachtige mediawijze bevolking, die open staat voor nieuwe diensten en ook in toenemende mate bereid is daarvoor te betalen. Het veranderende kijkgedrag zorgt er dan ook voor dat het traditionele televisiemodel terrein verliest. Het veranderend kijkgedrag blijkt bijvoorbeeld uit gegevens van het SKO. Zij melden dat het uitgesteld kijken in 2013 met 40% is toegenomen ten aanzien van het jaar ervoor. Ook het aantal opgevraagde programma's via de over-the-top versies van Uitzending Gemist en RTL XL neemt toe. Dit is een belangrijke constatering omdat het on demand bekijken van content voor omroepen uitstekend buiten de traditionele distributeurs om te organiseren is, ook in grote gebruikersaantallen. Dat geldt (nog) niet voor lineaire televisie. Dit is nog altijd verreweg het meest kosteneffectief via een pakketaanbieder, bovendien is het bereik en de kwaliteit van deze vorm van distributie hoog. Het internet is vooralsnog niet ingericht op het door vijf miljoen mensen tegelijkertijd bekijken van een live-evenement. Aan de ene kant is een omroep goed in staat dienstverlening (zoals video on demand) via het open internet aan te bieden, aan de andere kant is het voor lineaire doorgifte (nog) in grote mate afhankelijk van de pakketaanbieders. Daar komt bij dat de Nederlandse markt steeds internationaler wordt. Omroepen willen ook op de nieuwe schermen goed vindbaar blijven. Voor de publieke omroep is er nadrukkelijk een publiek belang dat er voldoende toegang is tot dergelijke platforms en de consument ook via deze nieuwe distributiemethoden kan worden bereikt. Er zijn weliswaar voldoende mogelijkheden om toegang te verkrijgen tot dergelijke platformen, maar dit is tijdsintensief en brengt de nodige kosten met zich mee.

De wens van Nederlandse omroepen om consumenten vanuit die lineaire omroepomgeving (broadcast) mee te nemen naar achterliggende diensten (broadband) is begrijpelijk. Men kan via internet zelf diensten aanbieden en de kijker «gidsen». Bovendien onderhoudt de omroep in dit geval zelf de (financiële) relatie met de kijker.

De strijd om de rode knop zet de relatie tussen omroep en pakketaanbieder onder druk. Maar de partijen hebben elkaar nodig. Want al gaan de omroepen deels hun eigen weg (met over-the-top diensten als NLziet), aan de andere kant hebben de omroepen voor de verspreiding van hun lineaire kanalen de pakketaanbieders nodig. De pakketaanbieder zal er bovendien alles aan gelegen zijn om zoveel mogelijk content binnen de omgeving aan te blijven bieden, anders verliest men (een gedeelte van) de commerciële propositie. Een oplossing is (nog) niet gevonden. Het eerste resultaat van deze ontwikkelingen is dat de onderhandelingen tussen omroep en pakketaanbieder daarom aan het verharderen zijn. Dat zien we ook internationaal. Een internationaal vergelijk lijkt evenwel

¹⁸ Zoals: Android, iOS, Play Station, X-BOX, de verschillende smart tv technologieën en de platformen van de pakketaanbieders zoals KPN IPTV en Horizon.

voorzichtig te suggereren dat contentpartijen door toenemende mogelijkheden in distributie beter in staat zijn om inkomsten te genereren.¹⁹ Daarmee wordt een oud adagium kracht bijgezet: content is nog altijd «king».

Het is jammer dat de discussie die het afgelopen jaar in Nederland is gevoerd over interactieve televisiediensten zich regelmatig heeft verengd tot het vraagstuk van de doorgifte van HbbTV. Er ontstaan door de ontwikkelingen soms nieuwe obstakels, zoals de discussie over HbbTV illustreert, maar er ontstaan ook veel nieuwe kansen. Op dit moment is in vooral ook van belang dat er voor betrokkenen ruimte is om de nieuwe kansen te grijpen.

In dit kader wordt door uw Kamer terecht aandacht gevraagd voor het consumentenbelang. Dat belang wordt vaak geduïd als de mogelijkheid om voldoende toegang te krijgen tot een veelvoud van de diensten van pakketaanbieders, omroepen en andere contentpartijen zoals Netflix.

In algemene zin kan gezegd worden hoe meer aanbod, hoe meer concurrentie, hoe beter voor de consument. Meer aanbod betekent dat er ook iets te kiezen valt. Maar het consumentenbelang is niet altijd gediend met een verplichte doorgifte van commerciële diensten waardoor de consument gedwongen wordt nieuwe randapparatuur te kopen. En het is ook niet in het belang van de consument als er vroeg in het ontwikkelingsproces door de wetgever voor één techniek wordt gekozen, waardoor er een remmend effect op de innovatie ontstaat.

Rol van de overheid

De vraag of een overheid kan of moet ingrijpen door het stellen van doorgifteverplichtingen wordt vanuit het Europese distributiekader beheerst door de vraag welk algemeen, niet economisch, belang moet worden beschermd met verplichte doorgifte. Daarbij moet worden aangetekend dat het Europese kader uitgaat van een »nee, tenzij...« benadering. Hier is het leidende argument van economische aard en mogen er uitzonderingen worden gecreëerd voor diensten voor mensen met een beperking.

Ik noemde eerder het voorbeeld van «NLziet». Deze commerciële dienst kan ook via HbbTV worden aangeboden. Een doorgifteverplichting van overheidswege zou daarmee direct van invloed zijn op de marktverhoudingen. Het algemeen belang dat hiermee gediend zou worden laat zich niet goed definiëren en staat in ieder geval op gespannen voet met de commerciële doelstellingen van de dienst.

Het bovenstaand dilemma speelt bijvoorbeeld ook bij de Elektronische Programma Gids (EPG). Voor de programmeergegevens van de omroepen wordt nu door pakketaanbieders, maar ook door gidsen en kranten, aan zowel publieke als commerciële omroepen betaald. Als de pakketaanbieder bij verplichtte doorgifte van de EPG van de omroep zijn eigen EPG moet staken is een dergelijke verplichting hoogstwaarschijnlijk onevenredig. Deze beoordelingsfactor wordt in de juridische analyse toegelicht. Bovendien genereert de omroep op dit punt inkomsten, een opdracht die ook in het kader van de bezuinigingen belangrijk is.

¹⁹ Zo heeft CBS (omroep) langdurige onderhandelingen gevoerd met Time Warner Cable (pakketaanbieder), waarbij de zender vier weken op zwart is gegaan. Verschillende analisten hebben geconcludeerd dat de uiteindelijke uitkomst gunstiger is uitgevallen voor CBS dan voor Time Warner Cable. Zie bijvoorbeeld: <http://www.hollywoodreporter.com/news/time-warner-cable-loses-306000-652131>.

Dat omroepen zelf de kijkers willen «gidsen» (bijvoorbeeld via HbbTV) en dat dit niet lukt via de pakketaanbieders is geen eindstation in deze discussie. De over-the-top route biedt enorme kansen. De ontwikkeling van dergelijke diensten staat nog in de kinderschoenen. Huidige problemen om het signaal te synchroniseren kunnen in de nabije toekomst door nieuwe technieken opgelost worden. Daarnaast zouden omroepen ook voorwaarden in de onderhandelingen kunnen stellen als het gaat om een «video on demand» omgeving bij de pakketaanbieder en de aanbevelingen die daarbinnen worden gegeven.

Uitdagingen op het punt van de techniek zijn er volop. Want de techniek van morgen kan een heel andere zijn waardoor snel geschakeld moet worden. De televisiefabrikanten proberen daarom bijvoorbeeld zo veel mogelijk platformen te ondersteunen. Zij sluiten daarvoor allianties met omroepen. Maar ook zij hebben aan de andere kant rekening te houden met pakketaanbieders die bij het certificatieproces van televisietoestellen eisen stellen.

Daarnaast komt de omroep bij het over-the-top aanbieden van diensten internet-service-providers (ISP) tegen. Soms zijn deze partijen tevens pakketaanbieders. Dat kan compliceren, maar het beginsel van netneutraliteit geeft de over-the-top speler een goede uitgangspositie. Dit betekent dat het onderhandelingsspel via het open internet anders gespeeld wordt dan via de omroepdistributiemarkt.

Ik constateer dat er zich tal van nieuwe mogelijkheden aandienen voor de consument om mediadiensten te consumeren en aanbieders van audiovisuele diensten om de consument te bereiken. Deze ontwikkelingen zijn nog volop gaande. Dat pleit daarom voor terughoudendheid met regulerende initiatieven. Het gevaar bestaat dat de wetgeving de ontwikkelingen niet kan volgen. Uit de juridische analyse blijkt bovendien dat die mogelijkheden slechts beperkt zijn. Voorkomen moet worden dat nieuwe regelgeving innovatie belemmert. Slechts daar waar een manifest publiek belang speelt, zoals bij de zekerstelling van faciliteiten voor mensen met een beperking is het nodig om direct regels te stellen.²⁰

²⁰ Zie ook: Nederlandse reactie op het groenboek «voorbereiding op een volledig geconvergeerde audiovisuele wereld: groei creatie en waarden, blz. 2. bijlage bij kamerstuk 22 112, nr. 1659. Zie: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/consultation-green-paper-preparing-fully-converged-audiovisual-world-growth-creation-and-values>.

Bijlage 4

Begrippenkader

Rode knop:	De rode knop op de afstandsbediening, synoniem voor alle televisiediensten anders dan lineaire programmakanalen.
Lineaire Televisie:	Een televisiedienst waar een kijker naar een programma kijkt op een vooraf bepaald moment op een specifiek televisieprogrammakanal.
Non-lineaire Televisie:	Een televisiedienst waarbij een kijker zelf bepaalt op welk moment hij een specifiek programma kijkt.
Interactieve Televisie:	Een televisiedienst waarbij er een zekere interactiviteit is tussen gebruiker en de dienstverlening. Bijvoorbeeld het op afroep starten van een programma op het door de kijker bepaalde moment.
Smart TV:	Een televisie die zowel kan worden aangesloten op digitale televisie en tevens verbonden is met het internet. Hierdoor kan de kijker naar lineaire televisiekanalen kijken, maar ook via een smart hub toegang krijgen tot allerlei applicaties zoals Netflix en Uitzending Gemist.
Connected TV:	Een televisie die op enige manier met het internet verbonden is. Dat kan zijn omdat deze functie ingebouwd is of omdat er een kastje (Google TV, Apple TV) aan de televisie is aangesloten.
IPTV:	Televisie waarbij gebruik gemaakt wordt bij de distributie van het IP-protocol.
Over-the-top:	Televisiediensten die via het open internet worden aangeboden zonder tussenkomst van een pakketaanbieder.
HbbTV:	Een platformtechnologie waarop televisiediensten kunnen draaien. Deze techniek is in staat is de lineaire televisiewereld (broadcast) met die van het open internet (broadband) te combineren. Voor het gebruik van HbbTV is een HbbTV-geschikte Smart TV of een HbbTV-geschikte set-top-box benodigd.
Horizon TV:	Het televisieplatform van UPC.
Set-top-box:	Een ontvanger voor (gecodeerde) digitale televisie. Een set-top-box geeft toegang tot lineaire en non-lineaire televisiediensten.
Insteekkaart CI+:	Met een insteekkaart kan een kijker (gecodeerde) digitale televisie ontvangen zonder het gebruik van een set-top-box. Er kan toegang tot lineaire en non-lineaire televisiediensten worden geboden.