

Rob Bakker

## De kabel als mediamarkt-systeem

Nederland behoort tot de dichtst bekaelde landen ter wereld en Amsterdam kent het grootste afzonderlijke net van Europa.

De kabel maakt een scala van nieuwe diensten mogelijk, variërend van lokale omroep tot telebanking.

De verwachtingen rond de kabel waren dan ook niet zelden hooggespannen. We zouden aan het begin van een informatie- en kommunitietijdperk staan. De ontwikkeling van kabel en de daarbij behorende techniek zouden een speerpunt voor de vaderlandse ekonomie kunnen vormen.

Inmiddels wordt duidelijk dat de introductie van nieuwe diensten veel minder stormachtig verloopt dan werd verwacht, in plaats van een informatie- en kommunitierevolutie is veel eerder sprake van een zeer rustige evolutie.

Ten dele kan dit worden toegeschreven aan de trage politieke besluitvorming – denk aan de moeizame totstandkoming van de mediawet – en het tot dusverre restriktieve karakter van de overheidsregelgeving.

Echter een belangrijker reden is dat de ekonomische haalbaarheid van de meeste nieuwe kabeldiensten beperkt is, of op zijn minst minder rooskleurig dan werd verwacht.

Er is sprake van wat de WRR noemt een "spanningsveld tussen wat, technisch gezien, kan worden ontwikkeld en de ekonomische exploitatiemogelijkheden".<sup>1)</sup> De voornaamste potentiële financieringsbronnen voor nieuwe kabeldiensten zijn reclame en het mediabudget van de konsument.

Dit zijn dezelfde bronnen als waar de meer traditionele media, pers en omroep op zijn aangewezen.

Deze media zijn niet gerust op de uitslag van een mogelijke strijd om financieringsbronnen en oefenen sterke druk uit op de overheid – niet zonder succes – om hun positie te beschermen.

Naast financiële, spelen ook ideologische kwesties in verband met de kabel een rol. De Council of Europe formuleerde één van de kernvragen als volgt: "should cable be allowed to develop a number of attractive services and run at a profit which then can be made to finance community and public access programming, or should it be accepted that cable is a unique instrument in local community development to be run as a public service at a cost to local and national tax payers".<sup>2)</sup>

Kan de kabel kommerciële geëxploiteerd worden, of dient zij als een publiekrechtelijk te beheren infrastructuur te worden beschouwd.

Tevens speelt de vraag of de exploitatie van soft- en hardware – respectievelijk de programma's en de kabelinfrastructuur – strikt gescheiden moet worden teneinde de onafhankelijkheid van de programmamakers te waarborgen.

Het antwoord op deze vragen heeft consequenties voor de organisatie en de exploitatiemogelijkheden van kabel en kabeldiensten.

Het marktmodel biedt goede mogelijkheden om tot een analyse te komen van de complexe situatie rond kabel en kabelgebruik en de factoren die de exploitatie daarvan beïnvloeden.

### Het marktmodel

Op een markt wordt een bepaald produkt aangeboden (kabelkrant, omroepblad, lokale-televisie), en naargelang de vraag komt een bepaalde prijs tot stand die exploitatie van het produkt al of niet zinvol maakt.

Daarbij is van belang in welke mate een aanbieder konkurrentie te duchten heeft. In sommige gevallen zal de konkurrentie hevig zijn (omroep-tv), terwijl in andere gevallen de aanbieder min

of meer in een monopoliepositie verkeert (kabelaansluitingen).

De situatie op de markt kan voor de overheid aanleiding zijn regulerend op te treden. Zij kan bepaalde vormen van media-aanbod wensen te beschermen (pers, omroep) door toegang tot de markt voor andere aanbieders te bemoeilijken (bijv. commerciële-televisie). Of zij kan ingrijpen door regulatie van de prijs van bepaalde producten (bijv. omroepbijdragen, kabelabonnement) teneinde de konsument te beschermen.

Allereerst enkele kernbegrippen.

### *De markt*

Een markt is een samenhangend geheel van vraag en aanbod naar een bepaald produkt. Vraag en aanbod bepalen de prijs voor dat produkt, hoe geringer het aanbod van een produkt, en/of hoe groter de vraag ernaar, hoe hoger de prijs. De hoogte van de prijs geeft de mate van schaarste van het produkt weer.

Het is niet altijd eenvoudig een markt te isoleren. Strikt genomen wordt de markt bepaald door het specifieke produkt, maar vaak is het zinvol de markt ruimer te definiëren.

Het begrip produktsubstitutie is hier van belang, twee produkten maken deel uit van dezelfde markt als zij door de konsument als elkaars substituuut worden beschouwd. Zo maken kabel en telefoonlijn beiden deel uit van de telekommunikatiemarkt.

Een markt kent ook een geografische dimensie; dit is vooral in verband met kabel relevant. Er zijn in Nederland vele kabelnetten, maar die zijn geografisch van elkaar gescheiden en maken deel uit van verschillende markten, zij staan niet in onderlinge konkurrentie.

### *Kompetitie*

Er is sprake van kompetitie op een markt als er meerdere aanbieders van eenzelfde produkt opereren, of als er sprake is van substitueerbare produkten. Verder is er potentiële kompetitie.

Als er op een markt slechts één aanbieder is, dan zal deze toch rekening moeten houden met de mogelijkheid dat andere aanbieders tot deze markt kunnen toetreden, en dat zal sneller gebeuren naarmate de eerste aanbieder grote winsten maakt.

Kompetitie draagt bij tot regulatie van de markt, het prikkelt de aanbieder zijn kosten te minimaliseren en een zo groot mogelijke efficiëntie na te streven. Tevens zal de aanbieder alert dienen te blijven op ontwikkelingen in het behoeftenpatroon van de konsument.

### *Monopolie*

Er is op een markt sprake van een monopolie als er sprake is van slechts één aanbieder en deze "market power"<sup>3)</sup> heeft. Dat wil zeggen dat de markt min of meer afgeschermd is voor potentiële kompetitie en de vraag betrekkelijk ongevoelig is voor de prijs (inelastisch).

Er is sprake van een "natuurlijk monopolie" als een markt het meest efficiënt door één aanbieder bediend kan worden. De aanwezigheid van kompetitie zou kostenverhogend werken.

Deze situatie wordt gekenmerkt door hoge vaste investeringen; de verbinding tussen aanbieder en konsument is in de regel vast, het produkt kan niet worden opgeslagen, er kunnen grote fluktuaties in de vraag optreden en de kosten voor het aansluiten van iedere extra afnemer zijn betrekkelijk gering. Een typisch voorbeeld van een natuurlijk monopolie is het telefoonnet, maar ook de kabel vertoont gelijkenis. De kabel vergt hoge investeringen, kent vaste verbindingen en afnemende gemiddelde kosten bij extra aansluitingen (een belangrijke reden voor de zogenaamde antenneverboden).

Het is gemakkelijk in te zien dat het bijzonder inefficiënt zou zijn als in één plaats meerdere kabelnetten naast elkaar zouden opereren.<sup>4)</sup>

### *Rol van de overheid*

Een geheel ongereguleerde markt, dat

wil zeggen een markt die geheel aan de vrije krachten van vraag en aanbod wordt overgelaten treffen wij nergens aan. De vraag is ook niet zozeer of de overheid op een markt regulerend op moet treden, maar in welke mate.

De overheid heeft bijvoorbeeld een duidelijke rol in de sfeer van de kollektieve goederen, dit zijn produkten die zonder betrokkenheid van de overheid nooit gerealiseerd kunnen worden (defensie, Delta Werken).

Tevens reguleert zij natuurlijke monopolies zoals energievoorziening en telecommunicatie.

Maar ook op kompetetieve markten treft de overheid uiteenlopende maatregelen op grond van cultuurpolitieke, ideologische, of economische motieven.

### *De kabelmarkt*

In verband met kabel kunnen feitelijk drie markten worden onderscheiden. Een markt voor kabelaansluitingen waarop de kabelexploitant aansluitingen op het kabelnet – in abonnements-vorm – aanbiedt aan de konsument.

Een markt voor kabelkanalen waarop de exploitant ruimte op de kabel aanbiedt aan dienstenleveranciers.

En een markt voor kabeldiensten waarop diensten-aanbieders of programma-leveranciers hun diensten aanbieden aan de konsument.

Tot voor kort was een dergelijk onderscheid weinig relevant omdat de rol van de kabelexploitant beperkt bleef tot het onderhouden van het net en het innen van abonnementsgelden. Er hoefden geen programmatische beslissingen te worden genomen, over het algemeen werd slechts doorgegeven wat tezelfdertijd via de ether werd verspreid en het aantal kanalen was daarvoor ruimschoots voldoende.

Met het toenemen van het aantal kabeldiensten ontstaat er een markt voor kabeldiensten en gaat het programmeren een rol spelen.

De grote vraag is in hoeverre rollen op de verschillende markten zich mogen

vermengen, mag een kabelexploitant zich ook bezighouden met programmeren van de kabel, en mag hij ook zelf diensten aanbieden.

Een andere hiermee samenhangende vraag is of het kabelnet kommerciëel geëxploiteerd mag worden.

Een belangrijke faktor is dat de kabel als een natuurlijk monopolie beschouwd kan worden, dat wil zeggen zowel op de markt voor kabelaansluitingen als op de markt voor kabelkanalen is sprake van een monopoliesituatie.

De markt voor kabeldiensten wordt gekenmerkt door een ruime mate van competitie.

Indien een kabelexploitant ook op de markt voor kabeldiensten actief is kan dat concurrentievervalsend werken. De exploitant kan zichzelf onder gunstige voorwaarden kabelruimte bezorgen, hij hoeft slechts marginale kosten te berekenen of kan zelfs een interne subsidie toepassen. Konkurrerende aanbieders komen zo op achterstand te staan.

Indien een kabelexploitant tevens kan programmeren, kan dat ertoe leiden dat alleen "lukratieve" diensten ruimte krijgen ten koste van minder lukratieve als access-tv, lokale-tv of mogelijk zelfs de nationale zenders.

### **Oplossingen voor het monopolieprobleem**

Er zijn verschillende manieren om iets aan het monopolieprobleem te doen: public ownership en scheiding van bevoegdheden, dit zijn typisch nederlandse oplossingen; en de zogenaamde franchise overeenkomst, deze past meer in de Amerikaanse traditie.

#### *Public ownership*

In dit geval wordt het monopolieprobleem bestreden door er één te kreëren, door de overheid gekontroleerd. In het geval van de kabel is vaak voor deze oplossing gekozen, het kabelnet is in het bezit van de lokale overheid,

of deze heeft een meerderheidsbelang.

Het feitelijke beheer wordt mogelijk uit handen gegeven, maar belangrijke beslissingen, met betrekking tot de abonnementsprijs, het te leveren programmapakket en grote investeringen blijven voor rekening van de lokale overheid.

### *Scheiding van bevoegdheden*

Een andere mogelijkheid is, de verschillende bevoegdheden met betrekking tot exploitatie van het net, programmering van het net en diensten-aanbod strikt gescheiden te houden. Volgens de huidige regelgeving is het de kabelexploitant noch de machtigingshouder toegestaan diensten via de kabel aan te bieden.

De machtigingshouder, vaak de lokale overheid, mag echter wel zowel exploitatie van het net als – binnen zekere marges – programmering van het net voor haar rekening nemen. Deze marges worden onder meer bepaald door de doorgifteplicht van een bepaald programma-aanbod.<sup>5)</sup>

Niettemin worden ook de bevoegdheden met betrekking tot programmeren en exploiteren van het net vaak gescheiden.

Een bezwaar tegen een scheiding van bevoegdheden is dat de verschillende markten nauw met elkaar samenhangen. Ontwikkelingen op de ene markt hebben gevolgen voor de andere.

Zo is voor bepaalde (nieuwe) diensten mogelijk een aanpassing van het kabelnet vereist zonder dat de inkomsten uit abonnementsgelden daarvoor toereikend zijn, bovendien heeft de kabelexploitant er geen direct belang bij. Ook worden door een scheiding van bevoegdheden de mogelijkheden voor kruis-financiering en -subsidiering belemmerd.

### *De franchise overeenkomst*

Bij een franchise constructie kunnen bevoegdheden geheel samenvallen,

de exploitant kan zijn kanalen zelf programmeren en mag ook diensten aanbieden.

De controle schuilt erin dat – tussen lokale overheid en exploitant – een soort raamovereenkomst wordt gesloten (de franchise) waarin een aantal zaken kunnen worden vastgelegd.

De exploitant zal zich met een zo aantrekkelijk en divers mogelijk diensten en programmapakket op de markt voor kabelabonnees begeven. Tegelijk kan hij zijn "bereik" weer gebruiken op de reclamemarkt.

### **Konklusies**

Ten aanzien van de kabel kunnen drie markten worden onderscheiden: een markt voor kabelaansluitingen, een markt voor kabelkanalen en een markt voor kabeldiensten.

Op de markt voor kabeldiensten is sprake van een ruime mate van competitie, dit uit zich in een strijd om financieringsbronnen: reclame en het mediabudget van de konsument. Nieuwe diensten zijn in deze strijd minder succesvol dan werd verwacht, deels omdat er onder de consumenten nog weinig bereidheid is voor deze diensten te betalen, deels vanwege restricties van de overheid, met name op het terrein van de reclame.

Op de markt voor kabelkanalen en op de markt voor kabelaansluitingen kan gesproken worden van een monopoliesituatie. Deze monopoliesituatie wordt over het algemeen opgelost door een scheiding van bevoegdheden op deze markten en door public ownership.

Deze situatie belemmerd een succesvolle exploitatie van het kabelnet. Ontwikkelingen op de ene markt hebben gevolgen voor de andere en door een strikte scheiding van bevoegdheden kan hier niet goed op worden ingespeeld. Een kabelexploitant heeft weinig prikkels innovatief te zijn een lokale overheid zal minder snel komen tot een effectieve marketing van kabelkanalen.

De situatie staat tevens de mogelijkheden van kruis-subsidiëring en -financiering in de weg. Een markt voor kabelkanalen moet in feite nog tot ontwikkeling komen, door een "spel" van vraag en aanbod zal een prijs ontstaan. De opbrengst kan worden aangewend voor bijvoorbeeld een subsidie op de prijs voor het kabelabonnement of een subsidie op de prijs voor het kabelkanaal voor economisch zwakkere nieuwe diensten als lokale-

tv. Dit spel kan tevens duidelijk maken welke kabelcapaciteit gewenst is en aan welke innovaties van de kabelinfrastructuur behoefte is.

Kortom voor het tot ontwikkeling komen van nieuwe diensten en voor een effectieve exploitatie van het kabelnet zou een minder restriktieve regelgeving, en een minder hoog optrekken van muren tussen de verschillende markten bevorderlijk zijn.

#### NOTEN

1. *Samenhangend Mediabeleid*, rapport WRR nr. 24, Den Haag, Staatsuitgeverij, 1982, blz. 23.
2. Council of Europe, *The Financing of Community and Public Access Channels on Cable Television Networks in Member Countries of the Council of Europe*, 1977, blz. 2.
3. Veljanovski C.G., Bishop W.D., *Choice by Cable*, Institute of Economic Affairs, London 1983.
4. Overigens is ook in het geval van kabel enige mate van produktsubstitutie denkbaar bijvoorbeeld door "direct broadcasting", de telefoonlijn of de videorecorder.
5. Doorgifteplicht geldt voor de nationale zenders, België-Nederlands, lokale en regionale omroep en binnenkort waarschijnlijk Europa-tv.