

Aan  
de Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Binnenhof 4  
2513 AA 's-Gravenhage

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)
18 maart 2003		4018303 TP/II	
Onderwerp	Omroep via de kabel: stand van zaken		

### **1. Aanleiding**

Tijdens het algemeen overleg over het kabelbeleid van 24 september 2003 heeft de Minister van Economische Zaken toegezegd u te zullen informeren over de ontwikkelingen in de kabelsector en het beleid van het huidige kabinet ter zake.

Aanleiding voor dat algemeen overleg was het verslag van besprekingen tussen kabelmaatschappijen en (publieke en commerciële) programma-aanbieders dat de heer Jelgersma in november 2002 heeft uitgebracht, het zogenaamde convenantoverleg<sup>1</sup>. Doel van dit convenantoverleg was onder meer te komen tot samenwerking in de ontwikkeling van nieuwe diensten. Eind 2002 is het convenantoverleg echter beëindigd zonder dat dit doel via het overleg was bereikt. Wel heeft de heer Jelgersma beleidsaanbevelingen gedaan voor de toekomst.

De belangrijkste aanbeveling van Jelgersma is dat het voor verdere investeringen in de kabel nodig is een scheiding te maken tussen het aansluittarief en het dienstentarium, het zogenaamde vastrechtmodel. Hoe het kabinet verder gaat met deze en andere aanbevelingen, komt in deze brief aan de orde.

In het algemeen overleg van 24 september 2003 is u, behalve een brief over kabel, eveneens een brief over breedband toegezegd. De 'breedbandbrief', die u in de komende tijd ontvangt, gaat verder in op de doelstelling en ambities met betrekking tot breedband en de rol die kabel daarin kan spelen. Deze 'kabelbrief' beperkt zich tot recente

---

<sup>1</sup> 'Een sector op zoek naar zijn toekomst.' Bericht van de voorzitter van het convenantoverleg. Bijlage bij Kamerstukken II 2002/03, 27 088, nr. 31

Bezoekadres	Doorkiesnummer	Telefax
Prinses Beatrixlaan 5, Den Haag	8123	8270
Hoofdkantoor	Telefoon (070) 379 89 11	Behandeld door
Bezuidenhoutseweg 30	Telefax (070) 347 40 81	ir. D. Wille
Postbus 20101	Email ezpost@minez.nl	
2500 EC 's-Gravenhage	Website www.minez.nl	Verzoeken bij beantwoording van deze brief ons kenmerk te vermelden

ontwikkelingen en ambities op het gebied van omroep via de kabel, en daarbij hoofdzakelijk televisie.

Het kabinet staat, zoals in eerdere nota's vermeld, voor een pluriform en betaalbaar programma-aanbod waarbij tegelijkertijd ruimte wordt geboden om over de kabel nieuwe en gedigitaliseerde diensten aan te bieden<sup>2</sup>. In deze brief wordt specifiek ingegaan op de positie van de consumenten, dienstenaanbieders en kabelexploitanten ten opzichte van elkaar. Op basis van de stand van zaken in de ontwikkeling van het kabelaanbod en de prijzen, en in het licht van de aanbevelingen van de heer Jelgersma, worden in deze brief de beleidsinstrumenten opnieuw bezien. De acties die het kabinet op het gebied van kabelbeleid voorstaat komen aan het eind van deze brief (paragraaf 4 en 5) aan de orde.

Deze brief is als volgt opgebouwd. In de volgende paragraaf worden de beleidsdoelstellingen van het kabinet in samenhang bekeken. Vervolgens worden in paragraaf 3 de ontwikkelingen geschetst in de markt voor distributie van programma's via de kabel. Daarbij wordt ingegaan op de positie van de consument, de programma-aanbieder en de exploitanten (tezamen de driehoek). De beleidsacties die nodig zijn ten behoeve van de balans in de driehoeksverhouding tussen consument, programma-aanbieder en kabelexploitanten, worden in paragraaf 4 besproken. Vervolgens komen in paragraaf 5 de overige beleidsonderwerpen aan de orde die van invloed zijn op de innovatie van dienstverlening via de kabel.

## **2. Samenhang in beleid**

De kabelinfrastructuur vervult een belangrijke publieke functie in de samenleving, door voor het overgrote deel van de huishoudens de distributie van omroepprogramma's te verzorgen. Het democratisch functioneren van de samenleving is onder andere afhankelijk van een toegankelijke communicatie- en informatie-infrastructuur. Het publieke belang van de kabel is mede gelegen in maatschappelijk informatievoorziening vanwege de belangrijke positie van de kabel in de distributie van omroep. Een pluriform en betaalbaar pakket is een belangrijk aspect van dit publieke belang. Hoewel de kabelinfrastructuur zich steeds meer ontwikkelt tot een innovatieve en concurrerende infrastructuur voor verschillende soorten diensten, is de kabel op het gebied van omroepdistributie nog steeds een vrijwel regionale monopolist.

Om die reden concentreert het beleid van het kabinet zich op:

1. waarborgen van het belang van de consument
2. doelmatige marktordening en toezicht
3. excellente informatie- en communicatienetwerken

---

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1998/99, 27 088, nr. 1 (Kabel, media en consument) en Kamerstukken II 1999/2000, 27088, nr. 2 (Kabel en consument: marktwerking en digitalisering)

### *1. Waarborgen belang consumenten*

De overheid voert een actief beleid om consumenten (en programma-aanbieders) te beschermen tegen mogelijk misbruik van de machtspositie van de kabelexploitant als netwerk- en dienstenaanbieder. De ontwikkeling van de prijzen speelt daarbij een belangrijke rol. Het is de taak van de overheid om te bewerkstelligen dat iedere burger toegang heeft tot een betaalbaar en pluriform programma-aanbod. Zolang digitalisering, keuzevrijheid en marktwerking daarvoor niet in voldoende mate garanties geven, blijft regelgeving ter zake nodig.

### *2. Doelmatige marktordering en toezicht*

Concurrentie moet kabelexploitanten aanzetten tot optimale dienstverlening aan consumenten en programma-aanbieders. In de tweede helft van de jaren negentig is de liberalisering van de sector ingezet met wijziging van de Mediawet en de Wet op de Telecommunicatievoorzieningen (1996) en met de introductie van de opvolger van de laatstgenoemde wet, de Telecommunicatiewet (1998). Liberalisering was voorgeschreven op grond van de toen geldende Europese Dienstenrichtlijn. Doel was ruim baan te geven aan de markt om nieuwe communicatiemogelijkheden en vormen van dienstverlening te ontwikkelen<sup>3</sup>. Mede om die reden is bij die gelegenheid voor kabelexploitanten de mogelijkheid geopend om ook zelf omroepdiensten en andere diensten aan te bieden. Hiermee werd beoogd om naast concurrentie tussen infrastructures ook mogelijkheden te bieden voor concurrentie op de infrastructuur. Naast vernieuwing in de dienstverlening mag van een goed werkende markt worden verwacht, dat de posities van aanbieders en vragers in die markt met elkaar in balans zijn. Met de implementatie van de nieuwe Europese elektronische communicatierichtlijnen in de Telecommunicatiewet<sup>4</sup> wordt een volgende stap gezet in de liberalisering. Het kabinet beoogt hiermee doelmatige marktordering in deze netwerksector te realiseren. De nieuwe regels verschaffen toezichthouders meer mogelijkheden om eventueel maatregelen te nemen, die aanbieders van diensten en consumenten beschermen tegen (misbruik van) economische machtsposities. Een gedegen marktanalyse moet de grondslag vormen voor deze maatregelen.

### *3. Excellente informatie- en communicatienetwerken*

Om een bredere beschikbaarheid van diensten te garanderen, zet het kabinet zich in voor de ontwikkeling van excellente informatie- en communicatienetwerken. Innovatie van de kabel is hier een belangrijk onderdeel van. Ontwikkelingen als de digitalisering van de kabel en de opschaling van de kabel tot een breedbandig netwerk dragen bij aan een sterke en innoverende economie. Veel kabelbedrijven bieden snel internet en telefonie naast de traditionele omroepdiensten.

---

<sup>3</sup> Kamerstukken II 1994/95, 23 689, nr. 9

<sup>4</sup> Deze wet ligt op het moment van schrijven bij de Eerste Kamer

Deze drie beleidsuitgangspunten vragen om onderlinge afstemming en samenhang. Het kabinet ziet het als zijn taak om zich daarvoor in te zetten. Het beleid moet zodanig zijn, dat de kabelexploitanten enerzijds voldoende ondernemingsvrijheid hebben, terwijl anderzijds de belangen van andere marktpartijen en consumenten voldoende worden gewaarborgd en dat bovendien ook innovatie wordt gerealiseerd. Het is uiteindelijk de consument die van deze beleidsuitgangspunten de vruchten plukt. De consument heeft baat bij concurrentie op en tussen de infrastructuren, waarborgen van de overheid en een innoverende sector.

### **3. Partijen in de driehoek**

In het algemeen overleg op 24 september 2003 hebben wij de relatie tussen het belang van de consumenten, programma-aanbieders en kabelexploitanten aangeduid als een driehoek. Deze drie partijen hebben elk een eigen positie in het aanbod en gebruik van programma's via de kabel en zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Voordat nader in wordt gegaan op de balans in deze relatie, worden achtereenvolgens de ontwikkelingen geschetst in de positie van de consument, programma-aanbieder en kabelexploitant.

#### *1. De consument*

Het overgrote deel van de Nederlandse huishoudens gebruikt de kabel voor de ontvangst van omroepprogramma's (91%). De kabel is de dominante infrastructuur voor televisie-distributie en speelt als zodanig een belangrijke rol in de informatievoorziening van burgers. Maar er zijn ook andere mogelijkheden. Een groeiend aantal consumenten kijkt televisie via de satelliet. Sinds april 2003 biedt Digitenne in de randstad een digitaal pakket omroepprogramma's aan via digitale ether. Eind 2003 had Digitenne circa 25.000 abonnees. Dit is een aanzienlijk aantal, gegeven het feit dat Digitenne pas kort en in een beperkt deel van Nederland actief is. De verwachting is dan ook dat het aantal abonnees nog zal groeien. Met het toenemend gebruik van breedbandige ADSL-verbindingen, zijn ook radio en televisie via het vaste telefonienetwerk in opkomst. Momenteel is een toenemend aantal programma's of onderdelen daarvan, veelal achteraf en soms gelijktijdig of vooraf, via internet te bekijken. In tabel 1 is weergegeven welke distributie-infrastructuur de Nederlandse huishoudens gebruiken voor de ontvangst van televisie- en radioprogramma's.

De opkomende infrastructuren voor de ontvangst van radio- en televisieprogramma's zijn, voor zover het omroep- en aanverwante diensten betreft, echter nog geen volwaardig alternatief voor kabeldistributie. Immers voor consumenten zijn er belemmerende aspecten en overstapkosten. Te denken valt aan de aanschaf van een schotel (satelliet) en/of set-top-box (Digitenne) en het feit dat op de analoge kabel wel en op satelliet en Digitenne niet zonder meer meerdere toestellen (televisies en/of videorecorders) in één

huishouden kunnen worden aangesloten<sup>5</sup>. De vraag is hoe het comparatieve voordeel van de kabel zich in de toekomst zal ontwikkelen. De verschillen in omvang en invulling van het programma-aanbod vormen een ander onderscheidend kenmerk tussen kabel, satelliet en Digitenne.

Het aanbod van kabelexploitanten voor consumenten is met de komst van de nieuwe diensten internettoegang en telefonie vergroot. Op deze markten kan de consument inmiddels kiezen uit meerdere concurrerende aanbieders. Overigens moet voor telefonie via de kabel op dit moment nog een aparte terminal worden aangeschaft.

*Tabel 1 Televisiehuishoudens Nederland: aandeel kabel, satelliet en ether*

Einde van het jaar	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
TV-huishoudens (000)	6.241	6.316	6.340	6.388	6.449	6.523	6.610	6.683	6.767	6.789
Kabelabonnees (000)	5.000	5.300	5.400	5.600	5.800	5.800	5.900	6.100	6.160	6.194
Kabelabonnees als % van tv-huishoudens	80,1	83,9	85,2	87,7	89,9	88,9	89,3	91,3	91	91,2
Satelliet-huishoudens (000)	257	223	250	285	289	292	294	303	418	535
Satelliet-huishoudens als % van tv-huishoudens	4,1	3,5	3,9	4,5	4,5	4,5	4,4	4,5	6,2	7,9
Etherhuishoudens*	984	793	690	503	360	431	416	280	189	60
Etherhuishoudens* als % van tv-huishoudens	15,8	12,6	10,9	7,9	5,6	6,6	6,3	4,2	2,8	0,9

Bron: TNO-STB, voor periode 1993-2002 op basis van Zenith Media en VECAI

\* (inschatting, 1° toestel)

De consument heeft feitelijk een dubbele relatie met de kabelexploitant. De kabelexploitant is netwerkaanbieder én dienstenaanbieder. Doel van de liberalisering was en is het stimuleren van concurrentie zodat de consumenten kunnen kiezen uit producten en diensten van verschillende dienstenaanbieders. Uiteindelijk moet de liberalisering leiden tot een dienstenaanbod van goede kwaliteit tegen concurrerende prijzen. De digitalisering van het kabelnet moet, naast een betere kwaliteit en een groter aanbod, ruimte bieden voor een meer geïndividualiseerd televisieaanbod en een grotere keuzevrijheid voor consumenten en nieuwe diensten.

<sup>5</sup> Voor het aansluiten van meerdere toestellen op de satelliet of op Digitenne is op dit moment extra hardware noodzakelijk. Indien televisie via de kabel wordt gedigitaliseerd, geldt dat eveneens voor kabel.

Inmiddels zijn nagenoeg alle kabelnetten geschikt voor digitale doorgifte van omroepprogramma's. Zo'n 75 procent<sup>6</sup> van de kabelnetten is geschikt voor tweewegverkeer, wat een voorwaarde is voor interactieve diensten en voor internet en telefonie via de kabel. In veel gemeenten bestaat nu de mogelijkheid om aanvullend aan het analoge pakket een digitaal pakket af te nemen. Er is nog geen vrijheid om zelf pakketten samen te stellen of uit vooraf samengestelde pakketten te kiezen. Ook is er geen onderscheid tussen het netwerk en de diensten in de tarifiering van het aanbod, het zogenaamde vastrechtstelsel.

Consumenten ontvingen in 2002 voor een gemiddelde prijs van € 11,24 (inclusief BTW) een pakket van gemiddeld 31 analoge televisie- en 34 analoge radiozenders.<sup>7</sup> In 1995 was de gemiddelde prijs € 8,18 voor een pakket van 24 televisiezenders en 30 radiozenders. De gemiddelde consumententarieven voor kabeltelevisie stijgen sinds 1995 jaarlijks ongeveer anderhalf procent meer dan de consumentenprijsindex van het CBS. In 2002 zijn de tarieven meer dan 5 procent extra gestegen ten opzichte van de consumentenprijsindex. De grote kabelbedrijven streven ernaar hun tarieven in 2004 te harmoniseren op ongeveer € 15 (inclusief BTW), om daarna jaarlijks de consumentenprijsindex te hanteren.

Er worden verschillende argumenten voor deze stijgingen genoemd, zoals het realiseren van een redelijk rendement en de harmonisatie van tarieven, die veelal verschillen per kabelnet en gemeente. De Consumentenbond is meerdere malen een handtekeningenactie gestart tegen de tariefsverhogingen. Overigens behoren de kabeltarieven in Nederland niet tot de hoogste in Europa.

Bij de liberalisering van de kabelmarkt is in de Mediawet de invloed van de burgers op het aanbod georganiseerd door de instelling van programmaraden wettelijk voor te schrijven. Deze wijze van organiseren van de consumentinvloed werd nodig geacht zolang kabelmaatschappijen en programma-aanbieders het programma-aanbod kunnen bepalen en de consument onvoldoende invloed heeft op hetgeen hij ontvangt. De afgelopen jaren is gewerkt aan de verbetering van het functioneren van programmaraden, onder meer door een voorstel tot wijziging van de Mediawet, dat inmiddels door de

---

<sup>6</sup> Platform Nederland Breed: 'Breedband, economie en maatschappij. Waar een smal land breed in kan zijn.', januari 2004

<sup>7</sup> TNO-STB 2003 (STB-03-04) Kabelmonitor 2002

Tweede Kamer is aanvaard<sup>8</sup>. In 2002 is het ondersteunend orgaan van de programmeraden Kabelraden.nl met overheidssteun opgericht<sup>9</sup>.

## *2. De programma-aanbieder*

Programma-aanbieders zijn een cruciale partij voor het dienstenaanbod van kabelexploitanten. Zij bieden immers het leeuwendeel van de ‘content’ die kabelexploitanten aan hun klanten distribueren. Tegelijkertijd hebben de programma-aanbieders de kabelexploitanten nodig om een groot publiek te bereiken. Dit kenmerk van de communicatiemarkt leidt tot een wederzijdse afhankelijkheid van programma-aanbieders en kabelexploitanten. Beide hebben een relatie met de consument en ze hebben elkaar daarbij nodig. De kabelexploitant heeft content nodig voor de exploitatie van zijn netwerken. Om die reden bepleiten programma-aanbieders dat kabelexploitanten hen zouden moeten betalen voor de doorgifte van deze content. De kabelexploitant stelt echter dat de programma-aanbieders juist toegang tot de kabel nodig hebben om hun content voor een zo groot mogelijk publiek beschikbaar te stellen en daarmee tegelijkertijd aantrekkelijk te zijn voor adverteerders.

De doorgiftetarieven vormen de uitkomst van onderhandelingen met deze uitgangsposities van de partijen als basis. Het resultaat is bepalend voor de vraag of de kabelexploitant of de programma-aanbieder betaalt. In de praktijk komen verschillende varianten voor: programma-aanbieders die wel betalen, niet betalen en betaald worden voor doorgifte.

Een ander aspect van de onderlinge relatie is dat kabelexploitanten sinds de liberalisering van de Mediawet ook concurrent van programma-aanbieders mogen zijn. Om deze reden en omdat de kabel voor een programma-aanbieder essentieel is voor het bereiken van het grote publiek, stellen programma-aanbieders dat kabelexploitanten een ‘a-synchrone’ machtspositie hebben<sup>10</sup>. Programma-aanbieders zeggen niet in nieuwe diensten te investeren vanwege de hevige concurrentie als gevolg van een veelheid aan commerciële aanbieders, de hoge doorgiftetarieven voor de kabel en een niet op de toekomstgerichte auteursrechtenstructuur.

Na beëindiging van het genoemde convenantoverleg hebben de drie grote kabelexploitanten en de Nederlandse commerciële omroepen afzonderlijk verder

---

<sup>8</sup> Het bij koninklijke boodschap van 22 oktober 2002 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Mediawet (het vervallen van de verspreidingsbeperking voor de programma’s van lokale en regionale omroepinstellingen, wijziging van de doorgifteplicht via omroepnetwerken van de programma’s van lokale omroepinstellingen, alsmede wijziging van bepalingen inzake programmeraden) (Kamerstukken II 2002/03, 28 639, nrs. 1-2)

<sup>9</sup> [www.kabelraden.nl](http://www.kabelraden.nl)

<sup>10</sup> ‘Een sector op zoek naar zijn toekomst.’ Bericht van de voorzitter van het convenantoverleg. Bijlage bij Kamerstukken II 2002/03, 27 088, nr. 31

gesproken over de wijze waarop zij samen een impuls kunnen geven aan digitale televisie<sup>11</sup>. De RTL-groep heeft met de drie grote kabelexploitanten afgesproken om in ruil voor gegarandeerde doorgifte in het analoge pakket, actiever te worden in het promoten en ontwikkelen van content voor digitale pakketten. Zij willen af van de presentaties aan alle programmaraden in Nederland en zij willen gegarandeerd worden doorgegeven in minstens 96% van de kabelpakketten. Zij betalen geen doorgiftevergoeding meer en willen op termijn betaald krijgen.

De gedeeltelijke inwerkingtreding van het zogenaamde Kabelwetje<sup>12</sup> op 4 februari 2004<sup>13</sup> en de wijziging van de Telecommunicatiewet (naar aanleiding van de nieuwe Europese richtlijnen) in 2004 maken de weg vrij voor programma-aanbieders om open toegang tot kabelnetten te krijgen op transparante, non-discriminatoire voorwaarden. Zij kunnen er dan, in een gedigitaliseerde omgeving, voor kiezen om zelf een klantrelatie te gaan onderhouden met de kijkers. Als dienstenaanbieder concurreert de kabelexploitant dan met andere aanbieders die van zijn netwerk gebruik maken. Programma-aanbieders ervaren het gebrek aan standaarden voor de doorgifte van interactieve diensten als een belemmering voor de ontwikkeling ervan. Het gebrek aan standaarden maakt het lastig en kostbaar voor producenten omdat zij programma's voor verschillende systemen moeten produceren<sup>14</sup>. De totstandkoming van uniforme standaarden is dan ook van belang.

### *3. De kabelexploitant*

De marktpositie van de kabelexploitanten is de afgelopen jaren sterk veranderd. Begin jaren '90 zijn veel kabelnetten verkocht door gemeenten aan (commerciële) kabelexploitanten. In die periode waren de verwachtingen hoog gespannen - in de eerste jaren van deze eeuw zijn die verwachtingen wat bijgesteld. Inmiddels is door overname en fusies, een markt ontstaan met drie grote spelers (UPC, Essent en Casema) met een gezamenlijk marktaandeel van 85%. Daarnaast is er een groot aantal kleinere kabelexploitanten.

Sinds de liberalisering van het kabelbeleid in de Mediawet mogen de kabelexploitanten naast de doorgifte van omroepprogramma's ook zelf diensten aanbieden zoals digitale televisiepakketten, telefonie en internettoegang – dat gebeurt nu ook op grote schaal. Er is veel geïnvesteerd in de modernisering van kabelnetten<sup>15</sup>. Na een strategie van vergroting van het klantenbestand door de overnames en fusies, richten kabelexploitanten zich nu op

---

<sup>11</sup> Brief VECAI aan Vaste Kamercommissie voor Economische Zaken d.d. 18 september 2003

<sup>12</sup> Stb. 2004, 23

<sup>13</sup> Stb. 2004, 36

<sup>14</sup> De verschillende systemen voor interactieve televisie zijn vergelijkbaar met de verschillende besturingssystemen bij computers.

<sup>15</sup> Volgens de VECAI is bij overname circa € 2,7 mld. betaald en is er t/m 2001 circa € 1,8 mld. geïnvesteerd in de kabelnetten.

het verhogen van de opbrengst per klant met de nieuwe diensten. De kabelmarkt heeft het, net als andere markten voor informatie- en communicatienetwerken, de afgelopen jaren economisch niet gemakkelijk gehad. De grote concurrentie en snel veranderende technologische ontwikkelingen vereisen flexibele strategieën van de kabelexploitanten. Met de invoering van de nieuwe Europese richtlijnen verandert de regelgevende omgeving voor kabelbedrijven ingrijpend.

Aantallen abonnees kabelbedrijven: UPC 2,34 mln. (37,7%); Essent 1,66 mln. (26,7%); Casema 1,33 mln. (21,5%); Multikabel 0,30 mln. (4,8%); rest ca. 10%
Aantal kabelinternet abonnees: ca 800.000 Aantal ADSL-gebruikers: ca 680.000
Gemiddelde omvang standaardpakket: 31 televisieprogramma's, 34 radioprogramma's.
Gemiddelde prijs: standaardpakket: €11,24

Kader 1: Kengetallen 2002 kabel(bedrijven)

Bronnen: Commissariaat van de Media, VECAL, Nu.nl

Bij vernieuwing van het netwerk en dienstenaanbod speelt digitalisering van de kabel een belangrijke rol. Bij digitale kabeltelevisie moet een onderscheid worden gemaakt tussen:

- a. *Digitale* uitzending van televisiekanalen, in plaats van, of naast, de analoge doorgifte. De consument moet hiervoor op dit moment een set-top-box of digitale ontvanger aanschaffen. De set-top-box zet de digitale signalen om in een vorm die geschikt is voor weergave op het scherm van de analoge televisie, zolang die televisie dit zelf niet kan. Aanpassing van het kabelsysteem zelf is niet nodig. Het voordeel van de digitale transmissie ten opzichte van analoge transmissie is dat digitale transmissie minder gevoelig is voor stoorsignalen, hetgeen leidt tot een betere beeldkwaliteit. Ook nemen digitale kanalen minder ruimte in op het kabelsysteem dan analoge kanalen. Dit leidt tot vermindering van schaarste op de kabel, waardoor het aanbod kan worden vergroot. Digitale uitzending van signalen biedt de mogelijkheid tot meer keuzevrijheid voor de consument, omdat consumenten, tot op zekere hoogte, zelf hun programmapakket samen kunnen stellen. Vrijwel alle kabelnetten zijn geschikt voor digitale distributie van televisiekanalen.
- b. *Interactieve* digitale televisie, waarbij de kijker ook signalen retour kan zenden. Hiervan kan gebruik gemaakt worden om kijkers deel te laten nemen aan spelletjes op de televisie, of voor telewinkelen. Interactieve digitale televisie vereist een meer ingewikkelde set-top-box, en vooral: het is nodig dat het kabelsysteem tweeweg- geschikt is (over een 'retourkanaal' beschikt). Dit 'retourkanaal' is in een groot deel van de kabelnetten inmiddels aanwezig (omdat het eveneens nodig is voor het aanbieden van kabelinternet), maar nog niet overal. Zo'n 75 procent van de kabelnetten is geschikt voor deze vorm van televisie.

Hoewel dus in technische zin de kabelinfrastructuur in vergaande mate voor innovatieve dienstverlening geschikt is gemaakt, zijn beide vormen van digitalisering minder snel van

de grond gekomen dan werd verwacht<sup>16</sup>. Lange tijd leek het erop dat interactieve televisie een van de belangrijkste pijlers van digitalisering zou zijn. Het is anders gelopen. Een belangrijke oorzaak daarvoor is de kip-ei situatie, waarbij het de vraag is wat eerst komt in het digitaliseringstraject: de decoder of de nieuwe diensten. Er zijn nog niet veel interactieve diensten en programma's geproduceerd en dat zal ook niet gebeuren zolang er nog weinig kijkers een interactieve set-top-box hebben. Consumenten hebben echter weinig reden een interactieve set-top-box te installeren, zolang er nog weinig interactief aanbod is. In 2001 en 2002 hebben de publieke omroepen € 2,27 miljoen geïnvesteerd in een pilot gericht op de ontwikkeling en distributie van een divers aanbod aan interactieve diensten. Daarbij zijn nieuwe interactieve programma's ontwikkeld en bestaande programma's kregen een interactieve toepassing. Wegens achterblijvende ambitie van de kabelexploitanten en zelfs terugloop van de penetratie van set-top-boxen, is de pilot in 2003 voorlopig geëindigd. Een beperkt aantal omroepen (onder andere NCRV met Willem Wever spellen) ontwikkelt nog wel individueel interactieve programma's voor internet en de kabel. Daarnaast bevat het internetaanbod van de publieke omroep steeds meer interactieve toepassingen die soms leiden tot een aanbod op de kabel (3 voor 12 televisie).

Waar enkele jaren geleden nog het potentiële schaarsteprobleem op de kabel een rol speelde in discussies, mag worden verwacht dat de schaarste voor een flinke groei in het digitale aanbod geen rol speelt. Daarbij wordt er vanuit gegaan dat het aantal analoge programma's niet groeit. Bepalend hierbij is de ontwikkeling van randapparatuur waardoor efficiënter van de kabel gebruik gemaakt kan worden. Verglazing van het netwerk draagt ook bij aan het verminderen van schaarste, maar is veel minder bepalend op het gebied van televisie.

De sector heeft de afgelopen periode een aantal initiatieven ontplooid, om digitalisering van de grond te krijgen. Een groot aantal kabelexploitanten, zoals UPC en Essent, biedt inmiddels een digitaal pakket aan. Aan het eind van 2002 bedroeg het aantal abonnees van digitale televisie via de kabel in totaal 106.000<sup>17</sup>. Dat is een positieve ontwikkeling. Hiermee lijkt digitale televisie definitief zijn intrede te doen. De strategieën van de kabelexploitanten zijn, zoals te verwachten in een vrije markt, verschillend. Zo hanteert UPC de triple-play strategie, waarbij zowel telefonie, kabeltelevisie als kabelinternet wordt aangeboden. Essent biedt een groot digitaal pakket voor een relatief lage prijs. Casema heeft een filter geplaatst in het pakket waardoor de consument kan kiezen tussen een beperkt basispakket of het ruime standaardpakket aan televisiezenders. Dit kan dan weer verder worden uitgebreid met een digitaal pakket.

---

<sup>16</sup> Het kabinet heeft dit ook in de voorgaande kabelnota's geconstateerd (Kamerstukken II 1998/99, 27 088, nr. 1 en Kamerstukken II 1999/2000, 27088, nr. 2)

<sup>17</sup> TNO-STB 2003 (STB-03-04) Kabelmonitor 2002

#### (1) Digitaal aanbod Essent

Essent is in september 2003 begonnen met het aanbod van 80 digitale zenders voor € 8,50 boven op het abonnement voor het standaardpakket (€ 13,70 per 1 januari 2004). Hierin zitten alle zenders uit het analoge pakket. In november is Essent gestart met de campagne hierover. Inmiddels hebben 20.000 huishoudens hiervoor gekozen, waarvan 12.000 sinds november. Ontvangst is via een niet-interactieve set-top-box (DVB-ontvanger) die in de winkel gekocht kan worden voor € 99.

#### (2) Digitaal aanbod UPC

Ongeveer 60 zenders, waarvan de meeste zenders uit het analoge pakket, plus near video-on-demand, e-mail en bijvoorbeeld een pizza bestellijn voor € 14,95 per maand. Ook hier moet de consument wel een abonnement op het standaardpakket hebben (€ 15,20 per 1 januari 2004). Ontvangst is via een interactieve set-top-box die bij UPC zelf wordt aangeschaft. (Dit in verband met eventuele kinderziektes: het wisselen van set-top-box wordt vereenvoudigd.)

Bij UPC was in 2003 aanvankelijk een daling van het aantal digitale abonnees (opschoning bestand en wanbetalers), maar sinds de recente reclamecampagne stijgt het aantal weer.

#### (3) CASEMA

Casema kent een daling van het aantal digitale klanten; Casema is van plan komend najaar met een nieuw aanbod te komen en hierover te adverteren.

Kader 2: Digitaal pakket Essent en UPC (november 2003)

## 4. Hoofdpijnen van beleid

De balans tussen de posities van consumenten, programma-aanbieders en kabelexploitanten is voor een goede marktwerking van groot belang.

De OPTA constateert in 2002 dat de vele mogelijkheden van de kabelsector zich de afgelopen jaren nog nauwelijks hebben omgezet in tastbare resultaten, met uitzondering van internettoegang. Er liggen echter wel tal van mogelijkheden voor kabelexploitanten en dienstenaanbieders die kunnen leiden tot meer keuzemogelijkheden voor consumenten<sup>18</sup>. Consumenten kunnen de laatste jaren wel vaker kiezen uit een digitaal aanbod. Met name de grootste kabelexploitanten zijn actief op dit terrein. Kabelexploitanten bieden digitale omroepprogramma's aan in de vorm van pakketten waardoor van individuele keuzevrijheid geen sprake is<sup>19</sup>. Het kabinet meent, dat ook in de toekomst de huidige "must-carry" zenders, al dan niet in een (budget)pakket, beschikbaar

---

<sup>18</sup> OPTA (2002). Rapport van bevindingen inzake de consultatie herbalancering van de kabeltarieven. Den Haag, 5 december 2002

<sup>19</sup> Bij de herintroductie van het digitale pakket van Essent in september 2003 verklaarde Essent ook dat een eenvoudig aanbod van een breed digitaal pakket het beste aansluit bij de behoeften van de consument.

en voor iedereen betaalbaar moeten blijven. Gelet op uitspraken van kabelexploitanten over hun strategieën en hun inschatting van de wensen van de consument, is het zelfs de vraag of er op termijn ooit sprake zal zijn van individuele keuzevrijheid in termen van individueel afneembare zenders. Dat zou eventueel dan alleen nog kunnen als individuele programma-aanbieders zelf losse kanalen gaan huren bij een kabelexploitant en aanbieden aan consumenten. Het is niet aannemelijk dat dit op korte termijn zal gebeuren. Een ander aandachtspunt betreft het gevaar van samenspanning. Programma-aanbieders en kabelexploitanten zouden prijsafspraken kunnen maken, die aan de consument doorberekend worden. Gelet op het marktaandeel van de kabel voor doorgifte van omroep bestaat er geen natuurlijke druk om de tarieven zo laag mogelijk te houden.

Het kabinetsbeleid is er (mede) op gericht toezichthouders op deze markt in staat te stellen om deze balans in evenwicht te brengen; dit is essentieel voor een goede marktwerking. Met de implementatie van de nieuwe Europese-richtlijnen verwacht het kabinet de juiste kaders te introduceren om hieraan tegemoet te komen. In aanvulling daarop heeft het kabinet *twee hoofdlijnen van beleid* vastgesteld.

De *eerste hoofdlijn* van beleid betreft het *stimuleren van concurrentie* op de kabel. Met de inwerkingtreding van het 'kabelwetje' op 4 februari 2004 en de implementatie van de richtlijnen begin 2004 wordt open toegang mogelijk gemaakt. Cruciaal is, dat het nu beschikbare instrumentarium in de praktijk echt gaat werken. OPTA is inmiddels gestart met de marktanalyse van de markt voor distributie van omroepprogramma's. De marktanalyse zal in het nieuwe regime uitwijzen of concurrentie op de infrastructuur moet worden bevorderd met maatregelen van de OPTA, zoals een transparant en kostengeöriënteerd voorwaardenpakket voor toegang. In de mogelijke maatregelen zit een scheiding tussen transport (van televisiezenders) en inhoud (programma's) besloten.

OPTA pleit in haar consultatiedocument over de herbalancering van tarieven voor een splitsing van de consumententarieven (in combinatie met non-discriminatoire transparante toegang tegen kostprijs plus een redelijk rendement). Het is mede in dit verband, dat het kabinet in de brief van 5 november jongstleden heeft aangegeven een vastrechtmodel aantrekkelijk te vinden. Dit past goed binnen de principes van de nieuwe Europese richtlijnen. Daarnaast leidt het ook tot meer transparantie voor de consument, omdat een onderscheid wordt gemaakt tussen de kabel als infrastructuur en de diensten die daarover worden aangeboden. De doelstellingen keuzevrijheid, concurrentie en innovatie kunnen in een vastrechtmodel beter tot hun recht komen. Met een dergelijke systematiek wordt ook de digitaliseringhobbel genomen: het bieden van een helder en transparant systeem kan producenten en consumenten over de streep trekken. Ook voor programma-aanbieders biedt het vastrechtmodel voordelen: het zorgt ervoor dat de drempel voor het in de markt zetten van nieuwe diensten wordt verlaagd. Tegen die achtergrond zal het kabinet met de sector gaan overleggen over de introductie van een vastrechtmodel.

Het vastrechtmodel gaat uit van een scheiding tussen de prijzen voor het fysieke aansluitnetwerk en de diensten en programma's. Een (belangrijk) deel van de kosten van kabelexploitatie betreft de kosten die aan het fysieke aansluitnetwerk kunnen worden toegerekend. De kosten van het fysieke aansluitnetwerk lenen zich (naar analogie van het netwerk voor vaste telefonie) voor een vastrecht-tarief. De schattingen over de hoogte van zo'n vastrecht-tarief voor de kabel lopen uiteen: dit zou al naar gelang de berekeningsgrondslag tussen de 85% en 95% van het huidige kabeltarief voor analoge televisie kunnen bedragen. Bij dit percentage is onder meer van belang, welk deel van het fysieke kabelnetwerk gerekend kan worden tot het aansluitnetwerk (local loop). De overige kosten zouden aan programma's en diensten toegerekend kunnen worden.

Indien via vastrecht een belangrijk deel van de kosten is afgedekt, is het denkbaar dat de resterende kosten ofwel betaald worden door de programma-aanbieder ofwel in een (pakket-)prijs betaald moet worden door de consument. Als de programma-aanbieder betaalt, kan hij het naar eigen inzicht gratis aanbieden (digitaal of analoog) dan wel een eigen klantrelatie aangaan voor betaling (bijv Canal+). Indien kabelexploitanten alleen pakketten met veel programma's aanbieden, is het mogelijk dat alternatieve 'packagers' ruimte huren voor kleinere pakketten tegen een scherpere prijs. Het valt te verwachten dat kabelexploitanten vervolgens zelf meer keuzevrijheid gaan bieden.

*De tweede hoofdlijn van beleid betreft de consumentenprijs en de invloed van de consument op het programma-aanbod.*

#### *Consumentenprijs*

Vanuit de eerder gememoreerde verantwoordelijkheid van de overheid voor een betaalbaar pluriform aanbod is het van belang, dat in de nieuwe systematiek toezichthouders ook de betaalbaarheid kunnen beoordelen.

- a. In het nieuwe Europese regime kan de marktanalyse van OPTA uitwijzen dat ex ante maatregelen voor de prijzen van (in ieder geval) het transportdeel van de kabelkosten nodig zijn. De marktanalyse vergt, inclusief consultaties en afkondigen van maatregelen, meer dan een jaar<sup>20</sup> – om die reden hebben de minister van Economische Zaken en zijn voorgangers gepleit voor het invoeren van het Kabelwetje voorafgaand aan de algehele implementatie: de marktanalyse

---

<sup>20</sup> Overigens kan OPTA als de marktanalyse is afgerond 'onmiddellijk evenredige en voorlopige maatregelen' vaststellen indien daartoe een dringende noodzaak bestaat, die kunnen worden opgelegd voordat de verplichte nationale en internationale consultaties hebben plaatsgevonden. Dergelijke maatregelen moeten aan de Commissie worden voorgelegd, die, als zij niet voldoende aanleiding ziet tot de voorgestelde maatregelen, daarover haar veto uit kan spreken. Indien voorlopige maatregelen worden opgelegd moeten de consultaties dan alsnog binnen 26 weken plaatsvinden.

zou dan al behoorlijk gevorderd kunnen zijn als de nieuwe wet in werking treed. Zoals eerder aangegeven is OPTA reeds met de marktanalyse gestart.

Uit de marktanalyse van OPTA zal blijken of OPTA prijstoezicht op het transportdeel van de kabelkosten kan uitoefenen en of maatregelen in het kader van dit prijstoezicht te rechtvaardigen zijn.

- b. Daarnaast zal de NMa op grond van art. 24 Mededingingswet altijd in staat zijn in te grijpen, indien partijen misbruik maken van een machtspositie. Machtsmisbruik kan zich uiten in excessieve prijsstijgingen. Het is aan de NMa om te bepalen, waar de grens ligt tussen kostengeörienteerd tarief plus redelijk rendement en het niveau waarop sprake is van excessieve prijzen. Als de NMa (ex post) tot het oordeel komt, dat prijsstijgingen excessief zijn, dan kan zij een boete opleggen van maximaal 10% van de jaaromzet en/of een last onder dwangsom. Een bijkomend voordeel van een dergelijke NMa-uitspraak is, dat consumenten daarmee civielrechtelijk sterker staan als zij de betreffende partij voor schadevergoeding dagen. Momenteel onderzoekt de NMa of de recente prijsstijgingen van de kabeltelevisie aanleiding geven tot ingrijpen<sup>21</sup>.
- c. Een derde instrument (van de lagere overheid) om invloed uit te oefenen op de betaalbaarheid van het aanbod van de kabelexploitanten wordt gevormd door de gemeentelijke contracten. Zoals bekend hebben gemeenten in het verleden bij de verkoop van kabelnetwerken in contracten met kabelexploitanten bepalingen bedongen die betrekking hebben op de samenstelling van het aanbod en de tarieven van kabelexploitanten. Een aantal gemeenten heeft aanleiding gezien om een rechtszaak aan te spannen tegen kabelexploitant UPC, waarin zij de rechtmatigheid van de prijsverhogingen aanvechten. De uitspraken van de rechters in deze zaken<sup>22</sup>, zijn een goede aanleiding voor gemeenten en

---

<sup>21</sup> Misbruik van economische machtspositie is op grond van de Mededingingswet verboden. Als de NMa dat constateert (en dit oordeel blijft in stand) dan heeft een kabelexploitant gedurende de periode dat er excessieve prijzen zijn gevraagd, in strijd met de wet, en daarom onrechtmatig jegens zijn afnemers gehandeld.

<sup>22</sup> De rechtbank van Amsterdam heeft in een kort geding van de gemeente Hilversum tegen UPC naar aanleiding van de tariefverhogingen op 23 december 2003 UPC verboden om in de gemeente Hilversum vóór 1 april 2004 een verhoging van het tarief van het basispakket in rekening te brengen die uitgaat boven de verhogingen tot nu toe. Daarnaast moesten de partijen op korte termijn in overleg treden over een eventuele herziening van de overeenkomst. De rechtbank Amsterdam heeft de zogenoemde exploitatievoorschriften die betrekking hebben op de samenstelling van het aanbod en de tarieven van kabelexploitanten in een vonnis van 28 januari 2004 in een bodemprocedure tussen de gemeente Wageningen en kabelexploitant UPC nietig verklaard. Tegen deze uitspraak kan hoger beroep worden aangetekend. De gemeente Almere overweegt een bodemprocedure tegen UPC te starten om te bezien wat de status is van het artikel in het gemeentelijke contract met Almere over de consumententarieven.

kabelexploitanten om overleg te plegen over de bestaande afspraken en de ontwikkeling van het kabelaanbod in de betreffende gemeente. In dat overleg kunnen alle onderdelen van de kabelexploitatie aan de orde komen.

- d. Artikel 82j van de Mediawet biedt de mogelijkheid om ter aanvulling op het prijstoezicht op het transportdeel van de kabelkosten door OPTA (zie onderdeel a) bij AMvB een prijsmaatregel te treffen die betrekking heeft op het inhoudsdeel van de kabelkosten van het zogenoemde basispakket. Het kabinet acht het gewenst om een dergelijke AMvB te kunnen inzetten indien daar behoefte aan mocht zijn. Parallel aan de marktanalyse van OPTA zal het kabinet daarom de voorbereidingen voor de hier bedoelde AMvB treffen. Tevens zal daarbij worden nagegaan of en zo ja, hoe een AMvB kan bijdragen aan integraal prijstoezicht indien de nieuwe Europese regels prijstoezicht door OPTA niet mogelijk maken. Het opstellen daarvan zal naar verwachting ruim een jaar vergen, omdat dit in overeenstemming met de nieuwe Europese richtlijnen dient te geschieden.

#### *Invloed van de consument op het programma-aanbod*

Bij de liberalisering van de mediawetgeving zijn de grotere vrijheden die de kabelexploitanten daardoor kregen, gepaard aan garanties voor een voldoende gevarieerd informatieaanbod dat tegen een betaalbare prijs wordt aangeboden. Het uitgangspunt is dat zolang de kabelexploitant een dominante positie heeft als infrastructuur aanbieder, de instrumenten die bij de liberalisering geïntroduceerd zijn, gehandhaafd blijven. De invloed van de consument op het aanbod van de kabelexploitant is daarbij gewaarborgd via de programmaraden die in elk geval adviseren over de samenstelling van het wettelijk minimumpakket. De ontwikkelingen staan echter niet stil. De kabelexploitanten breiden hun dienstenaanbod steeds meer uit. In de toekomst komt de functie van de programmaraden ter discussie naarmate het aanbod van zowel analoge als digitale zenders groeit en er sprake is van voldoende keuzevrijheid voor consumenten. Het ligt in de rede dat de invloed van consumenten blijft aansluiten op de groei en veranderingen van het aanbod. Het kabinet wil daarom de komende tijd met de programmaraden, de kabelsector, de programma-aanbieders en de Consumentenbond bezien hoe de effectiviteit van de consumenteninvloed zich verder zal moeten ontwikkelen.

Overigens nemen enkele kabelexploitanten ook zelf initiatieven door de consument te vragen naar hun behoeften. Essent bijvoorbeeld houdt al jaarlijks regionale consumentenonderzoeken en gaat in februari 2004 in Twente een groot onderzoek doen naar de klantvoorkeuren en wensen ten aanzien van het programmapakket van Essent. Ook nemen kabelexploitanten het initiatief om de relatie met de consument te verbeteren. Zo heeft UPC aangekondigd in het voorjaar 2004 een consumentencharter te lanceren. UPC stelt, dat de consument UPC met deze charter kan afrekenen op kwaliteitskenmerken.

## 5. Overige beleidsonderwerpen

Voor wat betreft digitalisering moet de overheid, waar mogelijk, actief belemmeringen wegnemen. Op dit moment spelen drie vraagstukken, die digitalisering kunnen belemmeren. Hierna wordt aangegeven welke rol het kabinet voor zichzelf ziet in deze vraagstukken. Het betreft:

1. de overgang van analoge televisie naar digitale televisie op de kabel;
2. auteursrechten;
3. standaardisatie.

### 1. *Overgang van analoge naar digitale televisie op de kabel*

Uitzending van digitale signalen over de kabel vindt momenteel *tegelijktijd* plaats met de doorgifte van analoge signalen (*simulcasting*). Hierdoor is voor de consument geleidelijke overschakeling naar digitaal mogelijk. Op de langere termijn kan zich de situatie voordoen dat een meerderheid van de consumenten naar digitale ontvangst overschakelt, waardoor het wenselijk kan worden de inefficiënte analoge doorgifte te verminderen (bijvoorbeeld tot het wettelijk basispakket) of zelfs te stoppen. Het ligt in de rede om te zijner tijd, afhankelijk van de ontwikkeling van de penetratie van digitale ontvangst, een uitspraak te doen over de afbouw van het analoge pakket. Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat veel huishoudens een tweede of derde toestel gebruiken, wat extra kosten met zich kan brengen, zolang toestellen niet voor digitale ontvangst geschikt zijn.

Met de digitale televisie is het mogelijk om voorwaardelijke toegang (conditional access) te bieden, waardoor per klant pakketten van zenders beschikbaar kunnen worden gesteld. De meest gebruikte techniek voor conditional access is de smartcard. Indien digitalisering een grotere belangstelling krijgt, wordt het economisch aantrekkelijker om met smartcards te frauderen. Smartcard fraude kan dan een probleem gaan vormen. In eerste instantie heeft de sector zelf een verantwoordelijkheid voor de ontwikkelingen van fraudebestendige producten. De overheid heeft in 2000 de Europese richtlijn geïmplementeerd waarin fraude met smartcards strafbaar en vervolgbaar is gesteld. Zoals eerder is toegezegd wordt bezien of de overheid een actieve houding moet aannemen in het vervolgingsbeleid van fraude met smartcards.

### 2. *Auteursrechten*

Bij de ontwikkeling van digitale kabel- en ethertelevisie ontstaan auteursrechtelijke vragen. Gedurende de overgangsfase van analoog naar digitaal zullen er gelijktijdig programma's zowel analoog als digitaal worden doorgegeven. Uit de Auteurswet 1912 volgt dat de gelijktijdige uitzending van een in een radio- of televisieprogramma opgenomen werk door hetzelfde organisme dat het programma oorspronkelijk uitzendt, niet als afzonderlijke openbaarmaking wordt beschouwd. De vraag is bij gelijktijdige doorgifte of er sprake is van twee verschillende auteursrechtelijke relevante openbaarmakingen waarvoor twee aparte vergoedingen moeten worden betaald. Als vertrekpunt geldt dat voor iedere openbaarmaking van een auteursrechtelijk beschermd

werk toestemming vereist is c.q. een vergoeding verschuldigd is. Dit wettelijk kader ligt in Europees en internationaal recht vast. Op 4 december 2003 hebben de Staatssecretaris van Cultuur, de Minister van Justitie en de Minister van Economische Zaken een brief aan u gestuurd over de auteurs- en de nabuurrechtelijke aspecten van digitale radio en televisie<sup>23</sup>. Het is met name aan partijen zelf om overeenstemming te bereiken over de hoogte van de auteursrechtvergoedingen. In de brief stellen wij dat naar mate het aantal kijkers en luisteraars beter meetbaar is, het ook meer voor de hand ligt dat het 'actual-audience principe' gehanteerd wordt als een belangrijke factor voor de berekening van de billijke vergoeding. Wij willen dat hier nogmaals benadrukken. Mocht de voor het gebruik van beschermd materiaal te betalen vergoeding in de toekomst inderdaad kunnen worden gerelateerd aan het individuele gebruiks-, dat wil zeggen cultuur- en mediagedrag, van burgers, dan kunnen daarmee tariefstapeling en dubbele heffingen worden voorkomen. Met de komst van digitale technieken en het gebruik van daarvoor benodigde apparatuur, wordt het feitelijk publiek steeds beter meetbaar. In de brief is geconcludeerd dat er op dit moment geen reden bestaat tot wettelijk ingrijpen, temeer daar bij de Hoge Raad een procedure aanhangig is over de vraag langs welke parameters de hoogte van de vergoedingen moet worden vastgesteld (Sena/NOS). Indien de uitspraak van de Hoge Raad, die in mei 2004 verwacht wordt, daartoe aanleiding geeft, dan zal het kabinet op dit onderwerp terugkomen.

### 3. *Standaardisatie*

In Europa wordt DVB als uitzendstandaard gebruikt voor *digitale* televisie. De apparatuur is naar medium (kabel, ether, satelliet) geoptimaliseerd, waardoor bijvoorbeeld een DVB-satelliet ontvanger niet geschikt is voor de kabel. Het is aan de producenten om te bepalen, of settopboxen geschikt worden gemaakt voor verschillende media (ether, satelliet, kabel).

Via een systeem van conditional access (CA) kan een prijskaartje aan een programmapakket worden geëffectueerd. Het televisiesignaal wordt gecodeerd verzonden en door bijvoorbeeld een smartcard gedecodeerd. In Nederland worden verschillende CA-systemen gebruikt (Irdeto, Cryptoworks, Media Guard, Viaccess). Via een Common Interface zijn verschillende CA systemen met een smartcard op dezelfde settopbox bruikbaar. Het is de bedoeling van de gezamenlijke kabelbedrijven om, als het tijd is voor een nieuwe versie van hun CA- systeem, over te stappen op één gemeenschappelijke standaard.

Voor *interactieve digitale* televisie is besturingssoftware nodig. In Nederland worden de besturingssystemen Open TV en Liberate gebruikt<sup>24</sup>. MHP (Multimedia Home Platform) is een besturingssysteem, dat op termijn ook voor een universele applicatie interface zou

---

<sup>23</sup> Kamerstukken II, 2003/04, 27088, nr.32

<sup>24</sup> Canal+ maakt voor uitzendingen via sateliet (DVB-S) gebruik van Mediahighway

kunnen zorgen<sup>25</sup>. Daarbij is MHP een zogenaamde open standaard wat betekent dat voor het gebruik geen (of alleen geringe) licentierechten verschuldigd zijn. MHP vraagt echter een omvangrijke geheugen en processorcapaciteit, oudere settopboxen zijn hiervoor niet geschikt.

In Nederland is een Platform Interactieve Digitale TV opgericht, dat zich tot taak heeft gesteld de totstandkoming van één standaard voor interactieve digitale televisie te bevorderen. Partijen in dit platform zijn zowel de programmamakers, zenderorganisaties, kabelmaatschappijen, Digipenne als ook de makers van apparatuur (Philips en Sony).

De kabelbedrijven hebben om twee redenen aangegeven vooralsnog niet in te zetten op interactieve digitale televisie:

- zij kiezen voor de strategie eerst de stap van analoge naar digitale televisie te maken;
- MHP vergt dure settopboxen, wat de overstap kan belemmeren en bovendien wil men de reeds aangeschafte boxen en de ontwikkelde applicaties zo lang mogelijk blijven gebruiken.

Voor programmamakers en consumenten is het van belang, dat besturingssoftware van interactieve televisie 'interoperabel' is. De ontwikkeling van MHP of eventuele andere interfaces, die bestaande systemen uitwisselbaar maken, kan daaraan bijdragen. Om die reden steunt het kabinet ETSI en samenwerking tussen partijen in de sector op dit punt.

## **6. Conclusies**

De kabelinfrastructuur is de dominante infrastructuur voor de distributie van televisieprogramma's in Nederland. Daarmee heeft deze infrastructuur een belangrijke publieke functie in de samenleving.

Het kabinet streeft naar excellente communicatie- en informatienetwerken, die toegankelijk zijn voor alle burgers. De kabelsector kan, mede door innovatie, aan deze doelstellingen bijdragen. Daarvoor is concurrentie met andere infrastructuren en concurrentie op de infrastructuur noodzakelijk. Hoewel de laatste jaren concurrentie voor

---

<sup>25</sup> In mei 2003 heeft de Europese Commissie de normalisatie-instellingen CEN, CENELEC en ETSI verzocht om een samenhangend geheel van normen, specificaties en richtsnoeren op te stellen ter bevordering van de interoperabiliteit van digitale televisiediensten. In reactie daarop heeft het Europese Telecommunicatie Standaarden Instituut (ETSI) heeft in haar werkprogramma aangekondigd te werken aan verdere ontwikkeling van MHP als standaard voor interactieve digitale televisie. Het is de bedoeling dat MHP door middel van zogenaamde plug-in mechanismen interoperabel gemaakt wordt met de andere besturingsystemen. De Europese Commissie heeft aangekondigd dat zij uiterlijk in juli 2004 zullen onderzoeken of en in hoeverre in de lidstaten voldoende interoperabiliteit en keuzevrijheid voor consumenten is gerealiseerd.

en op de kabel toeneemt en dienstverlening via de kabel wordt geïnnoveerd, gaan de ontwikkelingen niet zo snel als werd verwacht.

Het kabinet acht het van belang dat de balans in de driehoek tussen consumenten, programma-aanbieders en kabelexploitanten optimaal is.

Om die redenen heeft het kabinet *twee hoofdlijnen* van beleid vastgesteld. Deze hoofdlijnen concentreren zich op het stimuleren van concurrentie en op consumentenprijs en de invloed van consumenten op het programma-aanbod.

Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de transport- en inhoudsfunctie van de kabel, vanwege de functie van de kabel voor doorgifte van omroep en andere diensten.

Met betrekking tot de *eerste hoofdlijn* wordt een belangrijke stap gezet door de implementatie van de nieuwe Europese richtlijnen in de Telecommunicatiewet. Daarmee kan OPTA, als de marktanalyse daartoe aanleiding geeft, ex-ante maatregelen treffen die een eventuele onbalans in de driehoek kunnen corrigeren. Een van de belangrijkste mogelijke maatregelen is een verplichting tot open toegang. Wij constateren dan ook dat een spoedige implementatie van de nieuwe Europese richtlijnen in de Telecommunicatiewet wenselijk is. OPTA is, vooruitlopend op de implementatie, inmiddels gestart met de marktanalyse. Een belangrijke aanvulling op deze Europese richtlijnen kan worden gevormd door introductie van een vastrechtmodel.

Met betrekking tot de *tweede hoofdlijn* kan worden geconstateerd dat er momenteel vier instrumenten bestaan om de consumentenprijzen te beïnvloeden. De OPTA en NMa houden ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid toezicht, er zijn gemeentelijke contracten en er is een mogelijkheid tot prijstoezicht op grond van de Mediawet. Geen van deze instrumenten kan op korte termijn tot ingrijpen in de prijzen leiden.

Het dienstenaanbod van kabelexploitanten breidt zich steeds meer uit. Om die reden is het van belang dat de consumenteninvloed op het dienstenaanbod van kabelexploitanten zich blijft ontwikkelen.

De inzet van het kabinet om de balans tussen de belangen van consumenten, kabelexploitanten en programma-aanbieders te optimaliseren, gecombineerd met de wens om innovatie van de kabelsector te bevorderen, leiden tot de volgende acties:

- Het kabinet gaat met de sector overleggen over de introductie van een vastrechtmodel;
- In aanvulling op analyses die momenteel door OPTA en NMa in het kader van tarieftoezicht worden uitgevoerd, heeft het kabinet de voorbereidingen voor een AMvB op basis van artikel 82 j van de Mediawet gestart. Deze voorbereidingen geschieden in lijn met de nieuwe Europese elektronische communicatierichtlijnen;
- Het kabinet gaat de komende tijd overleggen met de programmaraden, de kabelsector, de programma-aanbieders en de Consumentenbond over de verdere ontwikkeling van de effectiviteit van consumenteninvloed;

- Het kabinet zal, indien de uitspraak in de zaak over auteursrechten NOS / SENA daartoe aanleiding geeft, op dit onderwerp terugkomen;
- Het kabinet steunt de samenwerking tussen partijen in de sector om de totstandkoming van een standaard voor interactieve digitale televisie te bevorderen.

( w.g.) De Minister van Economische Zaken  
Mr. L.J. Brinkhorst

( w.g.) Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
Mw. Mr. Medy C. van der Laan