



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 18.7.2007
SEC(2007) 981

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Begeleidend document bij de

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

De versterking van de interne markt voor mobiele tv"

Samenvatting van de effectbeoordeling

{COM(2007) 409 definitief}
{SEC(2007) 980}

BEKNOPTE SAMENVATTING

1. INLEIDING

In deze effectbeoordeling worden de opties beschreven die de Commissie in overweging heeft genomen bij de voorbereiding van haar Mededeling over "**De versterking van de interne markt voor mobiele tv**". Met deze mededeling wil zij vooral de invoering steunen van de opkomende markt van mobiele tv (M-TV) in de EU. Bij de keuze van het tijdstip van de mededeling werd vooral gekeken of aan alle voorwaarden was voldaan voor een geslaagde invoering van dergelijke diensten in de EU.

De belanghebbenden zijn uitgebreid geraadpleegd. De diensten van de Commissie hebben zich met name ingezet voor de oprichting van een overkoepelende groep, de **European Mobile Broadcasting Council (Europese Raad voor mobiele omroep - EMBC)**, die is samengesteld uit de voornaamste spelers uit deze industriesector, met inbegrip van omroepen, fabrikanten, inhoudleveranciers en telecomexploitanten. In maart 2007 formuleerde de EMBC aanbevelingen over technologiespectrum en regelgevingskwesties.

2. MOBIELE TV: EEN EU-AANGELEGENHEID

Mobiele tv is een nieuwe convergente technologie die met name twee belangrijke EU-industriesectoren samenbrengt: **mobiele communicatie en de audiovisuele sector**. Deze technologie biedt grote mogelijkheden voor groei en banen in de EU – niet alleen voor deze twee industriesectoren maar ook voor tal van andere daarmee samenhangende gebieden, zoals inhoud en reclame.

Verwacht wordt dat M-TV ook belangrijke voordelen met zich brengt voor EU-consumenten omdat zij hiermee overal en op elk gewenst tijdstip toegang krijgen tot tv-programma's en tot rijke, gevarieerde en gepersonaliseerde audiovisuele inhoud. Dit houdt wel in dat op een andere manier gebruik moet worden gemaakt van en moet worden omgegaan met audiovisuele inhoud waardoor mobiele tv een nieuwe levensstijl zou kunnen worden en niet louter een nieuw technologieplatform.

De invoering en het gebruik van M-TV-diensten in de EU is tot dusverre traag op gang gekomen en Europa loopt het risico zijn concurrentievoordeel bij mobiele diensten te verliezen en een belangrijke kans mis te lopen wat betreft groei en innovatie wanneer de invoering van deze technologie in Europa onvoldoende wordt gecoördineerd. Om ervoor te zorgen dat deze innoverende diensten in de EU in brede kring worden ingevoerd, moeten de juiste voorwaarden worden gecreëerd zodat de deelnemers de vruchten kunnen plukken van de interne markt en met name de **schaalvoordelen**.

De Commissie heeft dan ook vastgesteld dat een **EU-strategie nodig is op het gebied van M-TV** die zich richt op de voornaamste regelgevingsvraagstukken en zal bijdragen tot het vormgeven van maatregelen van de industrie, de nationale autoriteiten en alle belanghebbenden. De doelstellingen van de mededeling en de hieraan verbonden effectbeoordeling moeten worden gezien in de context van het **i2010-initiatief van de Commissie**¹ en van het **EU-regelgevingskader voor elektronische communicaties**. Deze mededeling is dan ook de sleutel voor het bevorderen van de invoering van nieuw innoverende diensten.

3. TECHNOLOGIEËN INZAKE MOBIELE TV

Simpel gezegd, "**mobiele televisie**" verwijst naar de **transmissie van audiovisuele inhoud naar een mobiel apparaat**. Een dergelijke transmissie kan verschillende vormen aannemen, van live-tv tot uitgestelde uitzending of uitzending op verzoek. M-TV-diensten kunnen bovendien over verschillende netwerken worden uitgezonden met inbegrip van netwerken voor cellulaire/mobiele communicaties, voor terrestrische uitzendingen, per satelliet en op basis van het internet.

Er moet een **belangrijk onderscheid worden gemaakt tussen punt-tot-puntcommunicatie (unicast) en punt-tot-meerpuntcommunicatie (broadcast) mobiele-tv-diensten**. Videotransmissies op verzoek of uitgestelde uitzendingen op verzoek zijn voorbeelden van unicast terwijl het bij traditionele tv-programma's gewoonlijk om punt-tot-meerpuntcommunicatie gaat. Unicasting is vandaag de dag heel gewoon en de meeste exploitanten gebruiken de bestaande mobiele cellulaire communicatienetwerken (2,5 of 3G/UMTS) om tv-inhoud door te geven aan mobiele apparatuur.

Broadcast mobiele tv staat nog in de kinderschoenen. De voornaamste technologie die gebruikt wordt voor proefprojecten en de introductie van digitale broadcast terrestrische televisie in Europa is: **DVB-H** (Digital Video Broadcast transmission to Handheld terminals - Digitale video-omroep naar handterminals) gebaseerd op DVB-T-normen. Andere technologieën omvatten **T-DMB** (Terrestrial Digital Multimedia Broadcasting – Terrestrische digitale multimedia-omroep, gebaseerd op T-DAB normen), en **MediaFLO** (Media Forward Link Only). Ook zijn er **Hybride satelliet/terrestrische systemen**, zoals **DVB-SH** die actief is in satellietbanden.

Momenteel wordt in de EU vooral gebruik gemaakt van de **DVB-H-norm** met proefaanbiedingen/commerciële aanbiedingen in 15 lidstaten. Dit is de enige norm die compatibel is met DVB-T, de norm die wordt gebruikt voor digitale terrestrische televisie in de EU.

¹ i2010 / COM(2005) 229
(http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/communications/com_229_i2010_310505_fv_en.pdf).

4. WERKINGSSFEER

In de mededeling en de hieraan verbonden effectbeoordeling wordt aandacht besteed aan vraagstukken die ressorteren onder het regelgevingskader voor e-communicatie, zoals technologie en normen, vergunningsregelingen en spectrumbeleid waarbij het accent hoofdzakelijk ligt op **terrestrische mobiele T-omroep**.

Vraagstukken die betrekking hebben op inhoud vallen hier niet onder omdat zij reeds aan bod kwamen in een reeks specifieke initiatieven op het gebied van beleid en wetgeving in de context van het EU-audiovisueel beleid. Met name het voorstel voor een nieuwe audiovisuele mediadienstenrichtlijn zal ook van toepassing zijn op audiovisuele inhoud die via mobiele platforms wordt verschaft.

Audiovisuele diensten die via mobiele communicatienetwerken worden geleverd, zoals 3G/UMTS mobiele communicatie, **vallen ook buiten de werkingssfeer** van deze mededeling en de hieraan verbonden effectbeoordeling omdat het gebruik van deze netwerken geen nieuwe beleidsvraagstukken met zich brengt wat betreft technologie, spectrum en vergunningsregelingen.

5. STAND VAN ZAKEN OP DE EU-MARKT

De markt voor M-TV-omroep bevindt zich nog in een zeer prille ontwikkelingsfase: er zijn vier lidstaten die al begonnen zijn met de commerciële exploitatie: Italië, Duitsland, Finland en het VK. Op dit moment is er wat vaart gekomen in de invoering van diensten. 2006 was een belangrijk jaar wat betreft proefprojecten en aankondigingen van nieuwe diensten. Verwacht wordt dat 2007 in het teken zal staan van commerciële invoering. Nationale lanceringen zijn gepland in Duitsland, Frankrijk en Spanje. **De industrie streeft ernaar M-TV-diensten in 2008 te kunnen invoeren** omdat er dan belangrijke sportevenementen op de agenda staan zoals het Europees kampioenschap voetbal en de Olympische Spelen, die een belangrijke test zullen zijn voor deze nieuwe diensten.

Tabel 1 – stand van zaken M-TV in EU-27

Technologie	Lidstaten waarin de technologie wordt gebruikt	
	Proefprojecten	Commerciële introductie
DVB-H	AT, BE, CZ, DE, ES, FR, HU, IE, LT, LU, NL, PT, SE, SI, VK	IT, FI
DMB/DAB-IP	FR, IE, NL, VK	DE, VK
MediaFLO	FR, VK	

5.1. Problemen

De diensten van de Commissie hebben **drie gebieden geïdentificeerd** die van belang zijn voor een geslaagde invoering van M-TV in de EU: 1) technologie en normen, 2) regelgeving, met name de vergunningsregelingen, en 3) de beschikbaarheid van spectrum en harmonisering. De **dimensie van de interne markt** is op al deze gebieden relevant.

5.1.1. Technologie

In de EU zijn er vandaag de dag verschillende M-TV-transmissienormen. **Het is nu van belang een fragmentering van de markt als gevolg van de talrijke technische opties voor mobiele tv te voorkomen.** Een dergelijke situatie heeft zich in het verleden ook reeds voorgedaan met betrekking tot de interoperabiliteit van mobiele communicatie en de interoperabiliteit tussen interactieve televisie en hogedefinitie-tv (HDTV). Hiervoor werden verschillende oplossingen gevonden, gaande van de harmonisering van normen (GSM, UMTS) tot de bevordering van overeenkomsten binnen de industrie (het "HD ready" label).

Een gefragmenteerde Europese markt zal sneller leiden tot een verlies van schaalvoordelen, tragere invoering en duurdere apparatuur. In het geval van nieuwe technologieën zoals M-TV, is het bereiken van een kritische massa binnen een redelijke tijd van cruciaal belang voor de invoering en het gebruik ervan.

Technologie – Het voornaamste punt dat aan de orde wordt gesteld in de effectbeoordeling, is wat er moet gebeuren om ervoor te zorgen dat zo spoedig mogelijk schaalvoordelen (interne markt) kunnen worden verwezenlijkt zodat het bedrijfsleven en de consument in de EU kunnen profiteren van de invoering van M-TV-diensten.

5.1.2. Vergunningsregelingen

De wijze waarop de lidstaten vergunningen verlenen voor M-TV-diensten, kan sterk verschillen. Dit werd bevestigd in een feitenonderzoek dat in 2006 door de diensten van de Commissie werd gelanceerd.

In vele lidstaten valt M-TV onder de algemene regeling die van toepassing is op "omroep". In andere lidstaten zijn er geen specifieke regels of wordt nog gedebatteerd over het regelgevingskader voor deze nieuwe diensten. Dit betekent dat er op het vlak van **de regelgeving een hoge mate van onzekerheid** bestaat en dat er in sommige gevallen zelfs sprake is van een **juridisch vacuüm** dat negatieve gevolgen heeft voor M-TV-exploitanten.

Vergunningsregelingen moeten zinvol zijn wat de interne markt betreft, en er moet dan ook worden gestreefd naar **gelijke mededingingsvoorwaarden** voor alle spelers. Enige mate van consistentie bij de regelgeving in de EU is nodig om meer duidelijkheid te brengen in de regelgeving die van toepassing is en een regelgeving te creëren die bevorderlijk is voor investeringen en innovatie.

Vergunningsregelingen – Het voornaamste punt dat aan de orde wordt gesteld in de effectbeoordeling, is wat er moet worden gedaan om ervoor te zorgen dat M-TV-diensten kunnen profiteren van een ondersteunende regelgeving in de EU.

5.1.3. *Spectrum*

Een belangrijke factor die van invloed is op het welslagen van de invoering van mobiele tv is **tijdige toegang tot radiospectrum**. Hierbij moet er vooral voor worden gezorgd dat de vereiste types radiospectrumruimte snel beschikbaar kunnen worden gesteld in alle regio's van Europa. Om dit te kunnen bereiken moet: 1) onverwijld de kritische spectrumruimte worden geïdentificeerd; 2) de noodzaak worden nagegaan van harmonisatie of coördinatie op Europees niveau, onder meer om schaalvoordelen mogelijk te maken; 3) worden geanticipeerd op de toekomstige vraag naar deze spectrumruimte, zowel kwantitatief als kwalitatief, waarbij rekening moet worden gehouden met de ontwikkeling van nationale en Europese beschikbare spectrumruimte.

In dit stadium zijn **twee belangrijke spectrumbanden geïdentificeerd die van belang zijn voor M-TV en die op EU-niveau kunnen worden overwogen**: de zogenaamde L-band en het UHF-spectrum.

Een kritische factor voor de beschikbaarheid van UHF-spectrum is de **uitschakeling** van analoge terrestrische tv-transmissie in dit deel van het spectrum. De termijn van 2012 die door de EU werd ingesteld voor de uitschakeling van analoge terrestrische tv-distributie en die werd bevestigd door de Raad en het Europees Parlement, zal door de meeste lidstaten waarschijnlijk kunnen worden gehaald. In de **Mededeling van de Commissie over het digitale dividend**, die gepland is voor het vierde kwartaal van 2007, zal de Commissie haar strategie uiteenzetten voor het gebruik van spectrum dat vrijkomt als gevolg van de uitschakeling en zal met name de UHF-band worden behandeld.

De meeste exploitanten geven op grond van de technische kenmerken de voorkeur aan **UHF-spectrum** (470-862 MHz). Het gebruik van dit spectrum wordt beperkt door de verschillende nationale beleidslijnen ten aanzien van de digitale kloof en door een gebrek aan EU-coördinatie. De diensten van de Commissie hebben de lidstaten gevraagd een **sub-band vast te stellen voor mobiele tv** binnen het digitale dividend.

Op verschillende markten kan de **L-band** (1452-1492 MHz) eventueel een oplossing bieden wanneer geen andere spectrumband beschikbaar is. Het gebruik van deze band is momenteel beperkt tot bepaalde technologieën. De Commissie heeft voorstellen gedaan om het gebruik van deze band te openen zodat deze ook geschikt is voor een tal van andere technologieën².

² Radiospectrumcomité (2006): mandaat van de Commissie op de L-band (http://ec.europa.eu/information_society/policy/radio_spectrum/docs/current/mandates/EC%20Mandate%20to%20CEPT%20on%20L_Band%20Oct%202006.pdf).

Spectrum – Het voornaamste punt dat in deze effectbeoordeling aan de orde wordt gesteld, is wat er moet gebeuren om ervoor te zorgen dat adequaat spectrum voor M-TV beschikbaar wordt in de EU.

6. BELEIDSOPTIES

Verwijzend naar elk van de voornaamste drie geïdentificeerde beleidsgebieden (technologie, vergunningsregelingen en spectrum), worden in de effectbeoordeling drie belangrijke beleidsopties vastgesteld en beoordeeld. In onderstaande tabel worden deze beknopt samengevat.

Tabel 2 : Beleidsopties

	<i>Vraagstuk/beleidsgebied</i>	Technologie	Vergunningsregelingen	Spectrum
<i>Beleids-opties</i>	Optie 1	Eén norm verplicht stellen in de EU	Eén vergunning voor de EU	Geharmoniseerde toewijzing voor de EU
	Optie 2	Bedrijfsovereenkomsten over een gemeenschappelijke norm aanmoedigen waarbij een gemeenschappelijke norm verplicht wordt wanneer een overeenkomst ontbreekt	Niet-bindend kader	"Lichte wetgevingsmaatregelen"
	Optie 3	Status quo handhaven	Geen specifieke actie ondernemen	Geen specifieke actie ondernemen

7. CONCLUSIES

De voornaamste conclusies die voortvloeien uit een gedetailleerde evaluatie van elke optie worden hieronder samengevat.

Technologie

Gezien de uitdaging van de nieuwe technologie, zou **een gemeenschappelijke norm in de EU** interessant zijn op het gebied van schaalvoordelen, snelle invoering van M-TV, goedkopere terminals en het concurrentievermogen van de EU. Om deze doelstelling te bereiken lijkt een sectorale overeenkomst over een gemeenschappelijke norm, geschraagd door de mogelijkheid van juridische actie om een norm verplicht te stellen (*optie 2*) een betere oplossing dan een onmiddellijk bestuurlijk besluit over een specifieke norm (*optie 1*). Een proces waarbij de industrie wordt betrokken, zou beter aan de technologische veranderingen kunnen worden aangepast en zal de "migratiekosten" waarschijnlijk omlaag brengen, dat wil zeggen de kosten voor de industrie, die reeds geïnvesteerd heeft in verschillende normen of in een multi-norm. Voorts zou hiermee de administratieve rompslomp voor de EU en de nationale autoriteiten kunnen worden verminderd.

Dit zou tevens vergezeld kunnen gaan van ondersteunende en promotionele acties van de Commissie en eventueel een vorm van co-regulering, zoals de publicatie van een norm in de lijst van normen. De Commissie zou periodiek toezicht kunnen uitoefenen op de vooruitgang die de industrie in dit opzicht boekt en kunnen nagaan of deze vooruitgang in de richting van een gemeenschappelijk norm bevredigend is.

Vergunningsregelingen

Wat de **vergunningregelingen** betreft, zou een pan-europese vergunning voor M-TV (*optie 1*) in theorie de beste optie zijn om te zorgen voor gelijke mededingvoorwaarden in de EU. Er is op dit moment echter nog geen juridisch instrument om een dergelijke systeem voor pan-europese vergunningen op te zetten. De voorstellen van de Commissie die zijn gepubliceerd met het oog op de raadpleging in verband met de huidige herziening van het regelgevingskader voor e-communicatie omvatten onder meer bepalingen voor vergunningsdiensten op EU-niveau. Dergelijke voorstellen zouden, wanneer ze eenmaal zijn goedgekeurd, echter te laat in werking treden om van toepassing te kunnen zijn op M-TV. Op dit moment zou *optie 2*, waarbij de Commissie middels “lichte wetgeving” (niet-bindende maatregelen) een juridisch kader zou opzetten voor vergunningen voor M-TV-diensten, het meest geschikt zijn om de doelstelling van gelijke mededingingsvoorwaarden en rechtszekerheid voor M-TV diensten in Europa te verwezenlijken.

Spectrum

Een geharmoniseerde EU-aanpak van de **identificatie en toewijzing van spectrumbanden voor M-TV** (*optie 1*) zou het voordeel hebben dat in de hele EU zekerheid wordt geboden wat betreft de beschikbaarheid van spectrum voor deze diensten en houdt derhalve de mogelijkheid in dat vanaf het begin een enorme markt kan worden aangeboord. Dit zou het zakelijke aspect van M-TV weer versterken omdat spectrum een kritieke factor is.

Wanneer harmonisatie mogelijk is, zou actie op EU-niveau de beste oplossing lijken zoals ook werd besloten in het geval van de L-Band. Wanneer harmonisatie niet mogelijk is, ten minste tijdens de startfase, zoals in het geval van de UHF-band, zou gebruik kunnen worden gemaakt van “lichtewetgevingsmaatregelen” (*optie 2*), om de lidstaten aan te moedigen op gecoördineerde wijze actie te nemen wanneer zich mogelijkheden voordoen in de UHF-band. Een *combinatie van de opties 1 en 2*, afhankelijk van de spectrumbanden, zou derhalve de beste oplossing zijn om ervoor te zorgen dat geschikte spectrumruimte beschikbaar wordt gesteld in heel Europa voor M-TV-diensten.

In elk geval werd gestreefd naar de minst belastende aanpak om de gewenste doelstellingen te verwezenlijken.