



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 17.9.2003
COM(2003) 541 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET
COMITÉ VAN DE REGIO'S**

**inzake de overgang van analoge naar digitale omroep
(van 'omschakeling' naar digitaal tot 'uitschakeling' van analoog)**

[SEC(2003)992]

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	6
1. De omschakeling – een overzicht	7
1.1. Voordelen en problemen van de digitalisering	7
1.2. De huidige situatie met betrekking tot de digitale omroep in de EU	9
1.2.1. Digitale televisie	9
1.2.2. Digitale radio	10
1.3. Een complexe markt met veel verschillende scenario's en belanghebbenden.....	10
1.4. Argumenten voor overheidsinterventie.....	11
1.4.1. Wijze van overheidsinterventie.....	12
1.4.2. Risico's	13
2. Beleidsoriëntaties	14
2.1. Algemene strategie en coördinatie.....	15
2.1.1. Transparantie en monitoring	15
2.1.2. Regelgeving die bedrijven vrij laat en samenwerking bevordert.....	16
2.1.3. Een evenwichtige en technologisch neutrale regelgeving	17
2.2. Digitale ontvangst	18
2.2.1. Stimulering van het gebruik van digitale ontvangers	18
2.2.2. Consumentenvoorlichting over digitale apparatuur en omschakeling.....	19
2.2.3. Geïntegreerde digitale televisieontvangers	20
2.2.4. Digitale connectiviteit	20
2.2.5. Interoperabiliteit van diensten.....	21
2.2.6. Toegankelijkheid voor gebruikers met bijzondere behoeften.....	21
2.2.7. Obstakels op de weg naar de ontvangst van digitale omroep	21
2.3. Diensten	22
2.3.1. Doorgifteplicht	22
2.3.2. Auteursrecht	22
2.3.3. Diversiteit van digitale omroepdiensten	23
3. Spectrumbeheer.....	24
3.1. Spectrumindeling	25
3.2. Spectrumtoewijzing	26

BIJLAGE 1 – DE DIGITALE TV-MARKT IN DE EU (schattingen voor 2002)	30
BIJLAGE 2 – OVERZICHT VAN ONDERWERPEN VOOR BEHANDELING IN DE DOOR DE LIDSTATEN OP TE STELLEN PLANNEN VOOR DE OMSCHAKELING.....	31

SAMENVATTING

De ‘**omschakeling**’, d.w.z. de overgang van analoge naar digitale omroep, is een complex proces met maatschappelijke en economische **implicaties die veel meer behelzen dan een zuiver technische migratie**. De ontwikkeling van digitale omroep is een positieve ontwikkeling omdat zij verbeteringen mogelijk maakt op het gebied van dienstengamma en -kwaliteit, vooral dankzij digitale compressie. Hierdoor kan het spectrum beter worden benut en de capaciteit van het netwerk worden verhoogd.

In deze mededeling wordt ingegaan op dat omschakelingsproces, met speciale nadruk op het beleid van de lidstaten met betrekking tot de overgang naar digitale televisie. Volgens het actieplan *eEurope 2005* **dienen de lidstaten uiterlijk in december 2003 hun intenties met betrekking tot de omschakeling bekend te maken**. In deze mededeling wordt aangegeven welke informatie in deze verslagen zou kunnen worden opgenomen.

De **marktwerking en consumentenbehoeften dienen als stuwkracht** voor het digitaliseren van omroepdiensten te fungeren, een grote uitdaging voor het bedrijfsleven. Ruimte en stimulansen voor het bedrijfsleven kunnen hiertoe een bijdrage leveren. Daarnaast is het cruciaal dat de consument wordt voorgelicht, zodat hij weet wanneer omschakeling wenselijk is en welke opties er zijn. Het hele proces dient marktgestuurd te zijn – niet een simpele verandering van infrastructuur zonder toegevoegde waarde voor de burger. Een succesvolle omschakeling vereist een goede afstemming van de acties van de talrijke betrokken partijen: omroepen, apparatuurfabrikanten, detailhandel, overheden en andere.

Beleidsmaatregelen van de overheid dienen transparant, gerechtvaardigd en evenredig te zijn en op het juiste tijdstip te komen om het risico van marktverstoring zo klein mogelijk te maken. Bij het vaststellen ervan moet worden uitgegaan van duidelijk omliggende en specifieke beleidsdoelen en problemen in de markt. Dit vereist een zorgvuldige beoordeling van hun effect en ook een inschatting van de gevolgen en marktontwikkelingen die uit de maatregelen voortvloeien. Een poging de omschakeling tegen de wensen van het bedrijfsleven en de consument in op te leggen, kan leiden tot ontwikkelingen die niet duurzaam zullen blijken.

Beleidsmaatregelen van de overheid dienen niet-discriminerend en technologisch neutraal te zijn. Ongelijke behandeling van marktpartijen dient te worden gerechtvaardigd. De omschakeling naar digitale televisie is een totaalproces waarbij diverse netwerken, bedrijfstvormen en diensten zijn betrokken en onder meer free-to-air-tv, betere beeldkwaliteit, datadiensten en interactieve diensten een rol spelen. Het stopzetten van analoge uitzendingen mag pas plaatsvinden wanneer de digitale omroep met alle hier geschetste mogelijkheden algemeen ingang heeft gevonden, teneinde de maatschappelijke nadelen ervan zo klein mogelijk te houden.

Beleidsmaatregelen dienen in eerste instantie te worden genomen op nationaal niveau, gezien de verschillen die er van land tot land bestaan op het gebied van omroepmarkt en –beleid. Daarnaast heeft de EU echter ook een taak, met name omdat er aspecten zijn die de interne markt raken. **Mogelijke EU-bijdragen** liggen vooral op het gebied van benchmarking, apparatuurnormen, consumentenvoorlichting en het vergemakkelijken en bevorderen van de toegang tot diensten met toegevoegde waarde. In deze mededeling wordt ook voorgesteld om een discussie over spectrumaspecten van de overgang binnen het nieuwe communautaire spectrumbeleidskader op gang te brengen. Onderwerpen hiervoor zijn mogelijkheden om meer transparantie te bereiken ten aanzien van de economische waarde van het spectrumdeel dat aan terrestrische omroepdiensten is toegewezen. Het uiteindelijke doel hiervan is het bevorderen van een zo efficiënt en flexibel mogelijke benutting van het spectrum, met behoud van de dienstverlenende taak van de omroep.

Er wordt niet gedacht aan een gemeenschappelijke datum voor de stopzetting van analoge omroepssystemen of aan een verbod op de verkoop van analoge ontvangers in de EU. Daarentegen zullen de marktontwikkelingen en het beleid ten aanzien van digitale omroep in de lidstaten op de voet worden gevolgd.

Inleiding

In deze mededeling wordt een analyse gemaakt van de belangrijkste kwesties in verband met de omschakeling van analoge naar digitale omroep vanuit een markt- en beleidsperspectief. De vervanging van het analoge omroepsysteem door een op digitale technieken gebaseerd systeem biedt enorme voordelen in termen van efficiënt spectrumgebruik en transmissiemogelijkheden. Dit leidt tot nieuwe diensten, meer keuzemogelijkheden voor de consument en intensievere concurrentie. Op deze voordelen is al gewezen in het actieplan *eEurope 2005*¹. Het doel van dit actieplan is een gunstig klimaat te scheppen voor particuliere investeringen en verruiming van de werkgelegenheid, de productiviteit te verhogen, de overheidsdiensten te moderniseren en iedereen de kans te geven deel te nemen aan de wereldwijde informatiemaatschappij. eEurope 2005 richt zich daarom op het stimuleren van veilige diensten, toepassingen en inhoud op basis van een alom beschikbare breedbandinfrastructuur.

De Europese Commissie speelt een actieve rol in de ontwikkeling van digitale televisie en, in ruimere zin, in de toekomst van digitale omroep en de omschakeling naar deze nieuwe technologie. De Commissie neemt evenwel geen standpunt in over het tijdschema voor de beëindiging van analoge systemen. Dit is een zaak die aan de lidstaten of aan de regionale overheden wordt overgelaten.

In het eerste hoofdstuk van deze mededeling wordt de marktsituatie voor digitale omroep in de Europese Unie geschetst. Tegenover talrijke voordelen staat een aantal belangrijke hindernissen voor de omschakeling. Dit leidt tot een bespreking van de omstandigheden waarin beleidsmaatregelen nodig zijn om deze obstakels uit de weg te ruimen en van de voorwaarden waaraan dit ingrijpen moet voldoen.

In het tweede hoofdstuk worden de belangrijkste keuzes besproken waarvoor de lidstaten zich gesteld gezien, met het Europese recht en de marktervaring als uitgangspunten. Aan bod komen diverse aspecten van de nationale omschakelingsstrategieën en specifieke kwesties in verband met digitale omroepontvangst en –diensten. Bovendien wordt er nog eens op gewezen dat de lidstaten op grond van het actieplan eEurope 2005 “*voor eind 2003 hun intenties met betrekking tot een eventuele omschakeling moeten publiceren*” en wordt hen in dit verband houvast geboden.

In het derde en laatste hoofdstuk wordt ingegaan op de gevolgen van de omschakeling op digitale omroep voor het spectrum en wordt voorgesteld een brede discussie hierover op gang te brengen die tot belangrijke conclusies voor een eventueel nieuw spectrumbeleid van de Gemeenschap kan leiden.

¹ COM(2002) 263 def., eEurope 2005: Een informatiemaatschappij voor iedereen
http://europa.eu.int/information_society/europe/news_library/documents/eeurope2005/eeurope2005_nl.pdf

1. DE OMSCHAKELING – EEN OVERZICHT²

1.1. Voordelen en problemen van de digitalisering

Op het gebied van radio en televisie (tezamen aangeduid als ‘omroep’) omvat de term ‘omschakeling’ het hele migratieproces van analoge naar digitale omroep, vanaf de invoering van digitale uitzendingen tot en met het beëindigen van de analoge uitzendingen. Ten aanzien van de snelheid en duur van het proces, de betrokken partijen en de mate van overheidsinterventie staan hierbij vele wegen open.

Ieder land volgt zijn eigen omschakelingspad, in veel gevallen onder invloed van het historisch bepaalde lokale omroepbestel. In het ideale geval worden de analoge omroepdiensten pas beëindigd wanneer de digitale omroep een hoge penetratie heeft bereikt en er nog maar zeer weinig analoge ontvangers resterend. Anders doen zich maatschappelijk nadelige effecten voor doordat veel burgers hun tv- of radiodiensten gewoon worden ontnomen, of ook economische nadelen als er dure, marktverstorende overheidsmaatregelen worden getroffen om dergelijke negatieve effecten tegen te gaan.

De omschakeling houdt veel meer in dan een technische migratie. Gezien de betekenis van tv en radio in de hedendaagse samenleving heeft de omschakeling niet alleen een economisch, maar ook een groot maatschappelijk en politiek effect. De omschakeling heeft gevolgen voor alle schakels van de omroepwaardeketen, vanaf het produceren van inhoud tot en met transmissie en ontvangst. Digitale omroep houdt in dat elk van deze schakels technisch moet worden verbeterd. De grootste uitdaging ligt hier aan de ontvangerzijde: het vervangen of aanpassen van het enorme aantal analoge ontvangers dat in gebruik is. Dit is mogelijk met geïntegreerde digitale televisie- en radio-ontvangers of door een analoge tv-ontvanger te voorzien van een ‘set-top-box’ (decoderingskastje). Bovendien moeten veelal ook de verbindingpunten (antennes, schotels, bekabeling) worden aangepast.

Televisie- en radio-omschakeling zijn twee heel verschillende zaken. De marktpenetratie van digitale tv is veel groter. Bovendien worden analoge en digitale tv-uitzendingen geleverd via uiteenlopende kanalen, met name kabel, satelliet en terrestrisch (via VHF- en UHF-frequentiebanden). Digitale audiovisuele inhoud kan ook worden aangeboden via het Internet en, ofschoon nog marginaal, via de telefoonlijn (*Digital Subscriber Lines*, ‘DSL’). Elke techniek heeft zijn eigen sterke en zwakke punten. De omschakeling van televisie is dus een multinetwerk- of multiplatformproces, en digitale televisie is meer dan alleen digitale terrestrische televisie. Bij de discussie ligt de nadruk echter vaak op terrestrische televisie wegens de mogelijkheid om een deel van het spectrum vrij te maken dat nu door analoge terrestrische tv wordt gebruikt, en ook wegens de van oudsher bestaande betrokkenheid van de overheid bij terrestrische tv.

Digitale televisie is evenmin synoniem met interactieve televisie. De eerste term betreft het communicatienetwerk, en dat is ook waar in deze mededeling de nadruk op ligt. De term ‘interactief’ heeft betrekking op welbepaalde diensten die via dat netwerk kunnen worden geleverd. Wel zijn in de praktijk de tijdspaden voor de realisatie van de netwerken en de

² Een aantal in deze sectie behandelde onderwerpen zijn gedetailleerder uitgewerkt in een door *BIPE consulting* voor DG Informatiemaatschappij van de Europese Commissie uitgevoerd onderzoek: ‘*Digital Switchover in Broadcasting*’, april 2002. Het eindrapport is voorafgegaan door twee openbare workshops en gevolgd door een openbare raadpleging. Zie http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/studies/index_en.htm

ontwikkeling van de diensten daarvoor aan elkaar gekoppeld. Ten slotte is digitale tv ook niet gelijk te stellen met betaal-tv: er bestaat in sommige lidstaten ook 'free-to-air' digitale tv³.

Over de voordelen van digitale omroep is op te merken dat sommige ervan samenhangen met het omschakelingsproces zelf, terwijl andere pas worden gerealiseerd aan het eind ervan, doordat de analoge uitzendingen worden gestaakt. Alle **voordelen vloeien voort uit de mogelijkheid digitale gegevens te verwerken en te comprimeren**, waardoor de netwerkcapaciteit veel efficiënter kan worden gebruikt dan met analoge signalen het geval is. Hiervan kan op verschillende manieren gebruik worden gemaakt. In de eerste plaats kunnen nieuwe of verbeterde omroepdiensten worden aangeboden, zoals extra programma's, verbeteringen aan programma's, betere beeld- en geluidskwaliteit, interactieve en datadiensten, waaronder 'diensten van de informatiemaatschappij' en Internet-achtige diensten.

Ten tweede kan de uitschakeling van analoge terrestrische tv de mogelijkheid bieden om honderden Megahertz (MHz) in de VHF- en UHF-frequentiebanden⁴ vrij te maken, die zouden kunnen worden toegewezen aan diverse toepassingen, waaronder convergente diensten waarin elementen van mobiele telefonie en terrestrische omroep worden gecombineerd, zoals mobiele 'datacasting'. Maar voordat het zover is kan de omschakeling de schaarste aan spectrum in feite verergeren doordat analoge en digitale uitzendingen parallel plaatsvinden ('simulcasting'). De duur van de omschakelingsperiode is hierdoor van cruciaal gewicht, vooral in gebieden waar het spectrum al overvol is.

Ten derde kunnen concurrentie en innovatie op de markt toenemen dankzij de mogelijkheid van nieuwkomers op uiteenlopende niveaus van de waardeketen, bijvoorbeeld nieuwe zendgemachtigden of ontwikkelaars van interactieve toepassingen. Bovendien brengt de omschakeling specifieke voordelen met zich mee voor enkele categorieën marktdeelnemers: lagere transmissiekosten, ruimte voor extra verkoop van digitale ontvangers, gemakkelijkere opslag en bewerking van inhoud. De potentiële voordelen en de problemen lopen uiteen afhankelijk van het soort belanghebbende, de lokale situatie en het betrokken netwerk.

Maar hoe dan ook **op korte termijn gezien brengt omschakeling aanzienlijke kosten met zich mee**, en bovendien problemen als gevolg van de noodzaak om binnen alle schakels van de waardeketen technische aanpassingen door te voeren en de mechanismen en methoden voor spectrumtoewijzing te heroverwegen; om aantrekkelijke, de vraag stimulerende diensten te ontwikkelen die voorkomen dat het proces als geheel financieel of politiek niet haalbaar blijkt; en om de sceptische houding en zelfs het verzet te overwinnen van bepaalde bedrijven en van burgers die veranderingen in de status quo van het omroepbestel als een gevaar zien.

In de huidige fase is bij de overgang naar digitale omroep het effect merkbaar van de situatie in de informatie- en communicatiesector, die wordt gekenmerkt door een beperkte beschikbaarheid

³ In tegenstelling tot betaal-tv, waarbij gebruikers tegen betaling van een vergoeding in de vorm van abonneegeld of op basis van een pay-per-view-tarief toegang krijgen tot geselecteerde, vaak extra populaire programma's. Free-to-air-omroep wordt geleverd zonder andere vergoeding dan die welke alle gebruikers betalen voor de basisomroepdienst die voor een gegeven gebied geldt.

⁴ Van de VHF- (41-230 MHz) en UHF-banden (470-960 MHz) is iets meer dan 500 MHz toegewezen aan terrestrische tv en radio in Europa. De frequenties die voor analoge en digitale tv zijn gereserveerd zijn gelijk, in tegenstelling tot die voor radio. Satellietomroep gebruikt hogere frequenties, kennelijk zonder schaarsteproblemen. Volgens *BIPE*, blz. 22, zou de uitschakeling van analoge terrestrische tv tot 300 MHz vrijmaken. Dit is mogelijk doordat digitale tv afhankelijk van de gehanteerde specificaties 5 tot 8 maal zo efficiënt gebruik maakt van frequentiebanden als analoge tv. Met andere woorden: een gegeven bandbreedte kan zonder verlies aan kwaliteit 5 tot 8 maal meer kanalen doorgeven dan bij analoge transmissie. Bij radio is de potentiële winst aan spectrum aanzienlijk geringer.

van kapitaal. De druk om snel tot omschakeling over te gaan om spectrum vrij te maken, is hierdoor afgenomen. Bovendien neemt het potentieel van de markt voor interactieve tv en convergente diensten langzamer toe dan was verwacht en is het nog de vraag in hoeverre de consument bereid is ervoor te betalen. Het resultaat is dat de voortgang trager verloopt dan was voorzien en dat er in sommige landen twijfels zijn gerezen omtrent de streefdata's voor de uitschakeling. Eens zullen tv- en radio-omroep geheel digitaal zijn, maar het is moeilijk te zeggen wanneer het zover zal zijn en hoe die ontwikkeling gaat verlopen. In sommige EU-landen kan de omschakeling een langdurig proces worden waarvan de uitkomst nog onzeker is. Zo hangt het van politieke en marktomstandigheden af hoeveel spectrum er vrijkomt en aan efficiëntere toepassingen kan worden toegewezen.

1.2. De huidige situatie met betrekking tot de digitale omroep in de EU

1.2.1. Digitale televisie

Digitale tv is in 1994 in de VS en in 1996 in Europa geïntroduceerd, eerst via satelliet en kort nadien via kabel en terrestrische netwerken, alles gebaseerd op de DVB-techniek (*Digital Video Broadcasting*). In 2002 beschikten naar schatting 32 miljoen huishoudens in de EU erover (21%), waarvan 21,5 miljoen (13,9%) via satelliet, 8,1 miljoen (5,2%) via de kabel en 2,6 miljoen (1,7%) terrestrisch⁵. Digitale satelliet-tv ontwikkelt zich onder invloed van de marktwerking. Datzelfde geldt voor een belangrijk deel voor kabel-tv, maar het vooruitzicht van beëindiging van analoge tv ligt hier verder weg dan in het geval van de satelliet. Het lastigst is de omschakeling bij terrestrische tv, ten gevolge van factoren als het gebrek aan spectrumruimte in bepaalde gebieden, de kosten van een brede dekking, de relatief beperkte netwerkcapaciteit, concurrentie van bestaand tv-aanbod en foutieve inschattingen door bedrijven.

De Richtlijn "Televisie zonder grenzen"⁶ voorziet in een gemeenschappelijk referentiekader betreffende de levering van televisiediensten in de Europese Unie. Er zijn echter van land tot land aanzienlijke verschillen ten aanzien van marktomstandigheden als de penetratiegraad van afzonderlijke tv-netwerken (terrestrisch, kabel en satelliet) en de bedrijfsvoering (free-to-air-versus betaal-tv), maar ook wegens de verschillen in nationaal beleid voor de overgang naar digitale omroep.

Tot dusver is de groei van digitale tv voornamelijk gerealiseerd door betaal-tv via de satelliet; free-to-air digitale tv vertegenwoordigt nog altijd minder dan 20% van de totale kijktijd. De ontwikkeling van betaal-tv daarentegen is hoofdzakelijk gestimuleerd door programmering via verscheidene kanalen en bijzonder populaire programma's, gecombineerd met subsidiëring van set-top-boxes door exploitanten. Betaal-tv en digitale tv hebben zich het best ontwikkeld in landen waar analoge terrestrische tv een dominante positie innam en in tegenstelling tot de situatie in landen met kabel-tv maar weinig kanalen beschikbaar waren. De groeisnelheid van betaal-tv en daardoor ook van digitale tv is echter teruggelopen. Kennelijk zijn veel mensen, om een aantal redenen (zoals de extra kosten die ermee zijn verbonden, maar ook omdat ze tevreden zijn over het bestaande aanbod van free-to-air-diensten) en vooral in landen met voornamelijk kabel-tv, nooit bereid zich te abonneren op betaal-tv, althans in zijn huidige vorm. **Digitale tv heeft dus nieuwe aantrekkingskracht nodig die verder gaat dan de traditionele betaal-tv en**

⁵ Voor details zie bijlage 1.

⁶ Richtlijn 89/552/EEG van de Raad van 3 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de Lid-Staten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten, PB L 298 van 17.10.1989, blz. 23, gewijzigd bij Richtlijn 97/36/EG, PB L 202 van 30.07.1997, blz. 6; thans onder herziening.
http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/newint_en.htm

moet zich meer onderscheiden van analoge televisie. Dit kan worden bereikt door een combinatie van meer free-to-air, met inbegrip van terrestrische digitale tv-programma's, betere beeldkwaliteit; interactieve en datadiensten; mobiele en portabele diensten.

1.2.2. *Digitale radio*

Bij 'autonome', dat wil zeggen niet met digitale tv-diensten gebundelde of via het Internet aangeboden radiozenders, is de situatie lastiger. In tegenstelling tot de ontwikkeling in de VS en andere delen van de wereld, worden in Europa nog geen digitale satellietradiodiensten aangeboden. Met digitale terrestrische radiouitzendingen op basis van de 'Eureka-147 - Digital Audio Broadcasting'-normen ('DAB') is al in 1995 begonnen, maar er zijn bijna geen digitale ontvangers op de markt en daardoor geen luisteraars, hoewel hierin sinds 2002 wat verbetering optreedt, vooral in het VK.

Het voornaamste probleem vormt de vervanging van miljoenen analoge (dikwijls heel goedkope) ontvangers door duurdere digitale ontvangers. De meeste consumenten weten niet eens van het bestaan van digitale radio en vinden dat analoge radio 'waar voor zijn geld biedt'. De gemiddelde consument acht de toegevoegde waarde van digitale radio - of althans dat wat hij ervan weet - onvoldoende rechtvaardiging voor de hogere kostprijs ervan, ofschoon die momenteel aan het dalen is. Daarbij is het subsidiëren van ontvangers in Europa een lastige zaak, want veel ruimte voor betaalradio is er niet. En zelfs als analoge radio zou worden beëindigd, levert dat vergeleken met tv maar weinig spectrum op en die ruimte zou waarschijnlijk weer opgaan aan een toenemende vraag naar radiodiensten.

In feite zijn digitale tv zowel als digitale radio in de meeste lidstaten nog maar net opkomende markten, met problemen die in dit stadium meer van commerciële dan van technische aard zijn. Er worden evenwel nog altijd nieuwe projecten gelanceerd en bijna alle EU-landen hebben beleidsmaatregelen goedgekeurd om digitale tv te bevorderen, terwijl enkele hetzelfde hebben gedaan voor digitale radio.

1.3. Een complexe markt met veel verschillende scenario's en belanghebbenden

Eén weg of formule die naar omschakeling leidt, bestaat niet. De ontwikkelingen lopen afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden en ook van netwerk tot netwerk uiteen. De hier geboden algemene analyse kan daardoor niet anders zijn dan een simplificatie. Bij de discussie over omschakeling en ook in deze mededeling ligt vrij veel nadruk op terrestrische tv, en wel om twee redenen: digitalisering kan bij terrestrische televisie moeilijker door marktwerking tot stand komen dan bij andere netwerken, en het politieke belang en de overheidsbemoediging zijn er groter. Dit laatste is vooral het gevolg van de druk om spectrum vrij te maken en het feit dat terrestrische tv door zeer velen wordt geassocieerd met universele free-to-air-omroepdiensten.

De omschakeling is een complex en veel tijd vergend proces, waarbij allerlei variabelen een rol spelen en veel partijen min of meer rechtstreeks zijn betrokken: gebruikers/consumenten⁷, bedrijfsleven en overheidsinstanties. Elk van deze categorieën kan weer worden onderverdeeld in

⁷ Het aantal omroepgebruikers, dat wil zeggen alle kijkers en luisteraars die in potentie bij de overschakeling betrokken zijn, is veel groter dan het aantal consumenten, dat wil zeggen mensen die abonnementen nemen en ontvangers kopen. Maar het zijn deze laatsten die bepalen in hoeverre de overschakeling door marktwerking tot stand kan worden gebracht. Voor een gedetailleerde analyse van de attitudes van gebruikers ten opzichte van digitale omroep zie BIPE, waarin ook de positie van andere marktdeelnemers is geanalyseerd.

kleinere groepen. Zo kunnen gebruikers worden onderverdeeld op grond van hun attitude ten opzichte van digitale tv: bestaande dan wel potentiële abonnees op betaal-tv, ervan uitgaande dat alle betaal-tv vroeger of later digitaal wordt; bestaande dan wel potentiële kijkers van digitale free-to-air-tv, die een digitale tv-ontvanger hebben aangeschaft ofwel daartoe bereid zijn; kijkers die nu en in de toekomst om uiteenlopende redenen weinig geneigd zijn enigerlei vorm van digitale tv aan te schaffen, ongeacht of zij ervoor moeten betalen of niet. De gekozen omschakelingsstrategieën bepalen uiteraard hoe groot de verschillende groepen procentueel zijn, maar worden ook mede door die percentages bepaald. Met name de mate waarin digitalisering door marktwerking alleen kan worden bewerkstelligd, zal afhangen van de aantallen en motivatie van consumenten die niet geneigd zijn om op digitale tv over te gaan.

Bij omschakelen zijn ook allerlei partijen uit het bedrijfsleven betrokken, zoals leveranciers van inhoud, dienstenaanbieders, netwerkexploitanten en apparatuurfabrikanten. Enkele ervan zijn actief op de analoge omroepmarkt, andere kijken uit naar nieuwe commerciële kansen. Evenzo is de omschakeling van belang voor diverse afdelingen van nationale en internationale overheden voor zover deze de uitkomsten van bestuurlijke doelstellingen beïnvloedt.

1.4. Argumenten voor overheidsinterventie

Een kernvraag is: dienen overheidsinstanties maatregelen te treffen om de omschakeling te versnellen en/of om anderszins het proces te beïnvloeden? Overheidsinterventie is te rechtvaardigen als aan **twee voorwaarden** wordt voldaan: het moet in sterke mate om het **algemeen belang gaan**, met andere woorden, er moet sprake zijn van potentiële voordelen en/of problemen voor de samenleving als geheel veeleer dan voor bepaalde groepen of personen. Ten tweede moet **de markt tekortschieten**, dat wil zeggen dat door de marktwerking alleen niet wordt bewerkstelligd wat in het collectieve belang is. Anders gezegd, de marktdeelnemers gedragen zich niet zo dat ze de kosten van de omschakeling volledig in hun berekeningen opnemen. De beantwoording van de vraag of en in hoeverre aan deze twee voorwaarden is voldaan, is voornamelijk een kwestie van het politieke oordeel van de betrokken instanties, en dat zijn in het geval van het omroepbestel veelal nationale en/of regionale autoriteiten. Maar hoe dan ook, hun oordeel mag niet arbitrair zijn, maar moet steunen op een gedegen marktanalyse.

Wat het algemeen belang betreft zijn potentiële voordelen van digitalisering te vinden bij uiteenlopende beleidsdoelstellingen: maatschappelijk, cultureel, politiek, economisch enz. Bijna altijd moeten hierbij compromissen worden gevonden. Zo kan bijvoorbeeld een deel van het spectrum dat vrijkomt door de uitschakeling van analoge omroep worden overgedragen aan exploitanten die er gebruik van gaan maken om verschillende diensten te ondersteunen, dan wel worden 'teruggesluisd' in de omroep voor het verbeteren en uitbreiden van de diensten.

De omroepsector kan met geen enkele andere sector worden vergeleken, vanwege de centrale rol die de omroep speelt in moderne democratische maatschappijen, met name bij de ontwikkeling en doorgifte van maatschappelijke waarden. Omroep vertoont een unieke combinatie van kenmerken. Door zijn hoge penetratie wordt de bevolking er via de diverse omroepnetten bijna volledig mee bereikt; door te voorzien in aanzienlijke hoeveelheden nieuws- en actualiteitenprogramma's, gecombineerd met culturele programma's, is hij tegelijkertijd een weerspiegeling en een beïnvloedende factor van de publieke opinie en van cultureel-maatschappelijke waarden. De omschakeling kan van invloed zijn op deze algemene belangen. Het is van belang dat wordt gezorgd voor de voortdurende beschikbaarheid van een verscheidenheid aan televisiediensten, zonder discriminatie en op basis van gelijke kansen, voor alle delen van de bevolking. Dit is met name een voorwaarde vooraf voor publieke omroepen, willen zij voldoen aan hun bijzondere verplichtingen.

De kans op tekortschieten van de markt is gekoppeld aan de complexiteit van de situatie waarin de omschakeling plaatsvindt en de wisselwerkingen tussen de voornaamste daarbij betrokken partijen. Alle hebben belangen te verdedigen en proberen dus de hoofdvariabelen te beïnvloeden: de beslissing of er al niet digitale terrestrische tv komt, het tempo van de overgang en het tijdstip van de uitschakeling, de opportuniteit van overheidsinterventie en de aard daarvan. Met goed gecoördineerde actie van de voornaamste belanghebbenden zal echter naar verwachting eerder het gezamenlijke optimum, namelijk een snelle en doelmatige omschakeling met zo min mogelijk negatieve maatschappelijke en economische consequenties, kunnen worden bereikt dan met de confrontatie van afzonderlijke strategieën.

Zeker in het geval van terrestrische televisie en radio wordt samenwerking op de markt evenwel belemmerd door een aantal structurele, de omschakeling vertragende problemen, met name 'parasitair' gedrag⁸, oligopoliesituaties en impasses van het 'kip-en-ei-type'. Met name blijkt dat de partijen die het meeste profijt hebben van omschakeling (apparatuurfabrikanten en potentiële gebruikers van vrijgekomen spectrum, waaronder nieuwe omroepen) niet dezelfde zijn als die welke waarschijnlijk de kosten moeten dragen (eindgebruikers en bestaande zendgemachtigden). Deze laatste hebben daardoor weinig animo om de kosten te internaliseren en de omschakeling te bevorderen. Dit soort problemen kan worden opgelost door het opzetten van coördinatiemechanismen waarin alle betrokken partijen voordelen en kosten delen – bij voorkeur zonder overheidsinterventie van betekenis. Overheidsinstanties, vooral die welke verantwoordelijkheid hebben op het gebied van het mededingingsrecht, moeten in dit verband zorgvuldig naar een goede balans tussen marktconcurrentie en samenwerking tussen de belanghebbende partijen streven, waarbij hun oordeel gebaseerd moet zijn op een helder inzicht in zowel de dynamiek van de markt als de beoogde beleidsdoelstellingen.

1.4.1. Wijze van overheidsinterventie

Staat de noodzaak van overheidsinterventie eenmaal vast, dan moeten in het kader van een coherente overgangsstrategie beslissingen over de aard daarvan worden genomen. Elke maatregel moet transparant zijn en evenredig aan de nagestreefde beleidsdoelstellingen, de marktbelemmeringen en de specifieke wijze van doorvoering. Dat biedt alle partijen houvast voor hun eigen voorbereidingen en beperkt de kans op arbitraire of discriminerende effecten.

Met name zijn in de mededeling van de Commissie "Naar een nieuw regelgevingskader voor elektronische communicatie-infrastructuur en bijbehorende diensten - Herziening van de communicatieregelgeving 1999" vijf principes voor regelgeving vastgesteld. Deze principes zijn herhaald in de mededeling "Beginselen en richtsnoeren voor het audiovisuele beleid van de Gemeenschap in het digitale tijdperk"⁹. Wetgeving dient:

- op duidelijk aangegeven beleidsdoelstellingen gebaseerd te zijn;
- niet verder te gaan dan het voor de verwezenlijking van die doelstellingen noodzakelijke minimum;
- de rechtszekerheid in een dynamische markt te verbeteren;

⁸ Individuele marktpartijen willen niet aan de kosten van overschakeling bijdragen omdat ze er toch de collectieve vruchten van plukken als het proces doorgaat.

⁹ COM(1999) 539 en COM(1999) 657 def., respectievelijk te raadplegen op:
<http://europa.eu.int/ISPO/infosoc/telecompolicy/en/com9539en.pdf>
en http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/av_nl.pdf

- technologisch neutraal trachten te zijn;
- zo dicht mogelijk bij de gereguleerde activiteiten te worden uitgevoerd en gecontroleerd.

Kernpunt bij de nationale omschakelingsstrategieën is de aanpak van het onderwerp zendmachtigingen voor digitale omroep en de daarbij behorende verplichtingen. Hierbij moeten beleidskeuzes worden gemaakt over zaken als netwerkconcurrentie versus complementariteit, aantal exploitanten, het tijdpad en het schema van de invoering enz. Overigens is er een scala van mogelijke interventiemiddelen en maatregelen om de omschakeling te bevorderen, uiteenlopend van aanmoedigingsmaatregelen, zoals voorlichtingscampagnes, tot dwingende voorschriften, zoals een einddatum voor analoge uitzendingen of verplichte normen voor apparatuur, waaronder digitale ontvangers. Deze kunnen verschillen afhankelijk van de doelgroep (zoals onder meer consumenten, apparatuurfabrikanten, zendgemachtigden en potentiële gebruikers van vrijkomend spectrum). Het effect van de geplande maatregelen dient te worden beoordeeld door middel van prospectief economisch onderzoek om ervoor te zorgen dat de verwachte kosten en voordelen eerlijk worden verdeeld – overheidsbeleid mag niet leiden tot situaties waarin enkele partijen worden gedwongen de meeste kosten van de omschakeling te dragen, terwijl andere ervan profiteren.

Goede timing is een essentieel aspect van elke op omschakeling gerichte maatregel. Te vroege of te late actie kan nutteloos zijn en zelfs contraproductief als ze tot marktverstoring leidt. Interventie op het juiste tijdstip vereist een goede kennis van de marktsituatie en -ontwikkelingen; deze moeten dus goed worden gevolgd en geanalyseerd. In beginsel is een vroegtijdige uitschakeling waarschijnlijk controversiëler, maar de datum steeds verder verschuiven kan elk positief effect van de uitschakeling teniet doen. Bij de omschakeling naar digitale televisie zijn drie hoofdfasen te onderscheiden: de invoeringsfase, gestimuleerd door betaal-tv, waarvan de exploitant de abonnees vroeg of ertoe brengt over te stappen op digitaal; de consolidatiefase, die nu van start gaat in landen waar digitale tv het verst is doorgedrongen en waarin een aantal consumenten zelf besluit digitale apparatuur aan te schaffen om free-to-air digitale tv te ontvangen; de afsluitende fase, waarin gebruikers die nog steeds niet in enigerlei vorm van digitale tv zijn geïnteresseerd, gedwongen worden ertoe over te gaan, met of zonder overheidssteun voor de aanschaf van een digitale ontvanger.

Overheidsinterventie kan de penetratie van digitale tv in alle drie fasen ondersteunen, maar ingrijpende maatregelen dienen beperkt te blijven tot de afsluitende fase, nadat het bedrijfsleven al alles in het werk heeft gesteld om de consumenten voor digitale tv te winnen. Overheden dienen te zorgen voor een positief en voorspelbaar regelgevingsklimaat en moeten hun acties intensiveren wanneer de markt tekort blijkt te schieten, bijvoorbeeld als de ontwikkeling op het gebied van digitale tv achterblijft bij de beleidsdoelstellingen.

1.4.2. Risico's

Het omroepbestel heeft een sterkere traditie van overheidsregulering dan andere informatie- en communicatiesectoren, zoals telecommunicatie, waar het effect van liberalisatie groter is. Dit hangt samen met de politieke en maatschappelijke betekenis van de inhoud van uitzendingen, die het verplicht stellen van kwaliteitsdrempels en pluralisme noodzakelijk maakt. In het geval van terrestrische omroep is overheidsinterventie nog belangrijker, omdat er veel spectrum voor nodig is (een schaars publiek goed) en wegens de reeds genoemde associatie van terrestrische omroep met universele free-to-air tv-uitzendingen.

De omstandigheden waaronder digitale omroep zijn intrede doet, verschillen echter sterk van die van de analoge omroep. Ten tijde van de invoering van analoge omroep was men aangewezen op

de terrestrische optie: er was geen concurrentie en de markt werd volkomen door de regelgeving gevormd. Nu zijn er diverse soorten netwerken, is er een sterke concurrentie op de markt en gaat de technologische ontwikkeling sneller. Onder deze omstandigheden vormt de overgang naar digitale omroep, die door marktwerking tot stand moet worden gebracht, een grote uitdaging voor de sector. Optreden van de overheid om dit proces te vergemakkelijken en er toezicht op te houden kan gerechtvaardigd zijn, voor zover er algemene belangen in het spel zijn.

Het is zaak de risico's te beoordelen van overheidsingrijpen, maar ook van het achterwege blijven daarvan. Geen tussenkomst kan leiden tot tekortschieten van de markt en kan de hierboven geschetste doelstellingen van algemeen belang in gevaar brengen. Een gevaar van overheidsinterventie is onder meer dat bedrijven misbruik maken van beleidsmaatregelen om hun commerciële risico's te beperken, waardoor de concurrentie wordt belemmerd en de drang tot innovatie afneemt. Dit kan leiden tot zeer ongewenste effecten als 'moral hazard'¹⁰ en inactiviteit van de markt, waardoor uiteindelijk de overgang wordt vertraagd. In de praktijk kunnen bedrijven de voordelen van digitale omroep door vermenging van particuliere en collectieve voordelen overdrijven. Ze zouden de autoriteiten ertoe kunnen brengen hen uit naam van het algemeen belang te steunen (door regelgeving, financieel of anderszins), om op die manier een voorsprong te verwerven op de concurrentie. Maatregelen die niet objectief gerechtvaardigd zijn, zouden zo tot versterking van de markt leiden.

Bovendien kan overheidsingrijpen of zelfs al de aankondiging ervan het beoogde effect tegengaan als het om welke reden ook (onevenwichtig, discriminerend, te vroeg of te laat enz.) niet goed aan de omstandigheden is aangepast. Het kan extra belemmeringen opwerpen op de weg naar digitale omschakeling doordat het de vraag stimuleert naar meer overheidsmaatregelen dan normaliter nodig zou zijn. Als een regering bijvoorbeeld te vroeg aankondigt dat zij alle resterende gebruikers van analoge apparatuur kort vóór de uitschakeling daarvan digitale ontvangers gaat verstrekken, zullen die gebruikers weinig aanleiding zien om nog een ontvanger te kopen. Een andere belemmerende factor kunnen technische normen zijn die te vroeg komen of waarvan de tenuitvoerlegging kostbaar is. Tot slot moeten alle maatregelen van nationale overheden in overeenstemming zijn met de EU-wetgeving, in het bijzonder met de EU-wetgeving op het gebied van de interne markt en het mededingingsrecht.

2. BELEIDSORIËNTATIES

Zoals uiteengezet moet de overgang tot stand worden gebracht door marktwerking en moet het accent liggen op de gebruiker. **De opgave is de vraag te stimuleren en er zo een dienstengericht proces van te maken veeleer dan een eenvoudige overschakeling op een andere infrastructuur zonder zichtbare toegevoegde waarde voor de burger.** De verschillende consumentencategorieën moeten dus diensten- en apparaatpakketten worden geboden die voor hen aantrekkelijk zijn, dat wil zeggen stimulerend, gebruikersvriendelijk en betaalbaar. Dit is in de eerste plaats een opgave voor de marktdeelnemers.

Gezien de aspecten van algemeen maatschappelijk en bedrijfseconomisch belang die op het spel staan, is er daarnaast echter ruimte voor beleidsinterventies; een aantal sleutelementen van het proces behoren tot de verantwoordelijkheid van overheden. In eerste instantie moeten deze interventies plaatsvinden op nationaal en/of regionaal niveau, aangezien daar de meest rechtstreekse verantwoordelijkheden liggen voor het beleid aangaande zendmachtigingen en de

¹⁰ 'Moral hazard' is een begrip dat in de financiële wereld wordt gebruikt voor een situatie waarin investeerders roekeloos te werk gaan omdat ze weten dat de centrale bank ze niet bankroet zal laten gaan.

inhoud van uitzendingen. Maar EU-instellingen hebben toenemende verantwoordelijkheden op relevante terreinen, zoals elektronische communicatienetten, waaronder omroepnetten. Verder kunnen zij binnen de grenzen van de subsidiariteit ook bijdragen aan de omschakeling. Europese coördinatie kan zorgen voor beleidszekerheid, schaalvoordelen op het gebied van apparatuur bevorderen en op termijn fragmentatie van de markt tegengaan. Enkele communautaire bevoegdheden betreffende de interne markt zijn zeker relevant voor de omschakeling. Uiteindelijk vereist de migratie ook een omschakeling van de sector, waarbij het de opgave is behoud van de culturele verscheidenheid van de lidstaten te combineren met het bereiken van de kritieke massa van de Europese interne markt.

In dit hoofdstuk worden in paragraaf 2.1 de algemene strategie en coördinatie behandeld. Vervolgens worden in paragraaf 2.2 voorstellen gedaan voor mogelijke beleidsmaatregelen ter ondersteuning van de omschakeling in de lidstaten. Doel hiervan is de lidstaten te helpen voldoen aan de in actieplan *eEurope 2005* gestelde eis om 'voor eind 2003 hun intenties met betrekking tot een eventuele omschakeling te publiceren'¹¹. De nadruk ligt hier, net als bij eEurope, op televisie, maar veel overwegingen gelden ook voor de radio-omroep.

Bij een eventuele EU-bijdrage dient rekening te worden gehouden met het subsidiariteitsbeginsel en de specifieke kenmerken van de nationale omroepmarkten en beleidslijnen. Dit verhindert dat de EU maatregelen doorvoert die in enkele landen binnen en buiten de EU wel worden overwogen, zoals een gemeenschappelijke streefdatum voor het beëindigen van analoge omroep of het verplicht maken van digitale ontvangers. Niettemin zal de EU de marktontwikkelingen en het beleid ten aanzien van digitale omroep in de lidstaten op de voet blijven volgen¹².

Spectrumaspecten komen aan de orde in een apart hoofdstuk, in verband met het belang ervan en de mogelijkheid om over dit onderwerp een brede Europese discussie te starten.

2.1. Algemene strategie en coördinatie

2.1.1. Transparantie en monitoring

Zoals vermeld biedt een transparant beleid de marktdeelnemers (met inbegrip van de consument) een beter houvast en een stimulans voor goede afstemming van de activiteiten, waardoor uiteindelijk de omschakeling wordt bevorderd. *eEurope 2005* verlangt daarom van de lidstaten dat zij uiterlijk eind 2003 hun plannen met betrekking tot de omschakeling bekend maken. Deze kunnen in het bijzonder betrekking hebben op de wijze waarop de lidstaten het

¹¹ **De overgang naar digitaal.** Teneinde de overgang naar digitale televisie te versnellen, dienen de lidstaten voor transparantie te zorgen met betrekking tot de voorwaarden voor de overwogen omschakeling. De lidstaten zouden voor eind 2003 hun intenties met betrekking tot een eventuele omschakeling moeten publiceren. Dit zou een agenda kunnen omvatten en een beoordeling van de marktvoorwaarden, en eventueel een datum voor het beëindigen van analoge terrestrische televisieomroep, hetgeen het mogelijk zou maken de frequenties daarvan terug te winnen en opnieuw in te delen. Nationale omschakelingsplannen zouden ook een kans moeten bieden om een platformneutrale aanpak voor digitale televisie te demonstreren, rekening houdende met de verschillende met elkaar concurrerende afleveringsmechanismen (voornamelijk via satelliet, kabel of terrestrisch).

COM (2002) 263 def., eEurope 2005: Een informatiemaatschappij voor iedereen.

http://europa.eu.int/information_society/eeurope/news_library/documents/eeurope2005/eeurope2005_nl.pdf

¹² Deze aanpak sluit ook aan bij de oproep van het Europees Parlement aan "de Commissie en de lidstaten om de ontwikkeling van digitale televisie en de beschikbaarheid van digitale televisie voor het grote publiek tot een topprioriteit op de politieke agenda te maken". Zie punt 1 van Resolutie B5-0488/2002 van het Europees Parlement

<http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/pv2?PRG=TITRE&APP=PV2&LANGUE=EN&TYPEF=TITRE&YEAR=02&Find=digital+television&FILE=BIBLIO&PLAGE=1>

omschakelingsproces organiseren en begeleiden, de rol van de diverse betrokkenen en de beleidsinstrumenten waarmee de omschakeling wordt gestimuleerd¹³.

Op EU-niveau kan een vergelijking van nationale ervaringen en regelmatige observatie nuttige informatie opleveren over de ontwikkeling van markt en beleid. Deze informatie kan worden ingebracht in het beleidsvormingsproces op communautair niveau, waar ze kan worden gebruikt om vast te stellen welke acties de synergie binnen de interne markt zouden kunnen versterken. De Commissie zal ook op jaarlijkse basis gegevens blijven verzamelen over de digitale tv-markt in de EU, zoals dat in 2001 en 2002 is gebeurd¹⁴.

2.1.2. Regelgeving die bedrijven vrij laat en samenwerking bevordert

De ontwikkeling van digitale omroepmarkten is een ingewikkeld proces dat van veel partijen aanzienlijke investeringen vergt voor de opbouw van netwerken, de ontwikkeling van technologieën voor de benutting daarvan, de verkoop van eindapparatuur, het aanbieden van aantrekkelijke diensten en het stimuleren van de omschakeling bij gebruikers. Er moeten stimulansen zijn voor het bedrijfsleven om te investeren en ondernemingen moeten de vrijheid hebben om zelf succesvolle formules te ontwikkelen. Hiervoor is een stabiel regelgevingsklimaat nodig, met onder meer een stelsel van vergunningen voor dienstenexploitanten met een looptijd die een redelijke opbrengst op de investeringen mogelijk maakt en die verlengd kunnen worden. De vergunningsvoorwaarden moeten bevorderen dat voldoende netwerkcapaciteit beschikbaar wordt gesteld voor een groot aantal uiteenlopende diensten.

De autoriteiten dienen evenwel de marktontwikkeling te volgen, met het bedrijfsleven te overleggen en bereid te zijn indien nodig de interpretatie van regels aangaande de overgang aan te passen of flexibel te interpreteren, bijvoorbeeld waar het gaat om het tijdschema voor de aanleg van netwerken en de geografische dekking, technische keuzes aangaande transmissiewijzen en eindapparatuur, eigendomsvoorwaarden, prijslimieten, belastingen, de omvang en de tijdsduur van simulcasting of verplichtingen om een bepaalde programmering te bieden. Overheden kunnen komen te staan voor de afweging tussen snellere omschakeling en andere beleidsdoelstellingen, bijvoorbeeld met betrekking tot de mate van pluralisme, en zij moeten het effect nagaan van beleidskeuzen op de marktconcurrentie. De opgave is het juiste evenwicht te vinden tussen verschillende beleidsdoelstellingen, met inachtneming van de wettelijke vereisten, teneinde recht te doen aan het algemeen belang. Zo is bijvoorbeeld, zoals hieronder wordt uiteengezet, coördinatie en samenwerking tussen verschillende bedrijfstakken belangrijk voor de overgang. Maar alle vormen van industriële samenwerking blijven onderworpen aan onderzoek naar overeenstemming met de EG-mededingingswetgeving. Terwijl in dit verband verscheidene beleidsdoelstellingen in aanmerking kunnen worden genomen, moeten de bevoegde autoriteiten zorgen voor maximale transparantie met betrekking tot dergelijke doelstellingen en de vereiste middelen om ze te verwezenlijken. Dit moet verder gaan dan vage verwijzingen naar het doel van digitale overgang en/of de informatiemaatschappij.

Voor het bereiken van een kritieke massa kan het nodig zijn acties af te stemmen en te coördineren. Samenwerking tussen commerciële partijen op verschillende niveaus van de waardeketen moet daarom worden bevorderd, vooral in de aanvangsstadia van de markt, wanneer diverse opties moeten worden uitgeprobeerd. Deze samenwerking kan de vorm krijgen van gezamenlijke investeringen en systemen voor gedeelde risico's op het gebied van technologisch

¹³ Bijlage 2 bevat meer gedetailleerde voorstellen voor de informatie die in dit verband kan worden verstrekt.

¹⁴ Zie het *Achtste verslag over de tenuitvoerlegging van het pakket telecommunicatieregelgeving* http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/implementation/annual_report/8threport/finalreport/com2002_0695nl.pdf

onderzoek, de introductie van nieuwe apparatuur en diensten, en promotie. Overheidsinstanties kunnen hieraan bijdragen door middel van financiële steun of regelgeving, en dit gebeurt ook inderdaad in sommige lidstaten voor zowel digitale tv als radio.

Coördinatie is in het bijzonder belangrijk bij horizontale markten, zoals free-to-air-omroep. In tegenstelling tot betaalde uitzendingen is er hier geen dominante partij die de waardeketen beheerst en kan 'parasitair' gedrag leiden tot een collectieve mislukking binnen de sector. Het gezamenlijk dragen van verantwoordelijkheden voor commerciële promotie en after-sales service voor de gebruiker is hier uiterst belangrijk, zeker bij problemen met signaalontvangst of ontvangstapparatuur.

In het geval van digitale radio lijkt behalve een gunstig regelgevingskader in de lidstaten ook een gesynchroniseerde tenuitvoerlegging daarvan binnen de EU een belangrijke voorwaarde te zijn voor het versterken van de synergie op de interne markt. De lidstaten zijn gewezen op de in 2002 door het Comité voor "Open Network Provision" gedane aanbevelingen over *de regelgevingsaanpak van digitale radio in de lidstaten*¹⁵.

2.1.3. Een evenwichtige en technologisch neutrale regelgeving

Wat politieke haalbaarheid betreft, kan de uitschakeling op een bepaald grondgebied alleen plaatsvinden wanneer nagenoeg alle huishoudens digitale diensten ontvangen. Om de snelle en efficiënte verwezenlijking van deze doelstelling te bevorderen **moeten alle transmissienetwerken worden meegerekend** (hoofdzakelijk kabel, satelliet en terrestrisch).¹⁶ Deze aanpak erkent dat netwerkconcurrentie aan het overgangproces bijdragen. Dit is in overeenstemming met de geest van het "gemeenschappelijke regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken"¹⁷, dat uitgaat van marktinitiatieven en technologische neutraliteit. Het bevordert concurrentie en investeringen op basis van faciliteiten, en draagt op die manier bij aan de multi-platformaanpak van *eEurope*. Deze aanpak impliceert speelruimte op het gebied van de regelgeving. In beginsel dient elk netwerk te concurreren op basis van de eigen sterke punten. Eventuele overheidssteun voor een gegeven optie is niet uitgesloten maar dient te worden gerechtvaardigd door duidelijk omschreven algemene belangen en moet daarmee evenredig zijn. Anders kan een discriminerend effect optreden dat investeringen in andere netwerken in gevaar brengt. Overigens hoeft niet elk onderscheiden netwerk in digitale netwerk noodzakelijkerwijs een gelijke positie in te nemen als in het analoge landschap. Doelstelling moet zijn een snelle, doelmatige omschakeling te bereiken. Doelmatigheid houdt in behoud van de taken van algemeen belang van de publieke omroep in combinatie met beperking van de overheidsuitgaven.

Ten slotte moet eventuele financiële steun van overheidswege aan digitale omroep in overeenstemming zijn met de Europese wetgeving inzake staatssteun en met de richtsnoeren van de Commissie over het gebruik van structuurfondsen.

¹⁵ Zie de werkdocumenten ONP-DBEG 02-12Rev1 en ONP-DBEG 02-13Rev2,

http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/digital_broadcasting/index_en.htm

¹⁶ Een alternatieve aanpak zou erin bestaan de totale penetratie voor huishoudens voor slechts één netwerk te meten, meestal het netwerk dat dominant was bij analoge systemen, d.w.z. het terrestrische of kabelnet, afhankelijk van de lidstaat. Voorts is in bepaalde landen een discussie aan de gang over de manier waarop penetratie moet worden berekend; m.a.w. of het criterium moet zijn één digitale ontvanger per huishouden of de conversie van alle ontvangers in het huishouden naar digitaal, de kwestie van secundaire ontvangst. Zie hiervoor ook de eerste alinea van punt 2.2 en de bijbehorende voetnoot 18.

¹⁷ http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/maindocs/index_en.htm#directives

2.2. Digitale ontvangst

De voornaamste uitdaging voor de omschakeling en voorwaarde voor de uitschakeling is te bereiken dat de meeste gebruikers over een digitale ontvanger beschikken. Die opgave is extra lastig omdat er niet alleen een oplossing moet worden gevonden voor de hoofdontvanger in de woning, maar voor alle in huishoudens aanwezige ontvangers¹⁸. De twee belangrijkste opties zijn digitale converters of set-top-boxes die worden aangesloten op analoge ontvangers, en geïntegreerde digitale ontvangers. Daarnaast zijn veelal aanvullende ontvangvoorzieningen vereist op het punt van bekabeling, antennes, schotels enz.

Er moet een breed scala aan oplossingen voor digitale ontvangst worden geboden om te voldoen aan de behoeften van uiteenlopende gebruikerscategorieën. Er moeten keuzemogelijkheden zijn ten aanzien van functionaliteit, prijs en commerciële formules. Kosten van apparatuur vormen voor de gebruiker van betaal-tv geen groot beletsel, aangezien Europese exploitanten van betaal-tv een flink deel ervan voor hun rekening nemen: ze hebben al miljoenen set-top-boxes geplaatst. De grote penetratie van digitale tv zal echter niet worden bereikt op basis van betaal-tv alleen. De voornaamste opgave is nu het scheppen van ‘horizontale’ markten voor ongesubsidieerde ontvangers die geschikt zijn voor digitale free-to-air tv-diensten, waarvoor de consument van meet af aan de volledige kosten betaalt. Voor het bereiken van een brede penetratie van de digitale tv-markt is het belangrijk dat de beide formules naast elkaar bestaan.

Essentieel voor het verlagen van de toegangsdrempel voor de consument is de beschikbaarheid van goedkope ontvangers. Voordat een uitschakeling mag plaatsvinden, moet het merendeel van de gebruikers een geschikte ontvanger hebben. De apparatuur mag niet veel meer kosten dan die voor analoge tv en het dienstenaanbod moet op zijn minst vergelijkbaar zijn. Het moet dus mogelijk zijn voor lage kosten over digitale tv te beschikken. De markt lijkt nu deze richting uit te gaan. Natuurlijk moeten consumenten ook de mogelijkheid hebben dure apparatuur aan te schaffen, die geschikt is voor geavanceerde diensten: diversiteit van apparatuur en diensten draagt bij aan een brede penetratie van digitale tv.

2.2.1. Stimulering van het gebruik van digitale ontvangers

Vrij verkeer van goederen binnen de interne markt vereist dat nationale autoriteiten geen voorschriften en verplichte technische eisen opleggen zonder dit vooraf bij de Europese Commissie aan te melden.¹⁹ Als dergelijke eisen nodig zijn, moeten zij in de hele Gemeenschap worden ingevoerd en gebaseerd zijn op Europese normen. Met name moeten de lidstaten de vrijwillige toepassing bevorderen van normen of specificaties die voorkomen in de ‘*Lijst van normen en/of specificaties voor elektronische communicatienetwerken en -diensten en bijbehorende faciliteiten en diensten*’ (de ‘Lijst van normen’)²⁰, eventueel met raadpleging van belanghebbende bedrijven en consumentenorganisaties.

¹⁸ Digitale terrestrische tv is de meest genoemde optie voor secundaire ontvangst, maar er zijn andere, zoals thuisnetwerken, die kabel- of satellietprogramma's doorgeven. Het is lastig om voorspellingen over de markt te doen.

¹⁹ Dergelijke maatregelen moeten in elk geval bij de Commissie worden aangemeld uit hoofde van Richtlijn 98/34/EG, gewijzigd bij Richtlijn 98/48/EG betreffende *een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften*, PB L 204 van 21.7.1998, blz. 37, en PB L 217 van 5.8.1998, blz. 37.

²⁰ PB C 331 van 31.12.2002, blz. 32.

[http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=52002XC1231\(02\)&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=52002XC1231(02)&model=guichett)

In sommige EU-lidstaten wordt overwogen digitale apparatuur van overheidswege te subsidiëren via programma's die op de hele bevolking of op bepaalde groepen zijn gericht. Afgezien van mogelijke problemen in verband met het EU-mededingingsrecht, bestaat in het eerste geval ook nog het gevaar dat de aanschaf van apparatuur met geavanceerdere mogelijkheden dan de gesubsidieerde typen, wordt ontmoedigd. Bij de tweede opzet bestaat de kans dat gesubsidieerde groepen apparatuur aan niet gesubsidieerde delen van de bevolking gaan doorverkopen²¹.

Bepaalde lidstaten hebben ook andere vormen van stimulering overwogen, zoals tijdelijke en geleidelijk afnemende kortingen op de abonnementskosten per huishouden teneinde de omschakeling te versnellen, enz. Sommige lidstaten staan een verlaagd BTW-tarief toe voor omroepdiensten op basis van pay-per-view of een abonnement. De financiële consequenties en de betrokken partijen zijn steeds verschillend, zodat elke optie apart en zorgvuldig geanalyseerd en ten uitvoer gelegd dient te worden. In alle gevallen dienen deze maatregelen in overeenstemming te zijn met het EG-mededingingsrecht, met name met de regels inzake staatssteun, en mogen zij niet tot fiscaal geïnduceerde concurrentievervalsing leiden.

2.2.2. *Consumentenvoorlichting over digitale apparatuur en omschakeling*

Bij een omschakeling die tot stand moet komen door marktwerking is voorlichting aan de consument over de omschakeling van essentieel belang om de verkoop van digitale apparatuur te stimuleren. De consument mag niet gedwongen worden maar moet in staat worden gesteld zelf zijn tijdspad voor de migratie te bepalen. Gebruikers moeten goed worden geïnformeerd over het tijdspad en de gevolgen van de omschakeling, zodat zij uit een breed scala aan mogelijkheden zelf de gewenste apparatuur en diensten te kunnen selecteren. Daartoe moeten zij weten wat de diverse apparaten bieden, wat de vooruitzichten zijn met betrekking tot de verouderde analoge apparatuur en welke mogelijkheden er zijn om oude apparatuur aan te passen aan de eisen van digitale omroep. Voorlichting en etikettering dienen tevens geschikt te zijn voor consumenten met handicaps.

Consumentenvoorlichting is de verantwoordelijkheid van fabrikanten van apparatuur, detailhandel en leveranciers van diensten, die hun activiteiten op dit punt onderling moeten afstemmen en voor duidelijke informatie moeten zorgen, met inachtneming van het mededingingsrecht. Systemen voor aanbrenge van verklarende teksten en/of symbolen op analoge en digitale apparatuur op basis van een vrijwillige toezegging van de industrie zouden uiterst nuttig zijn. De consumenten zouden daarmee positieve signalen moeten krijgen met betrekking tot voor digitale ontvangst geschikte ontvangers en negatieve omtrent uitsluitend voor analoge systemen geschikte ontvangers. Deze moeten in lijn zijn met het nationale omschakelingsbeleid, waarbij ook de datum wordt genoemd met ingang waarvan in de betrokken lidstaat of regio niet langer in analoog zal worden uitgezonden. Vooral wanneer dit moment in een bepaalde lidstaat niet meer lang op zich zal laten wachten, dient de consument duidelijk te worden gewezen op het risico van veroudering van de apparatuur.

In sommige lidstaten en derde landen zijn al beleidsmaatregelen op dit terrein voorgesteld. De lidstaten kunnen evenwel geen *de jure* of *de facto* verplichte etiketteringsregeling²² invoeren zonder voorafgaande kennisgeving uit hoofde van Richtlijn 98/34/EG, als gewijzigd bij Richtlijn 98/48/EG. Een dergelijke kennisgeving maakt het mogelijk zulke maatregelen te toetsen aan de interne-marktbepalingen. Zo nodig kan worden overwogen een zekere harmonisatie

²¹ Het overschakelingsproject in Berlijn/ Brandenburg omvatte door de overheid gefinancierde ontvangers voor bepaalde huishoudens.

²² De definitie van dergelijke bindende maatregelen is te vinden in artikel 1, punt 11, van Richtlijn 98/34/EG. Zie voetnoot 19 voor de volledige referentie.

binnen de Gemeenschap door te voeren, zodat de benadering voor de etikettering overal hetzelfde is, maar de praktische implementatie wordt aangepast aan de lokale omstandigheden, bijv. de nationale uitschakeldatum. De specificaties van de etiketten kunnen dan ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Europese consumenten- en normalisatieorganisaties.

2.2.3. *Geïntegreerde digitale televisieontvangers*

In de Verenigde Staten is onlangs een getrappt tijdschema goedgekeurd om de verkoop van uitsluitend voor analoge uitzendingen geschikte televisietoestellen te gaan verbieden. Ook in enkele lidstaten van de EU wordt een dergelijke aanpak overwogen. Iets dergelijks voor de hele EU is echter nauwelijks voorstelbaar. Om de homogeniteit binnen de interne markt te behouden zouden zulke verplichtingen namelijk in alle landen min of meer tegelijk moeten worden doorgevoerd, terwijl er toch grote onderlinge verschillen zijn tussen de nationale markten van de lidstaten. De gevolgen van zo'n EU-aanpak zouden veel groter zijn in landen waar de penetratiegraad van digitale systemen nog laag is, en het subsidiariteitsbeginsel, dat van oudsher wordt toegepast voor het omroepbeleid, zou hierdoor onder zware druk komen te staan.

Een tweede potentieel nadeel van verplichte geïntegreerde digitale tv-ontvangers zijn de extra kosten voor de consument, die echter afhankelijk van de precieze technische specificaties ten dele gecompenseerd zouden kunnen worden door schaalvoordelen. Het effect hiervan zou groter zijn in die landen waarin digitale tv minder ver ontwikkeld is, zoals een deel van de landen die in 2004 tot de EU zullen toetreden. Verder is er ook wel bezorgdheid geuit over de technologische neutraliteit van de maatregel. Als één type digitale ontvangers verplicht zou worden gesteld, zou daardoor waarschijnlijk het dominante analoge netwerk, dat veelal terrestrisch is, worden bevoordeeld²³.

2.2.4. *Digitale connectiviteit*

Momenteel worden digitale tv-signalen vrijwel altijd weergegeven op analoge tv-toestellen die zijn aangesloten op een digitale set-top-box die deze signalen decodeert door middel van een analoge 'SCART'²⁴-connector. Dit betekent dat de digitale signalen voor ze het beeldscherm bereiken worden omgezet in analoge signalen. Voor de huidige tv-toestellen, die werken met kathodestraalbuizen en relatief kleine schermen, is dat acceptabel, maar bij grote schermen die gebruik maken van nieuwe digitale weergavetechnologieën wordt het verlies aan beeldkwaliteit storender. Voorts kan door het ontbreken van systematisch ingebouwde en werkende digitale connectoren geen overdracht plaatshebben van digitale informatie tussen digitale tv-ontvangers en andere digitale apparatuur in huis. Anderzijds brengt digitale connectiviteit problemen met zich op het punt van auteursrecht, in het bijzonder omdat hierdoor bij onvoldoende beveiliging illegaal kopiëren en verspreiden van de digitale inhoud mogelijk wordt.

De mogelijkheden met betrekking tot de invoering van digitale connectoren verdienen nader onderzoek omdat het de omschakeling van gebruikersapparatuur kan bevorderen, zoals ook is gesteld in overweging 33 van de nieuwe 'Universeledienstrichtlijn', die stelt dat "*het is wenselijk dat consumenten in staat worden gesteld een zo volledig mogelijke aansluiting op digitale*

²³ Voor kabel-, satelliet- en terrestrische netwerken zijn verschillende tuners vereist en tot nog toe is het economisch niet verantwoord gebleken één ontvanger van meer dan één digitale tuner te voorzien, afgezien van de duurdere modellen.

²⁴ 'SCART' is de afkorting van 'Syndicat des Constructeurs d'Appareils Radiorécepteurs et Téléviseurs'.

*televisietoestellen tot stand te brengen*²⁵". Er bestaat een aantal opties om digitale tv-apparatuur te koppelen, en deze voldoen aan uiteenlopende specificaties²⁶, maar het is nog onduidelijk waar de marktvoorkeur ligt en het zou in dit stadium prematuur zijn een bepaalde techniek verplicht te stellen. Het is echter wel mogelijk aanbevolen opties op te nemen in de Lijst van normen. Verder gaat het IST-programma van de EU (Information Society Technologies) door met het ondersteunen van O&O-projecten op terreinen die verband houden met de interconnectie van digitale tv-apparatuur, bijvoorbeeld inzake de bescherming van auteursrechten en thuisnetwerken. De Commissie volgt bovendien de ontwikkeling van technische specificaties in bedrijfsconsortia en normalisatie-instellingen ter zake.

2.2.5. *Interoperabiliteit van diensten*

Wat betreft de meer geavanceerde functionaliteiten, zoals *Application Programme Interfaces* ('API'), moeten interoperabele en open oplossingen voor interactieve tv-diensten worden gestimuleerd, overeenkomstig artikel 18 van de 'Kaderrichtlijn'²⁷. In dit artikel wordt bepaald dat de Commissie uiterlijk in juli 2004 de marktsituatie evalueert en beslist of het nodig is bepaalde normen verplicht te stellen om de interoperabiliteit en de keuzevrijheid van gebruikers te verbeteren. Het is te verwachten dat bij een marktgestuurd scenario deze interoperabiliteit en keuzevrijheid de omschakeling van de consument op digitale omroep zullen bevorderen, waardoor de noodzaak van overheidsmaatregelen tot een minimum beperkt blijft.

2.2.6. *Toegankelijkheid voor gebruikers met bijzondere behoeften*

Digitale omroep moet ook toegankelijk zijn voor burgers met speciale behoeften, met name mensen met een handicap en ouderen. Dit is eveneens in overeenstemming met de actie in het kader van *eEurope 2005* aangaande 'interactieve overheidsdiensten', die overheidsdiensten via diverse platforms voor alle burgers toegankelijk moet maken²⁸. Digitale omroep biedt op dit terrein meer mogelijkheden dan analoge, maar de tot dusver op de markt gekomen digitale apparatuur is er niet voor geschikt. Een geharmoniseerde EU-aanpak kan door schaalvoordelen de kosten verlagen, waardoor het gemakkelijker wordt de desbetreffende functionaliteiten op de markt te brengen²⁹. Dit is een onderwerp voor de nieuwe werkgroep voor het toegankelijk maken van elektronische-communicatiediensten voor gebruikers met speciale behoeften, die onder verantwoordelijkheid staat van het *EU-Comité Communicatie*.

2.2.7. *Obstakels op de weg naar de ontvangst van digitale omroep*

Onderlinge concurrentie tussen infrastructures stimuleert de marktontwikkeling en bevordert de keuzevrijheid van de consument, de kwaliteit van de geleverde diensten en de prijsconcurrentie. Op enkele gebieden kan het effect ervan worden beperkt door juridische, regelgevende of

²⁵ Richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de universele dienst en gebruiksrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten, PB L 108 van 24.4.2002, blz. 51.

²⁶ http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/new_rf/documents/l_10820020424n100510077.pdf
Common Interface, Ethernet, IEEE1394, USB, DVI enz.

²⁷ Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken, PB L 108, 24.4.2002, blz. 33.

²⁸ http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/new_rf/documents/l_10820020424n100330050.pdf
Op. cit., blz. 11.

²⁹ Dit zou bijdragen aan verbetering van de bestaande situatie, waarin diensten, gidsen en interfaces vaak gelijktijdig beroep doen op ogen, oren en handen. Ontwikkeling van multimodale inhoud voor het gebruik van verschillende alternatieve communicatiefuncties (spraak, gebarentaal, teletext, gemakkelijk navigeren, individuele aanpassing van interfaces enz.) verdient aanbeveling.

contractuele voorschriften betreffende de toegestane infrastructures of ontvangstapparatuur.³⁰ Overheden moeten een zorgvuldige afweging maken tussen het stimuleren van digitale omroep en de fundamentele vrijheid om informatie en diensten te ontvangen, waarvoor het noodzakelijk is de concurrentie tussen netwerken te bevorderen, en andere beleidsdoelstellingen op terreinen als ruimtelijke ordening of milieubescherming. Dat voorbehoud in aanmerking nemend, dienen de nationale overheden netwerkconcurrentie te bevorderen. Zo hebben sommige lidstaten hiertoe al maatregelen getroffen, bijvoorbeeld door te eisen dat nieuwe appartementencomplexen van centrale multinetwerk-ontvangstinstallaties worden voorzien of dat de installatie daarvan in bestaande complexen wordt vergemakkelijkt (bijvoorbeeld door het vereiste percentage vóór-stemmende bewoners te verlagen) of door beperkende bepalingen bij koop- of huurcontracten te schrappen. Afstemming tussen nationale en lokale instanties is hier belangrijk, want de lokale autoriteiten zijn veelal belast met de praktische tenuitvoerlegging van dit soort maatregelen.

2.3. Diensten

De vraag naar digitale omroep is een zaak van diensten, niet van technologie. Het aanbieden van aantrekkelijke diensten is de verantwoordelijkheid van de markt, maar sommige beleidsmaatregelen kunnen hieraan bijdragen. In het algemeen dienen de wettelijke eisen en verplichtingen aangaande de inhoud van digitale uitzendingen gelijk te zijn aan of althans niet zwaarder te zijn dan die welke voor analoge inhoud gelden.

2.3.1. Doorgifteplicht

In veel lidstaten legt de overheid van oudsher bepaalde netwerken de verplichting op om bepaalde kanalen door te geven ('must-carry'). Sommige omroeporganisaties stellen dat de uitbreiding van 'must-carry'-verplichtingen tot digitale netwerken de omschakeling bevordert, omdat gebruikers verwachten bij de digitale omroep minstens dezelfde diensten te krijgen als bij analoge omroep. Netwerkexploitanten echter hebben hun zorg uitgesproken over de evenredigheid van dergelijke verplichtingen en het ontbreken van passende vergoedingen. In ieder geval moeten de 'must-carry'-verplichtingen in overeenstemming zijn met artikel 31 van de nieuwe Universeledienstrichtlijn, en met name transparant, evenredig en vooral ook noodzakelijk om te voorzien in duidelijk omschreven doelen van algemeen belang. De diensten van de Commissie zullen in de loop van 2003 richtsnoeren uitbrengen over 'must-carry'-verplichtingen.

2.3.2. Auteursrecht

Over het algemeen leidt digitale simulcast van een door auteursrechten beschermde dienst tot een recht op extra auteursrechten, ook al worden langs die weg weinig of geen extra kijkers bereikt. Dit lijkt het aanbieden of uitbreiden van digitale diensten minder aantrekkelijk te maken. Houders van rechten, inclusief hun vertegenwoordigers, moeten ertoe worden aangespoord om voor simulcasting van materiaal dat met het oog op omschakeling via eenzelfde kanaal analoog en digitaal wordt uitgezonden, passende voorwaarden te hanteren. Ook bij andere auteursrechtelijke overeenkomsten moet aanpassing of verrijking van diensten en data worden vergemakkelijkt, teneinde de toegankelijkheid voor gebruikers met bijzondere behoeften te verbeteren.

³⁰ De Commissie heeft in 2001 een mededeling over dit onderwerp goedgekeurd: Mededeling van de Commissie over de toepassing van de algemene beginselen van het vrije verkeer van goederen en diensten - Artikel 28 en 49 van het verdrag - op het gebied van het gebruik van schotelantennes, COM(2001) 351 def. van 27.6.2001. http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/media/satdish/index.htm

De ontwikkeling van digitale omroep kan verder worden geremd wanneer EU-burgers langs legale weg alleen uitzendingen uit de eigen lidstaat kunnen volgen. Technisch is die toegang wel mogelijk, maar in sommige gevallen is deze door de houders van rechten niet toegestaan gezien de territoriale aard van auteursrechten³¹. Door het Europees Parlement en de Commissie en ook in veel klachten van EU-burgers is de aandacht gevestigd op deze situatie (wat satellietomroep betreft) en is de wens geuit hier verbetering in te brengen³². Het onderwerp vormt onderdeel van het programma voor de herziening van de ‘CabSat-richtlijn’ in 2003.³³ Het komt ook ter sprake in de aanstaande mededeling van de Commissie over het beheer van auteursrechten en aanverwante rechten en is vermeld in punt 4.4 van het verslag van de Commissie over de rechtsbescherming van elektronische betaaldiensten.³⁴

2.3.3. Diversiteit van digitale omroepdiensten

Indien digitale omroep een groot aantal verschillende diensten biedt die niet of slechts gedeeltelijk via analoge tv beschikbaar zijn, zal dat ook uiteenlopende gebruikerscategorieën aantrekken. Voorbeelden hiervan zijn portabele en mobiele ontvangst, betere beeld- en geluidskwaliteit met onder meer breedbeeld- en hogedefinitie-tv, interactieve en datadiensten, waaronder ‘diensten van de informatiemaatschappij’. Zo’n verscheidenheid aan digitale diensten kan de aantrekkingskracht van digitale tv anders dan voor multikanaalsdiensten en betaal-tv met extra populaire programma’s helpen vergroten. Laatstgenoemde zijn sinds de aanvang van de markt de voornaamste stuwende factoren achter digitale tv-diensten gebleven, maar waar analoge tv met veel kanalen voorhanden is blijft hun aantrekkingskracht doorgaans beperkt. Door een zo groot mogelijke verscheidenheid aan diensten kan de digitale omroep zich onderscheiden van analoge tv en voorzien in de behoeften van bevolkingsgroepen en marktsegmenten die geïnteresseerd zijn in andere soorten digitale televisiediensten.

In haar mededeling over belemmeringen voor de diensten van de informatiemaatschappij via open platforms³⁵ noemt de Commissie een reeks opvolgingsmaatregelen die erop gericht zijn rechtszekerheid te bieden, investeringen te bevorderen en consumenten te stimuleren gebruik te gaan maken van met name datadiensten en van interactieve en transactiediensten via tv-netwerken. Met name wordt erop aangedrongen dat de op diensten voor de informatiemaatschappij toepasselijke regelgeving wordt verduidelijkt en dat wordt aangegeven wie verantwoordelijk is voor de uitvoering ervan. Verder moet worden gezorgd voor een consistente aanpak binnen de EU, moet de beveiliging van digitale inhoud worden verbeterd, met name door technologisch onderzoek naar systemen voor het beheer van digitale rechten, en moet het vertrouwen van de consument worden bevorderd door de betrouwbaarheid van zijn gegevens en de beveiliging daarvan te waarborgen, in het bijzonder bij financiële transacties.

³¹ Exploitanten van satelliet-tv versleutelen vaak hun digitale diensten om betaling te garanderen en/of de ontvangst te beperken tot een bepaald gebied.

³² Zie de resolutie van het Europees Parlement A5-0143/2000, punten 12-14
<http://www2.europarl.eu.int/omk/OM-Europarl?PROG=REPORT&L=EN&PUBREF=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2000-0143+0+NOT+SGML+V0//EN>

³³ Zie ook het in 2002 uitgebrachte verslag.

³³ Richtlijn 93/83/EEG van de Raad van 27 september 1993 tot coördinatie van bepaalde voorschriften betreffende het auteursrecht en naburige rechten op het gebied van de satellietomroep en de doorgifte via de kabel, PB L 248 van 6.10.1993, blz. 15. Zie ook het verslag van de Commissie over de toepassing van de genoemde richtlijn, COM(2002) 430 def. van 26.7.2002.
http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/media/cabsat/index.htm

³⁴ Verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 98/84/EG betreffende de rechtsbescherming van diensten gebaseerd op, of bestaande uit, voorwaardelijke toegang, COM(2003) 198 def. van 24.4.2003. http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/media/condac/functioning/index.htm

³⁵ COM(2003) 410 def. van 9.7.2003.

Daarnaast kunnen overheidsinstanties het aanbod aan diensten met toegevoegde waarde via tv-netwerken op verschillende manieren bevorderen. Om te beginnen kunnen zij ervoor zorgen dat er steeds meer overheidsinformatie beschikbaar is, overeenkomstig de in het kader van *eEurope 2005* gedane oproep aan de lidstaten om ervoor te zorgen dat vóór eind 2004 de basisdiensten van de overheid via uiteenlopende platforms toegankelijk zijn, in het kader van de reeds genoemde actie 'interactieve overheidsdiensten' en de voorgestelde richtlijn inzake het hergebruik van overheidsinformatie³⁶. Veel van deze informatie is zeer waardevol voor de burgers en vaak goedkoop beschikbaar. Het is hierbij mogelijk voort te bouwen op het werk in het kader van e-overheid, waarbij ervoor moet worden gezorgd dat de presentatie zodanig is dat ze geschikt is voor weergave op tv-schermen. Door actie op EU-niveau kan de kritieke massa worden bereikt waardoor kostenreducties door schaalvoordelen mogelijk worden. Een en ander vereist interoperabele, horizontale oplossingen die zo platformneutraal mogelijk zijn, teneinde de uitwisseling tussen overheden te vergemakkelijken.

In de tweede plaats kunnen allerlei EU-initiatieven op de gebieden *e-inhoud*, *e-overheid*, *e-leren*, *e-gezondheid*³⁷ en het *IST*-onderzoekprogramma de samenwerking tussen overheden en de particuliere sector ondersteunen waar het gaat om het aanbieden van (al of niet overheidgerelateerde) inhoud met toegevoegde waarde via digitale omroepnetwerken.

In de derde plaats kan de onderlinge concurrentie van diensten worden bevorderd door uitvoering van de bepalingen in de EU-regelgeving aangaande de toegang van derden tot elektronische-communicatienetwerken en –voorzieningen, met name artikel 5 van de 'Toegangsrichtlijn'³⁸. Betrokken diensten zijn hier onder meer traditionele omroeporganisaties, maar ook interactieve diensten als berichtendiensten met interactie tussen abonnees, die door hun directe netwerkgebruik de overgang op digitale voorzieningen stimuleren.

Ten slotte wordt in een komend werkdocument van de diensten van de Commissie ingegaan op de rol van schermformaten (breedbeeld en hoge definitie) voor het stimuleren van de omschakeling van gebruikers op digitale televisie.

3. SPECTRUMBEHEER

Het voor de terrestrische omroep gereserveerde spectrum vormt **bij de omschakeling zowel een belangrijke rechtvaardiging als een grote uitdaging**. Zoals in hoofdstuk 1 is uiteengezet, biedt de uitschakeling van analoge omroep het vooruitzicht op het vrijkomen van enkele honderden MHz "kwaliteitsspectrum"³⁹. Dat is een aanzienlijk stuk spectrumomvang, bijvoorbeeld vergelijkbaar met alle voor cellulaire netwerken in Europa tezamen gebruikte frequenties. Voordat het zover is, zal er echter een toegenomen schaarste zijn gedurende een langere of minder lange periode van simulcasting, waarin analoge en digitale omroep naast elkaar bestaan. De spectrumsituatie loopt in Europa van gebied tot gebied uiteen, en in regio's die nu al meer dan vol zijn is simulcasting een groter probleem dan elders en is er meer druk om snel tot uitschakeling te komen.

³⁶ COM(2002) 207 def. - 2002/0123 (COD). Moet nog worden goedgekeurd.

³⁷ Zie http://europa.eu.int/information_society/eeurope/action_plan/index_en.htm

³⁸ Richtlijn 2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische-communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten, PB L 108 van 24.4.2002, blz. 7.

http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/maindocs/index_en.htm#directives

³⁹ Dit is spectrum dat voor uiteenlopende toepassingen geschikt is en waar bijgevolg de grootste vraag naar is.

Overheden hebben altijd veel controle uitgeoefend op spectrumbeheer. Daarnaast heeft een grote mate van internationale afstemming van het spectrumbeheer plaats binnen ITU/CEPT⁴⁰. Deze internationale fora concentreren zich op twee belangrijke kwesties: het voorkomen van grensoverschrijdende interferentie en het bevorderen van de brede bruikbaarheid van draadloze communicatiediensten en -apparatuur op mondiale en/of regionale schaal door vrijwillige harmonisatie van de voor specifieke doeleinden gebruikte frequentiebanden te stimuleren. Ofschoon de EU tot voor kort bij spectrumaangelegenheden alleen een rol heeft gespeeld via gerichte wetgeving ter ondersteuning van EU-beleid⁴¹, is het werkveld voor afstemming op dit terrein nu uitgebreid door de vaststelling van de Radiospectrumbeschikking⁴², die het de Commissie mogelijk maakt om technische uitvoeringsmaatregelen te treffen als die nodig zijn om te voorzien in de geharmoniseerde spectrumbehoeften die voortvloeien uit het communautaire beleid.

3.1. Spectrumindeling

Bij spectrumbeheer is het praktisch om een onderscheid te maken tussen "spectrumindeling" en "spectrumtoewijzing". Indeling heeft betrekking op het soort diensten dat wordt aangeboden via specifieke spectrumbanden (terrestrisch mobiel, vaste satelliet, radioastronomie e.d.); harmonisatiebesluiten hiervoor worden voornamelijk op supranationaal niveau overeengekomen. Het onderscheid tussen verschillende diensten kan echter minder scherp worden als gevolg van technologische en marktontwikkelingen. De digitale convergentie vraagt om een flexibeler opzet van de spectrumindeling. Deze kwestie is wel van invloed op de omschakeling op digitaal maar reikt veel verder dan dat alleen. Onder spectrumtoewijzing wordt verstaan het verlenen van rechten voor het gebruik van specifieke frequenties aan bedrijven, organisaties of personen. Dit is op nationaal niveau gebeurd, met weinig of geen oog voor de effecten daarvan op andere landen.⁴³

Een belangrijke kwestie op het gebied van spectrumindeling is in alle lidstaten de verdeling van de door de digitale overgang verworven 'spectrumopbrengst', dat wil zeggen het spectrum dat vrijkomt wanneer de analoge omroep uiteindelijk komt te vervallen. Er zijn diverse alternatieve mogelijkheden om dit vrijgekomen spectrum te benutten: meer en betere tv- en radiodiensten (portabele ontvangst, betere beeld- en geluidskwaliteit waaronder breedbeeld- en hogedefinitietelevisie, aanvullende programmering en diensten); andere draadloze diensten; convergente diensten; of een combinatie van deze opties. Tot dusver wordt het meest gepleit voor het behoud van het spectrum voor omroepdiensten, maar in diverse fora wordt gewerkt aan alternatieven waarbij het spectrum voor andere diensten wordt ingezet. Gezien de snelle technologische ontwikkelingen en het feit dat de uitschakeling een zaak van de middellange termijn is, is het belangrijk om in dit stadium geen opties uit te sluiten, ook niet de scenario's waarbij de omroep evolueert naar meer geavanceerde of 'convergente' diensten, zoals 'datacasting', waarbij aspecten van mobiele telefonie en terrestrische omroep worden gecombineerd.

Een andere vraag is hoe de omschakeling in de praktijk zou moeten verlopen en hoe het tijdschema van de uitschakeling zou moeten zijn. Dit zijn belangrijke punten voor het bepalen van het spectrum dat voor andere toepassingen beschikbaar zou kunnen komen, want wanneer in het ene land het aanbod van analoge diensten wordt voortgezet, kan dat het benutten van de betrokken frequentiebanden in een ander land belemmeren. Deze spanningen tussen de

⁴⁰ 'ITU' en 'CEPT' zijn de afkortingen van respectievelijk 'Internationale telecommunicatie-unie' en 'Conférence Européenne de Postes et Télécommunications'

⁴¹ Richtlijnen over GSM, DECT en ERMES, besluiten over UMTS en S-PCS.

⁴² Beschikking nr. 676/2002/EG, PB L 108 van 24.4.2002, blz. 1.

⁴³ Zoals is gebleken bij de veilingen en andere toewijzingsmechanismen voor 3G-telefonie in Europa.

prioriteiten van verschillende nationale overheden zijn extra voelbaar op het terrein van omroepsignalen, omdat die immers door hun grote vermogen en het gebruik van lage zendfrequenties (VHF- en UHF-band) een grote reikwijdte hebben. Het omschakelingsproces en alle daarmee samenhangende voordelen zou in sommige landen dus kunnen worden belemmerd door de tragere omschakeling in aangrenzende landen.

Over de technische aspecten van de afstemming wordt in de ITU en de CEPT al enkele jaren overleg gevoerd. Voor 2004 en 2006 is in dit verband de in twee sessies gesplitste Regionale radioconferentie van de ITU gepland, die het hele Europese omroepgebied, Afrika en aangrenzende landen omvat. Op deze conferentie wordt de huidige planning van de frequentiecoördinatie voor terrestrische omroep (het uit 1961 daterende 'Stockholm-plan' en wijzigingen daarop) herzien om de omschakeling naar digitaal te vergemakkelijken en het scenario voor de periode na de uitschakeling voor te bereiden. Deze intergouvernementele onderhandelingen hebben een nogal technisch karakter en de besluitvorming is niet noodzakelijk gebaseerd op gezamenlijke beleidsdoelstellingen, met resultaten die niet altijd sporen met de marktontwikkelingen. De selectie van coördinatiemechanismen op basis van specifieke technische criteria kan ook leiden tot uitsluiting van alternatieven, hetgeen ten koste kan gaan van de concurrentie op de markt en het belang van de consument.

In dit verband lijkt het gerechtvaardigd een EU-beleid uit te stippelen voor spectrumbeheer en de omschakeling teneinde de doelstellingen van de interne markt te verwezenlijken. Hierbij zijn vooral de drie reeds genoemde aspecten van belang: nieuwe mechanismen voor spectrumindeling en spectrumtoewijzing, opzet en tijdpad van het migratieproces, en omvang en toekomstig gebruik van het spectrum dat vrij kan komen bij de uitschakeling. Dit zou bijdragen aan duidelijkheid over de echte belangen bij de omschakeling, met name met betrekking tot de vraag wie ervan zullen profiteren en wanneer en hoe dat gebeurt. Op die manier komt er voor alle betrokkenen meer zekerheid, worden misverstanden voorkomen en wordt meer duidelijkheid geschapen over de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen.

Een basis voor deze discussie is al gelegd in de vorm van de onlangs goedgekeurde 'Radiospectrumbeschikking' en het 'Besluit tot oprichting van een Beleidsgroep Radiospectrum'⁴⁴. Een van de mogelijke onderwerpen waarover deze groep zich gaat buigen, betreft de communautaire spectrumbeleidsaspecten van de digitalisering van de omroep. Verder is de Commissie van plan de Europese voorbereidingen op de Regionale radioconferentie van de ITU in 2004 nauwer te begeleiden, zoals zij reeds doet voor soortgelijke kwesties, met name op de Wereldradioconferentie⁴⁵. Deze voorbereidingen dienen niet uitsluitend over techniek te gaan, maar moeten zijn gebaseerd op het realiseren van communautaire doelstellingen, in het bijzonder de interne markt voor apparatuur en diensten.

3.2. Spectrumtoewijzing

Digitale convergentie verlangt een flexibele inzet van netwerkcapaciteit (met inbegrip van spectrumcapaciteit) voor communicatiediensten en een horizontale regelgevingsaanpak. Tegelijk zijn de bestaande werkwijzen voor spectrumtoewijzing wellicht niet efficiënt en flexibel genoeg om goed op de technologische en marktontwikkelingen te kunnen inspelen. Bovendien kan de

⁴⁴ Beschikking 676/2002/EG inzake een regelgevingskader voor het radiospectrumbeleid in de Europese Gemeenschap, PB L 108 van 24.4.2002, blz. 1. Besluit van de Commissie tot oprichting van een Beleidsgroep Radiospectrum, PB L 198 van 27.7.2002, blz. 49.

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over WRC-03, COM(2003) 183 van 14 april 2003.
http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/radiospec/doc/pdf/wrc_03_documents/wrc_03_en_final.pdf

gefragmenteerde aanpak van de voorwaarden voor de verlening van vergunningen door de lidstaten een belemmering vormen voor een interne markt voor draadloze communicatie. In dit verband geeft *eEurope 2005* ten aanzien van het spectrumbeleid aan: *'De Commissie zal een discussie op gang brengen over nieuwe vormen van aanpak voor de waardering van spectrum en de handel in gebruiksrechten voor frequenties'*⁴⁶.

Op het gebied van terrestrische omroep is de invoering van marktmechanismen voor spectrumtoewijzing niet eenvoudig en er is maar weinig ervaring mee opgedaan. Terrestrische omroepen stellen dat zij als gevolg van de dienstverplichtingen (universele dekking, pluraliteit van de programma's, beperkingen op het punt van schadelijke inhoud enz.) hun spectrumgebruik niet volledig in de hand hebben⁴⁷ en dat de omschakeling al op korte termijn extra kosten veroorzaakt als gevolg van de noodzaak de ontvangers van de gebruikers aan te passen en van simulcasting van analoge en digitale uitzendingen gedurende een periode waarvan de lengte niet vaststaat.

Er zijn in enkele landen discussies gaande over doelmatiger spectrumgebruik in samenhang met de digitalisering van terrestrische omroep⁴⁸. Dit is in overeenstemming met de in het kader van convergentie gestarte horizontale aanpak van de regelgeving voor communicatienetwerken. Wellicht zal de Beleidsgroep Radiospectrum zich in communautair verband over dit onderwerp buigen, rekening houdend met de samenhang tussen spectrumindeling en -toewijzing, grensoverschrijdende effecten en de implicaties voor de omschakeling naar digitaal in Europa. In het bijzonder zou binnen deze groep kunnen worden gediscussieerd over de vraag of de voordelen van de digitalisering van terrestrische omroep zouden toenemen door invoering van op marktwerking gerichte instrumenten waardoor de waarde van spectrum zichtbaar zou worden gemaakt. Hiervoor zouden onder meer technieken kunnen worden gebruikt die spectrumprijzen koppelen aan alternatieve kosten, zoals administratieve prijsstellingen, veilingen en doorverkoop. Bovendien zullen er door de technologische ontwikkelingen⁴⁹ steeds meer mogelijkheden komen voor doelmatige en flexibele spectrumtoewijzing.

De inzet van marktmechanismen dient volledig verenigbaar te zijn met de beleidsdoelstellingen op omroepgebied, die met passende netwerkcapaciteit moeten worden ondersteund, en in dit verband kan worden overwogen een bepaalde waarde aan het spectrum toe te kennen. **Dit is niet zonder meer synoniem met betaling.** Betaling zou geheel of gedeeltelijk kunnen worden vervangen door dienstenverplichtingen. Hiervoor is het nodig dat de financiële consequenties ervan worden gekwantificeerd⁵⁰. De omroepen kunnen bij het meedingen naar spectrum dan worden gecompenseerd voor de specifieke verplichtingen die ze verzorgen. Dat maakt hun positie gelijkwaardig aan die van andere spectrumgebruikers maar maakt tevens zichtbaar welke waarde zij toekennen aan het betrokken spectrumdeel.

⁴⁶ Op. cit., blz. 17.

⁴⁷ De redenen voor deze verplichtingen zullen echter in de toekomst worden aangevochten, in die zin dat soortgelijke inhoud meer en meer ook via andere netwerken, waaronder het Internet, wordt aangeboden. Dit maakt het noodzakelijk om de regulering van inhoud en de netwerkcomplementariteit op een meer horizontale wijze aan te pakken teneinde universele dekking te bereiken.

⁴⁸ *BIPE*, ibid., blz. 194, meldt dat het VK een belasting op spectrumgebruik heeft ingevoerd waarvan de hoogte mede wordt bepaald door penetratie van digitale omroep in een gegeven gebied.

⁴⁹ Op gebieden als softwareradiotechnieken, ontvangers met variabel frequentiegebruik, en compressiealgoritmen.

⁵⁰ Zie het door Eurostrategies uitgevoerde onderzoek naar doelstellingen van algemeen belang in relatie met het omroepbestel, http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/digital_broadcasting/index_en.htm

Het is belangrijk hier het verschil te onderstrepen tussen netwerk- en inhoudautorisatie – onderwerpen met elk hun eigen beleidsdoelstellingen. Voor het recht om spectrumcapaciteit te benutten dienen overwegingen van doelmatig gebruik te gelden, terwijl voor een machtiging voor het bieden van omroepuitzendingen doelstellingen op het gebied van programmahoud relevant zijn. Deze scheiding komt tot uitdrukking in het nieuwe regelgevingskader, in het bijzonder de nieuwe ‘Machtigingsrichtlijn’⁵¹. Waar het om netwerkcapaciteit gaat **is de primaire doelstelling het bevorderen van efficiënt spectrumgebruik door het verwezenlijken van transparantie over de alternatieve kosten van spectrumbenutting**⁵².

⁵¹ Richtlijn 2002/20/EG betreffende de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en –diensten. PB L 108 van 24.4.2002, blz. 21.

⁵² http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/new_rf/documents/l_10820020424n100210032.pdf
In dit verband heeft de Commissie onlangs opdracht gegeven voor een onafhankelijk onderzoek naar spectrumbeheer op omroepgebied, waarvan de uitkomsten begin 2004 worden verwacht.
http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/digital_broadcasting/index_en.htm

CONCLUSIES

De overgang van analoge naar digitale omroep is een complex proces met verreikende consequenties. Gezien de uiteenlopende uitgangssituaties in de lidstaten zullen de ontwikkelingen per land sterk variëren. De EU zal het beleid van de nationale overheden op de voet blijven volgen, erop toezien dat dit beleid in overeenstemming is met de communautaire wetgeving en steun blijven verlenen aan ontwikkelingen op het gebied van digitale omroep.

Beleidsmaatregelen kunnen het overgangsproces onder bepaalde omstandigheden vergemakkelijken en zo bijdragen aan doelstellingen van algemeen belang. **Nationale autoriteiten hebben hier een belangrijke taak**, en deze mededeling biedt hen een aantal aanknopingspunten. Er worden algemene aanbevelingen gedaan die zijn geformuleerd op basis van de communautaire wetgeving en beleidslijnen en externe studies die in opdracht van de Commissie zijn verricht. Zo wordt onder meer gewezen op de noodzaak marktwerking en gebruikersbehoeften voorop te stellen, het beleid transparant te houden en te waken voor discriminatie van exploitanten. Beleidsmaatregelen op nationaal niveau moeten evenredig en technologisch neutraal zijn.

Een aantal aspecten van de overgang hangt ook samen met de interne markt, en daar kan de EU aan bijdragen. **Op EU-niveau zijn daarom diverse activiteiten voorzien**, in het bijzonder betreffende:

Transparantie en monitoring: In het kader van het actieplan *eEurope* en de jaarlijkse verslagen over de tenuitvoerlegging van het pakket telecommunicatieregelgeving rapporteren de lidstaten over onderwerpen die met de omschakeling samenhangen. De Commissie zal deze informatie analyseren en hierover verslag uitbrengen aan de instellingen waaraan deze mededeling is gericht.

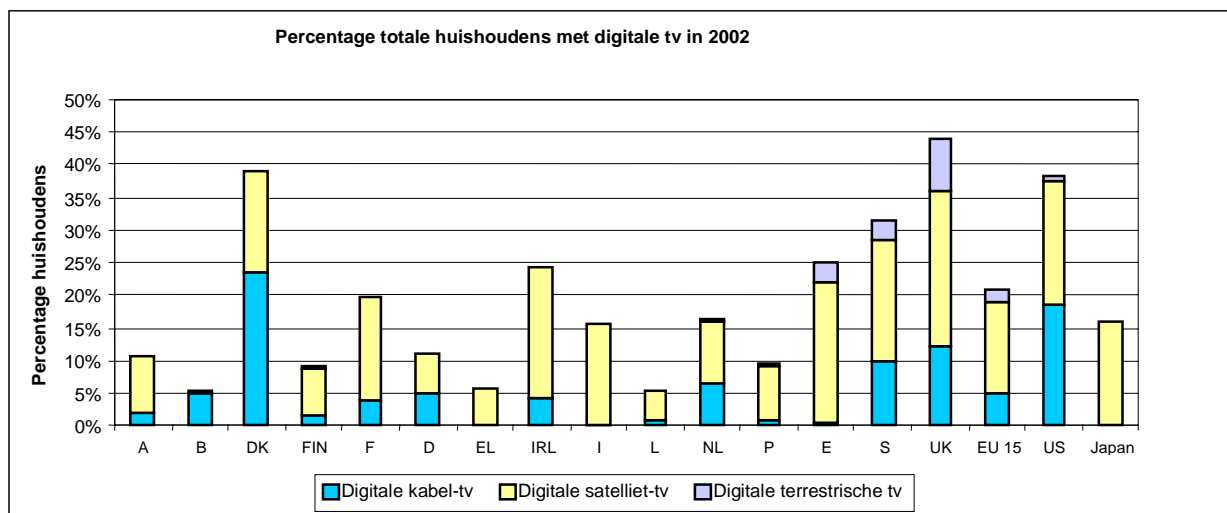
Voorlichting aan consumenten over digitale apparatuur en de omschakeling: de Commissie zal samen met belanghebbende partijen nagaan welke mogelijkheden er zijn voor gecoördineerde acties op dit gebied.

Spectrum: de Commissie zal binnen het nieuwe communautaire kader voor spectrumbeleid de lidstaten uitnodigen om de spectrumaspecten van de omschakeling te bespreken.

Deze mededeling is de eerste poging om alle vragen die de omschakeling met zich meebrengt, op een rij te zetten. De Commissie zal de ontwikkeling van de markten voor digitale omroep en het nationale beleid van de lidstaten op dit gebied blijven volgen en zal, als daar aanleiding voor is, terugkomen op aspecten van het omschakelingsproces teneinde de inspanningen van lidstaten en marktdeelnemers te ondersteunen en ervoor te zorgen dat nationale maatregelen in overeenstemming zijn met de communautaire wetgeving en beleidslijnen.

BIJLAGE 1 – DE DIGITALE TV-MARKT IN DE EU (schattingen voor 2002)

(huishoudens, in miljoenen en in percentages)									
	Totaal HH	Totaal digitale TV HH		Kabel DTV		Satelliet DTV		Terrestrische DTV	
		tv HH	%	tv HH	%	tv HH	%	tv HH	%
Oostenrijk	3,3	0,36	10,7%	0,07	2,1%	0,29	8,7%	0,00	0,0%
België	4,3	0,23	5,2%	0,22	5,0%	0,01	0,2%	0,00	0,0%
Denemarken	2,4	0,92	38,9%	0,55	23,6%	0,36	15,3%	0,00	0,0%
Finland	2,3	0,22	9,4%	0,04	1,6%	0,17	7,3%	0,01	0,5%
Frankrijk	25,1	4,97	19,8%	0,95	3,8%	4,02	16,0%	0,01	0,0%
Duitsland	37,9	4,14	10,9%	1,94	5,1%	2,21	5,8%	0,00	0,0%
Griekenland	3,6	0,22	6,0%	0,00	0,0%	0,22	6,0%	0,00	0,0%
Ierland	1,3	0,32	24,4%	0,06	4,4%	0,26	20,0%	0,00	0,0%
Italië	20,1	3,13	15,6%	0,02	0,1%	3,11	15,4%	0,00	0,0%
Luxemburg	0,2	0,01	5,3%	0,00	1,0%	0,01	4,2%	0,00	0,0%
Nederland	7,1	1,16	16,5%	0,45	6,4%	0,69	9,8%	0,02	0,3%
Portugal	3,6	0,34	9,6%	0,04	1,1%	0,29	8,0%	0,02	0,5%
Spanje	12,8	3,21	25,1%	0,05	0,4%	2,78	21,8%	0,38	3,0%
Zweden	4,6	1,44	31,6%	0,46	10,0%	0,84	18,4%	0,15	3,2%
VK	26,3	11,51	43,8%	3,23	12,3%	6,22	23,7%	2,06	7,8%
TOTAAL EU	154,73	32,2	20,8%	8,1	5,2%	21,5	13,9%	2,6	1,7%
VS	118	44,95	38,1%	21,8	18,5%	22,55	19,1%	0,6	0,5%
Japan	41,9	6,7	16,0%	0	0,0%	6,7	16,0%	0	0,0%



Bron: Achtste verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van het pakket telecomunicatieregelgeving [COM(2002) 695 definitief], bijlage 2 ('Regelgeving'), sectie 11 ('Digitale televisie') beschikbaar op http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/implementation/annual_report/8threport/index_en.htm en Strategy Analytics, "Interactive Digital TV market forecast data", oktober 2002.

BIJLAGE 2 – OVERZICHT VAN ONDERWERPEN VOOR BEHANDELING IN DE DOOR DE LIDSTATEN OP TE STELLEN PLANNEN VOOR DE OMSCHAKELING⁵³

1. Strategisch plan voor de omschakeling, goedgekeurd of in voorbereiding, indien beschikbaar; relevante regelgeving.
2. Beleidsdoelstellingen voor digitale omroep: sociaal, cultureel, politiek, economisch enz.
3. Spectrumbeheer: beleidskeuzes en -scenario's, voor en na de uitschakeling: diensten, dekking, gemachtigden, gebruiksvoorwaarden, voorgenomen spectrumtoewijzingen, doelstellingen voor onderhandelingen voor de Regionale radioconferentie 2004.
4. Keuzes bij de beleidsuitvoering gericht op verwezenlijken van doelstellingen, afwegingen, rechtvaardiging: soorten netwerken, dienstenmodaliteiten, rol van overheidsinstanties, voornaamste partijen, vergunningen enz.
5. Voorlopig tijdschema voor het bereiken van de doelstellingen, met streefdatum voor de uitschakeling en stand van zaken.
6. Betrokkenheid van belanghebbenden bij opzet en uitvoering van de strategie voor de omschakeling: raadplegingsmechanismen en verwerking van terugkoppeling, betrokken markdeelnemers, aangegane verplichtingen.
7. Criteria voor het verwezenlijken van beleidsdoelstellingen, mechanismen/indicatoren voor monitoring, verwerking van gegevens in strategie of herziening van de strategie.
8. Beoordeling van de marktsituatie (bijvoorbeeld kosten-batenanalyse) ter onderbouwing van specifieke vormen van overheidsinterventie (waarom deze de voorkeur verdienen boven andere vormen) - op terreinen waarop de overheid exclusief bevoegd is, maar ook daarbuiten.
9. Uit het beleid voortvloeiende verplichtingen en stimulansen (bijvoorbeeld op het gebied van voorlichting, regelgeving of financiële maatregelen); wijzen van tenuitvoerlegging; schakels van de waardeketen waarop deze gericht zijn (transmissie, inhoudaanbod, ontvangst, gebruikers, andere).
10. Onderwerpen voor acties die, nu of in de toekomst, door de EU moeten worden gecoördineerd; met rechtvaardiging ten aanzien van de marktsituatie en marktvooruitzichten, juridische verantwoordelijkheden en dergelijke.

⁵³ eEurope 2005 eist van de lidstaten dat deze verslag doen van de digitale overschakeling van televisie. Zij worden echter aangemoedigd de in deze bijlage vermelde informatie ook te verstrekken met betrekking tot digitale radio.

De overgang naar digitaal. Teneinde de overgang naar digitale televisie te versnellen, dienen de lidstaten voor transparantie te zorgen met betrekking tot de voorwaarden voor de overwogen omschakeling. De lidstaten zouden voor eind 2003 hun intenties met betrekking tot een eventuele omschakeling moeten publiceren. Dit zou een agenda kunnen omvatten en een beoordeling van de marktvoorwaarden, en eventueel een datum voor het beëindigen van analoge terrestrische televisieomroep, hetgeen het mogelijk zou maken de frequenties daarvan terug te winnen en opnieuw in te delen. Nationale omschakelingsplannen zouden ook een kans moeten bieden om een platformneutrale aanpak voor digitale televisie te demonstreren, rekening houdende met de verschillende met elkaar concurrerende afleveringsmechanismen (voornamelijk via satelliet, kabel of terrestrisch).

COM(2002) 263 def., eEurope 2005: Een informatiemaatschappij voor iedereen.

http://europa.eu.int/information_society/europe/news_library/documents/europe2005/europe2005_nl.pdf