

Antwoorden OLON op “Vragenlijst Omroepdistributie, Ministerie van Economische Zaken”, 15 februari 2008

1. De ontwikkelingen rondom omroepdistributie gaan snel. De digitalisering van radio, televisie en de omroepdistributienetwerken vindt volop plaats. Hoewel de hoeveelheid aangeboden content via verschillende netwerken toeneemt, betekent dat niet per definitie dat de content ook toegankelijker wordt. Dit leidt tot beleidsmatige vraagstukken rondom marktordening (concurrentie op en tussen infrastructuren) en publieke belangen (de toegankelijkheid en verscheidenheid van content).

- Wat zijn volgens u de kenmerkende ontwikkelingen van de omroepdistributie waar de overheid aandacht aan moet geven?

Vanuit het gezichtspunt publieke lokale omroep zijn de kenmerkende ontwikkelingen:

- 1. Het publiek raakt gefragmentariseerd over de verschillende omroepdistributienetwerken. Wil publieke (lokale) omroep in staat blijven aan de wettelijke verplichting te voldoen om haar programma's "(...) te verspreiden naar alle huishoudens in het verzorgingsgebied waarvoor de programma's zijn bestemd en voor de ontvangst waarvan geen andere kosten verschuldigd zijn dan de kosten van aankoop of gebruik van technische voorzieningen die de ontvangst mogelijk maken" (Mw, artikel 13c, lid 1a), moeten de publieke (lokale) omroepen in staat gesteld worden op de verschillende omroepdistributienetwerken uit te zenden;*
- 2. Nieuwe omroepdistributienetwerken, zoals ondermeer digitale kabelnetwerken, TDAB, omroep over IP (DSL), DVBT, mobiele netwerken zoals UMTS - HSDPA (High Speed Downlink Packet Access), DVB-H en satelliet, zijn niet (automatisch) geschikt voor lokale omroepdiensten. Veelal worden deze infrastructuren op een zodanige manier uitgerold dat vooralsnog alleen landelijke diensten aangeboden kunnen worden. Voor niet-landelijke diensten houdt dat in dat, indien zij over deze netwerken gedistribueerd willen worden, de programma's in het gehele landelijke verzorgingsgebied uitgezonden worden. Dat leidt tot onevenredig beslag op de capaciteit van deze omroepnetwerken, tot ingebouwde ondoelmatigheid en tot het mede om deze reden weigeren van toegang van niet-landelijke (waaronder publieke lokale) omroepdiensten tot deze netwerken.*
- 3. Door de manier waarop nu omroepdistributienetwerken worden uitgerold ontstaat er een feitelijke en onaanvaardbare benadeling van publieke lokale omroepdiensten t.o.v. landelijke publieke omroepdiensten. Voor deze onderscheidelijke behandeling bestaat geen grondslag, noch in de wettelijke bepalingen en noch in het vigerende mediabeleid.*
- 4. De notie dat een verbreding van doorgifteverplichtingen slechts nodig zijn in een overgangsfase naar nieuwe omroepdistributienetwerken is achterhaald: simulcasting op de omroepdistributienetwerken die ieder op zich een significant deel van het publiek bedienen is van levensbelang voor publieke (lokale) omroepdiensten.*

Antwoorden OLON op “Vragenlijst Omroepdistributie, Ministerie van Economische Zaken”, 15 februari 2008

5. *Door het ontbreken van verzekerde toegang van publieke (lokale) omroep is er een situatie ontstaan dat de keuze voor diensten geheel en al overgelaten wordt aan ‘de markt’ (in dit geval: de netwerkbeheerders). Dat heeft enerzijds geleid tot het ontbreken van publieke lokale omroep op deze netwerken en anderzijds tot een grote hoeveelheid van omroepdiensten, die gericht zijn op relatief beperkt publiek, verspreid over het gehele verzorgingsgebied. Door de landelijke oriëntatie van netwerken is het commercieel interessanter om dergelijke consumentengroepen te bedienen interessanter dan publiek van lokale omroep, hoewel in aantallen vele publieke lokale omroepen in aantal een grote publiek bedienen dan dergelijke commerciële nichekanalen.*
6. *Digitalisering omroepdistributienetwerken: op de verschillende netwerken wordt een verscheidenheid van audio- en video codes gebruikt. Onduidelijk is in hoeverre de verschillende netwerkbeheerders voorwaarden kunnen stellen aan de manier van aanleveren (type codec). Onduidelijk is ook hoe de bestaande wettelijke verplichting programma’s van publieke (lokale) omroepen om programma’s onverkort, gelijktijdig en ongewijzigd door te geven naar deze nieuwe situatie vertaald kan worden.*
7. *De verschillende omroepdistributienetwerken hanteren een eigen infrastructuur met betrekking tot geografische inkoppelpunten voor de omroepsignalen. In de bestaande situatie geldt voor omroepnetwerken (met name: kabelnetwerken) dat zij ervoor moeten zorgdragen dat er een inkoppelpunt is binnen het wettelijke verzorgingsgebied van de publieke lokale omroep. Dit principe dient vertaald te worden naar nieuwe omroepdistributienetwerken. Alleen dat zorgt voor een gelijkwaardige behandeling van publieke lokale omroep met andere publieke omroepen en publieke lokale omroepen onderling.*
8. *Door de grote toename van omroepprogramma’s en andere audiovisuele diensten op de nieuwe omroepdistributienetwerken wordt het ‘vinden’ door het publiek van specifieke programmadiensten moeilijker. Bovendien laten vele netwerkdiensten niet meer toe dat kijkers en/of luisteraars zelf de volgorde van omroepdiensten, de kanaalvolgorde instellen. Dat betekent een toename van het belang van kanaalposities en elektronische programmagids (EPG). ‘Vindbaarheid’ is in deze nieuwe mediasituatie van cruciaal belang.*
9. *Door het ontbreken van eenduidige regelgeving voor alle omroepdistributienetwerken wordt de druk groter om bestaande regelgeving inzake traditionele distributie van publieke omroep af te schaffen. Nu al beroepen vertegenwoordigers van bijv. traditionele analoge kabeldistributie op afschaffing van doorgifteverplichtingen omdat nieuwe netwerken niet aan dergelijke verplichtingen onderhevig zijn. Ze beroepen zich daarbij op het principe van ‘level playing field’.*

Antwoorden OLON op “Vragenlijst Omroepdistributie, Ministerie van Economische Zaken”, 15 februari 2008

10. *Nu al verliezen veel lokale televisiestations kijkers door het ontbreken van hun programma's binnen digitale kabelbasispakketten. Daardoor worden inkomsten misgelopen uit reclame en dreigen gemeentebesturen soms lokale subsidie in te trekken omdat de lokale omroep niet iedere inwoner meer adequaat bereikt. Over het in mei 2007 gepubliceerde onderzoek het onderzoek van TNO hierover, nl. “Gebruik analoge kabeltelevisie door digitale kabelabonnees” is de OLON teleurgesteld: de uitkomst is onbruikbaar, zie o.a. in mail aan OCW en TNO, 09-07-2007:*

- a. *De totale steekproef is niet representatief;*
- b. *De ‘analoge’ en ‘digitale’ deelsteekproeven verschillen onderling substantieel op essentiële kenmerken;*
- c. *Het is onduidelijk of statistische correctie is toegepast;*
- d. *De presentatie van de resultaten sluit, op enkele belangrijke onderdelen, niet aan bij de concrete vraagstelling en schept een duidelijk negatiever beeld over lokale omroep dan uit vraagstelling op te maken is;*
- e. *Interview*NSS heeft het onderzoeksgedeelte voor TNO gedaan. In 2005 heeft Interview*NSS ook het kijk- en luisteronderzoek voor OLON uitgevoerd. Wat blijkt: in twee jaar tijd zijn lokale tv's de helft van de kijkers kwijt. Waar ligt dat aan: dat had minstens tot nader onderzoek/analyse door TNO moeten leiden*
- f. *TNO stelt dat omstreeks 33% niet meer analoog kijkt. Een later onderzoek van TNS-NIPO i.o.v. Kabelraden, Zendervoorkeuren, TNS NIPO 24 mei 2007, geeft aan dat slechts 51% nog wel eens analoog kijkt. Een nog later onderzoek door Ernst & Young, Mediabarometer, 19 juni 2007, bevestigt dit beeld: 50% kijkt ook nog analoog. Kortom: de helft van de kijkers kijkt voornamelijk digitaal, die zijn lokale tv-stations grotendeels kwijt.*
- g. *TNS NIPO toont ook aan, dat 65% van de digitale abonnees de elektronische programmagids belangrijk voordeel vindt en er gebruik van maakt: daar zitten we ook niet in.*
- h. *Nog een laatste opmerkelijk resultaat: in 2005 heeft OLON Interview*NSS laten vragen of lokale omroep gemist wordt in het digitale pakket: 54% antwoordde bevestigend. Ongeveer dezelfde vragen (15 en 16) in het TNO-onderzoek leidt tot 65-75% van de respondenten, die lokale omroep in pakket wil: een stijging binnen twee jaar van ruim 10% van mensen die lokale omroep in digitale pakket mist.*

Antwoorden OLON op “Vragenlijst Omroepdistributie, Ministerie van Economische Zaken”, 15 februari 2008

- Op welke wijze ziet u hierin een rol voor de overheid weggelegd (denk aan: wetgeving, stimulering, financiering, voorlichting, toezicht, Europese kaders) ?

Voor publieke lokale omroep is het noodzakelijk dat de overheid beleid, dat inzake ‘analoge’ omroepwerken geldt ten aanzien van de programma’s van publieke omroep, inclusief publieke lokale omroep (voorkeursrecht op FM-frequenties en doorgifteplicht op kabelnetwerken) vertaalt naar deze nieuwe situatie.

- 1. Wetgeving: Om binnen dit nieuwe medialandschap de publieke (lokale) omroep in staat te stellen aan de wettelijke verplichtingen en maatschappelijke opdracht te kunnen blijven voldoen, moet toegang tot de nieuwe netwerken wettelijk gegarandeerd worden. Dat geldt met name ook voor de nieuwe technische mogelijkheden die nieuwe distributienetwerken bieden voor bijvoorbeeld burgerparticipatie en interactieve diensten.. Tevens dient het wettelijk instrumentarium uitgebreid worden om de ‘vindbaarheid’ van de publieke omroepdiensten te garanderen. Dit is noodzakelijk om te voorkomen dat door ‘misplaatsing’ van publieke omroepdiensten op onvindbare kanalen en/of in EPG’s mediabeleids-uitgangspunten inzake de rol en functie van publieke (lokale) omroep voor het algemene publiek alsnog gefrustreerd worden.*
- 2. Stimulering: Mochten bepaalde technologieën niet toegankelijk zijn qua technologische kenmerken voor publieke lokale omroep, dan dient de overheid alternatieve wel geschikte technologieën te stimuleren. Daarbij valt te denken aan DRM+ en/of FMeXtra als alternatieven voor T-DAB en inzet van laagvermogen, kleinschalige DVB-T frequenties.*
- 3. Financiering: Distributie is voor publieke omroep een basisvereiste en publieke omroep dient daarom met (extra) publieke middelen financieel in staat te worden gesteld op de nieuwe omroepdistributienetwerken uit te zenden*
- 4. Toezicht: voor publieke taak: CvdM. Voor commercie: Opta en NMA*
- 5. Europese kaders: Nederland dient zich niet alleen aan regelgeving in het kader van EU te houden, maar ook aan afspraken inzake positie en financiering, zoals neergelegd in verschillende afspraken binnen Raad van Europa. Deze regelgeving en afspraken over publieke omroep gelden onverkort voor publieke lokale omroep. In internationaal verband moet Nederland, onder verwijzing naar de belangrijke rol en taak die publieke lokale omroep in Nederland vervult, voortdurend en expliciet wijzen op het belang van inclusie van publieke lokale omroep in relevante beleidsterreinen, zoals frequentiebeleid, digitaal dividend, mediawijsheid. Inzake regelgeving moet Nederland uitgangspunten als ‘proportionaliteit’ aanwenden om maatregelen zoals voorkeursrecht op digitale etherfrequenties en doorgifteplicht op omroepnetwerken zo nodig specifiek voor en beperkt tot publieke lokale omroep te nemen.*

Antwoorden OLON op “Vragenlijst Omroepdistributie, Ministerie van Economische Zaken”, 15 februari 2008

- Kunt u specifiek ingaan op de positie van de lokale, regionale en landelijke publieke omroep?

De specifieke situatie van publieke lokale omroep wordt hierboven uitvoerig uitgewerkt.

- Kunt u specifiek ingaan op de positie van de niet-landelijke en landelijke commerciële omroep?

Een vertaling c.q. van toepassing verklaring van de doorgifteplicht voor publieke lokale omroep op nieuwe omroepdistributienetwerken is ook voor niet-landelijke (commerciële) informatiediensten van ondermeer lokale /regionale dag- en nieuwsbladuitgevers van levensbelang. Een verdere multimediale ontwikkeling, maar ook voor voortzetting van bijvoorbeeld bestaande kabelkrantactiviteiten, is alleen mogelijk als omroepdistributienetwerken geschikt gemaakt (moeten) worden voor lokale/regionale diensten.

2. De burger staat centraal als het gaat om omroepdistributie. De overheid vindt dat iedere burger toegang moet kunnen krijgen tot een divers aanbod van radio- en televisieprogramma's voor een betaalbare prijs. Daartoe worden ondermeer etherfrequenties uitgegeven en bestaan er doorgifteverplichtingen voor de kabel.

- Kunt u aangeven in hoeverre digitalisering naar uw mening ook leidt tot meer keuze voor de consument. Wat verwacht u daarbij van de overheid?

In kwantitatieve zin wordt de keuze groter, meer omroepdiensten en meer variëteit omroepinformatiediensten. De overheid moet zich richten op kwaliteit van diensten en het instrumentarium is daarbij gericht op publieke informatiediensten. De huidige praktijk van groei van commerciële diensten toont aan dat dit niet automatisch tot meer kwaliteit leidt, tot bijvoorbeeld een bijdrage aan pluriformiteit van informatie. De groei speelt zich vooral af in nichemarkten zoals bijvoorbeeld 'extreme sport', teleshopping en reisprogramma's. De rol van de overheid in dit soort consumentengeoriënteerde diensten is beperkt (regulier markttoezicht). Maar juist op het terrein van 'burgers' (consumenten die naast afnemer van goederen ook actief deelnemen aan maatschappelijke, culturele en politieke processen) dient de overheid voor faciliteiten te zorgen: toegang tot infrastructures, bestaansmiddelen, randvoorwaarden. Het maatschappelijk belang van het bestaan van deze 'burger-'diensten is groot: een democratie kan niet functioneren zonder dergelijke platformen waar meningen gevormd worden, ideeën uitgewisseld worden, verschillende culturen elkaar ontmoeten en waar de functie van 'waakhond' van politieke processen ruimte gegeven wordt.

- Wat is uw standpunt over toegankelijkheid van publieke en commerciële omroep op de verschillende distributienetwerken. In hoeverre vraagt dit nadere regulering?

Deze vraag wordt hierboven beantwoord.

Antwoorden OLON op “Vragenlijst Omroepdistributie, Ministerie van Economische Zaken”, 15 februari 2008

- Wat is uw standpunt over de betaalbaarheid van de publieke en commerciële omroep op de diverse infrastructuren?

Inzake commerciële omroep: vooral de niet-landelijke commerciële omroep moet zich zorgen maken, zie hierboven.

Inzake publieke omroep: financiering daarvan is een verantwoordelijkheid van de overheid. Daarbij mogen de financiële gevolgen van technologische vernieuwingen niet als hete aardappel tussen rijks- en lokale overheid heen en weer geschoven worden.

- Zijn er volgens u nog belemmeringen ten nadele van de consument die door de overheid verminderd of weggenomen kunnen worden?

Burgers (de 'consument-plus' als het ware) moeten in staat zijn de vanuit maatschappelijk oogpunt relevante informatiediensten (waaronder publieke lokale omroepen) te gebruiken. Daartoe moeten deze diensten op alle relevante omroepdistributienetwerken aanwezig en vindbaar zijn. Voor consumenten is het belangrijk dat misbruik van machtsposities en reguliere consumentenbeschermingregelingen ook van toepassing zijn op commerciële diensten, aangeboden op omroepdistributienetwerken.

3. De wet- en regelgeving in de Telecommunicatiewet en de Mediawet als ook de beleidsregels voor toezicht en handhaving moeten ook adequaat zijn in een 'digitale omgeving'.

- Kunt u aangeven of, en zo ja welke belemmeringen u ervaart op het gebied van wet en regelgeving voor innovatie en digitalisering van omroepdistributienetwerken?

Voor lokale publieke omroep is de voornaamste belemmering dat, vanwege het ontbreken van doorgifteverplichtingen, bij beheerders van en ontwikkelaars van omroepdistributienetwerken de noodzaak ontbreekt van begin af aan de netwerktopologie geschikt te maken voor lokale toepassingen. Door deze omissie moeten netwerken achteraf technisch aangepast worden wat én leidt tot onnodige extra kosten én tot rampzalige vertraging van toegang van lokale diensten.

- Hoe kunnen deze belemmeringen volgens u worden weggenomen?

Zie hierboven

Antwoorden OLON op “Vragenlijst Omroepdistributie, Ministerie van Economische Zaken”, 15 februari 2008

4. Eén van de aandachtspunten is de ontwikkeling van concurrentie op de omroepdistributiemarkt.

- Hoe kijkt u tegen deze ontwikkeling aan?

Inzake diensten van algemeen belang en daarbinnen specifiek publieke omroepdiensten mag toegang tot infrastructures nooit afhankelijk zijn van ‘concurrentieoverwegingen’. Dat leidt tot maatschappelijk onaanvaardbare kostenrisico’s. Tevens is het vanuit concurrentieoverwegingen noodzakelijk te zorgen voor een ‘level playing field’: verplichtingen inzake publieke omroep (doorgifte, EPG, kanaalindeling) dienen voor alle relevante omroepdistributienetwerken te gelden.

- Zijn aanvullende maatregelen van de overheid nodig?

Zie hierboven

- Welke invloed heeft dit op uw organisatie?

Niet van toepassing, publieke (lokale) omroepsector moet van overheidswegen waarborgen voor bestaan krijgen, niet afhankelijk zijn van marktwerking.

5. Een ander onderwerp is de mogelijkheid die auteursrechthebbenden van een programma hebben om een exclusieve distributieovereenkomst af te sluiten met distributeurs, zoals toegezegd door Staatsecretaris Heemskerk tijdens het Algemeen Overleg van 1 november 2007.

- Wat vindt u van dergelijke contracten? Zouden deze verboden moeten worden?

Ja

- Welke invloed heeft dit op uw organisatie?

Het bemoeilijkt multimediale ontwikkelingen en zorgt voor extra administratieve en contractuele belasting terwijl rechthebbenden ook op andere manieren kunnen profiteren van extra distributie, als die extra distributie daadwerkelijk extra exploitatie-omzet oplevert.

Antwoorden OLON op “Vragenlijst Omroepdistributie, Ministerie van Economische Zaken”, 15 februari 2008

6. Zijn er nog andere onderwerpen die volgens u in de ‘omroepdistributiebrief’ aan de orde zouden moeten komen?

Er moet aandacht komen voor de stapeling van kosten voor rechten, die auteurs en ander rechthebbenden claimen voor distributie via extra omroepdistributienetwerken. De tariefstructuur, die door rechtenorganisaties wordt gehanteerd, werkt voor publieke lokale omroepen extra nadelig omdat geen rekening wordt gehouden met het totale bereik van lokale programma's via verschillende omroepdistributienetwerken. Dat bereik groeit immers niet automatisch bij inzet van meer distributiemethoden. Maar doordat rechtenorganisaties hun claims blijven baseren op tarieven per netwerk en daarbij uitgaan van minimale bedragen per netwerk, worden publieke lokale omroepen met relatief ten opzichte van landelijke omroepdiensten zeer hoge tarieven geconfronteerd. Bovendien wordt vaak geen rekening gehouden met het lokale karakter van de diensten, maar afgerekend op het potentiële, bovenlokale, bereik van distributienetwerken. De tariefstructuur zoals nu wordt gehanteerd, met name voor nabuurrechten, voor bijv. diensten als Pod- en Vodcasting staan in geen enkele relatie tot de tarieven voor ‘traditionele’ distributie en zijn soms een factor 1000 hoger als gekeken wordt naar het feitelijk gebruik in aantallen luisteraars/kijkers per track. Bovendien vormen de vereiste verantwoordingsvoorschriften van dergelijk diensten een te zware administratieve belasting.

Deze vragenlijst is ingevuld door:

Contactpersoon: *Pieter de Wit*

Bedrijf: *OLON – Organisatie van Lokale Omroepen in Nederland*

Relatie tot omroepdistributie: *Branchevereniging voor 293 van de 295 publieke lokale omroepen met een totaalbereik van 95% van Nederland, 290 lokale radio's, 170 lokale televisiediensten en een sterk groeiend aantal lokale informatiediensten (websites, live streaming, on demand, pod- en vodcasting) op internet.*