

De Nederlandse kabelsector

Onderzoek van TNO
In opdracht van het Commissariaat voor de Media
behorend bij rapport Mediaconcentratie in beeld

Datum januari 2002
Auteurs drs. H.M. van Bockxmeer
drs. M.A. Poel
drs. E.H. Hulshof
prof. dr. P.W.M. Rutten

STB- 02-11
De Nederlandse kabelsector
Aanbod, concurrentie en knelpunten bij
de distributie van televisieprogramma's

© 2002 IIIII TNO

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting	7
1 Inleiding	13
1.1 De rol van de kabel in de distributie-infrastructuur televisieprogramma's	13
1.2 Ontwikkelingen in de kabelsector	15
1.3 Het kabelaanbod wettelijk geregeld	17
2 Het kabelaanbod per gemeente	21
2.1 Inleiding	21
2.2 De kabelexploitanten	21
2.3 Omvang en inhoud basis- en standaardpakket	24
2.4 Tarieven standaardpakket	30
2.5 Pluspakketten	33
2.6 Internettoegang en telefonie	37
2.7 Samenvatting	40
3 Distributie van televisieprogramma's: mate van concurrentie	43
3.1 Inleiding	43
3.2 Marktstructuur: aanbod televisieprogramma's via diverse infrastructuren	44
3.3 Marktstructuur: de relevante markt	49
3.4 Marktstructuur: marktaandelen	51
3.5 Aanbiedersgedrag: toetredingsdrempels en concurrentie	54
3.6 Aanbiedersgedrag: omschakelkosten	58
3.7 Aanbiedersgedrag: concentratie, samenwerking en acties tegen concurrenten	60
3.8 Marktresultaat: prijzen en innovatie	62
3.9 Conclusie	65
4 Knelpunten bij de distributie van televisieprogramma's	67
4.1 Kabelexploitanten en consumenten	67
4.2 Kabelexploitanten en programmaraden	68
4.3 Kabelexploitanten en publieke programma-aanbieders	72
4.4 Kabelexploitanten en commerciële programma-aanbieders	74
4.5 Kabelexploitanten en aanbieders van abonneeprogramma's	79
4.6 Ontwikkeling van nieuwe (content)diensten	79
4.7 Conclusie	80
5 Aandachtspunten voor beleid en onderzoek	85
5.1 Digitalisering en de positie van kabelexploitanten in de omroepwaardeketen	85
5.2 Capaciteit van kabelnetwerken: inzicht in technische en commerciële aspecten	86
5.3 Spanning tussen verschillende beleidsdoelstellingen	87
6 Literatuur	89
7 Interviews	95
8 Bijlage: De allergrootste kabelbedrijven van Nederland	97

Voorwoord

Het Commissariaat voor de Media heeft van de regering de opdracht gekregen om de concentratie in de Nederlandse mediasector te monitoren. Aanleiding hiervoor was het advies *'Profijt van Pluriformiteit'* van de Commissie Mediaconcentraties (de Commissie Jesserun) van april 1999. De Commissie adviseerde onder meer:

"In de dynamische markt als de mediasector is het noodzakelijk dat de mediaontwikkelingen door een onafhankelijke instantie voortdurend en nauwgezet worden gevolgd met als doel machtsposities die de pluriformiteit en toegankelijkheid bedreigen, te onderkennen." In het najaar van 2000 heeft het Commissariaat voor de Media in een notitie aangegeven op welke wijze zij de monitorfunctie wil uitwerken (CvdM, 2000). Dat de discussie over mediaconcentratie in de afgelopen jaren niet aan actualiteit heeft ingeboet, blijkt uit een recente motie van PvdA, D66, CDA, Groen Links en SP. Zij verzoeken de regering een onderzoek te doen naar de totstandkoming van anti-concentratiewetgeving en een toezichthoudende rol van het CvdM op het gebied van mediaconcentraties. Criterium hiervoor moet volgens de Kamer zijn het waarborgen van pluriformiteit. Naar de mening van de kamer zijn de huidige toetsingsinstrumenten bij mediaconcentratie onvoldoende geschikt om op pluriformiteit te toetsen (Motie Wagenaar c.s. TK 28000 VIII, nr 31, 26 november 2001).

Doel van de monitoring door het Commissariaat is een beeld geven van de effecten van machtsconcentraties. Daartoe worden de bewegingen van de mediabedrijven gevolgd alsmede hun strategische keuzes, de economische ontwikkelingen en de zeggenschapsstructuren. Een analyse van de gevolgen van mediaconcentraties voor de maatschappelijke informatievoorziening moet de overheid inzicht geven in eventuele noodzaak van nadere wet- en regelgeving. Centraal in de aanpak van het onderzoek naar mediaconcentratie staan de consequenties ervan voor de pluriformiteit, toegankelijkheid en onafhankelijkheid van informatie. Daarbij wordt in het bijzonder gekeken naar ontwikkelingen vanuit het perspectief van de eindgebruiker, de burger en de toegang die hij heeft tot diverse media. Voor het onderzoek naar mediaconcentratie betekent dat het Commissariaat streeft naar het verkrijgen van inzicht in het integrale media-aanbod op het niveau van gemeentes en regio's.

In het najaar 2001 heeft TNO Strategie Technologie en Beleid in het kader van de mediamonitor een eerste onderzoek gedaan naar de kabelsector. Daarin staat de rol van de kabel in de distributie-infrastructuur van televisieprogramma's centraal.

Voor de totstandkoming van dit onderzoek hebben we bijzonder veel medewerking gekregen van de kabelexploitanten in Nederland alsmede de vereniging van kabelexploitanten (VECAI). De kabelexploitanten hebben niet alleen uitgebreide gegevens geleverd over het aanbod van televisie- en radiozenders en aanvullende diensten zoals telefonie en internettoegang. Ook heeft een aantal kabelexploitanten en de VECAI meegewerkt via interviews. Deze partijen alsmede de diverse andere organisaties die hun medewerking hebben verleend aan dit onderzoek, willen we hierbij bedanken.

Hermineke van Bockxmeer, januari 2002

Samenvatting

Als onderdeel van de mediamonitoring door het Commissariaat voor de Media, heeft TNO Strategie, Technologie en Beleid in het najaar 2001 onderzoek gedaan naar de kabelsector in Nederland. In het onderzoek staat de analyse centraal van de rol van de kabel in de distributie-infrastructuur van televisieprogramma's. Welke functie vervullen kabelexploitanten ten aanzien van de pluriformiteit en toegankelijkheid van het omroepaanbod? Op welke wijze ontwikkelt die functie zich en welke positie neemt de kabel in ten opzichte van andere infrastructuur- en dienstenaanbieders?

Aanleiding om in het kader van het onderzoek naar mediaconcentratie juist de kabelsector als onderwerp van studie te kiezen, is de dominante positie die zij heeft in de distributie van televisieprogramma's in Nederland¹. Uit voorliggend onderzoek blijkt dat 91% van de Nederlandse huishoudens met een televisietoestel televisieprogramma's ontvangt via de kabel. Daarnaast kijkt 6,2% via satelliet en 2,8% via de ether. Na de privatisering van de meeste gemeentelijke kabelnetten in de jaren '80 en '90 zijn door fusies en overnames drie grote spelers ontstaan (UPC, Casema en Essent Kabelcom). Zij exploiteren tezamen 84% van de kabelaansluitingen. Daarnaast is er een groot aantal kabelexploitanten dat relatief een gering aantal aansluitingen exploiteert. De liberalisering van de media- en telecommunicatiesector in de jaren '90 bracht de focus van de discussie over de kabel op de toegang tot de kabel. Het bevorderen van concurrentie op en tussen infrastructuren stond daarbij centraal. Doel hiervan is het waarborgen van keuzevrijheid voor consumenten en van toegang van programma-aanbieders tot verschillende infrastructuren.

De ontwikkeling en het functioneren van de kabel is gereguleerd in de Mediawet en de Telecommunicatiewet. Hierop wordt door twee instanties toezicht gehouden (resp. Commissariaat voor de Media en OPTA). Daarnaast is de Mededingingswet, met de NMa als toezichthouder, van toepassing op iedere sector, dus ook op de kabel. Om de pluriformiteit van het programma-aanbod van de kabel te waarborgen, is in de Mediawet een verplicht basispakket opgenomen en zijn programmaraaden ingesteld die over de samenstelling hiervan bindend adviseren. Om de toegankelijkheid van het basispakket te waarborgen is er een wettelijke mogelijkheid om een tarief voor dit basispakket vast te stellen. De Telecommunicatiewet -en in het verlengde ervan de OPTA- stelt eisen ten aanzien van toegang van programma-aanbieders tot kabelnetwerken op basis van transparante en non-discriminatoire voorwaarden. Er zijn aldus vanuit de overheid verschillende doelstellingen geformuleerd ten aanzien van de kabelsector die in wet- en regelgeving zijn vastgelegd. Deze doelstellingen kunnen in bepaalde gevallen op gespannen voet staan met de economische doelstellingen van kabelexploitanten.

Om inzicht te krijgen in de positie van de kabel in de distributie van televisieprogramma's, worden in dit onderzoek de volgende drie vragen beantwoord:

1. Wat zijn de belangrijkste kenmerken van het aanbod van kabelmaatschappijen in de Nederlandse gemeenten in het najaar 2001?
2. Wat is de mate van concurrentie op de markt voor distributie van televisieprogramma's naar consumenten en hoe dominant zijn kabelexploitanten op deze markt?
3. Wat zijn de belangrijkste knelpunten in de relatie tussen kabelexploitanten en consumenten en tussen kabelexploitanten en leveranciers van televisieprogramma's?

Karakteristieken van het kabelaanbod

Het eerste deel van het onderzoek richt zich op de inventarisatie van de belangrijkste kenmerken van het aanbod van televisieprogramma's via de kabel. In Nederland worden in totaal 80 verschil-

lende televisieprogramma's via de kabel doorgegeven. Het gemiddeld standaardpakket (het pakket dat aan alle abonnees voor een vaste prijs wordt aangeboden) bestaat in 2001 uit 32 televisieprogramma's en 34 radiozenders.

Er is een groot verschil tussen het grootste en kleinste pakket (20 en 45 televisieprogramma's resp. 17 42 radiozenders). De prijs van de standaardpakketten ligt tussen de 5 en 15 euro, met een gemiddelde van 10,32 Euro. De gemiddelde omvang van het standaardpakket maar ook de gemiddelde prijs stijgt al enige jaren licht. In de omvang en de prijs van het standaardpakket bestaan opvallende verschillen tussen kabelexploitanten. Uitgedrukt in prijs per televisieprogramma biedt exploitant Rekam het goedkoopste pakket voor 0,17 Eurocent per televisieprogramma en Kabeltelevisie Waalre het duurste pakket voor 0,37 Eurocent per televisieprogramma.

Naast de zeven must carry-zenders (publieke landelijke, regionale en lokale televisie en de Vlaamse publieke omroep) wordt ook een aantal op Nederland gerichte commerciële televisiezenders (RTL 4, 5, SBS6, Yorin, Net5) via 100% van de kabelnetten gedistribueerd. Op de radio zijn dat naast de must carry zenders, de commerciële radiostations Sky Radio, Radio 538 en Radio 10FM.

Tabel 1 Kerngegevens kabelaanbod 2001

Aantal kabelabonnees	6.159.972
Aantal gemeentelijke kabelnetten	647
Aantal kabelexploitanten*	29
Totaal aantal televisieprogramma's via Nederlandse kabelnetten	80
Totaal aantal radioprogramma's via Nederlandse kabelnetten	71
Gemiddelde omvang standaardpakket televisie	32 televisieprogramma's
Gemiddelde omvang standaardpakket radio	34 radioprogramma's
Gemiddelde prijs standaardpakket	10,32 euro

Bron: TNO STB (2001)

**Dit betreft het aantal kabelexploitanten dat een regulier kabelnetwerk in een gemeente of deel ervan exploiteert. Exploitanten van bijzondere kabelnetten (appartementencomplexen, bungalowparken, kloosters) zijn in dit onderzoek niet meegenomen.*

Concurrentiepositie van de kabel

Naast het aanbod van de kabel is ook de mate van concurrentie op de markt voor distributie van televisieprogramma's naar consumenten onderzocht alsmede de mate van dominantie van kabelexploitanten op deze markt. Drie typen factoren indiceren in onderlinge samenhang de mate van concurrentie op een bepaalde markt: de marktstructuur, het gedrag van aanbieders en klanten op die markt en de uitkomsten op die markt. De kabel is in de markt voor distributie van televisieprogramma's tot op heden de dominante distributie-infrastructuur met een marktaandeel van 91% van het aantal televisiehuishoudens. Het marktaandeel van satelliet is 6,2%. Circa 2,8% van de huishoudens kijkt via de ether. De concurrentie tussen infrastructuren is anno 2001 dus beperkt. Het aantal satellietabonnees groeit de afgelopen jaren relatief sterker dan het aantal kabelabonnees. Absoluut is de groei van het aantal kabelabonnees echter groter dan het aantal satelliethuishoudens. Het marktaandeel van satelliet stijgt slechts gestaag. In de loop van 2002 en 2003 komt een nieuwe infrastructuur voor distributie van televisieprogramma's beschikbaar, de digitale ether (DVB-T via het Digitenne consortium) met naar verwachting een programma-aanbod dat concurrerend is voor dat van de kabel en satelliet.

Om uitspraken te kunnen doen over de mate van concurrentie van de kabel is het aanbod ervan vergeleken met dat van satelliet, ether en internet. Het programma-aanbod van de satelliet is breder en internationaler dan dat van de kabel. Met name sinds de doorgifte van Nederlandse publieke en

commerciële programma's is het zeer concurrerend. Het aanbod van televisieprogramma's via internet is vooralsnog slechts aanvullend en niet concurrerend. Naast het aanbod is ook de prijs van de alternatieve infrastructuur concurrerend. Zo is een instapabonnement voor de satelliet (Canal Digitaal, 13,60 Euro per jaar) aanzienlijk goedkoper dan een kabelabonnement (10,32 Euro per maand). De aanschaf van satelliet-ontvangstapparatuur is echter zodanig hoog dat de maandelijkse kosten van satelliet vergelijkbaar zijn met de kosten van een kabelabonnement. De grootste drempel voor een consument om te kiezen voor een alternatieve infrastructuur is dus blijkbaar niet de abonnementsprijs en het aanbod. Doorslaggevend zijn mogelijk de hoge omschakelkosten (aanschafprijs en installatie van een schotel) en het feit dat slechts één televisietoestel per huishouden kan worden aangesloten. De opkomst van GSO's (Gereed voor Satelliet Ontvangst) op met name appartementencomplexen kan de omschakelkosten verminderen. Als echter het aanbod van de satelliet of digitale ether niet bevalt, kan een consument niet naar een andere dienstenaanbieder overstappen zonder ook voor een andere infrastructuur te moeten kiezen. Er is dan ook nauwelijks sprake van concurrentie dienstenaanbieders op de verschillende infrastructuren.

Programma-aanbieders die een groot (landelijk) publiek willen bereiken kunnen op dit moment niet om de kabel heen. Aanbieders van programmapakketten (bijvoorbeeld Canal Digitaal) en andere omroepdiensten (bijvoorbeeld interactieve televisie) kunnen de markt betreden via de kabel of via een alternatieve infrastructuur. Er ontstaat concurrentie op de kabelinfrastructuur als kabelexploitanten die een digitaal platform aanbieden ook andere digitale platformen toegang bieden tot de kabel. De vraag of er op termijn daadwerkelijk concurrentie op de infrastructuur komt, hangt af van de wijze waarop kabelexploitanten het digitale platform exploiteren en van mogelijkheden voor de komst van alternatieve platformen of diensten zoals Multi Media Home Platforms (MHP) waaronder Elektronische programmagidsen (EPG's).

Het overheidsbeleid is van grote invloed op het gedrag van kabelexploitanten, de prijzen die ze vragen (abonnementsprijzen en doorgiftevergoeding) en de mate van innovatie in de sector. De abonnementsprijzen zijn historisch gegroeid en vaak voor jaren vastgelegd bij de verkoop van kabelnetten. De –in Europees perspectief– lage prijsstelling van de Nederlandse kabel in relatie tot de omvang van het aanbod, maakt het lastig om pluspakketten en digitale platformen te introduceren. Het merendeel van de populaire televisieprogramma's is al beschikbaar via het standaardpakket. 'Nieuwe' interactieve diensten blijken op zichzelf vooralsnog onvoldoende aantrekkelijk om huishoudens te doen overstappen op digitaal en hiermee meer mogelijkheden voor digitale diensten te scheppen. De capaciteit van de kabel wordt momenteel grotendeels gebruikt voor de distributie van het analoge standaardpakket. Om digitale diensten te kunnen ontwikkelen zijn kabelexploitanten genoodzaakt sterk te investeren in extra capaciteit van het kabelnetwerk. Digitalisering vergroot overigens de mogelijkheden voor nieuwe aanbieders op de kabel en is als zodanig van belang voor innovatie van de sector.

Knelpunten in relaties met consumenten en programmaraden

De dominante positie van kabelexploitanten op de markt voor distributie van televisieprogramma's is niet onproblematisch. Zowel consumenten als programma-aanbieders maar ook kabelexploitanten zelf ervaren knelpunten in hun onderlinge relaties.

Consumenten hebben met name problemen met de kwaliteit van de dienstverlening van kabelexploitanten, in het bijzonder de dienst internettoegang en telefonie. Ook zijn er problemen bij de klachtenbehandeling door enkele kabelexploitanten. Consumenten kunnen bij ontevredenheid over de dienstverlening door kabelexploitanten weinig ondernemen. Zij kunnen niet voor een andere kabelexploitant kiezen en er zijn drempels om over te stappen op een andere infrastructuur. De Consumentenbond stelt dan ook dat er onvoldoende keuzevrijheid is en onvoldoende waarborg voor de kwaliteit en dienstverlening door kabelexploitanten.

Programmaraden adviseren kabelexploitanten over de samenstelling van het wettelijk verplichte basispakket van de kabel van 15 televisie- en 25 radiozenders. Het functioneren van programmaraden (vrijwilligersorganisaties) en de professionaliteit ervan hangt sterk samen met de organisatie en financiering van programmaraden. Zij zijn daarin zowel organisatorisch als financieel afhankelijk van de kabelexploitanten. De komst van een centraal orgaan voor de programmaraden en het modelreglement voor het functioneren van programmaraden moet meer helderheid verschaffen in deze relatie. De financiële en organisatorische afhankelijkheid van programmaraden ten opzichte van kabelexploitanten wordt daarmee overigens niet opgelost.

Door schaalvergroting en commercialisering bij kabelexploitanten en de uitbreiding van het dienstenpakket is een verzakelijking in de relatie van met name de drie grote kabelexploitanten (UPC, Essent Kabelcom en Casema) en programmaraden ontstaan. Ontwikkelingen in de sector verhouden zich moeizaam met de taak van programmaraden om op lokaal en regionaal niveau de pluriformiteit van het radio- en televisie-aanbod te waarborgen. Hierdoor neemt het professioneel functioneren van programmaraden in belang toe. Verder is er onduidelijkheid over de omvang van de adviesbevoegdheid van programmaraden alsmede over hoe kabelexploitanten hiermee omgaan. Programmaraden adviseren in de praktijk niet alleen over het wettelijk basispakket maar ook over het standaardpakket. Volgens de programmaraden is deze ruimere bevoegdheid nodig om aan zowel de eisen van pluriformiteit als de wensen van de kabelabonnees te kunnen voldoen. De acht televisieprogramma's waar zij (naast de zeven must carry televisieprogramma's) over adviseren, bieden daarvoor te weinig mogelijkheden. Ontwikkelingen in het distributiebeleid van met name de pan-Europese zenders (bijvoorbeeld Eurosport) beperken bovendien in toenemende mate de adviesruimte van programmaraden en de onderhandelingsruimte van kabelexploitanten. Hierdoor verdwijnen programma's uit het standaardpakket achter de decoder of zelfs van de kabel.

Knelpunten in de relatie met programma-aanbieders

Er zijn verschillende knelpunten in de relatie van kabelexploitanten met programma-aanbieders. De lokale publieke omroepen hebben regelmatig problemen over de doorgifte van het signaal van de lokale omroep. De oorzaak ligt hier met name in de verzakelijking van de onderlinge verhouding, de regionalisering van het kabelaanbod en de technische aanpassing van het kabelnetwerk.

In de relatie met commerciële programma-aanbieders lijkt op dit moment het grootste knelpunt de doorgiftevergoeding. Daarbij gaat het om de vraag wie betaald wordt dan wel wie betaald krijgt voor doorgifte. Uit interviews met kabelexploitanten en programma-aanbieders blijkt dit hoog op de knelpuntenlijst te staan. Voor een kabelexploitant maakt deze vergoeding echter nog geen 10% van de omzet uit. De vraag is dus in hoeverre dit werkelijk van belang is de exploitatie van de kabel. De doorgiftevergoeding kan echter in belang toenemen als de investeringen die kabelexploitanten willen of moeten plegen in de capaciteit en digitalisering van het netwerk, niet terugverdiend kunnen of mogen worden uit de abonnee-inkomsten van het reguliere radio- en televisie-aanbod. Programma- of dienstenaanbieders die belang hebben bij de uitbreiding van kabelnetwerken of digitalisering, zullen daar mogelijk aan mee moeten gaan betalen. Door achter de decoder te worden doorgegeven (al dan niet in een pluspakket) kan een programma-aanbieder of kabelexploitant de kosten op de consument verhalen. Programma-aanbieders die streven naar maximaal bereik zullen hiervoor niet kiezen.

Kabelexploitanten zelf verklaren de problemen die zij met diverse partijen hebben voornamelijk uit het complexe machten- en krachtenveld waarin zij moeten opereren. De OPTA en NMa houden vanuit het oogpunt van mededinging, toezicht op de toegang tot de kabel. In de overgang van de gemeentelijke netten naar geprivatiseerde kabelexploitanten zijn echter in de Mediawet en in contracten met gemeentes bepalingen vastgelegd die betrekking hebben op de omvang, inhoud en prijs van het kabelaanbod. De adviestaak van de programmaraden is hier onderdeel van. Het Com-

missariaat voor de Media houdt toezicht op deze zaken, die met name verband houden met de pluriformiteit en toegankelijkheid van de kabel. Een derde kracht zijn de programma-aanbieders die (gelet op het grote marktaandeel van de kabel in de distributie van televisieprogramma's), voor het bereik van een groot publiek sterk afhankelijk zijn van deze distributie-infrastructuur. Tegelijkertijd heeft de kabel programma's nodig om een interessant aanbod te kunnen doen. De eerder genoemde discussie over doorgiftevergoeding houdt hier mee verband. De vraag is hoe dit machten- en krachtenveld zich in de toekomst zal ontwikkelen. Digitalisering, verdere commercialisering en internationalisering van kabelexploitanten, uitbreiding van het dienstenaanbod van de kabel, ontwikkeling van het eigen distributiebeleid van Europese programma-aanbieders, samenwerking tussen kabelexploitanten en programma-aanbieders (vb UPC en SBS) zijn enkele ontwikkelingen die hierop van invloed zijn. Op basis van de recente nota's over toegang tot de kabel, uitspraken van de OPTA, beleidsregels van het Commissariaat voor de Media en de voorgenomen ondersteuning van programmeraden kan geconcludeerd worden dat de overheid voorlopig nog de pluriformiteit en toegankelijkheid van de kabel wil blijven waarborgen. De monitoring van het aanbod van de kabel en van de ontwikkeling van het standaardpakket de komende jaren, zal mede moeten bijdragen aan de beantwoording van de vraag of de pluriformiteit en toegankelijkheid van de kabel als gevolg van genoemde ontwikkelingen, onder druk komt te staan.

Aandachtspunten voor beleid en onderzoek

Uit dit eerste inventariserende onderzoek naar de positie van de kabel op de markt voor televisie-distributie volgt een aantal aandachtspunten voor verder onderzoek en voor beleid. Deze houden in het bijzonder verband met de toekomstige positie van de kabel in de omroepwaardeketen.

- De digitalisering van de kabel en de strategie van kabelexploitanten heeft nog grotendeels onbekende gevolgen voor de ontwikkeling van digitale platformen en diensten. De wijze waarop digitale platformen worden geëxploiteerd is van groot belang voor dienstenaanbieders en consumenten. Het gaat daarbij enerzijds om toegang tot de distributie-infrastructuur en anderzijds tot het dienstenpakket van kabelexploitanten en andere dienstenaanbieders. Elektronische programmagidsen vormen een cruciaal element in die toegangskwestie. De beperkte concurrentie tussen infrastructuren en de hoge omschakelkosten vergroten het belang van toegang tot digitale platformen.
- Er zijn verschillende inzichten en verwachtingen ten aanzien van de technische en commerciële mogelijkheden van kabelnetwerken. Capaciteit en schaarste spelen een rol in de discussie over de omvang van het standaardpakket, de introductie van digitale platformen en pluspakketten, internettoegang en telefonie. Beleidsmakers en toezichthouders die direct of indirect bij discussies over capaciteit betrokken zijn, moeten inzicht hebben in de technische en commerciële aspecten van de ontwikkeling van het kabelnetwerk.
- Er is in het kabledossier duidelijk spanning tussen enerzijds cultuurpolitieke doelstellingen (pluriformiteit, toegankelijkheid, onafhankelijkheid) en anderzijds mededingingsbeleid, economische doelstellingen en het stimuleren van innovatie en de elektronische snelweg. Deze spanning komt onder meer naar voren bij beslissingen over de omvang van het standaardpakket, de adviesbevoegdheid van programmeraden, afspraken tussen gemeenten en kabelexploitanten, de introductie van digitale televisie en de toegang tot de kabel. Inzicht in spanningen tussen verschillende doelstellingen is nodig in de verdere discussie over toekomstig kabelbeleid en over de afstemming van taken en doelen van de drie toezichthouders (NMa, OPTA en Commissariaat voor de Media).

¹ Bij de inventarisatie van het aanbod is ook het aanbod radioprogramma's meegenomen alsmede internettoegang en telefonie. Voor de concurrentiepositie van de kabel als distributie-infrastructuur is in dit onderzoek gekozen voor een beperking tot het aanbod van televisieprogramma's.

1

Inleiding

1.1 De rol van de kabel in de distributie-infrastructuur televisieprogramma's

In voorliggend rapport worden de resultaten gepresenteerd van een onderzoek van TNO Strategie, Technologie en Beleid naar de rol van de kabelsector in de distributie-infrastructuur van televisieprogramma's. Het is een eerste inventarisatie van het aanbod van kabelexploitanten en de concurrentiepositie van de kabel met als doel de ontwikkeling van aanbod en van de concurrentiepositie de komende jaren te monitoren. Het onderzoek maakt onderdeel uit van de mediamonitoring en het onderzoek naar mediaconcentratie door het Commissariaat voor de Media.

In de studie *Concentratie in de Nederlandse Mediasector* (Rutten & Buijs, 1999) wordt geconstateerd dat er onduidelijkheid is over de specifieke positie van kabelmaatschappijen in de omroepketen. Zijn zij nu distributeur van omroep programma's of dienstenaanbieder voor consumenten? Welke functie vervullen kabelexploitanten ten aanzien van de pluriformiteit en toegankelijkheid van het omroepaanbod? Hoe ontwikkelt de waarde van (min of meer exclusieve toegang tot) informatieproducten en toegang tot klanten zich in de toekomst? Welke concurrentiepositie nemen zij in ten opzichte van andere infrastructuur- en dienstenaanbieders?

Dit zijn enkele vragen die verband houden met de positie van de kabel in de distributie-infrastructuur van omroepprogramma's die in dit onderzoek aan de orde komen. Rutten en Buijs concluderen in hun onderzoek dat de concentratie in de kabelsector de afgelopen jaren sterk is toegenomen en nog niet ten einde lijkt. De vraag is welke consequenties de sterke positie die verschillende kabelelaars daardoor hebben opgebouwd, heeft voor bijvoorbeeld de onderhandelingen met programma-aanbieders en de toegang die zij hebben tot de distributie-infrastructuur. Maar ook interessant is de vraag of deze positie leidt tot knelpunten in de relatie met consumenten en vertegenwoordigers ervan (programmaraden, consumentenorganisaties). Tenslotte is van belang inzicht te hebben in de rol die beleid en regelgeving spelen in de huidige en toekomstige positie van de kabel in het mediaveld.

De afgelopen jaren is in een groot aantal nationale en internationale onderzoeken in meer of mindere mate aandacht besteed aan de kabelsector (Rutten & Buijs, 1999; VECAI, 2000, 2001; Zemith, 2001). Voorliggend onderzoek richt zich specifiek op de kabelsector, het aanbod van de kabel in Nederland, de concurrentiepositie van de kabel en de knelpunten die daar mogelijk uit voortvloeien. De drie vragen die in dit onderzoek worden beantwoord zijn:

1. Wat zijn de belangrijkste kenmerken van het *aanbod* van kabelmaatschappijen in de Nederlandse gemeenten in het najaar 2001?
2. Wat is de mate van *concurrentie* op de markt voor distributie van televisieprogramma's naar consumenten en hoe dominant zijn kabelexploitanten op deze markt?
3. Wat zijn de belangrijkste *knelpunten* in de relatie tussen kabelexploitanten en consumenten en tussen kabelexploitanten en leveranciers van televisieprogramma's?

Voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag is het complete aanbod van de kabelmaatschappijen in de Nederlandse gemeenten geïnventariseerd en in een databestand samengebracht. Niet eerder is vanuit dit perspectief het kabelaanbod in Nederland in kaart gebracht. Op basis hiervan worden in hoofdstuk twee van dit rapport de belangrijkste kenmerken van dat aanbod belicht. Het gaat daarbij om het programma-aanbod voor televisie en radio per gemeente, de segmentatie van het aanbod in pakketten en de omvang en kosten van de verschillende pakketten. Ook is

onderzocht wat het bereik is van de kabelexploitanten, de pakketten en de onderscheiden programma-aanbieders. Het aanbod en de prijs van de kabel in Nederland vormen indicatoren voor de pluri-formiteit en toegankelijkheid van omroepprogramma's in Nederland.

De bevindingen aangaande de kabelsector worden geplaatst binnen het perspectief van andere vormen van distributie van omroepprogramma's (satelliet, ether, internet). Centraal daarbij staat de vraag wat de mate van concurrentie is op de markt voor distributie van televisieprogramma's naar consumenten en hoe dominant kabelexploitanten zijn op deze markt? Het aanbod van de kabel wordt vergeleken met dat van satelliet, ether, digitale aardse televisie (DVB-T) en internet. Naast concurrentie *tussen* deze verschillende infrastructuren is ook de concurrentie *op* de infrastructuur onderzocht. Hierbij gaat het om de vraag in hoeverre concurrerende dienstenaanbieders toegang hebben tot de kabel en in welke mate het dienstenaanbod van de kabel concurrerend is met dit aanbod. In kader van concurrentie op de infrastructuur wordt onder andere aandacht besteed aan de introductie van digitale platformen op de kabel.

De concurrentiepositie van de kabel kan leiden tot knelpunten in de relaties van kabelexploitanten met consumenten enerzijds en programma-aanbieders anderzijds. Of die knelpunten er zijn en zo ja welke, wordt in het vierde hoofdstuk van dit rapport geschetst. Daarmee wordt de derde onderzoeksvraag beantwoord. De inventarisatie van het aanbod en de concurrentiepositie van de kabel alsmede de knelpunten die er zijn in de relaties met consumenten en programma-aanbieders, leiden tot een aantal aandachtspunten voor beleid en verder onderzoek. In het slothoofdstuk van dit onderzoek worden deze geschetst.

Het voorliggende onderzoek heeft in het bijzonder betrekking op het aanbod van televisieprogramma's³. In de schets van het aanbod van kabelexploitanten is het **radiopakket** wel meegenomen. Voor de vraag naar de concurrentiepositie van de kabelexploitant en knelpunten in relatie met consumenten en programma-aanbieders, is alleen gekeken naar het televisie-aanbod. In mogelijk vervolgonderzoek in 2002, kan nader worden ingegaan op de concurrentiepositie van de kabel in de distributie van radioprogramma's.

Naast televisie- en radioprogramma's bieden kabelexploitanten andere diensten zoals **kabelkranten** en **internettoegang** aan. Per gemeente is ook geïnventariseerd welk aanbod er op dit terrein is. Maar ook hier wordt louter gerapporteerd over het aanbod van deze diensten. Aan mogelijke knelpunten op dit terrein wordt verder geen aandacht besteed.

1.2 Ontwikkelingen in de kabelsector

De afgelopen tien jaar heeft een groot aantal veranderingen plaatsgevonden in de kabelsector. Die zijn met name het resultaat van de privatisering van de kabel in het midden van de jaren tachtig. De meeste gemeenten verkochten de kabelnetten aan nutsbedrijven of andere en commerciële exploitanten. Door fusies en overnames is een aantal grote kabelexploitanten ontstaan met daarnaast een groot aantal kleine, vaak lokale of regionale kabelexploitanten. Inmiddels is 84% van het aantal kabelaan-sluitingen in Nederland in handen van drie grote (internationale) mediaconglomeraten (UPC, Casema en Essent Kabelcom). Deze drie exploitanten zijn hun netwerken verder gaan ontwikkelen en bieden naast radio- en televisieprogramma's een toenemend aantal nieuwe diensten aan: telefonie en internet via de kabel, digitale televisie etc. Schaalvergroting (door overname van kabelnetten) en aanzienlijke investeringen zijn nodig om het kabelnetwerk geschikt te maken voor tweewegverkeer en om de nieuwe diensten rendabel te kunnen exploiteren. Zo zegt Casema in 2001 100 miljoen Euro te hebben geïnvesteerd in het netwerk en in hardware en software. Eind 2001 heeft aandeelhouder France Télécom kabelexploitant Casema in de etalage gezet. Reden voor de verkoop is de olopemde schuldenlast van France Télécom en de aanhoudende verliezen van Casema (100 miljoen Euro in 2000). Sindsdien wordt gespeculeerd over mogelijke fusie van

Casema met Essent Kabelcom. De vele investeringen die nodig zijn om de strategie van Triple Play (kabeltelevisie, internettoegang en telefonie) te realiseren, hebben de financiële positie van kabelexploitant UPC ook geen goed gedaan. De omzet (die grotendeels uit de exploitatie van kabeltelevisie komt) stakte in 2001, mede door het achterblijven van de uitrol van digitale televisiediensten, niet alleen in Nederland maar in heel Europa.

De kleine kabelexploitanten voeren een andere strategie. Zij richten zich primair op de van oorsprong publieke taak, het bieden van een pluriform samengesteld kabelpakket met radio- en televisieprogramma's tegen een redelijke prijs. Aldus zijn er sinds de privatisering van de kabel ruwweg twee typen kabelexploitanten ontstaan in Nederland. De omzet in de sector is in de periode 1993 – 2000 toegenomen van 411 miljoen Euro naar 617 miljoen Euro (VECAI, 2001). In hoofdstuk twee wordt nader ingegaan op het aanbod van de kabelexploitanten.

De beleidsdiscussie rond de kabel betreft de afgelopen jaren vooral de toegang tot het netwerk. Het gaat daarbij om twee kwesties; de toegang van programmaleveranciers en de toegang van Internet Service Providers (ISP's). In deze laatste kwestie lijkt de afgelopen tijd vanuit de markt -onder invloed van de politieke discussie daarover- enige beweging te komen. Uit gesprekken tussen de VECAI met de branchevereniging voor Nederlandse Internet Providers (NLIP) blijkt de bereidheid van kabelexploitanten om meerdere ISP's toegang te verlenen tot het kabelnetwerk. Tot op heden kunnen klanten van een internetdiensten van kabelexploitanten alleen terecht bij de aan de kabelexploitant gelieerde internetprovider (bijvoorbeeld UPC en Chello). Casema wil binnen enkele maanden de kabel openstellen voor andere internetproviders. Kabelexploitant Essent doet met Introweb een pilot om ervaringen op te doen met meerdere ISP's op haar netwerk. Een punt van discussie zijn de voorwaarden waaronder toegang wordt verleend. Wet- en regelgeving hierover is blijkbaar nodig.

Begin 2002 heeft het kabinet een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd dat een kader beoogt te scheppen voor toegang van ISP's en programma-aanbieders tot de kabel. De toegang van programma-aanbieders tot de kabel is al jaren een heikele kwestie. Incidenten in het recente verleden zoals het verdwijnen van CNN en MTV van de Amsterdamse kabel in 1999 en de onrust die ontstond over het mogelijke samengaan van UPC en SBS tonen dat aan. Het kabinet heeft in de debatten over de kabelnota's in 2000 en 2001 uitgesproken dat open toegang tot de kabel ertoe moet leiden dat verschillende aanbieders van programmapakketten op prijs en kwaliteit met elkaar kunnen concurreren.

De opkomst van digitale televisie brengt een nieuw element in de toegangsdiscussie. Het gaat daarbij om de digitale decoder en de Elektronische Programmagidsen (EPG's). Exploitanten van kabel, ether en satelliet gebruiken ieder hun eigen decoders, uniforme standaarden zijn er vooralsnog niet. Consumenten die willen overschakelen van infrastructuuraanbieder moeten een andere decoder aanschaffen of huren. Ook worden door het gebrek aan standaardisatie van decoders drempels opgeworpen voor de toegang van dienstenaanbieders tot digitale pakketten. Zij moeten verschillende versies van software en programma's ontwikkelen.

Digitale programma's en -diensten worden voor consumenten toegankelijk gemaakt via Elektronische Programmagidsen (EPG's). Ook hier biedt iedere infrastructuuraanbieder een eigen EPG aan. De EPG-discussie spitst zich vooral toe op de mate waarin een aanbieder de eigen kanalen en diensten een prominente plek geeft ten opzichte van het concurrerende aanbod. In Nederland zijn hierover nog geen conflicten tussen programma-aanbieders en infrastructuuraanbieders geweest. Reden hiervoor is dat digitale televisie nog in een pril stadium verkeert. In het Verenigd Koninkrijk was overheidsregulering nodig om te waarborgen dat de BBC-kanalen een prominente plek op de EPG van BskyB (satelliet) en ITV Digital (Digitale Ether) zou krijgen en zo toegankelijk voor het publiek zou blijven (Leurdijk, 2001). In hoofdstuk drie wordt nader ingegaan op toegangs drempels die decoders en EPG's kunnen opleveren voor programma-aanbieders en consumenten.

Naast deze toegangskwesties tot de kabel heeft de overheid zich de laatste jaren druk gemaakt om de concurrentie *tussen* infrastructuren. Daarbij gaat het allereerst over de keuzevrijheid van de consument voor een programma-aanbieder via kabel, satelliet en (digitale) ether voorop. Immers, zolang een consument slechts via één infrastructuur toegang heeft tot het programma-aanbod en de alternatieve infrastructuren niet in aanbod, prijs en kwaliteit concurrerend zijn, is er in feite geen sprake van keuzevrijheid. Daarnaast is het van belang om marktwerking te bevorderen op het gebied van de exploitatie van distributie van omroepprogramma's.

Consumenten zien de ontvangstmogelijkheden via kabel, satelliet of etherfrequenties niet als gelijkwaardige alternatieven. Aspecten die daarbij een rol spelen zijn:

- financiering van toegang tot de infrastructuur (waarbij kabel wordt aangelegd en onderhouden door de netwerkexploitant en men alleen een abonnement is verschuldigd terwijl voor satelliet en etherontvangst een burger zelf de technische ontvangstmogelijkheid moet aanschaffen);
- verschil in programma-aanbod (wat voor bepaalde groepen in de samenleving juist een reden is om voor satellietdistributie te kiezen);
- eigenschappen c.q. gebruiksmogelijkheden van de verschillende infrastructuren (mobiel versus vast, en de (on)mogelijkheid tot het aansluiten van meerdere radio- of televisietoestellen op een ontvangstinstallatie);
- esthetische aspecten (mogelijke beperkingen voor het aanbrengen van een schotel aan de gevel).

Maar ook vanuit het oogpunt van een programma-aanbieder zijn de drie infrastructuren niet noodzakelijkerwijs uitwisselbaar. Zo verschillen de kosten per jaar per bereikt huishouden per infrastructuur (Van Loon, 1999). Ook zal een programma-aanbieder die streeft naar publieksmaximalisatie tenminste aanwezig willen zijn op de dominante infrastructuur. In Nederland heeft de kabel een hoge dekingsgraad. Voor programma-aanbieders is dit het belangrijkste criterium voor de keuze van deze distributiestructuur. Zij vinden dat ether en satelliet in de huidige markt geen serieus concurrerende alternatieve infrastructuren zijn. De noodzaak om op de kabel aanwezig te zijn, is voor aanbieders van televisieprogramma's dan ook groot. Deze noodzaak en de controle over (de capaciteit van de) netwerken, geeft de kabelexploatanten een sterke positie tegenover die aanbieders. Met name voor nieuwe aanbieders van televisieprogramma's vormt de positie van de kabel een belangrijke toetredingsdrempel.

1.3 Het kabelaanbod wettelijk geregeld

De regulering van de kabelsector is in hoge mate bepalend voor de ontwikkelingen in dit dynamische speelveld. De huidige regels houden met name verband met de overgang van de kabelnetten van publieke naar private handen ten tijde van de liberalisering van de kabelsector. Een kabelexploitant valt voor zijn functioneren zowel onder de Telecommunicatiewet als de Mediawet. Drie toezichthouders, de NMa (mededingingsautoriteit), OPTA (Telecommunicatiewet) en Commissariaat voor de media (Mediawet) zien toe op zijn functioneren.

Met de aanneming van het wetsvoorstel *Liberalisering van de Mediawet* in 1997 is het verbod opgeheven voor kabelexploatanten om eigen programma's en andere diensten via het eigen netwerk te distribueren. Om te verzekeren dat het publiek een pluriform samengesteld en voldoende groot basispakket aan televisie- en radioprogramma's ontvangt, is een aantal maatregelen in de Mediawet opgenomen.

Zo is in de Mediawet vastgelegd dat een kabelexploitant *minstens* 15 televisie- en 25 radioprogramma's voor algemene omroep moet distribueren naar alle aangeslotenen. Dit is het **basispakket** van de kabel. Hieronder vallen in het bijzonder de programma's van de landelijke, regionale en lokale publieke omroep en van de Vlaamse televisie- en (twee van de) radiozenders (Mediawet art. 82i).

Dit betekent dat wettelijk is vastgelegd welke zeven televisiezenders in ieder geval worden doorgegeven en welke negen radiozenders. Deze zenders worden ook wel de **must carry-zenders** genoemd.

Naast het basispakket wordt ook wel gesproken over het standaardpakket van kabelexploitanten. Dit is het programmapakket dat alle aangeslotenen op het omroepnetwerk tegen het normale vaste abonnementsstarief wordt aangeboden (CvdM, 2001a). Het basispakket maakt onderdeel uit van het standaardpakket.

Tabel 1.1 Must carry radio- en televisie programma's

Televisieprogramma's	Radioprogramma's
Nederland 1, 2 en 3	Radio 1 t/m 5
Regionale publieke televisieomroep	Regionale publieke radio-omroep
Lokale publieke televisieomroep	Lokale publieke radio-omroep
VRT	Vlaamse radiozenders (2)
Ketnet/Canvas	

In dit onderzoek hanteren we drie termen om het aanbod van kabelexploitanten te duiden. De **must carry-zenders** zijn de resp. 7 televisie- en 9 radiozenders die wettelijk moeten worden doorgegeven. Het **standaardpakket** is het pakket dat alle abonnees van een kabelexploitant voor een vast bedrag per maand ontvangen.. Daarnaast biedt een aantal kabelexploitanten pakketten aan waar abonnees zich op kunnen abonneren dan wel individueel diensten kunnen afnemen. Deze diensten noemen we **pluspakketten**. Hieronder vallen onder meer filmkanalen en themapakketten zoals Mr Zap van Casema en UPC Digital van UPC.

De Mediawet heeft niet alleen bepalingen ten aanzien van de inhoud en omvang van het programma-aanbod van kabelexploitanten maar ook ten aanzien van de prijs ervan. Bij Algemene Maatregel van Bestuur kan een tarief worden vastgesteld voor de ontvangst van dit pakket (art. 82j). In de afgelopen jaren is dit niet gebeurd. Reden hiervoor is dat gemeentes bij de overdracht van het kabelnetwerk aan kabelexploitanten, vaak bepalingen hebben opgenomen over de prijzen en maximale prijsstijgingen van het standaardpakket. Overigens zijn er ook kabelexploitanten die zelf kiezen voor een lage prijsstelling (o.a. REKAM) van pakketten uit oogpunt van toegankelijkheid van het aanbod. De huidige tariefstelling van kabelexploitanten is volgens de VECAL dan ook gebaseerd op een exploitatiemodel uit de jaren '70 toen de kabelnetten nog gemeentelijke nutsbedrijven waren. De prijzen zijn de afgelopen jaren nauwelijks gestegen en liggen in verhouding tot het buitenland laag. De tarieven voor doorgifte van omroepsignalen liggen in landen als het Verenigd Koninkrijk en Duitsland 2,5 tot 3 maal boven die in Nederland. In de VS zelfs een factor 3,5 (Ballon et. al., 2001b). De prijs van het kabelpakket alsmede de prijs in Europees perspectief komt nader aan de orde in de hoofdstukken twee en drie.

Een verplichting die in de wet is opgenomen is de instelling van **programmaraden** (art. 82k). Gemeenteraden stellen deze in met de taak de kabelexploitanten te adviseren welke programma's in het basispakket van 15 televisie- en 25 radiozenders moeten worden opgenomen. In het geval van gekoppelde kabelnetwerken kan een regionale programmaraad worden ingesteld. Een kabelexploitant kan ook advies vragen over de rest van het programma-aanbod via de kabel. Slechts om (in de wet niet nader benoemde) zware redenen kan een kabelexploitant van dit advies afwijken. De programmaraad moet in zijn advisering uitgaan van een pluriforme samenstelling van het programmapakket daarbij rekening houdend met de in de gemeente levende maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke behoefte. Doel van de wetgever bij het instellen van de programmaraden is om de consumenten te vertegenwoordigen in een periode van liberalisering, technologische veranderingen en commercialisering in de mediawereld. Inmiddels zijn er zo'n vijftig programma-

raden ingesteld waar er, om de kabelexploitanten van alle (gekoppelde) kabelnetwerken te adviseren zeventig programmaraden nodig zijn. De meeste programmaraden bestrijken dus meerdere gemeenten.

Naast de wettelijke regelingen die zijn vastgesteld ten aanzien van het functioneren van de kabel, hebben de toezichthouders de afgelopen jaren een aantal richtsnoeren en beleidslijnen opgesteld. In 1999 hebben OPTA en NMa richtsnoeren vastgesteld met betrekking tot geschillen over toegang tot de kabel (OPTA/NMa, 1999). En het Commissariaat voor de Media heeft in 2001 beleidsregels vastgesteld inzake het afwijken door een kabelexploitant van een advies van de programmaraad (CvdM, 2001b). Deze nadere regelgeving, alsmede uitspraken van toezichthouders in conflicten tussen kabelexploitanten en programma-aanbieders en/of consumenten, kaderen het functioneren van de kabelexploitanten in. Daarbij moet opgemerkt worden dat in veel gevallen verschillende doelen worden gediend en uiteenlopende perspectieven worden gehanteerd. De OPTA en NMa zien met name toe op het bevorderen van concurrentie en transparante en non-discriminatoire toegang tot omroepnetwerken. Het Commissariaat voor de Media heeft, gebaseerd op de Mediawet, de taak toe te zien op de pluriformiteit van het aanbod en toegankelijkheid van de kabel voor consumenten. In dit onderzoek, met name bij de knelpunten, komt de situatie met meerdere toezichthouders op meerdere plaatsen aan de orde.

-
- ² In dit rapport spreken we over consumenten als klanten van kabelexploitanten. Daarbij merken we op dat in het kader van de discussie over de pluriformiteit en toegankelijkheid van informatievoorziening vaak over het behartigen van de belangen van burgers gesproken. Uit oogpunt van eenduidige formulering, hanteren we in dit rapport alleen de term consument, ook in zijn hoedanigheid van burger.
- ³ We hanteren in dit onderzoek het begrip radio en televisieprogramma's waarmee bedoeld wordt radio- en televisiezenders, -kanalen en/of signalen.

2

Het kabelaanbod per gemeente

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk biedt inzicht in het programma-aanbod van de kabel en de eventuele segmentatie van het aanbod in pakketten en de prijs van het aanbod. De nadruk ligt daarbij op het aanbod van televisieprogramma's. Daarnaast is in dit hoofdstuk aandacht voor een aantal andere diensten die worden aangeboden door kabelexploitanten. (internettoegang, telefonie).

Het kabelaanbod in Nederland is onderverdeeld in drie pakketten; het basispakket, het standaardpakket en pluspakketten. Daarnaast wordt door een aantal kabelexploitanten internettoegang en telefonie aangeboden. Voor de analyse van het aanbod van kabelexploitanten is een databestand samengesteld waarin het aanbod gedetailleerd is geregistreerd. De gegevens zijn gerangschikt naar gemeenten. Omdat er binnen gemeenten soms meerdere plaatsen zijn die over een afzonderlijk kabelnet beschikken, zijn ook deze plaatsen opgenomen in de analyse. Per 1 januari 2001 zijn er in Nederland 504 gemeenten (CBS, 2001). Uitgesplitst naar kabelnet per plaats in gemeenten of delen van gemeenten, zijn er in totaal 647 verschillende kabelnetten. De analyse van dit bestand biedt inzicht in de belangrijkste kenmerken van het aanbod van kabelexploitanten. Daarbij gaat het om de vraag welk aanbod zij bieden voor wat betreft televisie, radio, internettoegang en telefonie. Kenmerken van dit aanbod betreffen de omvang, de diversiteit en de prijs. Alvorens in te gaan op het aanbod van kabelexploitanten wordt in paragraaf 2.2 ingegaan op de positie van de kabelexploitanten.

2.2 De kabelexploitanten

Het aantal kabelexploitanten is na de privatisering en liberalisering van de kabelmarkt sterk afgenomen. Begin jaren negentig waren nog een paar honderd exploitanten actief. Door fusies, overnames en samenwerking is dit aantal de afgelopen jaren sterk gedaald. Inmiddels zijn er drie grote kabelexploitanten (UPC, Casema en Essent) met daarnaast een groot aantal kleine, vaak lokale of regionale kabelexploitanten.

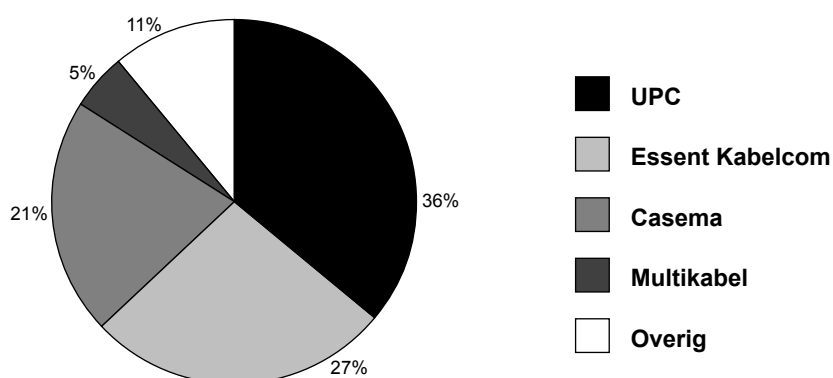
Volgens de VECAI waren er op 1 januari 2000, 92 organisaties die een kabelnetwerk beheren. Hieronder bevinden zich zowel kabelexploitanten die een gemeentelijk of regionaal netwerk beheren als wel een groot aantal kleine aanbieders met bijzondere kabelnetwerken zoals appartementencomplex, kloosters en bungalowparken. De VECAI telt in 2001 in totaal 40 leden die gezamenlijk 98,5% van het kabelaanbod bedienen. Tien leden van de VECAI exploiteren een bijzonder kabelnetwerk als hierboven beschreven. In onze analyse zijn deze kabelnetwerken niet mee genomen. Het onderzoek richt zich dus alleen op aansluitingen op kabelnetten die gemeenten of substantiele delen ervan bedienen. In oktober 2001 zijn dit in totaal 29 reguliere kabelexploitanten (28 VECAI leden en één niet-lid). De overige beheerders van kabelnetten in een 'gesloten' omgeving en beheerders van een enkele straat (bijvoorbeeld CAI Dhaliestraat in Zwolle) vallen buiten ons onderzoek.

2.2.1 Marktaandeelen kabelexploitanten

Er zijn in Nederland per oktober 2001 in totaal 6.159.972 huishoudens met een kabelabonnement. Per medio 2001 kent Nederland in totaal 6,9 miljoen huishoudens. (CBS, 2001). Ongeveer 2% van de Nederlandse huishoudens ontvangt om religieuze, financiële of andere redenen geen televisieprogramma's.⁴ Uitgaande van circa 2% huishoudens zonder televisietoestel, zijn er in Nederland circa 6,76 miljoen televisiehuishoudens. Kabelexploitanten bedienen gezamenlijk ongeveer 91% van de Nederlandse televisiehuishoudens.

De drie grootste kabelexploitanten bedienen gezamenlijk 84% van het aantal huishoudens met een kabelabonnement (zie figuur 2.1 en tabel 2.2). UPC is de grootste met ruim 2,2 miljoen kabelabonnees (36% van het aantal kabelabonnees), gevolgd door Essent Kabelcom met 1,6 miljoen abonnees (27%) en Casema met 1,3 miljoen abonnees (21%). Multikabel is met een aandeel van 5% en 315.000 abonnees de vierde kabelexploitant.

Figuur 2.1 Aandeel vier grootste kabelexploitanten in totaal aantal kabelaansluitingen



Bron: TNO-STB (2001)

Niet alle huishoudens die een kabelaansluiting hebben, hebben ook een abonnement. Aan de kabelexploitanten is gevraagd hoeveel huishoudens zij passeren en hoeveel actieve aansluitingen (abonnees) zij hebben. Uit de gegevens in tabel 2.2 blijkt dat gemiddeld 94% van het aantal huishoudens met een (technische) kabelaansluiting ook een abonnement heeft. Het percentage gerealiseerde aansluitingen is minimaal 85% en maximaal 100%.

Tabel 2.2 bevat een uitgesplitst overzicht van de kabelexploitanten wiens aanbod in dit onderzoek is geanalyseerd. Ook zijn hierin gegevens opgenomen over het aantal aansluitingen en abonnees van de kabelexploitanten. Ondanks de vele fusies en overnames is er nog steeds een groot aantal exploitanten dat een relatief klein aantal aansluitingen beheert. Van de 29 kabelexploitanten passeren er 20 minder dan 50.000 huishoudens waarvan 9 exploitanten zelfs minder dan 10.000 huishoudens. Het kleinste kabelnetwerk dat in dit onderzoek is meegenomen is IVEKA in Baarle Nassau met 850 aansluitingen.

Tabel 2.2 Aantal aansluitingen en aantal abonnees per kabelexploitant

Kabelexploitant	Aantal aansluitingen	Aantal abonnees	Gerealiseerd (%)	Aandeel in tot. aantal kabelaansl. (%)
UPC	n.a.	2.241.291	n.a.	36%
Essent	1.753.163	1.669.679	95%	27%
Casema	1.436.551	1.314.146	91%	21%
Multikabel	325.000	315.000	97%	5%
Zekatel Basisdiensten	168.000	148.000	88%	2%
COGAS/KTMO	80.938	73.026	90%	1%
Cai Westland	64.440	58.927	91%	1%
Nutsbedrijf Maastricht	59.785	56.785	95%	1%
REKAM	50.500	44.000	87%	1%
Alkmaarse Kabel	43.646	39.178	90%	1%
ONS CAI	37.000	35.607	96%	1%
Kabel Noord	26.728	24.051	90%	0%
St. CAI Harderwijk	15.657	14.836	95%	0%
CAI Brunssum	14.600	14.000	96%	0%
TEBECAI	n.a.	12.914	n.a.	0%
St. Kabelnet Veendam	n.a.	11.500	n.a.	0%
Stichting CAI-IJsselstein	12.500	11.978	96%	0%
CAI Uithoorn	11.223	11.022	98%	0%
Gem. CAI Edam-Volendam	n.a.	10.654	n.a.	0%
St. KTV Brabant Gelderland	11.079	10.529	95%	0%
CAI Aalsmeer	9.252	8.789	95%	0%
Gem. CAI Albrandswaard	7.063	6.902	98%	0%
KT Waalre	6717	6.667	99%	0%
OKEM BV	5.432	5.059	93%	0%
Kabeltex	5.580	4.726	85%	0%
CAI Doorn	3.583	3.342	93%	0%
St. CAI Borculo	3.329	3.329	100%	0%
St. CAI Bleiswijk	3.285	3.185	97%	0%
Iveka (Baarle-Nassau)	n.a.	850	n.a.	0%
Totaal	n.a.	6.159.972	94%	100%

Bron: TNO-STB 2001

2.2.2 Bijzondere kabelnetwerken

Naast de kabelexploitanten die een netwerk in (delen van) gemeenten beheren, is er een aantal kabelexploitanten van bijzondere netwerken. Zo beheert Center Parks zelf het kabelnetwerk in zijn bungalow parken. In Roosendaal (Gld) is er de Groenstichting Roosendaal. Deze is naast beheerder van een kabelnet in een wijk in Roosendaal, tevens beheerder van een zwembad en een park aldaar. De bewoners in die wijk kunnen een dienstenpakket bestaande uit kabeltoegang en zwembadtoegang in één keer afnemen bij de stichting. Het signaal wordt overigens verzorgd door Casema. Deze constructie komt overigens vaker voor. Er is een aantal onafhankelijke kabelexploitanten dat diensten zoals het verzorgen van het signaal laat uitvoeren door andere exploitanten. Voorbeelden hiervan zijn de exploitanten RENDO en COGAS die een groot aantal diensten laten uitvoeren door Essent Kabelcom. In IJsselstein bestaat eveneens een redelijk unieke situatie. Daar is naast de Stichting CAI-IJsselstein ook UPC een aanbieder van kabeldiensten. Interessant hieraan is dat in sommige nieuwbouwstraten UPC en Stichting CAI IJsselstein beiden een kabelnet hebben en ook beiden aansluitingen verzorgen. Hier kunnen consumenten daadwerkelijk kiezen uit een kabelexploitant. De meeste aansluitingen in IJsselstein staan echter op naam van de stichting CAI-IJsselstein.

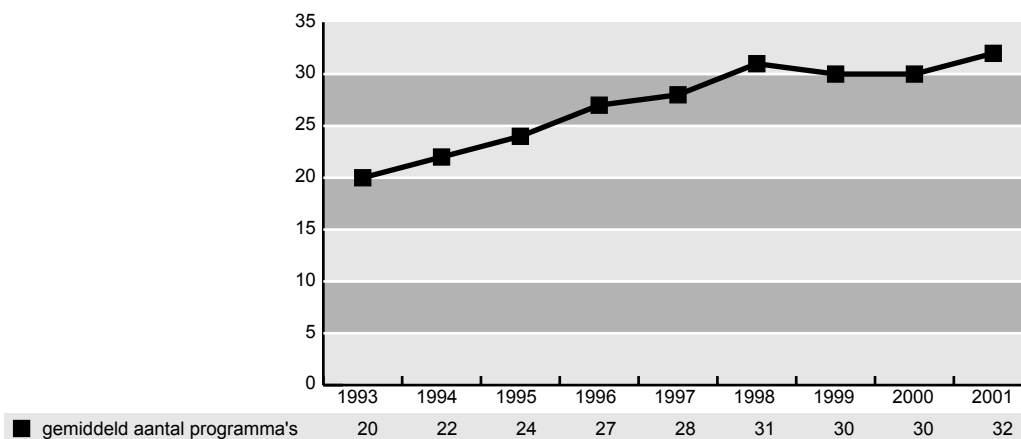
2.3 Omvang en inhoud basis- en standaardpakket

In de Mediawet is vastgelegd dat een kabelexploitant minstens 15 televisieprogramma's en 25 radioprogramma's voor algemene omroep moet distribueren naar alle aangeslotenen. Dit is het wettelijk **basispakket**. Hieronder vallen in het bijzonder de programma's van de landelijke, regionale en lokale publieke omroep en van de Nederlandstalige Belgische televisie- en (twee van de) radiozenders. De distributie van de programma's dient analoog te geschieden.

2.3.1 Standaardpakket televisie

Het *standaardpakket* bestaat uit een pakket radio- en televisieprogramma's dat aan alle aangeslotenen wordt aangeboden voor een vaste prijs. Het gemiddeld aantal televisieprogramma's dat in Nederland in het standaardpakket wordt doorgegeven vertoonde tot 1998 een stijgende lijn. In 1999 en 2000 werden gemiddeld 30 televisieprogramma's doorgegeven in het standaardpakket. In 2001 is dit gestegen naar 32 televisieprogramma's.

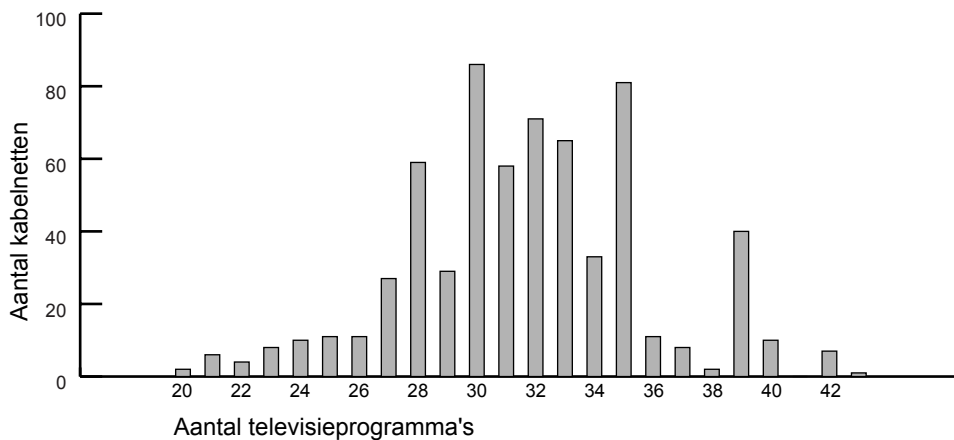
Figuur 2.3 Gemiddeld aantal televisieprogramma's in het standaardpakket



Bron: TNO-STB (oktober 2001) in aanvulling op VECAI-data (1993-2000)

Het verschil tussen het kleinste en grootste pakket is ruim 20 programma's. Het kleinste standaardpakket, met 20 televisieprogramma's, wordt doorgegeven in de gemeente Zuidhorn (Essent). De Stichting CAI Harderwijk biedt in Harderwijk met 43 televisieprogramma's het grootste standaardpakket van Nederland. Van de drie grootste kabelexploitanten geven UPC en Casema gemiddeld 30 televisieprogramma's door en Essent Kabelcom gemiddeld 32.

Figuur 2.4 Spreiding aantal televisieprogramma's in het standaardpakket



Bron: TNO-STB (2001)

Uit de spreiding van het aantal televisieprogramma's in het standaardpakket blijkt dat de meeste kabelnetten tussen de 28 en 35 zenders doorgeven (74%). In het grootste aantal kabelnetten (86 van de 647, 13%) worden 30 zenders doorgegeven. Deze kabelnetten worden voornamelijk door Essent en UPC geëxploiteerd. In nog eens 82 kabelnetten, met name geëxploiteerd door Essent en Casema, worden 35 programma's doorgegeven. Opvallend is het grote aantal kabelnetten waar 40 programma's worden doorgegeven in het standaardpakket. Deze kabelnetten worden hoofdzakelijk door Multikabel geëxploiteerd.

Er zijn in totaal 80 verschillende televisieprogramma's die in minimaal één Nederlandse gemeente worden doorgegeven.. Hiervan worden 48 televisieprogramma's doorgegeven via standaardpakketten. Daarnaast is er dan nog een dertigtal zenders dat alleen via pluspakketten toegankelijk is. Een aantal zenders wordt zowel in standaardpakketten als in pluspakketten aangeboden (o.a. Eurosport, Discovery Channel, NGC, Phoenix CNE, Muzzik). Dit verschilt per kabelexploitant. Tabel 2.5 bevat een overzicht van de televisieprogramma's die in het standaardpakket worden doorgegeven alsmede van het percentage plaatsen waarin een bepaald programma te ontvangen is. Zoals vermeld, is het gemiddeld aantal programma's in het standaardpakket in Nederland momenteel 32. De 32 televisieprogramma's die het meest voorkomen in de standaardpakketten vormen tezamen het 'gemiddeld' standaardpakket. Deze programma's zijn in de linkerkolom van de tabel, grijs gearceerd weergegeven.

Tabel 2.5 Aanbod van televisiezenders via kabelnetten in aangesloten huishoudens (standaardpakket)

Programma	% kabelnetten	Programma	% kabelnetten
Nederland 1	100%	West 3	70%
Nederland 2	100%	The Box	63%
Nederland 3	100%	TRT Int.	60%
Publieke regionale omroep	100%	NGC*	57%
VRT 1	100%	RTL	51%
Ketnet/ Canvas	100%	Home Shopping Europe	32%
RTL 4	100%	Nord 3	26%
RTL 5	100%	Rai Uno	26%
Yorin	100%	Euronews	22%
SBS 6	100%	TVE Int.	18%
Net 5/Kindernet 5	100%	Combinatie NGC/CNBC	18%
ARD	100%	RTBF 1	16%
BBC 1	99%	MBC	16%
TMF	98%	BBC World	15%
CNN	98%	Arte	12%
TV 5	97%	Sat 1	11%
V8	96%	Phoenix CNE*	12%
ZDF	95%	CNBC	10%
BBC 2	94%	TCM*	9%
Discovery Channel*	92%	SWF	9%
Eurosport*	88%	Animal Planet*	7%
MTV	83%	Muzzik*	6%
Kabelkranten	86%	Discovery Channel /The Box	2%
Cartoon Network*	78%	RTM 1	2%

Bron: TNO-STB (2001)

* Deze programma's worden op sommige kabelnetten in een pluspakket aangeboden

Opvallend aan dit overzicht is dat naast de must carry-zenders (Nederland 1, 2 en 3, VRT en Ketnet/Canvas en de regionale en lokale zenders) ook vijf op Nederland gerichte commerciële omroepen (RTL 4 en 5, Yorin, SBS6 en Net5) en de Duitse publieke omroep ARD in 100% van de huishoudens worden doorgegeven. In minstens 95% van de huishoudens kan via het standaardpakket een aantal andere publieke buitenlandse televisieprogramma's worden ontvangen (ZDF, BBC1, TV5) alsmede de op Nederland gerichte commerciële televisieprogramma's V8 en muziekzender TMF en het 24-uurs nieuwskanaal CNN. De meeste standaardpakketten bestaan verder uit een aantal Europese themazenders (Eurosport, MTV, Discovery Channel, Cartoon Network, The Box), een Turkse zender (TRT Int), twee buitenlandse publieke zenders (de Duitse Nord3 en West 3 en de Italiaanse Rai Uno), de Duitse commerciële zender RTL en National Geographic Channel (NGC). Vier van deze zenders (CNN, Discovery Channel, Eurosport en NGC) worden in een aantal plaatsen niet in het standaardpakket maar in het pluspakket doorgegeven.

In verband met de pluriformiteit van het aanbod van de kabelexploitanten is het onder meer interessant te kijken naar de aard van de vijftien televisieprogramma's die in de meeste huishoudens worden doorgegeven. Immers, het basispakket waarover de programmaraden adviseren, bestaat uit minstens vijftien televisieprogramma's. Twaalf televisieprogramma's worden, zo blijkt uit tabel 3.4, in alle huishoudens doorgegeven. Daarnaast zijn er drie zenders die in meer dan 98% van de huishoudens worden doorgegeven. Dit 'gemiddeld' pakket met de omvang van het basispakket, bestaat uit acht publieke programma's waarvan er twee niet Nederlandstalig zijn (BBC1 en ARD). Daarnaast worden zeven commerciële programma's doorgegeven waarvan er zes op Nederland zijn gericht

(RTL4 en 5, Yorin, SBS6, Net5 en TMF). Opvallend is dat afgezien van CNN en TMF er geen themaprogramma's bij de top-vijftien zijn. Lokale omroep valt wettelijk onder de must-carry regels. Er zijn slechts enkele lokale televisieomroepen in Nederland en daarnaast een groot aantal lokale kabelkranten (zie paragraaf 2.3.2).

De omvang en samenstelling van het programma-aanbod van kabelexploitanten wijzigen op verschillende momenten in het jaar. Bij de meeste kabelexploitanten gebeurt dit per 1 januari. UPC wijzigt het radio-aanbod per 1 maart en televisie per 1 september. Deze veranderingen vinden plaats als gevolg van de komst van nieuwe programma's of gewijzigd distributiebeleid van de programma-aanbieder. De rol die de programmaraad speelt in de advisering over het programma-aanbod komt verder in hoofdstuk 4 aan de orde.

Een aantal kabelexploitanten, waaronder Essent en Casema, biedt de mogelijkheid aan abonnees een beperkt pakket af te nemen voor een gereduceerd tarief.

2.3.2 Kabelkranten

Op Nederlandse kabelnetten wordt een groot aantal verschillende kabelkranten doorgegeven. De grootste hiervan zijn in de volgende tabel weergegeven. In 86% van de Nederlandse kabelnetten wordt één kabelkrant doorgegeven. Daarnaast wordt in 17% van de Nederlandse kabelnetten een tweede kabelkrant doorgegeven.

Tabel 2.6 Doorgifte kabelkranten in het standaardpakket

Kabelkrant	Aantal edities*	Aantal kabelnetten	% kabelnetten	Aantal aansluitingen*
Nieuws TV	21	179	28%	669.770
Markit TV	n.a.	56	9%	n.a.
Lokaal Plus	3	56	9%	90.000
TV Totaal	25	60	9%	413.600
Multiview	n.a.	37	6%	n.a.
TV Gazet	5	29	4%	151.000
Nieuws Net 9	1	20	3%	500.000
Info Thuis	2	18	3%	389.050
H.C. Kabelkrant	n.a.	12	2%	n.a.
Overig		89	13%	n.a.
Totaal		556	86%	

Bron: TNO-STB (2001)

*Op basis van gegevens van de Nederlandse Kabelkrant Pers (augustus 2001). Niet beschikbare gegevens o.a. van niet-leden van de NKP staan aangegeven met: 'n.a.'

De grootste kabelkranten in Nederland zijn *Nieuws TV*, *NieuwsNet 9*, *TV Totaal* en *Info Thuis*. Op basis van het aantal aansluitingen en het percentage van de kabelnetten waarop een kabelkrant wordt doorgegeven, kan geconcludeerd worden dat *NieuwsNet 9* met een beperkte doorgifte op kabelnetten in Nederland (3%) toch een hoog aantal aangesloten huishoudens bereikt (500.000). Dit terwijl de grootste kabelkrant in *Nederland Nieuws TV* met een zeer hoog doorgifte percentage op kabelnetten, een relatief laag aantal aansluitingen bereikt. Dit is te verklaren door de regio waarin de kabelkrant te ontvangen is.

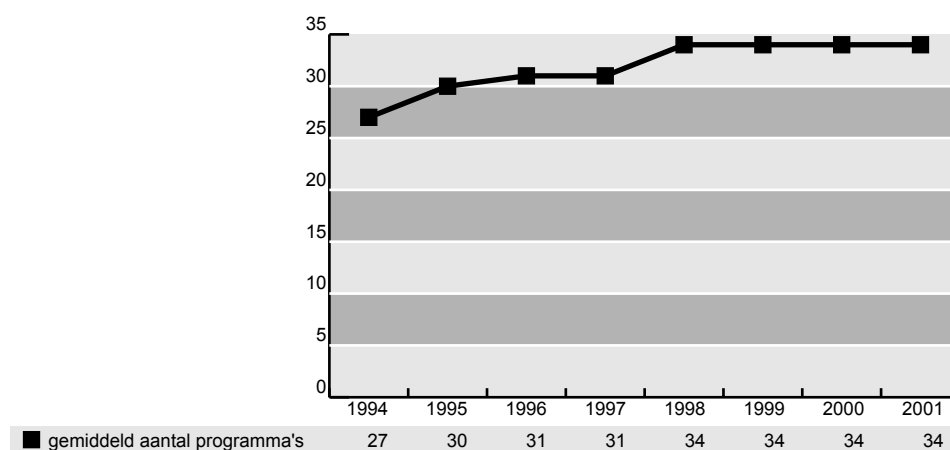
2.3.3 Standaardpakket radio

In Nederland zijn per 1 oktober 2001 in totaal 71 verschillende radioprogramma's te ontvangen via de kabel. Deze programma's worden aangeboden in het standaardpakket. Tabel 2.9 bevat een overzicht van de radiozenders die in de standaardpakketten in Nederland worden doorgegeven alsmede

het percentage van het aantal kabelnetten via welke deze programma's worden gedistribueerd. Er zijn negen zenders die verplicht moeten worden doorgegeven: Radio 1, 2, 3FM, 4 en 747AM, de publieke regionale en de lokale radio en twee Vlaamse publieke radiozenders. De Nederlandse publieke radioprogramma's worden in 100% van de huishoudens doorgegeven. Uitzondering is 747AM. Deze wordt in 99% van de kabelnetten doorgegeven. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn de recente naamswijziging van deze publieke zender van Radio 5 naar 747AM die niet in alle administraties juist is doorgevoerd. Omdat kabelexploitanten (op advies van de programmaraad) kunnen kiezen uit twee Vlaamse publieke zenders, worden die niet in 100% van de huishoudens doorgegeven. VRT1 (95%) en VRT Klara (79%) worden van de Vlaamse zenders op het grootste aantal kabelnetten doorgegeven.

Het gemiddeld aantal radioprogramma's dat in oktober 2001 in het standaardpakket wordt doorgegeven is 34. Dit aantal is sinds 1998 stabiel.

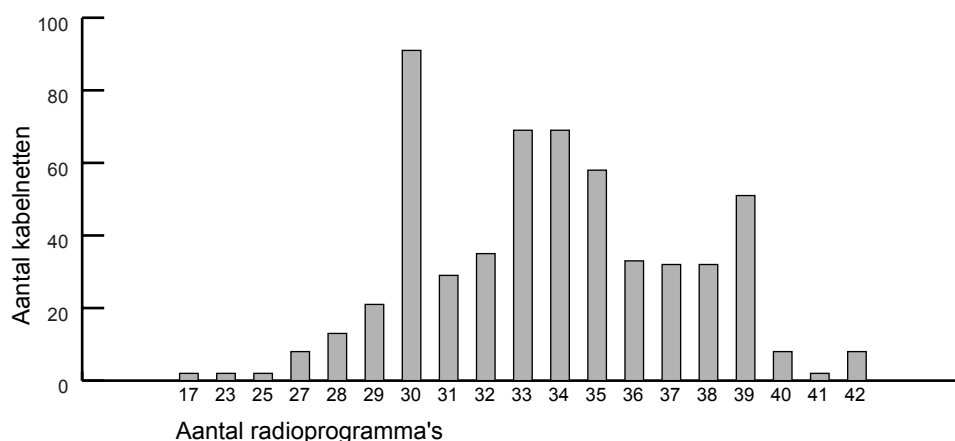
Figuur 2.7 Gemiddeld aantal radiozenders in het standaardpakket



Aanvulling op VECAI-data

Uit de spreiding van het aantal radioprogramma's in het standaardpakket valt op dat in het grootste aantal kabelnetten 30 radioprogramma's worden doorgegeven, gevolgd door 33 en 34 radioprogramma's. In ruim 45 pakketten worden 39 radioprogramma's doorgegeven.

Figuur 2.8 Spreiding aantal radioprogramma's in het standaardpakket



Bron: TNO-STB (2001).

De 34 meest doorgegeven radiostations zijn in tabel 2.6 in grijs aangegeven. Naast de Nederlandse must carry-zenders worden ook drie commerciële radiostations (Sky Radio, Radio 538 en Radio 10 FM) in alle aangesloten huishoudens doorgegeven. Daarnaast is er een groot aantal commerciële radiostations dat in nagenoeg alle huishoudens wordt doorgegeven. Classic FM, Concertzender, Yorin FM, Kink FM en Arrow Classic Rock worden in meer dan 98% van de huishoudens doorgegeven. Verder is er een aantal niet-landelijke commerciële radiostations dat niet op alle kabelnetten wordt doorgegeven. Deze stations kunnen daarom regionaal een groter marktaandeel hebben dan landelijk.

Tabel 2.9 Aanbod van radioprogramma's via kabelnetten in aangesloten huishoudens

Programma-aanbod	% kabelnetten	Programma-aanbod	% kabelnetten
Radio 1	100%	BBC Radio 3	36%
Radio 2	100%	Rebecca Radio***	30%
Radio 3	100%	Lokale publieke radio 2**	28%
Radio 4	100%	NDR 2	28%
Regionale publieke radio	100%	NDR 1	27%
Sky Radio	100%	BFBS	27%
Radio 538	100%	NDR 3	26%
Radio 10 FM	100%	Radio France Int.	24%
747 AM	99%	Radio Donna	23%
Classic FM	99%	RTBF 1	23%
Concertzender	99%	BBC Radio 4	23%
Yorin FM	99%	BBC Radio 2	21%
Kink FM	99%	RTBF 2	19%
Arrow Classic Rock Radio	98%	8FM	19%
Country FM	96%	AFN	14%
Noordzee FM	96%	RTL Horfunk	14%
VRT 1 (radio)	95%	Happy Radio***	13%
BBC World Service	93%	Hot Radio***	13%
Love Radio*	93%	Radio France Culture	12%
Lokale publieke radio1 **	88%	City FM***	11%
Business Nieuws Radio	87%	BBC Radio 1	10%
WDR 4	82%	System FM***	8%
Colorful Radio	82%	SunFM***	8%
VRT Klara	79%	RTBF 3	6%
WDR 3	74%	Deutschland funk	4%
VRT 2 (radio)	70%	World Radio Network	3%
WDR 2	68%	Q the Beat	3%
Tweede Kamerlijn	63%	Radio 192	3%
Radio Nationaal	59%	Fresh***	2%
ID&T Radio	57%	Deutschland Radio	1%
WDR 1 (Eins Live)	50%	Keizerstad FM***	0%
Studio Brussel	37%		

* Uitzendingen gestaakt per 1 december 2001

** In een aantal plaatsen wordt meer dan een lokale omroep doorgegeven

*** niet landelijke commerciële radio

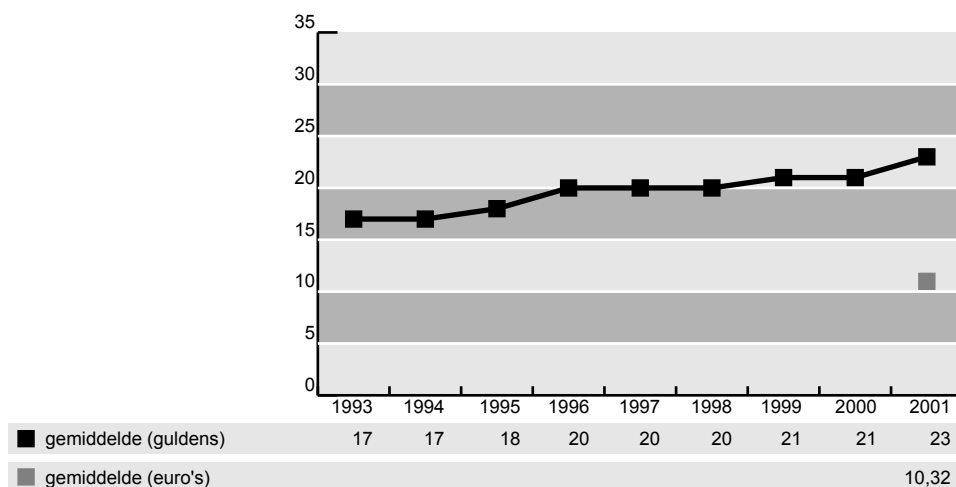
Bron: TNO-STB (2001)

Tarieven standaardpakket

De toegankelijkheid van het televisie-aanbod is mede afhankelijk van de prijs van het standaardpakket. De prijs van het standaardpakket heeft zowel betrekking op het radio- als het televisieaanbod. De prijs van het standaardpakket is historisch gegroeid. Bij de privatisering van kabelnetten zijn met gemeenten vaak afspraken gemaakt over de maximale (stijging van) abonnementsstarieven. Verder is er een wettelijke mogelijkheid om per algemene maatregel van bestuur de prijs van het basispakket vast te stellen.

Het standaardpakket in Nederland kost in 2001 gemiddeld EUR 10,32 per maand. Het tarief is sinds 1993 met EUR 2,72 gestegen (zie figuur 2.10) terwijl in dezelfde tijd de gemiddelde omvang van het standaardpakket aan televisieprogramma's is toegenomen van 20 zenders in 1993 tot 32 zenders in 2001 (stijging van 60%). Het aantal radiozenders in het standaardpakket is licht toegenomen sinds 1994 met zeven zenders (stijging van 26%). Sinds 1998 is dit aantal stabiel op 34 radioprogramma's. De omvang van het standaardpakket voor radio- en televisieprogramma's samen, is sinds 1994 toegenomen met 35%. De prijs van het standaardpakket is dezelfde periode eveneens gestegen met 35%. Het algemeen prijspeil voor consumentendiensten en producten is in de periode 1995-2001 gestegen met gemiddeld 2% per jaar (consumentenprijsindex, www.cbs.nl). In dezelfde periode is het abonnementsstarief met gemiddeld 4% per jaar gestegen.

Tabel 2.10 Gemiddelde abonnementsstarieven per maand van het standaardpakket (incl. BTW).



Bron: TNO-STB (2001). Aanvulling op VECAI-data

Het verschil tussen het duurste en goedkoopste kabelpakket is bijna EUR 9,07. Kabeltex vraagt op Texel maandelijks EUR 13,36 voor een standaardpakket. UPC biedt in Apeldoornse plaatsen het laagste bedrag per maand: EUR 4,69. De prijs van een standaardpakket hangt echter samen met de omvang en kwaliteit van het pakket. Daarom kan het aanbod van deze exploitanten in genoemde gemeenten niet op voorhand de 'duurste' of de 'goedkoopste' genoemd worden.

Tabel 2.11 en 2.12 geven weer hoe de abonnementsstarieven voor het standaardpakket en het aantal daarin aangeboden televisieprogramma's zich tot elkaar verhouden. Daarbij is aangegeven welke kabelexploitanten in de gemeenten die zij bedienen, gemiddeld het duurste dan wel goedkoopste aanbod doen. In het standaardpakket zijn echter ook radiozenders opgenomen. Deze zijn in de vergelijking niet meegenomen, omdat in dit onderzoek de televisieprogramma's centraal wor-

den gesteld en deze programma's gezien kunnen worden als de kern van het pakket. Door het aantal televisieprogramma's te delen door het tarief wordt berekend wat de gemiddelde prijs is voor een televisieprogramma binnen het standaardpakket. Daarbij moet worden opgemerkt dat het tarief van een standaardpakket niet op een dergelijke wijze door kabelexploitanten is samengesteld. Ook zegt dit gemiddelde niets over de daadwerkelijke kost- of doorgifteprijs van televisieprogramma. Tenslotte kan de kwaliteit van een programma of van het programma-aanbod, niet in dit gemiddelde worden meegewogen. Deze gemiddelde prijs per programma wordt dus slechts gehanteerd om de omvang en prijs van pakketten enigszins met elkaar te kunnen vergelijken.

Gerelateerd aan de omvang van het kabelpakket biedt kabeltelevisie Waalre gemiddeld het duurste pakket van 29 programma's voor EUR 10,62 per maand. Dit komt overeen met EUR 0,37 per doorgegeven televisieprogramma. Het goedkoopste aanbod is dat van de REKAM in Gouda. Deze kabelexploitant biedt 42 zenders voor EUR 7,16 per maand. Hier betaalt een consument slechts EUR 0,17 cent per zender. Gemiddeld betalen abonnees in 2001 EUR 0,33 per aangeboden programma in het standaardpakket. Ter vergelijking, in 1993 was dit gemiddeld EUR 0,39 per televisieprogramma.

Bij de top vijf van goedkoopste aanbieders zijn geen van de drie grootste aanbieders (UPC, Casema en Essent). Essent maakt wel onderdeel uit van de top vijf met duurste aanbieders. Deze kabelexploitant biedt 32 televisieprogramma's voor EUR 10,82 per maand (EUR 0,34 per programma).

Tabel 2.11 Laagste gemiddelde prijs per televisieprogramma per kabelexploitant

Kabelexploitant	Aantal programma's	Prijs (EUR)	Prijs per programma (EUR)
REKAM	42	7,16	0,17
ONS CAI	39	7,68	0,20
St. CAI Harderwijk	43	8,94	0,20
De Alkmaarse kabel	42	9,20	0,22
St. Kabelnet Veendam	35	8,17	0,23

Bron: TNO-STB (2001)

Tabel 2.12 Hoogste gemiddelde prijs per televisieprogramma per kabelexploitant

Kabelexploitant	Aantal programma's	Prijs (EUR)	Prijs per programma (EUR)
KT Waalre	29	10,62	0,37
Kabeltex	39	13,36	0,34
Essent Kabelcom	32	10,82	0,34
Zekatel	34	11,59	0,34
CAI Aalsmeer	28	9,43	0,34

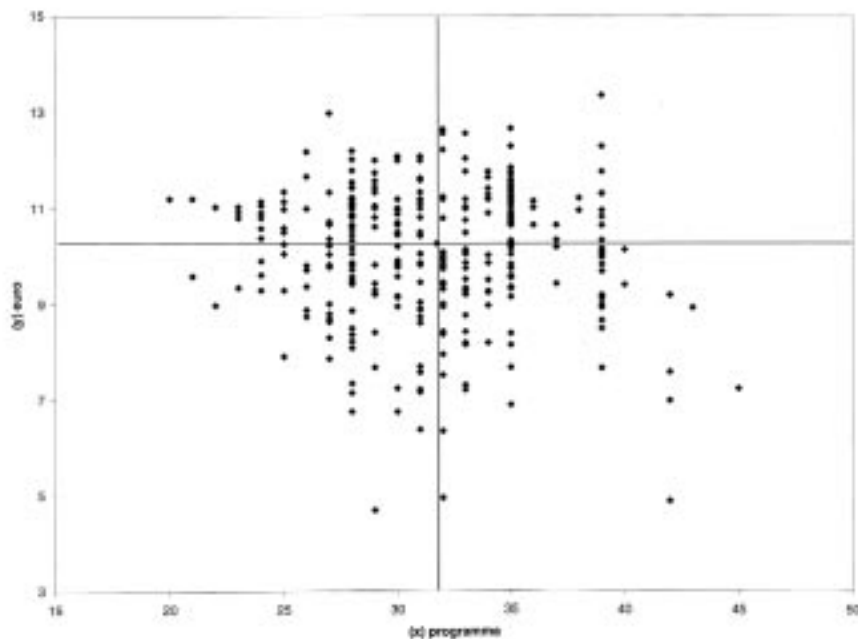
Bron: TNO-STB (2001)

Van de drie grootste aanbieders heeft Essent het duurste gemiddelde standaardpakket met een tarief van EUR 0,34 per doorgegeven televisieprogramma. UPC en Casema hebben een iets goedkoper gemiddeld pakket, respectievelijk EUR 0,33 en Casema EUR 0,33. Het aanbod van deze aanbieders ligt daarmee in de buurt van het gemiddelde van EUR 0,33 per doorgegeven televisieprogramma.

De plot in figuur 2.13 laat zien hoe de verhouding is van het aantal televisieprogramma's tot de prijs onder de 647 kabelnetten in Nederland. In de plot zijn de gemiddelde prijs (EUR 10,32) en het

gemiddeld aantal doorgegeven televisieprogramma's opgenomen. De spreiding hiervan laat zien dat er geen verband is tussen het aantal televisiezenders in het standaardpakket en de prijs ervan. Er zijn zowel pakketten die meer programma's bieden voor minder geld als pakketten die minder programma's bieden voor meer geld. Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat er geen sprake is van marktwerking.

Figuur 2.13 Spreiding van het aantal televisieprogramma's in het standaardpakket



Bron: TNO STB (2001)

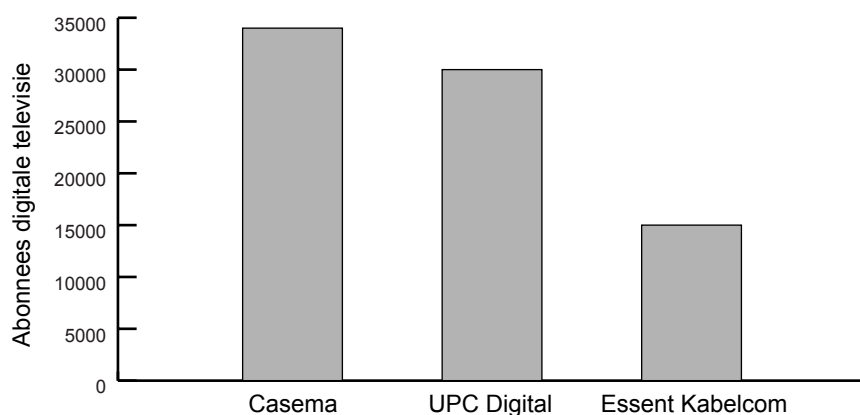
2.5 Pluspakketten

Een aantal kabelexploitanten heeft een (beperkte) vorm van pakketsegmentatie ingevoerd. Zij bieden naast het standaardpakket individueel afneembare pakketten aan. De verschillende programmapakketten geven consumenten meer keuzevrijheid. De kabelexploitanten zijn van plan steeds meer op doelgroep gerichte themapakketten aan te bieden. De introductie van een digitale ontvanger maakt het voor consumenten mogelijk om zelf een keuze te maken uit het aanbod en nieuwe diensten af te nemen via de kabel. Verschillende kabelmaatschappijen bieden inmiddels decoders en digitale diensten aan. Analoge pluspakketten, zoals PlusTV van UPC, zijn langzamerhand grotendeels van de markt verdwenen. Dit aanbod is verwaarloosbaar.

Een aanbieder van programma's op basis van een abonnement die al in een vroeg stadium via de kabel diensten verleende is Canal+ (voorheen FilmNet). Momenteel biedt Canal+ in Nederland drie programma's: Canal+ 1 (rood), Canal+ 2 (blauw) en een breedbeeld (16/9) programma. Deze worden niet altijd alledrie tezamen via de kabel verspreid. Met name het breedbeeld programma ontbreekt nog wel eens in het pakket. Tenminste één van de drie programma's wordt op 96% van de Nederlandse kabelnetten aangeboden.

De drie grootste aanbieders van digitale televisie via de kabel zijn Casema, UPC en Essent Kabelcom. Casema is met 34.000 abonnees de grootste aanbieder, gevolgd door UPC Digital (30.000 abonnees) en Essent Kabelcom (15.000 abonnees) (VECAI, 2001). De pluspakketten die deze kabelexploitanten aanbieden zijn resp. Casema Digitale Televisie, UPC Digital en Mr Zap.

Figuur 2.14 Aantal abonnees digitale televisie per kabelexploitant



Bron: VECAI (2001)

De digitale pakketten van UPC en Casema worden alleen doorgegeven via het eigen kabelnet. Mr Zap wordt niet alleen doorgegeven via de kabelnetten van Essent Kabelcom maar ook door een aantal andere kabelexploitanten (Multikabel, Kabeltex, Nutsbedrijven Maastricht, Alkmaarse Kabel, Zeelandnet). Deze kabelmaatschappijen hebben gezamenlijk het facilitaire bedrijf Mediakabel opgericht om de investeringen die gepaard gaan met de ontwikkeling van digitale, interactieve televisiediensten te delen. Mediakabel biedt kabelexploitanten ondersteuning op het terrein van techniek, marketing en sales, content, programmering en klantenservice.

Beschikbaarheid digitale televisie

Digitale televisie is nog niet landelijk beschikbaar, veelal omdat kabelnetwerken technische aanpassing behoeven voordat dergelijke doorgifte mogelijk is. Ook zijn nog lang niet overal settop-boxen beschikbaar. In oktober 2001 wordt in 362 van de 647 kabelnetten (56%) digitale televisie verzorgd. In tabel 2.15 wordt het percentage van de kabelnetten gegeven waarin de verschillende digitale televisiepakketten zijn af te nemen.

Tabel 2.15 Digitale televisiepakketten te ontvangen in verzorgingsgebied van kabelexploitanten in Nederlandse gemeenten (%)

Digitaal televisiepakket	Kabelexploitant	Doorgifte in plaatsen in Nederland	
		absoluut	%
Mr Zap	Essent Kabelcom (27%)		
	Multikabel (5%)		
	Zeelandnet (1%)		
	Kabeltex (0%)*		
	Nutsbedrijven Maastricht (0%)*		
	Alkmaarse kabel (0%)*	213	33%
UPC Digital	UPC	103	16%
Casema Digitale Televisie	Casema	45	7%
Totaal		362	56%

Bron: TNO-STB (2001)

* Deze kabelexploitanten verzorgen in maximaal twee plaatsen digitale televisie, procentueel is dit verwaarloosbaar.

2.5.1 Aanbod digitale televisiepakketten

Over het algemeen worden de digitale pakketten verdeeld in een startpakket, themapakketten en individueel af te nemen themazenders. Onderdeel van het startpakket is de digitale decoder of set-top-box en de Elektronische Programma Gids (EPG). Tabel 2.16 bevat een overzicht van het aanbod en de prijzen van de drie digitale pakketten UPC Digital, Casema Digitale Televisie en Mr Zap.

Tabel 2.16 Overzicht aanbod startpakket bij digitale pluspakketten

Pluspakket	Aanbod	Tarief per maand (EUR)	Tarief per maand (EUR)
Casema digitale Televisie	• Settop-box en EPG		
	• Films bestellen via Filmtime		
	• Drie radiokanalen van Music Choice		
	• Één videogame		
	• Digitaal winkelen via		
	homeshopping kanaal	5,67	2,58
UPC Digital	• Settop-box en EPG		
	• Programma's: Extreme Sports,		
	Eurosport, Sport 1*, Film 1, Expo 24X7,		
	Sky News, Innergy, VH1, Club,		
	Reality TV, ANWB Weer en Verkeer*,		
	Discovery Channel, Cartoon Network,		
Animal Planet, Avante,			
• 40 muziekkkanalen XTRA Music	6,78	3,08	
Mr Zap	• Settop-box en een aantal diensten,		
	waaronder een EPG		
	• Programma's: Sport 1*, Film 1,		
	Sky News, VH1, ANWB Weer en Verkeer*.		
	• Vijf muziekkkanalen, Music Choice		
• Één videogame	6,78	3,08	

Bron: TNO-STB (2001) op basis van gegevens Mr Zap, UPC Digital en Casema Digitale Televisie

Per regio kunnen er verschillen bestaan in het aanbod van UPC Digital. Zo wijkt UPC Digital in Zuid-Holland en in de regio Liemers, Achterhoek, Veluwezoom af van UPC Digital in het overige UPC verzorgingsgebied. Op een aantal kabelnetten die UPC niet zo lang geleden heeft overgenomen wordt Mr. Zap uitgezonden vanwege historische afspraken. De bedoeling is dat op termijn dit pakket zal worden omgevormd tot UPC Digital. In aanvulling op het startpakket is het bij UPC Digital mogelijk te kiezen uit een aantal themapakketten. Een abonnement op alle themapakketten kost EUR 6,81 per maand. De pakketten kosten respectievelijk EUR 3,18 (Entertainment, Nieuws, Documentaire) en EUR 1,59 (Wereld).

Naast het Digitale Startpakket van Casema kunnen extra abonnementen worden genomen op vier verschillende themapakketten. Zo wordt door Casema een info-, cultuur-, familie-, of entertainmentpakket aangeboden. Naast de mogelijkheid om op één themapakket een abonnement te nemen (EUR 2,70) kan verder alleen op alle vier de pakketten een abonnement (EUR 6,78) worden genomen.

Tabel 2.17 Themapakketten Casema Digitale Televisie

Cultuur	Info	Familie	Entertainment
Performance	CNBC	Animal Planet	VH1
Muziek	Bloomberg	Fashion TV	BBC Prime
TCM	Euronews	Hallmark	Discovery
BET International	Eurosport News	Entertainment	Eurosport
Discovery Civilisation Ch.	Discovery Sci-Trek	Travel Channel	MTV2
National Geographic Ch.		Cartoon Network	Playboy TV
		Landscape	
		Adventure 1	

Bron: Casema (2001)

In aanvulling op het startpakket van Mr Zap is het mogelijk om een abonnement te nemen op elf extra zenders voor in totaal EUR 3,15 per maand. Abonnementen per zender zijn niet individuele mogelijk.

Tabel 2.18 Extra TV-programma's Mr Zap

Extra TV zenders Mr Zap

CNBC
Performance
Travel Channel
Landscape
The Adult Channel
Extreme Sports
Film 1
Fashion TV
Bloomberg
Eurosport News

Bron: Mr Zap (2001)

Digitale premiumkanalen en diensten

UPC, Casema en Mr. Zap bieden naast het startpakket en aanvullende themapakketten ook een aantal digitale premiumkanalen en andere diensten. Deze diensten zijn per stuk afneembaar. Voorwaarde hiervoor is wel dat een consument al een abonnement op het startpakket (incl. de settop-box) heeft. In tabel 2.19 en 2.20 wordt het aanbod van premiumkanalen en de prijs per maand weergegeven.

Tabel 2.19 Aanbod en prijs premiumkanalen en diensten

Dienst	Mr. Zap Prijs per maand (EUR)	UPC Digital Prijs per maand (EUR)	Casema Digitaal Prijs per maand (EUR)
Cinenova	13,59	11,32	13,59
Set Asia	15,68	11,32	-
Zee TV	15,86	15,86	14,75
ART	15,86	15,86	-
TVBS	27,20	27,20	26,09
Hindi+ Pack	-	-	9,98
Arrivo*	-	3,61	-
Games	2,25	-	-
Music Choice	4,52	-	-

Bron: UPC, Casema, Mr Zap (2001)

* prijs per film. Een erotische film EUR 4.52 per stuk

Tabel 2.20 Aard van de premiumkanalen en diensten

Dienst	Beschrijving van dienst
CineNova	Non-stop filmkanaal
Set Asia	Premiumkanaal gericht op kijkers afkomstig uit India, Pakistan, Sri Lanka en Bangladesh
Zee TV	Een populaire zender op het Aziatische subcontinent
Hindi+ Pack	B4U en Asianet (in combinatie met Zee TV)
ART	Arabisch premiumkanaal, bestaande uit ART Movies, ART Europe en ART Music.
TVBS	Entertainment en nieuws voor de Chinese kijker
Arrivo	Pay Per View dienst. Films bestellen. Elk kwartier gaan meerdere films van start.
Music Choice	Ongeveer 40 muziekkanaalen met elk hun eigen genre (zie ook Programma-aanbod radio)

2.6 Internettoegang en telefonie

Naast audio- en videodiensten bieden verschillende kabelmaatschappijen de mogelijkheid tot telefonie en (breedband)internet via de kabel. In de *Breedbandmonitor* (VECAI 2000 en 2001) worden de ontwikkelingen met betrekking tot deze diensten gevolgd. Volgens cijfers uit zomer 2001 hebben kabelexploitanten in Nederland ongeveer 330.000 internetabonnees (begin juni 2001). Ook bieden enkele kabelmaatschappijen telefoniediensten aan. Het aantal abonnees voor kabeltelefonie was eind mei 2001 zo'n 150.000.

Internettoegang

In 252 van de 647 kabelnetten (39%) wordt internettoegang aangeboden. De drie grootste aanbieders van internettoegang via de kabel zijn Chello, Wanadoo Cable en @home. De aanbieders zijn min of meer verbonden met de kabelexploitanten, respectievelijk UPC, Casema en Essent Kabelcom. Naast deze dienstenaanbieders zijn er op een kleinere schaal andere aanbieders actief. Of internettoegang via de kabel wordt aangeboden verschilt per plaats. Dit heeft onder meer te maken met de mate waarin kabelnetten geschikt zijn gemaakt voor tweewegverkeer.

Tabel 2.21 Internettoegang via de kabel in Nederlandse gemeenten

Kabelexploitant	Naam dienst	Aangeboden op kabelnetten (%) (N=647)	Aandeel op totaal bereik (%)
UPC	Chello	13%	33%
Casema	Wanadoo Cable	4%	9%
Essent	@home	13%	32%
Multikabel	Quicknet	7%	18%
Overig		3%	8%
Totaal		39%	100%

Bron: TNO-STB (2001)

In tabel 2.22 worden de providers van internettoegang weergegeven met de belangrijkste kenmerken van het aanbod. Providers brengen verschillende kosten in rekening voor levering en borg van randapparatuur zoals het kabelmodem. De kosten die voor de aansluiting worden gerekend kunnen eveneens variëren per provider. Ook kunnen providers quota voor het verkeer (in MB per minuut) opleggen aan gebruikers. De tarieven voor internettoegang lopen uiteen van EUR 22,46 per maand voor een standaardaanbod tot EUR 113,37 per maand. Zeelandnet biedt via kabelexploitant het meest diverse aanbod van internettoegang.

Tabel 2.22 Aanbod internettoegang via de kabel

Provider	Kabelexploitant	Type aanbod	Tarief per maand (EUR)	Snelheid up/ down (kbps)
Chello	UPC e.a.	Standaard	45,36	128/1536
@home	Essent Kabelcom	Standaard	40,39	128/3891
Wanadoo Cable	Casema	Basic Premium	27,50	32/80
			45,00	128/512
Brunssum.Net	CAI Brunssum	Standaard	27,00	70/100
		Plus	40,44	70/100
Kabelfoon	CAI Westland,	Basis	27,18	64/128
	CAI IJsselstein,	Standaard	27,18	64/128
	ONS Groep,	Premium	36,26	128/512
QuickNet	Multikabel	Power	40,39	128/512
Albrandswaard	Gem. CAI Albrandswaard		24,96	115/115
OKEM Internet Access	Oudenbossche Kabel			
	Expl. Mij. BV	Basis	40,39	128/192
RENDO	RENDO via Essent	Standaard	22,46	57/57
		Plus	31,74	57/57
		Heavy User	45,36	115/115
IAE (Via Networks)	KT Waalre	Basic service	26,77	256/1024
BetuweNet	Huissen	Light	26,77	115/115
		Pro	44,92	115/115
ZeelandNet	Zekatel	256L instap	10,00	96/256
		256K gezin	28,10	96/256
		512 Super	30,00	192/512
		512K Community	56,22	192/512
		1024 Top	45,00	256/0124
		1024 Download	112,47	256/1024

Bron: TNO-STB (2001)

Telefonie

In Nederland bieden alleen UPC Nederland en Essent Kabelcom telefonie via de kabel aan. Via 71 van de 647 kabelnetten (11%) wordt kabeltelefonie aangeboden.

Tabel 2.23 Telefonie via de kabel in Nederlandse kabelnetten

Kabelexploitant	Naam dienst	Aangeboden op kabelnetten (%) (N=647)	Aandeel op totaal bereik (%)
UPC	Priority Telecom	10%	90%
Essent	Twinner	1%	10%
Totaal		11%	100%

Bron: TNO-STB (2001)

UPC biedt onder de productnaam Priority Telecom telefonie aan en Essent Kabelcom onder de productnaam Twinner. Priority en Twinner stellen dat de telefoniedienst die wordt aangeboden over het algemeen goedkoper is dan het aanbod van KPN (Bel Basis). De abonnementskosten zijn volgens Twinner zo'n 25% goedkoper dan het KPN Belbasis abonnement, Priority zegt 20% goedkoper te zijn. Ook de tarieven voor het daadwerkelijke telecommunicatieverkeer zouden lager liggen dan die van de concurrenten op het vaste telecommunicatienet. De maandelijkse abonnementsgelden staan weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 2.24 Prijzen telefonie via de kabel

Provider	Kabelexploitant	Tarief per maand (EUR)
Priority Telecom	UPC	Friesland, Gelderland, Flevoland, Noord-Holland en Brabant
		13,14
Twinner	Essent Kabelcom	Groningen, Friesland, Drenthe en Overijssel
		12,20

Bron: TNO-STB (2001)

2.7 Samenvatting

Er zijn in oktober 2001 29 kabelexploitanten die gezamenlijk 647 kabelnetwerken exploiteren in 504 gemeenten in Nederland. De kabelexploitanten bedienen in totaal 6,16 miljoen kabelabonnees. Dit is 91% van de Nederlandse televisiehuishoudens.

De grootste drie kabelexploitanten bedienen gezamenlijk 84% van het aantal kabelabonnees: UPC (26%), Essent Kabelcom (27%) en Casema (21%). Daarnaast is er een groot aantal kabelexploitanten dat een relatief klein aantal aansluitingen exploiteert.

Het **standaardpakket** van televisieprogramma's dat aan alle aangeslotenen wordt aangeboden, bestaat gemiddeld uit 32 zenders. Dit zijn 17 zenders meer dan het wettelijk basispakket van minstens 15 zenders dat aan alle aangeslotenen moet worden aangeboden. Het standaardpakket van radioprogramma's is gemiddeld 34 zenders (9 zenders meer dan het wettelijk basispakket van minimaal 25 zenders).

De publieke Nederlandstalige televisiezenders (Ned. 1, 2 en 3, regionale en lokale omroep en Vlaamse publieke omroep) worden wettelijk via alle kabelnetten doorgegeven. Daarnaast worden ook vijf op Nederland gerichte commerciële zenders (RTL4 en 5, Yorin, SBS6 en Net5) en het Duitse ARD via alle kabelnetten doorgegeven. De publieke radiozenders alsmede de commerciële zenders Sky Radio, Radio 538 en Radio 10 FM worden via 100% van de kabelnetten verspreid.

Het gemiddeld **abbonementstarief** van het standaardpakket bedraagt in oktober 2001 EUR 10,32. In de periode 1995 – 2001 zijn de prijs en de omvang van het standaardpakket beide toegenomen met 35%. Uit de kruising van de prijs en de omvang van het standaardpakket blijkt dat hiertussen geen verband is. Er zijn zowel pakketten die minder bieden voor meer geld als andersom. Wordt het aantal televisieprogramma's gedeeld door de prijs, blijkt dat het duurste pakket EUR 0,37 per zender kost en het goedkoopste EUR 0,17 per zender. Gemiddeld betalen consumenten in 2001 EUR 0,33 per aangeboden televisieprogramma in het standaardpakket. Het aanbod en de prijs van de drie grootste kabelexploitanten ligt rond dit gemiddelde.

In 362 van de 647 aantal kabelnetten (56%) wordt **digitale televisie** doorgegeven. Er zijn drie digitale televisiepakketten in Nederland: UPC Digital van UPC, Casema Digitale Televisie van Casema en Mr Zap van Mediakabel (een consortium van Essent Kabelcom, Multikabel, Zeelandnet, Kabeltex, Nutsbedrijven Maastricht en de Alkmaarse Kabel). Digitale pakketten bestaan uit een startpakket, themakanalen en individueel afneembare premiumkanalen en diensten. In het startpakket zijn standaard een digitale decoder en elektronische programmagids (EPG) opgenomen. De prijzen en het aanbod van de startpakketten, themakanalen en premiumkanalen verschillen nauwelijks per kabelexploitant. UPC Digital biedt voor EUR 6,78 per maand relatief het grootste aanbod aan televisieprogramma's in het startpakket. Het premiumaanbod van UPC Digital en Mr Zap is qua prijs en aanbod nagenoeg hetzelfde.

De drie grootste kabelexploitanten UPC, Casema en Essent Kabelcom en een elftal kleinere kabelexploitanten bieden naast omroepdiensten ook **internettoegang** aan. In 252 van de 647 kabelnetten (39%) wordt internettoegang aangeboden. De tarieven voor internettoegang lopen uiteen van EUR 22,46 per maand voor een standaardaanbod tot EUR 113,38. De verschillen in tarieven hangen onder meer af van de type kosten die in rekening worden gebracht alsmede de snelheid van de internettoegang.

UPC en Essent kabelcom bieden tezamen in 71 kabelnetten **telefonie** aan (11% van de kabelnetten). Het maandabonnement ligt rond de EUR 12,48 per maand. Volgens de aanbieders van telefonie via de kabel zijn zowel de abonnementskosten als de tarieven voor het telecommunicatieverkeer 20 tot 25% lager dan de tarieven van het vaste telecommunicatieverkeer via KPN.

⁴ In de Kijk- en LuisterOnderzoek (KLO) Jaarboeken 1999 en 2000, wordt uitgegaan van circa 1,5%. De Astra Satellite monitor (2001) en de VECAI Breedbandmonitor (2001) gaan uit van een hoger percentage.

3

Distributie van televisieprogramma's: mate van concurrentie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de tweede onderzoeksvraag beantwoord: wat is de mate van concurrentie op de markt voor distributie van televisieprogramma's naar consumenten, en hoe dominant zijn kabel-exploitanten op deze markt? De mate van concurrentie is net als overheidsbeleid van invloed op het aanbod. Ook is overheidsbeleid van invloed op de mate van concurrentie, en andersom. Dominante posities kunnen aanleiding zijn voor knelpunten in de relaties van het dominante bedrijf met consumenten en andere bedrijven. Hierop wordt nader ingegaan in hoofdstuk vier. De in dit onderzoek gemaakte koppeling tussen de mate van concurrentie op een bepaalde markt en de relaties met toeleveranciers en klanten is onder andere te vinden in de methoden voor onderzoek naar bedrijfstak en strategie, ontwikkeld door Porter (1980, 1985).

Vertrekpunt bij de analyse van de mate van concurrentie op de markt voor distributie van televisieprogramma's, is de concurrentie *tussen* infrastructuren. Om dit te inventariseren wordt allereerst het programma-aanbod via de kabel vergeleken met het aanbod via andere infrastructuren. Wat zijn de pakketten en televisieprogramma's die exploitanten via satelliet, ether en via internet aan consumenten aanbieden? Bij grote verschillen in het aanbod stappen consumenten minder snel over en is de concurrentie-intensiteit lager. Om de mate van concurrentie te analyseren, moet echter meer dan alleen het aanbod worden onderzocht. In dit onderzoek worden drie typen factoren belicht (Shepherd, 1997; Scherer & Ross, 1990; Oftel, 2001b):

- Marktstructuur (aanbod, marktaandeel, toetredingsdrempels, omschakelkosten);
- Gedrag van de aanbieders en klanten op de markt (concentratie en samenwerking);
- Uitkomsten op de markt (prijzen en innovatie).

Deze drie factoren interacteren met elkaar en geven in onderlinge samenhang een indicatie van de mate van concurrentie op een bepaalde markt. Voorbeelden van interactie tussen deze factoren zijn fusies die leiden tot concentratie, acties tegen concurrenten die leiden tot lagere prijzen en lage prijzen die toetreding ontmoedigen.

Naarmate de concurrentie *tussen* infrastructuren beperkter is, zijn mogelijkheden tot concurrentie *op* de dominante infrastructuur belangrijker voor dienstenaanbieders en voor consumenten. Deze problematiek is relevant voor de kabelinfrastructuur die dominant is bij de distributie van televisieprogramma's. In een dergelijke situatie zoeken concurrerende operators en dienstenaanbieders naar voor hen interessante vormen van toegang tot de dominante infrastructuur. Een van de opties voor dienstenaanbieders is het beperken van de rol van de infrastructuurexploitant tot die van distributeur. De klantrelatie en de controle over het aanbod komen dan in handen van de programma-aanbieder. Een voorbeeld is de wijze waarop Canal+ haar diensten via de kabel aanbiedt. Concurrentie op de kabelinfrastructuur komt aan de orde in relatie tot toetredingsdrempels en als onderdeel van de algehele conclusie over de mate van concurrentie.

3.2 Marktstructuur: aanbod televisieprogramma's via diverse infrastructuren

3.2.1 Satelliet

Het meest relevant voor de Nederlandse markt is het aanbod van televisieprogramma's via de **ASTRA** satellietinfrastructuur van Société Européenne des Satellite (SES). Het meest belangrijke programma-aanbod via de Astra Satelliet is afkomstig van Canal+ en de op de Nederlandse markt gerichte Canal Digitaal pakketten. Per 1 oktober 2001 is de prijs van het instappakket EUR 13,60 *per jaar*.⁵ De consument ontvangt een Smartcard van Canal Digitaal of via een Radio en TV-speciaalzaak, bijvoorbeeld bij de aanschaf van een door Canal Digitaal gecertificeerde digitale ontvanger.⁶ Oktober 2001 ligt de prijs van een dergelijke ontvanger plus schotel, kabels en andere benodigdheden, in bijna alle gevallen tussen de EUR 400 en EUR 650. Indien men de schotel en verbindingen laat monteren, komt hier nog EUR 50   100.

Na aanschaf van satellietapparatuur en een abonnement op het Canal Digitaal instappakket (het settop-boxpakket) kunnen 86 televisieprogramma's worden ontvangen: 13 op Nederland gerichte programma's en 74 internationale programma's. In tabel 3.1 is het programma-aanbod van Canal Digitaal weergegeven.

Tabel 3.1 Aanbod Canal Digitaal oktober 2001: Set Top Box pakket (instappakket)

Nationaal	Internationaal (ASTRA Free-To-Air Televisieprogramma's)		
Nederland 1	Fashion TV	Canal 99	Pro 7 �sterreich
Nederland 2	CNN International	Canal Canarias	Pro 7 Schweiz
Nederland 3	Sky News	Csat	QVC Germany
BVN TV	n-tv	Deutsche Welle	Rai Uno
RTL 4	TW1	DSF	RTL 2
RTL 5 / RTL Z	Travel Channel	ESC (Egyptian Ch.)	RTL T�l� L�tzebuerg
SBS 6	Motors TV	Hessen Fernsehen	RTL Television
Yorin	ZDF	Homeshopping Europe	RTM Morocco
V8	WDF	Kabel 1	RTP Internacional
Fox Kids	Eins Extra	Kabel 1 �sterreich	Sat.1
Net 5	Eins Festival	Kiosque	SR Fernsehen S�dwest
Kindernet 5	Eins MuXx	KI.KA	Super RTL
TMF	MTV Central	KTO	TM3
	3sat	La Cha�ne Parlementaire	TV Tunisie
	AB Moteurs	La Cinqui�me	TVCatalunya Internac.
	Absat	Libertytv.com	TV Niepokalanow
	Alice	MDR Fernsehen	TV5
	Andalucia TV	Mosaico	TV5 Europe
	ARD – Das Erste	N24	VIA1
	Arte	N3	Video Italia
	ASTRA Mosaic	Nordlicht TV	VIVA
	ASTRA Vision	ORB-Fernsehen	VIVA 2
	B1	Phoenix	VOX
	Bayerisches Fernsehen	Post TV	ZDF
	Bloomberg TV	Premiere World	INFObox
	BR-Alpha	Pro 7	

TNO-STB (2001), bron: Canal Digitaal 2001

De internationale televisieprogramma's zijn ook te zien zonder Canal Digitaal abonnement. Deze programma's worden vrij en ongecodeerd doorgegeven (Free-To-Air) via de ASTRA satellieten. De koppeling van het Nederlandse pakket met de Free-To-Air internationale programma's, in overzichten van zowel ASTRA (infrastructuur) als Canal Digitaal (pakketaanbieder) is vooral een manier om gezamenlijk en duidelijk het satellietaanbod te promoten. De dertien op Nederland gerichte televisieprogramma's worden gecodeerd gedistribueerd en kunnen alleen worden ontvangen door consumenten in Nederland (met een Canal Digitaal Smartcard), zodat de programma-aanbieders en/of pakketaanbieder enkel de auteursrechten dienen te betalen voor de Nederlandse markt. De regionale en lokale publieke omroepen zijn niet via de satelliet te ontvangen, vanwege wettelijke beperkingen om buiten het eigen verspreidingsgebied gedistribueerd te worden. Indien deze beperking worden opgeheven, kunnen deze omroepen ook via de satelliet uitzenden⁷. Een mogelijk probleem vormen dan de kosten voor distributie via satelliet in relatie tot de beperkte doelgroep. Ook bevat het aanbod van Canal Digitaal niet de Vlaamse televisiezenders VRT en Ketnet/Canvas. De regionale en lokale publieke omroepen en de Vlaamse publieke omroepen zijn must-carry zenders die verplicht via de kabel worden doorgegeven. Ook andere buitenlandse publieke omroepen zoals bijvoorbeeld BBC worden niet via het Canaal Digitaal aanbod verspreid. Zolang deze programma's nog niet via de satelliet zijn te ontvangen, is dit een concurrentievoordeel voor de kabel. Tegelijkertijd geldt dat het aanbod via de satelliet veel groter en internationaler georiënteerd is.

Het instappakket van Canal Digitaal bevat naast de televisieprogramma's een Elektronische ProgrammaGids (EPG), de zogenaamde Pilot (informatie over het uitgezonden programma) en de Zapper (om snel door de Canal Digitaal zenderlijst te zappen). Het instappakket bevat ook vijftien op Nederland gerichte radiozenders, publiek en commercieel en circa honderd internationale radiozenders.

In aanvulling op het Canal Digitaal instappakket, ontvangt de consument voor EUR 6 *per maand* het Canal Digitaal Basispakket. Dit pakket bestaat uit dertien televisieprogramma's (zie tabel 3.2). Bij een abonnement op het Basispakket is het Set Top Box pakket gratis inbegrepen. In het Canal Digitaal Basispakket zitten drie televisieprogramma's die in de meerderheid van kabel standaardpakketten zijn opgenomen. Het gaat om Discovery Channel (doorgegeven in 92% kabelnetten in het standaardpakket), National Geographic (57%) en Eurosport (88%) (zie tabel 2.5).

Tabel 3.2 Basispakket televisiezenders Canal Digitaal (oktober 2001)

Discovery Channel
Animal Planet
National Geographic Channel
Eurosport
BBC World
Euronews
MTV hits
MTV base
VH-1
VH-1 Classic
CNBC
Muziek
Luna park

bron: Canal Digitaal (2001)

Abonnees van het Canal Digitaal Basispakket kunnen verder voor EUR 8,89 per maand een abonnement nemen op CineCinemas, een filmkanaal. Voor EUR 7,49 is er een abonnement op X-zone, een kanaal binnen het genre erotiek. Een abonnement op de drie Canal+ kanalen (sport/voetbal,

recente films en recente films in 16/9 breedbeeld) kost EUR 25,63 per maand. De prijs van een abonnement op alle genoemde kanalen (het Toppakket) is EUR 44,99. Tabel 3.3 vat de inhoud van de verschillende Canal Digitaal pakketten en diensten samen.⁸

Tabel 3.3 Aanbod televisieprogramma's via Canal Digitaal oktober 2001

Naam pakket of TV-programma	Inhoud	Prijs per maand	
		EUR	Gulden
Set Top Box pakket (instappakket)	13 Nederlandse TV-zenders, 74 internationale TV-zenders, ASTRA Free-To-Air	1,13	2,50
Basispakket (incl. instappakket)	13 internationale TV-zenders	6,00	13,20
Canal+	Drie Canal+ programma's	25,63	56,48
CineCinemas (alleen voor abonnees van het basispakket)	Filmkanaal	8,89	19,59
X-zone (alleen voor abonnees van het basispakket)	Kanaal in genre erotiek	7,49	16,50
Toppakket	Alle hierboven genoemde pakketten en programma's	44,99	99,15

Bron: Canal Digitaal (2001)

In 96% van de Nederlandse kabelnetten is minimaal één van de drie Canal+ zenders ook via de kabel te ontvangen. Naast het digitale aanbod, worden via ASTRA nog steeds tientallen zenders analoog en vrij doorgegeven. Per oktober 2001 bestaat het aanbod uit 48 televisiezenders en 44 radiozenders. In bijna alle gevallen geeft ASTRA deze zenders ook digitaal door.

Eveneens relevant voor de Nederlandse markt is het aanbod via een aantal andere satelliet infra-structuren, met name *Eutelsat*. Via Eutelsat wordt een groot aantal pakketten en individuele televisieprogramma's gedistribueerd. In totaal gaat het om meer dan 850 televisieprogramma's en meer dan 530 radiozenders (Eutelsat, 2001). Voor de Nederlandse markt zijn allereerst van belang de circa 300 digitale televisiezenders en de circa 50 analoge televisiezenders die vrij te ontvangen zijn. Het gaat onder andere om zenders die zich richten op het publiek in (of afkomstig uit) landen en regio's in Europa, het Midden Oosten of Afrika. Daarnaast zijn er pan-Europese sportzenders en home-shoppingkanalen. Met name de zenders die zich richten op het publiek in (of afkomstig uit) Afrika en het Midden Oosten zijn niet te ontvangen via ASTRA, dat meer Europees georiënteerd is. Relevant voor de Nederlandse markt zijn ook de via Eutelsat verspreide digitale pakketten waarvoor een abonnement nodig is. In de meeste gevallen, bijvoorbeeld DigiTurk (Turks) en ART (Arabisch), is het officieel niet mogelijk om als inwoner van Nederland een abonnement op deze pakketten te nemen⁹. De vrije distributie in Nederland is vanwege auteursrechtelijke redenen niet mogelijk. De mate waarin huishoudens via omwegen toch een dergelijk abonnement afsluiten, is onduidelijk.

De algemene conclusie is dat het aanbod van de satelliet concurrerend is ten opzichte van het aanbod via de kabel. Via de satelliet zijn de dertien Nederlandse televisieprogramma's te ontvangen, plus meer dan zeventig internationale televisieprogramma's. Kabelexploatanten bieden naast de Nederlandse televisieprogramma's gemiddeld circa negentien internationale televisieprogramma's aan. Enkele van deze achttien televisieprogramma's zijn echter via de satelliet alleen beschikbaar als onderdeel van het aanvullende en duurdere Canal Digitaal Basispakket (b.v. Discovery Channel). De regionale en lokale omroepen alsmede de Vlaamse publieke omroep zijn wel via de kabel en niet via de satelliet te ontvangen. De prijzen van satelliet en kabel zijn lastig te vergelijken. Indien de satelliet-ontvangstapparatuur (gemiddeld EUR 525) in vijf jaar wordt afgeschreven, en een abonnement wordt genomen op het Canal Digitaal instappakket, bedragen de maandelijkse kosten circa 10 Euro. Bij kabel zijn de maandelijkse abonnementskosten EUR 10,32.

3.2.2 Ether

Via de huidige analoge etherinfrastructuur zijn de televisieprogramma's (en radioprogramma's) van de publieke omroep te ontvangen. Het zenderpark wordt geëxploiteerd door Nozema. Acht van de negen regionale omroepen zijn te ontvangen in de regio's waarvoor de programma's zijn bedoeld. Kanaal 9 (regio Utrecht) is niet te ontvangen via de ether, alleen via kabelnetwerken in de regio Utrecht. Nozema verzorgt wel de (digitale) aanlevering van het programmasignaal naar de kabelkopstations, net als bij de andere regionale omroepen. In het algemeen wordt het signaal van televisiezenders via de satelliet naar kabelkopstations gedistribueerd.

Ontvangstapparatuur voor analoge ethersignalen, bijvoorbeeld een set voor op de camping of voor op het dak, kost tussen de EUR 23 en EUR 115.

Het Digitenne consortium is momenteel bezig met de uitrol van een digitale ether infrastructuur, de ontwikkeling van een digitaal dienstenaanbod en het opzetten van de organisatie. Digitenne Holding B.V., waarin Nozema, NOB en KPN ieder voor 30% deelnemen, functioneert als houdstermaatschappij voor Digitenne B.V. De overige 10% van Digitenne Holding B.V. is in handen van Cahano-ves Beheer. Hierin participeren de NOS, HMG, SBS en Canal+. Dit zijn programma-aanbieders die belang hebben bij een landelijk dekkende digitale omroepinfrastructuur. Mogelijk nemen ook enkele kleinere commerciële omroepen een aandeel in Cahano-ves Beheer. Digitenne Holding tracht de benodigde DVB-T frequenties te verwerven. Er is geen concurrerende partij waardoor de overheid de licentie zeer waarschijnlijk aan Digitenne zal verlenen. Digitenne zal de frequenties exploiteren.¹⁰

De kern van het aanbod van Digitenne wordt een pakket van waarschijnlijk vijftig publieke en commerciële televisiekanalen en zestien radiokanalen. Verder wordt een meer uitgebreide vorm van teletekst geboden, een elektronische programmagids, enkele spelletjes. Later worden er meer diensten beschikbaar zoals datadiensten. Daarbij kan het gaan om generieke distributie of distributie naar abonnees. Met behulp van een hybride oplossing kunnen ook interactieve datadiensten worden ontwikkeld. Het zogenaamde upstream signaal kan bijvoorbeeld worden verzonden via het vaste telefoonnet, ADSL aansluitingen, het GSM of het UMTS netwerk van KPN.

De verwachting is dat de kwaliteit en prijs van de Digitenne televisieprogramma's niet veel afwijkt van de kwaliteit en prijs van standaardpakketten via de kabel. Met 10,32 Euro als gemiddelde prijs van het standaardpakket via de kabel, is te verwachten dat Digitenne als nieuwe toetreders de prijs ergens rond de twintig gulden zal vaststellen. De afdracht van auteursrechten zijn hierbij nog een onzekere factor. Eén discussiepunt is of verspreiding van programma's via de digitale ether gezien moet worden als een nieuwe openbaarmaking naast de analoge ether en de kabel. In het verlengde hiervan is het de vraag of het potentiële of het daadwerkelijke bereik bepalend is voor de afdracht van auteursrechten. Indien de vertegenwoordigers van de rechthebbenden vasthouden aan potentieel bereik, nemen met iedere nieuwe infrastructuur de inkomsten van rechthebbenden toe. Ook de kosten voor programma-aanbieders nemen dan toe, tenzij er onderhandelt wordt over de verschuldigde tarieven.

Evenals satellietabonnees, dienen Digitenne abonnees zelf de ontvangstapparatuur aan te schaffen. Deze zal tussen de 250 en 400 Euro kosten, afhankelijk van de specifieke mogelijkheden voor interactiviteit.¹¹ Digitenne heeft voor het voorjaar 2002 technische proeven gepland. De commerciële lancering staat gepland voor oktober 2002. Allereerst wordt de verzorging van een deel van de randstad gerealiseerd (Haarlem, Amsterdam, Hilversum, Almere en Alphen a/d Rijn) gevolgd door de rest van de randstad in het voorjaar van 2003. Eind 2003/begin 2004 wordt het in heel Nederland mogelijk om Digitenne te ontvangen. Digitenne heeft de potentie een concurrent te worden voor de kabel. Voor een deel hangt dit af van de positionering van Digitenne en van de kosten.

Internet

De laatste jaren is het aanbod van televisieprogramma's via internet gegroeid. Het aanbod kan worden uitgesplitst in on-demand diensten en real-time distributie (streaming video, webcasting),

betaald en gratis. Via internet vindt de distributie van zender naar ontvanger/consument alleen plaats wanneer de consument 'op de dienst inlogt', dit in tegenstelling tot generieke distributie via kabel, satelliet en ether. Real-time distributie van televisieprogramma's via internet, bijvoorbeeld live interviews en sportwedstrijden, zijn vooral geschikt voor consumenten met een abonnement op breedband internet toegang (kabel, ADSL). Benadrukt moet worden dat voor televisieprogramma's met een vergelijkbare kwaliteit als TV via kabel, satelliet of digitale ether, consumenten moeten beschikken over een internet verbinding die veel breedbandiger is dan de huidige ADSL en internet via de kabel verbindingen. Een indicatie is 4 à 8 Mbit/s, afhankelijk van onder andere de gewenste kwaliteit en gebruikte compressietechnologie (VECAI, 2000). Momenteel is daarvan nog geen sprake. On-demand diensten zijn ook te consumeren via smalband internet toegang (inclusief ISDN), het downloaden duurt alleen vijf à tien keer zo lang. Per 1 oktober 2001 bedraagt het aantal abonnees op ADSL en internet via de kabel tussen de 460.000 en 480.000. Het aantal breedband-aansluitingen groeide de eerste helft van 2001 met circa 30.000 aansluitingen (6%) per maand. ADSL groeit iets sneller dan internet via de kabel, waarvan de uitrol eerder startte. Chello (UPC), Mxstream (via o.a. Planet internet van KPN), Wanadoo (Casema) en @Home (Essent) zijn de grootste aanbieders op de consumentenmarkt.¹²

Televisieprogramma's via internet zijn grotendeels aanvullingen op traditionele televisieprogramma's. Voorbeelden zijn de on-demand filmpjes van CNN, het NOS Journaal en NOVA, en de on-demand filmpjes en real-time beelden van Big Brother en De Bus. Daarnaast ontwikkelen bedrijven als Microsoft (Web-TV), Endemol, NOB Bright Alley en Jamby omroepdiensten die puur of vooral voor internet geschikt zijn. Voor regionale omroepen lijkt internet een belangrijke aanvulling. Via internet zijn de televisieprogramma's van een aantal regionale omroepen nu al via het internet te zien. Dit is vooral van belang voor geïnteresseerden die buiten de betreffende regio wonen, en voor geïnteresseerden binnen de regio zonder een kabelabonnement. Een interessante partij in het kader van omroepdiensten via internet is KPN. Via de Internet Service Providers (ISP's) Planet internet, XS4ALL, HCCnet en Het Net, is KPN in Nederland de grootste aanbieder van smalband internet toegang en de één na grootste aanbieder van breedband internet toegang (na UPC's Chello). KPN wil binnenkort starten met het uitzenden van live beelden van thuiswedstrijden van Ajax, Feyenoord en PSV. Met deze drie clubs sloot KPN een samenwerkingsovereenkomst. De live beelden zullen alleen tegen betaling te zien zijn, en waarschijnlijk alleen voor abonnees van de KPN ISP's. NAC werkt op dit gebied samen met een aantal kleinere bedrijven. Op 24 november 2001 was NAC-Groningen de eerste Eredivisiewedstrijd waarvan het live TV-verslag via internet en na betaling te volgen was. Heerenveen werkt samen met UPC/Chello. Enkele oefenwedstrijden van Heerenveen waren reeds via internet te volgen.

Momenteel zijn succesvolle betaalde omroepdiensten via internet vooral te vinden binnen het genre erotiek.¹³ De mate waarin internet voor bepaalde televisieprogramma's een serieus alternatief wordt, hangt onder andere af van de ontwikkeling en structuur van de kosten. Zo stijgen de kosten van distributie via internet bij iedere extra kijker en zijn de regelingen rond auteursrechten nog niet uitgekristalliseerd. Ook het gemak en de kwaliteit waarmee internet beelden via de PC-monitor en het reguliere TV-toestel te zien zijn (bandbreedte, compressietechnologie, koppeling PC-TV) en de ontwikkeling van concurrerende oplossingen zoals Interactieve TV en personal (intelligent) video recorders als TiVo zijn hier van belang. Vooralsnog is internet nog geen concurrerende infrastructuur van de kabel voor de distributie van televisieprogramma's.

3.3 Marktstructuur: de relevante markt

Hierboven is al enkele malen de vergelijking gemaakt tussen het aanbod via de kabel en het aanbod via andere infrastructuren. Het aanbod via internet blijkt vooral aanvullend te zijn en met betrekking tot kwaliteit nog ver verwijderd van het aanbod via de kabel, satelliet en ether. Het is echter de vraag of de verschillende televisieprogramma's die worden aangeboden via de kabel, satelliet en

ether tot dezelfde relevante markt behoren. Deze vraag is relevant voor de beoordeling van concurrentie en aanmerkelijke marktmacht door mededingingsautoriteiten. Het gaat daarbij om de afbakening van de soort van dienst die geleverd wordt en de geografische markt die bediend wordt.

De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) definieert bij de beoordeling van overnames door kabelbedrijven en de beoordeling van de oprichting van Digitenne, de relevante markt als volgt: distributie van radio- en televisiesignalen via kabelnetwerken.¹⁴ De NMa wijst op de aanzienlijke verschillen tussen distributie via satelliet en ether. Voor satelliet geldt dat een schotelantenne moet worden aangeschaft geplaatst moet worden. De schotel wordt door een consument in één keer betaald in plaats van verrekend in het abonnement. Dit vergroot de omschakelkosten voor consumenten en vermindert de concurrentiedruk.¹⁵ Voor analoge ether geldt volgens de NMa dat de technische verschillen en het verschil in aanbod te groot is om tot dezelfde relevante markt te behoren als kabel of satelliet. De NMa wijst er wel op dat de huidige ontwikkelingen in technologie en vooral markt mogelijk leiden tot één markt voor distributie van radio en televisiesignalen, ongeacht het distributienetwerk. Als bijvoorbeeld Digitenne er echter voor kiest de consument zelf de ontvangstapparatuur aan te laten schaffen kan dit voor de NMa een argument zijn om evenals bij satelliet ook het televisie-aanbod via Digitenne en kabel niet in dezelfde relevante markt te plaatsen. Uitgaande van de markt voor distributie van radio- en televisiesignalen via de kabel en het perspectief van consumenten is de relevante geografische markt het verzorgingsgebied van een kabelexploitant. In die optiek zijn kabelexploitanten dan ook geen concurrenten van elkaar.

De toezichthouders in het Verenigd Koninkrijk definiëren de relevante markt anders dan de NMa. De Britse toezichthouders onderscheiden de *Britse* markt voor *gratis* te ontvangen (Free-To-Air) televisieprogramma's, en de *Britse* markt voor *betaalde* televisieprogramma's (Competition Commission, 2000; Oftel, 2000, 2001a). Binnen de markt voor betaalde televisieprogramma's is er een nader onderscheid tussen basic en premium programma's, bijvoorbeeld sportzenders. De toezichthouders maken geen onderscheid naar infrastructuur en beschouwen de volledige Britse markt en niet het verzorgingsgebied van een bepaalde infrastructuur als relevante markt. In het VK zijn de marktomstandigheden anders dan in Nederland. Het marktaandeel van aanbieders via de satelliet is in het VK groter dan dat van de gezamenlijke kabelexploitanten en de aanschaf van ontvangstapparatuur voor satelliet of digitale ether kan worden verrekend in het abonnement. Door deze afbakening van de relevante markt vallen de vier Britse kabelexploitanten in dezelfde markt, ondanks het feit dat de verzorgingsgebieden niet overlappen. Zij zijn indirect elkaars concurrent. Strategische acties van een kabelexploitant, bijvoorbeeld een prijsverlaging, hebben namelijk gevolgen voor de prijzen van aanbieders via satelliet en ether en hiermee op andere kabelexploitanten.¹⁶

In dit hoofdstuk wordt verder uitgegaan van de marktdefinitie van de NMa: Kabel, ether en satelliet zijn verschillende markten en het verzorgingsgebied van de kabel is de relevante markt. In de toekomst kunnen de verschillen in aanbod tussen de drie infrastructuren echter kleiner worden. Daarom wordt ook die informatie geboden die van belang is voor de analyse van de concurrentie op de markt voor distributie van televisieprogramma's ongeacht de infrastructuur. Het gaat daarbij zowel om de concurrentie op de consumentenmarkt als die op de markt voor omroepprogramma's en diensten.

3.4 Marktstructuur: marktaandelen

Op de markt voor distributie van televisieprogramma's via de kabel, zijn kabel, satelliet en ether elkaars concurrenten. Het marktaandeel van individuele en gezamenlijke kabelexploitanten stijgt licht, het aandeel van satelliet groeit relatief sneller. Het aandeel van de analoge ether is klein. Digitenne betreedt in 2002 en 2003 de verschillende regionale markten. Voor de ontwikkeling van de concurrentiepositie van de kabel is het van belang om over een langere periode te ontwikkelen van de marktaandelen van kabel, satelliet en (digitale) ether te meten. Als referentiepunt wordt hiervoor uitgegaan van het aantal televisiehuishoudens in Nederland medio 2001.

In de periode 1993-2001 is het aantal Nederlandse huishoudens toegenomen met ongeveer 1% per jaar, tot circa 6,9 miljoen medio 2001 (CBS website). Zoals in hoofdstuk twee vermeld, ontvangt ongeveer 2% van deze huishoudens om religieuze, financiële of andere redenen geen televisieprogramma's. Het aantal Nederlandse televisiehuishoudens is momenteel dus 6,8 miljoen.

3.4.1 Kabel

Zoals in hoofdstuk twee vermeld, bedienen de in Nederland actieve kabelexploitanten per 1 oktober 2001 gezamenlijk 6,2 miljoen huishoudens (zie tabel 2.1). Het aantal kabelabonnees is over de laatste acht jaar (1993-2001) gemiddeld 2,5% per jaar gestegen.¹⁷ De groei is dus 1,5 procent groter dan de groei van het aantal huishoudens in Nederland. Een grote kabelexploitant gaf aan dat de laatste jaren de groei van het aantal kabelabonnees in zijn verzorgingsgebied licht is afgenomen, vanwege toenemende concurrentie van de satelliet.

De 6,2 miljoen huishoudens die kabelexploitanten bedienen, staan voor 91% van het aantal Nederlandse televisiehuishoudens. Uitgaande van regionale markten ter grootte van het verzorgingsgebied van één kabelexploitant, is de kabelexploitant in zijn verzorgingsgebied zeer dominant. Het marktaandeel op deze regionale markten ligt rond de 91%, afhankelijk van de concurrentieomstandigheden in die regio, bijvoorbeeld de samenstelling en behoeften van de bevolking. Zo zal in stedelijke gebieden met relatief hoog percentage allochtone bevolking, de satelliet populairder zijn dan in andere delen van het land. Een klein percentage televisiehuishoudens ontvangt via meer dan één infrastructuur televisieprogramma's, bijvoorbeeld kabel én satelliet of kabel én ether in het geval van televisie-ontvangst in vakantiehuisjes of op de boot. Hoeveel huishoudens van meer dan één infrastructuur gebruik maken voor de ontvangst van televisieprogramma's is onbekend.

3.4.2 Satelliet

Het marktaandeel van aanbieders via de satelliet groeit momenteel in zowel Nederland als andere Europese landen. Uit onderzoek in opdracht van ASTRA blijkt dat medio 2001 32 miljoen Europese huishoudens via de ASTRA satellieten omroepdiensten ontvangen (Direct-To-Home). Hiervan betreft 11 miljoen digitale ontvangst en 21 miljoen analoge ontvangst. Het aantal Europese huishoudens dat *uitsluitend* via andere satellieten dan Astra televisieprogramma's ontvangt, was eind 2000 circa 7 miljoen, 18% van het totaal aantal satelliet televisiehuishoudens (ASTRA jaarverslag 2000).

Tabel 3.4 Europese huishoudens met satellietontvangst (DTH, in miljoenen), 1998-2001

	Eind 1997	Eind 1998	Eind 1999	Eind 2000*	Medio 2001
ASTRA analoog	24,78	21,7	22,35	20,8	21
ASTRA digitaal	-	4,8	5,9	10,1	11
Overige satelliehuishoudens	3,96	4,61	5,66	6,99	-
Totaal	28,74	31,12	33,91	37,93	-
(% televisiehuishoudens met satellietontvangst)	(17,5%)	(18,7%)	(20,2%)	(18,5%)	

bron: ASTRA jaarverslag 1999, 2000; ASTRA interim resultaten 2001 (17 sept. 2001), ASTRA Satellite Monitor (2001)

* het aantal landen in de populatie is in 2000 uitgebreid met acht Oost-Europese landen

Volgens ASTRA gaat de absolute groei van het aantal huishoudens dat digitale satellietdiensten ontvangt voor een deel ten koste van het aantal analoge abonnees.¹⁸ Naar verwachting van ASTRA stimuleren digitale programma's en aanvullende diensten de groei van het aantal huishoudens met digitale satellietontvangst. Eind 2000 heeft ASTRA in Europa een marktaandeel van 79% in het marktsegment voor digitale ontvangst van televisieprogramma's (ASTRA, jaarverslag 2000). Op basis van ASTRA informatie is het moeilijk om een indicatie te geven van *veranderingen* in het marktaandeel van satelliet ten opzichte van kabel en ether. De daling van het percentage van de Europese televisiehuishoudens dat televisieprogramma's ontvangt via ASTRA en/of een andere

satelliet tussen 1999 en 2000 is voor een groot deel te wijten aan de verruiming van het aantal landen dat in het onderzoek is opgenomen. Vanaf 2000 zijn 8 Oost-Europese landen in de analyse opgenomen. Gemiddeld is in deze landen het aandeel van satelliet kleiner dan in de landen die reeds deel uitmaakten van de analyse in 1999.

In de periode 1998-2000 is de absolute groei van het aantal televisiehuishoudens dat via kabel televisieprogramma's ontvangt, groter dan de absolute groei van het aantal huishoudens dat via de satelliet televisieprogramma's ontvangt (Zenith Media, 2001).¹⁹ In Europa is in deze periode de jaarlijkse groei van het aantal kabelabonnees (gemiddeld 4%) kleiner dan de groei van het aantal huishoudens dat via de satelliet televisieprogramma's ontvangt (gemiddeld 6 à 7%).²⁰ De *absolute* groei van kabel is echter groter omdat het aantal kabelabonnees ongeveer twee keer zo groot is dan het aantal satelliethuishoudens.

Ook in Nederland groeit het aantal huishoudens dat via satelliet televisieprogramma's ontvangt. Begin maart 2001 had Canal Digitaal 320.000 abonnees. Dit aantal groeide eind 2000 en begin 2001 met ruim 5.000 per maand, circa 1,5% per maand ofwel 17% in een jaar.²¹ De groei is het laatste jaar sterker dan de periode daarvoor. Een belangrijke reden hiervoor is dat sinds begin 2000 alle Nederlandstalige publieke en commerciële programma's via de satelliet zijn te ontvangen. Alleen de regionale en lokale publieke omroepen ontbreken in het satellietaanbod. Ervan uitgaande dat Canal Digitaal ook tussen maart en oktober 5.000 abonnees per maand heeft verworven, is het totaal aantal abonnees momenteel circa 355.000. De groei van het aantal Canal Digitaal abonnees bestaat voor een deel uit huishoudens die reeds via satelliet televisieprogramma's ontvingen. Hierdoor geeft de groei van het aantal Canal Digitaal huishoudens slechts een indicatie van de groei van het totaal aantal satelliet-huishoudens in Nederland. Of Canal Digitaal het groeitempo kan handhaven is onzeker, omdat zodra bijna ieder satelliethuishouden een abonnement heeft op Canal Digitaal, de groei moet komen uit huishoudens die nog niet via de satelliet televisieprogramma's ontvangen.

Onbekend is hoeveel Nederlandse huishoudens momenteel slechts free-to-air televisieprogramma's ontvangen of eventueel een abonnement hebben op internationale zenders en pakketten als ART en DigiTurk en geen abonnement op Canal Digitaal.²²

Naar inschatting heeft in 2001 15% van de huishoudens met satellietapparatuur geen abonnement op Canal Digitaal. Op basis van deze schatting volgt dat per oktober 2001 circa 418.000 huishoudens televisieprogramma's via de satelliet ontvangen. Deze schatting stemt overeen met eerder nationaal en internationaal onderzoek en duidt op een sterkere toename van de groei van het aantal satelliethuishoudens in Nederland.²³

Op basis van bovenstaande cijfers en inschattingen, wordt het marktaandeel van Canal Digitaal momenteel geschat op 5,3% van de Nederlandse televisiehuishoudens (355.000 huishoudens). Gezamenlijke bedienen de aanbieders via de satelliet zo'n 418.000 huishoudens ofwel 6,2% van de 6,8 miljoen Nederlandse televisiehuishoudens.

De ASTRA Satellite Monitor maakt het mogelijk om het aantal Nederlandse huishoudens dat momenteel via satelliet televisieprogramma's ontvangt, en het huidige marktaandeel van satelliet, te vergelijken met de periode 1998-2000. Voor zowel de absolute aantallen satelliethuishoudens als het marktaandeel van satelliet lijkt er sprake van een sterkere groei in 2001.

Tabel 3.5 Nederlandse huishoudens met satelliet-ontvangst (DTH), 1998-2001,

	Eind 1998	Eind 1999	Eind 2000	Oktober 2001
Totaal aantal satelliethuishoudens	240.000	320.000	330.000	418.000
Marktaandeel (% televisiehuishoudens) met satellietontvangst	3,7%	4,9%	5,0%	6,2%

TNO-STB, bron: ASTRA Satellite Monitor (2001), TNO-STB (data oktober 2001)

3.4.3 Ether

Het aantal huishoudens dat via analoge ether televisieprogramma's ontvangt is moeilijk vast te stellen. Reden hiervoor is de vrije, gratis ontvangst. Zowel Nozema als Kijk- en LuisterOnderzoek (KLO) hebben hierover dan ook geen recente gegevens. Het totaal aantal televisiehuishoudens en de aantallen voor kabel en satelliet zijn wel bekend. Op basis van deze informatie, wordt geschat dat circa 2,8% van de televisiehuishoudens televisieprogramma's alleen via de ether ontvangt. Dat komt neer op ongeveer 189.000 huishoudens. Daarnaast is er, zoals gezegd, een onbekend aantal huishoudens dat naast kabel en/of satelliet ook via de ether televisieprogramma's ontvangt.

De introductie van digitale ether door het consortium Digitenne wordt in 2002 verwacht te beginnen in de Randstad. Afhankelijk van de strategische positionering van Digitenne, zijn de beoogde abonnees de 2,8% huishoudens die via de analoge ether televisie ontvangen. Dat zijn met name mensen met vakantiehuisjes of caravans maar ook ontevreden kabelabonnees en huishoudens die Digitenne gebruiken als aanvulling op het aanbod via de satelliet.

Samenvattend kan gesteld worden dat op de markt voor distributie van televisieprogramma's naar consumenten, kabelexploitanten een marktaandeel van circa 91% hebben, Canal Digitaal en andere dienstenaanbieders via de satelliet hebben gezamenlijk een marktaandeel van 6,2%, en de analoge ether (Nozema) een marktaandeel van circa 2,8%²⁴. Daarnaast is er een onbekend percentage televisiehuishoudens dat via meer dan één infrastructuur televisieprogramma's ontvangt.

Tabel 3.6 Distributie televisieprogramma's in Nederlandse huishoudens (oktober 2001)

Infrastructuur	Televisiehuishoudens	Marktaandeel
Kabel	6.160.000	91%
Satelliet	418.000	6,2%
Ether	189.000	2,8%
Totaal	6.767.000	100%

Bron: TNO STB (2001)

De procentuele groei van het aantal satelliet-huishoudens is hoger dan die van het aantal kabelhuishoudens. De absolute groei van de kabelhuishoudens is echter hoger dan die van de satelliehuishoudens. Als gevolg hiervan veranderen de marktaandelen van kabel, satelliet en ether slechts langzaam.

3.5 Aanbiedersgedrag: toetredingsdrempels en concurrentie

Indien de toetredingsdrempels op een bepaalde markt relatief hoog zijn, verkleint dit de mogelijkheid van toetreding en de concurrentiedruk op bestaande aanbieders (Sherer & Ross, 1990; Shepherd, 1997).

Om de markt voor distributie van televisieprogramma's te betreden, dient een onderneming een distributienetwerk (infrastructuur) aan te leggen, of toegang te krijgen tot een bestaand distributienetwerk. *Toetreding middels een eigen netwerk* vergroot de concurrentie tussen infrastructuren. Hierbij zijn de exogene toetredingsdrempels²⁵ zeer hoog. Een nieuw netwerk aanleggen is zeer kapitaalintensief, zelfs voor Digitenne, dat bij het plaatsen van de DVB-T zendmasten gebruik kan maken van de Nozema locaties (zendmasten). Voor DVB-T zijn meer zendmasten nodig dan voor analoge ether. Ook investeringen in bestaande netwerken zijn zeer kapitaalintensief. Voorbeelden zijn de verglazing en digitalisering van kabelnetwerken en de uitbreiding van de ASTRA satellietvloot. Naast de hoge kapitaalintensiteit geldt dat het grotendeels om verzonken kosten gaat: de net-

werken kunnen niet of nauwelijks worden doorverkocht bij het verlaten van de markt (in tegenstelling tot bijvoorbeeld kantoorgebouwen). Ook zijn de netwerken slechts geschikt voor de distributie van televisieprogramma's, radioprogramma's en bepaalde datadiensten. Deze factoren hangen samen met de schaalgrootte. In netwerksectoren is de minimum efficiënte schaalgrootte relatief hoog. Door de hoge en deels verzonken vaste kosten is pas winst te behalen bij een relatief groot aantal klanten en een hoge omzet. In netwerksectoren of delen van netwerksectoren kan de minimum efficiënte schaalgrootte zelfs zo hoog zijn, dat één aanbieder de meest efficiënte oplossing is (een natuurlijk monopolie). In andere gevallen kunnen bijvoorbeeld twee, drie of vier aanbieders efficiënt en op termijn winstgevend actief zijn. Een nieuwe toetreders kan dus niet op kleine schaal toetreden.

Omdat de endogene toetredingsdrempels²⁶ grotendeels worden bepaald door de bestaande aanbieders, zijn deze lastiger in te schatten. Gezien de regulering van kabelexploitanten, is de dreiging van anti-competitieve acties gering. Ook lijken de merken van kabelexploitanten en de intensiteit van de klantrelatie nog niet ver genoeg te zijn ontwikkeld om te spreken van een toetredingsdrempel. Denk aan de inning van abonnementsgelden via energiebedrijven, de onbekendheid met de kabelexploitant, en in het geval van UPC waarschijnlijk een grotere bekendheid, maar dan vooral vanwege klachten. Relevant voor toetreding is verder dat op een enkele uitzondering na, alle Nederlandse huishoudens al jaren televisieprogramma's ontvangen. De groei van de markt moet vooral komen uit het op een nieuwe wijze aanbieden van bestaande diensten (bijvoorbeeld segmentatie), diensten die voor een bepaalde infrastructuur nieuw zijn (bijvoorbeeld internet toegang en andere datadiensten via kabel of satelliet) en de introductie van nieuwe diensten (bijvoorbeeld online gaming en Video-on-Demand).

De mogelijkheden om de markt voor distributie van televisieprogramma's te betreden, *via toegang tot bestaande infrastructures*, hangen af van de strategie van infrastructuurexploitanten en regulering van toegang. Hier gaat het om concurrentie op infrastructuur. Omdat de kabel in Nederland de dominante infrastructuur voor distributie van televisieprogramma's is, bepaalt vooral de toegang tot de kabel de toegang tot de markt. In de waardeketen is distributie de schakel na packaging van content tot programma's en stations. Echter, de schakel distributie kan worden ontbundeld in twee typen economische activiteiten: *het aanbieden van diensten* en de *technische distributie van signalen*.

Het aanbieden van diensten omvat de bundeling van het programma-aanbod van de verschillende stations tot basis- of pluspakketten, de marketing en verkoop van pakketten, individuele programma's en andere diensten. De technische distributie van signalen omvat de technische distributie van pakketten, individuele programma's en andere diensten. Bij interactieve diensten gaat het uiteraard niet alleen om distributie, maar ook om communicatie, consultatie en eventueel registratie (monitoring, beveiligingsdiensten). In de *Richtsnoeren voor toegang tot de kabel* onderscheiden de NMa en OPTA de rol van de kabelexploitant als aanbieder van het standaardpakket, aanbieder van andere diensten, en als infrastructuuraanbieder (OPTA/NMa, 1999). Het onderscheid wordt steeds relevanter voor het omroepdomein omdat net als in het telecomdomein, technologische ontwikkelingen en liberalisering de verticale integratie tussen dienstenaanbieder en infrastructuuraanbieder minder vanzelfsprekend maken.

De technische distributie van signalen is te zien als distributie in enge zin. Bij kabelexploitanten zijn dienstenaanbod en technische distributie verticaal geïntegreerd, grotendeels op exclusieve wijze. Alleen de kabelexploitant biedt via de kabel een basispakket en pluspakketten aan. De enige uitzondering is Canal+. Bij de grotendeels exclusieve verticale integratie op de kabel moet worden opgemerkt dat efficiency een belangrijk argument is voor exclusiviteit, met name efficiënt gebruik van de beperkte beschikbare capaciteit en de kosten om deze capaciteit te vergroten. Ook relevant in het kader van exclusiviteit is dat bijna alle programma's die via de kabel te zien zijn, ook zijn te ontvangen via andere infrastructures. De drie grote kabelexploitanten gaan bij een aantal pluspakketten en

diensten een stap verder in de verticale integratie. Bijvoorbeeld de investeringen van UPC in SBS, het filmkanaal CineNova en de radiodienst Xtra Music.

Door verglazing en digitalisering van kabelnetwerken kunnen meer mogelijkheden ontstaan voor toetreding door partijen die een pakket televisieprogramma's en andere diensten willen aanbieden, en de rol van de kabelexploitant hierbij willen beperken tot de technische distributie van signalen. De mogelijkheden voor toetreding en hiermee concurrentiedruk op kabelexploitanten, hangen deels af van de vormgeving en exploitatie van het digitaal platform (of interactieve televisieplatformen). De exploitatie van een digitaal platform is te zien als een derde economische activiteit, naast/tussen de technische distributie en het aanbieden van diensten. Het platform is te zien als een speciaal soort dienst, die zich in zowel commercieel als technisch opzicht bevindt tussen consumenten en dienstenaanbieders. UPC zet in op een digitaal platform waarbij UPC de technische distributie integreert met controle over en facilitering van de ontvangst.²⁷ UPC verspreidt zelf de *settop-boxen* (*decoders*) en bepaalt de functionaliteiten en standaarden van de decoder in overleg met leveranciers van software en *conditional access-systemen* en fabrikanten van decoders. Het gaat vaak om proprietary (niet-standaard) systemen. Er lijkt een ontwikkeling richting meer open systemen en standaarden voor settop-boxen zoals het MultiMedia Home Platform.²⁸ Als onderdeel van het digitale platform beheert UPC de *Elektronische ProgrammaGids* (*EPG*). De EPG verschaft abonnees van het UPC Digital platform informatie over de diensten (zoals televisieprogramma's) waarop een abonnement is genomen of kan worden genomen. De verwachtingen over het toenemend belang van de EPG blijken onder andere uit het feit dat de HMG in contracten met kabelexploitanten bepalingen opneemt over de presentatie van HMG op de EPG van kabelexploitanten. Het digitale platform bestaat verder uit een *systeem voor het beheer van klantgegevens*, gebruikt voor klantenservice en marktonderzoek. Er zijn mogelijkheden om deze gegevens alleen beschikbaar te stellen aan de dienstenaanbieders waarbij de consumenten een abonnement hebben. UPC is naast beheerder van het digitale platform ook actief als aanbieder van digitale televisieprogramma's en andere diensten. Commerciële en technische ontwikkelingen, maar ook beleid en regulering bepalen in welke mate het digitale platform zich ontwikkelt tot aparte economische activiteit, en in welke mate er overlap of integratie is met enerzijds de technische distributie en anderzijds de bundeling, marketing en verkoop van programma's en andere diensten. Ook onduidelijk is of de elementen die tezamen het digitale platform vormen (settop-box, conditional access-systeem, EPG, systeem voor beheer klantgegevens) onafhankelijk kunnen en zullen worden geëxploiteerd. Een voorbeeld is de aanschaf van een gestandaardiseerde settop-box door de consument, geschikt voor het aanbod van meerdere dienstenaanbieders en eventueel infrastructuur. Een ander voorbeeld is de EPG. In de VS hebben toezichthouder zich al gebogen over de mogelijkheden van EPG-aanbieders die niet gelieerd zijn aan infrastructuurexploitanten (FCC, 2001; FTC 2001).

In welke mate de voorwaarden voor toegang tot het digitale platform toetreding tot de markt vereenvoudigen of bemoeilijken is uiteraard nog onduidelijk gezien de prille en onzekere ontwikkelingsfase van digitale platformen en diensten. Ook zijn er verschillen tussen kabelexploitanten in de ambities om een digitaal platform te exploiteren, en om zelf via dit platform diensten aan te bieden. Ook de koers van Mr Zap lijkt niet geheel duidelijk te zijn. Relevant in dit kader is verder dat Canal+ vooralsnog via een eigen digitaal platform diensten aanbiedt via de kabel. Kabelexploitanten verzorgen slechts de technische distributie, tegen een door OPTA gereguleerd tarief. Tijdens de interviews gaven de meeste kabelexploitanten aan dat het efficiënter zou zijn voor zowel kabelexploitanten als Canal+ indien het aanbod van Canal+ via het platform van de kabelexploitant beschikbaar zou zijn. Een laatste opmerking in het kader van toetreding is dat ook het regelgevend kader van belang is. Zo bevat de Telecommunicatiewet enkele plichten voor een aanbieder van een systeem voor voorwaardelijke toegang.²⁹

Ook bij toetreding tot de markt voor distributie van televisieprogramma's via toegang tot *satellietinfrastructuur*, is er de mogelijkheid om toegang te zoeken tot de bestaande platformaanbieder (Canal Digitaal) en om zelf een platform te ontwikkelen. Bij *digitale ether* (Digitenne) is het voor-

nemen om de capaciteit in te zetten voor de distributie van een ruim standaardpakket (circa 25 televisieprogramma's). Mogelijk ontstaat hiernaast ruimte voor enkele kleine pluspakketten, eventueel deels ten koste van het standaardpakket. Zo biedt ITV Digital in het Verenigd Koninkrijk een aantal pakketten en individuele televisieprogramma's aan. Op deze wijze ontstaat theoretisch ruimte voor een tweede partij die televisieprogramma's en diensten bundelt en de marketing en verkoop verzorgt. Zoals hierboven vermeld, is of wordt ook *internet* een optie voor partijen die bepaalde typen televisieprogramma's willen distribueren.

3.6 Aanbiedersgedrag: omschakelkosten

Naarmate de kosten die een consument moet maken om van de ene naar de andere aanbieder over te stappen hoger zijn, is de effectieve concurrentie op die markt kleiner. Een deel van de omschakelkosten wordt gedragen door de aanbieder waarnaar de consument overstapt, bijvoorbeeld de kosten voor marketing, kortingen voor nieuwe klanten en aansluitkosten. Omschakelkosten (switching costs) kunnen zo hoog zijn, dat er sprake is van gescheiden relevante markten. Voor de NMa zijn de omschakelkosten bij de overstap van kabel naar satelliet een belangrijk argument om distributie van radio- en televisiesignalen via de kabel te beschouwen als een aparte relevante dienstenmarkt.

Vanuit het perspectief van ondernemingen is het verhogen van omschakelkosten een strategisch instrument om klanten in te sluiten, en huidige en potentiële concurrenten te ontmoedigen of op kosten te jagen bij het binnen halen van nieuwe klanten (Porter, 1980, 1985; Shapiro & Varian, 2000). Omschakelkosten die een aanbieder moet maken om vanuit de bestaande activiteiten een nieuwe markt te betreden, zijn hierboven behandeld in het kader van toetredingsdrempels. Er zijn vier typen omschakelkosten die relevant zijn voor de overstap van kabel naar satelliet of Digitenne, maar ook voor de overstap van satelliet naar Digitenne en andersom (vergelijk Shapiro & Varian, 2000³⁰).

3.6.1 Contractuele verplichtingen

Aspecten van contractuele verplichtingen zijn de looptijd van een contract en de mogelijkheid van de aanbieder om het contract automatisch te verlengen. Bijna alle kabelexploitanten hebben met hun klanten een doorlopend contract, dat wordt geïnd via de energierekening. De Canal Digitaal smartcard die nodig is om via de satelliet een instappakket te ontvangen, is geldig voor een jaar. De consument ontvangt na een jaar automatisch een nieuwe smartcard, via een Canal+ distributiepunt (winkel) of bezorgd per post. Bij Digitenne zal de procedure voor aansluiting vergelijkbaar zijn met Canal Digitaal. Bij Digitenne komt er altijd een maandelijks rekening bij, terwijl dit bij Canal Digitaal geldt voor alle pakketten en diensten behalve het instappakket.

3.6.2 Duurzame aankopen

Voor consumenten die overstappen naar ontvangst van televisieprogramma's via de satelliet of straks Digitenne, zijn de kosten van ontvangstapparatuur (*duurzame aankopen*) de belangrijkste omschakelkosten. Zoals hierboven vermeld, kosten de meeste digitale satellietontvangers tussen de EUR 400 en 650. Indien men de schotel en verbindingen laat monteren, komt hier nog EUR 50 à 100 bij. Bij satellietontvangers dient de consument tevens tijd en geld te steken in installatie van de schotel en verbinding tussen schotel en ontvanger. Problemen hierbij kunnen zijn de regels en bezwaren van huiseigenaren, verenigingen van eigenaren, en gemeenten, en onduidelijkheid hierover. De komst van gezamenlijke satellietontvangers (GSO's) die bijvoorbeeld geschikt zijn voor appartementen-complexen, biedt op dit punt voordelen. Zo hoeven schotels niet langer het aanzicht van appartementencomplexen te ontsieren en bieden GSO's gebruiksgemak voor bewoners. De ontvangstapparatuur die geschikt is om Digitenne te ontvangen zal tussen de EUR 250 en 400 kosten afhankelijk van onder andere de mogelijkheden voor interactiviteit. Ook een abonnee op Digitenne dient zelf de ontvangstapparatuur aan te schaffen. Voor aanbieders via de satelliet en

digitale ether is het los verhuren van de ontvangstapparatuur, of het verrekenen in de abonnementsprijs, een mogelijkheid om een groter deel van de omschakelkosten te dragen (over te nemen van de consument). Benadrukt moet worden dat ontvangstapparatuur, infrastructuur en aanbieder vooralsnog exclusief zijn gekoppeld. De settop-box voor kabelnetwerken is alleen geschikt voor de kabel (vaak alleen voor een specifiek kabelnetwerk), en de diensten van de kabelexploitant zelf. De ontvangstapparatuur geschikt voor Digitenne is alleen geschikt voor digitale ether, en er is geen tweede aanbieder van diensten via digitale ether. Bij satelliet is de koppeling minder exclusief. Een settop-box voor satellietontvangst via Canal Digitaal is niet alleen geschikt voor Canal Digitaal maar ook voor andere diensten via de satelliet. Een consument die ondanks de omschakelkosten overstapt van kabel naar Canal Digitaal of Digitenne, raakt dus tot op zekere hoogte ingesloten door Canal Digitaal of Digitenne, en zal bij een volgende overstap wederom omschakelkosten moeten maken.

3.6.3 Merkspecifieke training

Merkspecifieke training omvat onder andere de oefening en vaardigheden die zakelijke gebruikers of consumenten opdoen bij het gebruik van een bepaald product of merk. Voor de meeste consumenten kunnen ervaring met de huidige apparatuur, en onzekerheid over andere apparatuur, belangrijke argumenten zijn om 'alles bij het oude te houden'. Gezien de benodigde apparatuur voor ontvangst via de drie infrastructuren, is dit type omschakelkosten vooral relevant voor de overstap naar satelliet, maar ook voor de overstap naar Digitenne.

3.6.4 Zoekkosten

Zoekkosten zijn de kosten die koper en verkoper moeten maken om elkaar te vinden en om een commerciële overeenkomst te sluiten. Vanuit het perspectief van consumenten is het vinden van distributeurs van Televisieprogramma's geen tijdrovende of anderszins kostbare tijd. Partijen met een klein marktaandeel (Canal Digitaal) en nieuwe toetreders (Digitenne) dienen wel kosten te maken om bekendheid te krijgen. Voor consumenten zijn vooral de aansluitkosten relevant. Bij het instappakket van Canal Digitaal zijn geen aansluitkosten, alleen de abonnementskosten. Voor de eerste aanvulling, door Canal+ Basispakket genoemd, brengt Canal+ 35 gulden (16 Euro) aansluitkosten in rekening. De aansluitkosten voor Digitenne zijn nog niet bekend. Argumenten voor aanbieders om een deel van de aansluitkosten in rekening te brengen bij consumenten, zijn onder andere het voorkómen van vaak overstappende consumenten, marketing en overige kosten die aanbieders reeds maken om consumenten los te weken bij andere aanbieders.

De algemene conclusie is dat consumenten met name bij de overstap naar satelliet of digitale ether met hoge omschakelkosten worden geconfronteerd. De aanschaf, installatie en bediening van ontvangstapparatuur zijn de belangrijkste factoren. Tegen deze achtergrond wekt het geen verbazing dat van de Nederlandse huishoudens die via kabel of ether televisieprogramma's ontvangen, 91,6% zeker niet van plan is om de komende zes maanden over te stappen op satelliet. 3.4% van de huishoudens overweegt wel om op satelliet over te stappen. Dit blijkt uit onderzoek van ASTRA en NIPO, uitgevoerd in december 2000.³¹

3.7 Aanbiedersgedrag: concentratie, samenwerking en acties tegen concurrenten

In de analyse van de mate van concurrentie is aanbiedersgedrag een eerste aanvulling op de marktstructuur en het gedrag van consumenten. Gedeeltelijk bepalen aanbieders zelf de mate van effectieve concurrentie en de veranderingen hierin.

3.7.1 Fusies en overnames

Allereerst kan middels een fusie of overname (concentratie) het aantal aanbieders worden vermindert. Uitgaande van de marktdefinitie van de NMa hebben de overnames door UPC, Essent en Casema geen gevolgen voor de marktstructuur. Kabelexploitanten zijn onderling geen concurrenten,

dus bijvoorbeeld de overname van Eneco door UPC heeft geen gevolgen voor de concurrentie. De NMa wijst hierbij terecht op mogelijke gevolgen voor de wholesale markt waar commerciële programma-aanbieders en kabelexploitanten onderhandelen over doorgifte. Dit is veelal een nationale markt. Blijkbaar is een marktaandeel van tegen de 30% nog niet problematisch. Indien een kabelexploitant via fusies en overnames afkoerst op een dominante positie op de nationale markt (veelal rond de 50%), versterkt dit de onderhandelingspositie tegenover programma-aanbieders. Indirect kan dit de positie van de kabelexploitant tegenover consumenten versterken, en meer in het algemeen de greep op marktontwikkelingen vergroten. Dit zijn voor de Duitse mededingingsautoriteiten argumenten om zeer kritisch te kijken naar aangekondigde overnames door Liberty Media van enkele kabelnetwerken van Deutsche Telekom. De overname zou leiden tot een marktaandeel van boven de 50%.³² Relevant voor de positie van Liberty Media tegenover (internationale) programma-aanbieders en bijvoorbeeld leveranciers van settop-boxen is verder dat het bedrijf meerderheidsaandeelhouder is van UPC en enkele andere Europese kabelexploitanten.³³

Er is in Nederland geen sprake van concentratie over de grenzen van kabel, satelliet en ether heen. Indien de mogelijkheden voor distributie van televisieprogramma's via internet verder toenemen, dienen ook telecominfrastructuren bij de analyse te worden betrokken. Zo heeft KPN als grootste ISP op de Nederlandse markt voor internettoegang, een belang van 30% in Digitenne. Bij de beoordeling van de oprichting van Digitenne (een concentratie) oordeelde de NMa dat door de deelname van KPN geen economische machtspositie ontstaat of wordt versterkt.³⁴ Het lijkt inderdaad onwaarschijnlijk dat KPN vanuit haar belang in Digitenne de ontwikkeling van omroepdiensten via internet kan beïnvloeden gezien de concurrentie van andere ISP's in zowel het breedband als smalband segment, en de beperkte rol van ISP's bij de ontwikkeling van omroepdiensten via internet.

3.7.2 Samenwerking

Ook bij samenwerking gaat het om samenwerking tussen kabelexploitanten, en niet om samenwerking tussen distributeurs via kabel, satelliet, ether en internet. In het kader van dit onderzoek kan alleen aandacht worden besteed aan expliciete, meestal openbare samenwerking, en niet aan collusie. De samenwerking in Mediakabel bij de ontwikkeling van Mr Zap is hierboven reeds genoemd. Motieven om *gezamenlijk* het Mr Zap digitale platform en enkele Mr Zap diensten te ontwikkelen zijn het vergroten van de schaal en (hiermee) van de onderhandelingspositie tegenover leveranciers van digitale televisieprogramma's, diensten en bijvoorbeeld filmrechten nodig om een filmkanaal of video-on-demand dienst te ontwikkelen.³⁵ In VECAI-verband werken met name de kleine kabelexploitanten tevens samen bij het afsluiten van contracten met aanbieders van commerciële televisieprogramma's. De VECAI en programma-aanbieders formuleren een raamovereenkomst voor de onderhandelingen tussen individuele kabelexploitanten en programma-aanbieders. Individuele kabelexploitanten en programma-aanbieders kunnen akkoord gaan met de raamovereenkomst inclusief de bedragen, of deze beschouwen als startpunt voor de onderhandelingen. Voor kabelexploitanten zijn twee motieven van belang: onderhandelingskracht en efficiëntie met name het verdelen en hiermee verlagen van de transactiekosten. Dit laatste is tevens een voordeel voor programma-aanbieders. Met de raamovereenkomst zijn de onderhandelingen met de VECAI leden efficiënter en goedkoper.

3.7.3 Acties tegen concurrenten

Voorbeelden van acties tegen concurrenten (methoden in de concurrentiestrijd) zijn prijsstrategieën (b.v. prijsniveau en kortingen), productstrategieën (b.v. differentiatie en bundeling), marketing en promotie (b.v. mate en wijze van adverteren) en investeringen in R&D (Scherer & Ross, 1990; Shepherd, 1997). Indien de verschillende aanbieders elkaar met deze en andere methoden intensief beconcurreren, is de effectieve concurrentie groter. Slechts bepaalde acties van met name dominante aanbieders verminderen de effectieve concurrentie en zijn derhalve niet toegestaan. Voorbeelden zijn het tijdelijk verlagen van de prijs tot onder de kostprijs om hiermee nieuwe toetreders uit de markt te drukken (predatory pricing), bundeling van een product waarbij de aanbieder dominant is met een ander product (bundeling, tying) en bepaalde typen exclusieve deals met leveranciers, afnemers of partners (Van den Bergh & Camesasca, 2001). Bij de distributie van televisiepro-

gramma's zijn kabelexploitanten de dominante aanbieders. Regulering van kabelexploitanten op basis van de Telecommunicatiewet en Mededingingswet zou voldoende garantie moeten bieden om de concurrentie te beschermen tegen acties die de effectieve concurrentie verminderen. De bepalingen in de Mediawet en de afspraken met gemeenten bij de verkoop van kabelnetten dienen niet om concurrentie te beschermen, maar om consumenten te beschermen. Een mogelijk indirect effect is dat de tarieven van kabelexploitanten op of onder het niveau van de kostprijs liggen en dat hierdoor de mogelijkheden voor concurrenten worden beperkt.

Een interessant punt voor toezichhouders is de bundeling van de distributie van radio- en televisieprogramma's met internettoegang en telefonie (de triple play-strategie van UPC). Zo is het bij UPC niet mogelijk om een abonnement op de Chello breedband internettoegangsdienst te nemen, zonder een abonnement op het standaardpakket met radio- en televisieprogramma's. Meer in het algemeen geldt dat infrastructuurexploitanten steeds vaker een breed pakket aan diensten aanbieden. De triple play-strategie van UPC is het duidelijkste voorbeeld. Ook Digitenne (Nozema, NOB, KPN) heeft op dit gebied ambities. Bij bepaalde diensten zal de marktpositie van de exploitant klein zijn, bij andere sterk of zelfs dominant.

3.8 Markresultaat: prijzen en innovatie

De twee meest gebruikte indicatoren voor de uitkomsten op een markt zijn het niveau van de prijzen en de mate van innovatie, ten opzichte van dezelfde productmarkt in andere gebieden. In het algemeen zijn lagere prijzen en meer innovatie een indicatie voor meer effectieve concurrentie. Bij de distributie van televisieprogramma's ligt dit echter veel ingewikkelder. De meeste kleine en middelgrote kabelexploitanten zoals REKAM Gouda zijn eigendom van gemeenten of een stichting en streven naar een zo goed en goedkoop mogelijk aanbod. Concurrentie speelt hierbij eigenlijk geen rol. Voor de grote drie kabelexploitanten zijn de omvang en prijzen van het standaardpakket onderdeel van de voorwaarden waaronder zij de kabelnetwerken hebben gekocht van gemeenten. De afspraken met gemeenten komen boven op de regels over de omvang van het basispakket in de Mediawet en de mogelijkheid van een prijsmaatregel door de Staatssecretaris van OCenW. De afspraken met gemeenten zijn overigens van 'tijdelijke' aard. Zo heeft UPC bij de overname van kabelnetten afspraken gemaakt over prijzen en omvang van het standaardpakket tot maximaal 2012. Deze beperkingen hebben direct invloed op de prijs en indirect op de mogelijkheden voor innovatie. Een voorbeeld is het brede en goedkope standaardpakket dat de introductie van pluspakketten en digitale platformen lastiger maakt. Dit beperkt de mogelijkheden om bestaande diensten op een nieuwe wijze aan te bieden, bestaande diensten nu ook via de kabel aan te bieden, en nieuwe diensten te introduceren. De beide kabelnota's van staatssecretaris Van der Ploeg (ministerie van OCenW) handelen met name over deze problematiek. Bij innovatie is beleid en regulering ook meer direct van invloed, bijvoorbeeld het tijdstip en de wijze waarop de overheid de frequenties voor digitale ether uitgeeft. Tegen deze achtergrond volgt hieronder informatie over de uitkomsten op de Nederlands markt, in vergelijking met andere Europese landen.

Uit een internationale vergelijking van de prijs en de omvang van het standaardpakket in 2001 blijkt dat het standaardpakket in Nederland groter is dan gemiddeld (tabel 3.7). De prijs van het standaardpakket is lager dan gemiddeld en ligt per televisieprogramma iets onder het gemiddelde. Het aanbod en de prijs van het standaardpakket in België en Frankrijk ligt het dichtst bij dat van Nederland. Het Verenigd Koninkrijk is niet in opgenomen in het overzicht omdat het standaardpakket bij de twee grote Britse kabelexploitanten NTL en Telewest een telefoonaansluiting bevat.³⁶ Het overzicht per medio 2001 betreft enkel de distributie van televisieprogramma's. Er is niet gekeken naar radioprogramma's in/bij het standaardpakket. Belangrijk bij de vergelijking is dat bij het standaardpakket in de praktijk geen sprake is van een prijs per televisieprogramma, en dat de kwaliteit van de programma's sterk kan variëren. De prijs gedeeld door het aantal televisieprogramma's is dus een zeer grove indicator van de prijs/kwaliteit verhouding. Bovendien zijn er tussen landen verschillen in kostenstructuur.

Tabel 3.7 Omvang en prijs standaardpakket in tien Europese landen, medio 2001

Land	Prijs standaardpakket (Euro, bij grootste kabelexploitant)	Aantal televisie-programma's in standaardpakket (grootste kabelexpl.)	Prijs (Euro) / aantal televisieprogramma's in standaardpakket
Spanje	6,7	34	0,20
Italië	19,60	67	0,29
Frankrijk	10	32	0,31
Nederland	10,32*	32*	0,32
België	9*	28*	0,32
Polen	11,6	25	0,46
Oostenrijk	15	32	0,47
Duitsland	14,32*	30*	0,48
Portugal	11,45	19	0,60
Tsjechië	11,63	19	0,61
Gemiddeld	11,96	32	0,41

TNO-STB (2001), bron: Zenith Media (2001), TNO-STB (data Nederland en Portugal), TNO-SMIT (data België) en ECCA (data Duitsland).

De tabel is gesorteerd naar prijs per programma in het standaardpakket

** gemiddelde prijs en omvang standaardpakket*

De European Cable Companies Association heeft voor 1999 een meer uitgebreid overzicht (tabel 3.7). Wanneer televisieprogramma's worden gezien als de kern van het standaardpakket (en radio als aanvullend), 'scoren' de Nederlandse kabelexploitanten in 1999 net als in 2001 goed ten opzichte van collega's in andere Europese landen.

Tabel 3.8 Aantal radio- en televisieprogramma's en prijs standaardpakket in negentien Europese landen, 1999

Land	Prijs standaardpakket (Euro, p/m, gemiddeld)	Aantal TV-programma's in standaardpakket (gemiddeld)	Aantal radio-programma's in standaardpakket (gemiddeld)	Prijs (Euro) / aantal TV-programma's standaardp.	Prijs (Euro) / aantal radio- en TV-programma's standaardp.
Roemenië	2,75	26	3	0,10	0,10
Slovenië	3,50	30	12	0,11	0,08
Nederland	9,48	30	32	0,31	0,15
Finland	3,92	11	9	0,35	0,20
België	11,10	30	20	0,37	0,22
Spanje	12,02	30	0	0,40	0,40
Denemarken	11,78	25	20	0,47	0,26
Oostenrijk	15,19	32	32	0,47	0,24
Duitsland	15,49	30	36	0,52	0,23
Italië	9,00	16	43	0,56	0,15
Estland	7,54	13	22	0,58	0,21
Noorwegen	10,64	18	15	0,59	0,32
Portugal	18,52	31	3	0,59	0,54
Zwitserland	22,15	33	20	0,67	0,42
Zweden	9,45	10	10	0,94	0,47
Israël	42,51	45	12	0,94	0,74
Frankrijk	20,43	21	40	0,97	0,34
Engeland ³⁷	23,01	18	0	1,27	1,28
Ierland	18,44	14	12	1,31	0,71
Gemiddeld	14,05	24,37	17,95	0,61	0,37

TNO-STB, bron: ECCA (1999)

De tabel is gesorteerd naar prijs per programma in het standaardpakket

In de 1999 benchmark komen de Nederlandse kabelexploitanten duidelijk naar voren als aanbieders met een groot standaardpakket, een lage prijs, en een goede 'prijs/kwaliteit' verhouding. Dit verandert niet als aan televisieprogramma's en radioprogramma's even veel waarde wordt toegekend. Tussen 1999 en 2001 is de prijs/kwaliteit verhouding in Nederland nauwelijks veranderd, net als in de dichtbekabelde buurlanden België en Duitsland.

Indicatoren voor innovatie zijn de introductie en afname van digitale televisie via de kabel, satelliet en ether. In het zevende verslag van de liberalisering in Europese telecommunicatiemarkten, besteedt de Europese Commissie uitgebreid aandacht aan digitale TV.³⁸ Medio 2001 heeft van de Nederlandse huishoudens 10,4% digitale TV. Hiermee bevindt Nederland zich onderin in de middenmoot, duidelijk onder het Europees gemiddelde van 18,2% penetratie (tabel 3.9).³⁹

Tabel 3.9 Penetratie digitale TV in 14 Europese landen, medio 2001

Land	Huishoudens met abonnement op digitale TV (%)
Verenigd Koninkrijk	40,1%
Denemarken	25,3%
Spanje	22,5%
Zweden	22,0%
Frankrijk	17,6%
Italië	12,5%
Duitsland	11,8%
Ierland	12,5%
Nederland	10,2%
Portugal	6,1%
Oostenrijk	5,3%
Griekenland	3,9%
Finland	3,7%
België	3,0%
Gemiddeld	18,2%

Bron: Europese Commissie (2001)

Koplopers bij de introductie van digitale TV zijn het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Spanje en Zweden. Facilitering door de overheid is een van de factoren bij innovatie, zeker bij de introductie van digitale ether. Zo zijn in het VK, Spanje en Zweden de frequenties voor digitale ether al enkele jaren geleden uitgegeven, respectievelijk in 1997, 1999 en 1998. Voor het VK en Spanje is verder van belang dat de kabelnetwerken vooral de laatste vijftien jaar zijn aangelegd, zodat reeds bij de aanleg is uitgegaan van digitale, interactieve diensten, en consumenten niet al tientallen jaren gewend zijn aan analoge televisie met een goede prijs/kwaliteit verhouding.

3.9 Conclusie

Op basis van de analyse in dit hoofdstuk kan antwoord worden gegeven op de vraag: wat is de mate van concurrentie op de markt voor distributie van televisieprogramma's naar consumenten en hoe dominant zijn kabelexploitanten op deze markt?

Uitgaande van de markt voor distributie van televisieprogramma's via de kabel, zijn kabelexploitanten zeer dominant met een marktaandeel van gemiddeld 91% van de Nederlandse televisiehuishoudens. Canal Digitaal heeft een marktaandeel van 5,3%. Inclusief het aandeel van de overige aanbieders via de satelliet, is het marktaandeel van de satelliet momenteel circa 6,2%. De *relatieve* groei van het aantal Canal Digitaal abonnees (het laatste jaar 17%) is duidelijk groter dan de groei van het aantal kabelabonnees (de laatste jaren gemiddeld 2,5%). Omdat het aantal kabelabonnees veel groter is, groeit het aantal kabelabonnees in *absolute* termen sneller dan het aantal Canal Digitaal abonnees. Hierdoor stijgt het marktaandeel van satelliet slechts langzaam. Nozema bedient via het analoge ethernetwerk circa 2,8% van de Nederlandse televisiehuishoudens. Digitenne zal na toetreding tot de markt wel een serieuze concurrent zijn voor kabel en satelliet. Het aanbod van Digitenne zal naar verwachting concurrerend zijn ten opzichte van de kabel. Het aanbod via satelliet is veel breder en internationaler dan via de kabel en Digitenne, én omvat de Nederlandse nationale omroepen, publiek en commercieel. De prijzen van kabel, Canal Digitaal en Digitenne verschillen niet veel.

Een belangrijke reden waarom de concurrentie tussen kabel en satelliet (en straks digitale ether) niet intensief is, zijn de hoge kosten bij het overstappen naar satelliet en straks digitale ether. De

kosten zijn niet alleen feitelijk hoog (aanschaf van ontvangstapparatuur) maar vereisen ook de installatie van de apparatuur en het mogelijke 'gedoe' dat hiermee gepaard gaat (bijvoorbeeld gemeentelijke verordeningen bij het plaatsen van schotels). Verder speelt een rol dat infrastructuren en dienstenaanbieders op exclusieve wijze verticaal geïntegreerd zijn. Dit betekent dat, mocht het aanbod via Canal Digitaal of Digitenne niet bevallen, een consument niet naar een andere dienstenaanbieder over kan stappen zonder ook naar een andere infrastructuur over te stappen en dus wederom omschakelkosten te maken.

Het aanbod via internet is vooralsnog aanvullend en niet concurrerend. De komende vijf jaar kan internet een alternatief worden voor bepaalde typen televisieprogramma's, pakketten en andere omroepdiensten waardoor toetredingsdrempels mogelijk lager worden.

Naast concurrentie tussen infrastructuren, wordt ook concurrentie op de infrastructuur gezien als een manier om de keuzevrijheid van consumenten en aanbieders te vergroten. Aanbieders van pakketten en andere omroepdiensten kunnen de markt dus niet alleen betreden via een alternatieve infrastructuur maar ook door middel van toegang tot de kabel. Technisch gezien bieden digitale platformen hiertoe de mogelijkheden. In de praktijk zal veel afhangen van de wijze waarop kabelexploitanten het digitale platform exploiteren, en de mogelijkheden voor alternatieve platformen of onderdelen zoals de EPG. Voor aanbiedersgedrag, prijzen en innovatie geldt dat de invloed van overheidsbeleid zeer groot is. Interessante aspecten van aanbiedersgedrag zijn de samenwerking tussen kabelexploitanten, en de bundeling van televisie- en radiodistributie met andere diensten. De prijzen van standaardpakketten in Nederland zijn in de meeste gevallen vastgelegd bij de verkoop van kabelnetten. De prijzen liggen duidelijk onder het Europees gemiddelde en in de buurt van dichtbekabelde buurlanden België en Duitsland. Wat betreft de uitgifte van frequenties voor digitale ether (DVB-T) bevindt Nederland zich in de middenmoot.

5 Alle hier genoemde informatie over het Canal Digitaal aanbod is afkomstig van de Canal Digitaal website (www.canaldigitaal.nl), geraadpleegd op 25 oktober 2001.

6 Deze ontvangers worden momenteel geproduceerd door Philips, Pioneer, Strong, Nokia en Asscom, en zijn voorzien van het Seca/MediaGuard/MediaHighway systeem (Conditional Access Systeem en Application Programming Interface ofwel besturingssysteem).

7 De programma's van lokale en regionale omroepen zijn overigens wel al via internet buiten de eigen regio te ontvangen.

8 Na 1 oktober 2001 (peildatum van dit onderzoek) is hier nog één pakket bijgekomen, het Combipakket (Basispakket plus Canal+) en zijn er enkele kleine wijzigingen in de internationale Free-To-Air televisieprogramma's (www.canaldigitaal.nl). Zie voor de internationale FTA-zenders ook www.astra.lu.

9 ART is in Nederland wel via de kabel als premiumkanaal te ontvangen via UPC Digital en Mr Zap.

10 Bronnen: Besluit NMa op melding oprichting Digitenne, website Digitenne (www.digitenne.nl), interview met VESTRA en HMG.

11 Bronnen: ITV Digital (aanbieder van diensten via digitale ether in het Verenigd Koninkrijk), Britse online retailers, interview met HMG en Vestra.

12 KPN resultaten 2e kwartaal 2001, UPC resultaten 3e kwartaal 2001, VECAI (2001) Breedbandmonitor 3. Een klein deel van de kabel en ADSL abonnees betreft de zakelijke markt, vooral het MKB.

13 Zie bijvoorbeeld Interactive Consumer Broadband: Sex, Sport and Shopping, door onderzoeksinstituut Analysis (2001), samenvatting van het rapport op www.analysis.com, research products, media.

14 NMa besluit zaak UPC – NUON, 13 mei 1998; NMa besluit UPC – Eneco, 27 maart 2000; NMa besluit UPC – NewCo/Prima-com, 4 juli 2001; NMa besluit Digitenne, 2 april 2001 (www.NMa-org.nl).

15 De NMa verwijst hierbij naar een besluit van de Europese Commissie uit 1994 (MSG Media Service).

16 Zie voor dit zogenaamde 'chain of substitutability' argument de Britse Competition Commission (2000) en Oftel (2000, 2001a).

17 Berekening op basis van database TNO-STB en VECAI Facts and Figures, www.VECAI.nl.

- 18 In 2000 is de analoge dienstverlening in het Verenigd Koninkrijk zelfs beëindigd. Het overstappen van de Britse abonnees naar digitale ontvangst is de belangrijkste reden voor de uitzonderlijk snelle groei van het aantal digitale abonnees in 2000 (71% t.o.v. 1999).
- 19 Data over kabelaan sluitingen uit Television in Europe to 2010, Zenith Media, 2001.
- 20 Zenith Media (2001); ASTRA jaarverslag 1999, 2000, ASTRA interim resultaten 2001, ASTRA Satellite Monitor (2001).
- 21 ASTRA Footprint, maart 2001; interview met Canal+ in Infravisie maart 2001.
- 22 In de periode 1997-2000 had gemiddeld 12% van de Nederlandse satelliet-huishoudens televisieprogramma's geen abonnement op Canal Digitaal en keek dus niet via de Astra Satelliet. In Nederland wonen 2,9 miljoen eerste of tweede generatie allochtonen, 18% van de Nederlandse bevolking (CBS, 2001). Voor hen heeft het (Europees georiënteerde) Canal Digitaal pakket niet altijd eerste prioriteit. Dit geldt zeker wanneer het satellietabonnement een aanvulling is op het kabelabonnement. Bronnen: ASTRA Satellite Monitor (2001), IDATE & LENTIC (2000), European Audiovisual Observatory (2000), VKA & YGE (2000), VECAI (2000).
- 23 De cijfers voor het aantal huishoudens dat via satelliet of ether televisieprogramma's ontvangt zijn op basis van schattingen en aannames tot stand gekomen.
- 24 Exogene toetredingsdrempels zijn onder andere kapitaalintensiteit, schaalvoordelen, absolute kostenvoordelen, verticale integratie, R&D intensiteit, verzonken kosten en de omschakelkosten om met deze middelen andere producten te produceren (asset specificity en switching costs).
- 25 Endogene toetredingsdrempels zijn onder andere de dreiging en daadwerkelijke anti-competitieve acties van bestaande aanbidders, overvloedige capaciteit, marketinginspanningen, patenten en controle over strategische hulpbronnen zoals locaties (Shepherd, 1997).
- 26 Zie de UPC jaarverslagen en presentaties op www.upccorp.com.
- 27 Zie hierover European Parliament (2001). Future Bottlenecks in the information society. Report to the European Parliament, Committee on Industry, External Trade, Research and Energy (ITRE), prepared by IPTS, TNO-STB and SPRU. Seville, Spain: IPTS.
- 28 In de betreffende artikelen (8.5 en 8.6) zit een juridisch-technisch mankement dat gerepareerd dient te worden, waardoor toepassing door OPTA lastig of onmogelijk is (Visie NMa en OPTA op kabelnota, 6 juni 2000 – het gaat hierbij om de tweede kabelnota: Kabel en consument: marktwerking en digitalisering). Het ontwerp voorstel ter verduidelijking en verruiming van de regeling voor toegang tot omroepnetwerken bevat ook regels die relevant zijn voor de toegang tot systemen voor voorwaardelijke toegang.
- 29 Shapiro en Varian onderscheiden hiernaast nog drie typen omschakelkosten die niet direct van belang zijn voor de markt voor distributie van televisieprogramma's. Het betreft informatie en databanken, gespecialiseerde leveranciers en loyaliteitsprogramma's.
- 30 De resultaten van het ASTRA/NIPO onderzoek maken deel uit van een ASTRA presentatie over de Nederlandse markt. De presentatie is opvraagbaar bij ASTRA.
- 31 'Malone faces opposition to German cable deal', Financial Times, 29 November 2001. De bezwaren tegen de overname betreffen ook de markt voor internettoegang en digitale platformen.
- 32 Zie over Liberty Media: www.libertymedia.com en www.upccorp.com.
- 33 Besluit NMa oprichting (concentratie) Digitenne, 2 april 2001.
- 34 De motieven kwamen naar voren in het interview met Essent. Zie over Mediakabel en Mr Zap: www.mediakabel.nl en www.mrzap.nl.
- 35 Als de helft van de prijs aan de telefoonaansluiting zou worden toegerekend, behoren de Britse kabelexploitanten met circa Euro 0,60 per televisieprogramma's tot de duurste in Europa.
- 36 Zoals eerder vermeld, is het kabelabonnement in het VK inclusief een telefoonaansluiting.
- 37 Seventh report on the implementation of the telecommunications regulatory package. Annexes 1 (market data) and 2 (regulatory data). Brussels, 26 November 2001 (COM(2001)706).
- 38 De 10,4% is in lijn met de informatie over het aantal abonnees van UPC Digital, Mr Zap en Casema Digitale TV (gezamenlijk tegen de 100.000), de informatie over Canal Digitaal (355.000 abonnees) en de inschatting dat tussen de 100.000 en 200.000 van de 300.000 Canal+ abonnees Canal+ digitaal via de kabel ontvangen (300.000 is genoemd op www.canalplus.nl, bezocht op 1 oktober 2001).
- 39 De Stichting Geschillencommissie CAI behandelt klachten over (de aanvraag van) abonnementen op de distributie van radio- en televisiesignalen via Centrale Antenne Inrichtingen (ergo kabelnetwerken).

4

Knelpunten bij de distributie van televisieprogramma's

In dit hoofdstuk wordt de derde onderzoeksvraag beantwoord: Wat zijn de belangrijkste knelpunten in de relatie tussen kabelexploitanten en consumenten en tussen kabelexploitanten en leveranciers van televisieprogramma's. In beide relaties kunnen de knelpunten een ander karakter hebben. De knelpunten volgen gedeeltelijk uit de dominante concurrentiepositie van de kabel op de markt voor distributie van televisieprogramma's kabel, zoals die in hoofdstuk drie in kaart is gebracht. Knelpunten kunnen ook verband houden met het overheidsbeleid ten aanzien van de kabelsector. In interviews met consumentenorganisaties, programma-aanbieders en kabelexploitanten is nagegaan welke knelpunten zich voordoen, tevens is gebruik gemaakt van relevante (beleids)documenten.

4.1 Kabelexploitanten en consumenten

De relatie tussen kabelexploitanten en consumenten krijgt vorm op verschillende manieren. Kabelexploitanten hebben een klant-leverancier relatie met de consumenten. Zij kunnen met hun klachten terecht bij de kabelexploitant zelf of bij de Stichting Geschillencommissie Centrale Antenne Inrichtingen (CAI)⁴⁰. Het aantal klachten van consumenten is een indicator voor de tevredenheid van klanten over de dienstverlening van kabelexploitanten. De commissie heeft in 2000 46 klachten ontvangen. Er zijn uiteindelijk in 14 gevallen uitspraak gedaan en slechts één klacht is gegrond verklaard⁴¹. De behandelde klachten hadden betrekking op de hoogte en inning van de abonnements-tarieven, de kwaliteit van de ontvangst van radio- en televisiesignalen en de samenstelling van het zenderpakket (St. Geschillencommissie, 2001).

Aanhoudende klachten van consumenten over kabelexploitanten bij de Consumentenbond hebben ertoe geleid dat de Consumentenbond in september 2001 in een brief aan staatssecretaris Van der Ploeg heeft gevraagd om uitgebreider toezicht op de kabelexploitanten. De klachten die de consumentenbond van haar leden ontvangt hebben met name betrekking op de diensten voor internettoegang en de doorgifte van televisieprogramma's. In het bijzonder gaat het om klachten over de kwaliteit van de dienstverlening en over de klachtenbehandeling door kabelexploitanten. Daarnaast is voor de Consumentenbond koppelverkoop (bijvoorbeeld alleen internettoegang via Chello kunnen krijgen als je ook abonnee bent van het reguliere kabelaanbod van radio- en televisiezenders) een doorn in het oog alsmede de exclusieve koppeling van toegang tot infrastructuur en afname van diensten.

Consumenten met klachten kunnen volgens de Consumentenbond door de monopoliepositie van kabelaanbieders weinig tegen hen ondernemen (Consumentenbond 2001a). Ter toelichting op de brief aan de staatssecretaris, geeft de consumentenbond aan dat voor consumenten keuzevrijheid, transparantie en accurate informatie ten aanzien van de keuzes die er (al dan niet) zijn, van groot belang is. De informatie van kabelexploitanten voor de consumenten, laat in de ogen van de consumentenbond te wensen over.

Het stimuleren van concurrentie op de infrastructuur zou in de ogen van de Consumentenbond moeten en kunnen leiden tot een verbeterde dienstverlening door kabelexploitanten (zij zijn dan niet langer als dienstenaanbieder monopolist) en meer keuzevrijheid voor de consument. Zo is bijvoorbeeld nog steeds onduidelijk of het aanbieden van individuele zenders in plaats van pakketten werkelijk zo duur is als kabelaanbieders beweren. Verder stelt de Consumentenbond dat de OPTA ook

toezicht zou moeten houden op de prijs en kwaliteit van diensten en dienstverlening via de infrastructuur waar zij toezicht op heeft. Dit omvat ook het bieden van heldere informatie over de verschillende aanbieders aan consumenten. Ook moet het toezicht op de kabel worden verscherpt en minder worden versnipperd (Consumentenbond, 2001a). Het functioneren van programmaraden moet worden verbeterd. Eventueel zou een consumentenkamer de toegankelijkheid en pluriformiteit van het aanbod moeten waarborgen.

De Consumentenbond signaleert tenslotte dat kabelexploitanten bij de aankoop van kabelnetten een te positieve inschatting hebben gemaakt ten aanzien van de ontwikkeling van nieuwe (digitale) diensten. De consument moet van deze inschattingsfout echter niet de dupe worden, aldus de Consumentenbond.

Naast de Consumentenbond en de eerdergenoemde Geschillencommissie CAI is er een aantal consumentenprogramma's dat aandacht besteedt aan klachten van klanten van kabelexploitanten. Het consumentenprogramma 'Hallo Gelderland' van Omroep Gelderland heeft onlangs aandelen UPC gekocht om toegang te hebben tot de aandeelhoudersvergadering en daar de klachten van klanten van UPC die bij dit programma binnen zijn gekomen, onder de aandacht te brengen (AD, 13 november 2001). Sinds oktober 2000 heeft het programma Radar van de TROS vier maal aandacht besteed aan klachten van consumenten over kabelexploitanten, met name over het internetaanbod van UPC (www.tros.nl).

4.2 Kabelexploitanten en programmaraden

In de Mediawet van 1997 is de instelling van lokale programmaraden vastgelegd. De taak van deze programmaraden is het adviseren van de kabelexploitanten over de programma's die zij in het basispakket van minstens 15 televisie- en 25 radiozenders distribueren. De programmaraad moet daarbij uitgaan van een pluriforme samenstelling van dit pakket en moet rekening houden met de in de gemeente levende maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke behoefte.

4.2.1 Organisatie en financiering van programmaraden

Sinds de wettelijke instelling van de raden heeft het Commissariaat voor de Media het functioneren ervan in de jaren 1998, 1999 en 2000 geëvalueerd (KPMG, 2000). Uit het meest recente evaluatierapport uit 2000 blijkt dat er een aantal oorzaken is voor het ontstaan van knelpunten in de relatie met kabelexploitanten:

- Programmaraden functioneren in een onduidelijke constellatie;
- Er bestaan grote verschillen tussen de programmaraden onderling;
- Nut en noodzaak van de programmaraden is niet duidelijk.

De huidige wet- en regelgeving biedt onvoldoende kaders voor het functioneren van programmaraden in de praktijk. Een aantal kabelexploitanten of programmaraden heeft dit opgelost door al dan niet gezamenlijk reglementen op te stellen. Op basis hiervan functioneren o.a. de vier programmaraden in het noordelijk gebied van Essent en programmaraad Zeeland van Zekatel⁴² naar eigen zeggen goed. Kabelexploitanten zelf vinden dat programmaraden teveel op afstand staan van de exploitanten. Zij hebben te weinig vakinhoudelijke kennis en houden in hun ogen onvoldoende rekening met het exploitatie- en financieel beleid van een kabelexploitant. Daardoor sluiten adviezen niet altijd aan bij de werkelijkheid van de kabelexploitant. Het Commissariaat voor de Media heeft op 20 november 2001 een modelreglement vastgesteld dat de samenstelling van de programmaraad en de totstandkoming en de inhoud van het advies van de programmaraad aan regels bindt (Commissariaat voor de Media, 2001b). Verder is het Ministerie van OCenW van plan in 2002 een ondersteunend centraal orgaan in te stellen ten behoeve van de programmaraden. Dit orgaan moet bijdragen aan de verdere professionalisering van de programmaraden.

Naast de organisatie is ook de financiering van programmaraden niet wettelijk geregeld. Programmaraden worden soms financieel of via faciliteiten ondersteund door de gemeente maar meestal door kabelexploitanten zelf. In dit laatste geval vragen programmaraden zich wel eens af hoe zuiver de relatie dan kan zijn. Programmaraden in Noord Nederland stelt dat het goed functioneren van programmaraden in hun ogen te afhankelijk is van de bereidheid van kabelexploitanten om programmaraden organisatorisch en of financieel te faciliteren. In de praktijk leidt deze afhankelijkheid overigens nog niet tot acute problemen. Kabelexploitanten die programmaraden steunen zien dat zij belang hebben bij een goed functionerende en professionele programmaraad en willen daar op deze wijze aan bijdragen.

Het functioneren van programmaraden en de mate van professionaliteit daarvan, hangt sterk samen met de organisatie en financiering van programmaraden. In de huidige constellatie zijn zij vaak te afhankelijk van kabelexploitanten. Het professioneel functioneren is door de verzakelijking van de relatie met de kabelexploitant in belang toegenomen. Zowel programmaraden als kabelexploitant ervaren hierdoor knelpunten.

4.2.2 Omvang van de adviesbevoegdheid

Er is onduidelijkheid over de omvang van de adviesbevoegdheid van programmaraden alsmede over hoe kabelexploitanten daarmee omgaan. Het recente modelreglement Programmaraden alsmede de beleidsregels inzake afwijken van adviezen van programmaraden van het Commissariaat voor de Media moeten daarin verduidelijking brengen (CvdM, 2001a en 2001b).

De meeste programmaraden hebben feitelijk een ruimere adviesbevoegdheid dan de Mediawet voorschrijft. Doorgaans adviseert een programmaraad over het gehele standaardpakket (KPMG, 2000). In theorie en praktijk is onduidelijkheid ontstaan over de adviesbevoegdheid van de programmaraad (Koetser en Van As, 2001). Adviseren zij nu dwingend over het basispakket van 15 televisie- en 25 radiozenders of over het standaardpakket dat een kabelexploitant aan alle aangeslotenen uitzendt? Uit de interviews met kabelexploitanten en programmaraden (zie bijlage) blijkt dat er programmaraden zijn die een tweedelig advies geven (dwingend voor het basispakket en meer vrijblijvend voor het overige pakket, bijvoorbeeld programmaraden Noord Nederland) en programmaraden die over het gehele pakket adviseren, zonder onderscheid in basis- en standaardpakket (bijvoorbeeld Programmaraad Zeeland).

Programmaraden die slechts kunnen adviseren over het wettelijk vastgelegde basispakket ervaren dit als een te beperkte adviesruimte. De opdracht is namelijk een pluriform pakket samen te stellen. Programmaraden operationaliseren dit door bijvoorbeeld te kiezen voor een sportzender, een kinderkanaal, een documentaire kanaal, een nieuwszender en een general interest zender. Dit betekent echter dat de meeste populaire commerciële general interest programma-aanbieders (zenders van HMG, SBS) buiten het basispakket vallen. Zolang deze programma's in het standaardpakket worden opgenomen, leidt dit niet tot problemen. Het is echter niet ondenkbaar dat kabelexploitanten in de toekomst de omvang van het standaardpakket verkleinen tot de omvang van het basispakket van 15 televisiezenders. Wettelijk zijn zij immers niet verplicht meer programma's aan alle aangeslotenen door te geven. Programmaraden vrezen echter dat dan de druk vanuit de consumenten (én vanuit de programma-aanbieders zelf) om aan te dringen op opname van de populaire zenders in het basispakket, sterk zal toenemen. Programmaraden stellen dan ook dat dit ten koste kan gaan van de pluriformiteit van het aanbod. De adviesbevoegdheid zou dan ook niet beperkt moeten worden tot dit basispakket

Over de vraag of programmaraden ook zouden moeten adviseren over pluspakketten, verschillen de meningen. Programmaraad Zeeland vindt van niet. Pluspakketten maken onderdeel uit van het commerciële domein waar zij buiten wil blijven. Programmaraden Noord Nederland daarentegen wil graag over het totaal aanbod van kabelexploitant Essent adviseren, inclusief de pluspakketten. Zij is daarover nog in gesprek met de kabelexploitant.

4.2.3 Distributiebeleid van pan-Europese zenders

Een probleem dat verband houdt met de komst van pluspakketten, betreft het eigen distributiebeleid van zenders en de gevolgen voor de adviesruimte van programmaraden. Met de komst van digitale pakketten kiest een aantal pan-Europese zenders (Eurosport, Cartoon Network) er namelijk voor in pluspakketten opgenomen te worden. Achtergrond van dit beleid is het toenemend belang van de doorgiftevergoeding in het exploitatiemodel. Deze zenders willen betaald worden voor doorgifte ter dekking van bijvoorbeeld stijgende sportrechten en andere programmakosten. Een kabelexploitant kan via pluspakketten deze doorgiftevergoeding terugverdienen bij de consument. Bij opname in het standaardpakket kan dat niet of minder in verband met de vaak vaste, lage prijzen van die pakketten. Consequentie van dit beleid is dat deze zenders dan niet meer in aanmerking willen en kunnen komen voor het standaardpakket. De Programmaraad Haarlem kan als gevolg hiervan Eurosport niet meer in dit pakket adviseren (Haarlems Nieuwsblad, 2001). Een alternatief voor Eurosport is niet voorhanden. Deze ontwikkelingen beperken de adviesruimte van programmaraden en de onderhandelingsruimte van kabelexploitanten.

Centrale vraag is of een programmaraad een programma moet kunnen adviseren dat wegens het distributiebeleid van een kabelexploitant of van een programma-aanbieder zelf niet in het standaardpakket wordt opgenomen. Geschillen tussen programmaraden en kabelexploitanten over deze kwestie betreffende onder meer Eurosport in Rotterdam en Muzzik in Noord-Oost Nederland. Het CvdM en de OPTA hebben hierover recentelijk uitspraken gedaan. Het CvdM heeft gesteld dat er in het geval van Eurosport geen zwaarwichtige redenen waren om af te wijken van het advies van de programmaraad (zie o.a. Mediaforum 2001). Door Eurosport te betalen voor doorgifte kwam de exploitatie van de betreffende kabelexploitant niet in gevaar. UPC stelt in zijn Kabeltelevisienota 2001-2002 dat alleen zenders die niet betaald krijgen voor doorgifte, toegang hebben tot het basis- en standaardpakket (UPC, 2001). Programmaraad Zeeland stelt zich op het standpunt dat de toegankelijkheid van het standaardpakket mede afhankelijk is van de prijs. Daarom houdt zij bij haar advies rekening met de prijs die zenders vragen voor doorgifte. In Zeeland heeft de zender Muzzik afgezien van een vergoeding voor doorgifte toen bleek dat de zender om die reden niet geadviseerd werd.

Box 4.1 Geschil tussen kabelexploitanten en programma-aanbieder

Op basis van een uitspraak van de OPTA (november 2000) moet kabelexploitant CasTel (inmiddels overgenomen door Essent) MCM International, aanbieder van Muzzik, betalen voor doorgifte. CasTel kon onvoldoende duidelijk maken waarin Muzzik verschilt van Eurosport en Discovery, die wel betaald krijgen voor doorgifte. CasTel moest verder een algemene doorgifte regeling opstellen met transparante en non-discriminatoire criteria (Besluit OPTA/IBT/2000/203702 in Mediaforum, januari 2001). Essent heeft dit inmiddels gedaan.

Op 9 oktober 2001 heeft het Commissariaat voor de Media beleidsregels vastgesteld inzake het afwijken door kabelexploitanten van het advies van de programmaraad (CvdM, 2001a). Daarin wordt onder meer nader invulling gegeven aan de zwaarwichtige redenen die een kabelexploitant kan hebben om af te wijken van een advies van een programmaraad (art. 82k MW).

4.2.4 Krachtenspel bij totstandkoming van het programmapakket

Kabelexploitanten zelf ervaren met name knelpunten als gevolg van de invloed van drie verschillende krachten op de totstandkoming van het programmapakket: overheid, programmaraden en programma-aanbieders. Kabelexploitanten voelen zich gemangeld tussen belangen van programmaraden en programma-aanbieders en het overheidsbeleid. In de praktijk hebben bovendien niet alleen programmaraden maar ook gemeentes vaak bevoegdheden ten aanzien van samenstelling en prijs van pakketten. UPC stelde dat van de 180 gemeentes

waar zij actief is, 35 gemeenteraden goedkeuring moeten verlenen aan het standaardpakket en in zo'n 35 gemeentes iedere prijsstijging ter goedkeuring moet worden voorgelegd aan de gemeenteraad. Door dit complexe krachtenspel is de ruimte voor een kabelexploitant om naar eigen inzicht zijn productpakket samen te stellen zeer gering, aldus de kabelexploitanten.

4.2.5 Ontwikkeling van kabelexploitanten tot internationale multimediabedrijven

Met name de drie grote kabelexploitanten en in het bijzonder UPC hebben problemen met programmaraden. Kleine kabelexploitanten met een beperkt dienstenpakket (klassieke distributie van radio- en televisieprogramma's) hebben nauwelijks problemen. Kabelexploitanten en programmaraden stellen wel dat de problemen verklaard kunnen worden uit de ontwikkeling van kabelexploitanten van distributeurs van radio- en televisieprogramma's tot internationale, commerciële (beursgenoteerde) aanbieders van een uitgebreid dienstenpakket waaronder ook internet en telefonie. De schaalvergroting bij kabelexploitanten en de uitbreiding van het dienstenpakket leiden tot een verzakelijking in de relatie met programmaraden. Hun taak en belang is echter het waarborgen van de pluriformiteit van het radio- en televisie-aanbod op lokaal of regionaal niveau. Dat kan dus blijkbaar botsen met de wijze waarop een kabelexploitant als UPC, Casema of Essent het netwerk wil exploiteren.

Tot slot is het de vraag in hoeverre op termijn programmaraden een rol kunnen en moeten blijven spelen in het waarborgen van de pluriformiteit van het programmapakket van kabelexploitanten. Een voorwaarde is volgens de programmaraden in ieder geval voldoende adviesbevoegdheid (omvang standaardpakket ipv basispakket) en professionaliteit in het functioneren als programmaraad. Daarvoor is een goede, onafhankelijke organisatie en financiering nodig. Met de overnames van kabelnetten en verzakelijking van de relatie met kabelexploitanten is de noodzaak hiervoor alleen maar toegenomen. In de nota 'Kabel en Consument: marktwerking en digitalisering' (Ministerie van OCenW, 2000) wordt gesteld dat het huidige niveau van consumentenbescherming gehandhaafd moet worden zolang er nog geen keuzevrijheid is voor consumenten. De knelpunten die de Consumentenbond signaleert liggen echter niet op het terrein van de programmaraden. Zij gaan slechts over de samenstelling van het radio- en televisiepakket en niet over de kwaliteit van dienstverlening van kabelexploitanten noch over het aanbod van nieuwe diensten. Geconcludeerd kan worden dat programmaraden met hun adviesbevoegdheden ten aanzien het programmapakket onvoldoende consumentenbescherming kunnen bieden. De Consumentenbond stelt dan ook dat het toezicht van de huidige toezichthouders (OPTA en CvdM) zou moeten worden verbeterd.

4.3 Kabelexploitanten en publieke programma-aanbieders

Om inzicht te krijgen in de knelpunten van publieke programma-aanbieders in de relatie met kabelexploitanten is gesproken met vertegenwoordigers van de regionale en lokale publieke programma-aanbieders resp. ROOS en OLON. De programma's van deze omroepen vallen onder de must carry-verplichting in de Mediawet. Deze gegarandeerde doorgifte blijkt in de praktijk niet altijd probleemloos tot stand komen.

De **regionale omroepen** hebben weliswaar geen dringende knelpunten in hun relatie met kabelexploitanten maar wel een aantal vragen. Deze houden verband met de reikwijdte van de must carry-regel in de Mediawet. De 13 regionale televisie- en radiozenders zijn zowel via ether als kabel te ontvangen⁴³. Kabelexploitanten pikken het signaal uit de ether op en geven dit door via de kabel. In de gemeente Gorinchem is dit niet het geval, daar maakt de regionale omroep kosten om het signaal via een vaste verbinding bij het kabelkopstation aan te kunnen leveren. Voor de dekking van deze kosten is in principe geld gereserveerd bij de provincie. In de praktijk blijkt echter dat dit niet altijd bij de regionale omroepen terechtkomt. De regionale omroep in Limburg, L1 heeft een langlopend conflict met kabelexploitant Essent achter de rug. Nadat Essent een eigen glasvezelbackbone had gerealiseerd in Limburg, verplichtte zij L1 om te betalen voor het transport van het videosignaal

naar de verschillende kabelnetten van Essent in Limburg in plaats van naar één kopstation. De discussie ging vervolgens over de vraag of de verplichting die de Mediawet stelt aan regionale omroepen om het signaal bij het kabelstation aan te leveren, nu geldt voor de videobackbone alleen of ook voor de coax kabelnetten. Na een jaar onderhandelen is uiteindelijk besloten dat L1 alleen betaalt voor de aanvoer van een videosignaal naar het eerste kopstation.

Een ander punt van zorg betreft de zichtbaarheid van de regionale omroepen in het toenemend aanbod. Tot nu toe zijn de zenders even vindbaar en zichtbaar als de andere zenders maar dat is in de ogen van ROOS geen vanzelfsprekendheid. De regionale omroepen hebben op dit moment onvoldoende (financiële) mogelijkheden om op de toekomst in te spelen bijvoorbeeld in de vorm van betrokkenheid bij experimenten met EPG's. Verder zou de regionale omroep graag willen meewerken aan het programma-aanbod via concurrerende netwerken zoals satelliet en DVB-T (Digitenne). Belemmeringen hiervoor zijn de mogelijke extra kosten voor het aanleveren van het signaal en de verspreiding van regionale omroep buiten de eigen provincie. De wettelijke beperking hiervan staat overigens momenteel ter discussie.

De relatie tussen kabelexploitanten en regionale omroepen is over het algemeen goed. Kabelexploitanten moeten niet alleen wettelijk de zenders doorgeven maar willen dat ook. Ze onderscheiden zich hiermee bijvoorbeeld van het satelliet-aanbod. Door de carouselopbouw van het programma-aanbod, zenden de regionale zenders de hele dag uit. Dit in tegenstelling tot de lokale omroepen. Mede door de carouselopbouw worden regionale zenders goed bekeken. Het is daarom gewilde content, aldus ROOS. In de provincie Zeeland ontwikkelen de regionale omroep en kabelexploitant Zekatel samen nieuwe diensten.

In tegenstelling tot de regionale omroepen, ervaren de **lokale omroepen** wel een aantal knelpunten in de relatie met kabelexploitanten. De oorzaak hiervoor ligt met name in de verzakelijking van de onderlinge verhouding, de regionalisering van het kabelaanbod en de technische aanpassing van het kabelnetwerk. Daarbij doen de meeste problemen zich voor in de relatie met de drie grootste kabelexploitanten, UPC, Casema en Essent. De discussie tussen lokale omroepen en kabelexploitanten gaat met name over de vraag wie verantwoordelijk is voor het aanleveren van het signaal bij het kabelkopstation van de kabelexploitant. Volgens de OLON is de Mediawet geschreven vanuit het idee dat een kabelexploitant het signaal oppikt uit de ether. Lokale omroep is echter ontstaan als kabelomroep (vaak met kabeltekst), is daar afhankelijk van en is dus niet uit de ether op te pikken. De VECAI en de OLON hebben afspraken gemaakt over doorgifte. Een van de afspraken is dat als een partij verhuist (de omroep of het inprikkpunt van kabelexploitant) deze zelf de kosten voor de nieuwe verbinding moet betalen. Niet alle kabelexploitanten verbinden zich hieraan. Verder doen zich onder meer de volgende problemen voor (zie ook OLON Nieuws 2001 en de brief van de OLON aan staatssecretaris Van der Ploeg, (OLON, 2001a en 2001b)):

- Als er verschillende netten in een gemeente zijn, moet een lokale omroep het programma aan twee kabelexploitanten aanleveren. Wie betaalt dat?
- Omroepen die tekst-tv uitzenden (dit zijn er zo'n 150 a 200), moesten soms 1,5 jaar wachten op doorgifte.
- Frequentiewijzigingen worden zonder overleg en vaak op korte termijn doorgevoerd. Financiële consequenties (nieuw jinglepakket, briefpapier, logo etc) zijn voor rekening van de lokale omroep.
- De onderband van het kabelnetwerk werd door lokale omroepen (kosteloos) gebruikt om het programma van de studio naar het inkooppunt van de kabel te versturen. Deze onderband wordt in toenemende mate door kabelexploitanten zelf gebruikt voor nieuwe diensten. Dit betekent dat lokale omroepen via de huurlijnen een verbinding naar een inprikkpunt moesten huren. De kosten hiervan, voor rekening van de lokale omroep kunnen oplopen tot zo'n EUR 3500,- à 4500,- per maand.
- In het verleden waren er in een gemeente meerdere inprikkpunten (bijvoorbeeld bij het gemeentehuis, sportvelden, de markt) van waaruit lokale omroepen hun signaal konden versturen. UPC stelt nu nog maar een inprikkpunt beschikbaar per gemeente.

Bij de behandeling van de tweede Kabelnota (juni 2000) is een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht de doorgifte van lokale omroepen door kabelexploitanten te regelen. Investerings-, exploitatie- en onderhoudskosten voor de technische voorzieningen zouden ten laste moeten komen van de kabelexploitanten. De uitvoering van deze motie heeft nog niet plaatsgevonden (OLON, 2001c).

Problemen die kabelexploitanten signaleren in de relatie met lokale omroepen hebben betrekking op dezelfde punten als de OLON aandraagt. Verder is voor hen een vraag hoe om te gaan met meerdere lokale zenders in een gemeente (bijvoorbeeld door gemeentelijke herindeling) en de must carry-regels. Hier stuiten we weer op consequenties van de regionalisering van kabelnetten (minder pakketten is efficiënter aldus kabelexploitanten) maar ook van gemeentes door herindeling in relatie tot het sterk lokale karakter van lokale zenders.

4.4 Kabelexploitanten en commerciële programma-aanbieders

4.4.1 Doorgiftevergoeding

Het grootste knelpunt tussen kabelexploitanten en commerciële programma-aanbieders betreft de doorgiftevergoeding die de meeste programma-aanbieders betalen aan kabelexploitanten. Kabelexploitanten willen dat programma-aanbieders betalen voor doorgifte, terwijl programma-aanbieders dat juist liever niet willen of juist zelf betaald willen worden. De vraag is dan wie, hoeveel aan wie betaalt voor doorgifte en waarom. Box 4.2 geeft aan op basis waarvan de doorgiftevergoeding die kabelexploitanten en programma-aanbieders overeenkomen, tot stand komt.

De grote commerciële omroepen nemen een pragmatisch standpunt in over de vergoeding. Toegang tot de kabel is essentieel voor het voortbestaan en succes van de zender. Als de historie, consequentie en huidige werkelijkheid is dat daarvoor betaald moet worden, dan is dat zo. De op Nederland gerichte kleinere themazenders hebben hier meer moeite mee omdat deze distributiekosten een relatief groter beslag op het beschikbare budget leggen. De betalende programma-aanbieders verklaren de doorgiftevergoeding uit de historie van de kabel. Toen Sky Channel destijds in Nederland snel toegang tot de kabel wilde, was dit station bereid daarvoor te betalen. Later hadden ook de HMG groep en SBS belang bij snelle, landelijke distributie en zijn daarom gaan betalen voor doorgifte. Wat daarbij meespeelde is dat de capaciteit en het aanbod van de kabel uitgebreid moest worden terwijl er geen hogere abonnementsstarieven tegenover konden staan. In de ogen van de programma-aanbieders en kabelexploitanten belemmerden –in het publieke belang- eerst de gemeentes en nu politiek Den Haag eventuele abonnementsverhogingen. Investerings in extra capaciteit moeten dus uit andere inkomsten dan abonnementsgelden worden verkregen, bijvoorbeeld uit de doorgiftevergoeding. In de visie van de Vestra zouden programma-aanbieders dan ook niet langer hoeven te betalen voor doorgifte als de kabeltarieven vrij zouden zijn. Hierbij moet overigens worden opgemerkt dat de inkomsten uit doorgiftevergoeding slechts een zeer gering deel uitmaken van de exploitatie van kabelexploitanten. Volgens VECAL is het minder dan 10% en Essent meldde dat slechts 3% van de inkomsten uit doorgiftevergoedingen komt.

Box 4.2 Modellen van doorgiftevergoeding

1. *Must Carry-model*

De zenders die volgens de Mediawet moeten worden doorgegeven, waaronder de Nederlandse publieke omroep, betalen geen doorgiftevergoeding. Kabelexploitanten stellen dat zij vanwege die wettelijk verplichte doorgifte geen onderhandelingsruimte hebben. De OPTA stelt in dit verband dat de consumenten via het abonnementsgeld betalen voor de doorgifte van de publieke omroepen. De VECAI en de Vestra stellen zich echter op het standpunt dat de publieke omroepen, evenals de commerciële omroepen zouden moeten betalen voor doorgifte.

2. *Buitenlandse publieke omroepen (niet must carry)*

De buitenlandse publieke omroepen zoals RTBF, BBC 1 en 2, ARD, ZDF, WDR, TV1 France2, France3, Rai Uno en RTVE betalen geen doorgiftevergoeding en worden ook niet voor doorgifte betaald (nul-optie). Overigens betaalt ook de Duitse commerciële zender RTL Television geen doorgiftevergoeding.

3. *Nederlandstalige commerciële omroep*

De op Nederland gerichte, Nederlandstalige commerciële omroepen (met name HMG, SBS, TMF), betalen een vergoeding voor doorgifte per abonnee per jaar. Zij hebben van alle zenders het grootste belang bij landelijke doorgifte in verband met de advertentiemarkt voor televisiereclame. De hoogte van de doorgiftevergoeding wordt periodiek onderhandeld. Op dit moment bedraagt dit bijvoorbeeld EUR 0,72 per abonnee per jaar voor de drie HMG-zenders, ongeveer EUR 0,13 voor TMF en enkele gulden tot EUR 3,26 voor de doorgifte van drie Canal+ zenders. Volgens de VECAI is het bedrag dat de commerciële omroepen betalen lager dan de kostprijs voor doorgifte van een zender. De programma-aanbieders stellen dat zij betaald willen worden voor doorgifte omdat zij interessante content bieden. Kabelexploitanten vinden echter dat distributiekosten onderdeel dienen uit te maken van het exploitatiemodel van een televisiezender.

4. *Internationale commerciële omroep, aangepast aan Nederland*

Er zijn internationale omroepen die hun programma aanpassen aan Nederland in de vorm van ondertiteling, Nederlands commentaar of op Nederland gerichte onderdelen. Voorbeeld hiervan zijn Eurosport, The Box en Discovery Channel. In ruil voor de aanpassing van het programma, ontvangen deze zenders een doorgiftevergoeding van kabelexploitanten en/of dragen ze zelf de auteursrechten af. De tarieven die deze zenders vragen voor doorgifte worden in toenemende mate op Europees niveau bepaald. Zo heeft Eurosport de vergoeding van EUR 0,31 a 0,36 per abonnee per jaar in 2001 verdubbeld en wil het in 2002 dit met nogmaals EUR 0,31 verhogen. Niet alle kabelexploitanten kunnen of willen dit betalen. Als gevolg hiervan is Eurosport in een aantal gemeentes van de kabel gegaan. Eurosport zit in 2001 in 88% van de gemeentes in het standaardpakket.

5. *Internationale commerciële omroep*

Deze zenders hebben noch belang, noch bezwaar tegen doorgifte in Nederland. Landelijke dekking is voor hen minder relevant. Programmaraden vinden deze zenders vaak interessant (themazenders zoals Animal Planet). Een aantal zenders wil voor doorgifte betaald worden. Als kabelexploitanten daar niet mee akkoord gaan, worden ze vaak niet doorgegeven. Ook deze zenders kiezen in toenemende mate voor een pan-Europese distributiebeleid waar de standaardpakketten in Nederland soms buiten vallen.

Er is een vijftal betalingsmodellen die kabelexploitanten met verschillende type partijen overeenkomen voor de doorgifte. De kabelexploitanten hanteren deze modellen in verschillende varianten. Zo heeft Essent, mede op basis van uitspraken van de OPTA in de Muziek case (zie box 4.1), een eigen model voor doorgiftevergoeding opgesteld. Uitgangspunt is dat het betalingsmodel transpa-

rant en non-discriminatoir moet zijn. De opname in het standaardpakket en eventuele vergoeding die een programma-aanbieder daarvoor betaalt of ontvangt, hangt onder meer af van de kostprijs van de technische distributie, het advies van de programmaraad, de waardering door het publiek na de previewperiode⁴⁴, waardering door de kabelexploitant zelf, de aard van de zender (nationaal, internationaal, general interest of thema) en de onderhandelingsinzet van het programma-aanbieder zelf. Volgens de Vestra hebben programma-aanbieders overigens grote bezwaren tegen dit model. Rede hiervoor is dat met dit model wordt toegewerkt naar de oude vergoedingen en dat het model nog veel vrijheid biedt voor weging door de kabelexploitant. In de optiek van de Vestra laat dit model dan ook nauwelijks onderhandelingsruimte toe.

Daar waar programma-aanbieders moeten betalen voor doorgifte, ervaren zij, maar ook de kabelexploitant zelf, een knelpunt in onderlinge relatie. De doorgiftevergoeding moet volgens UPC niet alleen telkens zwaar onderhandeld worden maar is ook moeilijk te innen. Programma-aanbieders proberen bijvoorbeeld nog wel eens de doorgiftevergoeding te betalen in op geld waardeerbare diensten als reclamezendtijd. Kabelexploitanten die willen dat zenders betalen voor doorgifte, stellen overigens dat het om een principekwestie gaat, eerder dan om een substantiële financiële bijdrage.

Waar betaald moet worden om een station te mogen distribueren, ervaart de kabelexploitant een knelpunt. Zo lijkt zich nu concreet een probleem voor te gaan doen met de doorgifte van **Eurosport**. Jarenlang was de afspraak dat deze zender (evenals Discovery) de programma's geschikt zouden maken voor doorgifte in Nederland in de vorm van ondertiteling of Nederlands commentaar. In ruil daarvoor krijgt het station betaald door de kabelexploitant (EUR 0,31 à 0,36 per jaar per aangeslotene). Het Europese beleid van deze zender is om de tarieven per 2001 en nogmaals per 2002 te verdubbelen. Het argument hiervoor is dat de sportrechten duurder worden. Kabelexploitanten die de tariefsverhoging niet betalen, zien de zender van hun kabelnetwerk vertrekken. Grote kabelexploitanten, zoals UPC, hebben inmiddels Europese deals gesloten met Eurosport. Daar wordt Eurosport tegen betaling bijvoorbeeld doorgegeven in het digitale pakket. Kleinere kabelexploitanten hebben een veel minder sterke onderhandelingspositie en komen er daarom vaak niet uit. Programmaraden zijn het er niet mee eens dat deze zender van de kabel verdwijnt. Het belang van een gemeente staat hier tegenover het Europees belang van een zender. Wat de zaak gecompliceerder maakt is dat er geen alternatieve sportzender is. Eurosport is de enige partij op de markt voor een 24-uurs sportkanaal. Om deze reden overweegt de VECAl een klacht tegen Eurosport in te dienen bij de NMa en de Europese Commissie.

Kabelexploitant REKAM (geen lid van de VECAl) betaalt overigens geen enkele programma-aanbieder voor doorgifte. Op deze wijze probeert REKAM het abonneetarief zo laat mogelijk te houden. Als een programma-aanbieder denkt dat kabelabonnees willen betalen voor zijn zender, dan moet deze aanbieder maar een digitaal platform introduceren, zelf of met een andere programma-aanbieder, aldus de REKAM.

Naast de discussie over doorgiftevergoeding, speelt de discussie over de afdracht van **auteursrechten**. Kabelexploitanten betalen de verschuldigde vergoedingen voor de openbaarmaking van de publieke omroepen aan de BUMA. Deze afspraak tussen de publieke omroep, kabelexploitanten en de BUMA is in 1985 in het zogenaamde kabelcontract tot stand gekomen. BUMA is in dit collectieve contract de gemachtigde kassier namens de verschillende organisaties van rechthebbenden (o.a. muziekwerken, filmproducenten, beeldende kunstenaars). BUMA verdeelt de bedragen vervolgens naar drie categorieën rechthebbenden (omroepen als rechthebbenden, producenten en beheersorganisaties van muziek en literaire rechten). Dat doet BUMA volgens tussen deze organisaties overeengekomen verdeelsleutels. Het omroepdeel wordt aan de NOS uitbetaald, die dat onder inhouding van een managementfee weer reparteert aan de buitenlandse publieke omroepen. Commerciële omroepen dragen zelf de auteursrechten af. Deze zijn overigens vele malen hoger dan de doorgiftevergoeding (namelijk ongeveer EUR 15,9 miljoen voor de HMG zenders).

4.4.2 Capaciteitsdiscussie

Over de mate waarin er daadwerkelijk sprake is van schaarste op de kabel en een daaruit volgend capaciteitsprobleem verschillen de meningen. Voorop staat dat niet enkel kabelnet technisch hetzelfde is. Net als bij de inrichting van de ether is bij kabel de vraag hoe efficiënt deze infrastructuur wordt ingericht en welke kwaliteitseisen en interferentienormen worden gehanteerd. Zolang er geen goed technisch onderzoek is gedaan naar de capaciteit van kabelnetwerken, blijft de schaarstekwestie onduidelijk.

Kabelexploitant REKAM neemt in het debat over capaciteit een eigen positie in. REDAM stelt dat er wat betreft de doorgifte van analoge en digitale radio- en televisieprogramma's geen schaarste is. Schaarste ontstaat pas indien een groot deel van de capaciteit wordt benut of gereserveerd voor tweewegdiensten zoals internettoegang en telefonie. Gezien de architectuur en overige technische eigenschappen van het kabelnetwerk, vergt de introductie van tweewegdiensten relatief veel investeringen in capaciteit en schakelapparatuur. Het KPN-netwerk kent voor dergelijke diensten in principe een meer geschikte architectuur en technologie, met name de aansluitlijn die altijd en exclusief beschikbaar is voor de abonnee. Volgens REKAM wordt het technische argument 'schaarste' door beleidsmakers en toezichthouder misbruikt om bemoeienis te rechtvaardigen. Bepaalde kabelexploitanten trachten de vermeende schaarste te gebruiken als argument om beleidsmakers, toezichthouders en consumenten mee te laten betalen voor risicovolle commerciële investeringen in digitalisering en de introductie van settop-boxen. Een echte ondernemer zou de commerciële beslissingen en risico's zelf willen dragen, aldus REKAM. Ook in het interview met Essent kwam duidelijk naar voren dat er geen technische belemmeringen zijn om de capaciteit te vergroten, er zijn uiteraard kosten mee gemoeid. De Consumentenbond vreest dat het huidige overleg tussen kabelexploitanten en overheid over capaciteitskwesties leidt tot het verschuiven van een deel van de rekening voor capaciteitsvergroting naar consumenten (b.v. via een soort fonds).

In de opvatting van de VESTRA reserveren de meeste kabelexploitanten al enige jaren bewust capaciteit voor de toekomst. De capaciteit is nodig voor telefonie, internettoegang en on demand diensten van kabelexploitanten zelf. Verder speelt mee dat met de introductie van de digitale decoder, zenders vaak een periode dubbel worden doorgegeven. Zolang een kabelexploitant klanten met en zonder decoder heeft en zij allemaal minstens het basispakket moeten ontvangen, worden in ieder geval 15 televisie en 25 radiozenders dubbel gedistribueerd. Bovendien zullen de commerciële omroepen vanuit hun streven naar maximaal bereik, zolang mogelijk dubbel willen worden doorgegeven om zoveel mogelijk consumenten te kunnen bereiken. Ook dit legt in de toekomst een extra beslag op de capaciteit van het netwerk. UPC verwacht dat het analoge en digitale aanbod voorlopig naast elkaar blijven bestaan. Op termijn verwachten zij dat er een analogo aanbod ontstaat van 22 à 25 zenders (basispakket plus de acht grote op Nederland gerichte general interest zenders) en daarnaast een aantal digitale (thema)pakketten die voor een meerprijs kunnen worden afgenomen.

In dit onderzoek is niet gebleken dat de capaciteitsdiscussie op dit moment tot knelpunten leidt in de relatie kabelexploitanten en programma-aanbieders. Immers, de programma-aanbieders die willen en betalen, worden ook doorgegeven. Onbekend is of er recent zenders van de kabel zijn geweigerd om capaciteitsredenen. De beperking om toegang tot een kabelnetwerk te krijgen zit hem eerder in de omvang van een standaardpakket. De vraag is waar een kabelexploitant de beschikbare capaciteit voor inzet; ofwel voor het standaardpakket of voor het bieden van nieuwe diensten. Bij uitbreiding van dienstverlening dient de capaciteit verkregen te worden uit inperking van het standaardpakket of (technische) uitbreiding van de capaciteit van het kabelnetwerk. Om zicht te krijgen op de capaciteit van de kabelnetten (eventueel in relatie tot de omvang van het standaardpakket) is nader onderzoek nodig. De discussie over capaciteit heeft wel consequenties voor de eerder besproken doorgiffetarieven. Kabelexploitanten gebruiken de schaarste van de kabel als een van de argumenten om deze tarieven te heffen.

4.4.3 Analoge of digitale verspreiding

Een knelpunt dat in de toekomst kan ontstaan, betreft de overgang naar digitale verspreiding inclusief decoders (settop-boxen). Zoals hierboven gesteld, willen de commerciële programma-aanbieders zolang mogelijk analoog en digitaal verspreid worden teneinde een zo groot mogelijk bereik te realiseren. Voor bijvoorbeeld de HMG groep is dat van het grootste belang. Zij willen niet als general interest zenders, stand alone of in een pluspakket aangeboden worden. Als mensen namelijk zouden mogen kiezen, zouden ze wel eens HMG zenders buiten een pakket laten. En dat risico wil HMG niet lopen. Deze angst maakt programma-aanbieders afhankelijk van de kabelexploitant en zijn doorgiftebeleid. Kabelexploitanten die het standaardpakket steeds meer inperken ten gunste van het digitale pakket (zie bijvoorbeeld UPC in Haarlem en de discussie hierover in Amsterdam), zullen met programma-aanbieders moeten onderhandelen over de verspreiding voor of achter de decoder. Het is niet ondenkbaar dat zenders die dubbele verspreiding willen, daarvoor extra zullen moeten betalen. Immers, de Tweede Kamer heeft meermalen gesteld dat de digitale verspreiding de consumenten geen extra geld mag kosten. Overigens gaat dubbele verspreiding (analoog en digitaal) ten koste van de capaciteit van het kabelnetwerk. Om deze uit te breiden moet nog meer in de kabelnetten worden geïnvesteerd. De vraag is waar die investeringen vandaar komen?

Samenvattend blijkt uit de knelpunten in de relatie tussen programma-aanbieders en kabelexploitanten dat de verschillende programma-aanbieders verschillende belangen hebben bij doorgifte via de kabel. Voor de op Nederland gerichte zenders is analoge, laagdrempelige doorgifte van het grootste belang. Landelijke dekking is de belangrijkste voorwaarde voor een succesvolle zender, immers, deze zenders hebben een businessmodel dat gebaseerd is op reclame-inkomsten. Zij verkopen bereik in doelgroepen aan adverteerders. Dit ligt bij de pan-Europese (thema)zenders anders. Zij hebben een content-gebaseerd businessmodel. Deze zenders stellen een distributiemix samen bestaande uit analoge en digitale verspreiding waarbij het uitgangspunt is, betaald krijgen voor doorgifte. Voor deze programma-aanbieders is dan ook een redelijke Europees bereik in plaats van landelijk bereik van belang.

4.5 Kabelexploitanten en aanbieders van abonneeprogramma's

Aanbieders van abonneeprogramma's, op dit moment in Nederland alleen nog Canal Plus, hebben een apart type relatie met kabelexploitanten. Zoals in hoofdstuk drie is beschreven, verzorgt Canal Plus zelf het digitale platform inclusief decoder. Canal Plus integreert hiermee de rol van service provider (de drie Canal Plus zenders) én platform operator, net als via de satelliet (het Canal Digitaal platform). De kabelexploitant verzorgt slechts de technische distributie. Voor kabelexploitanten is Canal Plus een concurrent voor het eigen platform en de eigen abonneeprogramma's. Onduidelijk is overigens of CanalPlus naast haar drie eigen zenders ook andere programma's en diensten via de kabel wil doorgeven. De doorgiftevergoeding die Canal Plus betaalt voor het gebruik van capaciteit op de kabel, is een aanhoudend discussiepunt tussen Canal Plus en kabelexploitanten. Ook OPTA heeft in dit dossier reeds enkele uitspraken gedaan (zie het dossier Toegang tot de kabel, op www.OPTA.nl).

Momenteel is een aantal kabelexploitanten met Canal Plus in gesprek over het aanbieden van de Canal Plus zenders via het digitale platform van de kabelexploitant. Voor beide partijen kan dit een kostenbesparing betekenen. Voor de consument betekent dit, dat met één decoder zowel Canal Plus als de digitale diensten van de kabelexploitant kunnen worden afgenomen. Hierbij kan het helpen indien kabelexploitanten geleidelijk migreren naar open, internationale en gestandaardiseerde systemen zoals het Multimedia Home Platform.

4.6 Ontwikkeling van nieuwe (content)diensten

Bij de ontwikkeling van nieuwe diensten zijn op dit moment nog geen acute knelpunten gesignaleerd. Wel is er een aantal vraagpunten die in de nabije toekomst van belang worden:

- Elektronische programmagidsen: ontwikkelt iedere partij of groep van zenders een eigen EPG of komt er één EPG, ontwikkeld en beheerd door de kabelexploitant of een andere beheerder? Ook is nog de vraag of en hoe dit wordt gereguleerd. HMG geeft aan dat bij de onderhandelingen met kabelexploitanten over toegang tot de kabel nu al de presentie van de HMG-zenders op de EPG wordt meegenomen.
- Toekomstige verhouding analoge en digitale distributie en de ontwikkeling van de capaciteit van het kabelnetwerk. Hier speelt het eerdergenoemde punt van het belang van bereik voor de commerciële landelijke omroepen maar ook de publieke omroep. Bij overgang van analoog naar digitaal is de vraag of en hoelang er sprake zal zijn van dubbele verspreiding en welke consequenties dat heeft voor de capaciteitsbenutting van kabelnetwerken.

De ontwikkeling van de kabelexploitant als concurrerende **contentaanbieder** werd bij de liberalisering van de Mediawet in 1997 zeer waarschijnlijk (en ook wenselijk) geacht. Inmiddels bieden de grote kabelexploitanten in de vorm van pluspakketten een eigen aanbod aan. Programma-aanbieders ervaren tot op heden nog geen beperking van mogelijkheden tot doorgifte vanwege eigen belangen van kabelexploitanten. Uitzondering hierop zijn zoals gezegd de lokale omroepen die de onderband niet meer kunnen gebruiken vanwege nieuwe dienstverlening van kabelexploitanten zelf. Kabelexploitanten vinden eigen contentontwikkeling op dit moment nog te risicovol. Er is in Nederland immers een groot aanbod general interest zenders die een goede marktpositie hebben. HMG en SBS doen hun best om mogelijke nieuwe toetreders buiten de markt te houden. UPC en SBS hebben in 2000 plannen aangekondigd om een alliantie aan te gaan. Een fusie of overname is weliswaar van de baan, samenwerking niet. Ook heeft UPC aandelen in SBS. Voor UPC is dit een manier om directer toegang te hebben tot interessante content. Verder heeft UPC een bedrijfs-onderdeel UPC Media dat voor de Europese markt niche-programmering probeert te ontwikkelen, met name bedoeld voor de digitale pakketten. Het is volgens UPC alleen zeer risicovol om op Europees niveau dergelijke content te ontwikkelen. Content heeft voor een groot deel toch nog steeds een sterk nationaal karakter.

Als gevolg van de moeizame ontwikkeling van kabelexploitanten tot aanbieder van platformen, contentdiensten (pluspakketten) en andere diensten (internettoegang, telefonie) is een aantal kabelexploitanten wel gaan nadenken over hun rol. Daarbij staat de vraag centraal hoever de kabelexploitant omhoog klimt in de waardenketen. Kabelexploitanten zijn naast infrastructuurbeheerder ook packager (standaardpakket, pluspakketten) en in toenemende mate én contentaanbieder (eigen kanalen, bijvoorbeeld UPC) én platformbeheerder (o.a. ontwikkeling elektronische programmagids). Op ieder van die onderdelen van de waardenketen zijn er in meer of mindere mate concurrenten. De strategie van kabelexploitanten verschilt onderling sterk. Een kabelexploitant als UPC wil zoveel mogelijk schakels van de keten beheren om een zo compleet mogelijk pakket aan diensten te kunnen distribueren. Aan de andere kant van het spectrum staan kabelexploitanten als Rekam die zich puur richt op de kerntaak: zo efficiënt en goedkoop mogelijk bieden van een zo groot mogelijk programmapakket. Rekam stelt dan ook dat diensten- en/of programma-aanbieders zelf maar een decoder moeten leveren als ze individueel afrekenbare diensten willen aanbieden aan consumenten. Essent positioneert zichzelf uitdrukkelijk op het gebied van radio- en televisiediensten als platformoperator en in mindere mate als service provider. Essent overweegt dan ook om zich op termijn terug te trekken uit de exploitatie van nieuwe diensten zoals pluspakketten en aanverwante diensten (Mr Zap). Reden hiervoor is de beperkte schaal van dergelijke initiatieven en de expertise die nodig is om deze diensten rendabel te kunnen exploiteren. Op het gebied van internettoegang en telefonie ziet Essent zichzelf wel als service provider.

4.7 Conclusie

Uit de inventarisatie van knelpunten in de distributie van televisieprogramma's blijkt dat de dominante concurrentiepositie van kabelexploitanten op deze markt niet onproblematisch is. Zowel consumenten als programma-aanbieders ervaren knelpunten in deze relatie. Maar ook van de zijde van kabelexploitanten worden knelpunten ervaren.

Consumenten hebben met name problemen met de kwaliteit van de dienstverlening van kabelexploitanten, in het bijzonder de dienst internettoegang en telefonie. Ook zijn er problemen bij de klachtenbehandeling door enkele kabelexploitanten. De Consumentenbond stelt dat consumenten onvoldoende keuzevrijheid hebben en dat er onvoldoende waarborg is voor de kwaliteit en dienstverlening door kabelexploitanten.

Programmaraden adviseren kabelexploitanten over de samenstelling van het wettelijk verplichte basispakket van de kabel van 15 televisie- en 25 radiozenders. De problemen die in deze relatie ontstaan zijn van verschillende aard en hebben verschillende oorsprong. Deels vloeien de problemen voort uit onduidelijkheden in het functioneren van programmaraden. Dit betreft in het bijzonder de organisatie, financiering en adviesbevoegdheid van programmaraden. De komst van een centraal orgaan voor de programmaraden en het modelreglement voor het functioneren van programmaraden (CvdM, 2001b) moet hier meer helderheid in verschaffen. De financiële afhankelijkheid van programmaraden ten opzichte van kabelexploitanten is daarmee overigens niet opgelost. Programmaraden adviseren in de praktijk niet alleen over het basispakket maar over het standaardpakket. Volgens de programmaraden is deze ruimere bevoegdheid ook nodig om aan zowel de eisen van pluriformiteit als de wensen van de kabelabonnees te kunnen voldoen. De acht zenders waar zij (naast de must carry-zenders) over adviseren, bieden daarvoor te weinig mogelijkheden. Door exploitatiemodellen van kabelexploitanten en eigen distributiebeleid van pan-europese zenders (bijvoorbeeld Eurosport) programmaraden de afgelopen jaren niet altijd meer alle zenders adviseren. Hierover zijn ook enkele geschillen ontstaan.

Opvallend in de analyse van de knelpunten is dat er met name problemen zijn tussen programmaraden en de drie grote kabelexploitanten (UPC, Essent en Casema) en in het bijzonder UPC. Kleine kabelexploitanten met een beperkt dienstenpakket (klassieke distributie van radio- en televisieprogramma's) hebben nauwelijks problemen. Beide partijen stellen wel dat de problemen verklaard kunnen worden uit de ontwikkeling van deze kabelexploitanten van distributeurs van radio- en televisieprogramma's tot internationale, commerciële (beursgenoteerde) aanbieders met een uitgebreid dienstenpakket waaronder ook internet en telefonie. De schaalvergroting bij kabelexploitanten en de uitbreiding van het dienstenpakket leiden tot een verzakelijking in de relatie met programmaraden. Hun taak en belang is echter het waarborgen van de pluriformiteit van het radio- en televisie-aanbod op lokaal of regionaal niveau. Programmaraden zijn vrijwilligersorganisaties die van hun professionaliteit en functioneren sterk afhankelijk zijn van de ondersteuning door de kabelexploitant. Het verschillend perspectief van beide partijen alsmede verschil in professionaliteit leidt blijkbaar tot botsingen en opvattingen over de exploitatie van een kabelnetwerk. Dit verklaart mogelijk ook waarom er nauwelijks problemen zijn tussen programmaraden en de kleine kabelexploitanten die zich voornamelijk richten op de distributie van radio- en televisieprogramma's.

De vraag is in hoeverre programmaraden op termijn een rol kunnen en moeten blijven spelen in het waarborgen van de pluriformiteit van het programmapakket van kabelexploitanten. Voorwaarde is volgens de programmaraden in ieder geval voldoende adviesbevoegdheid (omvang standaardpakket in plaats van het basispakket) en professionaliteit in het functioneren als programmaraad.

Uit de knelpunten in de relatie van kabelexploitanten met **programma-aanbieders** blijkt dat er verschillende problemen zijn. De lokale publieke omroepen hebben regelmatig problemen rond afspraken over de doorgifte van het signaal van de lokale omroep. De oorzaak hiervoor ligt met name in de verzakelijking van de onderlinge verhouding, de regionalisering van het kabelaanbod en de technische aanpassing van het kabelnetwerk. Daarbij doen de meeste problemen zich voor in de relatie met de drie grootste kabelexploitanten, UPC, Casema en Essent. Hier zien we overeenkomsten in de oorzaak van problemen die kabelexploitanten hebben met programmaraden. In de overgang van gemeentelijke kabelnetten tot commerciële kabelexploitanten, lijkt met name de relatie met lokale en regionale organisaties met publieke doelen als programmaraden en lokale omroepen in de knel te komen.

In de relatie met commerciële programma-aanbieders is het grootste knelpunt de doorgiftevergoeding. Daarbij gaat het om de vraag wie betaald wordt dan wel wie betaald krijgt voor doorgifte. Uit interviews met kabelexploitanten en programma-aanbieders blijkt dit hoog op de knelpuntenlijst te staan. Voor een kabelexploitant maakt deze vergoeding echter nog geen 10% van de omzet uit. De vraag is dus in hoeverre dit werkelijk van belang is voor de totstandkoming van het aanbod van de kabel. De doorgiftevergoeding kan echter in belang toenemen als de investeringen die kabelexploitanten willen of moeten plegen in de capaciteit en digitalisering van het netwerk, niet terugverdiend kunnen of mogen worden uit de abonnee-inkomsten van het reguliere radio- en televisie-aanbod. Programma- of dienstenaanbieders die belang hebben bij de uitbreiding van kabelnetwerken of digitalisering, zullen daar mogelijk aan mee moeten gaan betalen.

Kabelexploitanten zelf verklaren de problemen die zij met diverse partijen hebben voornamelijk uit het machten- en krachtenveld waarin zij moeten opereren. De kabelnetten zijn sinds eind jaren '80 geleidelijk geprivatiseerd en worden sindsdien op commerciële basis geëxploiteerd. De OPTA en NMa houden dan ook vanuit het oogpunt van transparantie, non-discriminatoire toegang en mededinging, toezicht op de toegang tot de kabel. In de overgang van de gemeentelijke netten naar geprivatiseerde kabelexploitanten zijn echter in de Mediawet en in contracten met gemeentes bepalingen vastgelegd die betrekking hebben op de omvang, inhoud en prijs van het kabelaanbod. De adviestaak van de programmaraden is hier onderdeel van. Het Commissariaat voor de Media houdt op deze zaken, die met name verband houden met de pluriformiteit en toegankelijkheid van de kabel, toezicht. Een derde kracht wordt gevormd door de programma-aanbieders die (gelet op het grote marktaandeel van de kabel in de distributie van televisieprogramma's), voor het bereik van een groot publiek sterk afhankelijk zijn van deze distributie-infrastructuur. Tegelijkertijd heeft de kabel programma's nodig om een interessant aanbod te kunnen doen. De eerdergenoemde discussie over doorgiftevergoeding houdt hier mee verband. De vraag is hoe dit machten- en krachtenveld zich in de toekomst zal ontwikkelen. Digitalisering, verdere commercialisering en internationalisering van kabelexploitanten, uitbreiding van het dienstenaanbod van de kabel, ontwikkeling van het eigen distributiebeleid van Europese programma-aanbieders, samenwerking tussen kabelexploitanten en programma-aanbieders (bijvoorbeeld UPC en SBS) zijn enkele ontwikkelingen die hierop van invloed zijn. Op basis van de recente nota's over toegang tot de kabel, uitspraken van de OPTA, beleidsregels van het Commissariaat voor de Media en de voorgenomen ondersteuning van programmaraden kan geconcludeerd worden dat de overheid voorlopig nog de pluriformiteit en toegankelijkheid van de kabel wil blijven waarborgen. De monitoring van het aanbod van de kabel en van de ontwikkeling van het standaardpakket de komende jaren, zal mede moeten bijdragen aan de beantwoording van de vraag of de pluriformiteit en toegankelijkheid van de kabel als gevolg van genoemde ontwikkelingen, onder druk komt te staan.

Tot slot kan op basis van dit onderzoek geconcludeerd worden dat de discussie over de capaciteit van kabelnetwerken alsmede het concurrerende programma-aanbod van kabelexploitanten zelf in de vorm van pluspakketten, op dit moment nog niet leidt tot concrete knelpunten. In de toekomst zijn mogelijk wel problemen te verwachten rond de overgang van analoge naar digitale verspreiding en de druk die dat op de capaciteit van het kabelnetwerk legt. Programma-aanbieders voor wie landelijke dekking essentieel is, zullen zolang mogelijk analoog en digitaal verspreid willen worden. Dat vraagt om extra capaciteit waarin geïnvesteerd moet worden.

⁴⁰ De overige klachten werden niet behandeld omdat de consument de klacht niet doorzette of omdat de kabelexploitant niet was aangesloten bij de commissie. Slechts één klacht is gegrond verklaard, acht klachten waren ongegrond en in vijf gevallen werd een schikking getroffen

⁴¹ De aandelen van Zekatel zijn in handen van de provincie Zeeland en de Zeeuwse gemeenten. De goede relatie met de kabelexploitant en programmaraden houdt volgens Programmaraad Zeeland mede verband met deze eigendomsverhouding.

⁴² Uitzondering hierop is de regionale omroep Utrecht (kanaal 9) die niet via de ether wordt verspreid.

⁴³ Essent laat evenals enige andere kabelexploitanten (o.a. Zekatel) jaarlijks een kijk- en luisteronderzoek verrichten in het eigen kabelgebied waarbij de waardering van programma-aanbieders door het publiek wordt gemeten. Programmaraden krijgen de beschikking over de resultaten van deze onderzoeken en gebruiken ze bij de totstandkoming van hun adviezen.

5

Aandachtspunten voor beleid en onderzoek

Het onderzoek naar de positie van de kabel geeft inzicht in het aanbod van de kabelexploitanten, hun dominante positie op de markt voor televisiedistributie en knelpunten in de relaties met programma-aanbieders en consumenten. Het is een momentopname van de situatie in het najaar van 2001. In het kader van de mediamonitoring door het Commissariaat voor de Media, worden de komende jaren het aanbod en de positie van kabelexploitanten permanent onderzocht. Indien nodig, worden daarbij bepaalde knelpunten of ontwikkelingen in de markt voor distributie van omroepprogramma's nader onderzocht. Uit dit eerste inventariserende onderzoek kan een aantal aandachtspunten worden gedistilleerd voor verder onderzoek en voor beleid. Deze aandachtspunten houden in het bijzonder verband met de toekomstige positie van de kabelexploitant in de omroepwaardeketen en het belang van de kabel voor de pluriformiteit en toegankelijkheid van het omroepaanbod.

5.1 Digitalisering en de positie van kabelexploitanten in de omroepwaardeketen

Na de privatisering van kabelnetten in de jaren tachtig en negentig zijn er grote verschillen ontstaan tussen kabelexploitanten in Nederland en daarmee tussen het aanbod in de gemeenten in Nederland. De drie grote exploitanten (UPC, Essent en Casema) bieden een gediversifieerd dienstenpakket met naast radio- en televisieprogramma's ook diensten als een digitaal, interactief platform, pluspakketten, internettoegang en telefonie. Daarnaast zijn er zesentwintig middelgrote en kleine kabelexploitanten die zich primair richten op de distributie van radio- en televisieprogramma's in gemeenten. Enkele van hen werken samen aan het digitale platform Mr. Zap in het consortium Mediakabel. Hoewel in dit onderzoek de strategie en het aanbod per kabelexploitant als zodanig niet is geanalyseerd, komt uit de analyse van het aanbod en uit de interviews een aantal zaken naar voren die hier wel inzicht in bieden. UPC voert een strategie van verticale integratie. Deze internationale, beursgenoteerde kabelexploitant is steeds hoger in de omroepwaardeketen actief. Dit blijkt onder meer uit de samenwerking met SBS en de ontwikkeling van eigen (Europese) content. UPC maar ook Casema en Essent bieden via het eigen kabelnetwerk een digitaal platform aan, respectievelijk UPC Digital, Casema Digitale televisie en Mr. Zap. Op bijna alle kabelnetwerken is tevens het Canal+ platform beschikbaar. Hiermee controleert Canal+ vooral de doorgifte van eigen zenders.

De vraag is hoe de strategie van de drie grote kabelexploitanten de komende jaren verder vorm krijgt. Wat is de invloed hiervan op de verdere ontwikkeling van digitale platformen en diensten, het analoge aanbod en meer in het algemeen, de positie van kabelexploitanten op de markt voor omroepdistributie en in de waardeketen? Tegen de achtergrond van beperkte concurrentie tussen verschillende infrastructuren (kabel, ether en satelliet), is de wijze waarop digitale platformen op de kabelinfrastructuur geëxploiteerd worden van groot belang voor zowel dienstenaanbieders als consumenten. Voor programma-aanbieders en andere dienstenaanbieders zijn de voorwaarden voor toegang tot de verschillende onderdelen van het digitale platform (decoder, EPG, Conditional Access System, systeem voor klantenbeheer) deels bepalend voor de commerciële mogelijkheden die zij hebben om consumenten te bereiken. Voor consumenten is het digitale platform de toegangspoort tot diensten van de kabelexploitant en andere dienstenaanbieders. Via EPG's worden digitale programma's en -diensten voor consumenten toegankelijk gemaakt. De vraag is in welke mate aanbieders van EPG's de eigen kanalen en diensten een prominente plek geven ten opzichte van het concurrerende aanbod. De EPG's vormen dus een cruciaal element in de toegankelijkheid van het programma-aanbod. Ook voor de toegankelijkheid van de publieke kanalen in het digitale tijdperk speelt de EPG een belangrijke rol. Dit blijkt onder meer uit het feit dat in het Verenigd Koninkrijk

overheidsregulering nodig was om te waarborgen dat de BBC-kanalen een prominente plek op de EPG van BskyB en ITV Digital zou krijgen. Inzicht in de strategie van kabelexploitanten en de vormgeving van digitale platformen is derhalve essentieel vanwege mogelijke gevolgen voor de ontwikkeling van mate van concurrentie op de kabelinfrastructuur en voor de pluriformiteit en toegankelijkheid van het programma-aanbod. De vraag is dan ook welke implicaties digitale platformen, met name EPG's, hebben voor de concurrentie op de kabel en de pluriformiteit en toegankelijkheid van het aanbod. Relevant voor deze vorm van concurrentie op de kabel is de beperkte concurrentie *tussen* infrastructuren. Wanneer consumenten willen omschakelen van het ene naar het andere digitale platform, dienen ze tevens over te stappen naar een nieuwe infrastructuur en bijbehorende apparatuur. De beperkte concurrentie tussen infrastructuren en de hoge omschakelkosten vergroten het belang van toegang tot digitale platformen.

Kabelexploitanten lijken overigens in een trager tempo te digitaliseren dan aanvankelijk werd verwacht. Digitalisering en de introductie van nieuwe diensten vergen forse investeringen en een lange adem. Zelfs internationale multimediatelebedrijven als UPC en France Télécom kunnen dat niet meer eindeloos opbrengen. De huidige financiële positie van kabelexploitanten is dan ook bepaald niet rooskleurig. UPC zit (internationaal) financieel aan de grond en is sterk aan het bezuinigen. Moederbedrijf France Télécom heeft kabelexploitant Casema eind 2001 in de etalage gezet wegens aanhoudende verliezen. De recente economische ontwikkelingen in de media- en telecommunicatiesector spelen daarbij een rol. Wat verder meespeelt is de trage acceptatie en daarmee achterblijvende winstgevendheid van nieuwe diensten. In Nederland wordt het huidige uitgebreide aanbod van kabelexploitanten vaak genoemd als reden voor het uitblijven van succes bij de introductie van digitale televisie.

5.2 Capaciteit van kabelnetwerken: inzicht in technische en commerciële aspecten

Uit dit onderzoek blijkt dat er verschillende inzichten en verwachtingen zijn ten aanzien van de technische en commerciële mogelijkheden van kabelnetwerken. Deze verschillen niet alleen tussen kabelexploitanten en dienstenaanbieders maar ook tussen kabelexploitanten onderling. Uit de interviews is gebleken dat er niet zoiets is als een gemiddeld kabelnetwerk. Op dit moment is er echter onvoldoende inzicht in de technische mogelijkheden en beperkingen van de verschillende kabelnetwerken. Als er werkelijk schaarste is in de capaciteit van kabelnetwerken, zou dat betekenen dat kabelexploitanten en programmaraden moeten kiezen als nieuwe programma-aanbieders zich aandienen. Ook moet dan gekozen worden tussen het eigen aanbod van een kabelexploitant (al dan niet van nieuwe diensten die veel capaciteit vragen) en doorgifte van (analoge) kanalen of digitale platforms van derden. Duidelijk is dat de capaciteit van de verschillende typen kabelnetten technisch kan worden uitgebreid, maar dat hier uiteraard kosten en risico's aan zijn verbonden.

Capaciteit en schaarste spelen een rol in de discussie over de omvang van het standaardpakket, de introductie van digitale platformen en pluspakketten, internettoegang en telefonie. In het verlengde van de twee Kabelnota's lijken de verantwoordelijke ministeries (Ministeries van OCenW en VenW) een faciliterende of zelfs stimulerende rol te spelen bij digitalisering van de kabel en de ontwikkeling van de kabel tot een multifunctioneel informatie- en communicatieplatform. Beleidsmakers en toezichthouders die direct of indirect bij discussies over capaciteit betrokken zijn, zouden in staat moeten zijn om de technische en commerciële aspecten te scheiden en de interactie tussen beide te doorgronden. Is het bijvoorbeeld noodzakelijk om voor de introductie van digitale platformen en diensten (in het belang van innovatie en economie) capaciteit beschikbaar te maken door de omvang van het analoge standaardpakket te verkleinen. Dit zou tenslotte ten koste kunnen gaan van de pluriformiteit en toegankelijkheid van het omroepaanbod. Of zou het standaardpakket verkleind moeten worden? Immers, zolang de meeste, populaire commerciële zenders deel uitmaken van het standaardpakket, is het overige aanbod onvoldoende interessant om consumenten massaal te interesseren in digitale platformen.

5.3 Spanning tussen verschillende beleidsdoelstellingen

In de beide Kabelnota's en tijdens de interviews kwam aan de orde dat er op basis van verschillende beleidsdoelstellingen, door verschillende instanties, toezicht wordt gehouden op de activiteiten van kabelexploitanten. Daarnaast is er nog een groot aantal wettelijke regels en afspraken met gemeenten die kabelexploitanten in hun functioneren en ontwikkeling binden. De vraag is in hoeverre de vele regels bevorderlijk zijn voor de digitalisering van de kabel, de introductie van nieuwe diensten en de toegankelijkheid en pluriformiteit van het aanbod via de kabel.

Het Commissariaat voor de Media houdt toezicht op de uitvoering van de Mediawet, in casu op het omroepaanbod (de inhoud), mede vanuit het perspectief van consumenten/burgers. Doelstellingen hierbij zijn pluriformiteit en toegankelijkheid van het aanbod. De oprichting van programmaraden en de afspraken tussen gemeenten en kabelexploitanten bij de verkoop van kabelnetten moeten bijdragen aan het realiseren van deze doelstellingen. OPTA en NMa zien tegelijkertijd toe op concurrentie, onder andere toegang tot en concurrentie op de kabelinfrastructuur. Zij doen dit in eerste instantie vanuit het perspectief van dienstenaanbieders en in tweede instantie vanuit dat van consumenten (Telecommunicatiewet, Mededingingswet). De voor OPTA en NMa verantwoordelijke ministeries, respectievelijk Verkeer en Waterstaat en Economische zaken, koppelen concurrentie veelal aan andere beleidsdoelstellingen dan het ministerie van OCenW. Zo kan concurrentie ten dienste staan van innovatie, een goede economische ontwikkeling van de ICT-sector en een goede ICT-infrastructuur ten behoeve van andere sectoren van de Nederlandse economie. De combinatie van deze verschillende beleidsdoelen en verantwoordelijke ministeries leidt tot een omvangrijke wet- en regelgeving en daarop toezieende toezichthouders. De vraag is of de afstemming tussen deze verschillende doelen en verbonden instanties optimaal is en niet juist contraproductief is om de verschillende doelstellingen te bereiken.

Er is in het kabeldossier een duidelijke spanning tussen enerzijds de cultuurpolitieke doelstellingen pluriformiteit en toegankelijkheid en anderzijds mededingingsbeleid, economische doelstellingen en het stimuleren van innovatie en de elektronische snelweg. Deze spanning komt concreet tot uiting bij beslissingen over de omvang van het standaardpakket, de adviesbevoegdheid van programmaraden, de toepassing van afspraken tussen gemeenten en kabelexploitanten, en de introductie en facilitering van digitale platformen. Zo verkleinen een groot standaardpakket en een ruime adviesbevoegdheid van programmaraden in combinatie met prijsafspraken de commerciële mogelijkheden van kabelexploitanten.

De spanning van verschillende beleidsdoelstellingen is ook aanwezig bij de introductie van digitale televisie. Aan de ene kant is er de doelstelling van innovatie en economische groei op basis waarvan de introductie van digitale platformen wordt gestimuleerd. Aan de andere kant wordt onder andere in Kabelnota's aangegeven dat het standaardpakket zo breed mogelijk moet zijn en is er een lijst van een groot aantal evenementen vastgesteld die voor de decoder te zien moeten zijn. Bij de keuze van maatregelen in het kader van sociaal-culturele doelstellingen dient consequent te worden meegenomen in welke mate deze maatregelen nadelig zijn voor het bereiken van economische doelstellingen en vice versa.

Ook de toepassing van de OPTA en NMa Richtlijn voor toegang tot de kabel kan tot spanning leiden. Zo is niet uitgesloten dat kabelexploitanten bij voldoende capaciteit verplicht zijn om programma-aanbieders op te nemen in het standaardpakket. Hierbij moeten ze in vergelijkbare gevallen steeds eenzelfde bedrag voor doorgifte in rekening brengen aan programma-aanbieders (non-discriminatie, transparantie). Indien bij deze procedures het advies van de programmaraad onvoldoende meeweegt, kan de economisch regulering van toegang tot de kabel negatieve gevolgen hebben voor de pluriformiteit en toegankelijkheid van het standaardpakket. Nog onduidelijk is of het model voor doorgiftevergoedingen dat Essent ontwikkelde, deze spanning vermindert. Zij wegen in hun model het advies van de programmaraad en het oordeel van de consument mee.

Wat zich hier mogelijk wreekt is de onduidelijkheid over de status van het standaardpakket (in relatie tot het basispakket), de reikwijdte van het advies van programmeraden en de vraag of het standaardpakket door zeer dominante private kabelexploitanten dient te worden geëxploiteerd vanuit een zekere nutsgedachte. Dit standaardpakket is, althans op dit moment, de kern van het aanbod van de kabelexploitanten in Nederland. Een heldere begrenzing tussen enerzijds het standaardpakket -waarbij doelstellingen als pluriformiteit en toegankelijkheid voorop staan- en anderzijds alle overige commerciële activiteiten van kabelexploitanten -waarbij innovatie en economische doelstellingen prevaleren-, lijkt voor alle partijen bevorderlijk. Deze begrenzing maar ook inzicht in mogelijke afwegingen en spanningen tussen de verschillende doelstellingen, zou tevens een goede basis zijn voor discussies over de verdere afstemming van taken en doelen tussen de drie betrokken toezichthouders.

6

Literatuur

- ASTRA (2001). *ASTRA Satellite Monitor – 2001 interim report 2001*. Luxembourg: ASTRA. Rapport, onderdelen en presentaties op te vragen bij ASTRA.
- Ballon, P.B., Munck, S.G.E. de, Poel, M.A., & R. van de Pas (2001a). *The Dutch Telecommunications Market 2000: A Strategic and Empirical Analysis*. Delft: TNO-STB.
- Ballon, P. et. al. (2001b). *Netwerken in cijfers*. Trendrapportage over ICT-infrastructuren 2001. TNO-STB in opdracht van het ministerie van VenW, DGTP, april 2001.
- Bar, F., S. Cohen, P. Cowley, B. DeLong, M. Kleeman & J. Zysman (1999). *Defending the Internet Revolution in the Broadband Era: When Doing Nothing is Doing Harm*. E-Conomy working paper 12: Berkeley Roundtable on the International Economy.
- Bar, F., S. Cohen, P. Cowley, B. DeLong, M. Kleeman & J. Zysman (2000). *Access and innovation policy for the third-generation internet*. Telecommunications Policy, Vol.24, Numbers 6/7.
- Bergh, R.J. van den & P.D. Camesasca (2001). *European Competition Law and Economics. A Comparative Perspective*. Antwerpen/Groningen: Intersentia.
- Casema deelt in malaise kabelsector*. De Volkskrant, 30 oktober 2001.
- CBS (2001). *Het jaar in cijfers 2001*. Den Haag. Centraal Bureau voor de Statistiek. www.cbs.nl
- Commissie Mediaconcentraties (1999). *Profijt van Pluriformiteit*. Advies over concentraties in de mediasector en de vraag naar bijzondere regelgeving. Deel I. Den Haag.
- Commissariaat voor de Media (2000a). *Opzet Monitor Mediaconcentraties*. Hilversum, 7 november 2000
- Commissariaat voor de Media (2000b). *48 programmeraden ingesteld in Nederland*. Persbericht, Hilversum, 12 mei 2000.
- Commissariaat voor de Media (2001a). *Beleidsregels inzake afwijken door aanbieder van een omroepnetwerk van programmaraadadvies*. Vastgesteld op 9 oktober 2001. Staatscourant, 2 november 2001
- Commissariaat voor de Media (2001b). *Modelreglement Programmeraden*. Hilversum, 20 november 2001.
- Competition Commission (2000). *NTL Incorporated and Cable & Wireless Communications Plc: A report on the proposed acquisition*.
- Consumentenbond (2001a). *Kabelaars hebben toezicht nodig*. Persbericht Consumentenbond, 7 september 2001.
- Consumentenbond (2001b). *De marktmeesters aan zet. Ruimte maken voor consumentensoevereiniteit*. Den Haag, Consumentenbond, 16 oktober 2001.

- Crommelijn, D. (2001). *'De programmaraden pas opheffen als er echte concurrentie voor de kabel is'*. Interview met Cees Wolzak, scheidend voorzitter van de Amsterdamse Programmaraad. Infravisie, september 2001
- ECCA (1999). Informatie over gemiddeld aantal zenders en tarieven standaardpakketten in Europa (1999), samengesteld door European Cable Communications Association (Brussel, www.ecca.be). De informatie over 1999 is te vinden op www.VECAI.nl/ftp_user/ECCA-tarieven99.doc.
- European Audiovisual Observatory (2000). *Statistical Yearbook. Film, television, video and new media in Europe*. Strasbourg: EAO.
- European Commission (2000). *Sixth Report on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package*.
- European Commission (2001a). *Working Document on Proposed New Regulatory Framework for Electronic Communications Networks and Services. Draft Guidelines on market analysis and the calculation of significant market power, under article 14 of the proposed Directive on a common regulatory framework for electronic communications networks and services*. Brussels: COM(2001)175.
- European Parliament (2001b). *Future Bottlenecks in the information society*. Report to the European Parliament, Committee on Industry, External Trade, Research and Energy (ITRE), prepared by IPTS, TNO-STB and SPRU. Seville, Spain: IPTS.
- European Commission (2001c). *Seventh report on the implementation of the telecommunications regulatory package*. Annexes 1 (market data) and 2 (regulatory data). Brussels, 26 November 2001 (COM(2001)706).
- Eutelsat (2001). *Eutelsat jaarverslag 2000 en een overzicht van het aanbod per 18 september 2001*. www.eutelsat.com.
- Federal Communications Commission (2001). *Memorandum Opinion and Order, in the Matter of Applications for Consent to the Transfer of Licenses and Section 214 Authorizations by Time Warner Inc. and America Online Inc. Transferors, to AOL Time Warner Inc., Transferee*. Washington: FCC.
- Federal Trade Commission (2001). *Decision and Order, in the matter of America Online, Inc., a corporation, and Time Warner Inc., a corporation*. FTC.
- Fusie Casema en Essent Kabelcom is meest logisch*. Financieel Dagblad, 23 januari 2002.
- IDATE & LENTIC (2000). *Development of Digital TV in Europe - 2000 report - The Netherlands*. Montpellier: IDATE
- Koetser, M. en M. van As (2001). *Enige misverstanden rond de kabel*. Mediaforum, januari 2001.
- KPMG (2000). *'Programmaraden: een weeskindje?' Evaluatie en aanbevelingen inzake het functioneren van de programmaraden*. KPMG Vitality in opdracht van het Commissariaat voor de Media, Amstelveen, 28 april 2000.
- Leurdijk, A. (2001). *Verkeersdrempels en tolpoorten in het digitale domein*. I&I, 19^e jaargang, nr 6, 2001. Amsterdam. Otto Cramwinckel Uitgeverij.

- Loon, A. van (1999). *Vergelijkende analyse 'Cross Media Ownership'-beleid en regelgeving*. Onderzoek in opdracht van de Commissie Mediaconcentratie. Den Haag, april 1999.
- Loon, A. van, G. Schuijt & L. Viergever (2001). *Advies aan het Commissariaat voor de Media inzake de monitoring van concentratie-ontwikkelingen bij de media en hun gevolgen voor de pluriformiteit*. UvA-IVIR, Amsterdam, mei 2001
- Mediaforum (2001). *Toegang tot de kabel*. Toelichting op uitspraak van de OPTA in een geschil tussen MCM International en de kabelexploitant Castel. Mediaforum, januari 2001.
- Ministerie van OCenW (2000). *Kabel en Consument: marktwerking en digitalisering*. Zoetermeer, april 2000.
- Motie Wagenaar c.s.* (2001). Motie tot verzoek naar onderzoek naar de totstandkoming van anti-concentratiewetgeving en een toezichhoudende rol van het Commissariaat voor de Media op het gebied van mediaconcentraties met pluriformiteit als criterium. Motie ondertekend door PvdA, D66, CDA, Groen Links en SP. TK 28000 VIII, nr 31, vergaderjaar 2000-2001, 26 november 2001.
- Oftel (2000). *Open access to communications networks: Ensuring competition in the provision of services*. Consultation document issued by the Director General of Telecommunications. April 2000. London: Oftel.
- Oftel (2001a). *Open access: Delivering effective competition in communications markets*. Statement issued by the Director General of Telecommunications. April 2001. London: Oftel.
- Oftel (2001b). *Oftel's 2001/01 effective competition review of dial-up Internet access*. London: Oftel.
- OLON (2001a). *Problemen kabeldoorgifte lokale omroepen*. Brief aan Staatssecretaris Van der Ploeg, Nijmegen, 19 maart 2001.
- OLON (2001b). *Kabeldoorgifte lokale omroepen onveranderd problematisch*. Nijmegen, OLON Nieuws, 2001.
- OLON (2001c). *Jaarverslag OLON 2000*. Nijmegen, maart 2001
- Omroep koopt invloed bij UPC*. Algemeen Dagblad, 13.11.2001
- Omzetsdaling UPC funest voor strategie*. Financiële Dagblad, 15.11.2001
- OPTA/NMa (1999). *Richtsnoeren met betrekking tot geschillen over toegang tot omroepnetwerken*. Den Haag, 17 augustus 1999.
- Picard, R.G. (1989). *Media Economics. Concepts and Issues*. London: SAGE.
- Porter, M.E. (1980). *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. New York: The Free Press.
- Porter, M, E. (1985). *Competitive Advantage. Creating and Sustaining Superior*
- Programmaraad ziet zenders vertrekken*. Haarlems Nieuwsblad, oktober 2001.

- Rutten, P. & M. Poel (2001). *Concurrentie, Toegankelijkheid en Pluriformiteit*. Den Haag: Rathenau Instituut; Delft: TNO-STB.
- Rutten, P., S. de Munck, J. Boumans, F. Buijs en R. van der Pas (2000). *Tekstdiensten voor televisie. De aanbodstructuur van lokale en regionale kabelkrant, tekst-tv en teletekst in Nederland*. TNO-STB in opdracht van het Commissariaat voor de Media, juli 2000.
- Rutten, P. & F. Buijs (1999). *Concentratie in de Nederlandse Mediasector*. Delft: TNO-STB.
- Rutten, P. & I. Smeets (1997). *Entertainmentindustrie: Lijnen naar de Toekomst*, Apeldoorn: TNO Strategie, Technologie en Beleid
- Shapiro & Varian (2000) *De nieuwe economie. Een strategische gids voor de netwerkeconomie*. Amsterdam: Uitgeverij Nieuwezijds.
- Shepherd, W.G. (1997). *The Economics of Industrial Organization*. London: Prentice Hall International
- Scherer, F.M. & D. Ross (1990). *Industrial Market Structure and Economic Performance*. Boston: Houghton Mifflin.
- Smits, J., G. Ramaekers, O. Van Loon, A. Dekker, V. Bohté, & P. de Boer (2001). *UMTS en DVB-T: opponent of bondgenoten?*. I&I, 2000, nr.1.
- Stichting Geschillencommissie voor Consumentenzaken (2001). *Jaarverslag 2000*. Den Haag.
- Beantwoording moties uit notaoverleg kabelnota. Brief van staatssecretaris Van der Ploeg aan de Tweede Kamer, 9 juni 2001.
- UPC (2001). *Kabeltelevisienota 2001-2002*. Amsterdam, UPC, voorjaar 2001.
- VECAI (2000). *Breedbandmonitor 1*. Den Haag: VECAI.
- VECAI (2001). *Breedbandmonitor 3*. Den Haag: VECAI.
- VKA & YGE - Yankee Group Europe (2000). *Telecommunications Infrastructure and Services in The Netherlands - A benchmark study for the Dutch Ministry of Transport, Public Works and Water Management*.
- Zenith Media (2001). *Television in Europe to 2010*. Londen: Zenith Media.

7

Interviews

Organisatie	Contactpersoon	Datum interview
VECAI	Ad van Loon, Michiel Prinsen Geerligs	12 oktober 2001
Casema	Jan Davids	19 oktober 2001
Rekam	Dhr. H.J.M. Grooten	19 oktober 2001
ROOS	Richel Bernsen	22 oktober 2001
Vestra/HMG	Koos Kalkman, John de Jong	22 oktober 2001
UPC	Evert Romeijn	29 oktober 2001
Essent Kabelkom	Siegfried Zeevat	29 oktober 2001
Programmaraden Noord Nederland	Mevr. Koetje, secretaris	31 oktober 2001
OLON	Pieter de Wit	1 november 2001
Programmaraad Zeeland	Dhr. Bijnema, voorzitter	5 november 2001
Consumentenbond	Klaas Smit, Machiel van der Velde	12 november 2001

Verder is op 1 november 2001 gesproken met de leden van het SPA-overleg (Strategie en Public Affairs) van de VECAI waarbij vertegenwoordigers van de grootste kabelexploitanten en medewerkers van de VECAI (Van Esch, Van Loon en Prinsen Geerlings) aanwezig waren.

8

Bijlage

