

Vergaderjaar 1998–1999

26 602

Kabel, media en consument

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 10 juni 1999

Hierbij zend ik u de notitie «Kabel, omroep en consument; pluriformiteit, betaalbaarheid en vrije keuze». Hiermee voldoe ik, namens het kabinet, aan het verzoek van de Tweede Kamer om meer helderheid te verschaffen rond actuele kwesties betreffende de kabel.

De notitie heeft een inventariserend karakter, zowel wat de achtergrond van de huidige ontwikkelingen betreft als de maatregelen die worden overwogen om ook in de toekomst een pluriform en betaalbaar programma-aanbod te garanderen en tegelijkertijd de digitalisering van de infrastructuur en het aanbod van nieuwe diensten te stimuleren.

Het ligt in het voornemen van het kabinet zijn beleidsbepaling te vervolgen in de nota «Kabel en consument; digitalisering en nieuwe diensten», die voor het eind van het jaar zal worden uitgebracht. In deze nota zal het overheidsbeleid ten aanzien van de digitalisering van en de concurrentie tussen en op de infrastructuren uiteen worden gezet. Dat beleid zal worden gebaseerd op een grondige economische analyse van de kabelsector. Voorafgaand aan de nota zullen de meest betrokken departementen overleg voeren met alle belanghebbende partijen over een economisch model voor de kabel en een digitaliseringstraject dat recht doet aan de belangen van alle betrokkenen.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
F. van der Ploeg

NOTITIE KABEL, OMROEP en CONSUMENT; pluriformiteit, betaalbaarheid en vrije keuze

1. Inleiding

De Nederlandse kabelsector biedt een levendige aanblik in de greep van technische ontwikkelingen en nieuwe economische activiteiten op de markt van elektronische dienstverlening. De kabel ontpopt zich van een distributiekanaal voor radio en televisie tot een breedbandig netwerk dat voor een scala aan nieuwe diensten gebruikt kan worden. In een groeiend aantal gemeenten is het mogelijk om een internetaansluiting via de kabel te nemen, om te telefoneren via de kabel of gebruik te maken van alarmdiensten. Daarnaast experimenteren kabelmaatschappijen met diensten als elektronisch winkelen, telebankieren en (near)video-on-demand. Hoewel veel van deze diensten zich nog in een beginstadium bevinden, is duidelijk dat de kabel een belangrijk onderdeel van de elektronische snelweg zal worden. Vanuit dit oogpunt is de kabel van groot belang, zowel voor de economische ontwikkeling van ons land, als voor de informatievoorziening van zijn burgers.

Tegelijkertijd doen zich met betrekking tot één van de kernactiviteiten van kabelmaatschappijen – de doorgifte van radio en televisiezenders – opvallende problemen voor. Zo staakte de Amsterdamse kabelexploitant A2000 in augustus 1998 de doorgifte van de zenders MTV en CNN, die tot dan in het Amsterdamse standaardpakket waren opgenomen. Dit gebeurde na de weigering van deze zenders om de gevraagde doorgiftevergoeding voor toegang tot de kabel te betalen. Deze gebeurtenissen leidden tot protesten van onder andere de Amsterdamse Programmaraad en de Consumentenbond en kregen ruime aandacht in de media. Niet alleen in Amsterdam staat het standaardpakket van televisiezenders in zijn huidige vorm ter discussie, ook in andere delen van het land willen kabelexploitanten veranderingen aanbrengen in de omvang en de prijs van de televisieprogramma's die de kijkers via de kabel ontvangen.

Deze ontwikkelingen leidden tot het verzoek van de Tweede Kamer om een notitie op te stellen over de kabel¹. In deze notitie zou onder meer aan bod moeten komen de invloed van kijkers op het aanbod aan televisiezenders, de gevolgen van de monopoliepositie van kabelexploitanten, de wenselijkheid van de decoder en het algemene (basis-)programmapakket. Met de voorliggende notitie «Kabel, omroep en consument; pluriformiteit, betaalbaarheid en vrije keuze» voldoe ik aan het verzoek van de Tweede Kamer om meer helderheid te verschaffen rond actuele kwesties betreffende de kabel. In deze notitie worden de achtergrond beschreven waartegen de huidige ontwikkelingen zich afspelen en de verschillende posities die kabelmaatschappijen, programma-aanbieders en consumenten innemen ten aanzien van de aangekondigde veranderingen in de doorgifte en ontvangst van het kabelaanbod. In aansluiting daarop worden de ontwikkelingen in de sector beoordeeld en wordt aangegeven welke maatregelen worden overwogen om in de toekomst een pluriform en betaalbaar programma-aanbod te garanderen en terzelfder tijd de digitalisering van de infrastructuur en het aanbod aan nieuwe diensten te stimuleren.

Het ligt in het voornemen voor het einde van het jaar de vervolgnotitie «Kabel en consument; digitalisering en nieuwe diensten» uit te brengen. In deze notitie zal het overheidsbeleid ten aanzien van de digitalisering van en de concurrentie tussen en op de infrastructuren uiteen worden gezet. Dat beleid zal worden gebaseerd op een grondige economische analyse van de kabelsector. Hiertoe wordt met alle bij de kabel betrokken partijen overleg gevoerd.

¹ Zie de brief van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen d.d. 4 september 1998 (kenmerk Sc-98-53).

2. Achtergrond en perspectieven

2.1. Liberalisering

De huidige ontwikkelingen in de kabelsector kunnen niet los worden gezien van de liberalisering van de media- en telecommunicatiewetgeving in 1996, die door het kabinet Kok-I is doorgevoerd. Belangrijk vertrekpunt bij de liberaliseringswetgeving was de verwachting dat op korte termijn sprake zou zijn van substantiële uitbreiding van de kabelcapaciteit. Daarmee zou een einde komen aan de schaarste aan kabelkanalen. Het gemiddelde kabelnet zou ruimte gaan bieden aan ten minste 50 tot 100 programma's. Daarnaast zou op de kabel ruimte beschikbaar komen voor nieuwe diensten als telefonie, internet, video-on-demand en homes-hopping. De capaciteitsuitbreiding op het kabelnet maakte de monopoliepositie van de kabelexploitant van secundair belang (ongeveer 89 procent van de huishoudens ontvangt televisie via de kabel, vijf procent via de satelliet en vijf procent via de ether). Het leek dan ook geen enkel probleem om kabelmaatschappijen de ruimte te bieden zelf programma's en diensten te gaan exploiteren en de in de Mediawet opgenomen strikte scheiding tussen aanbieders van diensten en beheerders van infrastructuur te laten vervallen.

Om de pluriformiteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van het programma-aanbod te garanderen, werd een wettelijk verplicht basispakket geïntroduceerd van ten minste 15 televisiezenders met de mogelijkheid van prijstoezicht. Daarnaast zijn programmaraden in de wet opgenomen, die namens de aangeslotenen invloed uitoefenen op (een deel van) het programma-aanbod. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de wettelijke bepalingen die bij de liberalisering in de Mediawet zijn opgenomen c.q. gewijzigd.

2.2. Huidige problematiek en uitgangspunten

Het huidige kabellandschap wordt gekenmerkt door kansen, belemmeringen en bedreigingen.

Digitalisering en verglazing van de infrastructuur maken een scala aan nieuwe diensten mogelijk, evenals op termijn een meer geïndividualiseerd televisie-aanbod en een grotere keuzevrijheid voor consumenten. Het toekomstbeeld, dat in zicht komt wanneer consumenten over een digitale decoder beschikken, is dat kijkers zich niet meer allemaal op hetzelfde standaardpakket abonneren, maar individueel hun televisiemenu kunnen samenstellen uit (delen van) het aanbod van omroepzenders of dat zij een grote mate van vrijheid hebben om zelf hun pakket(ten) samen te stellen en de prijs daarvan te bepalen. Ook zullen zij van diverse aanbieders via de kabel nieuwe internet-, telefonie-, en videodiensten kunnen afnemen.

Sinds de liberalisering van de Mediawet wordt de situatie echter nog steeds gekenmerkt door beperkte keuzemogelijkheden voor de burger. De kabelexploitanten zijn de facto monopolist, omdat van een reële concurrentie met de andere infrastructuren nog geen sprake is, zeker niet waar het gaat om de distributie van het elektronisch programma-aanbod. Tegelijkertijd is nog steeds sprake van een capaciteitschaarste waardoor ook concurrentie op de kabel niet van de grond komt.

Voor een meer geïndividualiseerd televisie-aanbod en een markt van nieuwe diensten is de decoder van cruciale betekenis. Tegelijkertijd constateer ik dat de penetratiegraad van de decoder nog bijzonder laag is. Nieuwe diensten komen, ondanks de investeringen in het kabelnet, dan ook langzaam tot ontwikkeling en de inkomsten uit deze diensten vallen tegen.

Kabelexploitanten zoeken nu naar andere manieren om de decoder in de huishoudens te introduceren. Zij streven naar vormen van pakketsegmentatie waarbij commerciële zenders achter de decoder verdwijnen. Op deze wijze zullen veel consumenten zich gedwongen voelen een decoder aan te schaffen. De huidige plannen voor pakketsegmentatie kunnen leiden tot een uitholling van het standaardpakket en ongewenste prijsverhogingen voor consumenten. Zo'n ontwikkeling zou het omgekeerde kunnen bewerkstelligen van wat met de liberaliseringsoperatie was beoogd: meer keuzevrijheid binnen een groter en diverser aanbod tegen een lagere prijs.

Het voorafgaande leidt mij tot de conclusie dat een actieve opstelling van de overheid geboden is. Daarbij zal ik ernaar streven cultuur- en mediapolitieke overwegingen met marktwerking te combineren. Een beleid langs meerdere sporen is daarvoor nodig.

Totdat de digitalisering, keuzevrijheid en marktwerking volledig hun beslag hebben gekregen, is het de taak van de overheid om mede door regelgeving te waarborgen dat iedere burger toegang heeft tot een betaalbaar en pluriform programma-aanbod dat de publieke belangen van pluriformiteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de informatievoorziening waarborgt.

De maatregelen die daartoe bij de liberalisering van de Mediawet in 1996 tot stand zijn gebracht, bewijzen nog steeds hun waarde. Dat betekent dat de regelgeving zorgdraagt voor een pluriform en betaalbaar basispakket waarop prijstoezicht wordt gehouden en waarop invloed van burgers mogelijk is. Wel lijkt aanpassing en verbetering van het instrumentarium aan de veranderde omstandigheden op zijn plaats.

Tegelijkertijd is het nodig om de digitalisering van de infrastructuur en de introductie van de decoder daadwerkelijk en in goede banen verder te ontwikkelen. Over de vraag welke strategie een dergelijke ontwikkeling kan stimuleren, zal het kabinet spoedig met de kabelsector en andere relevante partijen overleg voeren. Vertrekpunt is, naar het oordeel van het kabinet, een commerciële strategie voor de introductie van decoders die aanslaat bij de bevolking. Consumenten moeten met een interessant (nieuwe) diensten- en programma-aanbod, gebaseerd op toegevoegde waarde, individuele keuzevrijheid en redelijke prijzen worden beloond voor de aanschaf van een decoder.

Het ligt in de lijn van deze ontwikkeling dat, wanneer individuele keuzes mogelijk zijn en er sprake is van marktwerking door daadwerkelijke concurrentie tussen en/of op de infrastructuren, de huidige regulatuur opnieuw wordt aangepast c.q. kan worden beperkt.

3. De positie van kabelexploitanten

Kabelmaatschappijen bevinden zich momenteel in een overgangssituatie. Zij hebben bij de verkoop van de kabelnetten door gemeenten in een aantal gevallen hoge bedragen per aansluiting betaald en geïnvesteerd in de modernisering van de netten, in de verwachting deze investeringen terug te kunnen verdienen met de opbrengsten uit nieuwe diensten. De vraag naar pluspakketten en nieuwe diensten is echter tot nu toe onvoldoende ontwikkeld. Gestreefd moet worden naar een doorbraak in de introductie van de digitale decoder. Daarvoor is het nodig nieuwe diensten te ontwikkelen.

3.1. Digitalisering en nieuwe diensten

Kabelexploitanten worden steeds groter en kapitaalkrachtiger. De

afgelopen zes jaar zijn veel bedrijven gefuseerd en/of overgenomen door buitenlandse bedrijven als het Amerikaanse UPC en het Franse France Télécom. In 1998 bezit de top-6 van de kabelexploitanten een markt-aandeel van bijna 75 procent¹. Deze schaalvergroting maakt het mogelijk om fors te investeren in verruiming van de capaciteit van het kabelnet. Volgens gegevens van de Vecai – de belangenorganisatie van kabelexploitanten – zijn voor de periode 1996 t/m 2000 investeringen van vier miljard gulden gepland. Hiervan is eind 1997 ruim één miljard geïnvesteerd. Grote delen van het kabelnet zijn vervangen door glasvezel en in verschillende gemeenten is het net geschikt gemaakt voor digitaal tweeweg verkeer. De vier grote kabelbedrijven (Casema, A2000, Castel en Eneco) zullen volgens de Vecai in 1999 70 procent van hun aansluitingen geschikt hebben gemaakt voor tweewegverkeer (zie Vecai jaarverslag 1997). De technische verbeteringen van het kabelnet maken verschillende nieuwe digitale, interactieve diensten mogelijk, waaronder telefonie, internet, (near) video-on-demand en homeshopping. De nieuwe diensten ontwikkelen zich echter veel minder snel dan aanvankelijk door kabelexploitanten en de Vecai werd aangekondigd. Gevolg is dat kabelexploitanten minder geld verdienen aan de nieuwe diensten en hun investeringen. De Vecai geeft aan dat in 1997 slechts 1,8 procent van de totale omzet afkomstig is uit andere diensten dan die uit het standaardpakket van radio- en televisiezenders. Een belangrijke vraag voor de kabelbranche is daarom hoe de inkomsten uit nieuwe diensten kunnen worden vergroot.

De belangrijkste nieuwe diensten die kabelexploitanten op dit moment aanbieden zijn telefonie, internet en verschillende vormen van betaalde televisie. Zo biedt A2000 in enkele gemeenten een concurrerend telefonieaanbod aan op de consumentenmarkt. Enkele grote kabelmaatschappijen (United Telekabel, Casema, Castel, Palet Kabelcom en Eneco) bieden telefoniediensten aan op de zakelijke markt. Er is echter nog geen consortium ontstaan dat een landelijk aanbod van kabelgebonden telefoniediensten op de consumentenmarkt verzorgt. Voor de stagnatie in de ontwikkeling van telefoniediensten via de kabel bestaan verschillende verklaringen. Eén daarvan is dat er hoge investeringen nodig zijn voor deze specifieke dienst. Ook de concurrentie van andere aanbieders, die tot stand is gekomen door het versneld openbreken van de infrastructuur van KPN-Telecom, speelt een rol. Ten slotte zijn er de snelle groei van mobiele telefonie en de opkomst van telefonie over internet. Daarmee lijkt het perspectief voor de kabelbedrijven vooral in de richting van een breed aanbod van internetdiensten te verschuiven.

Op deze markt hebben kabelexploitanten naast de grote internetproviders als Planet Internet/World Access/Trefpunt en World Online inmiddels een marktaandeel verworven van ongeveer 7,5 procent. Ten behoeve van de consumentenmarkt ontstaan samenwerkingsverbanden tussen kabelexploitanten en bedrijven als @ Home, Chello en Voilà die een speciaal op de kabel toegesneden breedbandig dienstenaanbod gaan leveren. De kabel verkeert hiervoor met zijn grote bandbreedte in een gunstige uitgangspositie.

Ook op het terrein van videodiensten ontplooiën kabelexploitanten activiteiten. In verschillende gemeenten bieden zij pluspakketten aan met diverse thema- en doelgroepzenders en pay-per-view kanalen waar kijkers films per stuk kunnen bestellen². Kijkers kunnen dergelijke pluspakketten en pay-per-view kanalen afnemen door middel van een analoge decoder. De belangstelling voor deze pay-per-view videodiensten is tot nu toe klein. Ook Canal+, de zender die in veel gemeenten een aanbod van twee kanalen met film en sport verzorgt, heeft in Nederland betrekkelijk weinig abonnees.

¹ Bron: Fact Finding in het kabellandschap, Dialogic, maart 1999.

² A2000 biedt zes pluspakketten aan, bestaande uit themakanalen (nieuws, muziek, documentaire, mode, science fiction, porno etc.), Turkse, Chinese en Arabische kanalen en een Sony Entertainmentpakket met programma's gericht op kijkers uit India, Pakistan, Sri Lanka en Bangladesh. De prijzen voor deze pakketten variëren van 9,95 tot 34,95, incl. huur decoder, exclusief installatie en borg.

In Brabant biedt Telekabel onder de naam Plus TV acht zenders aan: TNT Classic Movies, Travel, The Adult Channel, VH-1, Muziek, Fashion TV, Sky News, Animal Planet. De prijs voor het abonnement bedraagt f 14,95 per maand inclusief de huur voor de decoder, exclusief installatie (f 35,-) en borg (f 75,-). Max TV van Casema bestaat uit zes kanalen, waarvan vier met recente films, een themafilmkanaal en een pornokanaal. De prijs bedraagt 8 à 9 gulden per film plus f 9,95 per maand voor de huur van de decoder.

Digitalisering van het aanbod maakt het echter mogelijk om veel meer verschillende pluspakketten aan te bieden, evenals een beduidend ruimer aanbod aan film- en andere kanalen die op verzoek geleverd worden. Pas bij een dergelijk aanbod wordt het mogelijk om een televisiemenu afgestemd op individuele wensen te bieden. Kabelmaatschappijen zijn volop bezig om hiervoor plannen te ontwikkelen. Recent heeft Media-kabel, een samenwerkingsverband van acht kabelexploitanten¹, aangekondigd vanaf september 1999 abonneetelevisie aan te gaan bieden². Het aanbod van Mediakabel biedt pluspakketten voor specifieke doelgroepen, waaronder bijvoorbeeld speciale pakketten voor verschillende groepen culturele minderheden. Met een dergelijk gevarieerd aanbod «op maat» zal – afhankelijk van de prijs – de aanschaf van een decoder voor veel huishoudens een aantrekkelijke optie kunnen worden.

3.2. De introductie van de digitale decoder

Een belangrijke voorwaarde om een programma-aanbod «op maat» te bereiken, is dat consumenten beschikken over een digitale ontvangst-mogelijkheid. Zolang consumenten nog niet beschikken over een nieuwe digitale televisie-ontvanger hebben zij voor de ontvangst van digitale uitzendingen een decoder (of settop-box) nodig die het digitale signaal omzet in een analoog signaal³. Behalve deze infrastructurele voorziening, is ook een groter bewustzijn van consumenten ten aanzien van de verschillende keuzemogelijkheden in een uitgebreid en gesegmenteerd televisie-aanbod een vereiste. De meeste huishoudens in Nederland ontvangen een ruim standaardpakket (waar ook het basispakket in is opgenomen) van gemiddeld 30 televisieprogramma's en 25 radioprogramma's voor zo'n f 20,- per maand. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat consumenten dit aanbod als een soort nutsvoorziening beschouwen. Zij zijn zich weinig bewust van de prijs die zij voor hun kabelabonnement betalen, omdat de prijs van het kabelabonnement in veel gevallen nog verscholen zit in de energierekening.

Digitale decoders voor de kabel zijn op dit moment nog niet op de Nederlandse markt beschikbaar. Wel hebben verschillende kabelmaatschappijen de introductie daarvan aangekondigd. De schattingen over de prijzen van digitale decoders of settop-boxen lopen uiteen. Aanvankelijk werden de kosten van decoders geschat op zo'n f 500,- tot f 700,-. Binnen de European Cable Communications Association is op basis van de DVB-standaard de zogenaamde Eurobox ontwikkeld. Men verwacht dat deze tegen een prijs van circa f 600,- in de detailhandel te koop zal zijn⁴ of voor een bepaald bedrag per maand verhuurd zal worden door de kabelexploitant. Het samenwerkingsverband Mediakabel verwacht dat de huur van de decoder ongeveer f 15,- per maand gaat bedragen (boven op de prijs voor de verschillende abonnementen). A2000, die overigens van een ander type decoder gebruik gaat maken – zegt dat de huur van hun decoder neer zal komen op f 36,- per jaar, of f 3,- per maand. Het is de vraag of dit een reële kostprijs is en of A2000 de huurprijs van de decoder niet zal moeten subsidiëren met de inkomsten uit het kabelabonnement of uit andere diensten. Al met al valt er weinig met zekerheid te voorspellen over de (huur- of koop)prijs van digitale decoders. Duidelijk is wel dat de prijzen zullen dalen naarmate de afzet van de decoders groeit.

Kabelexploitanten schrijven de trage introductie van pluspakketten en nieuwe diensten via de kabel vaak toe aan het ontbreken van de benodigde infrastructuur in de Nederlandse huishoudens, te weten de decoder. Deze redenering kan echter ook worden omgedraaid: het gebrek aan belangstelling voor de decoder komt door de omvang, kwaliteit en prijs van het huidige aanbod en het ontbreken van voldoende interessante

¹ Mediakabel is een samenwerkingsverband van Palet Kabelcom, Eneco, Zekatel, Gelre-
vision, Nutsbedrijven Maastricht, Nutsbedrijf
Heerlen, CAI Alkmaar en Kabeltex.

² Abonnees krijgen dan de keuze uit 12
themazenders, twee premiekkanalen, vier
Turkse, Marokkaanse en Hindoestaanse
kanalen, 24 pay-per-view kanalen, een
Electronic Program Guide (EPG) en 50
radiokanalen van Music Choice. Tevens maken
zij internet en email via de kabel beschikbaar.
De bedrijven die samenwerken binnen
Mediakabel hebben samen ongeveer 1,7
miljoen aansluitingen. Het consortium gaat
tevens samenwerken met Casema, dat over
1,2 miljoen aansluitingen beschikt. Tezamen
bereiken zij ruim de helft van de Nederlandse
kabelhuishoudens. In het oosten van het land
biedt Gelre-
vision de kijkers, vooruitlopend op
de introductie van de digitale decoder, het
komend jaar drie kennismakingskanalen aan,
waarop ieder kwartaal verschillende nieuwe
zenders te zien zullen zijn.

³ Op termijn zullen ook digitale televisie-
ontvangers op de markt komen. In Engeland
en de VS zijn deze al in de winkel te koop.

⁴ Bron: Fact Finding in het Kabellandschap,
Dialogic, maart 1999.

nieuwe diensten. In ieder geval is duidelijk dat de branche zich op dit moment met betrekking tot de ontwikkeling van nieuwe markten in een moeilijke periode bevindt. Door het ontbreken van voldoende nieuwe diensten, komt de introductie van decoders traag op gang, en zolang er in Nederlandse huishoudens te weinig decoders staan, is het voor aanbieders niet interessant een uitgebreid nieuw dienstenaanbod te ontwikkelen. Om deze impasse te doorbreken, is het van belang om een strategie te ontwikkelen die de introductie van digitale decoders in de huishoudens bevordert. Kabelexploitanten richten zich op dit moment echter vooral op de vraag hoe zij meer kunnen verdienen aan het huidige televisie-aanbod, door middel van diverse vormen van pakketsegmentatie.

Terugkijkend op de privatisering van het kabelnet, kan men zich afvragen of bij de verkoop van het kabelnet door gemeenten aan private ondernemers niet meer aandacht had moeten worden besteed aan afspraken over de toekomstige modernisering van de kabelinfrastructuur. Een deel van de opbrengst had wellicht besteed kunnen worden aan de introductie van de decoder, waardoor de geforceerde manier waarop thans over de introductie van de decoder en de segmentatie van pakketten wordt gesproken en besloten, voorkomen had kunnen worden. Bij toekomstige operaties is het gewenst hier aandacht aan te besteden.

3.3. Pakketsegmentatie

Tot nu toe ontvangen de meeste Nederlandse kabelabonnees gemiddeld 30 zenders voor ongeveer f 20,-. Onderstaand overzicht van de ontwikkeling in prijs en omvang van de standaardpakketten laat zien dat de omvang van de pakketten gegroeid is, terwijl de prijs tot nu toe gemiddeld genomen op een redelijk niveau is gebleven.

Gemiddelde omvang en prijs (incl. BTW) van het standaardpakket

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Gemiddeld aantal tv zenders	18	19	20	22	24	27	28	31	30
Gemiddeld aantal radio zenders	–	–	–	27	30	31	31	34	32
gemiddeld in gulden	15	15	16,5	16,5	17,5	20	20	20	21

bron: www.vecai.nl, 1999

Verschillende kabelexploitanten hebben de afgelopen maanden plannen bekend gemaakt om de samenstelling van de huidige standaardpakketten te veranderen. Zij overwegen om de breed samengestelde standaardpakketten op te delen in een beperkt basispakket enerzijds en een aantal pluspakketten anderzijds. Het basispakket wordt dan gereduceerd tot het wettelijk voorgeschreven minimum van 15 televisiezenders. Om extra zenders te kunnen zien moeten kijkers zich abonneren op één of meer pluspakketten en tevens een decoder kopen of huren. Op die manier kunnen kabelexploitanten extra inkomsten genereren en kunnen ook commerciële zenders bovenop de inkomsten uit reclame en sponsoring via het kabelabonnement een bijdrage van de kijker vragen.

¹ Vecai-visie inzake pakketsegmentatie «Zonder keuze vandaag, geen keuze voor morgen», 20 april 1999.

² Zo'n pakket zou dan bestaan uit Nederland 1, 2 en 3, de regionale en lokale omroepen, de twee Vlaamse zenders, aangevuld met publieke zenders uit Duitsland, Engeland, Frankrijk, Spanje, Italië of Turkije.

Er zijn verschillende vormen van pakketsegmentatie mogelijk. De Vecai adviseert een scenario waarbij het huidige standaardpakket wordt opgedeeld in¹:

- a) een basispakket van 15 publieke zenders² en
- b) verschillende pluspakketten met daarin populaire commerciële zenders

als RTL4, Veronica en SBS6 en verschillende (commerciële) thema- en doelgroepzenders uit binnen- en buitenland.

In het Vecai-voorstel blijft het tarief van het basispakket stabiel. De som van het tarief van het commerciële pakket met zenders als RTL4 en Veronica, en het tarief voor het basispakket, komt hoger uit dan het tarief voor het huidige standaardpakket, maar mag daarvan volgens de Vecai – in eerste instantie – niet teveel verschillen. Bovenop de prijs voor het pluspakket komen nog de kosten voor (de huur van) de decoder. Wanneer commerciële zenders achter de decoder terecht komen, kunnen kabelexploitanten een extra bijdrage aan de kijker vragen ten behoeve van de commerciële omroepen.

De opvattingen van de Vestra, de belangenvereniging van commerciële omroepen en satellietmaatschappijen¹, en de plannen van A2000 komen in grote lijnen overeen met het Vecai-voorstel.²

¹ De Vestra pleit er voor om het standaardpakket van gemiddeld 30 zenders in drieën te knippen. Het eerste pakket bevat alleen de publieke zenders tegen een prijs die iets lager is dan de prijs voor het huidige standaardpakket. Het tweede pakket bevat brede entertainmentzenders uit binnen- en buitenland, waaronder RTL4 en SBS6. Het derde pakket bestaat uit themazenders als de muziekzender MTV of de documentairezender Discovery Channel. Wie de twee eerste pakketten zou nemen, zou uitkomen op een prijs die enkele guldens boven het huidige standaardpakket ligt.

² A2000 is van plan een basispakket van 15 publieke zenders aan te bieden voor een prijs die minimaal 5 gulden onder de prijs van het standaardpakket ligt. De tien best bekeken commerciële zenders, waaronder RTL4, RTL5, Veronica, SBS6 en Net5 komen waarschijnlijk in één pluspakket, achter een digitale decoder. Daarnaast biedt A2000 dan pakketten met verschillende thema- en doelgroepzenders. A2000 zal de decoder verhuren voor ongeveer 36 gulden per jaar. De kosten voor het basispakket, het pluspakket met de best bekeken commerciële zenders en de huur van de decoder zouden niet boven de 25 gulden per maand uit mogen komen.

³ Casema heeft in maart 1999 in enkele gemeenten Keuze tv geïntroduceerd en is van plan dit concept de komende tijd ook in andere gemeenten te introduceren. Abonnees kunnen een keuze maken tussen een pakket van 17 zenders en een pakket van 34 zenders. De 17 zenders bestaan uit de «must-carry»-zenders, de Duitse en Britse publieke omroepen, de voornaamste Nederlandse commerciële zenders (RTL4, SBS6, Veronica) en twee servicekanalen van Casema. Het basispakket wordt twee gulden goedkoper dan het huidige standaardpakket. Abonnees die daarnaast het pluspakket nemen, betalen voor basispakket en pluspakket samen 3,95 meer dan zij betalen voor het huidige standaardpakket. In het pluspakket zitten o.a. RTL5, Net5, Fox, CNN, Eurosport en Discovery Channel. Een andere optie is dat het basispakket alleen uit publieke zenders bestaat en dan 3,50 goedkoper is dan het huidige standaardpakket, terwijl abonnees die zowel het basispakket als het pluspakket met commerciële zenders afnemen, 2,45 duurder uit zijn.

⁴ De sportzender Extreme Sports, de Marokkaanse zender RTM en National Geographic Channel.

Een ander model dat onder andere door Casema³ als alternatief naast bovenstaand scenario wordt gepresenteerd, deelt het huidige standaardpakket op in:

- a) een basispakket bestaande uit ongeveer 15 voornamelijk publieke zenders én enkele populaire Nederlandstalige commerciële zenders.
- b) verschillende pluspakketten met (commerciële) thema- en doelgroepzenders.

Het belangrijkste verschil tussen beide scenario's is dat in het eerste scenario het gereduceerde basispakket alleen uit publieke zenders bestaat en in het tweede uit publieke én commerciële zenders. Hierbij vervalt het huidige brede basispakket als keuzemogelijkheid.

De prijs voor een pakket van 15 zenders bedraagt in de meeste voorstellen ongeveer twee tot vijf gulden minder per maand, dan het bedrag dat men nu voor het gehele standaardpakket van publieke en commerciële betaalt. Uitgaande van de gemiddelde abonnementsprijs van 20 gulden, ligt die prijs dan ergens tussen de 15 en 18 gulden. Daarmee wordt zo'n basispakket van 15 zenders weliswaar goedkoper, maar niet evenredig goedkoper aan het aantal zenders dat men minder ontvangt. Het aantal zenders is immers gehalveerd, terwijl de prijs slechts met maximaal 25 procent is gedaald. Deze voorstellen behelzen een uitholling van de huidige standaardpakketten, zonder dat de prijs voor de zenders in het basispakket voldoende omlaag gaat. Wanneer consumenten zowel het basispakket als het pluspakket met commerciële zenders afnemen, leidt dit – afhankelijk van het bedrag dat men voorheen betaalde – tot een prijsverhoging van ongeveer 15 tot 20 procent. De splitsing van het standaardpakket in een publiek basispakket enerzijds en een commercieel pluspakket achter de decoder anderzijds, zou in Amsterdam zelfs leiden tot een prijsstijging van zo'n 50 procent in enkele jaren. Volgens afspraken tussen de gemeente en kabelexploitant A2000 zou de prijs voor het standaardpakket in eerste instantie gedurende een overgangperiode oplopen van f 16,55 naar f 19,90 ex BTW per maand. In ruil voor deze prijsstijging komen CNN en MTV terug in het pakket, evenals enkele andere buitenlandse, commerciële zenders⁴. Door deze prijsverhoging van het kabelabonnement hoeven commerciële omroepen niet meer de doorgiftevergoedingen te betalen die zij voorheen betaalden. Na deze overgangperiode wordt het standaardpakket gesplitst in een beperkt basispakket enerzijds en een pluspakket met alle Nederlandstalige commerciële zenders anderzijds. De prijs voor het beperkte basispakket zou dan ongeveer 5 gulden minder bedragen dan de prijs voor het standaardpakket, d.w.z. zo'n 15 gulden. De prijs voor het basispakket (\pm f 15,-), de decoder (\pm f 3,-) en het pluspakket met Nederlandstalige commerciële zenders (\pm f 7,-) zou maximaal 25 gulden mogen bedragen. Dit betekent een prijsstijging van f 8,45, d.w.z. 50 procent ten opzichte van

de huidige prijs van het standaardpakket. Consumenten ontvangen hiervoor – zelfs als men bereid zou zijn voor de decoder te betalen – nauwelijks iets extra's ten opzichte van het pakket zoals dat er uitzag voor het vertrek van CNN en MTV van de kabel. Positief aspect van de afspraken tussen de gemeente Amsterdam en A2000 is dat consumenten voor een relatief lage prijs een decoder kunnen huren, waardoor één van de belemmeringen voor het ontstaan van een markt voor nieuwe diensten wordt weggenomen. Problematisch is echter dat ook mensen die geen behoefte hebben aan deze nieuwe diensten als het ware worden gedwongen tot de aanschaf voor een decoder, omdat zij anders populaire televisiezenders als RTL4 en SBS6 niet meer kunnen ontvangen.

Er zijn ook modellen van pakketsegmentatie denkbaar en wenselijk die veel beter aansluiten op de wensen van consumenten. Het basispakket zou in dit model bestaan uit de zenders waar het grootste deel van de kijkers het merendeel van haar kijktijd aan besteedt. Dit zijn zowel publieke als commerciële zenders. De overige zenders zitten dan in pluspakketten van gevarieerde samenstelling waar men apart voor betaalt. Een ander model is dat abonnees zelf een pluspakket kunnen samenstellen met een x-aantal zenders naar keuze. Overigens zou pakketsegmentatie voor niemand problematisch zijn als consumenten nog steeds kunnen kiezen om hun huidige pakket in vorm en omvang te behouden, tegen dezelfde prijs.

Een onzekere factor voor kabelexploitanten is de vraag welk deel van de bevolking genoeg heeft aan een basispakket en de lagere prijs gaat betalen voor het beperkte abonnement. Deze groep brengt een verlies aan abonnementsgelden met zich mee dat gecompenseerd zal moeten worden door kijkers die extra pluspakketten gaan afnemen.

Het ligt voor de hand dat een basispakket met alleen publieke zenders veel minder belangstelling zal oogsten dan een pakket met daarin ook de populaire Nederlandstalige commerciële zenders. In het eerste scenario zullen consumenten naast hun basispakket sneller behoefte hebben aan een pluspakket dan in het tweede, omdat in het tweede scenario publieke en commerciële zenders worden gecombineerd overeenkomstig de wensen van de consument. De kabelexploitanten lijken er vanuit te gaan dat consumenten, wanneer het eerste scenario wordt gevolgd, en masse basis- en pluspakketten tegen de hogere prijs zullen nemen, omdat zij anders zenders die zij graag bekijken, zullen moeten missen.

Een tussenstap op weg naar pakketsegmentatie is het zogenaamde «filtermodel». Dit houdt in dat alle huishoudens in eerste instantie een uitgebreider standaardpakket krijgen aangeboden, bestaande uit alle zenders die men nu ook ontvangt, plus enkele zenders extra, tegen een hoger tarief. Bij de huishoudens die willen volstaan met een basispakket van 15 zenders, wordt op verzoek een filter geplaatst. Dit basispakket bestaat dan uit de publieke nationale, regionale en lokale zenders en enkele (buitenlandse) commerciële en publieke zenders. Een aantal van de meest populaire Nederlandse commerciële zenders zit dus «achter» het filter. Dit is het model waarmee A2000 gedurende de overgangsfase naar pakketsegmentatie en de invoering van de decoder gaat werken (zie boven). De Noord-Hollandse kabelmaatschappij Multikabel is al overgegaan tot het zogenaamde filtermodel¹.

Het plaatsen van een filter is technisch relatief eenvoudig te realiseren. Het maakt in beperkte mate een splitsing in verschillende pakketten mogelijk, zonder dat consumenten een decoder hoeven aan te schaffen. Het filtermodel maakt consumenten volgens de kabelmaatschappijen vast vertrouwd met keuzemogelijkheden en de daarbij behorende verschillen in tarieven. Deze tussenstap zou de introductie van decoders en verschillende pluspakketten vergemakkelijken. Tegelijkertijd betekent het echter

¹ Sinds 1 januari 1999 biedt Multikabel een basispakket van 15 zenders aan voor «lichte televisiekijkers» bestaande uit: de Nederlandse en Belgische publieke zenders, ARD, BBC1, TV5, Rai Uno, TVE, TRT, MBC, het beeldmozaïek, de lokale omroep en de regionale publieke omroep. Dit pakket kost altijd 15 gulden minder dan de prijs voor het uitgebreide pakket, waarvan de prijs per gemeente varieert. Het uitgebreide pakket bevat ongeveer 35 zenders. Naast de genoemde zenders zijn dit tevens de Nederlandse commerciële zenders, BBC2, de overige Duitse publieke zenders en thema- en doelgroep zenders als Discovery Channel, The National Geographic Channel, MTV en TMF. Exploitant Multikabel schat dat hooguit 5 procent van de kijkers de optie van het beperkte pakket zal kiezen.

een min of meer sluipende verhoging van de prijs van het huidige standaardpakket.

De kabelexploitanten en de Vecai presenteren hun plannen voor pakketsegmentatie als een toename van de keuzevrijheid voor consumenten. Op de lange termijn kan verruiming van het aanbod aan pluspakketten de consument zeker meer keuzemogelijkheden bieden. Maar dan moeten kabelmaatschappijen ook wel echt nieuwe zenders en interessante pakketten aanbieden in plaats van dezelfde zenders op een andere manier verdeeld. De scenario's die kabelexploitanten nu voorstellen, lijken in vrijwel alle gevallen nadelig voor de consumenten uit te vallen. Er is sprake van een uitholling van de huidige basis-, c.q. standaardpakketten waarbij gepoogd wordt om populaire commerciële zenders achter een filter of decoder te plaatsen.

Terwijl de decoder in technische zin individuele keuzes mogelijk maakt, kunnen consumenten de programma's niet per zender afnemen, maar slechts per pakket, ook als ze slechts in één of enkele zenders uit zo'n pakket zijn geïnteresseerd. Zij betalen per saldo uiteindelijk meer per kanaal dan in de huidige situatie en betalen bovendien nog steeds voor zenders waar ze niet om hebben gevraagd. Alleen consumenten die volstaan met een basispakket van 15 zenders zijn enkele guldens goedkoper uit dan nu.

4. De positie van de burger/consument

De ontwikkelingen op de kabel zijn van groot belang voor de burger. Vrijwel alle Nederlandse huishoudens ontvangen televisie via de kabel. Zij speelt daarom een cruciale rol in de informatievoorziening van burgers. Ook zal de kabel in de toekomst een belangrijke toegangsweg zijn tot de elektronische snelweg.

4.1. Voorkeuren van burgers en consumenten met betrekking tot zenderpakketten

De staatssecretaris voor het mediabeleid heeft tot nu toe opvallend weinig klachten ontvangen over de huidige omvang en kwaliteit van het publieke en commerciële programma-aanbod op de kabel tegen het huidige tarief. Dat de kijkers tevreden zijn, blijkt ook uit een onderzoek dat het Ministerie van OCenW liet uitvoeren door bureau Interview International onder 1000 Nederlandse kabelabonnees¹. Desalniettemin zou een aanzienlijk deel van de kijkers – als het de mogelijkheid kreeg – kiezen voor een kleiner pakket van publieke en commerciële zenders tegen een lagere prijs; 47 procent van de ondervraagden zegt hierin zeker geïnteresseerd te zijn en 22 procent is misschien geïnteresseerd. De belangstelling voor een basispakket met alleen publieke zenders is beduidend kleiner dan de belangstelling voor een beperkt pakket van zowel publieke als Nederlandstalige commerciële zenders. Slechts een beperkt deel van de kijkers heeft behoefte aan meer zenders dan het huidige standaardpakket, zeker wanneer men daar extra voor moet betalen. Uit een onderzoek van Trendbox blijkt dat kijkers het liefst zelf hun zenderkeuze willen bepalen. Eén op de vijf Nederlanders is bereid extra te betalen voor een pakket met commerciële zenders. De meerderheid is echter van mening dat RTL4 (75 procent), Veronica (64 procent) en SBS6 (64 procent) vrij te ontvangen moeten zijn in een gemengd pakket met publieke zenders².

¹ Bron: Interview International, Consument en Kabel, maart 1999. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van OCenW.

² Trendbox: «CIA Sensor; de strijd op de afstandsbediening», maart 1999. Onderzoek in opdracht van media-adviesbureau CIA Medianetwork.

De resultaten van bovengenoemde onderzoeken sluiten aan op gegevens over de zendervoorkeuren van kijkers. Uit onderzoek van de Dienst Kijk-en Luisteronderzoek van de NOS blijkt dat ruim 80 procent van de kijktijd wordt besteed aan slechts zeven zenders: de drie landelijke publieke omroepen, RTL4, RTL5, Veronica en SBS6. De overige 20 procent van de

kijktijd wordt verdeeld over zo'n twintig tot dertig andere zenders. Aan de «must-carry» zenders wordt ongeveer 45 procent van de kijktijd besteed¹. Onderzoek naar zendervoorkeuren van KLO toont verder aan dat het merendeel van de Nederlanders geen bijzondere voorkeur heeft voor een bepaalde zender. Meer dan 75 procent van de kijkers verdeelt haar kijktijd over zowel publieke als commerciële zenders².

Uit ander onderzoek blijkt verder dat de zenders die in de afgelopen zomerperiode in Amsterdam van de kabel verdwenen en daarmee veel ophef veroorzaakten, bepaald niet tot de best bekeken zenders behoren. Gemiddeld besteden Nederlanders van 6 jaar en ouder bijvoorbeeld slechts 0.2 procent van hun kijktijd aan MTV. Toch wil 53 procent van de kabelabonnees de zender in het standaardpakket kunnen ontvangen en onder jongeren zelfs 73 procent³. Voor CNN zijn sinds 1996 geen cijfers over de kijktijd meer beschikbaar. Hun marktaandeel lag in 1996 onder de één procent, maar 73 procent van de hoofdstedelijke kabelabonnees zegt de zender niet te willen missen. Zeker wanneer zich in de wereld crisissituaties voordoen, wil men graag naar CNN kunnen kijken.

Gegevens over feitelijk kijkgedrag en waardering voor doorgifte van zenders wijzen dus niet altijd in dezelfde richting. Mensen kunnen belang hechten aan de ontvangst van bepaalde zenders, ook al kijken ze er relatief weinig naar. Daarbij komt dat zenders waar men gemiddeld weinig naar kijkt, door specifieke doelgroepen relatief veel kunnen worden bekeken. Zo is het marktaandeel van SBS6 onder 13–19 jarigen 12 procent, terwijl het onder 50 plussers slechts 6 procent is. Omgekeerd kijken 13–19 jarigen weer ruim de helft minder naar Nederland 3 dan de 50 plussers (4 procent en 9 procent⁴).

Deze uitkomsten leiden vanuit de optiek van de burger/consument tot de volgende conclusie: om een basispakket samen te stellen dat interessant is voor een zo groot mogelijk deel van de Nederlandse bevolking, is een gevarieerde samenstelling van het pakket nodig, met daarin in ieder geval de drie Nederlandse publieke televisiezenders en de belangrijkste, Nederlandstalige, commerciële zenders.

In Nederland wordt het standaardpakket als een soort nutsvoorziening beschouwd. Pogingen om het pakket te segmenteren stuiten daarom logischerwijze op weerstand. Dit is te meer begrijpelijk omdat een belangrijk politiek argument om de televisiemarkt te liberaliseren is geweest dat dit uiteindelijk gunstig zal uitvallen voor de keuzevrijheid en de prijs voor de burger. Deze ontwikkeling doet zich ook voor in de geliberaliseerde telecommunicatiemarkt. Diverse aanbieders van mobiele telefonie dingen daar nu, wijzend op hoge kwaliteit en lage prijs, om de gunst van de consument. De bewering dat televisiekijken in Nederland te goedkoop is en dat de tarieven voor het kabelabonnement zullen moeten stijgen, is cijfermatig niet te onderbouwen en zal naar redelijke verwachting, door weinig consumenten worden begrepen.

De Consumentenbond en de Amsterdamse programmaraad hebben de gevolgen van pakketsegmentatie voor de consument reeds gesignaleerd en daartegen protest aangetekend. De Amsterdamse programmaraad noemt de plannen van A2000 een «sigaar uit eigen doos»⁵. De Consumentenbond vindt dat populaire commerciële televisiezenders in het basispakket thuis horen en is tegen verkapte prijsverhogingen door de invoering van pluspakketten. Zij stelt zich in haar beleid ten aanzien van de kabel op het standpunt dat een wettelijk verplicht pakket van ten minste 15 zenders niet meer dan 12 gulden mag kosten⁶. De Consumentenbond heeft zijn standpunt als volgt kernachtig geformuleerd: «Verkapte prijsverhogingen door de invoering van «pluspakketten» zijn uit den boze. Populaire commerciële televisiestations horen in het «basispakket» thuis;

¹ Bron: NOS/KLO jaaroverzicht televisie 1997.

² Bron: Dammen, R. van (1998). Commerciële televisie in Nederland. In: Contant, P. Kopen, kijken, kopen. Tien visies over tv en reclame (pp. 121–34). Amsterdam: Otto Cramwinckel.

³ Bron: MarketResponse in opdracht van Media Direction, augustus 1998. Telefonische onderzoek onder 307 Amsterdamse kabelabonnees.

⁴ Bron: NOS/KLO jaaroverzicht televisie 1997.

⁵ Bron: Het Parool.

⁶ Bron: Persbericht van de Consumentenbond d.d. 23 februari 1999.

de consument hoeft voor de doorgifte van dergelijke zenders niet extra te betalen. De consument moet zijn zenderpakket geheel zelf kunnen samenstellen en niet gedwongen zijn om voor de diensten van één bepaalde kabelaar te kiezen.» De informatiesamenleving is voor de komende twee jaar één van de hoofdthema's waarop de Consumentenbond campagne gaat voeren. Naast kwesties rondom telefonie, internet en e-commerce, zal ook de kabel onderdeel vormen van deze campagne.

Een redelijke prijs voor het basispakket zal mijns inziens kosten-georiënteerd moeten zijn. Om te kunnen bepalen welke kosten een rol spelen en hoe deze doorberekend kunnen worden in de tarieven voor consumenten, is nader onderzoek naar de economie van de kabel noodzakelijk.

4.2. Programmaraden

Televisie is een belangrijk sociaal-cultureel en maatschappelijk fenomeen. Het is een informatiebron voor grote delen van de bevolking en als zodanig onderdeel van het publiek domein. Dit betekent dat het televisieaanbod niet alleen door de markt bepaald kan worden, maar dat de overheid moet zorgdragen voor een pluriform en betaalbaar programmaaanbod. Dit aanbod moet tevens representatief zijn voor de voorkeuren van verschillende bevolkingsgroepen.

Zolang burgers zenders nog niet per stuk kunnen afnemen, en daarmee zelf hun pakket kunnen samenstellen, is het van belang dat zij op een andere wijze invloed hebben op de samenstelling van het programmaaanbod. Daarom is in artikel 82k van de geliberaliseerde Mediawet bepaald dat gemeenten een onafhankelijke programmaraad moeten instellen, die een zwaarwegend advies uitbrengt over – in ieder geval – het basispakket (zie bijlage 1). Uit artikel 82i van de Mediawet volgt dat een kabelexploitant een pakket van ten minste 15 televisieprogramma's (en 25 radioprogramma's) onverkort en gelijktijdig uitzendt naar alle aangesloten op het kabelnet. Van dit pakket zijn in ieder geval onderdeel de «must-carry» programma's (de Nederlandse en Vlaamse publieke zenders). Over de invulling van de rest adviseert de wettelijk voorgescreven onafhankelijke programmaraad. Dit advies is zwaarwegend. De exploitant is er in principe aan gebonden. Bij verschil van inzicht kan het Commissariaat voor de Media zonodig corrigerend optreden. De programmaraad dient in haar advies acht te slaan op de wettelijke criteria: a. het pakket dient een pluriforme samenstelling te hebben en b. er wordt rekening gehouden met de in de gemeente levende maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke behoeften (art. 82k, vierde lid). Een basispakket van uitsluitend publieke zenders voldoet, mede gelet op de wetsgeschiedenis, niet aan de pluriformiteitseis. Ook commerciële programma's zijn onderdeel van het wettelijk basispakket. In welke mate zij daarin worden opgenomen, bepaalt de programmaraad en niet de kabelexploitant of de gemeente.

De meeste programmaraden bestaan nog maar kort en veel gemeenten zijn nog bezig met de installatie van een programmaraad. Toch kan op basis van de opgedane ervaringen een indruk worden gegeven van de eerste ervaringen met de programmaraden «nieuwe stijl» en van enkele problemen die zich voordoen (zie voor een uitgebreidere toelichting bijlage 4).

Uit het onderzoek dat het Commissariaat voor de Media heeft verricht, blijkt dat de daadwerkelijke start van de programmaraden een moeizame aangelegenheid is. Slechts in 313 van de 547 Nederlandse gemeenten is per 1 december 1998 een programmaraad ingesteld. In 234 gemeenten is de besluitvorming nog niet afgerond. Uiteindelijk zullen er ongeveer 68

programmaraden zijn, waarvan de meeste gezamenlijke programmaraden zijn van verschillende gemeenten. Op dit moment is slechts ongeveer de helft hiervan actief. Er zijn slechts 26 gemeenten met een eigen programmaraad. Dit zijn over het algemeen grote of middelgrote gemeenten zoals Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Maastricht, Heerlen en enkele kleinere gemeenten, zoals Oss en Veendam. Drie gemeenten hebben laten weten niet tot de instelling van een programmaraad over te gaan.

De al wat langer bestaande programmaraden in de grotere steden lijken redelijk te functioneren. Hetzelfde geldt voor een aantal gezamenlijke programmaraden waarvoor een serieuze selectieprocedure is gevolgd en die over voldoende middelen en ondersteuning kunnen beschikken. Niet overal en lang niet in alle situaties werken de programmaraden echter naar behoren. Zo wordt in een aantal gevallen getwijfeld aan de representativiteit van de programmaraad. Bij programmaraden die voor verschillende gemeenten werken, zijn gemeenten geneigd om per gemeente een vertegenwoordiger aanstellen, in plaats van te kijken naar de representativiteit en deskundigheid van de leden. Ook culturele minderheden zijn ondervertegenwoordigd in programmaraden, terwijl zij in de grote steden een aanzienlijk deel van de bevolking vormen.

Een tweede probleem is de bekostiging. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is van mening dat gemeenten voor hun bijdrage aan de kosten van programmaraden een financiële compensatie van het Rijk zouden moeten ontvangen. Uit onderzoek van het Commissariaat voor de Media (d.d. 23-12-98) blijkt dat in verreweg de meeste gevallen kabelexploitanten de programmaraad financieren. In enkele gevallen dragen gemeenten de kosten of delen de gemeente en de kabelexploitant de kosten.

Een derde probleem is de reikwijdte van het advies. In veel gevallen brengen programmaraden, als gevolg van afspraken die gemeenten hebben gemaakt met kabelexploitanten bij de verkoop van het kabelnet, nu nog advies uit over het gehele standaardpakket van zo'n dertig zenders. Veel kabelexploitanten willen de reikwijdte van het advies beperken tot het wettelijk voorgeschreven pakket van (ten minste) 15 televisiezenders. Die 15 zenders zouden in sommige plannen dan alleen uit publieke moeten bestaan, waarvan vijf tot acht zenders in de praktijk al vaststaan (de «must-carry» zenders). Al met al is in zo'n situatie geen sprake meer van een taakopdracht van substantieel gewicht. Zo is bij voorbeeld de VNG van mening dat als men de programmaraden kans van slagen wil geven, hun adviesbevoegdheid eerder uitgebreid dan beperkt moet worden.

5. De positie van de programma-aanbieders

Een cruciale partij voor de ontwikkeling van de kabel zijn de programma-aanbieders. Zij verzorgen immers voor een belangrijk deel de «content» waar uiteindelijk alles om draait. Bij de liberalisering van de Mediawet werd ervan uitgegaan dat er op korte termijn een einde zou komen aan de capaciteitsschaarste op het kabelnet, en dat de kabel desgewenst ruimte zou kunnen bieden aan alle belangstellende programma- en dienstenaanbieders. Deze optimale situatie is tot nu toe niet gerealiseerd. Integendeel, programma-aanbieders signaleren verschillende problemen met betrekking tot de toegang tot de kabel.

5.1. Toegang tot de kabel

Zoals gezegd is de liberalisering van de Mediawet in 1996 gebaseerd op de verwachting dat de capaciteit van de kabel zou groeien en ruimte zou

kunnen bieden aan talloze nieuwe zenders, programma- en dienstenaanbieders. De opheffing van de scheiding tussen infrastructuurbeheerder en dienstenaanbieder zou in die situatie niet tot problemen hoeven te leiden, zo was de gedachte. In de afgelopen jaren is echter gebleken dat er nog steeds sprake is van toegangsproblemen op grond van schaarste-overwegingen. Dienstenaanbieders klagen dat kabelexploitanten hun eigen programma's en diensten zouden bevoordelen. De concurrentie tussen en op de infrastructuren komt niet of minder snel tot stand dan verwacht.

Programma-aanbieders hebben diverse malen klachten geuit dat zij niet overall onder gelijke voorwaarden toegang hebben tot de kabel. De procedures om een plek te krijgen op de kabel variëren per kabelexploitant en soms ook per gemeente, evenals de toegangscriteria die kabelexploitanten en programmaraden hanteren. Dit leidt tot onzekerheid bij programma-aanbieders of de kabelexploitanten hun programma in het standaardpakket zullen doorgeven. Ook de tarieven voor doorgifte verschillen. In Amsterdam betaalden commerciële aanbieders tot voor kort jaarlijks f 1,25 per aansluiting voor televisie en 15 cent voor radio¹. In andere plaatsen betalen programma-aanbieders veel minder. De richtlijn van de Vecai gaat uit van een bedrag van 65 cent per abonnee voor commerciële televisiezenders en 5 cent voor radio.

Verschillende commerciële programma-aanbieders hebben bezwaar gemaakt tegen de toegangstarieven van (onder andere) A2000 bij het Commissariaat voor de Media, het Ministerie van Economische Zaken en recent bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). Telkens luidde de uitspraak dat de kabelexploitant géén excessieve winst uit de exploitatie van het basispakket haalt en dat de doorgiftetarieven dus «redelijk» zijn. Ook de rechter bepaalde in een aantal uitspraken dat A2000 de door haar gevraagde doorgiftevergoeding mocht verlangen. Toch blijven programma-aanbieders op het standpunt staan dat de tarieven voor doorgifte te hoog zijn, zeker voor zenders die geen aanzienlijke reclame- of andere inkomsten hebben.

Een ander probleem is dat kabelexploitanten voor hun eigen diensten andere tarieven hanteren dan de tarieven die zij in rekening brengen aan derden. Zo betaalt Canal+, die in verschillende gemeenten abonneetelevisie (twee kanalen met vooral films en sport) aanbiedt, beduidend meer dan de kabelexploitanten rekenen voor hun eigen vormen van abonneetelevisie. Op deze wijze is geen sprake van eerlijke concurrentie tussen aanbieders op dezelfde infrastructuur, maar bevoordelen kabelexploitanten hun eigen diensten- en programma-aanbod. Hetzelfde bezwaar treft het voornemen van de kabelmaatschappij A2000 om een eigen sportzender op te richten.

Ten behoeve van een goede marktwerking zouden de doorgiftetarieven die programma-aanbieders betalen, op transparante wijze tot stand moeten komen. Ook is het van belang om gezonde mededingingsverhoudingen te bevorderen. De opheffing van de scheiding tussen infrastructuurbeheerder en programma-aanbieder zou niet moeten leiden tot een situatie waarin kabelexploitanten andere programma- of dienstenaanbieders benadelen.

Sinds het in werking treden van de Telecommunicatiewet op 15 december 1998 is de OPTA bevoegd om geschillen te beslechten met betrekking tot toegang tot de kabel voor programma-aanbieders. De OPTA heeft eind april 1999 het consultatiedocument «Toegang tot de kabel» uitgebracht. In dit document zet de OPTA uiteen welke uitgangspunten zij gaat hanteren in haar rol als toezichthouder bij het beslechten van conflicten met betrekking tot toegang tot de kabel. De OPTA heeft alleen de bevoegdheid

¹ Als reden voor de hoge doorgiftevergoeding in Amsterdam wordt aangevoerd dat A2000 destijds een (te) hoog bedrag heeft betaald aan de gemeente voor het kabelnet.

om te oordelen over de tarieven voor programma-aanbieders, niet over de tarieven voor kabelabonnees.

De OPTA stelt dat kabelexploitanten programma-aanbieders geen andere kosten in rekening mogen brengen dan de kosten gerelateerd aan de transmissiekosten voor het programma, vermeerderd met een redelijke winstopslag. Voor een aanbieder als Canal+, die een veel hoger tarief betaalt dan andere programma-aanbieders, heeft een dergelijke uitspraak een verlaging van het tarief tot gevolg.

5.2. Betaling aan programma-aanbieders voor doorgifte

In het snel veranderende kabellandschap bepalen ook de (commerciële) programma-aanbieders steeds opnieuw hun positie. Zij betalen tot nu toe in de meeste gevallen een vergoeding voor doorgifte van hun zender via de kabel. Alleen de zenders Eurosport en Discovery Channel worden in sommige gemeenten betaald voor hun programma-aanbod¹. Omdat het slechts om enkele zenders gaat heeft dit nergens tot grote prijsstijgingen van de standaardpakketten geleid. Afgezien hiervan hebben de meeste kabelexploitanten tot nu toe het principe gehanteerd dat zij aan zenders die via het standaardpakket – dus via het «open net» – doorgegeven willen worden, geen vergoeding betalen. Deze zenders betrekken hun inkomsten immers in principe uit de verkoop van reclame. Wanneer alle commerciële zenders om een vergoeding zouden vragen, zouden substantiële prijsstijgingen onvermijdelijk zijn. Een dergelijke ontwikkeling moet mijns inziens worden voorkomen, zolang de technologie échte keuzevrijheid voor de consument nog niet toestaat.

Pakketsegmentatie, waarbij een deel van de zenders «achter» een decoder (of filter) verdwijnt, en dus in een «gesloten net» terecht komt, opent de weg voor commerciële zenders om aan kabelexploitanten een vergoeding te vragen voor hun programma-aanbod. Kijkers kunnen zich op één of meer pluspakketten abonneren en kabelexploitanten en programma-aanbieders delen de opbrengsten van de abonnementen. Op deze wijze ontstaat een nieuwe inkomstenbron voor commerciële programma-aanbieders en kabelexploitanten.

De situatie waarin kabelexploitanten (een deel van de) programma-aanbieders betalen voor hun programma bestaat al geruime tijd in de Verenigde Staten². Kabelexploitanten berekenen de kosten voor het programma-aanbod met een winstmarge door aan de consument. Daarnaast besteden zij forse bedragen aan marketing om de verschillende pakketten bekend te maken bij het publiek. Gevolg is dat de tarieven voor kabelabonnementen en programmapakketten in de Verenigde Staten vele malen hoger zijn dan in Nederland (zie bijlage 3). In de Verenigde Staten heeft de overheid in 1996 ingegrepen in de excessieve prijsstijgingen door prijstoezicht in te stellen. Daarna hebben de prijzen zich gestabiliseerd, zij het op een aanzienlijk hoger niveau dan in de periode waarin zo'n belangenverstrengeling tussen kabelexploitant en programma-aanbieder niet mogelijk was.

De Vecai verwacht dat in Nederland, evenals in de Verenigde Staten, commerciële zenders in de toekomst geld van kabelbedrijven zullen vragen voor doorgifte van hun programma's en dat kabelmaatschappijen daarom gedwongen zijn tot verhoging van de prijs voor het standaard kabelabonnement³. Commerciële zenders zouden hiertoe worden gedwongen, omdat steeds meer zenders de advertentie-inkomsten moeten delen en de productie- en aanloopkosten van programma's stijgen. Een verhoging van de prijs van het standaard kabelabonnement, doordat kabelexploitanten commerciële televisiezenders gaan betalen voor hun programma's omdat deze anders niet rendabel zijn, betekent dat

¹ Eurosport en Discovery Channel hebben geen inkomsten uit op Nederland gerichte reclame. Zij zijn daarom niet bereid om een doorgifte vergoeding te betalen. Discovery Channel wil daarentegen een vergoeding ontvangen voor haar programma-aanbod. Sommige kabelexploitanten menen dat de zenders daarom niet in het standaardpakket thuishoren, maar alleen een plek kunnen krijgen in een pluspakket. Andere kabelmaatschappijen constateren dat er belangstelling bestaat onder kijkers voor de zenders. Zij betalen de zenders een geringe vergoeding en berekenen dit door in de prijs van het standaardpakket. Wanneer alle commerciële zenders om een vergoeding zouden vragen, zouden substantiële prijsstijgingen onvermijdelijk zijn.

² OCenW, Rapport van bevindingen over de regelgeving en het toezicht op de markt voor kabeltelevisie in de Verenigde Staten, april 1996.

³ Zie het persbericht van de Vecai d.d. 25-2-1999.

de verliezen, veroorzaakt door een te groot of niet interessant commercieel programma-aanbod, geheel ten onrechte worden afgewenteld op de consument, die in Nederland nog geen echt alternatief heeft. Naar mijn oordeel treffen de pleidooien voor een commerciële derde geldstroom, die nodig zou zijn om commerciële omroep in Nederland het (over)leven mogelijk te maken, geen doel. Bij de optimistische verwachtingen over de financiële en economische mogelijkheden die de introductie van nieuwe televisiekanalen als regel begeleiden, past het niet om tegelijkertijd, of kort daarna, een soort commerciële omroepbijdrage voor de consumenten te bepleiten, omdat de economische werkelijkheid er anders uitziet dan gedacht. Publieke zenders worden overigens met dezelfde concurrentie om reclame-inkomsten en stijgende uitgaven voor de productie en aankoop van programma's geconfronteerd. Het toestaan van een pseudo-commerciële omroepbijdrage kan op grond van deze overwegingen ook leiden tot de eis dat de omroepbijdrage voor de publieke omroep wordt verhoogd.

Iets anders ligt de situatie voor de kleinere, veelal buitenlandse commerciële zenders die zich niet in eerste instantie op de Nederlandse reclamemarkt richten en voor wie de inkomsten van op Nederland gerichte advertenties minimaal zijn. Voor deze zenders – en voor specifieke doelgroep- of themazenders – kan betaling voor hun programma-aanbod een noodzakelijke inkomstenbron zijn. Zij komen dan logischerwijze wel terecht in een pluspakket achter de decoder. Kijkers kunnen dan kiezen of zij voor het betreffende pakket willen betalen.

5.3. Commerciële omroepen achter de decoder?

Of de plannen voor pakketsegmentatie kans van slagen hebben, is nog niet duidelijk. Het is de vraag of en zo ja, wanneer het voor commerciële programma-aanbieders loont om plaats te nemen achter de decoder. Tegenover de opbrengst uit abonnementen en het verdwijnen van de kosten voor doorgifte, staat een te verwachten verlies aan reclame-inkomsten. Lang niet alle consumenten zullen zich op een pluspakket abonneren en dus treedt er een verlies aan bereik en daarmee aan reclame-inkomsten op (zie bijlage 2). Dit verlies zal niet gemakkelijk gecompenseerd kunnen worden door de in vergelijking daarmee geringe extra inkomsten uit kabelabonnementen.

Overigens werkt de positionering achter de decoder van de in Nederland populaire commerciële televisiezenders waarschijnlijk gunstig uit voor de financiering van de publieke omroep uit reclamegelden. De publieke omroep zou dan in vele steden en gebieden de enige reclame-aanbieder met een volledig bereik worden, hetgeen zijn commerciële positie aanzienlijk versterkt.

Wanneer zenders achter de decoder of achter een filter terechtkomen, in een pakket waar kijkers extra voor moeten betalen, kan dit tevens consequenties hebben voor uitzending van evenementen die op de zogenaamde evenementenlijst komen te staan. In een in het najaar van 1998 bij de Tweede Kamer ingediend voorstel voor wijziging van de Mediawet wordt voorgesteld om een lijst op te stellen van nationale en internationale evenementen die van aanzienlijk belang zijn voor de samenleving.¹ Als deze evenementen op televisie worden uitgezonden, moeten ze in ieder geval via het «open net» worden uitgezonden. De vraag die zich voordoet is of programma's die vóór de decoder, maar gescheiden van de rest van het programma-aanbod door een filter, aan te merken zijn als programma's behorende tot het «open net». Criteria voor het begrip «open net» zijn dat de programma's een bereik van ten minste 85 procent moeten hebben en zonder extra kosten beschikbaar moeten

¹ Het betreft het bij koninklijke boodschap van 19 oktober 1998 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Mediawet en de Tabakswet (implementatie wijziging richtlijn «Televisie zonder grenzen») (kamerstukken 26 256). De bedoelde evenementen zijn evenementen zoals de Elfstedentocht, de Olympische Spelen, belangrijke voetbalwedstrijden en culturele manifestaties.

zijn. Met dit laatste wordt bedoeld: geen andere kosten dan de omroepbijdrage voor de publieke omroep en het tarief dat de kabelexploitant in rekening brengt voor ontvangst van de met inachtneming van artikel 82i van de Mediawet te ontvangen programma's. Het gaat in artikel 82i om een pakket van ten minste 15 televisieprogramma's, waarop de overheid in geval van excessieve prijsstijgingen, prijstoezicht kan uitoefenen. Dit betekent dat kabelexploitanten en programma-aanbieders overeen moeten komen welke zenders zij onder het «open-net» pakket willen laten vallen, zoals bedoeld in artikel 82i van de Mediawet. Zenders die achter een decoder verdwijnen behoren niet langer tot het «open net».

6. Beleidsoverwegingen

Bij de liberalisering van de wetgeving zijn enkele instrumenten in de Mediawet geïntroduceerd om de publieke belangen van doorgifte van het programma-aanbod op de kabel veilig te stellen: het wettelijk verplichte basispakket, de mogelijkheid van prijstoezicht en de programmaraden die adviseren over het programma-aanbod. Ik constateer dat in elk geval de eerste twee instrumenten hun waarde hebben bewezen en ook voor de naaste toekomst een aangrijpingspunt voor beleid bieden. Tot nu toe hebben vrijwel alle burgers in Nederland toegang tot een betaalbaar en gevarieerd standaardpakket via de kabel, dat ruimer is dan het wettelijke basispakket. De prijs voor zo'n standaardpakket van gemiddeld 30 programma's zit in de lage categorie in Europa. Dat is een verworvenheid waarmee niet licht mag worden omgesprongen. Zoals uit de vorige paragrafen blijkt, zijn er inmiddels veel bewegingen op het terrein van de kabelexploitatie, in het bijzonder betreffende het aanbieden en distribueren van de televisieprogramma's over de kabel. Zolang er sprake is van onvoldoende marktwerking, is het van belang de wettelijke instrumenten voor een pluriform basispakket met prijstoezicht te handhaven. Dit prijstoezicht zal gebaseerd moeten zijn op duidelijkheid over wat redelijke, kostengeoriënteerde tarieven zijn.

6.1. Omvang, samenstelling en prijsontwikkeling van het basis- en standaardpakket

Met het huidige aanbod van een aantrekkelijk standaardpakket voor een redelijke prijs wordt goed aan de wensen en belangen van de burger tegemoet gekomen. Het principe van het wettelijk voorgeschreven basispakket is dat iedere aangeslotene op het kabelnet toegang heeft tot een pluriform aanbod van (in dat geval) ten minste 15 publieke en commerciële televisiezenders en 25 radiozenders voor een redelijke prijs. Uit de wet volgt dat het basispakket zowel publieke als commerciële zenders dient te bevatten. Artikel 82k Mediawet bepaalt immers dat het wettelijk basispakket pluriform van samenstelling is en rekening houdt met in het betreffende verzorgingsgebied levende maatschappelijke en culturele behoeften. Het dient derhalve aan te sluiten bij de voorkeuren van het publiek ter plaatse, die zich over het algemeen niet beperken tot uitsluitend de ontvangst van publieke zenders.

Het heeft mijn voorkeur dat kabelexploitanten onder de huidige markt- en technische omstandigheden in ieder geval een basispakket handhaven, bestaande uit populaire binnen- en buitenlandse publieke en commerciële televisiezenders. Dat basispakket zie ik als de voortzetting van de functie van nutsvoorziening die de kabel tot leven heeft gewekt. Ik ben van mening dat de huidige regelgeving dit basispakket ook in de toekomst kan waarborgen. Voorzover de huidige wettelijke regeling in dezen onvoldoende duidelijk mocht blijken te zijn, kan explicieter in de Mediawet worden vastgelegd dat een pluriform basispakket zowel publieke als commerciële zenders dient te bevatten. Dit voor zover die bereid zijn in het basispakket te worden opgenomen. Dit zou gekoppeld moeten worden

aan het zwaarwegende advies van de programmaraad met betrekking tot het basispakket, waarin rekening dient te worden gehouden met de onder de bevolking levende voorkeuren.

De kabelexploitanten die voorstellen het aanbod te splitsen in een publiek pakket en een commercieel pakket gaan daarmee in tegen de verlangens van de consumenten die, zoals ik op grond van consumentenonderzoek heb geconstateerd, vooral geïnteresseerd zijn in een pakket televisiezenders van de meest bekeken publieke en commerciële zenders tegen een redelijke prijs. Het lijkt mij dus geen aan te bevelen commerciële route om een splitsing in publieke en commerciële pakketten aan de bevolking op te dringen, zeker niet als blijkt dat men voor de zenders die men graag wil zien meer moet gaan betalen, in- of exclusief de aanschaf van een decoder. De introductie van de digitale decoder kan door zulke plannen worden vertraagd. Juist door een nieuw aanbod moeten consumenten dit apparaat gaan associëren met betere waar die de hogere kosten rechtvaardigt en waardoor weer een grotere vraag wordt uitgelokt.

6.2. Prijstoezicht

Het huidige prijstoezicht is gekoppeld aan het wettelijk verplichte pakket van ten minste 15 zenders, zoals omschreven in artikel 82i van de Mediawet. Tot nu toe is van dit instrument geen gebruik gemaakt, omdat er geen sprake is geweest van excessieve prijsstijgingen. Ook in de toekomst zullen prijsstijgingen die gebaseerd zijn op reële kostenstijgingen of vergroting of verbetering van het diensten- en programma-aanbod uiteraard mogelijk zijn.

In de scenario's die sommige kabelexploitanten op dit moment presenteren, dreigt een deel van de meest aantrekkelijke commerciële zenders uit het basispakket te verdwijnen naar duurdere pluspakketten. De pakketten worden tezamen aangeboden voor een prijs die substantieel hoger ligt dan de prijs die voor hetzelfde aantal dezelfde zenders eerder werd gevraagd.

Wanneer commerciële programma-aanbieders achter een decoder plaatsnemen om zodoende een vergoeding voor hun programma te kunnen ontvangen, is dat op zich genomen een zakelijke afweging van kabelexploitanten en programma-aanbieders. Dit ligt anders wanneer de kabelexploitanten aan programma-aanbieders gaan betalen voor programma's die nu nog deel uitmaken van het standaardpakket. Het kan niet de uitkomst van het liberaliseringsstreven van de overheid zijn dat betaling van zenders die nu nog onderdeel zijn van het standaardpakket leidt tot een ontoelaatbare prijsverhoging¹. Daartegen verzet zich de huidige structuur van de kabelexploitatie (de facto monopolie en «gedwongen winkelnering»), terwijl er nog geen sprake is van voldoende concurrerende andere aanbieders van distributie-infrastructuur. Om te waarborgen dat iedere burger toegang blijft houden tot een pluriform en betaalbaar programmapakket bestaan verschillende mogelijkheden. Allereerst bestaat in de Mediawet de mogelijkheid om het prijstoezicht te activeren door middel van een algemene maatregel van bestuur. Het wettelijk prijstoezicht heeft als voordeel dat vooraf duidelijke lijnen worden uitgezet waarbinnen de marktontwikkelingen zich moeten afspelen. Het vergroot de transparantie van het overheidsbeleid, wanneer de opvattingen van de regering in een concrete prijsmaatregel neerslaan. Een nadeel van een dergelijke regeling is dat hij door zijn generale werking minder goed op specifieke gevallen toegesneden kan worden. Bijzondere aandacht vraagt een ontwikkeling waarin kabelexploitanten en commerciële programma-aanbieders een beleid gaan voeren dat er op gericht is om de meest bekeken commerciële zenders in een pluspakket te plaatsen, waarvoor consumenten ten opzichte van de huidige situatie

¹ Zie ook het persbericht Consumentenbond d.d. 23-2-1999 in die zin.

meer moeten betalen. Er zou dan de facto sprake zijn van een opsplitsing van het huidige standaardpakket. Het ligt dan in de lijn van het beleid om het prijstoezicht navenant toe te passen op twee in plaats van één pakket. Immers, zonder dat zou de overheidsdoelstelling van een betaalbaar en pluriform basispakket voor iedereen in gevaar worden gebracht. De prijzen van het kabelaanbod in Nederland dreigen dan – evenals in de Verenigde Staten is gebeurd – onder een constante opwaartse druk te komen. Ik acht dit een ongewenste ontwikkeling. Op basis van een economische analyse van de kabelsector dient duidelijkheid te worden verkregen of het effectueren van een prijsmaatregel het juiste instrument is om prijsstijgingen van het kabelabonnement tegen te gaan, zonder dat consumenten extra «waar» krijgen voor hun geld.

Inmiddels heeft de OPTA in zijn consultatiedocument een eerste aanzet gegeven voor de invulling van het toezicht op geschillen met betrekking tot toegang tot de kabel. Het OPTA-toezicht beperkt zich tot toegangsproblemen van programma-aanbieders voor wat betreft de redelijkheid van doorgiftevergoedingen. Belangrijke elementen uit het consultatiedocument zijn dat de doorgiftevergoedingen kostengeoriënteerd moeten zijn en dat in principe geen kruissubsidie mag plaatsvinden tussen programma-aanbieders, behalve voor het «must-carry»-gedeelte van het standaardpakket. Volgens het consultatiedocument staat het de kabelexploitant vrij om de kosten voor doorgifte met winststopslag bij de consument in rekening te brengen, evenals de vergoedingen die de kabelexploitant eventueel betaalt aan programma-aanbieders. Het toezicht van de OPTA strekt zich niet uit tot de abonnementsstarieven. Het kan alleen inzicht opleveren over wat redelijke doorgiftevergoedingen voor programma-aanbieders zijn.

In algemene zin is het gewenst een precies inzicht te krijgen in de kostenoriëntatie van de kabelexploitatie en de rentabiliteit van de kabelbedrijven. Op grond daarvan kan beter beoordeeld worden of de voorgestelde prijzen voor kabelpakketten te hoog of te laag zouden zijn. Een nader onderzoek naar de kosten van kabelexploitatie kan in de discussie objectiverend werken. Het kabinet zal daarom spoedig dit onderzoek laten uitvoeren. De resultaten daarvan kunnen betrokken worden bij het overleg met de kabelsector en andere partijen en de uitwerking van het beleid in de vervolgnotitie. In deze notitie zal dan vervolgens worden beslist op welke wijze het prijstoezicht voor de komende jaren wordt geregeld.

6.3. Invloed van burgers op het kabelaanbod

Het beleid is erop gericht dat burgers/consumenten zeggenschap moeten hebben over wat zij op de televisie te zien krijgen. Zolang geen individuele keuzes mogelijk zijn, is het noodzakelijk aan het principe van de invloed van burgers op het programma-aanbod met wettelijke en andere maatregelen inhoud te geven. Zodra zenders per stuk kunnen worden afgenomen en betaald of wanneer consumenten hun pakketten geheel naar eigen voorkeur kunnen inrichten, hebben zij optimale keuzevrijheid en vervalt de noodzaak hiervoor regelingen te treffen.

Ik ga er in deze nota vanuit dat de adviesbevoegdheid van de programmaraden betrekking heeft op een basispakket van zowel publieke als de meest bekeken commerciële zenders. Dit zal zijn gebaseerd op de verplichting van programmaraden om in hun advies rekening te houden met de in de bevolking levende voorkeuren. Over het algemeen richt deze voorkeur zich op zowel de publiek als commerciële Nederlandstalige zenders. Lokale verschillen in voorkeuren zijn natuurlijk mogelijk. Zonodig zal de Mediawet op dit punt worden verduidelijkt.

Een andere situatie doet zich voor wanneer kabelexploitanten pakketten op een voor consumenten nadelige wijze samenstellen, bijvoorbeeld door populaire zenders over verschillende pakketten te verspreiden, waarmee zij consumenten als het ware dwingen al deze pakketten af te nemen. In dat geval valt te overwegen om de programmaraad tevens te laten adviseren over alle niet afzonderlijk af te nemen programma's of individueel samen te stellen (plus)pakketten. Zij kunnen kabelexploitanten dan adviseren over vormen van pakketsegmentatie die aansluiten bij de wensen van consumenten. Deze optie sluit aan op toekomstige ontwikkelingen waarin de burgers/consumenten zelf hun pakketten kunnen samenstellen.

Het is van belang dat de adviezen van de programmaraad zorgvuldig tot stand komen. Dit betekent dat de adviezen representatief moeten zijn voor de voorkeuren van de kijkers en luisteraars in het verspreidingsgebied en dat rekening gehouden wordt met de voorkeuren van minderheden in het aanbod. Programma-aanbieders moeten via heldere procedures de gelegenheid krijgen om hun programma's aan te bieden. Programmaraden zouden deze procedures vast moeten leggen in een reglement. Het Commissariaat voor de Media zou hiervoor enkele richtlijnen kunnen ontwerpen.

Voorts zou de onafhankelijkheid van programmaraden ten opzichte van kabelexploitanten vergroot kunnen worden, bijvoorbeeld door het aandeel van gemeenten in de financiering van programmaraden te vergroten. Indien gekozen wordt voor voortzetting en verbetering van het functioneren van programmaraden, wil ik nagaan in welke vorm compensatie van rijkswege mogelijk is voor gemeenten die bijdragen in de kosten van programmaraden.

In enkele gemeenten worden in principe alle zenders die daarvoor in aanmerking komen toegelaten op de kabel. Het betreft hier over het algemeen gemeenten waar het kabelnet niet is verkocht aan een commerciële kabelmaatschappij, maar in handen is van de gemeente of een stichting. Wanneer er in een gemeente slechts één pakket wordt aangeboden dat pluriform is en bijvoorbeeld bestaat uit ten minste 30 televisiezenders, is een advies van een programmaraad in feite overbodig geworden. In die gevallen moet het mogelijk zijn om ontheffing te verkrijgen van de wettelijke plicht tot het instellen van een programmaraad.

Het bovenstaande gaat uit van de eerder in de Mediawet gemaakte keuze voor de figuur van de programmaraad om te verzekeren dat het aanbod op de kabel aansluit bij de stromingen, voorkeuren en opvattingen die leven onder de bevolking. Er zijn echter alternatieven denkbaar. De invloed van burgers op het kabelaanbod kan in plaats van via het advies van de programmaraad ook anders en directer worden georganiseerd. Daarbij denk ik aan een te organiseren vorm van kabelverkiezingen. Bij kabelverkiezingen wordt rechtstreeks aan de aangeslotenen op het kabelnet gevraagd om hun stem uit te brengen op de zenders van hun voorkeur. Dergelijke verkiezingen zouden verbonden kunnen worden aan de lokale of provinciale verkiezingen of referenda. Een andere mogelijkheid is om ze te koppelen aan de inning van het kabelabonnement. Periodiek zouden dan één of meer biljetten per huishouden verspreid moeten worden waarop kijkers hun voorkeuren voor zenders kunnen uitspreken.

Nadeel van kabelverkiezingen is dat het praktisch niet haalbaar is om voor iedere verandering in het zenderaanbod nieuwe verkiezingen te organiseren. Een ander nadeel is dat verkiezingen over het algemeen zullen leiden tot een pakket aan televisiezenders dat is gebaseerd op de grootste gemene deler. Hierbij kan dan weinig rekening worden gehouden met de zendervoorkeuren van minderheidsgroeperingen.

De derde mogelijkheid om de invloed van burgers op het programma-aanbod te regelen is door middel van het instellen van een gekozen gebruikersraad. Een gekozen gebruikersraad combineert de voordelen van een vaste instantie, die onmiddellijk gehoord kan worden als zich veranderingen in het kabellandschap voordoen, met een democratische vertegenwoordiging van burgers. Omdat het een gekozen raad betreft, kunnen burgers in deze optie directer hun invloed op het aanbod uitoefenen dan het geval is via de programmaraad, die door de gemeenteraad wordt ingesteld. In de Mediawet zullen dan wel enkele regels opgenomen moeten worden voor onder meer de frequentie van de verkiezingen, de representativiteit van de leden, de reikwijdte van het advies en de onafhankelijkheid van de kabelexploitant.

6.4. Toegangsproblemen programma-aanbieders

In deze notitie is gesignaleerd dat programma-aanbieders niet overal onder dezelfde voorwaarden toegang krijgen tot de kabel. Ook hier geldt dat digitalisering en decoders uiteindelijk bepalend zullen zijn voor de oplossing van de toegangsproblemen. Voorlopig zijn zij dus nog niet uit de wereld en vragen zij de nodige aandacht. Daarbij zijn verschillende situaties te onderscheiden. Als verschillen in doorgiftevergoeding het gevolg zijn van verschillen in de kostenstructuur van het kabelnet, bijvoorbeeld doordat het kabelnet in een moeilijk toegankelijk gebied ligt, vallen (kleine) verschillen te rechtvaardigen. Het kan echter niet de bedoeling zijn dat de toegang tot de kabel wordt bemoeilijkt doordat kabelmaatschappijen hun eigen diensten en zenders bevoordelen (of doordat kabelmaatschappijen de kosten voor aankoop van het net afwentelen op programma-aanbieders). Op dat moment bestaat het risico dat kabelmaatschappijen misbruik maken van hun door de liberalisering nieuw gecreëerde positie van infrastructuurbeheerder en dienstenaanbieder. In het consultatiedocument van de Opta wordt een model gepresenteerd voor de kosten die kabelexploitanten mogen toerekenen aan verschillende diensten en de tarieven die zij bij programma-aanbieders in rekening mogen brengen. Algemeen uitgangspunt is dat deze tarieven kostengeoriënteerd dienen te zijn. Het consultatiedocument biedt criteria aan de hand waarvan problemen rond de ongelijke behandeling van programma-aanbieders met betrekking tot de hoogte van de doorgiftevergoedingen kunnen worden opgelost.

6.5. Decoders

Zoals gezegd is één van de belangrijkste belemmeringen voor de exploitatie van nieuwe diensten via de kabel de penetratiegraad van de kabel. Om te bezien welke oplossingen voor dit probleem mogelijk zijn, treed ik te zamen met mijn collegae van Economische Zaken en Verkeer en Waterstaat, graag in overleg met de kabelbranche en andere betrokken partijen.

Belangrijk vanuit het oogpunt van de consument is dat er straks gestandaardiseerde decoders op de markt komen, die gebruikt kunnen worden voor ontvangst van de uitzendingen van verschillende kabelmaatschappijen en andere dienstenaanbieders. Het moet bijvoorbeeld niet zo zijn dat iemand die van Amsterdam naar Den Haag verhuist een nieuwe decoder moet aanschaffen, omdat hij dan in plaats van bij A2000 een kabelabonnement neemt bij Casema. Ook zouden de systemen voor voorwaardelijke toegang (conditional access) gestandaardiseerd moeten worden. Op die manier kunnen decoders – door het eenvoudig verwisselen van smartcards – gebruikt worden voor de diensten van diverse aanbieders. Zowel het aantal gebruikers als de markt voor «content» zullen sneller groeien wanneer er sprake is van gestandaardiseerde decoders.

Op Europees niveau is de DVB (Digital Video Broadcasting)-standaard ontwikkeld. Het samenwerkingsverband Mediakabel heeft aangekondigd decoders te gaan gebruiken die volledig op deze standaard zijn gebaseerd. A2000 heeft echter bekend gemaakt dat zij gebruik zal maken van decoders die deels op de DVB-standaard en deels op de Amerikaanse standaard zijn gebaseerd, waardoor onder andere de technische specificaties van het retourkanaal verschillen. Om te voorkomen dat er straks tal van verschillende, slecht uitwisselbare decoders op de markt komen, zal er snel overleg plaats moeten vinden tussen kabelexploitanten, de producenten van decoders en dienstenaanbieders. Nog beter zou het zijn wanneer consumenten via dezelfde decoder digitale uitzendingen kunnen ontvangen via zowel ether, kabel als satelliet. Naarmate de markt voor decoders in omvang groeit, kunnen decoders/settop-boxes goedkoper worden geproduceerd, wat vervolgens weer een positief effect kan hebben op de afname van de apparaten.

6.6. Digitalisering van de infrastructuur

Om de keuzemogelijkheden voor consumenten te vergroten is het noodzakelijk om de digitalisering van de kabel krachtig ter hand te nemen. Ten eerste maakt digitalisering van de kabel het mogelijk om een op individuele wensen toegesneden televisie-aanbod te bieden. Ten tweede is de kabel door haar hoge penetratiegraad bij uitstek geschikt als infrastructuur voor een scala aan breedbandige diensten. Ten derde verruimt digitalisering de capaciteit van de kabel, zodat ook ruimte beschikbaar komt voor andere aanbieders op de kabel en concurrentie op de kabel mogelijk wordt.

Er moeten nog veel zaken geregeld worden, voordat de introductie van digitale televisie – zowel via de ether als de kabel – voor de industrie, infrastructuurbeheerders, omroepen en dienstenaanbieders een aantrekkelijke optie wordt. Voor de introductie zijn grote investeringen nodig, die pas op lange termijn zullen renderen, namelijk wanneer het merendeel van de bevolking zal zijn overgestapt op digitale ontvangst, dat wil zeggen over een digitale decoder, settop-box of digitale televisie-ontvanger beschikt. Geen van de partijen wil als eerste het risico nemen van grote investeringen, men wacht liever tot een ander de markt in beweging brengt. Daarom is het in dit stadium van groot belang dat de overheid de regie op zich neemt bij de introductie van digitale televisie in Nederland. In andere Europese landen, waar digitale televisie wordt of al is ingevoerd, gebeurt dat eveneens. Door de hoge kabelpenetratie en het ruime aanbod aan zenders dat men via de kabel kan ontvangen, is in Nederland wellicht sprake van de wet op de remmende voorsprong. Nederland loopt met de invoering van digitale televisie achter op bijvoorbeeld landen als Engeland, Zweden en Spanje. In Engeland kan men door de introductie van digitale aardse televisie via een gewone dakantenne nu circa dertig programma's via de ether ontvangen, waaronder in ieder geval de bestaande publieke en commerciële zenders, drie nieuwe zenders gelanceerd door de BBC (BBC News, BBC Learning en BBC Choice) en een aantal betaalzenders waarop kijkers zich kunnen abonneren. Overigens is een belangrijke reden voor het succes van de invoering van digitale aardse televisie in Engeland het feit dat het grootste deel van de bevolking (72 procent) daar televisie ontvangt met een dakantenne en tot voor kort slechts uit vijf zenders kon kiezen. Slechts tien procent van de bevolking ontvangt televisie via de kabel en 18 procent via de satelliet. De invoering van digitale aardse televisie betekent dat kijkers nu met een dakantenne en na aanschaf van een decoder of digitale televisie-ontvanger over een veel groter aanbod aan zenders en andere diensten kunnen beschikken dan voorheen het geval was.

De Nederlandse overheid zou de invoering van digitale televisie kunnen bevorderen door de verschillende betrokken partijen met elkaar in overleg brengen. Ik denk daarbij, naast de publieke en commerciële omroep, aan de industrie, facilitaire bedrijven, programmaproductanten, ontwikkelaars van nieuwe diensten, consumentenorganisaties en vooral ook de exploitanten van de verschillende infrastructuren. Gezamenlijk moet worden nagegaan hoe de markt voor digitale televisie tot ontwikkeling kan worden gebracht. Het accent moet daarbij liggen op vernieuwende programmering en innovatieve diensten. Zoals reeds eerder gezegd, is het gewenst dat voor digitale ontvangstapparatuur, conditional access systemen en interfaces (internationale) standaarden worden gehanteerd. Daarmee wordt voorkomen dat burgers in de toekomst allerlei verschillende apparaten en modules nodig hebben om televisie te kunnen kijken of diensten af te nemen.

6.7. Concurrentie tussen de infrastructuren

Vanuit het oogpunt van concurrentie tussen de infrastructuren, is vooral de introductie van digitale televisie via de ether veelbelovend. Als mensen via de ether voor een laag bedrag een pakket van populaire publieke en commerciële televisiezenders kunnen ontvangen, zie ik zeker concurrentie met de kabel ontstaan. In dit verband wordt gewezen op de activiteiten van de Stichting Digenne, een samenwerkingsverband tussen NOS, Vestra, Nozema, Canal+ en KPN Telecom.

Op dit moment is het kabinet doende om de beste aanpak voor de invoering van digitale televisie via de ether te bepalen. Besluitvorming zal zo spoedig mogelijk, uiterlijk begin volgend jaar, plaatsvinden. Voor de privatisering van de Nozema is de digitalisering van de ether van grote betekenis.

Naast de toekomstige introductie van digitale televisie via de ether, biedt satellietontvangst in sommige gevallen nu al een alternatief voor de kabel. Ongeveer 5 procent van de televisiehuishoudens ontvangt televisie via de satelliet. De investering die mensen moeten doen voor de aanschaf van een satellietontvanger is relatief hoog. De consumentenbond heeft een berekening gemaakt waarin zij de prijs voor een satelliet-schotel vergelijkt met de prijs voor het kabelabonnement. Wanneer men uitgaat van een investering van ongeveer f 1 300,- en een afschrijvingstermijn van acht jaar voor een satellietontvanger, kost de ontvangst van televisie via de satelliet ongeveer f 162,- per jaar, terwijl het gemiddelde kabelabonnement f 240,- per jaar bedraagt¹. De satelliet blijkt dus zelfs een stuk goedkoper dan de kabel. Daar komt bij dat via de satelliet zeer veel programma's gratis te ontvangen zijn. Bovendien loopt satelliettelevisie voorop in de digitalisering. Satellietmaatschappijen verzorgen al geruime tijd een uitgebreid aanbod aan digitale zenders. In Amsterdam biedt Astra via de schotel een pakket van 80 zenders aan, wat beduidend meer is dan het pakket van A2000. Lang niet iedereen wil of mag echter een satelliet-schotel aan zijn gevel bevestigen. Nadeel is ook dat in dit pakket de lokale en regionale televisiezenders ontbreken, evenals bijvoorbeeld de BBC, omdat deze programma's alleen via de ether verspreid worden.

6.8. Concurrentie op de infrastructuur

Naast concurrentie tussen de infrastructuur zou ook concurrentie op de infrastructuur, in casu de kabel, gestimuleerd moeten worden. In zo'n situatie biedt niet alleen de kabelexploitant zelf programmapakketten aan via de kabel, maar kunnen ook andere bedrijven gebruik maken van de kabel om televisiepakketten en andere diensten, zoals internet, telefonie en home shopping, aan te bieden. Dit zou betekenen dat kabelexploitanten aan andere aanbieders van televisiepakketten, zoals Canal+, onder

¹ Zie Consumentengids maart 1999, pp. 48-51.

dezelfde voorwaarden toegang moeten bieden tot hun net als hun eigen (film- en sport) zenders. Analoog aan de telecommunicatiemarkt ontstaat er dan een situatie waarin verschillende aanbieders op de infrastructuur concurreren, waardoor de monopoliepositie die de kabelexploitanten nu innemen wordt beëindigd.

7. Samenvatting

- Bij de liberalisering van de Mediawet in 1996 werd uitgegaan van substantiële uitbreiding van de kabelcapaciteit die een eind zou maken aan de schaarste aan kabelkanalen en daardoor ook ruimte zou bieden aan nieuwe diensten. Deze ontwikkelingen komen trager op gang dan verwacht. Dit is van grote betekenis, omdat de kabel in de distributie van het elektronisch programma-aanbod nog steeds de facto een monopoliepositie heeft.
- Van doorslaggevende betekenis is de verdergaande digitalisering van de infrastructuur en een goede – voor de burger aantrekkelijke – introductie van de decoder. Dit leidt tot een grotere keuzevrijheid van de burger/consument en maakt door de aanzienlijke verruiming van de capaciteit concurrentie op de kabelinfrastructuur mogelijk. Ook de concurrentie tussen infrastructuuraanbieders wordt door de digitalisering verbeterd.
- De kabelexploitanten concentreren zich momenteel op een segmentatie van het traditionele standaardpakket, die nadelig kan uitvallen voor de burger/consument. Zij presenteren plannen om het huidige standaardpakket op te delen in een eenzijdig basispakket van overwegend publieke zenders en een pluspakket waarin de meest populaire (Nederlandse) commerciële zenders zijn opgenomen. Dit tegen aanzienlijk hogere prijzen dan de prijs die burgers voor het huidige standaardpakket betalen.
- Het basispakket moet aansluiten op de voorkeuren van de bevolking. Dit betekent over het algemeen dat het naast de publieke ook de meest bekeken commerciële zenders dient te bevatten. Zonodig zal de Mediawet op dit punt worden verduidelijkt.
- Een beleid dat zich zowel op het korte- als lange termijn perspectief richt, combineert de principiële uitgangspunten van het mediabeleid met die van de volledige marktwerking.
- Zolang de kabelexploitant in een dominante positie als infrastructuurbeheerder voor het elektronisch programma-aanbod verkeert, zullen de bij de liberalisering van de Mediawet in 1996 geïntroduceerde instrumenten als het wettelijk voorgeschreven basispakket, het prijstoezicht en de invloed van de burger/consument op de samenstelling van het pakket, gehandhaafd blijven. Dit op grond van uitgangspunten van pluriformiteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van het aanbod.
- Wanneer daadwerkelijk sprake is van individuele keuzes en wanneer sprake is van reële concurrentie tussen en/of op de infrastructuren, ontstaat een situatie waarin de markt zijn werk doet en de regulatuur daarop kan worden aangepast. Perspectief van het beleid is een regelgeving die bij volledige marktwerking geminimaliseerd wordt.
- Het kabinet heeft nadrukkelijk het voornemen om spoedig met alle betrokken partijen te bespreken hoe de digitalisering en ontwikkeling van de decoder gestimuleerd kunnen worden.

- Het kabinet zal een grondige economische analyse van de kabelsector maken. Hiertoe zal zij spoedig een onderzoek laten verrichten naar de kostenoriëntatie en rentabiliteit in de kabelsector. Dit onderzoek zal tevens inzicht moeten bieden in de redelijkheid van de abonnementsstarieven die consumenten betalen voor de kabel.
- In een vervolgnota die voor het einde van het jaar wordt uitgebracht, zal het kabinet, op basis van het bovenstaande, zijn beleid ten aanzien van de kabelexploitatie in Nederland uiteenzetten.

Bij de liberalisering van de Mediawet in 1996 is een aantal veranderingen in de Mediawet doorgevoerd. Ten eerste is de strikte scheiding tussen aanbieders van diensten en beheerders van infrastructuur komen te vervallen. Sindsdien mogen kabelbeheerders zelf programma's maken of diensten aanbieden via hun infrastructuur. Daarmee zijn kabelexploitanten uitgegroeid van infrastructuurbeheerders naar bedrijven die tevens allerlei telecom- en omroepdiensten op de markt brengen.

Ten tweede is in de wet opgenomen dat kabelbeheerders verplicht zijn een basispakket van ten minste 15 televisieprogramma's en 25 radioprogramma's door te geven. Het basispakket omvat in ieder geval de «must-carry» zenders, te weten:

- de televisie- en radioprogramma's van de landelijke publieke omroep,
- de televisie- en radioprogramma's van de publieke regionale en lokale omroep
- de televisieprogramma's van de Vlaamse publieke omroep (VRT en Canvas/Ketnet)
- twee radioprogramma's van de Vlaamse publieke omroep

In veel gevallen bieden kabelexploitanten een standaardpakket aan dat uit meer dan de wettelijk verplichte zenders bestaat. Uit gegevens van de Vecai blijkt dat het gemiddelde standaardpakket anno 1998 31 televisiekanalen en 34 radiokanalen bevat.

Met dit basispakket wordt voor burgers een betaalbaar en gevarieerd programma-aanbod gegarandeerd.

Naast het basispakket kent de wet de mogelijkheid om de kijker op diens verzoek een kleiner programmapakket aan te bieden (art. 82i, derde lid), met daarin in ieder geval de «must-carry» programma's. De prijs van zo'n pakket moet dan wel evenredig lager zijn dan de prijs voor het reguliere basispakket. Als kijkers nu 20 gulden betalen voor een pakket van 26 zenders, zouden ze voor een pakket van acht zenders ongeveer een derde van dit bedrag betalen. Voor dit pakket bestaat weinig belangstelling en het wordt, mede om die reden, slechts door een beperkt aantal kabelnetten aangeboden.

Een derde onderdeel van de nieuwe Mediawet zijn de programmaraden. Deze zijn ingesteld om burgers invloed te geven op het aanbod dat zij via de kabel kunnen ontvangen en zodoende een pluriform pakket te garanderen. De programmaraad brengt een zwaarwegend advies uit met betrekking tot de samenstelling van het wettelijk basispakket. Zij maakt een selectie uit het aanbod aan televisie- en radiozenders en vult de «must-carry» zenders aan tot (ten minste) het wettelijk verplichte basispakket van 15 televisiezenders en 25 radiozenders. Over de overige programma's in het standaardpakket, kunnen kabelexploitanten vrijelijk beslissen. Het staat hen echter vrij om de programmaraad een advies te vragen over het gehele standaardpakket. Alleen in geval van zwaarwegende financiële bezwaren, zoals bijvoorbeeld wanneer een programma-aanbieder de gevraagde doorgiftevergoeding niet betaalt, kan de kabelexploitant het advies naast zich neerleggen. Bij verschil van inzicht kan het Commissariaat voor de Media corrigerend optreden.

Ten slotte moeten kabelexploitanten het basispakket tegen een redelijk tarief aanbieden. Bij excessieve prijsstijgingen kan de overheid ingrijpen via een Algemene Maatregel van Bestuur en een maximumtarief voor het basispakket vaststellen. De tarieven voor een standaardpakket van zo'n 31 televisie- en 34 radiozenders bedragen anno 1998 gemiddeld 20 gulden per maand, inclusief BTW. Op jaarbasis is dit ongeveer 240 gulden. Wordt daarbij de omroepbijdrage opgeteld, dan beschikken praktisch alle Nederlandse burgers tegen een vergoeding van circa 440,- per jaar over

een hoogwaardig, breed en pluriform aanbod van Nederlandse en buitenlandse radio- en televisieprogramma's. In deze situatie lijkt echter verandering te komen.

De Nederlands(talig)e commerciële omroepen (RTL4, RTL5, Veronica en SBS6) ontvingen in 1996 68 procent van de totale (netto) reclamebestedingen voor televisie van 1,08 miljard gulden, d.w.z. ruim 700 miljoen gulden¹. Stel dat zij door achter de decoder plaats te nemen bijvoorbeeld 40 procent van hun bereik verliezen, omdat slechts 60 procent van de consumenten een decoder en een uitgebreid pakket aanschafft. Een simpele berekening leert dat een verlies van 40 procent bereik, minstens 280 miljoen gulden (= 40 procent van ruim 700 miljoen) verlies aan inkomsten betekent. Dit verlies weegt niet snel op tegen de extra inkomsten die programma-aanbieders kunnen ontvangen, wanneer de overige 60 procent van de huishoudens extra gaat betalen voor een uitgebreid pakket. Wanneer deze 60 procent van de 5,8 miljoen kabelhuishoudens 5 gulden extra betaalt voor een uitgebreid pakket, levert dit 208 miljoen gulden op, d.w.z. beduidend minder dan de inkomsten uit reclame. Deze opbrengst moet dan ook nog gedeeld worden tussen programma-aanbieders en kabelexploitanten.

De rekensom zou pas positief uitvallen wanneer de omroepen achter de decoder minder aan bereik verliezen en / of de overige huishoudens beduidend extra gaan betalen voor het pluspakket achter de decoder. Televisie wordt op deze manier echter wel aanzienlijk duurder.

Het is niet zonder meer het geval dat verlies aan bereik in kwantitatieve zin altijd gelijk opgaat met verlies aan reclame-inkomsten. Naast de omvang van het bereik, speelt voor adverteerders ook de kwaliteit van het bereik, in de zin van de kenmerken van de bereikte doelgroepen een belangrijke rol. Zo is het voorstelbaar dat een zender zich meer gaat richten op een specifieke doelgroep en plaats neemt in een pakket dat precies op de behoeften van die doelgroep aansluit. Wellicht is zo'n groep bereid om een aanzienlijk bedrag te betalen voor een dergelijk pluspakket en is het een groep die tevens voor bijvoorbeeld de adverteerders van luxe producten interessant is (de hogere inkomensgroepen). Een dergelijke constructie is echter niet aantrekkelijk voor algemene publiekszenders, zoals RTL4, Veronica en SBS6, die door plaats te nemen in een relatief duur pluspakket, waarschijnlijk een groot deel van de voor hun adverteerders belangrijke doelgroepen zouden verliezen.

¹ Bronnen: Televisie jaarrapport 1997, The Media Partnership, november 1996 Diemen. Kuyser, A.D.T.M. (1998). Nederlandse reclamebestedingen in perspectief. In: Gids voor de informatiesector 1998/1999. (pp. 57-69). De bruto reclamebestedingen voor televisie bedragen in de Gids voor de informatiesector in 1996 1,7 miljard gulden en in 1997 1,9 miljard. De nettobestedingen bedragen in 1996 ongeveer 62% van de brutobestedingen. De gegevens zijn afkomstig van het bureau BBC Registratie Mediabestedingen. Cijfers actualiseren.

Tarieven

Kabeltelevisie is in de Verenigde Staten relatief duur, de tarieven voor consumenten zijn ongeveer 3x zo hoog als in Nederland. Dit is het gevolg van het feit dat kabelexploitanten programma-aanbieders betalen voor hun programma en dit met een winstmarge doorberekenen aan de consument. Amerikaanse kabelmaatschappijen besteden gemiddeld tweederde van hun kosten aan marketing en de aankoop van programma's. In Nederland daarentegen bestaat 90 procent van de kosten van kabelmaatschappijen uit algemene kosten en infrastructuurkosten en slechts 10 procent uit kosten voor marketing en de aankoop van programma's.

Inhoud basis en pluspakketten

In de VS wordt een onderscheid gemaakt tussen basic tier, expanded basic en second tier. De basic tier bevat alle grote networks (ABC, NBC, CBS, Fox, Warner Brothers en UPN (=Paramount)) die ook via de ether worden uitgezonden. Daarnaast bevat het basispakket een aantal public, education and government (PEG) access channels bestemd voor overheid, onderwijsinstellingen en andere publieke doeleinden. Tenslotte zit er in het basispakket enkele cablenetworks, meestal religieuze kanalen. Het expanded basic pakket bevat daarnaast alle populaire, commerciële zenders die alleen via de kabel worden uitgezonden (cable networks). Kabelabonnees moeten in ieder geval de basic tier afnemen voor ze extra kanalen kunnen kopen. Op deze manier wordt voorkomen dat de grote networks (CBS, NBC, ABC, etc.) gepasseerd worden door de kabelmaatschappijen

Kabelpenetratie

In de VS heeft 97 procent van de huishoudens een kabelaansluiting, maar heeft in 1997 slechts 67 procent een kabelabonnement. Daarnaast ontvangt nog 11,4 procent van de huishoudens televisie via alternatieve infrastructures (o.a. satelliet). Ruim 20 procent van de huishoudens beperkt zich tot de kanalen die gratis via de ether zijn te ontvangen. Uit deze cijfers blijkt dat veel huishoudens een kabelabonnement te duur of niet interessant genoeg vinden.

Van de huishoudens die een kabelabonnement hebben, ontvangt in 1994 53 procent alleen een basispakket, bestaande uit de vrij via de ether te ontvangen kanalen en enkele extra kanalen (basic tier). Daarnaast ontvangt 47 procent één of meer pluspakketten. Ook voor pay-per-view en abonnee televisie bestaat belangstelling. In 1998 zijn deze verhoudingen verschoven naar 43 procent met alleen een basispakket en 57 procent met daarnaast diverse pluspakketten. De laatste groep ontvangt gemiddeld zo'n 54 kanalen. Hoewel aan de ene kant dus een aanzienlijke groep kijkers bereid is om veel te betalen voor een gediversificeerd programma-aanbod, bestaat er aan de andere kant een groep aan wie het enorme kabelaanbod geheel voorbij gaat.

Toegang programma-aanbieders tot de kabel

Programma-aanbieders kunnen kiezen voor «may-carry» of «must-carry». Als ze kiezen voor «must-carry» zijn kabelexploitanten die in hetzelfde gebied opereren als het bereik van de zender groot is, verplicht de zender gratis door te geven. Kabelexploitanten moeten ongeveer eenderde van hun capaciteit reserveren voor «must-carry». De zender mag hiervoor dan geen vergoeding vragen.

¹ Bronnen:

- FCC, Annual assessment of the status of competition in markets for the delivery of video programming, fifth annual report, December 1998.
- Rapport van bevindingen over de regelgeving en het toezicht op de markt voor kabeltelevisie in de VS, OCW/MLB, 18 april 1996.
- Baldwin, T., D. Stevens Mc Voy & Charles Steinfield (1996). Convergence, Integrating Media, Information & Communication. Thousand Oaks, London, New Dehli: Sage Publications.

Bij «may-carry» mag een kabelexploitant een zender niet doorgeven zonder voorafgaande toestemming van het televisiestation (retransmission consent). Het televisiestation en de kabelexploitant zullen in dat geval onderhandelen over de voorwaarden waaronder doorgifte plaatsvindt (in dat geval ontvangt de programma-aanbieder een doorgiftevergoeding of een extra kanaal of reclamezendtijd).

In de VS zijn geen problemen met toegang tot de kabel. Ten eerste is de capaciteit relatief groot. In 1998 is 98,8 procent van de kabelhuishoudens aangesloten op een net dat tenminste 30 kanalen biedt en 61,5 procent op een net van 54 of meer kanalen. Ten tweede is toegang tot de kabel een kwestie die voor zowel kabelexploitant als programma-aanbieders commercieel interessant moet zijn. Als programma-aanbieder en kabelexploitant het niet eens kunnen worden over een vergoeding kunnen commerciële stations voor doorgifte onder de must-carry bepaling kiezen. Lokale overheden kunnen daarnaast kabelmaatschappijen verplichten tot doorgifte van publieke, educatieve en overheidszenders.

Toezicht

Vanaf het midden van de jaren tachtig werden consumenten geconfronteerd met explosieve prijsstijgingen. In antwoord hierop is met de Cable Television Act van 1992 prijstoezicht ingesteld op de kabeltarieven. Net voor de instelling van het toezicht vond nog een enorme prijsexplosie plaats. Toezicht op de tarieven voor het basispakket (basic tier) wordt uitgeoefend door de lokale overheid of staat. De Federal Commission of Communication (FCC) oefent toezicht uit op de tarieven van pluspakketten (expanded basic). Er is geen prijstoezicht op abonnee televisie en pay-per-view. Dit tarieftoezicht heeft echter niet geleid tot prijsbeheersing. Een belangrijke reden hiervoor is dat kabelexploitanten de kosten voor programma's, die ze aan de aanbieders betalen, door mogen berekenen in de tarieven. Ook mogen ze consumenten voor ieder extra kanaal extra laten betalen, terwijl de kosten voor doorgifte niet evenredig stijgen met het capaciteitsbeslag van één extra kanaal. Het toezicht van de FCC op de pluspakketten stopt per 31 maart 1999, Toezicht op de tarieven voor het basispakket (basic tier), blijft bestaan.

Programmaraden

Uit onderzoek van het Commissariaat voor de Media (d.d. 23-12-98) blijkt dat in 313 van de 547 Nederlandse gemeenten per 1 december 1998 een programmaraad is ingesteld. Van de 547 gemeenten hebben 234 de instelling van de programmaraad formeel nog niet bekrachtigd, maar is wel in de besluitvorming voorzien. Het gaat in totaal om 68 programmaraden, waarvan de meeste gezamenlijke programmaraden zijn van verschillende gemeenten. Er zijn slechts 26 gemeenten met een eigen programmaraad. Dit zijn over het algemeen grote of middelgrote gemeenten zoals Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Maastricht, Heerlen en enkele kleinere gemeenten, zoals Oss en Veendam. Veertig gemeenten hebben (nog) niet in besluitvorming over een programmaraad voorzien.

Programmaraden hebben te maken met een aantal wettelijke voorwaarden. Zo moeten de leden van de programmaraad representatief zijn voor de belangrijkste in de gemeente voorkomende maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke stromingen. Programmaraden moeten onafhankelijk van de gemeente functioneren. Leden van de gemeenteraad mogen daarom geen deel uitmaken van de programmaraad. De raad moet ten slotte worden samengesteld uit personen die deskundig zijn op het terrein waarop de raad adviseert.

Representativiteit

Niet in alle gevallen voldoet de samenstelling van de programmaraad geheel aan deze voorwaarden. Bij programmaraden die voor verschillende gemeenten werken, zijn gemeenten geneigd om per gemeente een vertegenwoordiger aanstellen, in plaats van te kijken naar representativiteit en deskundigheid. Dit leidt er soms toe dat bestuurders die weinig affiniteit hebben met radio en televisie zitting nemen in een programmaraad, in plaats van mensen die verstand hebben van media en die representatief zijn voor verschillende smaken en stromingen in het publiek.

Bekostiging

Uit het onderzoek van het Commissariaat voor de Media blijkt dat in verreweg de meeste gevallen de kabelexploitant de programmaraad financiert. In enkele gevallen dragen gemeenten de kosten of delen de gemeente en de kabelexploitant de kosten. Voor de grootste groep gemeenten liggen de kosten tussen de 5 000 en 40 000 gulden. Een kleine groep «rijke» programmaraden werkt met een budget van één tot ruim twee ton. De hoogte van de kosten is onder andere afhankelijk van de vraag of er een gezamenlijke programmaraad is waarvoor de kosten worden gedeeld met andere gemeenten of dat de gemeente een eigen programmaraad bekostigen. Ook huisvesting en de mate van personele ondersteuning beïnvloeden de kosten. Heeft de programmaraad zelfstandige huisvesting en een secretaris in dienst, of worden de ondersteunende werkzaamheden verricht door een medewerker van de kabelexploitant? Een enkele programmaraad beschikt ten slotte over een budget om bijvoorbeeld zelfstandig onderzoek te doen naar de wensen van burgers met betrekking tot het programmapakket.

Onafhankelijkheid

In sommige gemeenten (o.a. Amsterdam en Den Haag) is de programmaraad een onafhankelijk orgaan, met een eigen secretaris en eigen huisvesting. Zij beschikken over voldoende capaciteit en middelen om een gefundeerd en afgewogen advies uit te brengen, naar aanleiding

van een zelfstandige oriëntatie op het aanbod van diverse programma-aanbieders. In andere gemeenten bestaat een nauwe relatie tussen kabelexploitant en programmaraad. Vaak hebben kabelexploitanten het voortouw genomen bij de organisatie van de programmaraad en samenwerking tot stand gebracht tussen de gemeenten in hun verspreidingsgebied, zodat een gezamenlijke programmaraad ingesteld kon worden. Veel programmeraden zijn voor hun financiering, en soms ook in personele zin (als de secretaris van de programmaraad bijvoorbeeld tevens medewerker van de kabelexploitant is), afhankelijk van de kabelexploitant. Aan de ene kant zijn hiermee efficiëntie en een zekere professionaliteit gewaarborgd. Aan de andere kant is het de vraag of deze constructie in voldoende mate een onafhankelijk advies waarborgt.

Reikwijdte advies

In veel gevallen brengen programmeraden, als gevolg van afspraken die gemeenten hebben gemaakt met kabelexploitanten bij de verkoop van het kabelnet, nu nog advies uit over het gehele standaardpakket van zo'n dertig zenders. Veel kabelexploitanten willen de reikwijdte van het advies echter beperken tot het wettelijk voorgeschreven basispakket van ten minste 15 (publieke) zenders, waarvan vijf tot acht zenders in de praktijk al vaststaan (de «must-carry» zenders). Wanneer programmeraden nog maar over 15 zenders advies kunnen uitbrengen, kan de programmaraad geen recht doen aan de onder de bevolking levende behoeften, en heeft haar advies in feite nog maar weinig om het lijf. Bovendien zal de druk van commerciële programma-aanbieders op de programmaraad, om een plaatsje in het basispakket te bemachtigen, toenemen.

Evaluatie

Het Commissariaat voor de Media is belast met toezicht op de programmeraden en zal jaarlijks een overzicht uitbrengen van de ingestelde programmeraden. In het jaar 2000 worden de programmeraden geëvalueerd.

Onderzoek Dialogic naar kabellandschap

- Dialogic. Fact Finding in het kabellandschap, rapportage fase 1, in opdracht van OCenW, maart 1999.

Onderzoek Programmaraden van het Commissariaat voor de Media

- Commissariaat voor de media, Vervolg Rapportage Instelling Programmaraden, Artikel 82K Mediawet, Hilversum 19 januari 1999.
- Begeleidende brief bij Vervolg Rapportage instelling Programmaraden, d.d. 29-1-99.

Onderzoek Consument en kabel

- Interview International. Rapport consument en kabel, in opdracht van OCenW, maart 1999.

Consumentenbond

- Consumentenbond eist ingrijpen overheid bij kabeltarieven, Persbericht d.d. 23 februari 1999.

Kabelmarkt in de VS

- OCenW, Rapport van bevindingen over de regelgeving en het toezicht op de markt voor kabeltelevisie in de Verenigde Staten, april 1996.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.