

Master Thesis

Liberalisering van de kabel

Robert Noel Barker
s0093246
Public Administration
Universiteit Twente
11 augustus 2008

Voorwoord

U ontvangt hierbij het rapport "Liberalisering van de kabel". Dit rapport gaat over de mogelijkheden om meer concurrentie in de kabeltelevisiesector tot stand te brengen. Het leek mij een interessant onderwerp, omdat deze markt veel in beweging is en omdat er zich wezenlijke problemen voordoen. Ook sloot dit onderzoek goed aan bij mijn Mastertrack "Management, Economics and Law", daar het onderzoek zich op de scheidslijn van publiek/privaat en management, economie en recht bevindt. Dit onderzoek begon de vierde februari en eindigde de elfde augustus en vond plaats in het kader van het afstuderen voor de Master of Science in "Public Administration" aan de Universiteit Twente in Enschede.

Ik wil Dr. M.L. van Genugten en Prof. Mr. A.J.P. Brack hierbij bedanken voor de begeleiding gedurende deze thesis.

Ook zou ik graag de geïnterviewden die in bijlage 1 worden genoemd, bedanken voor het beschikbaar stellen van hun tijd om mij te helpen een beter beeld te krijgen van de kabelsector en de problemen die daar spelen. Als laatste zou ik bovendien mijn vader Peter Barker en mijn moeder Ida Barker-Laméris willen bedanken voor hun steun tijdens mijn studie.

Enschede, 11 augustus 2008
Robert Noel Barker

English summary

In de 1950s, more and more television and radio aerials appeared on the rooftops of houses in the Netherlands. There were numerous disadvantages attached to this and therefore cables were laid to transmit the signals directly to the households. This was mainly done by a municipal company.

In the 1990s, there was a general trend towards privatisation and liberalisation and these cable networks were sold to the highest bidders. However, the problem remains that the cable television sector (delivery of TV via a cable network) is a natural monopoly and for this reason no optimal competition can take place.

Nowadays, there are two large cable companies active in the Netherlands, which serve approximately ninety percent of the market. These operators also have the exclusive rights of exploiting all cable services in their areas. The specific telecommunications regulator for this market, the OPTA (2006b), therefore states that the cable companies are monopolists in their distribution area. It is for this reason, that it is important to analyse how to increase competition in the cable sector.

The problem statement is thus: "Which possibilities are there within the Dutch cable television sector to achieve more competition?". This will mainly be examined and answered through researching relevant literature and legislation and by comparing this sector with other sectors. In addition, interviews will be conducted with relevant people from different areas of the market to reflect on the findings.

To answer the problem statement, the initial task was to describe the competition in the cable television market. This shows who the important players are and, later on the changes to be made can be stipulated.

The most important regulator is the OPTA, that analyses the market on the basis of the Telecommunication Act (Telecommunicatiewet) and if it finds that there is considerable 'market power', it can impose appropriate restrictions. Furthermore, the *Commissariaat voor de Media* analyses the compliance to the Media Act (Mediawet). This law ensures that there is a standard package of channels, which the 'Programme-Council' decides on. It will be difficult for the cable operator to deviate from this package. In addition, the NMa (Nederlandse Mededingingsautoriteit), on the basis of the Competition Act (Mededingingswet), analyses mergers and acquisitions in this market.

The cable companies currently have a geographic monopoly. This is due to the fact that the cable sector is a network sector and therefore, it is hard to introduce a competing network. The main substitute services are satellite TV, digital aerial TV and IPTV (Internet Protocol), but these do not yet have sufficient competitive strength. Due to this, programme providers and customers are in a dependent position. As a consequence, Programme-Councils were established and access obligations were imposed, although the latter have not yet been used.

To determine what would be the optimal situation, three theories were applied. Firstly, a competition framework from the Ministry of Economic Affairs was used. Competition on the cable network should be made possible. Then, the transaction costs theory was followed, which determined that a form of regulation should be chosen. Hereafter, the principal-agent theory was applied. The relationship between customers, programme providers, the regulator and the operator of cable TV systems were discussed. The freedom of choice of the cable companies should be limited and more information should be generated. After discussing these theories the following was concluded:

- Access obligations should be imposed, so that the different providers can offer programme packages via the same cable TV network.
- For this it is necessary to have a separation between the network owner and the service provider.

- It is also important that a form of regulation is established that has strict specific rules and that has a regulator with a thorough knowledge of the industry.

After the above research, two comparable sectors, namely the fixed telephone and the electricity sector, were analysed in order to examine actual practical situations. To the fixed telephone sector two of the same laws apply as to the cable television sector, namely the Competition Act and the Telecommunication Act. The restrictions that are here imposed are only stricter than the ones in the cable TV sector. Moreover, competition exists in the fixed telephone network and there are full substitutes (alternative providers) available to the customer.

The electricity market is quite different. It has no substitutes, but has direct competition in the network. As the incumbent companies are vertically integrated, the separation of the business units has been imposed. The Electricity Act does this, in contrast to the Telecommunication Act, in advance without first establishing the presence of each company's 'considerable market power'.

In both the above sectors, the degree of competition is larger than that in the cable television sector. In both sectors, the boundaries of entry are lower and the customers are less dependent than in the TV cable industry.

Through research, analysis and additional interviews, adjustments for improving the competitive environment were established. The following changes have been proposed:

- More competition should be introduced to the cable network by allowing more companies to transmit channels in the same geographical area. The decoder will select the requested provider's package.
- The digital supplier looks after the rights and the distribution of the programmes.
- There should be a system implemented that determines which channels are to be distributed, based on the maximum network capacity. Furthermore the decoders used should be equipped with similar systems, so that the customer can receive channels from different companies.
- The analogue programme package should not be bundled with the digital programme package and should be regulated. The European Commission has to be convinced that this is necessary.
- The access obligations should still remain in place, but should be more clearly stipulated.
- Administrative separation and, at a later date, functional separation has to be imposed on the integrated distributor and supplier
- More specific obligations should be mentioned in the laws and an analysis has to be performed to see whether these can be imposed in advance.
- It should be examined whether it is not better for the OPTA to be part of the NMA.
- The usefulness of programme-councils also has to be looked into. It should be determined if these still fulfil an important function. It does not seem necessary to have councils active in the digital area.
- The role of the European Commission seems to be an obstructing factor for free competition. It would be better if the Commission would be less active here.

The above shows, that there are various possibilities to improve the competition within the Dutch cable market. It is important that the government and the regulators play a role in achieving this. Also it seems that competition between substitutes, namely IPTV, will grow.

The technological side of competition on the cable is also an important feature and further research might be done into its implementation. Furthermore, the European law and the role of the European Commission should be examined, as, in order to make changes to this market, an agreement, in particular with the Commission, has to be reached.

Nederlandse samenvatting

In de jaren 50 verschenen bij huishoudens steeds meer antennes die tv- en radiosignalen uit de ether ontvingen. Hieraan waren diverse nadelen verbonden en er werd daarom besloten om kabels aan te leggen. Dit werd meestal gedaan door een gemeentelijk bedrijf.

In de jaren 90 trad er een golf van privatisering en liberalisering op en zo werden deze bedrijven vaak aan de hoogste bieder verkocht.

Het probleem is echter dat deze televisiekabelsector (levering van televisie via een kabelnetwerk) een natuurlijk monopolie is en dat er daarom geen optimale concurrentie kan plaatsvinden.

Op deze markt zijn er nu twee grote kabelbedrijven actief die ongeveer negentig procent van de markt bedienen. Verder hebben de exploitanten het alleenrecht op het exploiteren van de kabeldiensten in hun gebieden.

De specifieke toezichthouder, de OPTA (2006b), meldt daarom dat de kabelexploitanten in hun verzorgingsgebieden monopolisten zijn. Het is hierdoor van belang te analyseren hoe men de concurrentie in de kabelsector kan vergroten.

De probleemstelling is dus "Welke mogelijkheden zijn er om binnen de Nederlandse kabeltelevisiesector meer concurrentie tot stand te brengen?". Dit zal voornamelijk worden onderzocht aan de hand van literatuur over dit onderwerp en de desbetreffende regelgevingen, alsook door een vergelijking met andere sectoren. Ook zal voor de reflectie gebruik worden gemaakt van interviews.

Om de probleemstelling te beantwoorden wordt eerst beschreven hoe de concurrentie op de kabeltelevisiemarkt er specifiek uitziet. Zo is duidelijk wie de belangrijke spelers zijn en kan er later worden bepaald wat te veranderen.

De belangrijkste toezichthouder is de OPTA, die op basis van de Telecommunicatiewet beoordeelt of er sprake is van aanmerkelijke marktmacht en zo nodig passende verplichtingen oplegt. Verder let het Commissariaat voor de Media op de naleving van de Mediawet. Deze wet zorgt voor een vast pakket aan zenders waarover de programmaraad beslist en waarvan de exploitant moeilijk kan afwijken. Hiernaast onderzoekt de NMa, op basis van de Mededingingswet, vooral de fusies op deze markt. Op deze markt zijn de kabelexploitanten geografische monopolisten. Dit komt doordat de kabelsector een netwerksector is en het dus moeilijk is een concurrerend netwerk aan te leggen. De voornaamste substituten zijn satelliet, digitale ether en IPTV, maar deze bezitten nog niet voldoende concurrerende kracht, waardoor de aanbieders en klanten zich in een afhankelijke positie bevinden. Als gevolg hiervan zijn er toegangsverplichtingen opgelegd en programmaraden ingesteld. Van deze door de OPTA opgelegde toegangsverplichtingen zijn echter nog geen gebruikgemaakt.

Om een gewenste situatie te bepalen worden drie theorieën toegepast. Eerst wordt het afwegingskader voor concurrentie van het Ministerie van Economische Zaken (TK 1999-2000, 27018, nr. 1) gebruikt. Concurrentie op het net zou mogelijk gemaakt moeten worden. Vervolgens wordt de transactiekostentheorie gevolgd, welke aangeeft dat er een vorm van regulering moet worden gekozen. Hierna wordt ingegaan op de principaal-agent theorie, welke ingaat op de informatieproblemen in de relatie tussen klanten, programma-aanbieders en de toezichthouder met de kabelexploitant. De keuzevrijheid van de kabelexploitant zou moeten worden beperkt en er zou meer informatie moeten worden gegenereerd.

Uit de behandeling van deze theorieën komt het volgende naar voren:

- Er moet een toegangsregulering worden vormgegeven, zodat verschillende aanbieders programmapakketten kunnen aanbieden op het kabeltelevisienet.
- Hiervoor is het nodig een vorm van scheiding tussen het netwerkbeheer en de transmissiedienstverlener aan te brengen.

- Hierbij is het van belang dat er een vorm van regulering ontstaat, waarbij strikte specifieke duidelijke regels gelden en waarbij de toezichthouder kennis van zaken heeft.

Vervolgens zijn twee vergelijkbare sectoren geanalyseerd, namelijk de vaste telefonie- en de elektriciteitssector, om zo praktische alternatieven te analyseren.

Bij de vaste telefoniesector zijn twee dezelfde wetten van toepassing, namelijk de Mededingingswet en de Telecommunicatiewet, waarbij alleen de opgelegde restricties strenger zijn dan bij de kabeltelevisiesector. In de vaste telefoniesector vindt er tevens concurrentie op het net plaats en zijn er volwaardige substituten beschikbaar. De elektriciteitsmarkt heeft daarentegen geen substituten, maar heeft wel concurrentie op het net. Omdat de voormalige monopolisten hier vertikaal geïntegreerd zijn, zijn er scheidingen aangebracht. De Elektriciteitswet doet dit, in tegenstelling tot de Telecommunicatiewet, vooraf zonder eerst aanmerkelijke marktmacht te hebben aangetoond.

In beide sectoren is evenwel de mate van concurrentie groter dan in de kabeltelevisiesector. Zo zijn in beide sectoren de toetredingsdrempels lager en zijn de klanten minder afhankelijk.

Aan de hand van de hiervoor besproken analyses en de reflectie hierop met interviews, zijn vervolgens de aanpassingen voor concurrentieverbetering opgesteld. Dit zijn de volgende wijzigingen:

- Er moet concurrentie op het net zijn door middel van het digitaal aanbieden van een veelheid aan zenders, van welke de decoder de gewenste selecteert.
- De digitale leverancier regelt de programmarechten en de doorgifte ervan.
- Er zou een systeem moeten worden geïmplementeerd dat de gedistribueerde zenders bepaalt. Verder moeten de decoders met vergelijkbare systemen worden uitgerust, zodat men ook van meerdere aanbieders kan afnemen.
- Het analoge pakket moet worden ontbundeld van het digitale pakket en moet worden gereguleerd. Hier moet de Europese Commissie van worden overtuigd.
- De nu geldende toegangsverplichtingen moeten blijven bestaan, maar kunnen duidelijker worden vormgegeven.
- Administratieve scheiding en later functionele scheiding moet worden opgelegd voor de geïntegreerde distributeur en leverancier.
- Specifiekere verplichtingen moeten in de wetten worden vermeld en er moet worden onderzocht of deze vooraf al kunnen worden opgelegd.
- Er moet worden onderzocht of het kamermodel voor de OPTA niet beter is.
- Het nut van programmaraden moet worden onderzocht en er moet gekeken worden of deze nog steeds een belangrijke functie vervullen. Het lijkt niet nodig om deze raden actief te maken op het digitale vlak.
- De rol van de Europese Commissie lijkt op deze markt een belemmerende factor voor vrije concurrentie en het zou beter zijn als de Commissie terughoudender op deze markt actief zou zijn.

Er zijn dus diverse mogelijkheden om binnen de Nederlandse kabeltelevisiesector concurrentie tot stand te brengen. Het is van belang dat de rijksoverheid en de toezichthouders hierin een grote rol spelen. Tevens lijkt er in de toekomst meer concurrentie van de substituten, vooral IPTV, uit te gaan.

De technologische kant van de manier waarop concurrentie op de kabel kan worden bewerkstelligd, is bovendien van belang. Voor de invulling hiervan kan nog verder onderzoek worden gedaan. Ook zal de Europese wetgeving en de rol van de Europese Commissie nader moeten worden onderzocht. Voor eventuele aanpassingen in deze markt moet hierover vooral met de Europese Commissie overeenstemming worden bereikt.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	II
English summary.....	III
Nederlandse samenvatting.....	V
Inhoudsopgave.....	VII
1. Inleiding.....	1
1.1 Achtergrond	1
1.2 Doelstelling	2
1.3 Probleemstelling	2
1.4 Onderzoeksvragen.....	3
1.6 Methoden en verantwoording.....	4
1.7 Conclusie	6
2. Huidige situatie.....	7
2.1 Regelgeving.....	7
2.1.1 Mededingingswet.....	7
2.1.2 Telecommunicatiewet.....	8
2.1.3 Mediawet	9
2.1.4 Bevindingen en evaluaties.....	10
2.2 Markt.....	11
2.2.1 Competitive rivalry	11
2.2.2 Power of suppliers	13
2.2.3 Power of buyers.....	15
2.2.4 Threat of entry	16
2.2.5 Threat of substitutes	17
2.3 Conclusie	18
3. Gewenste situatie.....	20
3.1 Afwegingskader marktordening.....	20
3.2 Transactiekostentheorie.....	23
3.2.1 Kenmerken transactie.....	25
3.2.2 Governance structuur	26
3.2.3 Conclusie	29
3.3 Principaal-agent theorie	29
3.3.1 Relatie klant - kabelmaatschappij.....	30
3.3.2 Relatie programma-aanbieder - kabelmaatschappij.....	31
3.3.3 Relatie toezichthouder - kabelmaatschappij.....	32
3.3.4 Conclusie	33
3.4 Conclusie	34
4. Vergelijkbare Sectoren	35
4.1 Vaste telefonie	36
4.1.1 Regelgeving.....	36
4.1.2 Markt.....	37
4.1.3 Conclusie	40
4.2 Elektriciteit	41
4.2.1 Regelgeving.....	41
4.2.2 Markt.....	42
4.2.3 Conclusie	45
4.3 Conclusie	46
5. Voorgestelde aanpassingen	47
5.1 Huidige situatie	47
5.2 Gewenste situatie	48
5.3 Concrete wijzigingen.....	49
5.3.1 Concurrentie op het net.....	50
5.3.2 Toegangsregulering en informatieverplichtingen	51

5.3.3 Scheiding beheer en dienst	52
5.3.4 Strikte specifieke regels.....	52
5.3.5 Minder overheidsactoren	52
5.4 Conclusie	53
6. Conclusie en reflectie	55
6.1 Onderzoeksvragen.....	55
6.2 Probleemstelling	56
6.3 Reflectie.....	56
Referenties	59
Bijlage	i
Bijlage 1: Interviews	i
Bijlage 2: Interviewopzet	ii
Bijlage 3: Samenvatting van de reflectie-interviews.....	iv

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Vanaf de jaren 50 kwamen er steeds meer antennes bij particulieren die tv- en radiosignalen uit de ether wensten te ontvangen. Er werd daarom besloten om kabels aan te leggen die de huishoudens een tv-signaal konden leveren. Dit werd gedaan om de kosten te reduceren en horizonvervuiling tegen te gaan (Van Raak, Sas, & Schouten, 2002, p. 39). Om een grootschalig netwerk aan te leggen en te exploiteren was toestemming van de desbetreffende gemeente nodig. Er mocht verder maar één netwerk per gemeente worden aangelegd. Het waren daarom in Nederland vooral gemeentelijke bedrijven, zoals energiebedrijven, die deze dienst leverden.

In de jaren 90 werden steeds meer overheidsbedrijven geprivatiseerd en markten geliberaliseerd. Onder liberalisering wordt verstaan de “invoering van concurrentieprikkels in een sector” en onder privatisering de “afstoting van het eigendom door de overheid, het juridische eigendom van een onderneming komt dan in private handen” (TK 1999-2000, 27018, nr. 1, p. 6).

Deze privatisering en liberalisering werd ingegeven door een snel toenemend financieringstekort en een oplopende werkeloosheid wat vraagtekens zette bij de efficiëntie en effectiviteit van het overheidshandelen. De overheid heeft ten opzichte van de private sector een aantal nadelen: “organisatorische doelverschuiving (organisaties ontwikkelen gaandeweg andere doelstellingen dan waarvoor zij oorspronkelijk zijn opgericht), bureaucratische (X-)inefficiënties (kosten van verspilling en verkeerde bedrijfsvoering), nieuwe externe effecten van overheidsingrijpen (waardoor anderen dan de doelgroepen worden getroffen) en nieuwe ongelijkheden (verbonden aan privileges, machtsposities en middelenverdeling in de publieke sector)” (Van Mierlo, 2001, p. 372). De productie zal dan aan de markt worden overgelaten, want concurrentie bevordert innovatie, keuzevrijheid, productiviteit en ondernemerschap, waardoor er voor de consument en de samenleving meer *value for money* ontstaat (TK 1999-2000, 27018, nr. 1, p. 7). Aan deze vorm van concurrentie, een volkomen vrije mededinging, zijn wel voorwaarden verbonden. Deze zijn: “een gegeven prijs; geen marktmacht van vragers of aanbieders en dus voldoende vragers en aanbieders; volledige informatie en dus markttransparantie; homogene consumentenvoorkeuren; geen schaalvoordelen, externe effecten of collectieve goederen” (Van Mierlo, 2001, p. 371). Indien hier niet aan voldaan wordt, leidt dit tot marktfalen. Er moet daarom vaak gekozen worden tussen verschillende soorten ordeningen die elk defecten hebben.

Bij de kabelsector, wat een netwerksector is, spelen marktfalen een rol. Een van de criteria voor een netwerksector is dat er schaalvoordelen en natuurlijke monopolies zijn. Er is sprake van een natuurlijk monopolie als één aanbieder het goedkoopst een markt kan bedienen (Van Twist & Ten Heuvelhof, 1999, p. 220). Hierdoor kan er geen optimale concurrentie zijn. In de privatiseringsgolf werden deze sectoren evenwel aangepakt. In de ene netwerksector werd de introductie van concurrentie gecombineerd met een heldere *unbundling* tussen de exploitatie van de infrastructuur en de exploitatie van diensten en in de andere juist weer niet (Ten Heuvelhof, Kuit, & Stout, 2002, p. 5). In de kabelsector trad de privatisering ook op, waarbij de diensten en netwerken door de gemeenten werden verkocht aan de hoogste bidder. Hierbij werden in sommige gevallen bedingen afgesloten over de prijs van televisiepakketten. Het doel van deze privatisering was de kabelmarkt vrij te maken.

Kabeltelevisie wordt door de Federal Communications Commission (2000), vrij vertaald, beschreven als “een video leveringsdienst die door een kabelexploitant aan abonnees,

via een coax- of glasvezelkabel wordt geleverd". Op deze kabels wordt tegenwoordig meer geleverd dan alleen maar kabeltelevisie. Bij de grote kabelexploitanten worden in het algemeen zelfs de volgende diensten geleverd (Dialogic, 1999):

- Broadband Internet
- Telefonie
- Pay-per-view.

Dit verslag richt zich evenwel alleen op kabeltelevisie. Tegenwoordig hebben meer dan zes miljoen mensen in Nederland een kabelaansluiting. Ook kijken er steeds meer mensen televisie (NL kabel, n.d. a).

In Nederland zijn er twee grote exploitanten met ongeveer 90% van de markt (NL kabel, n.d. b). Verder meldt de specifieke toezichthouder, de OPTA (2006b, p. 5), dat de kabelexploitanten in hun verzorgingsgebieden monopolisten zijn. Deze exploitanten hebben ook het alleenrecht op het exploiteren van de kabeldiensten in hun gebieden. Het lijkt daarom dat er na een publiek monopolie een privaat monopolie is ontstaan (Van Raak et al., 2002, p. 41). Het is dus van belang te analyseren hoe de concurrentie in de kabelsector verbeterd kan worden. Deze vraag staat ook centraal in het nieuwe marktanalysebesluit van de OPTA dat dit jaar opnieuw wordt genomen. Verder is deze vraag van belang voor de Tweede Kamer die later dit jaar van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de Staatssecretaris van Economische zaken een nota over omroepdistributie verwacht (TK 2007-2008, 28851 en 24095, nr. 57).

1.2 Doelstelling

Er wordt regelmatig gesteld dat in de kabelexploitatie weinig concurrentie is. Dit zal eerst worden onderzocht, waarbij de kabelsector geanalyseerd wordt en vervolgens zal er worden gekeken hoe deze zich verhoudt tot de economische theorie. Ook zullen vergelijkbare sectoren worden geanalyseerd. Hieruit kunnen conclusies volgen op welke manier de kabelsector meer geliberaliseerd kan worden. Het doel van deze thesis is namelijk te onderzoeken hoe de mate van concurrentie in de kabeltelevisiemarkt verbeterd kan worden.

Doelstelling: Het analyseren van de kabeltelevisiemarkt en zoeken naar mogelijkheden om de concurrentie op deze markt te verhogen.

1.3 Probleemstelling

De hierboven geformuleerde doelstelling geeft weer dat het uiteindelijke doel het verbeteren van de concurrentie op deze markt is. Hierbij past de volgende probleemstelling.

Probleemstelling: Welke mogelijkheden zijn er om binnen de Nederlandse kabeltelevisiesector meer concurrentie tot stand te brengen?

Dit probleem zal in deze thesis worden onderzocht. Deze vraag is dus een ontwerpvraag (Geurts, 1999, p. 25). Er wordt naar mogelijkheden gezocht om meer concurrentie op de markt te krijgen. Het probleem is namelijk dat er nu niet voldoende concurrentie is en daarom zal gekeken worden hoe dit te veranderen. Dit probleem wordt geanalyseerd aan de hand van onderzoeksvragen. Verder gaat het in dit verslag over de Nederlandse kabelmarkt en specifiek over het rijksbeleid hieromtrent. Bovendien zal er in het bijzonder bij het uitzenden van tv worden stilgestaan.

1.4 Onderzoeksvragen

Om deze probleemstelling te kunnen beantwoorden zal informatie moeten worden verzameld. Het is daarom nuttig onderzoeksvragen op te stellen. Deze luiden als volgt en zullen in de aangegeven hoofdstukken worden behandeld:

1. In hoeverre is er sprake van concurrentie op de kabeltelevisiemarkt? (H2)
2. Hoe zou de gewenste situatie vanuit de economische theorieën gezien, moeten worden vormgegeven? (H3)
3. Hoe wordt in andere vergelijkbare sectoren concurrentie tot stand gebracht? (H4)
4. Welke aanpassingen kunnen uit de vorige onderzoeksvragen worden afgeleid? (H5)

De eerste vraag geeft een idee hoe de concurrentie op de kabeltelevisiemarkt eruit ziet. Dit is nodig om te kunnen bepalen wat er veranderd moet worden. Het is daarom belangrijk om een idee te krijgen van wat de belangrijkste actoren zijn op de kabelmarkt en wie er toezicht houdt op deze markt. Eerst zullen de regelingen, die op deze markt van toepassing zijn, worden besproken. Dit zal worden gedaan door literatuur over dit onderwerp te zoeken en in de betreffende regelingen te kijken. Aan de hand daarvan zal ook de concurrentie op de markt worden beschreven. Hierbij zal gekeken worden, hoe deze regelingen worden toegepast door de toezichthouder en welke spelers belangrijk zijn. Er zal vooral gebruik worden gemaakt van rapporten van ministeries en toezichthouders. Ook zal om de procedure, de gevolgen en onduidelijkheden rond deze besluiten te begrijpen, contact worden opgenomen met de OPTA voor een interview.

Nadat de huidige situatie van de kabelmarkt is beschreven, kan de, volgens de economische theorieën, gewenste situatie worden opgemaakt, zodat men kan bepalen wat precies veranderd kan worden. Hierbij zal specifiek gekeken worden welke mate van concurrentie als wenselijk wordt gezien en wat de gevolgen zijn voor de regelgeving. Dit zal worden onderzocht aan de hand van verschillende middelen. Als eerste zal het Afwegingskader vormgeving marktordening netwerksectoren (TK 1999-2000, 27018, nr. 1, p. 19) worden toegepast, waaruit volgt hoe de concurrentie moet worden vormgegeven. Vervolgens wordt met behulp van de transactiekostentheorie verder ingegaan op de governance structuur. Het gaat hierbij om wat de efficiënte vormgeving is en hoe de besproken concurrentiemodaliteit te organiseren. Ten derde wordt door middel van de principaal-agent theorie ingegaan op de relaties tussen de kabelexploitanten en de klanten, alsook op die tussen kabelexploitanten en afnemers. Ook zal de relatie tussen de kabelexploitant en de toezichthouder worden belicht. Het is nuttig om de relaties tussen actoren te begrijpen en in te gaan op de informatieproblemen die in deze relaties spelen. Hierbij is van belang wat uit de vorige relaties is geconcludeerd. Manieren om de informatieproblemen te verminderen zullen hier dan uit volgen.

Zo worden theorieën gebruikt, waarmee een gewenste ordenings- en regulerings situatie kan worden beschreven. Dit zal stapsgewijs worden gedaan, waarna er uiteindelijk een gewenste situatie wordt vormgegeven. Voor deze analyse zal vooral gebruik worden gemaakt van economische literatuur.

Op deze manier ontstaat er een beeld van de huidige situatie en een volgens de theorieën gewenste situatie. Deze theoretisch gewenste situatie zal redelijk abstract zijn en niet direct toepasbaar. Het is daarom nuttig om te analyseren hoe een vergelijkbare situatie er in de praktijk uit zou kunnen zien. Hiermee kunnen mogelijke alternatieven bedacht worden. De sectoren moeten daarom netwerksectoren zijn met een natuurlijk monopolie. Verder moet er in de sectoren een vergelijkbare situatie bestaan als de

situatie die als de gewenste situatie wordt omschreven. Om te bepalen welke casussen te analyseren worden de volgende voorwaarden gesteld:

- Distributie moet plaatsvinden via kabels
- Hoge penetratie in individuele particuliere huishoudens
- Grotere mate van concurrentie
- Er is aparte wetgeving van toepassing
- De oorspronkelijke marktpartij bezit nog steeds een sterke positie
- Situatie in sector komt in de buurt van de gewenste situatie.

Deze criteria zullen in hoofdstuk 4 worden toegepast en dit wordt vooral gedaan aan de hand van rapporten van de toezichthouders op deze markten.

De vierde en laatste onderzoeksvraag gaat over welke aanpassingen wenselijk zijn voor de kabelsector. Dit is in tegenstelling tot de vorige beschrijvende vragen, een ontwerp-vraag (Geurts, 1999, p. 25). Aan de hand van de vorige onderzoeksvragen zullen eerst de huidige situatie en de gewenste situatie worden besproken. Vervolgens zullen concrete aanpassingen worden opgesteld en geanalyseerd en zullen interviews worden afgenomen om hierop te weerspiegelen. Daar de interviews bedoeld zijn om ideeën en meningen te genereren, zullen de mogelijke uitkomsten in de vorm van stellingen aan de respondenten worden voorgelegd. Hierna kan een conclusie worden getrokken welke aanpassingen wenselijk zijn en hoe verdere concurrentie in de kabelsector kan worden bewerkstelligd.

In het laatste hoofdstuk zal de probleemstelling: “Welke mogelijkheden zijn er om binnen de Nederlandse kabeltelevisiesector meer concurrentie tot stand te brengen?” beantwoord worden. Ook zal in dit hoofdstuk worden gereflecteerd op de procedure die is gevolgd en de resultaten die hieruit zijn voortgekomen.

1.6 Methodes en verantwoording

Deze scriptie houdt zich vooral bezig met de kabeltelevisiemarkt in Nederland. Hiervoor is gekozen, omdat anders, zonder deze beperkingen, de omvang van deze scriptie te groot zou worden. Verder zou het verslag onoverzichtelijker worden als de eerder vermelde diensten die op de kabel worden aangeboden, erbij betrokken zouden zijn. Er is bovendien voor een sectorvergelijking gekozen en niet voor een landenvergelijking, omdat de situatie in de verschillende landen vaak onvergelykbaar is, doordat kabeltelevisie daar meestal niet zo'n centrale positie inneemt. Verder zijn in alle landen van de EU ongeveer dezelfde regelgevingen van toepassing.

Om een idee te krijgen wat er in de markt speelt, moet eerst de huidige situatie worden beschreven. Daarom wordt eerst deze markt besproken door de regelgeving op dit gebied te schetsen en in te gaan op de belangrijke marktkrachten. Hierna is er gekozen om een gewenste situatie te bepalen, omdat dan duidelijk wordt wat de voorkeur heeft. Hierbij worden drie verschillende theorieën gebruikt die helpen om het regulerings- en ordeningsvraagstuk aan te pakken. Eerst wordt met het Afwegingskader vormgeving marktordening netwerksectoren (TK 1999-2000, 27018, nr. 1, p. 19) de gewenste concurrentiemodaliteit bepaald, waarna duidelijk is hoe de concurrentie op de markt er uit moet zien. Vervolgens moet duidelijk worden gemaakt hoe dit vanuit de overheid te structureren. Er is dan de keuze of er bijvoorbeeld een toezichthouder aanwezig moet zijn. Deze vorm die uiteindelijk vanuit de overheid gekozen wordt, is gebaseerd op wat vanuit de transactiekostentheorie als de efficiënte vorm wordt gezien. Vervolgens wordt, met behulp van de principaal-agent theorie, ingegaan op de relaties die in deze markt spelen. Het is hierbij van belang wat de informatieproblemen zijn en hoe deze kunnen worden verminderd.

Vervolgens is er gekozen voor een vergelijking met sectoren, omdat zo de eerder beschreven theoretische situatie meer concreet kan worden gemaakt. De criteria die voor de selectie worden gebruikt, werden hierboven besproken. Dit is een vorm van doelbewuste selectie om zo informatie rijke casussen te bestuderen (Patton, 2002, p. 46). Het is vooral van belang dat de situaties vergelijkbaar zijn en de andere sectoren moeten daarom netwerksectoren zijn. Ook is het van belang dat de uitkomst van de gewenste situatie lijkt op de huidige situatie in die sectoren. Op deze manier kunnen namelijk inzichten verkregen worden over welke aanpassingen nuttig zijn. Vervolgens zullen de huidige en gewenste situaties en de resultaten uit de analyse van de vergelijkbare sectoren met elkaar vergeleken worden om aanpassingen te bedenken.

Daar al het andere onderzoek voornamelijk uit literatuurstudie bestaat, leken kwalitatieve interviews geschikt om op deze mogelijke wijzigingen te reflecteren, omdat deze voor een dieper begrip zorgen en inzichten per interview verschaffen (Cooper & Shindler, 2005, p. 199). De informatie die uit een interview naar voren komt, is namelijk toegankelijker en makelijker te begrijpen dan de wat abstractere overige informatie (Gillham, 2000, p. 10). Door ook interviews af te nemen ontstaat een beter afgewogen beeld van wat er in de markt speelt en wat mensen zelf ervaren.

Het is niet de bedoeling om hieruit iets statistisch af te leiden of te toetsen. Het gaat namelijk over de perspectieven van de respondenten en de nieuwe inzichten die hieruit voortvloeien (Kvale, 1996, p. 70). Interviews zorgen voor informatie over ervaringen, meningen, gevoelens en kennis wat moeilijk is op andere manieren uit te vinden dan ernaar te vragen (Patton, 2002, p. 4+341).

De vragen worden opgesteld met behulp van de uitkomsten uit de vergelijking tussen de gewenste en huidige situatie en de onderwerpen die hieruit voortkomen. Deze vragen worden gesteld in een semigestructureerde vorm, omdat zo alle onderwerpen kunnen worden behandeld. Daar er hierbij ook om toelichting kan worden gevraagd, zit hierin de nodige flexibiliteit (Bryman & Bell, 2007, p. 474+475). Er wordt voor redelijk veel gesloten vragen gekozen, omdat de tijd die het interview in beslag mocht nemen rond de 20 minuten moest liggen (Cooper & Shindler, 2005, p. 208). Bij elk onderwerp worden eerst stellingen voorgelegd, waarna doorgevraagd kan worden naar de redenen. Ook worden open vragen gesteld om achter de specifieke mening en oplossingen van de geïnterviewde te komen. Zo kunnen de standpunten van de geïnterviewden worden begrepen (Patton, 2002, p. 21). De vragen zullen door de stellingvorm redelijk leidend zijn, maar dit wordt gedaan om zo discussie te stimuleren. Kvale (1996, p. 158) stelt namelijk dat leidende vragen de betrouwbaarheid van de geïnterviewde testen en dat deze vandaag de dag eerder te weinig dan te veel gebruikt worden.

Er wordt gekozen voor het telefonisch interviewen van mensen met kennis over de concurrentie en de regulering in de sector, omdat telefonische interviews minder tijd en geld kosten om uit te voeren. Telefonische interviews zijn aan de andere kant wel makkelijker door respondenten af te wijzen, maar het plannen van afspraken is ook bij persoonlijke interviews moeilijk (Babbie, 2004, p. 268+269). Verder moet je bij telefonische interviews veel non-verbale communicatie missen. Bij de afweging om telefonische interviews af te nemen speelde ook mee dat zo meer mensen kunnen worden geïnterviewd, alsook het feit dat de interviews slechts een klein deel van het onderzoek vertegenwoordigen.

De selectie van de geïnterviewden, die in bijlage 1 is weergegeven, is gebaseerd op bij welke organisaties de personen werken. Hierbij is er eerst een lijst opgesteld met relevante spelers die gesproken zouden moeten worden. Er is gekozen voor het interviewen van een medewerker bij de belangrijkste zendergroepen (drie) en van de belangrijkste kabelbedrijven (twee) en de belangrijkste concurrent (KPN). Hiernaast worden personen van de overheidsinstanties, namelijk van twee ministeries, van de OPTA, het Commissariaat voor de Media en van een programmaraad gesproken. Ook wordt er nog met een onafhankelijk persoon contact gezocht die meer van de

technologische kant van het verhaal weet. Door de beperkte tijd en door het kwalitatieve karakter van het interview lijkt dit een geschikte en relevante groep. Dit wordt doelgerichte selectie genoemd (Babbie, 2004, p. 183). Verder worden in de huidige kwalitatieve onderzoeken rond de vijftien interviews voorgesteld (Kvale, 1996, p. 102), wat ongeveer overeenkomt met de voorgestelde twaalf interviews. Er moet binnen deze spelers gezocht worden naar relevante contactpersonen. Dit kan worden gedaan door doorverwezen te worden vanuit andere afdelingen binnen de spelers tot er met een deskundige medewerker wordt gesproken. Hierbij is het van belang om mensen uit verschillende gebieden en van verschillende spelers te vragen. De volgende criteria zijn daarom opgesteld, waaraan de ondervraagde mensen moeten voldoen:

- Kennis van de markt voor omroepdistributie
- Kennis over de juridische situatie op de markt
- Werkzaam bij of werkzaam geweest bij grote spelers in de industrie.

Verder wordt er een balans gezocht tussen juristen en wat meer bedrijfskundige geïnterviewden. De vragen en de samenvatting van de interviews worden weergegeven in bijlage 2 respectievelijk bijlage 3.

Cooper en Shindler (2005, p. 139) hebben verschillende criteria gegeven voor het beschrijven van onderzoek. Hiervan zal ik er een aantal bespreken. Deze scriptie is voornamelijk beschrijvend en er zal geen hypothese worden getest. Het grootste gedeelte van het onderzoek voor deze scriptie rust namelijk op het analyseren van beschikbare literatuur. Dit bestaat voor het merendeel uit rapporten van toezichthouders, maar ook uit analyses van onderzoeksbureaus. Verder zijn theoretische boeken en artikelen gebruikt. Dit literatuuronderzoek is het belangrijkste, omdat een groot deel van het verslag bestaat uit het beschrijven van situaties en het toepassen van de verschillende theorieën hierop.

Verder wordt er vooral gekeken, hoe de situatie nu is en hoe ze zou moeten zijn. Vervolgens wordt een nieuwe situatie ontworpen. Het verleden wordt dus niet uitvoerig besproken. Tevens is voornamelijk secundaire data behandeld. Dit is meer kwalitatief dan kwantitatief. Bovendien is er voor verdieping ook primaire data verzameld in de vorm van interviews. Deze interviews zijn afgenomen voor een reflectie op geanalyseerde rapporten, alsmede voor het genereren van ideeën. Hiermee kunnen mogelijke alternatieven bedacht worden. Ook zullen vragen worden gesteld over ontbrekende informatie (het verschil tussen de geïnterviewden is weergegeven in bijlage 1). Het afnemen van de interviews heeft geholpen bij het ondersteunen van het verslag. De geïnterviewden zijn namelijk op dit gebied deskundig en hebben veel ervaringskennis. Verder hebben ze andere standpunten en ideeën over de situatie.

1.7 Conclusie

Dit hoofdstuk heeft de fundamenteën van deze scriptie toegelicht. De achtergrond van het probleem, alsmede de doelstelling, zijn besproken. Ook zijn de probleemstelling en de onderzoeksvragen aan bod gekomen en de manieren waarop deze zullen worden aangepakt. Er is ook verantwoord waarom bepaalde methodes zijn besproken. Zo is de opzet van de scriptie behandeld. In het volgende hoofdstuk kan, hierop gebaseerd, begonnen worden met het beantwoorden van de eerste onderzoeksvraag.

2. Huidige situatie

In dit hoofdstuk zal ingegaan worden op de huidige situatie van de kabeltelevisie in Nederland. Hiervoor zullen eerst de regels die voor dit verslag van belang zijn, worden beschreven en vervolgens zal de marktomgeving worden geïllustreerd. Hierbij zal met name worden gekeken naar de concurrentie op deze markt en zo zal de eerste onderzoeksvraag, "In hoeverre is er sprake van concurrentie op de kabeltelevisiemarkt?" worden beantwoord.

2.1 Regelgeving

Kabelexploitanten hadden oorspronkelijk als gemeentelijke nutsbedrijven onder exclusiviteit hun netwerken aangelegd en zijn daarom lange tijd monopolist geweest op hun geografische markt. Mede door deze positie kregen zij specifieke verplichtingen opgelegd (OPTA, 1999, p. 1). Deze bedrijven werden vervolgens door gemeenten verkocht, waarbij gemeenten soms ook een maximum abonnementsstarief bedongen (OPTA, 1999, p. 2).

Tevens valt kabeltelevisie onder algemene en specifieke wetten. Het Nederlandse Burgerlijk Wetboek is een wet die voor alle privaatrechtelijke handelingen geldt. Verder zijn er nog drie wetten met een bijbehorend toezichthoudend orgaan. Voor de Mededingingswet is dit de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), voor de Telecommunicatiewet de OPTA en voor de Mediawet het Commissariaat voor de Media (CvdM). Om conflicten tussen deze organen te voorkomen, zijn er afspraken gemaakt. Het CvdM is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het regelen van toegangsgeschillen van programma's die tot het basispakket behoren, terwijl de OPTA de rest regelt (Eurostrategies, 2003, p. 53). Ook hebben de OPTA en de NMa afspraken gemaakt over het aanpakken van deze markt. Hierbij houdt de OPTA toezicht vooraf, om concurrentie op markten te bevorderen en de NMa toetst voornamelijk achteraf. De NMa beoordeelt daarbij fusies en overnames (OPTA, n.d. a). De OPTA richt zich vooral op de vraag "of er een risico bestaat dat marktpartijen in de toekomst misbruik kunnen maken van een eventuele economische machtspositie", terwijl de NMa oordeelt of "marktpartijen misbruik maken of in het verleden misbruik hebben gemaakt van een eventuele economische machtspositie" (NMa, 2005a, p. 12). De basis is dat de sectorspecifieke regels, en dus die van de OPTA, voor gaan. Hierbij geeft de NMa vaak advies.

Er bestaat overigens nog een toezichthouder, die sinds 2007, de belangen van consumenten behartigt, de Consumentenautoriteit. Deze is op grond van de Wet handhaving consumentenbescherming bevoegd toezicht te vervullen, wanneer de collectieve belangen van consumenten in het geding zijn (Consumentenautoriteit, n.d. a). Het is een dienst van het Ministerie van Economische Zaken, die de eerlijke handel tussen bedrijven en consumenten probeert te bevorderen. In het geval dat, zowel de sector specifieke toezichthouders, hier OPTA, als de Consumentenautoriteit bevoegd zijn op te treden, geldt dat de sectorspecifieke voorrang heeft (Consumentenautoriteit, n.d. b).

De overige drie wetten met bijbehorende toezichthouders worden hierna besproken evenals de bevindingen die hieruit voortvloeien.

2.1.1 Mededingingswet

De Mededingingswet werd in 1998 van kracht en gelijktijdig werd de NMa opgericht. De NMa is een zelfstandig bestuursorgaan dat toeziet op deze wet en valt onder het Ministerie van Economische Zaken. In het algemene mededingingsrecht, waarin deze wet voorziet, kunnen de volgende gedragingen worden onderscheiden (Slot, Swaak, & Mulder, 2007, p. 47):

- Afspraken die de mededinging kunnen verhinderen, beperken, of vervalsen (kartels)
- Misbruik van de economische machtspositie
- Het tot stand brengen van fusies van ondernemingen.

De eerste soort is verboden op grond van artikel 6 Mededingingswet en de tweede soort is verboden op grond van artikel 24 Mededingingswet. Verder vindt er vooraf fusietoezicht plaats. Dit is het voornaamste, waar de NMa zich op deze markt mee bezig houdt. Eerst bepaalt de NMa of er een vergunning is vereist. Dit is het geval, indien de NMa reden heeft om aan te nemen dat fusie de daadwerkelijke mededinging zou kunnen belemmeren (Artikel 37 Mededingingswet). Wanneer een vergunning vereist is, wordt deze door de NMa verleend als de daadwerkelijke mededinging niet op significante wijze wordt belemmerd (Artikel 41 Mededingingswet). Dit toezicht geldt voor fusies tussen de 113,45 miljoen euro en de 2,5 miljard euro (Slot et al., 2007, p. 54). Boven de 2,5 miljard euro is de Europese Commissie bevoegd te oordelen, als het een concentratiemelding is met een communautaire dimensie (EG-verordening 139/2004). Tevens is de Commissie bevoegd te oordelen over staatssteun (PricewaterhouseCoopers, 2007, p. 103). Bovendien zijn de Europese artikelen 81 en 82 van toepassing, waarin het verbod op kartels en misbruik van de economische machtspositie wordt vermeld. Hierbij gelden ook voorwaarden voor het toezicht door de Commissie in plaats van de NMa. In het algemeen wordt in de kabeltelevisiemarkt echter de mededingingsrechtelijke zaken vooral door de OPTA behandeld.

2.1.2 Telecommunicatiewet

In 1997 werd de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) opgericht om toezicht te houden op de Telecommunicatiewet en Postwet. De OPTA is een zelfstandig bestuursorgaan dat onafhankelijk besluiten neemt, hoewel het onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken valt (OPTA, n.d. a). Tot 2002 viel de OPTA echter onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Voor de kabelsector is met name hoofdstuk 6 van de Telecommunicatiewet (meest recente wijziging in februari 2007) van belang. In artikel 6.2 wordt de mogelijkheid aan de OPTA gegeven om toegangconflicten tussen kabelexploitanten en programma-aanbieders te beslechten.

De Europese richtlijn 'Open Network Provision' geeft bovendien de mogelijkheid om monopolisten verticaal geïntegreerd te laten, maar de ondernemingen met aanmerkelijke marktmacht moeten aan bijzondere verplichtingen voldoen. Het doel van deze richtlijn "was het creëren van open en efficiënte toegang tot die netwerken en diensten onder transparante, objectieve en non-discriminatoire voorwaarden" (OPTA, 1999, p. 5).

Zo zouden kabelexploitanten, bijvoorbeeld als gevolg hiervan, verplicht andere aanbieders toegang moeten verlenen tegen transparante, kostengeoriënteerde tarieven (Slot et al., 2007, p. 258). Het begrip aanmerkelijke marktmacht komt uit de Europese richtlijn betreffende Elektronische Communicatie. Deze richtlijn heeft ook duidelijk gemaakt dat alle elektronische communicatie netwerken gelijk moeten worden behandeld. Om de verplichtingen te bepalen moet de toezichthouder de volgende handelingen verrichten (Slot et al., 2007, p. 259):

1. Relevante markten bepalen
2. Analyseren of er aanmerkelijke marktmacht bestaat
3. Remedies toepassen die proportioneel zijn aan die macht.

Hierbij wordt het begrip aanmerkelijke marktmacht gelijkgesteld aan de algemeen mededingingsrechtelijke definitie van 'economische machtspositie'. Een onderneming

kan zich bij een economische machtspositie onafhankelijk van haar concurrenten, klanten en uiteindelijk consumenten gedragen (OPTA, 2005a, p. 10).

Op grond van 6a lid 1 Telecommunicatiewet moet de OPTA de bovenstaande drie handelingen uitvoeren en indien er remedies worden toegepast moet de analyse elke drie jaar plaatsvinden (Artikel 6a.4 Telecommunicatiewet).

Er kunnen verplichtingen aan de kabelexploitanten worden opgelegd op de programma-aanbiedersmarkt en, indien deze niet voldoende zijn, op de eindgebruikersmarkt (Artikel 6a.2 lid 2 Telecommunicatiewet). Bij de programma-aanbiedersmarkt gaat het vooral om de verplichting toegang te verlenen tot netwerken of het analoge standaardpakket, het hanteren van een kostengeoriënteerd tarief voor toegang, gelijke voorwaarden onder gelijke omstandigheden en een gescheiden boekhouding (Artikel 6a.6-6a.10 en 8.7 Telecommunicatiewet). Op de eindgebruikersmarkt kan de OPTA de eindgebruikersdiensten ontbundelen en de prijs van deze diensten bepalen (Artikel 6a.12 en 13 Telecommunicatiewet).

Verder geeft artikel 12.1 ook een onafhankelijke geschilbeslechting voor programmadiensten.

De Europese Commissie speelt verder een belangrijke rol bij het sectorspecifieke beleid. De OPTA moet bij haar ontwerpbesluiten de Europese Commissie consulteren. Daarnaast is de Commissie soms bevoegd een veto uit te spreken (PricewaterhouseCoopers, 2007, p. 103).

2.1.3 Mediawet

In 1988 werd de Mediawet van kracht en tegelijkertijd werd het Commissariaat voor de Media opgericht. Dit is een zelfstandig bestuursorgaan die tussen de politiek en de omroepen kwam te staan. Het CvdM neemt besluiten onafhankelijk van de gezaghebbende Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, maar is wel verantwoording schuldig aan de Minister. De voornaamste taak van het Commissariaat is het toezien op de naleving van de Mediawet (CvdM, n.d.). Deze wet regelt de “inhoudelijke component van het begrip omroep, het verzorgen van programma's en het doen uitzenden daarvan” en niet de feitelijke verspreiding van programma's (PricewaterhouseCoopers, 2007, p. 126).

Voor deze scriptie is vooral sectie 82 van de Mediawet (meest recente wijziging juli 2007) van belang. Hierin staat dat alle zenders op de kabel door de Nederlandse of buitenlandse wetgeving bevoegd moeten zijn uit te zenden (Artikel 82h Mediawet). Verder staat in artikel 82i lid 1 dat er minimaal vijftien televisiezenders moeten worden doorgegeven voor een vast bedrag per maand. Hieronder moeten in ieder geval de zogenoemde *must carry*-omroepen worden uitgezonden. Dit zijn de drie landelijke publieke omroepen, de regionale omroep, de lokale omroep en twee Nederlandstalige landelijke publieke Belgische omroepen.

Tevens moet de gemeente, waar een omroepnetwerk aanwezig is, een programmaraad instellen die adviseert, welke vijftien zenders door de kabelexploitant moeten worden verzonden. Deze raad moet over “voldoende kennis van de informatiebehoeften van bevolkings- en leeftijdsgroepen van verschillende omvang en samenstelling binnen het kijk- en luisterpubliek” beschikken (Artikel 82m lid 1 Mediawet). Hierin gaat de programmaraad uit van een “pluriforme samenstelling van het pakket programma's ..., rekening houdend met de in de gemeente levende maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke behoeften”. De exploitant moet dit advies opvolgen, tenzij zwaarwegende redenen zich hiertegen verzetten (Artikel 82k Mediawet).

Op Europees niveau wordt bovendien in artikel 31 van de Universele Dienst richtlijn, wat over elektronische communicatienetwerken gaat, de mogelijkheid gegeven om onder

nadere voorwaarden *must carry*-verplichtingen op te leggen. De belangrijkste voorwaarde voor deze verplichtingen zijn die met betrekking tot (TNO, 2007a, p. 27):

- a) duidelijk omschreven doelstellingen van algemeen belang
- b) evenredig en transparant
- c) periodieke toetsing.

De Nederlandse overheid is daarom van plan deze *must carry*-verplichting aan te passen, want de Nederlandse wetgeving voldoet nog niet aan deze criteria (TNO, 2007a, p. 28).

De Mediawet wordt bovendien beïnvloed door de 'Audio Visual Media Services' richtlijn. Dit was de vroegere 'Television Without Frontiers' richtlijn. In de AVMS-richtlijn worden audiovisuele mediadiensten gedefinieerd als audiovisuele massamedia, die onder redactionele verantwoordelijkheid tot stand komen (TNO, 2007a, p. 30). Hieronder valt dus kabeltelevisie en daardoor werd de Mediawet recent aangepast.

2.1.4 Bevindingen en evaluaties

De overheid is de afgelopen jaren kritisch geweest over het kabelbeleid en dit blijkt uit verschillende overheidsrapporten. Hieronder is hiervan een weergave gemaakt. Deze zullen in de volgende paragraaf waar nodig, verder worden uitgewerkt.

Ten eerste werd in 1996 de media- en telecommunicatiewetgeving geliberaliseerd. Het vertrekpunt was, dat over een paar jaar de schaarste op de kabel zou afnemen door een uitbreiding van het kabelnet en door meer diensten. Het leek daarom mogelijk de kabelexploitanten de ruimte te bieden ook zelf programma's te exploiteren en de in de Mediawet opgenomen scheiding tussen aanbieders van diensten en beheerders van infrastructuur te schrappen. Verder werd wel, om de pluriformiteit, de toegankelijkheid en de betaalbaarheid van het programma-aanbod te garanderen, een basispakket en prijstoezicht ingesteld. Dit werd hierboven besproken (TK 1998-1999, 26602, nr. 1, p. 3).

Er zijn tevens volgens de Minister van OCW (TK 1998-1999, 26602, nr. 1, p. 3) in de eerste kabel nota, sinds de liberalisering van de Mediawet, nog steeds beperkte keuzemogelijkheden voor de burger. Bovendien zijn de kabelexploitanten nog monopolist. Er is namelijk nog steeds geen sprake van reële concurrentie tussen de infrastructuren. Ook bestaat er een capaciteitschaarste waardoor ook concurrentie op de kabel niet van de grond komt. De Minister van OCW (TK 1998-1999, 26602, nr. 1, p. 4) zegt zelfs: "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".

In de tweede nota geeft de Minister van OCW (TK 1999-2000, 27088, nr. 2, p. 3) aan dat het uitgangspunt is dat "het publieke belang van de kabel is gelegen in de bijzondere positie van de kabel in de distributie van omroep en daarmee maatschappelijke informatievoorziening". De aanbieders en consumenten zijn van de kabel afhankelijk, omdat deze vrijwel monopolist is op het gebied van omroepdistributie. Gezien de beperkte mogelijkheid van concurrentie tussen infrastructuren zou een goede toegangsregeling nodig zijn en daarvoor is een boekhoudkundige scheiding tussen beheer en levering omroepdiensten nodig.

Hierna is er in een Kabelbrief (TK 2003-2004, 26643 en 27088, nr. 49) ingegaan op de twee hoofdlijnen van het beleid, namelijk het simuleren van concurrentie op de kabel en de consumenten prijs alsook de invloed van de consument op het aanbod. Zo werd de OPTA in dat jaar ook meer mogelijkheden gegeven om in te grijpen in de

kabeltelevisiesector. Vervolgens zijn er ook andere brieven door de Minister geschreven en er zijn verschillende moties ingediend over dit onderwerp. Een van de recentere is van Hessels (CDA) en Van Dam (PvdA) in 2006. Deze moties beoogden concurrenten toe te laten tot het kabelnet en het netwerk en de dienst te scheiden (“Kamer eist snel concurrentie kabel”, 2006; “Kamermeerderheid: kabel moet open voor concurrentie”, 2006). Door het vallen van het kabinet en de problemen met de Europese regelgeving werd deze motie niet uitgevoerd. Vervolgens werd in 2007 door de Tweede Kamer opnieuw aan de staatssecretaris van Economische zaken gevraagd de wet aan te passen, zodat concurrerende aanbieders programmapakketten kunnen aanbieden via de kabel. Dit zegde hij toe (Nu, 2007). De OPTA zou haar besluiten dan minder uitgebreid hoeven te motiveren, waardoor besluiten sneller in werking kunnen treden.

Ook is er in 2005 door de NMa (2005a) een onderzoek gedaan of er sprake was van misbruik van de machtspositie door de grote kabelaars. Dit werd onderzocht, omdat de prijzen in die tijd veel stegen. Voor het standaardpakket betaalde men in 2001 nog gemiddeld 10,3 euro, terwijl men er in 2005 al 15,7 euro per maand voor over moest hebben. Dit is een gemiddelde stijging van negen procent per jaar (TNO, 2007a, p. 38). De NMa concludeerde echter dat er geen sprake was van misbruik van de marktpositie. De OPTA (2006c) deed verder in 2006 nog onderzoek of er sprake was van aanmerkelijke marktmacht. Dit was wel het geval en daarom zijn er verplichtingen opgelegd aan de kabelexploitanten. Hiertegen hebben veel partijen beroep aangetekend, waarna het College van Beroep voor het Bedrijfsleven om een betere motivatie vroeg. Dit werd op 21 december 2007 gegeven en daarmee werden de verplichtingen opnieuw opgelegd (OPTA, 2007a). Deze verplichtingen worden in de volgende paragraaf besproken.

2.2 Markt

Na het beschrijven van de regelgeving op de kabeltelevisiemarkt kan er een verdere beschrijving worden gemaakt van deze markt. Voor het verslag is het van belang een onderscheid te maken tussen de soorten leveranciers. Er is namelijk een *content*, een *service* en een *network provider* (Riccio, Barzaghi, & Burzi, 1996, p. 556). De kabelexploitanten in Nederland vervullen de laatste twee functies en de leveranciers de eerste.

Bij het beschrijven van deze markt kan gebruik worden gemaakt van de *competitive forces* van Porter (Johnson, Scholes, & Whittington, 2006, p. 78-85). Dit is een analyse-instrument voor het beschrijven van de factoren op industrie niveau. De vijf *forces* zijn:

- *Competitive rivalry*: De concurrentie tussen de verschillende spelers op de markt
- *Power of suppliers*: De machtsverhouding tussen het bedrijf en de klanten
- *Power of buyers*: De machtsverhouding tussen het bedrijf en de afnemers
- *Threat of entry*: Het gevaar van toegang door andere aanbieders
- *Threat of substitutes*: Het gevaar van substitutie door andere producten.

Deze factoren worden in de komende subparagrafen besproken.

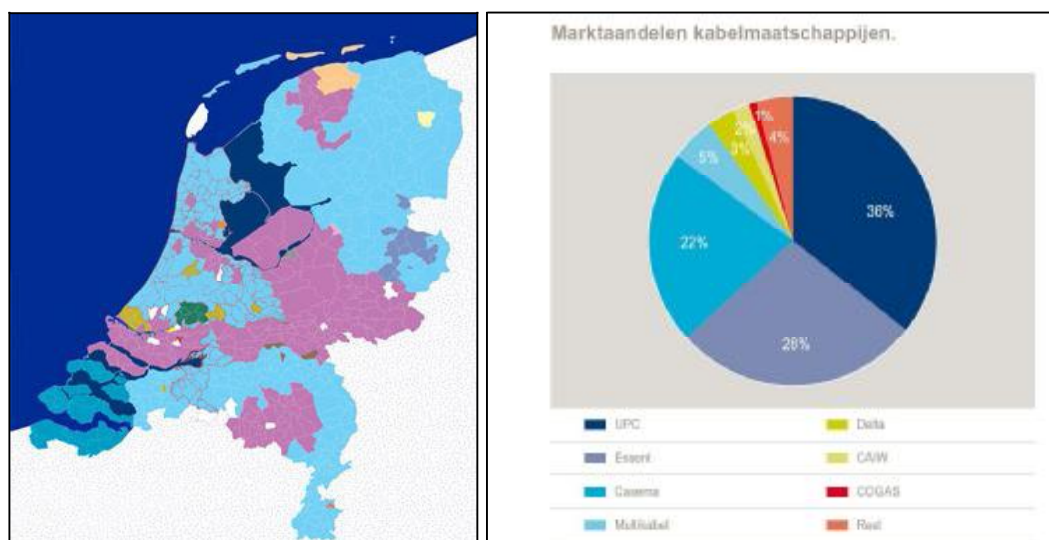
2.2.1 Competitive rivalry

In subparagraaf 2.1.2 werd aangegeven welke stappen de OPTA moet verrichten om te bepalen of er aanmerkelijke marktmacht is. Het eerste is het bepalen van de relevante markt. Hierin is er een onderscheid gemaakt tussen wholesale en retailmarkt. Bij de wholesalemarkt gaat het om de *suppliers* en bij de retailmarkt om de *buyers*. Deze worden in subparagraaf 2 en 3 nader besproken, alsmede de verplichtingen die voortvloeien uit de analyse van de OPTA van deze markten. De relevante markt bestaat uit het doorgeven of verzorgen “van vrij toegankelijke radio- en televisiepakketten ... via de kabel in het verzorgingsgebied van elke kabelexploitant” (OPTA, 2006b, p. 5). In de afzonderlijke gebieden is er maar één aanbieder en deze markt is dus weinig

concurrerend. Elke kabelexploitanten is dus een geografische monopolist, die geen concurrentie ondervindt van de andere kabelexploitanten. De klanten kunnen namelijk niet naar een andere exploitant overstappen.

In totaal bestaan er ongeveer 120 kabelbedrijven. Hiervan zijn 54 lid van de vereniging van kabelbedrijven, NLkabel. Deze groep bedient 99% van de markt (@Home, n.d. a). Ze werken daarom vaak indirect samen. Deze vereniging onderhandelt met de overheid over toekomstige wetten en standaardisaties van techniek en communicatie. Ook heeft ze in 2006 een akkoord bereikt over doorgifte van de publieke digitale themakanalen (Vecai, 2006).

Het is verder van belang om te weten wie de grote kabelbedrijven zijn op de kabelmarkt. Hieronder staat een afbeelding van de gebieden van de kabelexploitanten (NLkabel, n.d. c). Hierin staat de lichtblauwe kleur voor Zesko, de roze kleur voor UPC en de donkerblauwe kleur in Zeeland voor DELTA. Volgens de OPTA (2006a) beschikken deze maatschappijen in hun gebied over een dominante positie en worden daarom hierna kort besproken. Behalve deze drie bedrijven zijn er veel kleine bedrijven die nog in gemeentelijke handen zijn, maar het aantal kabelbedrijven wordt steeds minder. Naast deze kaart staat nog een cirkeldiagram met de marktaandelen (OPTA, 2007b, p. 86).



Figuur 1: Verzorgingsgebieden en marktaandelen kabelexploitanten

Zesko Holding

Op 1 februari 2008 zijn @Home (tot overname bekend als Essent Kabelcom), Casema en Multikabel gefuseerd. Voor deze fusie was geen vergunning van de NMa (2006a) vereist en het kon daarom doorgaan. Hiermee ontstond de grootste kabelholding van Nederland, Zesko, met meer dan de helft van de kabelaansluitingen (@Home, n.d. b). De aandeelhouders hiervan zijn de private equity bedrijven Warburg Pincus en Cinven, die eerder Casema en Multikabel in 2006 hadden overgenomen. Deze drie bedrijven zullen worden geïntegreerd om één bedrijf te vormen, waarvan 3,3 miljoen huishoudens kabeltelevisiediensten afnemen en 800.000 digitale tv-klanten. De kabelbedrijven zijn vanaf mei dit jaar al verder gegaan onder de merknaam Ziggo (Zesko, 2008). De prijzen zijn bovendien geharmoniseerd op 15,90 euro per maand en de drie maatschappijen bieden ongeveer 32 tv-zenders aan (Casema, n.d.; Multikabel, n.d.; @Home, n.d. c). Hierbij gelden andere tarieven en zenders voor gemeenten met bedingen.

UPC

United Pan-Europe Communications (UPC) Nederland is nu het tweede kabelbedrijf van Nederland en heeft ruim 2,2 miljoen klanten. Dit bedrijf is onderdeel van UPC Broadband, wat weer onderdeel is van Liberty Global Inc. Liberty Global heeft wereldwijd 16 miljoen klanten (UPC, n.d. a). Het bedrijf is groot geworden met onder andere het kopen van kabelnetwerken. Liberty heeft in 2002 geprobeerd Casema over te nemen, maar zag hier vanaf, nadat er een vergunning vereist bleek (NMa, 2002). Wel heeft UPC in 2005 de betaaltelevisiezender Canal+ overgenomen, na een vergunning te hebben verkregen van de NMa (2005b). Naar aanleiding van prijsverhogingen werd er verder door de NMa (2005a) onderzoek gedaan naar het misbruiken van de economische machtspositie door UPC. Dit bleek niet het geval, omdat er geen sprake was van rendementen die duurzaam aanzienlijk hoger lagen dan de vermogenskostenvoet. Ditzelfde gold voor het onderzoek bij Casema.

Het tarief bij UPC ligt in de verzorgingsgebieden rond de 16,37 euro en er worden ongeveer 30 analoge zenders aangeboden (UPC, n.d. b).

Delta

De derde aanbieder die over een dominante positie beschikt is Delta. Dit bedrijf is vele male kleiner dan de eerder besproken aanbieders met maar 156 duizend abonnees in Zeeland. Het bedrijf levert niet alleen kabeltelevisie, maar ook elektriciteit, gas en water en is daarom, zoals veel water en elektriciteitsbedrijven, nog in overheidshanden. Het zenderpakket bestaat bij dit bedrijf uit 35 tv-zenders en de prijs bedraagt 15,95 euro per maand (Delta, n.d.).

2.2.2 Power of suppliers

De *suppliers*-markten, zoals beschreven door de OPTA (2006a, p. 1), zijn de markten “voor doorgifte van betaal- en vrij toegankelijke rtv-pakketten via de kabel in elk van de verzorgingsgebieden van de kabelexploitanten”. De programma-aanbieders verkeren in verschillende posities. Eurostrategies (2003, p. 7) onderscheidt verschillende mogelijke geldstromen. De kabelexploitant:

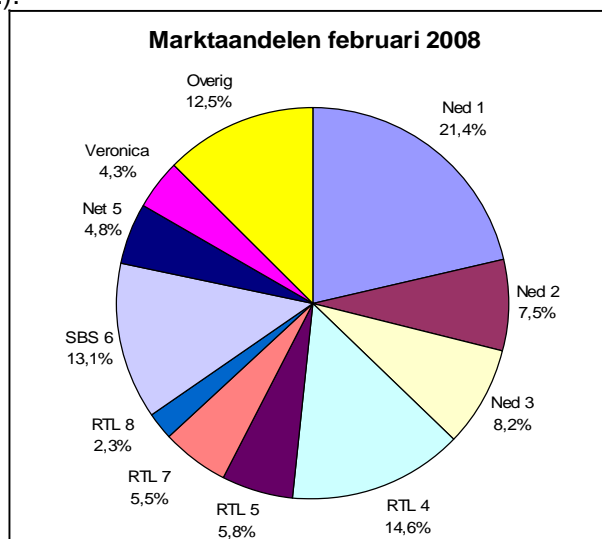
- Ontvangt een betaling van de aanbieder voor het doorgeven van zijn programma's
- Betaalt de aanbieder voor het recht om zijn programma's door te geven
- Zendt sommige programma's uit zonder betaald te worden of te betalen.

Welke soort uiteindelijk gekozen wordt, ligt aan de macht van de verschillende spelers en aan de regelgeving (Eurostrategies, 2003, p. 7). De verschillende modellen voor doorgifte vergoeding zijn (TNO, 2002, p. 62):

1. *Must Carry*-model: Deze publieke zenders die volgens de Mediawet moeten worden doorgegeven, betalen geen doorgifte vergoeding.
2. Buitenlandse publieke omroep (niet *must carry*): Deze zenders betalen geen doorgiftevergoeding en worden hier ook niet voor betaald.
3. Nederlandstalige commerciële omroep: Deze op Nederland gerichte zenders betalen een vergoeding per abonnee per jaar. Deze vergoeding varieert heel erg.
4. Internationale commerciële omroep, aangepast aan Nederland: Deze zenders die hun programma aanpassen aan Nederland, bijvoorbeeld in de vorm van ondertiteling worden betaald voor het mogen doorgeven. Voorbeelden hiervan zijn Eurosport en Discovery Channel.
5. Internationale commerciële omroep: Bij deze zenders varieert het. Soms worden ze voor doorgifte betaald en soms niet.

Er is dus een verschil in macht tussen de programma-aanbieders. Dit komt ook doordat de commerciële Nederlandse omroepen afhankelijk zijn van de kabel. Indien zij niet op de kabel te krijgen zijn, kan het overgrote deel van de Nederlandse bevolking ze niet ontvangen. De kabel is daarentegen afhankelijk van de aanbieders om een interessant

aanbod te genereren, zodat de klanten zich abonneren. Verder bevinden de *must carry*-zenders en de door de programmaraad geadviseerde zenders zich in een betere positie ten opzichte van de exploitant. Hierdoor kan de kabelexploitant minder verdienen. Om een idee te krijgen van de programma-aanbieders (en klanten) is een diagram geplaatst van de kijkcijfers op *primetime* (18:00- 24:00) van de maand februari (Stichting Kijkonderzoek, n.d.).



Figuur 2: Kijkcijfers tussen 18:00 en 24:00

In deze figuur worden de tien grootste zenders weergegeven. Deze zenders behoren bij drie groepen. De eerste groep is de Publieke Omroep. Dit is een deels overheidsgesubsidieerde organisatie die Nederland 1, 2 en 3 beheert. Deze zenders behoren tot het *must carry*-pakket. Verder is er RTL Nederland die de zenders RTL 4, 5, 7 en 8 exploiteert. Dit is deel van de RTL Group die televisie- en radiozenders in Europa exploiteert. Tevens is er SBS Broadcasting B.V. die eigenaar is van SBS 6, Net 5 en Veronica. SBS is deel van de ProsiebenSat1 Group, een groep die ook televisie en radiozenders in Europa bezit. De overige televisiezenders hebben veel minder macht, omdat ze elk onder de twee procent marktaandeel hebben.

De bovengenoemde programma-aanbieders zijn dus afhankelijk van de kabelexploitanten voor het bereiken van hun kijkers. Hierdoor is door de OPTA (2006a, p. 1) geconcludeerd dat Zesko, UPC en Delta "in elk van de respectievelijke verzorgingsgebieden over een dominante positie beschikken" en dus ondernemingen zijn met aanmerkelijke marktmacht. Dit komt, omdat het marktaandeel van deze exploitanten op de wholesalemakten 100% is. Ook is de kopersmacht van deze maatschappijen groot, omdat programma-aanbieders afhankelijk zijn van een groot bereik. Hierdoor heeft een kleinere kabelmaatschappij een andere positie dan een grotere en zijn de markten van de kleine aanbieders wel concurrerend. Verder zijn de alternatieve infrastructuren nog niet voldoende ontwikkeld om substituten te bieden (OPTA, 2006b, p. 79-81). Hieruit kunnen de volgende problemen voortvloeien:

- Toegangsweigering
- Discriminatie in prijs en kwaliteit
- Vertragingstactieken
- Excessieve tarieven (niet bij DELTA)
- Kruissubsidie (niet bij DELTA).

De volgende wholesaleverplichtingen worden daarom voor drie jaar opgelegd (OPTA, 2006b, p. 6):

- Toegang: De drie genoemde kabelexploitanten moeten voldoen aan redelijke verzoeken van programma-aanbieders om toegang tot hun netwerken te krijgen. Hierbij gaat het met name om de digitale pakketten.
- Non-discriminatie: Er dient te worden voldaan aan toegang onder gelijke omstandigheden onder gelijke voorwaarden.
- Transparantie: Er dient binnen vijftien dagen na ontvangst van een verzoek informatie bekend te worden gemaakt die noodzakelijk is om de verzochte toegang te realiseren.
- Kostenoriëntatie: Deze toegang dient onder een kostengeoriënteerd tarief te worden gehanteerd. Hiertoe dient de aanbieder een door de OPTA goed te keuren kostentoerekeningsstelsel te hanteren. Dit laatste criterium wordt niet opgelegd aan DELTA.

Van deze restricties is de eerste vooral van belang, omdat hierdoor concurrentie in deze markt kan plaatsvinden. Het is ook zo dat er wel degelijk vraag naar toegang tot de kabel is, maar hiervan is nog geen gebruikgemaakt. De aanbieders willen de kabelmaatschappijen niet voor het hoofd stoten, omdat zij ook andere diensten van hen doorgeven en de kabelmaatschappijen niet openstaan voor concurrentie op de transmissiediensten (Interview OPTA, april 2008). Verder is er volgens de adviseur kabelzaken van de OPTA wel voldoende capaciteit om extra digitale transmissies te verzorgen.

2.2.3 Power of buyers

De *buyers*-markt wordt beschreven door de OPTA (2006a, p. 1) als “de markt voor de verzorging van vrij toegankelijke rtv-pakketten via de kabel in elk van de verzorgingsgebieden van de kabelexploitanten”. Bij deze markt gaat het dus om de verhouding tussen de consumenten die pakketten afnemen en de kabelexploitanten die dit doorgeven. De eindgebruiker ontvangt twee diensten (OPTA, 2006c, p. 80):

1. De transmissie van omroepinhoud
2. De levering van vrij toegankelijke rtv: Dit gaat over de ‘content’ en hierin is, zoals eerder vermeldt de OPTA niet bevoegd.

De OPTA (2006a, p. 1) heeft vastgesteld dat alle kabelexploitanten in hun eigen verzorgingsgebied over een dominante positie beschikken en dat er in dit gebied geen sprake is van effectieve concurrentie, omdat (OPTA, 2006c, p. 63-69):

- Elke aanbieder een 100% marktaandeel heeft op deze markt.
- Elke aanbieder beschikt over niet makkelijk te dupliceren infrastructuur: Er moeten namelijk hoge investeringen worden gedaan met hoge verzonken kosten.
- Er kopersmacht ontbreekt die een tegenwicht kan vormen: Dit is vooral het geval bij de grotere aanbieders.
- Er een mogelijkheid bestaat tot diversificatie: Vooral bij de grotere aanbieders worden nu bijvoorbeeld telefonie- en internetdiensten aangeboden. Dit kan in pakketten worden gebundeld.
- Er schaalvoordelen zijn: Er zijn hoge vaste kosten en lage variabele kosten. Dit weerhoudt aanbieders om toe te treden.
- Er breedte voordelen zijn: De gemiddelde kosten per dienst dalen, omdat er meerdere diensten worden aangeboden.
- Aanbieders verticaal integreren: Dit is echt alleen het geval bij UPC.
- Elke exploitant een sterk ontwikkeld distributie- en verkoopnetwerk heeft: Negentig procent van de woningen heeft namelijk een kabelaansluiting.
- De potentiële concurrentie klein is: veel van de mogelijke concurrerende netwerken bevinden zich in een pril stadium.

Er zou daarom kruissubsidie, het bundelen van diensten en excessieve prijzen kunnen voorkomen (OPTA, 2006c, p. 75). Verder kan er bij de drie grote aanbieders een gebrek

aan keuze ontstaan (OPTA, 2006b, p. 78). Om te kijken of er verplichtingen op deze markt moeten worden opgelegd, moet, zoals in paragraaf 2.1.2 besproken, de OPTA eerst analyseren of de wholesaleverplichtingen voldoende zijn. De OPTA heeft geconstateerd dat zelfs met deze verplichtingen de markt niet concurrerend is en de aanbieders ten aanzien van de transmissiedienst over aanmerkelijke marktmacht beschikken (OPTA, 2006b, p. 101; OPTA, 2006c, p. 82). Als gevolg hiervan is er voor een periode voor één jaar (nu afgelopen), voor elke aanbieder een verbod om het vrij toegankelijke pakket, tegen gedwongen extra betaling, te bundelen met andere diensten. Ook moet verplicht kenbaar worden gemaakt, hoe het eindgebruikerstarief is opgebouwd uit een transmissiedienst en een inhoudsgerelateerde dienst OPTA (2006a, p. 1-2). Hoewel de OPTA de tarieven voor consumenten wilde reguleren en de verplichtingen voor drie jaar in stand wilde houden, werd dit door de Europese Commissie tegengehouden, omdat zij zich hier niet in kon vinden (TK 2006-2007, 28851, nr. 55). Aangezien de kabelsector binnen Nederland een veel sterkere positie inneemt dan in andere Europese landen, kijkt de OPTA er anders tegenaan dan de Europese Commissie. Verder wordt de retailmarkt van kabeltelevisie ook niet in de aanbevelingen genoemd, waardoor er zwaardere beoordelingscriteria moeten worden gehanteerd (Interview OPTA, april 2008; OPTA, 2006b, p. 14).

De consument bevindt zich in een ondergeschikte positie. Daarom spelen publieke belangen mee op deze markt (TK 1999-2000, 27018, nr. 1, p. 8-10). Het is namelijk zo dat goederen en diensten tegen min of meer gelijke prijzen beschikbaar moeten zijn voor consumenten (Universele dienstverlening). De gebonden klanten moeten worden beschermd, omdat zij geen alternatieve aanbieders kunnen kiezen. Deze klanten moeten verder kunnen vertrouwen op het verkrijgen van kabeltelevisie (leveringszekerheid) en behoren gerust te zijn over de kwaliteit. Ook moet er een doelmatige marktordening en doelmatig toezicht zijn. De NMa, OPTA en het Commissariaat voor de Media zorgen hiervoor. De consument heeft namelijk weinig macht ten opzichte van de veel grotere kabelexploitanten. Er worden daarom door de OPTA verplichtingen opgelegd. Bovendien kan de programmaraad, die door de gemeenteraad aangesteld wordt, het programma-aanbod beïnvloeden. Op deze manier wordt er tegenwicht gevormd tegen de exploitant, zodat de consument beschermd wordt tegen de macht van deze exploitant.

2.2.4 Threat of entry

Netwerksectoren zijn sectoren die bij uitstek niet makkelijk volledige concurrentie kunnen hebben. De volgende karakteristieken worden door de theorie van netwerksectoren onderscheiden (TK 1999-2000, 27018, nr. 1, p. 17):

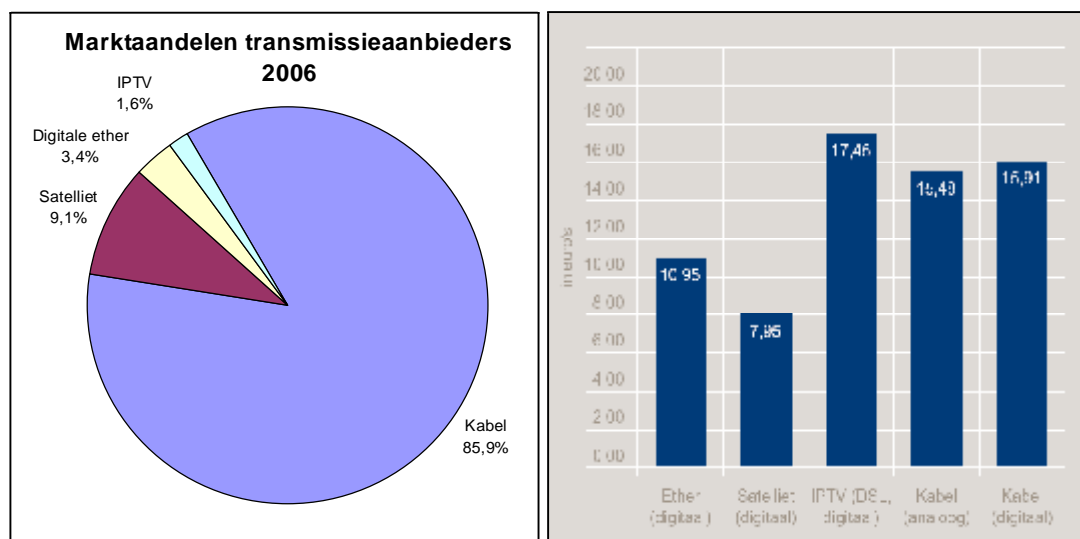
- Hoge verzonken kosten van de infrastructuur
- Netwerkexternaliteiten
- Schaal- en synergievoordelen.

Het eerste criterium geldt voor de kabel, omdat het aanleggen erg duur is en omdat deze gemaakte kosten moeilijk alternatief aan te wenden zijn. Het is daarom moeilijk om te dupliceren. Verder is het duidelijk dat kabel netwerkexternaliteiten heeft. Het transport is namelijk verbonden met een netwerk en dit netwerk is onmisbaar voor de levering van kabeltelevisie. Tevens zijn de variabele kosten per huishouden heel laag. Voor de kosten over de kabel maakt het niet uit of er één huishouden meer of minder een abonnement heeft. Bovendien zijn de indirecte kosten, zoals administratie en dergelijke, lager per klant naarmate er meer klanten zijn. Er is dus sprake van schaal- en synergievoordelen. Dat de kabel een netwerksector is, is ook van invloed op de mogelijkheid om toe te treden tot de markt. Deze mogelijkheid is door de genoemde criteria veel lager dan in niet-netwerksectoren. Dit is de reden dat de overheid alternatieve infrastructuur probeert te stimuleren en toegangsrestricties opstelt voor de kabelmaatschappijen. Het is namelijk zo dat bij natuurlijke monopolies, en dus ook netwerksectoren, de optimale

bedrijfsomvang uiteindelijk gelijk is aan de gehele bedrijfstakomvang (Van Mierlo, 2001, p. 373). Posner (1972, p. 110) zegt dat het aanleggen van meerdere kabels naar een huis onnodige duplicatie meebrengt, omdat één kabel alle signalen die een gebruiker zou willen, kan doorgeven. Dit zou anders leiden tot inefficiënties en verminderde innovaties. De omvang van netwerksectoren is dus gelijk aan de omvang van één bedrijf en het netwerk is dus nodig voor het exploiteren van de dienst. Verder veroorzaken de hoge verzonken kosten moeilijke toe- en uitredingsmogelijkheden. Dit is een reden waarom de kabelbedrijven steeds groter worden en er schaalvergroting optreedt.

2.2.5 Threat of substitutes

Voor televisie via de kabel zijn er verschillende vervangende producten. Veel van deze producten bevinden zich echter nog in een introductie stadium. Er zijn namelijk ook nadelen verbonden aan de verschillende vormen ten opzichte van de kabel. Hierna zal de satelliet, digitale ether en IPTV vergeleken worden met de kabel. De analoge ether is niet meer beschikbaar en wordt daarom niet besproken. Het volgende cirkeldiagram geeft de verhoudingen tussen de infrastructuren weer. De cijfers komen van de NMA (2006a, p.10). Verder worden de gemiddelde prijzen weergegeven in een grafiek (OPTA, 2007b, p. 88).



Figuur 3: Marktaandeel tv-infrastructuren en gemiddelde prijzen standaardpakket.

Ten opzichte van de kabel hebben de andere drie technieken een paar nadelen. De overstapkosten naar de voorgenoemde drie diensten zijn meestal hoog. Verder kan bij deze technieken maar één televisie worden aangesloten en is er een settop-box nodig. Het aansluiten van extra televisies brengt extra kosten met zich mee en kan soms moeilijk zijn. Bij de kabel wordt naast de eventuele digitale dienst nog een analoge dienst doorgegeven, die deze beperking niet heeft. Hierbij speelt mee dat 48% van de huishoudens meerdere tv's hebben (OPTA, 2006b, p. 45).

Het eerste mogelijke substituuat is de satelliet. De aanbieder van Nederlandse zenders is Canal Digitaal. Bij deze techniek ontvangt men via een schotel de signalen van een satelliet in de ruimte. Bij deze techniek vormt de schotel een probleem. Deze ontsiert het huis en mag niet overal geplaatst worden. De meeste schotelgebruikers bevinden zich buiten het kabelgebied en de groei van het aantal klanten vindt hier ook voornamelijk plaats. Verder zijn er veel allochtone huishoudens die dit hebben voor de niet aangeboden buitenlandse tv-zenders (OPTA, 2006b, p. 47). Indien er schotels binnen

het kabelgebied zijn, zijn deze meestal complementair aan de kabel. Het zenderaanbod is bij de satelliet enorm groot, maar dit weegt vaak niet op tegen de enorme initiële kosten die gemaakt moeten worden. Tevens zijn er hoge initiële kosten per tv die wordt aangesloten. Het maandelijkse tarief is evenwel een stuk lager dan dat van de kabel, maar sommige diensten, vooral als er ook informatie moet worden verzonden (tweewegverkeer), zijn hier moeilijk op te ontwikkelen.

Ten tweede is er de digitale ether, Digitenne. Bij deze techniek, die tegenwoordig door KPN wordt gebruikt, worden zenders door de ether verzonden. De klant kan dan thuis deze zenders via een antenne ontvangen. In vergelijking met de kabel kunnen bij deze techniek minder zenders worden doorgegeven. Ook is de kwaliteit van ontvangst minder dan de digitale kabel en kan het signaal belemmerd worden. Verder is het signaal nog niet overal te krijgen. Andere diensten, zoals HDTV, kunnen bovendien niet goed worden aangeboden (OPTA, 2006b, p. 45). Het maandtarief van deze dienst is meestal lager dan dat van de kabel, maar er zijn overstapkosten. Deze zijn vooral hoog, wanneer meerdere tv's moeten worden aangesloten. Ook is tweewegverkeer niet goed mogelijk.

Ten derde is er IPTV, tv via een breedband internetverbinding. Hierop kan maar één tv per huishouden worden aangesloten, omdat de snelheid van de internetaansluiting te laag is. In de toekomst zou dit kunnen veranderen. Bij deze dienst worden ook meerdere diensten aangeboden, zoals series op aanvraag. Tevens zijn er veel zenders beschikbaar en kan dit aantal onbeperkt zijn, omdat het netwerk een specifiek kanaal naar de gebruiker toestuurt (Dialogic, 2005, p. 41). Het maandelijkse tarief is hoger dan de substituten en de overstapkosten zijn tevens hoog. IPTV is ook nog niet overal te krijgen. De aanbieders hiervan zijn nu voornamelijk KPN en Tele 2.

Door de genoemde verschillen heeft de OPTA (2006b, p. 51) geconcludeerd dat “er een aparte retailmarkt voor het verzorgen van vrij toegankelijke rtv-pakketten via de kabel” bestaat. Er zijn zoals eerder aangegeven potentiële substituten, maar de disciplinerende werking hiervan op de kabel is nauwelijks aanwezig en de technieken zijn dus niet volwaardige substituten. Het gemiddelde kabeltarief steeg vanaf 2001 jaarlijks met circa negen procent (TNO, 2007a, p. 33), maar het aantal kabelgebruikers dat hierdoor naar een andere techniek is overgestapt, blijkt niet erg groot te zijn. De grootste bedreiging voor de kabel vormt IPTV, omdat deze dienst in de toekomst een vergelijkbaar pakket kan aanbieden. Tot nog toe kunnen de alternatieven ook niet alle drie de diensten, *triple play*, aanbieden, waardoor dit ook de kabel een voordeel geeft.

2.3 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn allereerst de betreffende regelingen besproken met de bijpassende toezichthouders. De belangrijkste toezichthouder voor de concurrentie op deze markt is de OPTA op basis van de Telecommunicatiewet. Deze instantie moet eerst de relevante markten bepalen en vervolgens onderzoeken of er sprake is van aanmerkelijke marktmacht. Hierna kunnen passende verplichtingen, zoals toegangsverplichtingen, worden opgelegd. Deze analyse vindt eerst plaats op de wholesalemarkt en daarna op de retailmarkt in aanwezigheid van wholesaleverplichtingen.

Verder zorgt het Commissariaat voor de Media voor naleving van de Mediawet. Deze wet zorgt ervoor dat er een standaardpakket wordt aangeboden tegen een vast bedrag, zodat het keuzeaanbod niet te beperkt is. Volgens deze wet moet er namelijk een programmaraad worden ingesteld die naast de verplichte zenders het analoge standaardpakket aanvult tot vijftien zenders. De kabelexploitant kan alleen bij zwaarwichtige redenen hiervan afwijken.

Hiernaast onderzoekt de NMa kartels, misbruik van de economische machtspositie en fusies. De regels van de OPTA gaan voor en hierdoor treedt de NMa voornamelijk op bij

het vooraf beoordelen van fusies. Deze fusies zijn verboden indien ze de concurrentie in belangrijke mate belemmeren.

Ook is het duidelijk dat over deze sector veel door ministers en Kamerleden wordt gesproken en dat er hierover moties en nota's zijn opgesteld. Tevens worden de betreffende regelgevingen vaak aangepast. Het lijkt er daarom op dat de regelgeving in deze sector snel verandert.

In dit hoofdstuk zijn ook de overige belangrijke partijen op de markt besproken. Voor het beschrijven van de markt is het van belang dat elke kabelexploitant in zijn verzorgingsgebied monopolist is en dat deze exploitanten steeds groter worden. Dit komt onder andere door het feit dat de kabelsector een netwerksector is en dat het dus moeilijk is een concurrerend netwerk aan te leggen. Voor het verzorgen van de kabeltelevisiedienst is namelijk infrastructuur nodig.

De voornaamste substituten voor de kabel zijn de satelliet, de digitale ether en IPTV. Al deze substituten bieden niet voldoende concurrerende kracht aan de kabel. De investeringen zijn hoger en het is niet mogelijk tegen dezelfde kosten via meerdere televisies te kijken. Verder biedt alleen IPTV de mogelijkheid om in de toekomst een vergelijkbaar pakket aan te bieden.

De aanbieders van programma's bevinden zich in een afhankelijke positie, omdat er maar één aanbieder per gebied is. Hierdoor kunnen de grote kabelexploitanten hoge eisen stellen aan binnenlandse televisiezenders. De grote aanbieders bezitten daarom een aanmerkelijke marktmacht. Er zijn als gevolg hiervan door de OPTA verschillende verplichtingen opgelegd die beogen toegang van alternatieve pakketaanbieders mogelijk te maken. Mede door hun afhankelijke positie hebben programma-aanbieders nog geen gebruik gemaakt van deze verplichting. Deze restricties lopen in maart 2009 af en de OPTA is daarom nu bezig aan een nieuw besluit.

De klanten bevinden zich, meer nog dan de aanbieders, in een afhankelijke positie. Er zijn namelijk geen vergelijkbare alternatieven en de macht van één koper is veel kleiner dan die van één aanbieder. Deze aanbieder heeft toch genoeg klanten en de prijzen van het standaardpakket blijven daarom stijgen. De OPTA heeft hierdoor geconcludeerd dat alle aanbieders aanmerkelijke marktmacht hebben en zij heeft de exploitanten daarom voor één jaar verplichtingen opgelegd. Verder zijn om de klanten te beschermen, programmeraden opgericht.

De kabelaanbieders hebben dus veel macht en er zijn geen volwaardige substituten. Verder hebben ze geen concurrentie op de kabel, ondanks verplichtingen door de OPTA. Er is dus bijna geen sprake van concurrentie op de kabeltelevisiemarkt en de opgelegde restricties lijken daarom tekort te schieten.

3. Gewenste situatie

In dit hoofdstuk zullen verschillende theorieën worden toegepast om tot een gewenste situatie te komen. Eerst zal het Afwegingskader vormgeving marktordening netwerksectoren van het Ministerie van Economische Zaken (TK 1999-2000, 27018, nr. 1, p. 19) worden behandeld. Deze gaat in op de gewenste concurrentiemodaliteit.

Daarna wordt met behulp van de uitkomsten uit de vorige stap de geschikte publieke governance structuur geanalyseerd met behulp van de transactiekostentheorie.

Vervolgens zal de principaal-agent theorie worden besproken. Deze geeft kort weer welke relaties van belang zijn en welke informatieproblemen optreden. Hiermee zal specifiek de gewenste situatie worden vormgegeven. Eerst worden de relaties tussen de klant en de kabelexploitant en tussen de programma-aanbieders en de kabelexploitant besproken. Daarna volgt een bespreking van de relatie tussen de toezichthouder en de kabelexploitant.

Aan het eind van dit hoofdstuk zal er advies kunnen worden gegeven over hoe de gewenste situatie vorm te geven. Hiermee zal de tweede onderzoeksvraag: "Hoe zou de gewenste situatie vanuit de economische theorieën gezien, moeten worden vormgegeven?" zijn beantwoord.

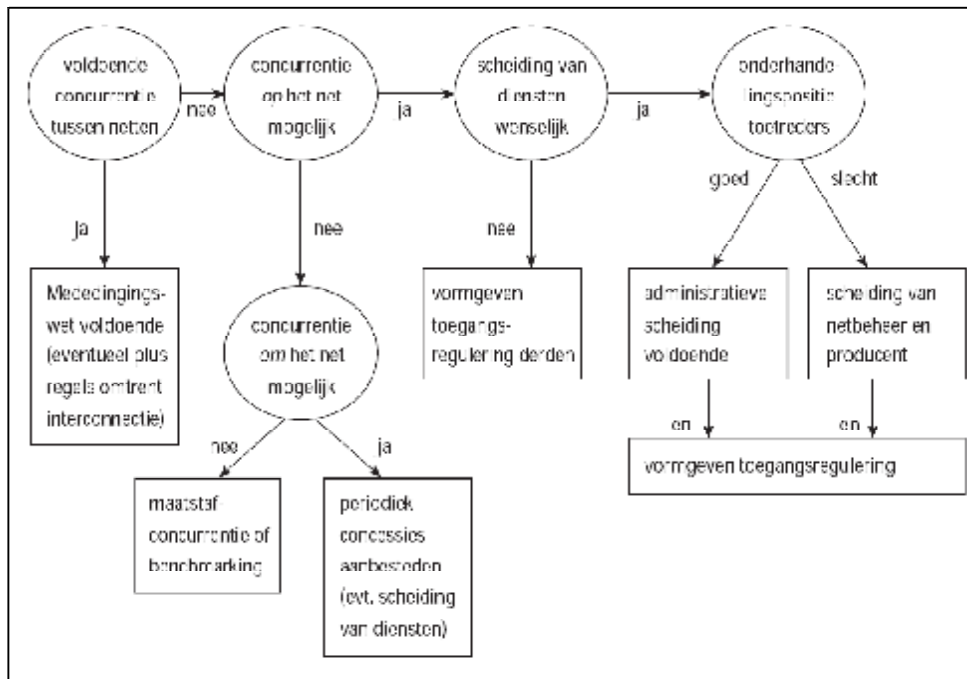
3.1 Afwegingskader marktordening

Er worden in de notitie Publieke belangen en marktordening (TK 1999-2000, 27018, nr. 1) verschillende modaliteiten onderscheiden voor concurrentie in netwerksectoren.

De volgende indeling wordt gebruikt:

- Concurrentie tussen infrastructuren: Dit houdt in dat aanbieders van nutsvoorzieningen van verschillende netwerken gebruik kunnen maken om klanten te bedienen en dat deze klanten dus uit verschillende infrastructuren kunnen kiezen.
- Concurrentie op de infrastructuur: Meerdere aanbieders maken gebruik van dezelfde infrastructuur om klanten te bereiken.
- Concurrentie om de markt: De concurrentie vindt periodiek plaats op het moment van aanbesteden. De winnaar wordt dan gedurende de looptijd streng gecontroleerd.
- Maatstafconcurrentie en benchmarking: De prestaties van monopolisten worden vergeleken en er kan tegen de slechtere uitvoerders worden opgetreden. Hierbij kunnen verschillende aspecten centraal staan. Bij benchmarking worden de prestaties ook vergeleken, maar is er geen afrekeningsmechanisme.

Om te bepalen welke modaliteit het meest geschikt is, zal het volgende schema worden gebruikt (TK 1999-2000, 27018, nr. 1, p. 19). Dit schema zal hierna per vraag worden gevolgd.



Figuur 4: Afwegingskader vormgeving marktordening netwerksectoren

1. Is er voldoende concurrentie tussen netten?

Deze eerste vraag is uitgebreid besproken in het vorige hoofdstuk, vooral in subparagraaf 2.2.4 en 2.2.5, en hierbij is de conclusie getrokken dat de kabel zich in een dominante positie bevindt. De kabelsector is een netwerksector en hierdoor worden concurrerende netwerken niet snel aangelegd. Verder zijn de substituten ook geen volwaardige alternatieven, zodat deze optie (nog) niet realiseerbaar is. Het zou economisch ook niet gewenst zijn om verschillende netwerken in één gebied te hebben, omdat de vaste kosten en schaalvoordelen hoog zijn. Het antwoord op de bovenstaande vraag is dus 'nee'.

2. Concurrentie op het net mogelijk?

De mogelijkheid van concurrentie op het net werd door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (TK 1999-2000, 27088, nr. 2) voorgesteld, omdat de concurrentie tussen de infrastructuren nog onvoldoende was. Hierbij komt dat de OPTA (2006a) hetzelfde voorstelt door het opleggen van restricties. Verder kwam in een interview (OPTA, april 2008) naar voren dat er wel degelijk voldoende capaciteit is, zodat concurrerende aanbieders ook een programmapakket zouden kunnen aanbieden via de kabel. Hierbij wordt gerefereerd aan de digitale dienst, omdat die minder capaciteit per zender vergt.

In Nederland is er bovendien al concurrentie op één kabelnet. Dit is het geval bij de aanbieder Rekam in Gouda. Deze moest voor de Britse publieke zenders betalen en dit ging tegen haar principes in. Als gevolg hiervan heeft zij de CAIW naast haar eigen analoge en digitale transmissie toegelaten tot het digitale aanbod. Dit bewijst volgens PvdA Tweede Kamerlid Van Dam dat het duidelijk is "dat het uitblijven van concurrentie op andere kabelnetten geen kwestie is van niet kunnen maar van niet willen" ("Rekam bewijst in Gouda dat concurrentie op kabel kan", 2006b). Verder heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken (TK 2006-2007, 24095, nr. 112) de mogelijkheid voor concurrentie op het net geanalyseerd. De alternatieve aanbieder kan

dan “zelf de rechten regelen voor de doorgifte van de programma’s in het door hem aangeboden standaardpakket in plaats van deze in te kopen bij de kabelexploitant”. Hierna kan zij de kabelexploitant verzoeken het transport van die programma’s te verzorgen en kan de decoder als filter alleen de gewenste zenders doorgeven.

3. Scheiding van diensten wenselijk?

Het scheiden van diensten lijkt wenselijk, want hierdoor wordt de dienstverlening aan het natuurlijk monopolie onttrokken. Er kan dan op dit gebied concurrentie plaatsvinden. In het geval van een natuurlijk monopolie zou dus de verticale integratie tussen het beheer van de netwerkinfrastructuur en het gebruik ervan uit elkaar moeten worden gehaald (Van Mierlo, 2001, p. 373). De dienst kan dan onder concurrentie worden aangeboden en de overheid hoeft zich minder met de markt te bemoeien, waardoor er ruimte wordt geschapen voor innovatie, diversificatie en kwaliteitsverbetering (Raad voor verkeer en waterstaat, 2000, p. 6).

Het scheiden van de diensten geeft de Minister van OCW (TK 1999-2000, 27088, nr. 2) ook als oplossing in de Tweede Kabelnota. De niet-competitieve activiteiten kunnen zo worden geïsoleerd en gereguleerd (TK 1999-2000, 27018, nr. 1, p. 17). Indien verticale integratie wel plaatsvindt of plaats blijft vinden, leidt dit tot een onnodig groot monopolie en tot een uitbreiding van inefficiënte regulering, waar de marktkrachten beter aanwezig kunnen zijn (Joskow, 1996, p. 345).

Om de concurrentie te stimuleren zal er ten minste deels een verticale scheiding moeten plaatsvinden (Joskow, 1996, p. 343). De verzonken kosten zijn nu namelijk heel hoog, waardoor er geen concurrenten toetreden tot de markt. Verder moet er geen concurrentie zijn, indien dit de kosten vergroot (Waterson, 1984, p. 68). Hierdoor is het beter om de netwerkdienst als een monopolie in stand te houden, omdat dit de meest optimale vorm is.

4. Onderhandelingspositie toetreders?

De onderhandelingspositie van toetreders is niet zo goed, omdat de kabelexploitanten de hele markt bezitten, waardoor het heel moeilijk is om toe te treden. Ook is het moeilijk om op prijs te concurreren, omdat er schaalvoordelen ontstaan bij veel klanten. De kabelexploitant heeft er verder belang bij zijn eigen dienst te bevorderen.

Om concurrentie bij monopolies te creëren moet rekening worden gehouden met de volgende factoren (Van Twist & Ten Heuvelhof, 1999, p. 232):

- Gevestigde voordelen (*Incumbent advantages*): de gevestigde monopolist zal over een behoorlijke machtspositie beschikken
- Kruissubsidiëring (*Cross-subsidization*): inkomsten uit niet-concurrerende delen van de markt kunnen worden ingezet om voordeel te behalen in de concurrerende delen
- Knelpunt voorzieningen (*Bottleneck facilities*): om concurrerend te kunnen opereren dienen nieuwe aanbieders te beschikken over infrastructuurvoorzieningen die soms nog in handen zijn van de monopolisten.

De eerste factor komt ook naar voren in de analyse van het vorige hoofdstuk. Het is namelijk zo dat de monopolist over een hele goede uitgangspositie beschikt. De programma-aanbieders zullen niet snel een eigen dienst aanbieden, omdat zij voor het standaardpakket afhankelijk zijn van de kabelaars (Interview OPTA, april 2008). De laatste zal namelijk al veel klanten aan zich hebben gebonden. De kabeleaar zal daarom een behoorlijke machtspositie hebben met het doorgeven van dit standaardpakket, terwijl hij daarbij nog alle netwerken bezit en nog alle klanten in zijn regio bedient.

Bij de tweede factor zou de kabelexploitant de inkomsten uit de niet-concurrerende delen, zoals de netwerkexploitatie en het analoge standaardpakket, kunnen gebruiken voor de concurrentie op transmissiediensten. Zo zouden er hoge prijzen kunnen worden

gevraagd voor het gebruik van het netwerk, terwijl de eigen dienst hiermee gesubsidieerd zou kunnen worden. Ook zou er een lagere prijs aan de eigen dienst berekend kunnen worden voor het gebruik van het netwerk.

Het laatste punt is hier ook van toepassing, omdat het netwerk en de exploitatie in handen zou liggen van de exploitant en de concurrenten hiertoe dus moeilijk toegang kunnen krijgen.

De toetreders hebben door deze factoren een slechte toetredingspositie. De netwerkexploitant zou een hoge prijs kunnen vragen voor toegang. Ook zouden er voorwaarden en beperkingen aan de toegang kunnen worden gesteld.

5. Conclusie

Na de vragen in het afwegingskader te hebben gevolgd is de conclusie dat er concurrentie moet plaatsvinden op het net. Hierbij zou het wenselijk zijn “de potentieel competitieve segmenten van een markt (productie en levering) te scheiden van het niet-competitieve marktsegment (het netwerk)” (TK 1999-2000, 27018, nr. 1, p. 17). De netwerkbeheerder en de dienstverlener moeten worden gescheiden en er moet een toegangsregulering worden vormgegeven. Verder zal de analoge dienst ook deels gescheiden moeten worden omdat deze niet competitief is. Het scheiden van de segmenten kan op drie manieren (TK 1999-2000, 27018, nr. 1, p. 17):

- Boekhoudkundig (kosten juist toerekenen)
- Organisatorisch (onderbrengen in verschillende bedrijfseenheden)
- Juridisch (afsplitsen in verschillende bedrijven).

Uit punt vier volgt dat de boekhoudkundige scheiding onvoldoende is. Er zou daarom gekozen moeten worden voor een organisatorische of juridische scheiding. Hierbij lijkt de juridische scheiding te ingrijpend te zijn, waardoor de organisatorische scheiding het meest voor de hand ligt.

Door de scheiding aan te brengen (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2001, p 10):

- Worden innovatie en efficiency gestimuleerd in de competitieve activiteiten
- Zullen consumenten meer keuze hebben, zal er diversificatie optreden en zullen de consumenten beter bediend worden
- Zal de scope van regulering worden verkleind, waardoor er efficiëntere en meer gerichte regulering ontstaat.

Er is nu vastgesteld wat de gewenste concurrentiemodaliteit is. Dit wordt als uitgangspunt gebruikt voor de verdere analyse.

3.2 Transactiekostentheorie

Er werd hierboven aangegeven dat er concurrentie moet plaatsvinden op het netwerk en dat de diensten moeten worden gescheiden van het beheer. In deze paragraaf wordt specifiek aangegeven hoe de relatie met de overheid moet worden vormgegeven. Hierbij is vooral van belang hoe de relatie met de monopolioïde netbeheerder te realiseren. Dit wordt in de volgende subparagrafen behandeld met behulp van de kenmerken van de transacties.

Coase (1937) werpt als een van de eersten de vraag op waarom er ondernemingen zijn (Mol, Verbon, & de Vries, 1997, p. 5). Immers, alle noodzakelijke transacties kunnen ook via de markt worden uitgevoerd. Het blijkt dat er ook aan het prijsmechanisme transactiekosten verbonden zijn en dat deze kosten soms te hoog zijn waardoor transacties binnen organisaties geprefereerd worden (Coase, 1937, p. 390-392). Zo zitten er kosten aan het verzamelen van informatie en het onderhandelen over de afzonderlijke markttransacties.

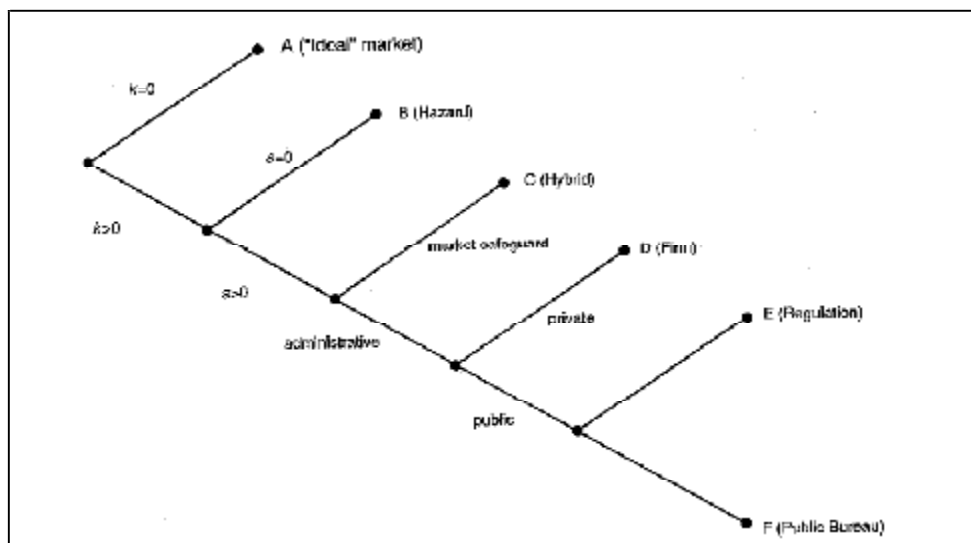
Voor het beschrijven van de transactie tussen actoren kan gebruik worden gemaakt van de transactiekostentheorie van Williamson (1998). Deze theorie probeert aldus te verklaren waarom economische activiteiten op een bepaalde manier worden georganiseerd (Ter Bogt, 1997, p. 49). Hierbij is de transactie de eenheid van de analyse. Het gaat dus om de “overdracht van goederen of diensten op een markt, dus tussen twee economische eenheden, of de voortstuwing van een produkt binnen een organisatie” (Ter Bogt, 1997, p. 49). Transactiekosten zijn dan de kosten van het coördineren van deze activiteiten (Bokkes, 1989, p. 26). Naast de productiekosten zijn daarom ook de transactiekosten bepalend voor de organisatievorm die uiteindelijk wordt gekozen (Ter Bogt, 1997, p. 49). Uit de analyse van deze kosten volgt dan de efficiënte contract- of organisatievorm (Van Helden, 1997, p. 37). Hierbij zijn de “kenmerken van de transactie bepalend voor de efficiëntie van de besturingsstructuur” (Van Helden, 1997, p. 39). De actoren gedragen zich in deze theorie opportunistisch, dit wil zeggen dat ze hun eigen belangen nastreven en soms hiervoor zelfs de andere partij bedriegen. Verder gedragen ze zich rationeel, maar ze kunnen maar beperkte informatie verzamelen en doornemen (Ter Bogt, 1997, p. 50). De complexe contracten zijn onvermijdelijk incompleet (Williamson, 1998, p. 31). Williamson (1985, p. 30+31) noemt deze gedragsveronderstellingen: opportunisme en begrensde rationaliteit. De efficiënte organisatievorm, in dit geval, de publieke governance structuur, wordt door Ruiter (2005, p. 287-288) beschreven als institutionele regelingen die publieke belangen dienen. De transactie wordt, volgens de *discriminating alignment hypothesis*, gematcht met de governance structuren (Williamson, 2005, p. 13). Hierbij gaat het om het minimaliseren van de transactiekosten (David & Han, 2004, p. 41). In deze theorie worden drie kenmerken van transacties beschreven (Williamson, 1998, p. 36):

- Frequentie van de transacties.
- Onzekerheid van de transacties: Hierbij is er een verschil tussen onzekerheid in de relatie en de omgeving.
- Specifieke investeringen: De mate waarin voor een transactie gebruik wordt gemaakt van moeilijk alternatief aanwendbare middelen.

Met deze transactiekarakteristieken kan een passende governance structuur worden gevonden. De drie verschillende publieke structuren zijn (Ruiter, 2005, p. 293; Williamson, 1998):

- ‘Privatisering’ (Aanbesteding): Er wordt gecontracteerd met een privaat bedrijf.
- Regulering: Een privaat bedrijf wordt gecontroleerd door een regelgevend agentschap.
- Overheidsdienst: De taken worden vervuld door overheidsorganen.

De mogelijkheden die door Williamson (1998, p. 47) worden aangegeven, zijn weergegeven in het volgende schema. Hoe meer naar rechts wordt gegaan in het schema, hoe veeleisender de transactie is. De transactie is dus veeleisender, hoe meer er sprake is van de eerder genoemde kenmerken. Zo zorgt een hoge specifieke investering ervoor dat marktcontracten minder geschikt zijn (David & Han, 2004, p. 41). Williamson (1998, p. 47) stelt, probeer de marktform, de hybride vorm, de private firma, regulering en dan pas de overheidsdienst. Vanuit de overheid als contractpartij gezien zijn de drie laatste structuren dezelfde structuren als de publieke structuren die hiervoor zijn genoemd.



Figuur 5: Williamson contracting scheme

Er zijn vier attributen waarop de bovenstaande governance structuren verschillen (Williamson, 1991; Williamson, 1998, p. 37; Ruiter, 2005, p. 289):

- Prestatieprikkel
- Controlemechanismen
- Geschilbeslechting: mechanismen om een conflict op te lossen
- Aanpassingsvermogen: *Adaptability*
 - i. Autonomie: het gaat om de werking van het prijsmechanisme
 - ii. Coöperatie: het aanpassen van de samenwerking.

Met behulp van de aanwijzingen van Ruiter (2005, p. 295) en de theorie van Williamson (1998, p. 36; 1999, p. 330-337) is de volgende tabel opgesteld. Deze tabel laat zien hoe de attributen zich tot de drie genoemde structuren verhouden. Hierbij staat + voor hoog, 0 voor gemiddeld en – voor laag.

Tabel 1: Attributen en structuren transactiekostentheorie

Attribuut / Structuur	Aanbesteding	Regulering	Overheidsdienst
Prestatieprikkel	+	0	-
Controlemechanismen	-	0	+
Geschilbeslechting	Rechtbanken	Arbitrage	Intern
Aanpassingsvermogen:			
-Autonomie	+	0	-
-Coöperatie	-	0	+

Hierna zullen eerst de kenmerken van de transactie worden besproken en vervolgens worden de bijpassende attributen en governance structuur behandeld. Hierbij gaat het om een keuze tussen een vorm van aanbesteding, regulering en de overheidsdienst. Daarna zal een conclusie volgen hoe de governance structuur eruit zou moeten zien. Op deze manier wordt de gewenste situatie, besproken in de vorige paragraaf, uitgewerkt.

3.2.1 Kenmerken transactie

In de situatie waarin klanten een contract moeten afsluiten om kabeltelevisie te krijgen, moet de kabel eerst worden aangelegd. Ditzelfde geldt voor de relatie tussen de programma-aanbieder en de kabelmaatschappij.

Hierbij zijn de specifieke investeringen hoog. Dit gaat over de mate waarin activa alternatief aangewend kunnen worden door alternatieve gebruikers zonder productieve

waarde te verliezen (Williamson, 1991, p. 282). Zo brengt het opzetten van een kabelbedrijf en het aanleggen van de kabels de nodige verzonken kosten met zich mee. Wanneer de kabel eenmaal is aangelegd, zijn veel kosten niet meer terug te verdienen, indien deze alternatief aangewend wordt. Hierbij gaat het niet alleen om specifieke fysieke activa, maar ook om de merknaam en de kennis van de medewerkers (Williamson, 2005, p. 20). Er moeten namelijk gespecialiseerde activa worden geïnstalleerd en meerdere netwerken zou duplicatie met zich meebrengen (Williamson, 1976, p. 85). Het is hierdoor moeilijk voor alternatieve kabeltelevisieaanbieders om te concurreren.

Verder is frequentie relevant in twee aspecten: reputatie effecten en setup kosten. Deze factoren hebben invloed op vervolgttransacties (Williamson, 2005, p. 14). Zo zullen naarmate deze aspecten groter zijn, eerder weer met dezelfde partij een transactie worden aangegaan. De frequentie waarmee het aanleggen van de kabel plaatsvindt, is eenmalig. Hierna zal wel constant een afname van programmadiensten en bijbehorende transacties plaatsvinden, maar er zullen in deze fase geen alternatieve aanbieders zijn. Dus hoewel de transactiefrequentie hoog is, bepaalt één transactie de uitkomst. In de eerste fase zijn er namelijk een grote hoeveelheid concurrenten, maar na de toekenning wordt de situatie getransformeerd in een monopolie door de eerdergenoemde specificiteit van de investering (Williamson, 1979, p. 241). Er is daarom een Fundamentele Transformatie opgetreden. De gedane investeringen kunnen alleen alternatief worden aangewend bij een verlies in waarde. Continuïteit is bij deze investeringen dus zeer van belang (Goldberg, 1976, 433; Williamson, 2005, p. 15).

Het aanleggen van de kabel gaat tevens gepaard met een redelijke onzekerheid. Men weet namelijk niet hoe lang de diensten zullen worden afgenomen en wie de diensten zal afnemen. Er is daarom niet meteen duidelijk, hoeveel de exploitatie gaat opbrengen. Ook kunnen in de toekomst alternatieven opkomen waar vooraf geen rekening mee is gehouden. De kabelbranche is namelijk een snelveranderende wereld en het kan zijn dat deze wereld er in de toekomst heel anders uit zal zien en dat substituten bijvoorbeeld veel belangrijker zullen worden. Investeren in de kabel is daarom riskant en de ontwikkeling van de industrie is onzeker door onvoorspelbare marktomstandigheden en technische veranderingen (Veljanovski, 1984, p. 306; Williamson, 1976, p. 73). Na het ontstaan van het natuurlijk monopolie is de onzekerheid echter lager, omdat er een Fundamentele Transformatie is opgetreden, waardoor de klant en programma-aanbieder gebonden zijn. De klanten hebben namelijk weinig substituten.

De transacties met deze exploitanten vinden dus vaak plaats, terwijl er ook een redelijke onzekerheid bestaat. Bovendien is het zo, dat na het eerste contract een fundamentele transformatie optreedt, zodat er maar één aanbieder overblijft voor de volgende transacties. Hierdoor is, doordat het eerste contract nog steeds meespeelt, de *asset specificity* nog steeds zeer relevant voor concurrenten.

In de vorige paragraaf werd gesteld dat de gewenste concurrentiemodaliteit concurrentie op het net is. Verschillende kabelexploitanten zouden dan op hetzelfde netwerk aanwezig moeten zijn en een netwerkbeheerder zou deze concurrenten toegang moeten verlenen. Nu zal worden geanalyseerd hoe dit vorm te geven.

3.2.2 Governance structuur

Om te bepalen welke vorm te kiezen moeten eerst de mogelijkheden en attributen worden besproken. Voor dit verslag is de relatie met de overheid van belang. Het gaat er om wat de vorm van de relatie is die de overheid heeft met de netwerkexploitant. Bij de laatste zit het natuurlijk monopolie en zijn de verzonken kosten grotendeels aanwezig

(Waterson, 1984, p. 76). Hierbij zal geanalyseerd worden welke governance vorm geschikt is, wanneer men kijkt naar de transactiekenmerken.

De eerste mogelijkheid is om de netten aan te besteden. Hierbij kan één private netwerkbeheerder actief zijn die toegang geeft aan meerdere dienstverleners.

De tweede mogelijkheid is om een toezichthouder aan te stellen en door middel van regelgeving de splitsing en concurrentie te bereiken. Concurrenten zouden dan toegang krijgen tot het netwerk en de netbeheerder wordt gereguleerd.

Naast aanbesteding en regulering werd hierboven ook gesproken over de mogelijkheid van een overheidsdienst. De netbeheerder zou dan een overheidsdienst zijn. In deze situatie sluit het overheidsbedrijf een contract met de verschillende dienstverleners. Zo zou ook de genoemde concurrentie en scheiding van de competitieve en natuurlijk monopolioïde activiteiten plaatsvinden. De keuze gaat dus tussen aanbesteding van de netten, regulering van de netten of een overheidsdienst als netbeheerder.

Het eerste attribuut om de mogelijkheden te beoordelen is de aanwezigheid van prestatieprikkels. Hierbij hebben marktkrachten veel prikkels in tegenstelling tot de prikkels binnen een onderneming die laag zijn (Williamson, 1998, p. 37). De vorm van aanbesteding lijkt dus de meeste prikkels te geven. Het bedrijf dat uiteindelijk de contracten mag tekenen, heeft daarom veel marktprikkels. In de reguleringsvorm vinden ook veel prikkels plaats, alleen zijn deze minder door de restricties van regulering. Voor de netbeheerder in overheidsdienst is er geen sprake van veel prikkels, maar deze zijn, zoals bij de twee andere vormen, wel bij de dienstverleners aanwezig.

Het tweede attribuut is de aanwezigheid van controlemechanismen. Hierbij worden transacties binnen ondernemingen ondersteund door meer regels en procedures (Williamson, 1998, p. 37). Bij regulering zijn de beschermingsmechanismen groter dan die in de markt (Williamson, 1999, p. 337). Bij een overheidsbedrijf dat op de kabelmarkt actief is, zijn de controlemechanismen weer groter. Door het overheidsbedrijf heeft de overheid meer zicht op de markt en kan ze ongewenste gedragingen beperken. Ook heeft ze meer controle over de distributiemarkt dan bij de aanbestedingsvorm, omdat ze meer kennis heeft van de markt. Indien een bedrijf zich opportunistisch zou gedragen, is de aanbestedingsvorm minder geschikt. Het is namelijk van belang dat de kandidaten realistisch onderhandelen en dat de uitkomsten worden nageleefd en gecontroleerd (Veljanovski, 1984, p. 297). Dit is moeilijk in de kabeltelevisie-industrie, omdat riskante en lange termijn investeringen worden gemaakt en marktomstandigheden onzeker zijn (Veljanovski, 1984, p. 297; Williamson, 1976, p. 73). Hierdoor zal het nodig zijn om lange termijn contracten af te sluiten (Crocker & Masten, 1996, p. 24). Deze contracten zullen, door de onzekerheid over de vraag en de kosten over de lange termijn en de complexiteit van de kabelsector, onmogelijk compleet zijn (Crocker & Masten, 1996, p. 12). Verder zorgt het feit dat er een Fundamentele Transformatie optreedt, ervoor dat controlemechanismen erg van belang zijn. Er vindt namelijk in de contractfase bij de aanbestedingsvorm concurrentie plaats, maar hierna is het toetreden lastig (Williamson, 1976, p. 89). Er zal dus een zeker opportunistisch gedrag ex post plaatsvinden (Prager, 1990, p. 223) en na afloop van het eerste contract zullen de gevestigde partijen een voordeel hebben (Crocker & Masten, 1996, p. 34; Williamson, 1976, p. 85). Bij een eenmalige aanbesteding zal het risico op opportunistisch gedrag verder toenemen (Williamson, 1976, p. 79). De aanbestedingsvorm werkt daarom minder goed bij complexe goederen waarbij kwaliteit, betrouwbaarheid en andere attributen in de relatie van belang zijn (Crocker & Masten, 1996, p. 11).

De vorm van geschilbeslechting is het derde attribuut. Hierbij zijn de structuren in de markt meer juridisch en vertrouwen deze meer op interventie door rechtbanken, terwijl binnen onderneming geschillen intern worden opgelost (Williamson, 1998, p. 37). Bij veel onzekerheid lijkt een interne geschiloplossing beter. De rechtbank heeft namelijk minder

kennis en de contracten zijn moeilijk concreet te maken. Ook indien de frequentie hoog is, lijkt een meer interne geschiloplossing beter. Het lijkt er daarom op dat de reguleringsvorm, naast de overheidsdienst, goed past in deze situatie, omdat hier een vorm van arbitrage kan worden gebruikt. In de marktform daarentegen zal meer gebruik moeten worden gemaakt van externe geschilbeslechtingvormen. Verder wordt door Williamson (1976, p. 87) verwacht dat heronderhandelen en uiteindelijk rechtszaken bij aanbesteding sneller het geval zullen zijn, omdat er minder vrijheid in het contract aanwezig is dan bij regulering. Bij de formulering van het contract is er namelijk veel belangrijk, zoals bijvoorbeeld de juiste waardering van activa.

Het vierde en laatste attribuut is het aanpassingsvermogen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen autonomie en coöperatie. Autonome aanpassing gaat over individuele partijen die reageren op marktmogelijkheden die herkend worden door veranderingen in prijs, terwijl coöperatieve aanpassing wordt bereikt door beleid binnen een onderneming (Williamson, 1998, p. 32). Markten hebben het voordeel van het autonome aanpassingsvermogen, maar het voordeel verschuift als de behoefte aan coöperatieve aanpassing groter wordt. Bij de transactiekostentheorie gaat het om een afweging tussen de opbrengsten en kosten van autonomie en coöperatie. Governance structuren met autonomie stimuleren onafhankelijkheid en ondernemerschap, en structuren met coöperatie stimuleren een grotere naleving (Williamson, 1999, p. 312). In dit geval is er wel behoefte aan coöperatieve aanpassing, omdat de onzekerheid redelijk hoog is (Williamson, 2005, p. 14). Ook de specifieke investering en frequentie zijn hoog, waardoor er snel opportunistisch gedrag kan ontstaan. Hierdoor lijkt de aanbestedingsmarkt vorm niet geschikt en past de regulering- en overheidsvorm meer. Het gereguleerde kabelbedrijf heeft bijvoorbeeld veel contact met de toezichthouder, zodat fouten snel hersteld kunnen worden (Williamson, 1976, p. 87). Aan de andere kant wordt de reguleringsvorm meer geprefereerd dan het overheidsbedrijf, omdat er nog deels gebruik kan worden gemaakt van het autonome aanpassingsvermogen.

Een redelijke stimulering is dus wel mogelijk, doordat er nog voor een deel concurrentie mogelijk is. Er kan geen gebruik worden gemaakt van de volle prikkels, omdat de netwerkexploitant dan misbruik zou kunnen maken van zijn positie. Het is vooral van belang om de structuur in te richten om de partijen te beschermen en tegelijk de autonome aanpassing te stimuleren (Williamson, 1979, p. 258).

Door de hoge specificiteit is verder wel enige coöperatieve aanpassing nodig, omdat anders het contract niet makkelijk kan worden gesloten. Daarentegen ontstaat er door autonomie wel een betere marktwerking, wat mogelijk is doordat de onzekerheid niet te hoog is. Er zou daarom gekozen moeten worden voor regulering, waarbij er een toezichthouder op de markt aanwezig moet zijn. De controlemechanismen en coöperatieve aanpassing zijn namelijk te klein bij de aanbestedingsmarktform, terwijl bovendien de autonomie en het prikkelmechanisme bij de overheidsdienst te laag zijn. Volgens Williamson (1976, p. 75) wordt regulering in dit geval geprefereerd boven aanbesteding, omdat men twijfels heeft over het bereiken van het gewenste resultaat met de incomplete aanbestedingscontracten en omdat de competitieve processen gedoemd zijn te falen. Verder zou volgens Williamson (1998, p. 47), waar mogelijk, voor regulering moeten worden gekozen in plaats van de overheidsdienst, omdat dat efficiënter is. In dit geval is regulering mogelijk en zou dus geprefereerd moeten worden.

Deze regulering zal moeten bestaan uit een toezichthouder, nu de OPTA, die kijkt of de regelgeving wordt nageleefd en of de exploitant geen misbruik maakt van zijn positie. Het kabelbedrijf zal dan informatie moeten afgeven aan de toezichthouder en deze controleert of het kabelbedrijf gesplitst is en of hij concurrenten eerlijk behandelt. Deze transacties zullen dan vaak plaatsvinden.

3.2.3 Conclusie

In de vorige paragraaf werd de gewenste scheiding tussen beheer en levering en de toegangsregulering besproken. In deze paragraaf is ingegaan hoe dit vanuit de overheid is te regelen gebruik makend van de kenmerken van de transactie. Hierbij is ingegaan op de structuur van de natuurlijk monopolioïde netbeheerder. Uit de analyse is vervolgens geconcludeerd dat er voor regulering van het private netwerk moet worden gekozen. Hierbij zou een toezichthouder moeten controleren of de scheiding wel is aangebracht en of de concurrenten gelijk worden behandeld.

Nu er is aangegeven wat de kenmerken zijn van de transactie en hoe de governance structuur efficiënt kan worden vormgegeven, zal worden ingegaan op informatieproblemen en wat de invloed hiervan is op de gewenste structuur. Hierbij zal vooral gekeken worden naar de toezichthoudende mogelijkheden.

3.3 Principaal-agent theorie

Voor het weergeven van de relatie tussen actoren is de principaal-agent theorie nuttig. Deze theorie houdt zich bezig met “het bestuderen van het keuzevraagstuk van de contractuele vormgeving van ruilrelaties tussen economische actoren” (Hazeu, 2000, p. 80). Hierbij speelt specialisatie een belangrijke rol. De principaal-agent relatie wordt door Jensen en Meckling (1976, p. 308) beschreven als een relatie waar een persoon, de principaal, een contract aangaat met een andere persoon, de agent, om namens de principaal een bepaalde dienst uit te voeren, zodat bepaalde beslissingsbevoegdheden worden gedelegeerd naar de agent. In deze coöperatieve relatie verschillen de doelen, en de aversie tegen risico's tussen de principaal en de agent (Eisenhardt, 1989, p. 59). De simpelste relatie is die waarbij twee actoren samenwerken en een van de twee, de agent, beslissingen neemt namens de principaal (Neelen, 1993, p. 64). De agent voert dus de actie uit. Het centrale probleem in deze relaties is, hoe de principaal het best de agent kan motiveren om te presteren zoals de principaal wenst, met in begrip van de moeilijkheden om de agents activiteiten te monitoren (Sappington, 1991, p. 45). Hierbij is van belang dat er kosten zijn verbonden aan deze activiteiten (Fama & Jensen, 1983, p. 304).

Voor het bestaan van een principaal-agent relatie moet aan drie voorwaarden worden voldaan. In de relatie moet (Hendrikse, 1993, p. 96):

- Waardecreatie optreden
- Sprake zijn van belangentegenstellingen
- Sprake zijn van informatieasymmetrie.

Doordat de actoren nutsmaximalisatie nastreven en er een belangentegenstelling is, zou de agent handelingen kunnen verrichten die niet in het belang van de principaal zijn. De agent gaat dan zijn eigen nut proberen te maximaliseren en hierdoor zet hij zich niet volledig in voor de principaal (Ter Bogt, 1997, p. 53). De agent kan dit opportunistisch gedrag vertonen, omdat de principaal het gedrag en/of het resultaat niet kan meten. Uit deze informatieasymmetrie volgen dan twee problemen (Hendrikse, 1993, p. 101-102).

Dit zijn het:

- Verborgen-karakteristieken probleem, *averechtse selectie*. De principaal weet de beweegredenen van de agent niet en kent zijn eigenschappen niet. De agent kan daardoor zijn eigenschappen anders voor doen. Dit probleem vindt *ex ante* plaats.
- Verborgen-actieprobleem, *moral hazard*. De principaal kan alleen naderhand het totale resultaat observeren. Hij kan dus niet het gedrag van de agent meten. De agent kan daardoor zijn inzet aanpassen. Dit probleem doet zich *ex-post* voor.

De genoemde problemen zorgen bij de principaal voor een dilemma. De principaal zal “ofwel maatregelen moeten treffen – met de bijbehorende kosten – om suboptimale resultaten te voorkomen, ofwel met de resultaten genoeg moeten nemen en een daarmee samenhangend verlies lijden” (Mol et al., 1997, p. 11). Indien er maatregelen

worden getroffen, is het de vraag hoe het contract er uit zou moeten zien om te zorgen dat de agent wordt gestimuleerd om het belang van de principaal te dienen, zelfs al worden de agents acties en informatie niet waargenomen (Pratt & Zeckhauser, 1985, p. 2). Om deze problemen aan te pakken zou bij het eerste probleem de keuzevrijheid moeten worden beperkt en extra informatie moeten worden gegenereerd. Bij het tweede probleem zou er ook meer informatie moeten worden gegenereerd, evenals een strengere contractsamenstelling worden gemaakt (Hendrikse, 1993, p 101-102). Neelen (1993, p. 71) beschrijft drie controlemechanismen om de twee problemen aan te pakken, namelijk:

- *Control by incentive* (zorgen dat belangen van beide actoren overlappen)
- *Control by persuasion* (overtuigen)
- *Control by authority* (opleggen regels en verplichtingen).

Hierna zullen de van toepassing zijnde principaal-agent relaties worden besproken. Eerst zal de relatie tussen de klanten en de kabelmaatschappij als agent worden behandeld. Ook kan de overheid of een groep klanten de rol van principaal op zich nemen. Verder is er de relatie tussen de programma-aanbieder als principaal en de kabelmaatschappij als agent. In de vorige paragraaf werd aangegeven dat er een toezichthouder gewenst is. Hierdoor zal ook de relatie tussen de toezichthouder en de kabelmaatschappij worden behandeld. Uit deze relaties zal dan volgen, wat voor informatieproblemen er zijn en wat hiertegen kan worden gedaan. Hiermee zal de gewenste situatie van de vorige paragrafen verder worden uitgewerkt.

3.3.1 Relatie klant - kabelmaatschappij

De eerste relatie is die tussen de klant als principaal en de kabelexploitant als agent. De klant wil het kabelsignaal ontvangen en de exploitant stuurt dit signaal via een netwerk dat zij aanlegt en onderhoudt.

Bij het eerste ingrediënt voor een principaal-agent probleem moet de relatie tussen de kabelmaatschappij en de klanten meer opleveren dan het kost. Dit is hier het geval, omdat de kabelmaatschappij een abonnementstarief ontvangt en de abonnee tv-diensten.

Er moet verder sprake zijn van belangentegenstellingen. Dit is ook het geval, want de kabelmaatschappij wil voor zo weinig mogelijk kosten een zo hoog mogelijk abonnementstarief vragen. Hier tegenover staat dat de klanten kwantitatief en kwalitatief zoveel mogelijk zenders willen hebben tegen een zo laag mogelijk abonnementstarief. De principaal bevindt zich in dit geval in een zwakkere positie, omdat er maar één aanbieder is. Om deze positie te beschermen zijn verschillende regelgevingen en toezichthouders actief.

Het derde en laatste element van een principaal-agent relatie is dat er sprake moet zijn van informatieasymmetrie. De agent weet namelijk veel beter wat het onderhouden van de kabel kost en wat de mogelijke capaciteit is. Hij is verder beter op de hoogte wat de verplichtingen zijn bij de wet en wat de kosten en gevolgen zijn van bepaalde acties.

Er is in dit geval een verborgen-karakteristiek probleem, *averechtse selectie*. De agent weet namelijk zijn eigen beweegredenen wel (Hendrikse, 1993, p 102), maar de principaal weet dit niet. Het is voor de consumenten niet duidelijk wat de capaciteiten van de kabelexploitanten zijn en zij kunnen dit niet vooraf inschatten.

Verder is er sprake van een verborgen-actieprobleem, *moral hazard*. De principaal kan namelijk alleen het totale resultaat observeren (Hendrikse, 1993, p 101), waardoor de agent hiervan gebruik kan maken bij de investeringsbeslissing. De consumenten weten

niet wat de exploitant doet met het abonnementsgeld en of dit werkelijk een representatief tarief is.

Door de genoemde principaal-agent problemen zullen de klanten duidelijke voorwaarden moeten stellen. De kabelexploatanten zullen namelijk niet altijd in het belang van de klanten handelen. Door de grote informatieasymmetrie en de onderhandelingsongelijkheid zal het moeilijk zijn om de volgens de theorie (Jensen & Meckling, 1976) gewenste prikkels en goede controle uit te voeren. De overheid moet daarom opkomen voor de belangen van de consumenten. Dit kan gebeuren door toezichthouders in te stellen die letten op de kwaliteit en de prijs van het programma-aanbod en de klant zo beschermen tegen mogelijk misbruik. Dit moet beide gebeuren, omdat de monopolist anders in plaats van de prijs te verhogen de kwaliteit zal verlagen (Posner, 1972, p. 107). De keuzevrijheid van de kabelmaatschappij moet daarom worden beperkt. Volgens de theorie zou er extra informatie moeten worden gegenereerd, alsmede meer prestatieprikkels die in het contract moeten worden opgenomen. Zo kunnen de gewenste gedragingen van de kabelmaatschappij op één lijn komen met die van de klant. Dit kan bijvoorbeeld door een deel van de abonnementskosten afhankelijk te maken van de klanttevredenheid. Verder is het gewenst om de relatie meer op de uitkomst te baseren, omdat de agenten zich zo eerder in het belang van de principalen gedragen (Eisenhardt, 1989, p.60). In deze relatie zal er dus gebruik moeten worden gemaakt van controle door *incentive* en *authority*. Het is hierbij vooral van belang dat de klanten een sterkere positie krijgen en minder afhankelijk zijn van de exploitanten.

3.3.2 Relatie programma-aanbieder - kabelmaatschappij

Bij deze relatie is de programma-aanbieder de principaal, want deze wil de eindklanten bereiken en hij verdient zijn geld vooral uit reclame-inkomsten. Hierbij wordt gekeken naar de Nederlandse aanbieders. De kabelexploatant is hierbij de agent die de signalen doorgeeft. Aan de andere kant heeft de kabelmaatschappij ook belang bij een volwaardig programmapakket.

Het eerste criterium voor een principaal-agent probleem is dat de relatie de programma-aanbieder, alsook de kabelmaatschappij, meer moet opleveren dan het kost. Dit is hier het geval, omdat de kabelmaatschappij voor het doorgeven van deze zenders een abonnementstarief ontvangt uit de voorgaande relatie. Ook ontvangt de kabelmaatschappij een vergoeding van de Nederlandse commerciële tv-zenders. Deze vergoeding is niet toereikend voor de totale kosten, maar vergoedt een deel van de exploitatie. Verder bereikt de programma-aanbieder door doorgifte de eindklanten, die weer via reclame-inkomsten geld opleveren.

Er zijn ook belangentegenstellingen. De kabelmaatschappij wil tegen een zo hoog mogelijke vergoeding van de programma-aanbieder een voor de klant wenselijk programma-aanbod aanbieden. De aanbieder willen aan de andere kant de eindklanten bereiken tegen zo laag mogelijke kosten. De principaal bevindt zich dus in een afhankelijke positie, omdat hij de eindklanten wil bereiken, welke de kabelexploatanten voor het grootste deel aan zich hebben gebonden. Hierdoor zijn door de OPTA ook restricties opgelegd aan de exploitant.

Bovendien moet er sprake zijn van informatieasymmetrie. De agent weet hier, zoals in de vorige relatie, meer over de kosten die verbonden zijn aan het onderhouden van de kabel en welke capaciteit beschikbaar is. Op deze manier is het voor de principaal moeilijker te weten, hoe groot de plek op de kabel is en wat de mogelijkheden zijn.

Er is hier dus ook een verborgen-karakteristieken probleem. Er zijn namelijk voor de programma-aanbieder veel onduidelijkheden en het is vooraf moeilijk de karakteristieken van de exploitant in te schatten.

Tevens is er een verborgen-actieprobleem, omdat de aanbieder alleen het resultaat kan waarnemen en niet de acties van de exploitant. De exploitant kan hiervan gebruik maken bij de investeringsbeslissingen. De aanbieder kan maar moeilijk inschatten hoe groot de doorgeefkosten werkelijk zijn en welke handelingen door de exploitant worden verricht. Verder weet de principaal niet of het resultaat vooral door de agents inspanning of door andere aspecten komt (Spremann, 1987, p. 10).

De problemen kunnen verminderd worden door de keuzevrijheid van de exploitant te beperken en door prestatieprikkels te genereren. Dit kan bijvoorbeeld door de klanten te laten meebeslissen in het zenderaanbod en de vergoeding voor de zenders hiervan afhankelijk te maken. Ook door meer openheid te genereren over de capaciteit kunnen de problemen worden verminderd. Verder zou, omdat er sprake is van beide informatieproblemen, het contract zo moeten worden opgesteld dat het is gebaseerd op het resultaat (Borenstein, Busse, & Kellogg, 2007, p. 1). Omdat de aanbieder zich in een afhankelijke positie bevindt, is het opleggen van verplichtingen door de overheid door middel van het *authority* mechanisme het meest van belang, maar hierbij speelt ook het *incentive* mechanisme een rol. Het zou bijvoorbeeld helpen om de kabelmaatschappijen te verplichten informatie af te geven. Hierdoor gaan deze maatschappijen, omdat ze het gevoel hebben dat ze de klanten niet kunnen misleiden, zich minder opportunistisch gedragen (Eisenhardt, 1989, p.60). Ook kunnen programma-aanbieders een sterkere positie worden toebedeeld door de eerder genoemde toegangsverplichting.

3.3.3 Relatie toezichthouder - kabelmaatschappij

Uit het analyseschema bleek dat de competitieve segmenten gescheiden moeten worden van het netwerkbedrijf en dat er alternatieve programmapakketten moeten worden doorgegeven. Het kabelbedrijf heeft namelijk veel macht en een informatievoorsprong. Verder bleek uit de analyse van de twee relaties dat er restricties moeten worden gesteld, dat de keuzevrijheid moet worden beperkt en dat er meer informatie moet worden gegenereerd. Om de problemen te voorkomen lijkt de toezichthouder, in dit geval de OPTA, de juiste persoon. Dit volgde ook uit de transactiekostenbenadering.

Bij deze relatie is ook sprake van een principaal-agent probleem. De toezichthouder, die opkomt voor de belangen van de andere twee principalen door hun zwakkere positie, is in dit geval ook principaal. Zo komt de toezichthouder op voor de collectieve consumenten (Goldberg, 1976, p. 429). De OPTA bereikt zo zijn doelstellingen. Voor de agent, de kabelmaatschappij, is deze relatie verplicht om zijn klanten te bereiken. De relatie kan als volgt worden weergegeven: de toezichthouder als principaal probeert een politiek en sociaal doel te bereiken en het gereguleerde bedrijf als agent levert goederen en diensten met relatiespecifieke investeringen zo kostminimaliserende mogelijk (Joskow, 1991, p. 66).

De kabelexploitant probeert zoveel mogelijk kosten te besparen en zo hoog mogelijke prijzen te berekenen. De kabelmaatschappij wil daarom zo vrij mogelijke afspraken met weinig harde voorwaarden. Dit in tegenstelling tot de OPTA, die de relaties van de programma-aanbieders en van de klanten met de exploitant meer gelijkwaardig probeert te maken. Dit zal tot gevolg hebben, dat de prijzen die de exploitant kan vragen juist lager zijn. Ook zal door het toelaten van concurrentie de positie van de exploitant verslechteren.

Er is tevens sprake van informatieasymmetrie tussen de exploitant en de toezichthouder. De toezichthouder heeft namelijk minder informatie dan de exploitant en kan zo moeilijk

de kabelmarkt efficiënt reguleren (Veljanovski, 1984, p. 306). De OPTA weet namelijk niet wat de kosten die de kabelaar maakt, precies zijn en of hij misbruik maakt van zijn positie. Ook kan de OPTA de kosten voor het doorgeven van alternatieve pakketten moeilijk bepalen en kan ze niet goed inschatten hoeveel capaciteit er op de kabel is. Verder kan de OPTA moeilijker inschatten of de voorwaarden die zij stelt, haalbaar zijn. Hier betreft het dus beide informatieproblemen. Ten eerste is het moeilijk voor de OPTA om de eigenschappen van de kabel en de exploitant te beoordelen. Er is daarom sprake van een verborgen-karakteristieken probleem. Tevens is er sprake van een verborgen-actieprobleem, omdat de OPTA alleen de resultaten kan waarnemen en niet kan zien wat de kabelexploitant heeft gedaan om dit te bereiken. Hiervan kan de exploitant gebruik maken bij zijn investeringsbeslissing.

Om de informatieasymmetrie te verminderen helpt het om de diensten te scheiden. Zo kan de toezichthouder beter inschatten wat alles kost. Verder veroorzaakt de verticale integratie ook grotere toezichthoudende bevoegdheden en wordt het vergelijken van bedrijven door middel van benchmarks moeilijker (Joskow, 1991, p. 77). Verder zorgt verticale integratie voor prikkels om de kosten van concurrenten te vergroten (Vickers, 1995). Zo zou er kruissubsidie kunnen plaatsvinden door de kosten te 'verstopten' in het natuurlijk monopolie. Het is daarom voor de toezichthouder van belang duidelijke toegangsregels en strenge handhaving te hebben en een onderscheid in kosten te maken (Joskow, 1996, p. 343). Verdere restricties om de positie gelijkwaardiger te maken zullen hier daarom ook nuttig zijn. Zo zijn toegangsverplichtingen en verplichtingen tot non-discriminatie nuttig. De Raad voor verkeer en waterstaat (2000, p. 6) geeft daarom aan dat bij concurrentie op het net moet worden gelet op "voor ieder gelijke toegankelijkheid van de voorziening". Er moeten dus wel duidelijke restricties worden gesteld die de keuzevrijheid van de exploitanten beperken. Deze moeten strikt en specifiek worden vormgegeven, want anders kan hiervan misbruik worden gemaakt. Ook zou de OPTA de exploitant moeten verplichten informatie te geven over bijvoorbeeld de tariefopbouw, maar dan moet wel duidelijk zijn welke informatie afgegeven moet worden, anders kan de exploitant hier ook misbruik van maken. Verder zal de toezichthouder, vooral bij de analoge televisie, moeten letten op de prijs en de kwaliteit van het aanbod voor de consumenten. Er zal in deze relatie het meest gebruik worden gemaakt van *control by authority*, omdat de kabelexploitant weinig baat heeft bij deze relatie. Tevens moet de toezichthouder veel kennis bezitten, omdat dit voor deze relatie van belang is. Zo kunnen de genoemde informatieproblemen beter worden verholpen.

3.3.4 Conclusie

In de hiervoor besproken relaties tussen de exploitant en de klanten en tussen de exploitant en de programma-aanbieder is er sprake van een grote informatieasymmetrie. Doordat er een grote onderhandelingsongelijkheid is, kan het moeilijk zijn om de keuzevrijheid van de exploitant te beperken en duidelijke voorwaarden te stellen om zodoende de informatieasymmetrie te verkleinen. Het is daarom vooral van belang dat de klanten en programma-aanbidders een sterkere positie krijgen en minder afhankelijk zijn van de exploitant. Hierdoor zal de overheid moeten optreden door middel van het *authority* mechanisme. Er zullen voor de exploitant duidelijke specifieke restricties moeten worden gesteld die zijn keuzevrijheid beperken en die meer informatie genereren. Toegangs- en non-discriminatieverplichtingen zouden hier nuttig zijn. Verder moet de toezichthouder veel kennis bezitten, omdat het anders moeilijk is deze restricties te controleren.

3.4 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn drie verschillende theorieën op de kabeltelevisie situatie toegepast. Eerst werd het afwegingskader van het Ministerie van Economische Zaken (TK 1999-2000, 27018, nr. 1) behandeld. Hieruit kwam naar voren dat er concurrentie op het net mogelijk is en er een toegangsregulering moet worden opgesteld. Het is hierbij van belang dat de transmissiedienst wordt gescheiden van het netwerkbeheer om zo de competitieve delen te scheiden van de niet-competitieve. Er is namelijk onvoldoende concurrentie tussen netten mogelijk en de kabelexploitant bezit een machtpositie. Ditzelfde geldt voor de analoge dienst.

Vervolgens werd de transactiekostenbenadering behandeld. Deze gaf aan dat voor het netwerkbeheer een vorm van regulering moet worden gekozen. De overheidsdienst laat namelijk te weinig vrijheid om te profiteren van de kenmerken van de markt, terwijl een vorm van aanbesteding te weinig controle op een situatie geeft, waar dit wel nodig is. In deze situatie zou er een toezichthouder moeten zijn die vooral toeziet op het private monopolioïde netbeheer.

Hierna werd de principaal-agent theorie gevolgd, welke aangaf dat er zich twee problemen voordoen. Deze informatieproblemen doen zich voor bij de relatie tussen kabelexploitant en de klanten, alsook die tussen kabelexploitant en programma-aanbieders en die tussen kabelexploitant en toezichthouder. Om deze problemen te verminderen zou de keuzevrijheid van de exploitant moeten worden beperkt. Er zouden dus strakke duidelijke regelingen moeten worden gehanteerd, waarbij er toegangsverplichtingen en non-discriminatie verplichtingen worden opgesteld. Ook zou er meer informatie moeten worden gegenereerd door middel van informatieverplichtingen. Bij de relatie met de toezichthouder zou het scheiden van diensten ook helpen bij het genereren van informatie. Hierbij moet de toezichthouder zo veel mogelijk kennis bezitten. Door dit alles zal de positie van de principalen gelijkwaardiger worden aan die van de exploitant.

De, door middel van de drie theorieën, besproken situatie ziet er samengevat als volgt uit:

- Er moet een toegangsregulering worden vormgegeven, zodat verschillende aanbieders programmapakketten kunnen aanbieden op het kabeltelevisienet.
- Hiervoor is het nodig een vorm van scheiding tussen het netwerkbeheer en de transmissiedienstverlener aan te brengen.
- Hierbij is het van belang dat er een vorm van regulering ontstaat, waarbij strikte specifieke duidelijke regels gelden en waarbij de toezichthouder kennis van zaken heeft.

Er is nu dus verwoord, hoe de gewenste situatie moet worden vormgegeven. De tweede onderzoeksvraag is zodoende beantwoord. Hierna volgt een behandeling van twee afzonderlijke sectoren om te kijken, hoe deze behandelde theoretische situatie er in de praktijk zou kunnen uitzien.

4. Vergelijkbare Sectoren

In dit hoofdstuk zullen twee sectoren worden behandeld. Er is voor gekozen om de Nederlandse vaste telefoniesector en de elektriciteitssector te analyseren. Het is aan de ene kant van belang dat de in hoofdstuk 2 weergegeven situatie en aan de andere kant dat de in hoofdstuk 3 weergegeven gewenste situatie op de situatie in de twee sectoren lijkt. De criteria die gebruikt zijn voor het bepalen van deze sectoren werden in hoofdstuk 1 weergegeven en worden hieronder één voor één voor deze twee sectoren besproken. Veel van deze factoren zullen later in het hoofdstuk terugkomen.

- **Distributie moet plaatsvinden via kabels:**
Voor de vaste telefonie komt het telefoonsignaal de huishoudens binnen via meestal ondergrondse kabels. Ditzelfde geldt voor het elektriciteitsnet. Alleen wordt het hoofdtransport van de elektriciteit wel bovengronds verzorgd.
- **Hoge penetratie in individuele particuliere huishoudens:**
In Nederland bezit bijna ieder huishouden een vaste telefoonverbinding. Ditzelfde geldt voor de elektriciteitssector. Beide sectoren hebben dus een zeer hoge penetratie in particuliere huishoudens.
- **Grotere mate van concurrentie:**
Er zijn in de vaste telefoniesector meer substituten beschikbaar en het is voor concurrenten ook mogelijk om toe te treden tot het net. In de kabeltelevisiesector is dit niet het geval. Dit in tegenstelling tot de elektriciteitssector waar concurrerende leveranciers ook kunnen toetreden.
- **Er is aparte wetgeving van toepassing:**
Op de vaste telefonie markt is net als op de kabeltelevisie markt dezelfde specifieke wetgeving, de Telecommunicatiewet, aanwezig en daarom is dezelfde toezichthouder actief. Op de elektriciteitsmarkt is ook een specifieke wetgeving, namelijk de Elektriciteitswet van toepassing.
- **De oorspronkelijke marktpartij bezit nog steeds een sterke positie:**
De oorspronkelijke monopolist, KPN, bezit op de telefonie markt ook nog steeds een dominante positie. Zij heeft namelijk een hoog marktaandeel en bezit het netwerk. Ditzelfde geldt voor de elektriciteitsbedrijven. In deze sector zijn echter wel meerdere geografisch dominante netwerken aanbidders actief, waardoor dit aspect meer lijkt op de kabelsituatie.
- **Situatie in sector komt in de buurt van de gewenste situatie:**
Uit de analyse van de gewenste situatie kwam naar voren, dat er een scheiding op de kabel moest plaatsvinden tussen het verzorgen van de transmissie en het netwerkbeheer en dat er concurrentie op het net moest komen. Binnen de sector zou daardoor nog steeds regulering met strikte regels en een toezichthouder met veel kennis nodig zijn.
In de vaste telefoniesector is er door de OPTA toetredingsverplichtingen opgelegd en scheidingen aangebracht tussen transmissie en netwerkbeheer. Ditzelfde geldt voor de elektriciteitssector, alleen is hier de scheiding duidelijker en vooraf aanwezig.

In beide bovengenoemde casussen komt de huidige situatie dus in de buurt van de volgens de theorie gewenste situatie. Ook lijken de situaties vergelijkbaar. De casussen zijn daarom vergelijkbare en nuttige casussen. Deze sectoren worden op dezelfde manier behandeld als de kabeltelevisie markt in hoofdstuk 2. Per casus wordt dus eerst de regelgeving besproken en daarna de markt. Aan het eind van dit hoofdstuk zal daarom antwoord kunnen worden gegeven op de vraag: "Hoe wordt in andere vergelijkbare sectoren concurrentie tot stand gebracht?"

4.1 Vaste telefonie

Particuliere telefoonbedrijven introduceerde in 1881, vijf jaar na de uitvinding van de telefoon door Alexander Bell, openbare telefonie in Nederland. Door de verschillende koperen netwerken in 1888 te verbinden ontstond interlokale telefonie. De gemeenten en het Rijk verkochten concessies die bedrijven voor een bepaalde tijd een monopolie gaven op het lokale net. In 1897 nam de staat de interlokale verbindingen in beheer. Dit werd samengevoegd met de postdiensten om een staatsbedrijf te vormen. Pas na 1940 kwamen alle, dus ook de lokale, verbindingen in rijkshanden. In 1989 werd het post en telecommunicatiebedrijf weer een privaat bedrijf met de oprichting van de KPN N.V. Vervolgens werden steeds meer nog in bezit zijnde aandelen door het Rijk verkocht en begon de liberalisering van de telecommunicatiemarkt in 1997 met de oprichting van de OPTA op basis van de Telecommunicatiewet. In 1998 werden de post en telecommunicatie afdelingen twee afzonderlijke bedrijven TNT Post Groep N.V. (nu TNT N.V.) voor de post en Koninklijke KPN N.V. werd het telefoniebedrijf (KPN, n.d.). Hierna werden in 2006 de laatste staatsaandelen van de hand gedaan en werd KPN volledig geprivatiseerd (Ministerie van Financiën, 2006). In de eerste subparagraaf zal nader ingegaan worden op de regelgeving en in de tweede subparagraaf op de markt van vaste telefonie.

4.1.1 Regelgeving

In paragraaf 2.1 werd ingegaan op de belangrijkste wetten die van toepassing zijn op de kabel. Van deze drie wetten zijn de Telecommunicatiewet en de Mededingingswet ook van toepassing op de vaste telefonie. De NMa en de OPTA zijn dus op deze markt actief.

In het geval van de vaste telefonie geldt voor de Mededingingswet hetzelfde als voor de kabeltelevisie. De NMa controleert of er afspraken zijn die de concurrentie kunnen beïnvloeden, of er misbruik wordt gemaakt van de machtspositie en of er fusies tot stand worden gebracht (Slot et al., 2007, p. 47). De NMa houdt zich vooral op deze markt bezig met het achteraf toetsen, terwijl de OPTA voornamelijk vooraf toetst. De NMa beoordeelt hierbij voornamelijk of voor fusies een vergunning vereist is en kan worden afgegeven.

De OPTA is dus de belangrijkste toezichthouder op deze markt. De sectorspecifieke regeling gaat namelijk voor de algemene regeling. De OPTA bepaalt eerst de relevante markten op grond van artikel 6a.1 van de Telecommunicatiewet. Vervolgens onderzoekt de OPTA of deze “markten al dan niet daadwerkelijk concurrerend zijn en of hierop ondernemingen actief zijn die beschikken over AMM” (OPTA, 2005a, p. 10). Hierbij is van belang dat een onderneming met een aanmerkelijke marktmacht zich onafhankelijk op de markt kan gedragen. Indien dit het geval is, onderzoekt de OPTA welke verplichtingen passend zijn en legt ze op grond van hoofdstuk 6a Telecommunicatiewet op. Er worden eerst verplichtingen op groothandelniveau opgelegd en indien deze niet voldoende zijn worden verplichtingen op eindgebruikersniveau vastgesteld. Bij verplichtingen op groothandelniveau gaat het om toegangsverplichtingen en op eindgebruikersniveau over de levering van eindgebruikersdiensten (OPTA, 2005a, p. 11).

Deze volgorde van het nemen van besluiten over de aanmerkelijke marktmacht en de mogelijke restricties zijn gelijk aan die van de kabel, behandeld in subparagraaf 2.1.2. Alleen voor vaste telefonie zijn meer restricties mogelijk, bijvoorbeeld de verplichting klanten toegang te geven tot andere aanbieders via een keuzecode (C(P)S, Artikel 6a.17 Telecommunicatiewet).

4.1.2 Markt

Eerst is de regelgeving op de vaste telefoniemarkt kort behandeld en nu zal de markt en de opgelegde restricties op deze markt worden beschreven. Voor het beschrijven van deze markt zal net als in paragraaf 2.2 gebruik worden gemaakt van de *competitive forces* van Porter (Johnson et al., 2006, p. 78-85).

Competitive rivalry

Bij de markt voor vaste telefonie gaat het om het leveren van vaste telefonie diensten aan klanten. De OPTA (2005b, p. 33) omschrijft twee vaste telefoondiensten die, in combinatie, aan eindgebruikers worden geleverd:

- De telefonieaansluiting: Dit behelst toegang tot een openbaar elektronisch communicatienetwerk op een vaste locatie ten behoeve van spraak en toegang tot het internet.
- Diensten die door middel van dit vaste telefoonnetwerk en de aansluiting worden aangeboden.

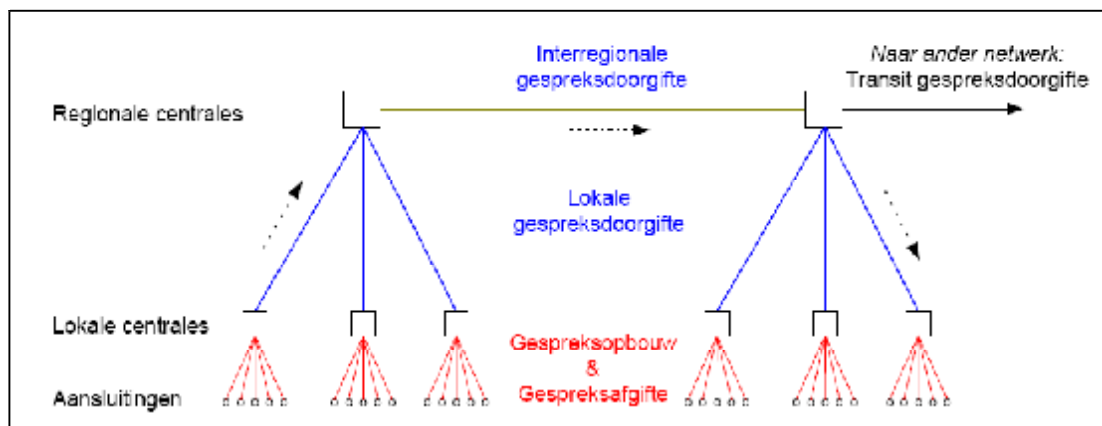
Op deze markt zijn zowel infrastructuurconcurrenten als dienstenconcurrenten actief. Deze kunnen worden gecategoriseerd door verschillende kenmerken. Een van de kenmerken is of de aanbieders hun eigen aansluitnetwerk bezitten (OPTA, 2005b, p. 38+150).

Tegenwoordig zijn meer dan zeven miljoen mensen aangesloten op deze dienst (TNO, 2007b, p. 13). De grootste aanbieder hiervan is KPN, welke praktisch alle adressen bereikt met haar koperen en deels glasvezel netwerk. Zij biedt analoge diensten aan via dit netwerk, maar ook spraakdiensten op basis van het IP-protocol. Hierdoor kunnen gebruikers allerlei soorten diensten afnemen (OPTA, 2005b, p. 38). Zij heeft nu een marktaandeel in vaste telefonie van onder de 70 procent (OPTA, 2007b, p. 76). Verder bieden de kabelmaatschappijen, die in hoofdstuk 2 zijn genoemd, ook via hun eigen netwerk allerlei soorten digitale telefoniediensten aan.

Tevens zijn er andere bedrijven met hun eigen kleiner netwerk actief die vooral zakelijke klanten bedienen. Ook zijn er aanbieders die, doordat zij geen eigen netwerk hebben, gebruik maken van het netwerk van KPN. Zij kopen dan wholesalediensten in (OPTA, 2005b, p. 39). De grootste aanbieder hiervan is Tele2.

Power of suppliers

Op deze markt is er een andere soort leverancier dan de 'gewone' leverancier. In dit geval kan er door netwerkbezitters bepaalde diensten worden doorverkocht aan andere telefoonmaatschappijen die het weer doorverkopen aan eindklanten. Dit vindt plaats op verschillende niveaus en een weergave van het netwerk is hieronder geplaatst (OPTA, 2005c, p. 35).



Figuur 6: Wholesalemarkten

Op al deze niveaus is KPN actief als aanbieder en afnemer. Deze verschillende niveaus zijn ook als meerdere wholesalemarkten afgebakend door de OPTA. Dit zijn de markten voor aansluitingen, gespreksopbouw, gespreksdoorgifte en gespreksafgifte (OPTA, 2005a, c, d, e). Hierbij is de gespreksopbouw de eerste stroom van beller naar de eerste centrale. Hierna komt de doorgifte die tussen centrales plaatsvindt. Dit wordt gevolgd door de afgifte die plaatsvindt tussen de laatste centrale en de gebelde. Al deze markten beperken zich tot Nederland.

Voor alternatieve aanbieders is het nodig toegang te krijgen tot de aansluitingen, zodat deze zo zelf vaste telefoniediensten kunnen aanbieden (OPTA, 2005a, p.32). KPN beschikt namelijk op alle geanalyseerde markten, soms deels, over aanmerkelijke marktmacht. Dit komt onder andere door de toetredingsdrempels, de mate van repliceerbaarheid van de infrastructuur, het ontbreken van potentiële concurrentie, de mate van verticale integratie en de afwezigheid van kopersmacht (OPTA, 2005a, p. 51). Ter voorkoming van mededingingsbeperkende gedragingen worden de volgende verplichtingen op de wholesalemarkt voor toegang tot kleine klanten en die van gespreksopbouw, voor drie jaar, opgelegd (OPTA, 2005a, p. 7; OPTA, 2005c, p. 6):

- Toegangsverplichting;
- Verplichting tot non-discriminatie;
- Transparantieplichting in de vorm van een referentieaanbod (gehanteerde tarieven en voorwaarden bekendmaken)
- Tariefregulering;
- Verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding.

Verder volgt van rechtswege dat KPN op grond van zijn machtspositie C(P)S diensten moet aanbieden.

Dezelfde vijf verplichtingen worden opgelegd voor lokale doorgifte. In de andere markten van doorgifte is sprake van meer concurrentie en mogelijkheden van duplicatie en hierdoor zijn op deze markten minder verplichtingen (OPTA, 2005d, p. 8). Hierbij vervalt met name de verplichting tot gescheiden boekhouding.

Voor gespreksafgifte gelden ook de bovenstaande verplichtingen voor KPN. Hierbij gelden ook verplichtingen, hetzij minder, voor andere aanbieders (OPTA, 2005e, p. 8). Het is namelijk zo dat iedere aanbieder een aanmerkelijke marktmacht heeft ten aanzien van afgifte op zijn eigen netwerk (OPTA, 2005f, p. 5). Een concurrent kan moeilijk op een andere manier toegang krijgen.

Power of buyers

Er is op retailniveau een markt voor aansluitingen en telefonieverkeer (Bijlsma & Van Dijk, 2007, p. 19). Op deze telefoonmarkten zijn er verschillende soorten klanten.

Enerzijds zijn er grote klanten die meerdere spraakkanalen afnemen en anderzijds zijn er de kleine klanten die maximaal twee spraakkanalen afnemen (OPTA, 2005b, p. 72). Op deze markten heeft KPN een zeer hoog marktaandeel en verder zijn er hierop hoge toetredingsdrempels aanwezig (OPTA, 2005b, p. 148). Er zijn dus op deze markt, vooral bij de kleine klanten, veel vragers en weinig aanbieders. Hierbij zijn de meeste aanbieders afhankelijk van het netwerk van KPN. KPN heeft aanmerkelijke marktmacht en KPN zou de volgende gedragingen kunnen vertonen: “marge-utholling, rooiprijzen, buitensporige prijzen, prijsdiscriminatie, koppelverkoop en contractuele voorwaarden om overstapkosten van eindgebruikers te verhogen” (OPTA, 2005b, p. 151). De wholesaleverplichtingen zijn ook niet voldoende om de concurrentie op de markt duurzaam te waarborgen. De OPTA (2005b, p. 150-151) legt KPN daarom de volgende verplichtingen op:

- Tariefregulering: er is een onder- en bovengrens gesteld.
- Non-discriminatie: niet selectief differentiëren, zonder aantoonbare kostenverschillen.
- Transparantie: informatie over haar diensten bekend te maken.

Threat of entry

Net als de kabeltelevisie is de vaste telefoniesector ook een netwerksector. Hiervoor worden drie karakteristieken onderscheiden (TK 1999-2000, 27018, nr. 1, p. 17). Het eerste criterium is van toepassing, omdat het aanleggen van de infrastructuur veel kost en moeilijk alternatief aanwendbaar is. Het is daarom lastig om een concurrerend netwerk aan te leggen. Ten tweede is het verzorgen van de telefoniedienst verbonden aan een netwerk. Dit is noodzakelijk voor de levering van de telefonie. Ten derde zijn voor het verzorgen van deze dienst de variabele kosten laag waardoor er schaal- en synergievoordelen kunnen ontstaan. De marketing en administratiekosten zijn bijvoorbeeld redelijk gelijk ongeacht het aantal klanten.

Het feit dat de vaste telefonie een netwerksector is, houdt ook in dat het moeilijk is tot de markt toe of uit te treden. De vaste kosten zijn hoog en de variabele kosten laag.

Hier staat tegenover dat er wel mogelijkheden bestaan om toe te treden tot de consumentenmarkt door op de wholesalemarkten met KPN te handelen. Het blijft echter moeilijk tot deze markt toe te treden, doordat KPN een “zeer omvangrijk klantenbestand, een grote naamsbekendheid, een aanzienlijke reputatie en een uitgebreid verkoop- en distributiekanaal” heeft (OPTA, 2005b, p. 82).

De mogelijkheden om een concurrerend netwerk aan te leggen zijn dus laag, maar er is wel de mogelijkheid om te concurreren op het netwerk van KPN, alhoewel KPN hier een machtspositie en integratievoordelen ten opzichte van concurrenten heeft.

Threat of substitutes

Zoals in de paragraaf over *competitive rivalry* werd vermeld, gaat het allereerst over de toegang tot een netwerk. Hier zijn de drie belangrijkste mogelijke netwerken:

- Het grotendeels koperen netwerk van KPN
- De op de coaxkabel gebaseerde kabelnetwerken
- Het mobiele netwerk

De marktaandelen van deze netwerken worden, met behulp van de cijfers van de OPTA (2007b, p. 77), in de grafiek hierna weergegeven.



Figuur 7: Mogelijke telefonienetwerken

Er is door de OPTA (2005b, p. 50) geconcludeerd dat, omdat het kabelnetwerk dezelfde functie vervult en dezelfde productkenmerken heeft als telefonie via het KPN-netwerk, dit een volwaardig substituut vormt en daardoor tot dezelfde markt behoort als dit netwerk. Het mobiele netwerk is echter niet een volwaardig substituut, omdat de functionaliteit en de prijzen heel anders zijn. Ook zal een prijsverhoging bij de vaste telefonie niet zorgen voor voldoende overstap naar de mobiele telefonie (OPTA, 2005b, p. 49).

Er kan verder onderscheid worden gemaakt tussen de traditionele analoge telefonieaansluiting en de digitale vorm. Bij de analoge wordt er een fysieke verbinding gelegd, waardoor er maar één verbinding tegelijkertijd kan plaatsvinden. Over deze zelfde telefoonlijn is ook een digitale vorm, ISDN, mogelijk, waarbij meerdere gesprekken tegelijk plaats kunnen vinden (OPTA, 2005b, p. 35). Verder is het mogelijk gebruik te maken van het Internet Protocol met behulp van een breedbandaansluiting. Hierbij wordt een verbinding gemaakt door middel van pakketgeschakelde technologieën. Omdat deze technieken dezelfde functionaliteit bezitten en er een prijsdruk vanuit gaat, behoren deze tot dezelfde markt (OPTA, 2005b, p. 61). De techniek voor telefonie via het internet, VOIP is erg in opkomst en de verwachting is zelfs dat er nu al meer van VOIP gebruik gemaakt wordt dan van de analoge standaard (TNO, 2007b, p. 13). Er zijn dus redelijk wat substituten voor het netwerk en dienst van KPN.

4.1.3 Conclusie

Vaste telefoniebedrijven begonnen als private lokale netwerken binnen gemeenten. Hierbij kwam het netwerk geleidelijk aan in rijkshanden. Vervolgens werd de sector geliberaliseerd en werd het telefoonbedrijf, KPN, geprivatiseerd.

De belangrijkste wet in deze sector is de Telecommunicatiewet. De toezichthouder, de OPTA, bepaalt de relevante markt en onderzoekt vervolgens of er ondernemingen op de markt actief zijn met aanmerkelijke marktmacht. Hierna worden passende verplichtingen aan deze bedrijven opgelegd. Naast de OPTA is de NMA, op grond van de Mededingingswet, actief op deze markt. Zij onderzoekt kartels, misbruik van de economische machtspositie en fusies.

Op de vaste telefoniemarkt zijn verschillende soorten spelers actief. Er zijn bedrijven die een eigen netwerk bezitten, maar ook bedrijven die alleen telefoondiensten via het netwerk van KPN aanbieden. KPN moet op deze markten deze alternatieve aanbieders toegang verschaffen, omdat zij een dominante positie heeft. Verder moet KPN vaak een gescheiden boekhouding voor verschillende markten voeren om bijvoorbeeld

kruissubsidiëring te voorkomen. Ook wordt er op de retailmarkt verplichtingen aan KPN opgelegd. KPN heeft namelijk nog steeds een hoog marktaandeel en zou of concurrenten uit de markt kunnen drukken of klanten te hoge prijzen kunnen vragen. Het feit dat het moeilijk is om een concurrerend netwerk aan te leggen is nog een reden voor restricties. Door deze restricties is er nu wel concurrentie op het net mogelijk. Verder bestaan er ook volwaardige substituten in de vorm van kabeltelefonie en VOIP.

KPN heeft veel macht en moet daarom concurrenten op zijn netwerk toelaten. Ook vindt er concurrentie tussen de verschillende netwerken plaats. Er is dus sprake van een redelijke concurrentie, maar KPN's positie is nog steeds dominant. Nu duidelijk is hoe concurrentie in de vaste telefonie tot stand wordt gebracht, zal de situatie in de elektriciteitssector worden besproken.

4.2 Elektriciteit

Omstreeks 1880 ontstond naast de gasproductie ook een andere vorm van energie: elektriciteit. Dit begon als particulier initiatief voor het bedienen van enkele kantoren, maar ging al snel over in gemeentelijke handen (Eneco, n.d.). Tot vijftien jaar geleden bestond de Nederlandse elektriciteitssector dus uit gemeentelijke en provinciale bedrijven die leverden aan gebonden klanten in hun afzetgebied. Ze bezaten vaak naast elektriciteit- en gasnetten ook kabelnetten. Vanaf de jaren negentig verkochten de energiebedrijven de kabelnetten. Verder ontwikkelden de oorspronkelijk kleine bedrijven zich in een proces van consolidatie tot nationale spelers om zo efficiënter te werken (TK 2007-2008, 24036, nr. 343, p. 159). Tevens besloot de Europese Commissie in 1996 tot het creëren van een vrije, concurrerende Europese energiemarkt. Er zou een doelmatigere productie, transport en levering moeten ontstaan. De invoering van de richtlijnen van de EU verliep daarna geleidelijk en deze werden in 1998 uitgewerkt in de Elektriciteitswet (TK 2007-2008, 24036, nr. 343, p. 138-140). Hierdoor is de productie en levering stapsgewijs geliberaliseerd en het transport gereguleerd. Dit begon in 1998 eerst met het vrijgeven, van de grootverbruikersmarkt en in 2004 werd de markt voor kleinverbruikers ook vrijgegeven waardoor hier ook concurrenten toetraden (Dienst Toezicht Energie [DTe], n.d. a). De consument kan tegenwoordig zijn eigen leverancier kiezen en hoeft deze dienst niet meer van het regionale distributiebedrijf af te nemen. Deze elektriciteitsbedrijven, die ook het netwerk bezitten, zijn nu nog wel in overheidshanden (SEO Economisch Onderzoek [SEO], 2007, p. 4). In de geliberaliseerde markt is het oorspronkelijke regionale ongedeelde energiebedrijf opgeknipt in verschillende bedrijven waarbij alleen de netbeheerder geen concurrentie kent (DTe, n.d. b).

In deze paragraaf zal eerst verder worden ingegaan op de regelgeving en daarna op de markt van elektriciteit.

4.2.1 Regelgeving

Evenals op de kabelmarkt is ook op de elektriciteitsmarkt de NMa actief. Aan de elektriciteit- en gasmarkt is er een aparte kamer binnen de NMa gewijd. Dit is de Directie Toezicht Energie (DTe). Deze directie is, sinds 2005, een van de directies binnen de NMa (DTe, n.d. c).

In paragraaf 2.1 werd de Mededingingswet en de algemene taken van de NMa al beschreven. Hier zal er specifiek worden ingegaan op de Elektriciteitswet, omdat deze voor deze sector vooral van belang is. Hierin worden de specifieke toezichthoudende bevoegdheid aan de NMa en dus de DTe opgelegd. De DTe is dus de toezichthouder op deze markt en ziet erop toe dat energiebedrijven zich houden aan de spelregels en beschermt waar nodig de consumenten (DTe, n.d. a). Zij is namelijk belast met de taken ter uitvoering van deze wetten, alsmede met het toezicht op de naleving ervan (Artikel 5 lid 1 Elektriciteitswet). De DTe moet zorgen voor "bevordering van een elektriciteitsmarkt

en een gasmarkt die niet-discriminatoire en transparant zijn en die gekenmerkt worden door daadwerkelijke mededinging en een doeltreffende marktwerking” (Artikel 5 lid 2 Elektriciteitswet). Zij kan daarvoor op grond van artikel 7 Elektriciteitswet gegevens van de belangrijke spelers vragen, die verplicht zijn deze af te geven.

Verder moet er voor het landelijke net en voor de andere netten een netbeheerder opgericht en aangesteld worden door de gebruikers, respectievelijk de eigenaren, en goedgekeurd worden door de Minister van Economische Zaken (Artikel 10 Elektriciteitswet). Hierbij verkrijgen de lokale netbeheerders het eigendom van de netten. Verder kan een producent, leverancier of handelaar op grond van artikel 11 niet worden aangewezen als netbeheerder, maar een groepsmaatschappij kan wel eigenaar zijn van beide. De beheerder mag de groepsmaatschappij dan niet bevoordelen (artikel 18 Elektriciteitswet).

Vanaf 1 juli 2008 mag een netbeheerder zelfs op grond van artikel 10b geen deel uitmaken “van een groep waartoe ook een rechtspersoon of vennootschap behoort die in Nederland elektriciteit produceert of levert of daarin handelt”. Dit wordt gedaan om de leveringszekerheid en economische efficiency te waarborgen. De geïntegreerde bedrijven hebben tweeënhalf jaar de tijd om zich op te splitsen (Ministerie van Economische Zaken, n.d. a). De Minister van Economische Zaken (TK 2005-2006, 30212, nr. 17) omschrijft de kern van de verandering als “een volledige scheiding tussen het beheer van het natuurlijk monopolie van de netten en de commerciële dienstverlening over deze netten”.

Al deze netbeheerders worden streng gecontroleerd door de Minister en de NMa. De Minister kan bijvoorbeeld in veel gevallen ingrijpen in het beleid van de netbeheerder. Ook moet de Minister vaak toestemming verlenen voor bepaalde handelingen en kan hij informatie opvragen. Zo moet de netbeheerder verplicht aansluiten en moeten de tarieven en voorwaarden worden goedgekeurd (Paragraaf 4,5 en 6 Elektriciteitswet). De tarieven voor aansluiting moeten bijvoorbeeld “objectief, transparant en niet-discriminatoire” zijn (Artikel 28 Elektriciteitswet).

Er wordt bovendien op deze markt aan bedrijven die producent en leverancier zijn, de verplichting opgelegd om de boekhouding te scheiden (artikel 86 Elektriciteitswet). Op de markt voor levering aan kleinverbruikers, waar het in dit verslag vooral om gaat, is er een vergunning vereist. Het is namelijk verboden aan kleinverbruikers te leveren zonder vergunning (Artikel 95a Elektriciteit). Voor een vergunning moet aangetoond worden dat het bedrijf voldoende kwaliteiten bezit en “redelijkerwijs in staat kan worden geacht” de verplichtingen na te komen (Artikel 95d Elektriciteit). De vergunninghouder dient verder redelijke tarieven en voorwaarden te hanteren en dit aan de DTe te laten weten (Artikel 95b). De DTe kan anders ingrijpen en bijvoorbeeld maximale tarieven vaststellen. Om de ontwikkelingen op deze markt te kunnen volgen, wordt jaarlijks een marktmonitor-rapportage opgesteld (DTe, 2007a, p. 8).

Verder wordt er gewerkt aan een wetsvoorstel, waarbij de leverancier hét aanspreekpunt is voor de klant. De klant zal dan één rekening ontvangen, waardoor de administratieve processen worden vereenvoudigd (Ministerie van Economische Zaken, n.d. b).

4.2.2 Markt

Hiervoor is de regelgeving kort behandeld. Er zal nu worden ingegaan op de markt voor levering van elektriciteit. Er zal hiervoor weer gebruik worden gemaakt van de *competitive forces* van Porter (Johnson et al., 2006, p. 78-85) beschreven in paragraaf 2.2.

Competitive rivalry

Elektriciteit is een uniek product, omdat het aanbod te allen tijde gelijk moet zijn aan de vraag. Zo wordt de spanning op het net in stand gehouden (ECORYS, 2006, p. 21). Ook varieert de vraag per tijd op een dag, per dag en jaargetijde (NMa, 2006b, p. 19). Er zijn op de elektriciteitsmarkt verschillende fases te verdelen (SEO, 2007, p. 11):

- Productie: Het opwekken van elektriciteit.
- Hoogspanningstransport: Het transporteren van elektriciteit van de productie naar de distributienetten.
- Distributie: Distributiebedrijven zorgen voor het transport van elektriciteit naar de afnemers.
- Levering: De leveranciers hebben direct contact met de eindklanten en kopen de stroom in.

De levering van elektriciteit aan klanten is vooral waar het in dit verslag om gaat. Dit is namelijk de markt waar er direct contact is met de klanten. De partijen die zich op de productiemarkt bevinden, worden daarom gezien als de *suppliers* en worden daar besproken.

De fase van het hoogspanningstransport en de distributie zorgen ervoor dat de door de leverancier ingekochte stroom bij de klanten terecht komt. Dit is het fysieke netwerk. De hoogspanningstransportdienst wordt verzorgd door TenneT. TenneT is onafhankelijk van de andere bedrijven en beheert dit hoogspanningsnet. Verder verzorgt TenneT ook de balanshandhaving, die nodig is voor continue levering (SEO, 2007, p. 12). TenneT is voor 100% eigendom van de staat (TenneT, n.d.). Verder bezitten ook de distributiebedrijven een wettelijk monopolie. De oorspronkelijke monopolisten bezitten deze bedrijven nog. Er bestaan tien van deze regionale distributiebedrijven (DTe, 2007b, p.9).

De leveranciersmarkt, waar wel concurrentie mogelijk is, wordt verdeeld in een kleinverbruikers- en een grootverbruikersmarkt. Hierin is de grootverbruikersmarkt volledig geliberaliseerd en de DTe ziet hier niet meer op toe. Voor de kleinverbruikersmarkt geldt dit nog wel en voor deze verbruikers geldt dat ze een aansluiting hebben van minder dan 3 keer 80 Ampère (DTe, n.d. a). Op dit moment hebben 39 leveranciers een vergunning om op deze markt energie te leveren (SEO, 2007, p. 12). Deze bedrijven maken soms deel uit van eenzelfde moederbedrijf of zijn soms niet meer actief. De oude spelers die ook nog de distributie- en productiebedrijven bezitten, hebben hierop nog een goede positie. De aandeelhouders van deze spelers zijn nog steeds gemeenten en provincies. De drie grootste op deze markt zijn Nuon, Essent en Eneco die gezamenlijk 80% van de afnemers bedienen (DTe, 2007a, p. 10).

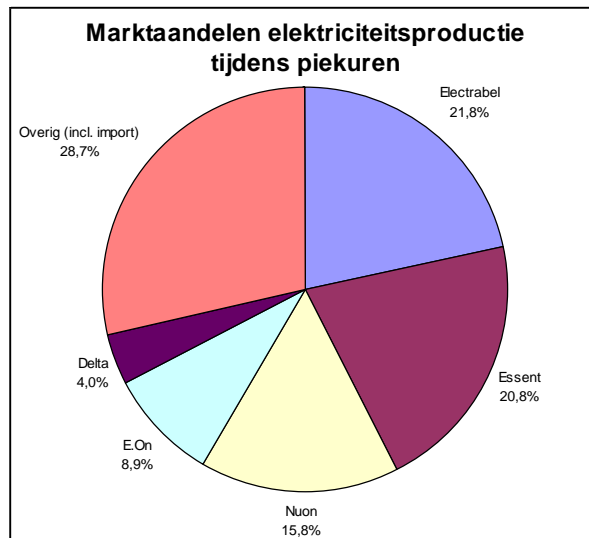
Power of suppliers

De handel in elektriciteit tussen de leveranciers en de producenten vindt op verschillende manieren plaats. Er kan namelijk direct, via een handelaar of via een beurs worden onderhandeld. Ook worden er door leveranciers lange termijn contracten afgesloten en wanneer de productie beter kan worden ingeschat, worden er korte termijn contracten afgesloten (NMa, 2006b, p. 20).

De stroom is ook op verschillende manieren opgewekt. Zo is 78% van de productiecapaciteit gasgestookt, 14% draait op kolen en de overige bestaat uit duurzame bronnen, uranium en andere methoden (NMa, 2007, p. 7).

Deze markt voor productie is redelijk geconcentreerd. Zo produceren Essent en Electrabel elk rond de 20 procent van de elektriciteit en NUON zit daar iets onder (SEO, 2007, p. 11). Verder wordt ongeveer 15 procent geïmporteerd uit de omliggende landen. De belangrijkste spelers, die ook vaak delen van het elektriciteitsnet beheren, produceren ook vaak elektriciteit. Ze zijn dus in grote mate vertikaal geïntegreerd. Hierdoor is het aantal partijen waar een toetreders bij kan inkopen, beperkt. Als gevolg hiervan kan de prijsvorming en efficiëntie van de groothandelsmarkt voor elektriciteit verstoord worden (DTe, 2007a, p. 19).

De gemiddelde marktaandelen voor de productie tijdens piekuren worden op basis van cijfers van de NMa (2006b, p. 83) hierna grafisch weergegeven.



Figuur 8: Marktaandelen elektriciteitsproductie

Uit deze grafiek blijkt dat de markt van de productie van elektriciteit erg geconcentreerd is. Er zijn hierbij hoge verzonken investeringen mee gemoeid. Deze concentratie heeft als gevolg dat er soms bepaalde producenten onmisbaar zijn om aan de vraag te voldoen. Hierdoor kunnen deze partijen in de piekuren hoge prijzen vragen (DTe, 2007c, p. 2).

Power of buyers

Er is voor de klanten een markt voor distributie en levering. Op de eerste markt is er geen concurrentie en op de tweede kan de consument kiezen. Nu krijgt een klant vaak een rekening van de distributeur en van de leverancier. In de toekomst verandert dit en wordt de leverancier het centrale aanspreekpunt voor alle klantzaken. Deze leverancier heeft wel een voorsprong in kennis en zij is vele malen groter dan de klant. De klanten vinden tegenwoordig informatie via vergelijkingssites, maar ze hebben weinig inzicht in hun eigen rechten en plichten. Verder vindt de kleinverbruiker de elektriciteitsmarkt ondoorzichtig. De klant wordt namelijk veel verschillende diensten aangeboden. Zo is er een keuze tussen groene en grijze stroom, waarbij de groene stroom weer verdeeld kan worden in groen (biomassa), geel (zonne-energie) en blauw (windenergie). Verder is er een verschil in looptijden van de contracten en kan er een vaste of variabele prijs worden afgesproken (ECORYS, 2006, p. 26-27).

Threat of entry

Er zijn op deze markt veel mogelijke toetredingsdrempels. Bij de distributeurs is toegang nog niet mogelijk. Deze bedrijven zijn nog monopolist. Verder zijn er ook een aantal toetredingsdrempels voor leveranciers. Dit heeft niet alleen te maken met het feit dat de elektriciteitsindustrie een netwerksector is, maar ook met de grote van de aanwezige bedrijven. De DTe (2007a, p. 25) beschrijft de belangrijkste toetredingsdrempels voor leveranciers:

- Klanten hebben een aversie tegen overstappen. Verder willen ze graag elektriciteit en gas van dezelfde leverancier afnemen.
- Het is voor de klant niet gemakkelijk de aanbieders te vergelijken.
- Het ontstaan van problemen rond de aanlevering van gegevens van de distributeur aan de leverancier en problemen met het wijzigen van leverancier.
- Er moet van te voren door de leverancier worden geschat hoeveel elektriciteit nodig is per tijdseenheid. Indien dit verkeerd is geschat, compenseert TenneT dit tegen een hoger tarief. Het schatten van het totale verbruik is voor kleine aanbieders moeilijker en daardoor zijn de kosten per afnemer hoger.

- De wet- en regelgevingen eisen veel informatiegegevens. Dit aanleveren kost tijd en deze kosten worden onafhankelijk van het aantal afnemers gemaakt. Hierdoor zijn de kosten per klant bij kleine bedrijven hoger. Ook andere kosten, zoals investeringen in bijvoorbeeld de dienstverlening en kennis, kunnen bij de monopolisten al verzonken zijn, terwijl toetreders deze kosten nog moeten maken.
- Ook is er sprake van schaalvoordelen in bijvoorbeeld de administratie en de rest van de dienstverlening.

Kleine startende bedrijven hebben dus ook last van het feit dat de leveranciers nog deel uitmaken van hetzelfde bedrijf als de distributeurs. Hierdoor is het voor de nieuwkomers moeilijker om informatie te verkrijgen. Ook de integratie met de productie vergroot de drempels. De leverancier van deze geïntegreerde bedrijven zal zo minder schommelingen meemaken en heeft minder kosten bij het vinden van elektriciteitscapaciteit. De toetreders houden dan beperkte inkoopmogelijkheden over en soms hoge piek kosten. Ook levert het geïntegreerde bedrijf vaak gas wat, zoals hierboven vermeld, de toetreding moeilijker maakt. Verder is het voor toetreders noodzakelijk een vergunning te verkrijgen om actief te zijn op de kleinverbruikersmarkt. Van deze vergunningen zijn er het afgelopen jaar acht afgegeven.

Threat of substitutes

Er zijn geen volwaardige substituten voor elektriciteit. Er is een geringe prijselasticiteit van de vraag. Hierbij komt dat de consumenten afhankelijk zijn van elektriciteit. Verder ontbreken er mogelijkheden om elektriciteit economisch zinvol op te slaan. Hierdoor moet de productie gelijk zijn aan de vraag (NMa, 2006b, p. 19.). Als gevolg hiervan is er voor elke tijdseenheid weer een aparte markt en deze markten vormen geen substituten voor elkaar.

4.2.3 Conclusie

Elektriciteitsbedrijven begonnen als gemeentelijke bedrijven en consolideerden in de jaren 90. Vervolgens werd de liberalisering van deze markt gestart en in 2004 werden op de kleinverbruikersmarkt concurrenten toegelaten. Deze openstelling van de markt wordt geregeld in de belangrijkste wet van de elektriciteitssector, de Elektriciteitswet. Op deze wet ziet de DTe, een kamer binnen de NMa, toe. De restricties zijn grotendeels vastgesteld en de DTe controleert de naleving ervan. Zo moeten bedrijven die op de consumentenmarkt actief zijn een vergunning hebben en veel informatie aan de DTe verschaffen. Verder moeten de leverings- en netwerkbedrijven juridisch en vanaf juli ook in eigendom worden gesplitst. Tevens moeten de leverings- en productiebedrijven boekhoudkundig worden gescheiden. Bovendien beschermt de DTe waar nodig consumenten. Ook het algemene mededingingsrecht, bijvoorbeeld het fusietoezicht, is van toepassing op deze markt.

Op de elektriciteitsmarkt bevinden zich leveringsbedrijven die de elektriciteit voor de klanten regelen en het laten doorgeven. Hier vindt concurrentie tussen leveranciers plaats, maar de grote, voormalige monopolisten zijn nog steeds dominant. Ze zijn namelijk nog steeds regionaal vertikaal geïntegreerd. Het kleine aantal elektriciteitsproducenten zorgt ervoor dat de leveranciers van hen afhankelijk zijn. Verder zijn de klanten redelijk afhankelijk van de leveranciers, omdat ze een informatieachterstand hebben. Ze kunnen evenwel een andere leverancier kiezen. Voor deze alternatieve leverancier geldt dat het moeilijk is om toe te treden door de grote voorsprong van de voormalige monopolisten. Zo zijn er schaalvoordelen en hebben klanten een aversie tegen overstappen. Tevens zijn er geen substitutiemogelijkheden.

Er is dus wel concurrentie in levering en productie, maar de voormalige monopolisten hebben nog steeds een dominante positie. Hiervoor zijn veel restricties ingesteld.

4.3 Conclusie

In dit hoofdstuk is uitgebreid ingegaan op twee sectoren: de vaste telefonie en de elektriciteit. Deze sectoren bleken inderdaad redelijk vergelijkbaar met de kabeltelevisiesector. Hieronder wordt een vergelijking tussen de twee sectoren weergegeven. Dit gebeurt in tabelvorm met behulp van de belangrijkste begrippen uit dit hoofdstuk en de conclusies van de gewenste situatie uit het vorige hoofdstuk.

Tabel 2: Vergelijking sectoren

Criteria	Vaste Telefonie	Elektriciteit
Regelgeving	Mededingingswet, Telecommunicatiewet	Mededingingswet, Elektriciteitswet
Toezichthouders	NMA, OPTA	NMa, DTe
Huidige Concurrentiemodaliteit	Concurrentie op en tussen netten	Concurrentie op het net
Toegang mogelijk?	Ja	Ja
Geïntegreerd?	Ja, distributie en levering	Ja, productie, distributie en levering
Scheiding van distributie en levering?	Administratief	Juridisch en vanaf juli ook eigendom
Strikte specifieke regels?	Vaak op basis van aanmerkelijke marktmacht	In de wet
<i>Competitive rivalry:</i>	Aanwezig, maar KPN dominant	Aanwezig, maar oorspronkelijke aanbieders dominant
<i>Power of suppliers:</i>	Aanbieder die doorverkoopt: groot, KPN geïntegreerd.	Groot en vaak geïntegreerd met leverancier
<i>Power of buyers</i>	Laag, maar mogelijkheden overstappen	Laag, maar mogelijkheden overstappen
<i>Threat of entry</i>	Laag, maar aanwezig	Laag, maar aanwezig
<i>Threat of substitutes</i>	Aanwezig	Geen

Uit de tabel blijkt dat in beide sectoren een scheiding is aangebracht tussen distributie en levering. Verder vindt er toegang van alternatieve aanbieders plaats. Het lijkt verder dat de regelgeving in de elektriciteitssector meer de theorie volgt van het openbreken van monopolies waar concurrentie mogelijk is en het reguleren van de niet-concurrerende aspecten. Zo worden deze zaken in de wet vastgelegd en is hier een duidelijke scheiding aangebracht. Bij de vaste telefoniesector moet er eerst aanmerkelijke marktmacht worden aangetoond en hierna kunnen pas restricties worden opgesteld. In de elektriciteitssector is er maar één toezichthouder actief, waardoor deze veel kennis bezit. De oorspronkelijke monopolisten zijn in beide sectoren nog dominant en mede hierdoor is toetreden van alternatieve aanbieders lastig. Er zijn namelijk schaal- en andere voordelen aanwezig. In de elektriciteitssector zijn er geen substituten, terwijl dit wel het geval is in de vaste telefoniesector.

Hiermee is beschreven hoe de sectoren er qua concurrentie en regelgeving uitzien. Zo is er antwoord gegeven op de vraag: "Hoe wordt in andere vergelijkbare sectoren concurrentie tot stand gebracht?". Verder werd er in hoofdstuk 3 een idee gegeven wat wenselijk is. Nu kan hiermee in het volgende hoofdstuk een gewenste vorm van de concurrentie worden opgesteld.

5. Voorgestelde aanpassingen

In dit hoofdstuk wordt de laatste onderzoeksvraag beantwoord. Deze gaat over welke aanpassingen uit de vorige onderzoeksvragen kunnen worden afgeleid. Hierbij is het van belang eerst de huidige situatie, behandeld in hoofdstuk 2, te bespreken, zodat de gewenste situatie kan worden besproken. De gewenste situatie zal aan de hand van de theoretisch gewenste situatie (H3) en de vergelijkbare sectoren (H4) worden opgesteld. Hierna zal in paragraaf 3 deze situatie vergeleken worden met de huidige situatie en zullen concrete wijzigingen worden toegelicht en uitgewerkt. Hierna volgen de conclusies.

5.1 Huidige situatie

Er zijn op de kabeltelevisiemarkt drie belangrijke regelgevingen van toepassing. Ten eerste is er de Mededingingswet die de NMa uitvoert. De NMa onderzoekt kartels, misbruik van de economische machtspositie en fusies. Hierbij gaan de specifieke regels voor op de algemene regels, zodat de OPTA meestal op deze markt optreedt. Hierdoor beoordeelt de NMa, vooral vooraf, fusies, zoals recentelijk de fusie tussen Essent Kabelcom, Casema en Multikabel (2006a). Hierbij kijkt ze of de mededinging erdoor kan worden belemmerd.

Verder zorgt het Commissariaat voor de Media voor naleving van de Mediawet. Deze wet zorgt ervoor dat er een standaardpakket is tegen een vast bedrag, zodat het keuzeaanbod niet te beperkt is. Er moet namelijk een programmaraad worden ingesteld die naast de verplichte zenders het analoge standaardpakket aanvult tot vijftien zenders. De kabelexploitant kan alleen bij zwaarwichtige redenen hiervan afwijken.

Ten derde is er de Telecommunicatiewet waarop de OPTA toezicht houdt. Dit is de belangrijkste wet op deze markt. De OPTA bepaalt eerst de relevante markten en vervolgens onderzoekt zij of deze “markten al dan niet daadwerkelijk concurrerend zijn en of hierop ondernemingen actief zijn die beschikken over AMM” (OPTA, 2005a, p. 10). Ondernemingen met aanmerkelijke marktmacht (AMM) moeten zich onafhankelijk van de markt kunnen gedragen. Indien ondernemingen deze marktmacht bezitten kan de OPTA passende verplichtingen opleggen. Deze verplichtingen worden eerst op groothandelniveau opgelegd en vervolgens wordt gekeken of er ook op eindgebruikersniveau verplichtingen nodig zijn.

Op de kabeltelevisiemarkt zijn verplichtingen opgelegd. De kabelexploitant is namelijk de enige aanbieder in zijn verzorgingsgebied en deze exploitanten worden steeds groter. Verder is het moeilijk om een concurrerend netwerk aan te leggen en zijn de substituten niet volwaardig. Hierdoor zijn de aanbieders afhankelijk van de kabel en kunnen de exploitanten zodoende hoge eisen stellen. De OPTA (2006a) heeft daarom geconcludeerd dat de drie grote aanbieders in hun verzorgingsgebieden ondernemingen zijn met aanmerkelijke marktmacht op de wholesalemarkt. Er werden daarom toegangs-, non-discriminatie-, transparantie- en kostenoriëntatieverplichtingen voor een periode van drie jaar opgelegd. Deze verplichtingen werden opgesteld om aanbieders van programmapakketten toegang te verschaffen tot het kabelnet, maar hiervan is nog geen gebruik gemaakt.

Ook de klanten zijn afhankelijk van de kabelexploitanten, omdat deze veel groter zijn. Verder is het toetreden van concurrerende kabelexploitanten moeilijk. Hierdoor zou kruissubsidie, het bundelen van diensten en excessieve prijzen kunnen voorkomen (OPTA, 2006c, p. 75) en kan er te weinig keuze ontstaan. De OPTA heeft daarom voor een periode van een jaar tariefgerelateerde verplichtingen opgelegd die nu niet meer gelden.

5.2 Gewenste situatie

Aan de hand van de in hoofdstuk 3 besproken gewenste en de in hoofdstuk 4 besproken vergelijkbare sectoren zal een algemene gewenste situatie worden weergegeven. Eerst volgt hieronder een tabel met de vergelijking tussen de drie besproken sectoren, waarna de conclusies van de gewenste situatie van hoofdstuk 3 worden uitgewerkt.

Tabel 3: Vergelijking sectoren

Criteria	Kabeltelevisie	Vaste Telefoonie	Elektriciteit
Regelgeving	Mededingingswet, Telecommunicatiewet, Mediawet	Mededingingswet, Telecommunicatiewet	Mededingingswet, Elektriciteitswet
Toezichthouders	NMa, OPTA, CvdM	NMA, OPTA	NMa, DTe
Huidige concurrentiemodaliteit	Concurrentie tussen netten	Concurrentie op en tussen netten	Concurrentie op het net
Toegang mogelijk?	Nog niet	Ja	Ja
Geïntegreerd?	Ja, distributie en levering	Ja, distributie en levering	Ja, productie, distributie en levering
Scheiding van distributie en levering?	Nee	Administratief	Juridisch en vanaf juli ook eigendom
Strikte specifieke regels?	Vaak op basis van aanmerkelijke marktmacht	Vaak op basis van aanmerkelijke marktmacht	In de wet
<i>Competitive rivalry:</i>	Monopolist in verzorgingsgebied	Aanwezig, maar KPN dominant	Aanwezig, maar oorspronkelijke aanbieders dominant
<i>Power of suppliers:</i>	Afhankelijk	Aanbieder die doorverkoopt: groot, KPN geïntegreerd.	Groot en vaak geïntegreerd met leverancier
<i>Power of buyers</i>	Zeër afhankelijk	Laag, maar mogelijkheden overstappen	Laag, maar mogelijkheden overstappen
<i>Threat of entry</i>	Zeër laag	Laag, maar aanwezig	Laag, maar aanwezig
<i>Threat of substitutes</i>	Niet volwaardig	Aanwezig	Geen

Uit de analyse van de gewenste situatie kwam naar voren dat er concurrentie op het net mogelijk gemaakt moet worden door programmapakketaanbieders toe te laten. Hiervoor is er een toegangsregulering nodig. Uit hoofdstuk 4 bleek dat de toetreding in de daar besproken sectoren gemakkelijker was en dat er een toegangsregulering van toepassing was. Verder bleek dat in deze sectoren de overige marktpartijen minder afhankelijk waren van de voormalige monopolist en dat er meer concurrentie was. In de vaste telefoniesector kwam dit bijvoorbeeld door de aanwezigheid van meerdere substituten en de regulering van de OPTA en in de elektriciteitssector onder andere door de verplichtingen in de Elektriciteitswet. De Elektriciteitswet schrijft ook veel informatieverplichtingen voor. Ditzelfde kan de OPTA voorschrijven op basis van bijvoorbeeld transparantieplichtingen.

Verder is het van belang dat de transmissiedienst wordt gescheiden van het netwerkbeheer om zo de competitieve delen te scheiden van de niet-competitieve. Zo zijn binnen KPN meerdere administratieve scheidingen aangebracht, terwijl in de Elektriciteitssector juridische scheidingen zijn aangebracht. Hierbij moet de distributeur straks zelfs qua eigendom gescheiden zijn van de productie en levering. Dit lijkt meer op de theoretisch gewenste situatie van de kabel. Een boekhoudkundige scheiding blijkt namelijk theoretisch tekort te schieten. Er moet daarom voor een organisatorische of juridische scheiding worden gekozen, waarbij een organisatorische scheiding het meest voor de hand ligt.

Ook komt naar voren dat er een vorm van regulering moet ontstaan, waarbij strikte duidelijke specifieke regels gelden. In de Elektriciteitswet worden regels opgelegd aan de exploitanten, waarbij de DTe toeziet in hoeverre deze worden nageleefd. Hier staat tegenover dat in de Telecommunicatiewet restricties pas worden opgelegd, wanneer er is aangetoond dat de exploitant over aanmerkelijke marktmacht beschikt. Het lijkt daarom dat de situatie in de elektriciteitsmarkt optimaler is.

Bovendien moet de toezichthouders veel kennis bezitten. Het lijkt daarom van belang niet al te veel toezichthouders op de markt te hebben. Zo is er op de elektriciteitsmarkt maar één toezichthouder actief. Hier staat tegenover dat er in de kabelsituatie drie toezichthouders en een programmaraad actief zijn. Dit lijkt minder efficiënt, omdat alle vier overheidsactoren contact met de kabelbedrijven moeten hebben en informatie moeten vragen. Verder moeten de overheidsactoren allemaal kennisvol zijn over omroeptransmissie om informatieasymmetrie tegen te gaan. Er zouden daarom minder overheidsactoren op de kabeltelevisiemarkt aanwezig moeten zijn.

De gewenste situatie ziet er daarom als volgt uit:

1. Er moet concurrentie op het net mogelijk zijn
2. Er is een toegangsregulering nodig en er moeten informatieverplichtingen zijn
3. De transmissiedienst moet organisatorisch gescheiden zijn van het netwerkbeheer
4. Er moeten strikte duidelijke specifieke regels gelden
5. Er moeten minder overheidsactoren aanwezig zijn.

5.3 Concrete wijzigingen

Er is nu duidelijk gemaakt wat gewenst is en wat de situatie nu is. Per gewenste hierboven genoemde verandering is in de tabel weergegeven wat de situatie nu is.

Tabel 4: Mogelijke veranderingen

Nr.	Gewenst	Huidig
1.	Concurrentie op het net	Is er nog niet
2.	Toegangsregulering en informatieverplichtingen	toegangs-, non-discriminatie-, transparantie- en kostenoriëntatieverplichtingen
3.	Scheiding beheer en dienst	Niet aanwezig
4.	Strikte specifieke regels	Afhankelijk van aanmerkelijke marktmacht en niet geheel duidelijk
5.	Overheidsactoren	NMa, CvdM, Programmaraad, OPTA

Om te reflecteren op deze uitkomsten en op de mogelijke uitwerking ervan zijn interviews afgenomen. De geïnterviewden, die geselecteerd zijn op basis van de belangrijke spelers op de markt, worden in bijlage 1 genoemd. Aan deze geïnterviewden zijn vragen in de vorm van stelling voorgelegd. Zo is aan het semigestructureerde interview een bepaalde richting gegeven, waardoor er veel ruimte was voor uitleg en ideeën over mogelijke veranderingen. Het interview, weergegeven in bijlage 2, begint eerst met vragen over de werkzaamheden van de geïnterviewde waarbij er gekeken zal worden of hij deskundigheid op dit gebied bezit. Daarna worden een viertal inleidende vragen gesteld. Vervolgens worden vijf stellingen voorgelegd over de vijf in de tabel genoemde veranderingen. Dit lijkt de beste methode om het doel van het interview te bereiken. Zo kunnen de ondervraagden hun mening geven, maar kan ook gemakkelijk ingaan worden op andere aspecten. Het is namelijk van belang hun mening, gebaseerd op hun kennis en ervaring, over de onderwerpen te krijgen. Ook is zo meteen duidelijk waar het interview over gaat en kan er, waar nodig, dieper op de antwoorden worden ingegaan. Op de gegeven antwoorden wordt dan doorgevraagd. Als afsluiting volgt een afsluitende open vraag waarin om andere opmerkingen wordt gevraagd. Dit interview is semigestructureerd, waardoor over elk onderwerp doorgevraagd of andere vragen

kunnen worden gesteld. Samen met de uitkomst van deze interviews, samengevat in bijlage 3, en de vorige paragrafen zal in de volgende subparagrafen aanpassingen worden voorgesteld. Er zal dus per verandering worden besproken, hoe een optimalere situatie te bereiken.

5.3.1 Concurrentie op het net

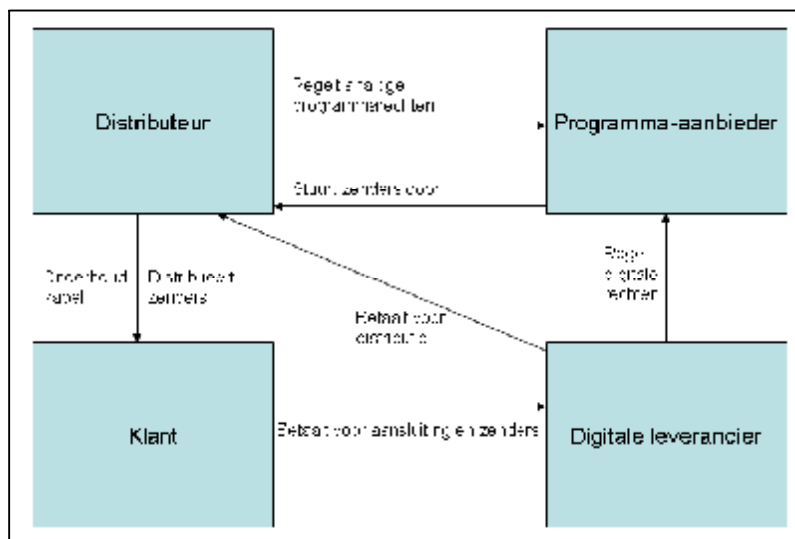
Concurrentie op het net moet mogelijk gemaakt worden. Die is er nu niet. Uit de interviews blijkt dat bijna alle geïnterviewden dit ook vinden. Negentig procent van de huishoudens zijn namelijk op de kabel aangesloten. Verder bieden de substituten niet voldoende concurrerende kracht (interview OPTA, mei 2008). Zo is er meestal alleen één wegverkeer mogelijk en is het alleen met de kabel goed mogelijk om triple play aan te bieden (interview OCW, mei 2008). Ook het feit dat er geen concurrerende analoge dienst is, speelt mee. De meeste klanten kijken naar dit analoge standaard pakket, wat de grootste dekking geeft voor advertentie inkomsten (interview SBS, mei 2008). Zo is de kabelaar "regionaal monopolist" (interview CvdM, mei 2008) en dit zou aangepakt moeten worden.

Voor de, nu nog, belangrijkste dienst, de analoge kabeltelevisie, is het niet mogelijk om meerdere programmapakketten aan te bieden. Het is bovendien niet praktisch om op het analoge net onderscheid per klant te maken, omdat hiervoor een filter moet worden gebruikt, wat extra kosten met zich meebrengt. Het is echter wel mogelijk, zoals op de elektriciteitsmarkt, om concurrentie te hebben op de diensten. Het pakket zou bij iedereen gelijk moeten zijn, terwijl de dienstaanbieders dan zelf de rechten kunnen regelen voor de doorgifte van de zenders. Dit lijkt niet praktisch, omdat dan iedere zender die wordt doorgegeven, zijn eigen monopolie bezit. Het is daarom beter één analoge exploitant te hebben. De analoge technologie zal bovendien nog maar een korte tijd worden gebruikt, waardoor een investering hierin niet snel door alternatieve aanbieders zal worden gedaan. Het doorverkopen van de programmapakketten blijkt bovendien lastig, omdat dit niet kan door de programmarechten (TK 2006-2007, 24095, nr. 212, p. 2).

Voor de digitale dienst is het daarentegen wel mogelijk om op prijs en op programma-aanbod te concurreren. Zo wordt er nu bij het digitale aanbod al standaard een decoder gebruikt en deze kan door middel van een smartcard alleen de gewenste zenders doorgeven. Zo zou Nederland 1 bij meerdere aanbieders kunnen worden ontvangen. Op deze digitale dienst ligt ook een capaciteitsbeperking waardoor er, uit praktisch oogpunt, maar drie aanbieders aanwezig kunnen zijn. Het is daarom beter om één zender maar één keer door te geven. Zo zou de smartcard kunnen bepalen welke gebruiker welk pakket heeft. Er zou dan maar één keer Nederland 1 worden doorgegeven, terwijl er bij verschillende aanbieders op geabonneerd kan worden (interview Irdeto, juni 2008). Uit interviews met programma-aanbieders blijkt verder dat dit een reële mogelijkheid is, mede doordat de omroepen niet exclusieve rechten verhandelen en een zo breed mogelijk publiek willen bereiken. Verder zal de capaciteit door moderne technieken en het uifasieren van de analoge televisie langzaam toenemen. In de toekomst zou het voor de klant mogelijk moeten zijn om door middel van IPTV zelf zijn pakket uit te kiezen en zo zou de capaciteit niet begrensd worden door de kabel. Hiervoor zou de mogelijkheid moeten worden geboden om op de kabel internet aan te bieden via verschillende aanbieders.

De voorgestelde oplossing is om de klant te laten kiezen uit verschillende digitale leveranciers van programmapakketten. Deze leverancier regelt de betreffende rechten van de zenders en zo krijgt een klant door middel van een smartcard het gewenste aanbod. Verder regelt de leverancier de doorgifte met de distributeur en moet het analoge pakket door de klant worden betaald. Dit zal later vervallen, wanneer het

analoge pakket is uitgefaseerd. Bovendien zouden internetaanbieders ook de mogelijkheid moeten worden gegeven om toe te treden. Hierna is de besproken situatie in een figuur weergegeven.



Figuur 9: Weergave voorgestelde situatie

5.3.2 Toegangsregulering en informatieverplichtingen

Om het bovenstaande te bewerkstelligen zal er een toegangsregulering moeten plaats vinden. Dit blijkt ook uit de interviews. Zo stelt mevrouw Kortekaas (interview SBS, mei 2008) dat service providers moeten worden toegelaten. In tegenstelling tot het overgrote deel van de geïnterviewde vinden de juristen van de kabelmaatschappijen niet dat er concurrenten hoeven worden toegelaten. Er wordt namelijk gesteld dat er “voldoende concurrentie is en dat er daarom geen reden is om verplichtingen op te leggen” (interview UPC, juni 2008). Door toegangsverplichtingen wordt “een niet bestaand probleem niet oplost” (interview Ziggo, mei 2008).

In dit verslag wordt wel gesteld dat er te weinig concurrentie is en daarom zou een toegangsregulering moeten worden vormgegeven. Zo zal de distributeur voor zijn eigen digitale dienst niet lagere tarieven mogen rekenen. De geldende toegangs-, non-discriminatie-, transparantie- en kostenoriëntatieverplichtingen zullen moeten blijven gelden. De staatssecretaris van Economische Zaken heeft daarom ook gepleit bij de Europese Commissie om deze mogelijkheid te houden, gezien de specifieke Nederlandse situatie (Ministerie van Economische Zaken, 2008). De Europese Commissie vindt zelf dat de regulering niet meer zo nodig is (interview UPC, juni 2008; Aanbevelingen Commissie 2007/879/EC). De Europese Commissie zou volgens Tweede Kamerlid Van Dam (interview, juni 2008) Nederland de mogelijkheid moeten geven om de kabelbedrijven te verplichten concurrenten op hun netwerk toe te laten.

Tevens zou het goed zijn als de prijs van het analoge pakket wordt ontbundeld van het digitale pakket. Hierdoor zal, behalve de concurrentie tussen dienstverleners ook de concurrentie tussen infrastructures toenemen. Nu krijg je namelijk vaak bij het analoge pakket gratis de digitale dienst. Dit zorgt ervoor dat de alternatieve digitale aanbieders last hebben van de monopoliepositie op de analoge doorgifte. Verder kan, doordat de analoge positie monopolioïde is, de exploitant zich onafhankelijk gedragen, waardoor prijsregulering nodig kan zijn. De regulering in de klantenmarkt ligt wel moeilijk, omdat de Europese Commissie dit niet als markt heeft erkend, waardoor ze kritischer naar de

regulering zal kijken. Verder heeft ze dit al eerder tegengehouden (interview OPTA, mei 2008).

Er zal bovendien een duidelijk digitaal kaartsysteem moeten worden ingevoerd, dat de mogelijkheid biedt om verschillende kaarten te gebruiken. Verder moet er worden bepaald welke zenders door te geven bij te weinig capaciteit. Dit zou kunnen door de voorkeur en het aantal klanten van de kabelexploitanten af te wegen met het aantal exploitanten dat dezelfde keuze heeft en zo de zenderdoorgifte te bepalen.

5.3.3 Scheiding beheer en dienst

Er zou een scheiding van beheer en de (digitale) dienst moeten zijn. Dit zou kunnen helpen om koppelverkoop tegen te gaan (interview SBS, mei 2008) en voor de OPTA zou het zo makkelijker zijn om de transparantie en non-discriminatie principes te controleren (interview RTL, mei 2008).

De OPTA is op grond van de Telecommunicatiewetgeving bevoegd een administratieve scheiding aan te brengen, maar heeft dat nog niet gedaan. Dit zou een verbetering zijn, maar eigenlijk zou een verdergaande scheiding mogelijk gemaakt moeten worden. Dit is echter op grond van Europese richtlijnen en de Telecommunicatiewet nog niet mogelijk. Er zijn daarentegen door de Europese Commissie wel nieuwe richtlijnen voorgesteld om ook functionele scheiding op basis van aanmerkelijke marktmacht mogelijk te maken (TK 2007-2008, 28851, nr. 56, p. 5). Het verplichten van een vertikaal geïntegreerd bedrijf om deze twee taken operationeel te scheiden, zou wel een verbetering zijn ten opzichte van de nog niet aanwezige scheiding. De mogelijkheid van een juridische scheiding zal voor de kabelexploitanten in tegenstelling tot de elektriciteitsbedrijven, praktisch onmogelijk zijn. De kabelbedrijven zijn namelijk al private partijen en een dergelijke verplichting zou daarom moeilijk opgelegd kunnen worden.

Het functioneel opsplitsen van de kabelbedrijven moet dus mogelijk gemaakt worden, wat de mogelijkheden voor controle door de OPTA en de mogelijkheden om toe te treden, zullen vergroten.

5.3.4 Strikte specifieke regels

Op dit moment worden verplichtingen opgelegd op basis van de aanwezige marktmacht. De verplichtingen die op deze markt werden opgelegd, hebben betrekking op toegang, maar hier is geen gebruik van gemaakt. De prijs voor het toetreden tot het digitale aanbod zou onduidelijk zijn, terwijl het doorgeven van alternatieve analoge pakketten moeilijk ligt (interview SBS, mei 2008). Verder zitten aan deze verplichtingen veel haken en ogen (interview RTL, mei 2008). Zo vindt de OPTA het toetreden tot het analoge pakket met een eigen programmapakket niet snel redelijk. De OPTA zou dus duidelijk moeten maken wat wel mogelijk is. De bovengenoemde verplichtingen en de uitwerking, zoals hierboven voorgesteld, zouden tevens moeten worden verplicht. Aanvullende voorwaarden op basis van toegang kunnen namelijk al worden opgelegd.

Het is ook beter als een deel van de verplichtingen vooraf bekend is. Het is dan duidelijker wat precies de spelregels zijn (interview SBS, mei 2008; interview NPO, mei 2008). Deze verplichtingen zouden in de Telecommunicatiewet moeten worden vermeld. Verder moet worden onderzocht in hoeverre deze verplichtingen vanuit de Europese regelgeving kunnen worden opgelegd. Ook moet toestemming van de Europese Commissie worden verkregen.

5.3.5 Minder overheidsactoren

Op deze markt zijn veel toezichthouders actief. Er is wel een duidelijk onderscheid tussen de taken (OPTA, mei 2008). Zo is de NMa ex-post actief en de OPTA ex-ante. Verder gaat de OPTA over kale capaciteit (distributie en prijs) en de CvdM gaat over de inhoud. Toch zou deze veelheid aan toezichthouders tot problemen kunnen leiden. Zo zou er overlap kunnen ontstaan, maar er zouden ook gaten kunnen vallen (interview

SBS, mei 2008). Ook kan het voor kleine spelers onduidelijk zijn wat het verschil is tussen de instellingen (interview NPO, mei 2008). Het zou misschien een idee zijn om de OPTA als kamer binnen de NMa te plaatsen (interview CvdM, mei 2008), zoals bij de DTe.

Het blijkt verder dat de diverse programmaraden veel verschillende zenders voor het analoge pakket voorschrijven (interview SBS, mei 2008; interview RTL, mei 2008). Ze wijzigen constant het advies en bepalen per gemeente per jaar het pakket (interview UPC, juni 2008). Het aanbod is echter genoeg pluriform en daarbij kosten de raden geld (interview SBS, mei 2008).

Het is bovendien de vraag of er zoveel verschillende programmaraden actief moeten zijn. Er zou bijvoorbeeld een marktonderzoek kunnen worden uitgevoerd (interview Ziggo, mei 2008; interview RTL, mei 2008) en een landelijk of provinciaal advies gegeven worden. Op deze manier hoeven er minder actoren actief te zijn in het kabelgebied. Verder houden programmaraden rekening met zenders, waarvan wordt verwacht dat ze worden doorgegeven. Bovendien bestaat er volgens de EU onvoldoende duidelijkheid, wat het nut is van deze raden. In de Tweede Kamer wordt er verder gekeken of de programmaraad actief kan zijn op het digitale aanbod (interview OCW, mei 2008). Er blijken echter voldoende zenders in het digitale pakket te zitten, waardoor het niet nodig is om hier ook een programmaraad actief te maken. Door dit digitale alternatief lijkt het dat er op een gegeven moment geen programmaraden meer hoeven te zijn. De capaciteitschaarste is nu minder dan toen deze raden werden opgericht. De diversiteit zal verder nog worden vergroot, indien er voldoende concurrentie op de kabel aanwezig is. Hierdoor zal het Commissariaat voor de Media minder te maken hebben met de kabeltelevisiesector.

Er is hierboven meerdere keren aangegeven dat er problemen zijn met de implementatie van bepaalde restricties, omdat de Europese Commissie hiermee niet zou instemmen. Zo wil de Europese Commissie niet dat er retailverplichtingen worden opgelegd, omdat zij voldoende potentiële concurrentie ziet (interview OPTA, mei 2008; UPC, juni 2008). Dit komt mede doordat de Nederlandse markt niet echt te vergelijken is met die van andere Europese landen, omdat kabel daar geen dominante infrastructuur is (interview EZ, mei 2008).

Het lijkt er daarom op, doordat de Nederlandse kabelmarkt zo verschilt van de overige landen, dat de rol van de Europese Commissie hier te groot is. De OPTA neemt hier namelijk beargumenteerd besluiten die voor de rechter kunnen worden gebracht, maar toch kan de Commissie deze besluiten toch afkeuren. Verder staat in de recente lijst met aanbevelingen van de Commissie (2007/879/EC) de wholesalemkt niet meer genoemd, waardoor de Commissie er kritischer naar kan kijken (interview UPC, juni 2008).

De Europese Commissie is op deze markt dus een belemmerende factor voor vrije concurrentie. Het zou beter zijn als de Commissie terughoudender op deze markt actief is en verdergaande restricties zou toelaten.

5.4 Conclusie

Hierboven werd eerst de huidige en gewenste gewijzigde situatie besproken. Hierna werden deze situaties vergeleken en werden er aanpassingen voorgesteld. Samengevat werden de volgende wijzigingen in de vorige paragraaf voorgesteld:

- Er moet concurrentie op het net zijn door middel van het digitaal aanbieden van een veelheid aan zenders, van welke de decoder de gewenste selecteert.
- De digitale leverancier regelt de programmarechten en de doorgifte ervan.

- Er zou een systeem moeten worden geïmplementeerd dat de gedistribueerde zenders bepaalt. Verder moeten de decoders met vergelijkbare systemen worden uitgerust, zodat men ook van meerdere aanbieders kan afnemen.
- Het analoge pakket moet worden ontbundeld van het digitale pakket en moet worden gereguleerd. Hier moet de Europese Commissie van worden overtuigd.
- De nu geldende toegangsverplichtingen moeten blijven bestaan, maar kunnen duidelijker worden vormgegeven.
- Administratieve scheiding en later functionele scheiding moet worden opgelegd voor de geïntegreerde distributeur en leverancier.
- Specifiekere verplichtingen moeten in de wetten worden vermeld en er moet worden onderzocht of deze vooraf al kunnen worden opgelegd.
- Er moet worden onderzocht of het kamermodel voor de OPTA niet beter is.
- Het nut van programmaraden moet worden onderzocht en er moet gekeken worden of deze nog steeds een belangrijke functie vervullen. Het lijkt niet nodig om deze raden actief te maken op het digitale vlak.
- De rol van de Europese Commissie lijkt op deze markt een belemmerende factor voor vrije concurrentie en het zou beter zijn als de Commissie terughoudender op deze markt zou zijn.

Nu dat de voorgestelde aanpassingen duidelijk zijn, is er antwoord gegeven op de vierde onderzoeksvraag. In het volgende hoofdstuk worden de conclusie en reflectie behandeld.

6. Conclusie en reflectie

Nu alle onderzoeksvragen zijn beantwoord, rest alleen nog een conclusie. Hierin zal eerst kort worden weergegeven wat het antwoord is op de onderzoeksvragen en vervolgens op de probleemstelling. Ook zal er op het verslag worden gereflecteerd.

6.1 Onderzoeksvragen

1. In hoeverre is er sprake van concurrentie op de kabeltelevisiemarkt?

In de kabeltelevisiesector is sprake van weinig concurrentie. Daar de kabelsector een netwerksector is, is het moeilijk een concurrerend netwerk aan te leggen. Ook zijn de mogelijke substituten niet volwaardig, waardoor elke exploitant in zijn gebied een monopoliepositie heeft. Programma-aanbieders en klanten zijn daarom afhankelijk van de kabelexploitanten die geen concurrenten toelaten op hun kabelnetwerk. De OPTA heeft daarom geconcludeerd dat de exploitanten over aanmerkelijke marktmacht beschikken. Vervolgens heeft de OPTA toegangsrestricties opgelegd, maar hiervan is nog geen gebruik gemaakt. Verder werden eerder al programmaraden ingesteld om de keuzevrijheid van de consument te beschermen.

2. Hoe zou de gewenste situatie vanuit de economische theorieën gezien, moeten worden vormgegeven?

Om deze vraag te beantwoorden werden achtereenvolgens het Afwegingskader vormgeving marktordening netwerksectoren (TK 1999-2000, 27018, nr. 1, p. 19), de transactiekostenbenadering en de principaal-agent theorie gevolgd. Het blijkt dat concurrentie op het net mogelijk moet worden gemaakt. Hiervoor moet een toegangsregulering worden vormgegeven, zodat verschillende aanbieders programmapakketten kunnen aanbieden op het kabeltelevisienet. Ook moet er een scheiding tussen beheer en levering worden aangebracht. Verder is het nodig dat er een toezichthouder op deze markt aanwezig is die over veel kennis beschikt. Om informatieproblemen te voorkomen zullen tevens strikte specifieke regels moeten gelden.

3. Hoe wordt in andere vergelijkbare sectoren concurrentie tot stand gebracht?

In de vaste telefonie is de belangrijkste wet de Telecommunicatiewet. De OPTA bepaalt of er sprake is van aanmerkelijke marktmacht en kan passende verplichtingen opleggen. Op deze markt zijn, vooral aan KPN, verplichtingen opgelegd. KPN heeft namelijk een hoog marktaandeel in een markt waar het moeilijk is een alternatief netwerk aan te leggen. KPN moet alternatieve aanbieders toegang verschaffen en moet een gescheiden boekhouding voeren. Ook is er sprake van prijsregulering. Er zijn hier wel meer substituten, maar toetreding tot deze markt blijft moeilijk.

In de Elektriciteitssector speelt de Elektriciteitswet, waarop de DTe toeziet, een belangrijke rol. In deze wet zijn restricties opgelegd voor de spelers op deze markt. Behalve dat er een juridische scheiding is opgelegd tussen netwerk- en leveringsbedrijven, moet er ook veel informatie aan de toezichthouder worden verschaft. Concurrenten kunnen wel toetreden, maar de voormalige monopolisten zijn nog steeds dominant omdat zij allerlei voordelen hebben.

4. Welke aanpassingen kunnen uit de vorige onderzoeksvragen worden afgeleid?

Uit het voorgaande werd afgeleid dat er concurrentie op het net moet zijn door middel van het digitaal aanbieden van een veelheid aan zenders, waarvan de decoder de gewenste selecteert. Hierbij is van belang dat er concurrenten worden toegelaten en dat er scheidingen worden aangebracht. Ook moeten er specifiekere verplichtingen worden

opgelegd, waarvan het beter zou zijn dat deze in de wet worden vermeld. Verder is het de vraag of programmaraden nog een functie vervullen en of deze niet beter kunnen worden afgeschaft. Tevens lijkt de rol die de Europese Commissie speelt een belemmerende factor voor concurrentie op de kabelmarkt. Deze zou wat terughoudender op deze markt moeten optreden.

6.2 Probleemstelling

Probleemstelling: Welke mogelijkheden zijn er om binnen de Nederlandse kabeltelevisiesector meer concurrentie tot stand te brengen?

Er zijn diverse mogelijkheden om binnen de Nederlandse kabeltelevisiesector concurrentie tot stand te brengen. Vaak moeten deze door de rijksoverheid of toezichthouders worden opgelegd. Zo zouden duidelijkere concurrentieregelingen het voor concurrenten makkelijker moeten maken om toe te treden tot het kabelnet. De digitale leverancier regelt dan de programmarechten en de doorgifte. De digitale decoder kan dan de gewenste pakketten van de gewenste aanbieder selecteren. Hiervoor is het wel noodzakelijk een uniform decodersysteem te gebruiken wat dit mogelijk maakt. Het probleem is echter dat de kabelmaatschappijen het bovengenoemde proberen tegen te houden, want dit gaat tegen hun belangen in. Er zou daarom ook een functionele scheiding moeten plaatsvinden tussen beheer en levering. Verder zou het helpen om specifiekere verplichtingen op te leggen, zodat toetreders weten waar ze aan toe zijn. Het is bovendien van belang dat de Europese Commissie zich op deze markt terughoudender opstelt, zodat meer concurrentiebevorderende maatregelen kunnen worden genomen.

Verder is het een probleem dat op het analoge net heel moeilijk concurrentie kan plaatsvinden. Zo ontvangt men nu vaak gratis het digitale pakket bij het analoge pakket. Om op dit digitale pakket meer concurrentie toe te laten, zou de digitale dienst dus niet in de prijs van de analoge dienst moeten zitten, want daarin zit namelijk het concurrentievoordeel voor de kabelexploitanten. Dit voordeel is eveneens aanwezig ten opzichte van de substituten. Mensen die nu namelijk hun tweede of derde tv willen aansluiten op bijvoorbeeld IPTV, kunnen dit (nog) niet.

IPTV lijkt in de toekomst evenwel de grootste concurrent te worden van de kabelexploitanten. De klant kan hiermee uit een onbeperkt aanbod de gewenste zender kiezen, waarbij er maar één zender tegelijk wordt getransporteerd. In tegenstelling tot het netwerk van KPN kan deze dienst met minder investering via de kabel worden opgezet. Het zou daarom ook helpen om internetaanbieders toegang tot de kabel te geven om de concurrentie te vergroten. Echter zelfs zonder deze toegang lijkt het erop dat de concurrentie in de lange termijn zal toenemen, mede door de uitfasering van de analoge televisie.

6.3 Reflectie

Het probleem met de bovengenoemde mogelijkheden is, dat hier behalve Nederlandse wetgeving ook Europese wetgeving een rol speelt. De Europese Commissie is hierin belangrijk. Zij kan namelijk besluiten van de OPTA tegenhouden. Verder speelt mee dat de Europese wetgeving vooral op telefonie gericht is. Hierdoor is de retailregulering van de kabeltelevisiemarkt moeilijker, omdat de Europese Commissie dit niet als markt heeft afgebakend. In de toekomst zal dit ook voor de wholesalemarkt gelden, omdat de wholesale omroepmarkt van de lijst van aanbevelingen (2007/879/EC) is verwijderd, waardoor de Commissie een strengere toets hanteert op de omroepbesluiten. Verder beperken de Europese richtlijnen het vooraf opleggen van verplichtingen in de wet, zonder dat aanmerkelijke marktmacht wordt aangetoond. Dit alles zorgt ervoor dat het

vooral voor de regering van belang is het Nederlands standpunt naar voren te brengen in de Europese Raad en bij de Commissie. Voor vervolgonderzoeken zou het een idee zijn om de betreffende richtlijnen te analyseren en te kijken wat de mogelijkheden zijn binnen deze richtlijnen en welke aanpassingen hier eventueel mogelijk zijn.

In dit hoofdstuk is verder niet dieper ingegaan op de technische aspecten van het toelaten van concurrenten op het kabelnet. Hier zou ook een onderzoek aangewijd kunnen worden. Het rapport geeft echter wel een technisch reële mogelijkheid, wat eventueel verder uitgewerkt zou kunnen worden.

De doelstelling van dit verslag is echter wel bereikt, namelijk het analyseren van de kabeltelevisiemarkt en het zoeken naar mogelijkheden om de concurrentie op deze markt te verhogen.

Om dit te bepalen werd met behulp van drie theorieën een gewenste situatie geschetst. Deze wijze werd gekozen om zoveel mogelijk aspecten van de gewenste situatie mee te nemen. Het nadeel van deze drie verschillende theorieën was dat het de nodige moeite kostte om ze in te passen. Tijdens de eerste versie van het onderzoek werden ze allemaal voor hetzelfde brede probleem gebruikt. Hierna werd besloten om de gewenste situatie sequentieel vorm te geven. Vooral bij de transactiekostenbenadering was het in het begin moeilijk om de plaats ervan in het theoriehoofdstuk te bepalen. Dit, terwijl bij het afwegingskader marktordening snel duidelijk werd, wat de plaats hiervan was. Nu sluiten de theorieën beter bij elkaar aan om zo een geheel te vormen en zo is de meerwaarde van elke theorie duidelijker.

Ook werden ter ondersteuning van het onderzoek twee andere netwerksectoren besproken. Het bleek inderdaad nuttig deze sectoren te beschrijven, omdat de gewenste situatie aardig overeenkwam met de situatie in deze sectoren. Na deze sectoren met de kabelsituatie te hebben vergeleken bleek dat de restricties die in die sectoren gelden, groter waren, terwijl de concurrentie hoger was dan in de kabelsector. Het lijkt raar dat in vergelijkbare netwerksectoren niet soortgelijke restricties gelden. Dit lijkt te liggen aan het feit dat de kabelsector in Europa niet zo'n centrale rol speelt, waardoor de Europese regelgeving en de Europese Commissie hier minder op let. De restricties in de vaste telefoniesector kunnen zodoende verdergaan dan die in de kabeltelevisiesector.

Na deze situaties te hebben vergeleken en na mogelijke aanpassingen te hebben bedacht werd besloten de uitkomsten in interviews aan personen met kennis van zaken voor te leggen. Het bleek echter erg lastig om hiervoor de juiste personen te spreken. Tijdens het contact per telefoon met de verschillende bedrijven werd er vaak gesteld dat er een mail gestuurd moest worden, terwijl er ook werd doorverbonden met de verkeerde personen. Het vinden van de personen voor het interview was hierdoor vooral tijdsintensief. De interviews bleken uiteindelijk wel verhelderend te werken, omdat zo een beter idee werd gegenereerd van wat er in de markt speelt. Ook werd er geprobeerd om vragen te stellen aan Kamerleden om te zien wat zij van de situatie vonden. Uiteindelijk lukte het om een mailgesprek met dhr. Van Dam te hebben over dit onderwerp wat door zijn prominente positie in het debat verhelderend was.

Het onderwerp van deze scriptie sluit goed aan bij mijn studie, omdat de Mastertrack Management, Economy and Law over het thema overheid en markt gaat. Hierbij is het liberaliseringsvraagstuk van de kabel erg actueel. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de Staatssecretaris van Economische zaken hebben namelijk toegezegd een nota naar de Tweede Kamer te sturen over de omroepdistributie. Deze had al voor de zomer moeten zijn verzonden, maar laat nog op zich wachten. In deze nota zal worden ingegaan op het in dit verslag besproken probleem. Dit kan twee

mogelijke gevolgen hebben, namelijk of de kabel wordt nu echt opengebroken of het blijkt dat er niets mogelijk is (interview OCW, mei 2008).

Ik denk zelf dat de Staatsecretaris er alles aan zal doen om het openbreken van de kabel mogelijk te maken, omdat de consumenten en de Kamer het willen. De makkelijkste manier om dit te bereiken is, indien de OPTA het in het nieuwe besluit voorschrijft. Dit nieuwe ontwerpbesluit van de OPTA over omroepdistributie zal ongeveer gelijktijdig uitkomen, omdat de periode van drie jaar na het eerder besproken besluit bijna om is. Ik verwacht in ieder geval dat de verplichtingen die nu gelden, worden verlengd, omdat de situatie nog te weinig veranderd is.

In het op 15 juli gepubliceerde persbericht stelt de OPTA (2008) dat de substituten nog onvoldoende druk uitoefenen en legt daarom "de kabelaanbieders, in aanvulling op de bestaande toegangsverplichting, een verplichting tot wederverkoop van de kabelaan sluiting op". Dit geldt voor de analoge televisie.

Uit de analyse van dit verslag bleek concurrentie op het analoge net moeilijk te liggen ik ben daarom benieuwd hoe de kabelexploitanten de genoemde wederverkoop zullen uitvoeren. De kabelexploitanten bezitten namelijk soms zelf zenders, waarvan de programmarechten ook bij hen liggen. Deze zenders zouden de rechten dan ook moeten verkopen tegen redelijke tarieven. Verder is het vreemd dat de OPTA concurrerende analoge televisieaanbieders nu wel toegang wil geven, terwijl dit in het vorige besluit niet het geval was. Over de digitale doorgifte wordt nog weinig gezegd, maar het lijkt dat hier ook concurrerende pakketten zullen worden toegelaten. Hierdoor zou, zoals hierboven vermeld, meer concurrentie kunnen plaatsvinden. Verdergaande verplichtingen dan de nu geldende verplichtingen zijn in ieder geval nodig, maar het is de vraag of deze er zullen komen. De Europese Commissie zal in de toekomst de besluiten voor de nieuwe wholesalemarkten strenger toetsen, wat in het verleden niet gunstig bleek te zijn voor de retailbesluiten, omdat de Commissie restricties niet nodig achtte. Zelfs indien het ontwerpbesluit wordt goedgekeurd, zal het een tijdje duren totdat concurrentie op de kabel een feit is. Kabelbedrijven zullen, vooral als de restricties algemeen zijn, de besluiten naar hun voordeel interpreteren, waardoor de OPTA eerst het geschil opnieuw zal moeten beoordelen. Verder kunnen kabelmaatschappijen beroep aantekenen bij het CBB.

In het geval dit besluit niet door de Commissie wordt goedgekeurd, zal de Staatsecretaris moeten proberen om binnen de richtlijnen de mogelijkheid te vinden om de Telecommunicatiewet aan te passen. Bij beide documenten is de mee- of tegenwerking van de Europese Commissie echter van belang.

Daar beide besluiten over de concurrentie op omroepdistributie gaan, past dit rapport goed in deze discussie. In dit rapport wordt namelijk aangegeven wat de situatie nu is en wat voor aanpassingen gewenst zijn. Van de bevindingen in dit onderzoek zouden andere onderzoeken gebruik kunnen maken.

Ik zou verder willen opmerken dat de Telecommunicatiewet gebaseerd is op het aantonen van aanmerkelijke marktmacht. Indien er op een gegeven moment volwaardige substituten zijn, zal deze marktmacht misschien niet meer kunnen worden aangetoond en zou een markt met veel concurrentie veranderd kunnen worden in een markt met bijvoorbeeld twee aanbieders: een kabelbedrijf en KPN. Hierdoor zou er een oligopolie ontstaan, wat ook niet een optimale situatie lijkt. Om dit probleem in de toekomst te kunnen voorkomen is echter de toestemming van de Europese Commissie nodig. Ook is de mening van deze zelfde Commissie essentieel in het bepalen of de Tweede Kamer krijgt waar de meerderheid om vraagt, namelijk concurrentie op de kabel, of niet.

Referenties

Aanbevelingen Commissie 2007/879/EC, PB L 344, blz. 69 van 17.12.2007

Babbie, E. (2004). *The practice of social research*. Belmont: Wadsworth.

Bijlsma, M., & Dijk, M. van (2007). *Nieuwe generatie netwerken, nieuwe generatie regulering?*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Bogt, H.J. ter (1997). *Neo-institutionele economie, management control en zelfstandigheid van overheidsorganisaties*. Ph.D. thesis, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.

Bokkes, W.Th.M. (1989). *Privatisering belicht vanuit de transactiekostenbenadering*. Ph.D. thesis, Universiteit Twente, Enschede.

Borenstein, S., Busse, M., & Kellogg, R. (2007). *Principal-agent incentives, excess caution, and market inefficiency: Evidence from utility regulation*. Berkeley: University of California Energy Institute

Bryman, A., & Bell, E. (2007). *Business research methods*. Oxford: Oxford University Press.

Casema (n.d.). *Standaard Radio & Televisie*. Geraadpleegd op 18 maart 2008, van Casema Website:
<http://www.casema.nl/portal/page/portal/pagina/thuis/radioontelevisie/rtvanaloog/vergelijk/standaard>

Coase, R.H. (1937). The nature of the firm. *Economica*, 4(161), pp. 386-405.

Commissariaat voor de Media (n.d.). *Algemeen*. Geraadpleegd op 10 maart 2008, van CvdM Website: <http://www.cvdM.nl/pages/algemeen.asp?flash=5>.

Consumentenautoriteit (n.d. a). *Bevoegdheden*. Geraadpleegd op 11 maart 2008, van Consumentenautoriteit Website:
http://www.consumentenautoriteit.nl/Over_de_Consumentenautoriteit/Bevoegdheden

Consumentenautoriteit (n.d. b). *Samenwerken*. Geraadpleegd op 11 maart 2008, van Consumentenautoriteit Website:
http://www.consumentenautoriteit.nl/Over_de_Consumentenautoriteit/Samenwerken.

Cooper, D.R., & Schindler, P.S. (2005). *Business Research Methods*. Boston: McGraw-Hill.

David, R.J., & Han, S.-K. (2004). A systematic assessment of the empirical support for transaction cost economics. *Strategic Management Journal*, 25, pp. 39–58.

Dekker, V. (2006, 25 oktober). Kamer eist snel concurrentie kabel. *Trouw*.

Delta (n.d.). *Radio en tv analoog*. Geraadpleegd op 18 maart 2008, van Delta Website:
<http://www.delta.nl/web/show/id=40873>.

Dialogic (1999). *Vernieuwing in kabelland*. Utrecht: Auteur.

Dialogic (2005). *Schakelen we om?*. Utrecht: Auteur.

Dienst Toezicht Energie (n.d. a). *Levering*. Geraadpleegd op 8 mei 2008, van DTe Website:
<http://www.dte.nl/nederlands/elektriciteit/levering/index.asp>.

Dienst Toezicht Energie (n.d. b). *Wie is wie op de energiemarkt*. Geraadpleegd op 9 mei 2008, van DTe Website:
http://www.dte.nl/nederlands/energiebedrijven/wie_is_wie_op_de_energiemarkt/index.asp.

- Dienst Toezicht Energie (n.d. c). *Over DTe*. Geraadpleegd op 9 mei 2008, van DTe Website: http://www.dte.nl/nederlands/over_dte/index.asp.
- Dienst Toezicht Energie (2007a). *Marktmonitor 2007 "Over transparantie en vertrouwen"*. Den Haag: NMa/DTe
- Dienst Toezicht Energie (2007b). *2006 National Report*. Den Haag: NMa/DTe
- Dienst Toezicht Energie (2007c). *Marktmonitor, ontwikkeling van de groothandelsmarkt voor elektriciteit in 2006*. Den Haag: NMa/DTe
- ECORYS (2006). *Evaluatie Elektriciteitswet 1998 en Gaswet*. Rotterdam: Auteur.
- Eisenhardt, K.M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, 14(1), pp. 57-74.
- Eneco (n.d.). *Historie*. Geraadpleegd op 9 mei 2008, van Eneco Website: <http://corporatenl.eneco.nl/pages/default.asp?pageid=21>.
- Eurostrategies (2003). *Assessment of the Member States measures aimed at fulfilling certain general interest objectives linked to broadcasting, imposed on providers of electronic communications networks and services in the context of the new regulatory framework: Country profiles*. Brussel: Auteur.
- Fama, E.F., & Jensen, M.C. (1983). Separation of Ownership and Control. *Journal of Law and Economics*, 26(2), pp. 301-325.
- Federal Communications Commission (2000). *Fact sheet*. Washington: Auteur.
- Geurts, P. (1999). *Een praktische handleiding mat COO-cursus*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Gillham, B. (2000). *The Research Interview*. London: Continuum.
- Goldberg, V.P. (1976). Regulation and administered contracts. *The Bell Journal of Economics*, 7(2), pp. 426-448.
- Hazeu, C.A. (2000). *Institutionele economie*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Helden, G.J. van (1997). Verzelfstandiging bezien vanuit de transactiekostentheorie. In N.P. Mol, & H.A.A. Verbon (red.), *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur: Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten* (2^e druk, p.37-59). 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij.
- Heuvelhof, E.F. ten, Kuit, M., & Stout, H.D. (2002). Monopoloïde infrastructuur: inrichting capaciteitsmanagement belangrijker dan wel of niet privatiseren. *Regel/Maat*, afl. 2002/1, pp. 2-10.
- @Home (n.d. a). *De branche*. Geraadpleegd op 18 maart 2008, van @Home Website: <http://www.corp.home.nl/Over+ons/De+branche.htm>.
- @Home (n.d. b). *Profiel*. Geraadpleegd op 18 maart 2008, van @Home Website: <http://www.corp.home.nl/over%20ons>.
- @Home (n.d. c). *Televisie van @Home – TV Basis*. Geraadpleegd op 18 maart 2008, van @Home Website: <http://www.home.nl/producten/televisie/basis>.
- Jensen, M.C., & Meckling, W.H. (1976). Theory of the firm: Managerial behaviour, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3, pp. 305-360.
- Johnson, G., Scoles, K., & Whittington, R. (2006). *Exploring Corporate Strategy*. Harlow: Pearson Education.

- Joskow, P.L. (1991). The role of transaction cost economics in antitrust and public utility regulatory policies. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 7, pp. 53-83.
- Joskow, P.L. (1996). Introducing Competition into Regulated Network Industries: from Hierarchies to Markets in Electricity. *Industrial and Corporate Change*, 5(2), pp. 341-382.
- Kamermeerderheid: kabel moet open voor concurrentie. (2006, 25 oktober). *NRC Handelsblad*.
- KPN (n.d.). *Geschiedenis*. Geraadpleegd op 18 april 2008, van KPN Website: <http://www.kpn.com/corporate/nl/bedrijfsprofiel/Het-bedrijf-KPN/Geschiedenis.htm>.
- Kvale, S. (1996). *Interviews: An introduction to qualitative research interviewing*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Mierlo, H. van (2001). Over de verhouding tussen overheid, marktwerking en privatisering. Een economische meta-analyse. *Bestuurswetenschappen*, 55(5), pp. 368-385.
- Ministerie van Economische Zaken (n.d. a). *Ontvlechting Energiebedrijven*. Geraadpleegd op 12 mei 2008, van Ministerie van Economische Zaken Website: http://www.ez.nl/onderwerpen/energie/ontvlechting_energiebedrijven.
- Ministerie van Economische Zaken (n.d. b). *Werking kleinverbruikersmarkt*. Geraadpleegd op 12 mei 2008, van Ministerie van Economische Zaken Website: http://www.ez.nl/onderwerpen/energie/werking_kleinverbruikersmarkt.
- Ministerie van Economische Zaken (2008, 1 april). *Heemskerk spreekt Reding over kabel en ict*, [Nieuwsbericht]. Den Haag: Auteur.
- Ministerie van Financiën (2006, 22 september). *Staat verkoopt laatste aandelen KPN*, [Nieuwsbericht]. Den Haag: Auteur.
- Mol, N.P., Verbon, H.A.A., & Vries, P. de (1997). Verzelfstandiging van overheidsdiensten: interpretatiekaders vanuit de neo-institutionele economie. In N.P. Mol & H.A.A. Verbon (red.), *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur: Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten* (2^e druk, p.1-15). 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij.
- Multikabel (n.d.). *Standaard Pakket*. Geraadpleegd op 18 maart 2008, van Multikabel Website: <http://www.multikabel.nl/producten/radio-en-tv/standaard-pakket/>.
- Neelen, G.H.J.M. (1993). *Principal-agent relations in non-profit organisations*. Ph.D. thesis, Universiteit Twente, Enschede.
- NL kabel (n.d. a). *Cijfers en feiten – Televisie*. Geraadpleegd op 29 februari 2008, van NLkabel Website: http://www.nlkabel.nl/cef_televisie.php
- NL kabel (n.d. b). *Geschiedenis*. Geraadpleegd op 29 februari 2008, van NLkabel Website: <http://www.nlkabel.nl/geschiedenis.php>
- NLkabel (n.d. c). *Leden NLkabel*. Geraadpleegd op 17 maart 2008, van NLkabel Website: <http://www.nlkabel.nl/ledennlkabel.php>.
- Nederlandse Mededingingsautoriteit (2002). *Besluit nummer 3052: Liberty Media – Casema*. Den Haag: Auteur.
- Nederlandse Mededingingsautoriteit (2005a). *Besluit nummer 3528: UPC*. Den Haag: Auteur.
- Nederlandse Mededingingsautoriteit (2005b). *Besluit nummer 4490: UPC – Canal+*. Den Haag: Auteur.

Nederlandse Mededingingsautoriteit (2006a). *Besluit nummer 5796: Cinven – Warburg Pincus – Essent Kabelcom*. Den Haag: Auteur.

Nederlandse Mededingingsautoriteit (2006b). *Visiedocument Concentraties Energiemarkten*. Den Haag: Auteur.

Nederlandse Mededingingsautoriteit (2007). *Besluit Nuon-Essent*. Den Haag: Auteur.

Nu (2007). *Heemskerk wil meer concurrentie op de kabel*. Geraadpleegd op 4 mei 2008, van Nu Website:
http://www.nu.nl/news/1297144/50/Heemskerk_wil_meer_concurrentie_op_de_kabel.html.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2001). *Restructuring Public Utilities for Competition*. Parijs: Auteur.

Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (n.d. a). *Geschiedenis*. Geraadpleegd op 3 maart 2008, van OPTA Website: <http://www.opta.nl/asp/overopta/geschiedenis.asp>.

Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (1999). *Consultatiedocument "Toegang tot de kabel"*. Den Haag: Auteur.

Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (2005a). *De wholesalemarkten voor toegang tot het vaste openbare telefoonnetwerk*. Den Haag: Auteur.

Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (2005b). *De retailmarkten voor vaste telefonie*. Den Haag: Auteur.

Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (2005c). *De wholesalemarkt voor gespreksopbouw op het vaste openbare telefoonnetwerk*. Den Haag: Auteur.

Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (2005d). *De wholesalemarkten voor gespreksdoorgifte op het vaste openbare telefoonnetwerken*. Den Haag: Auteur.

Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (2005e). *De wholesalemarkten voor gespreksafgifte op afzonderlijke openbare telefoonnetwerken, verzorgd op een vaste locatie*. Den Haag: Auteur.

Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (2005f). *Management samenvatting van de besluiten vaste telefonie*. Den Haag: Auteur.

Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (2006a). *Toelichting bij marktanalysebesluiten kabel*. Den Haag: Auteur.

Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (2006b). *De markten voor de doorgifte en verzorging van omroep transmissiediensten: Verzorgingsgebied UPC Nederland B.V.: Besluit*. Den Haag: Auteur.

Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (2006c). *De markten voor de doorgifte en verzorging van omroep transmissiediensten: Verzorgingsgebied <NAAM KABELEXPLOITANT>: Besluit*. Den Haag: Auteur.

Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (2007a, 21 december). *Kabelaars blijven verplicht tot openstelling netwerk*, [Persbericht]. Den Haag: Auteur.

Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (2007b). *Jaarverslag en marktmonitor 2006*. Den Haag: Auteur.

- Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (2008, 15 juli). *Minder regels telefoniemarkt, kabelmarkt open*, [Persbericht]. Den Haag: Auteur.
- Patton, M.Q. (2002). *Qualitative research & evaluation methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Posner, R.A. (1972). The Appropriate Scope of Regulation in the Cable Television Industry. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 3(1), pp. 98-129.
- Prager, R.A. (1990). Firm Behavior in Franchise Monopoly Markets. *The RAND Journal of Economics*, 21(2), pp. 211-225.
- Pratt, J.W., & Zeckhauser, R.J. (1985). Principals and agents: An overview. In J.W. Pratt & R.J. Zeckhauser (red.), *Principals and agents: The structure of business* (p.1-35). Boston: Harvard Business School Press.
- PricewaterhouseCoopers (2007). *Digitale infrastructuur voor distributie van omroepdiensten; een rondgang langs netwerken*.
- Raad voor verkeer en waterstaat (2000). *Meer markt, andere overheid*. Den Haag: Auteur.
- Raak, R. van, Sas, P., & Schouten, N. (2002). *De uitverkoop van publieke diensten*. Rotterdam: Wetenschappelijk Bureau SP.
- Rekam bewijst in Gouda dat concurrentie op kabel kan. (2006, 20 december). *Trouw*.
- Riccio, C., Barzaghi, A., & Burzi, G. (1996). The split between systems and services: real liberalization. *International Broadcasting Convention*, 428, pp. 553-559.
- Ruiter, D.W.P. (2005). Is transaction cost economics applicable to public governance?. *European Journal of Law and Economics*, 20, pp. 287-303.
- Sappington, D.E.M. (1991). Incentives in Principal-Agent Relationships. *The Journal of Economic Perspectives*, 5(2), pp. 45-66.
- SEO Economisch Onderzoek (2007). *Toetredingsdrempels kleinverbruikersmarkt*. Amsterdam: Auteur.
- Slot, P.J., Swaak, Ch.R.A., & Mulder, M.S. (2007). *Inleiding mededingingsrecht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Spremann, K. (1987). Agent and Principal. In G. Bamberg & K. Spremann (red.), *Agency theory, information, and incentives* (p. 3-38). Berlin: Springer Verlag.
- Stichting Kijkonderzoek (n.d.). *Maandrapport Februari*. Geraadpleegd op 22 maart 2008, van Stichting Kijkonderzoek Website: <http://www.kijkonderzoek.nl/>.
- TenneT (n.d.). *Holding*. Geraadpleegd op 10 mei 2008, van TenneT Website: <http://www.tennet.org/tennet/organisatie/holding/index.aspx>.
- TK 1998-1999, 26602, nr. 1, Kabel, media en consument, Notitie Kabel, Omroep en Consument; pluriformiteit, betaalbaarheid en vrije keuze, Bijlage bij kamerstuk.
- TK 1999-2000, 27018, nr. 1, Liberalisering en privatisering in Netwerksectoren, Publieke belangen en marktordening - liberalisering en privatisering in netwerksectoren, Bijlage bij kamerstuk.
- TK 1999-2000, 27088, nr. 2, Kabel en consument: marktwerking en Digitalisering, Nota, Kamerstuk.

TK 2003-2004, 26643 en 27088, nr. 49, Kabel en consument: marktwerking en digitalisering, kamerstuk.

TK 2005-2006, 30212, nr. 17, Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet in verband met nadere regels omtrent een onafhankelijk netbeheer, Netbeheerder en netwerkbedrijf na splitsing, Bijlage bij kamerstuk.

TK 2006-2007, 24095, nr. 212, Frequentiebeleid, Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken, Kamerstuk.

TK 2007-2008, 24036, nr. 343, Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, Onderzoek marktwerkingsbeleid, Bijlage bij kamerstuk.

TK 2006-2007, 28851, nr. 55, Wijziging van de Telecommunicatiewet en enkele andere wetten in verband met de implementatie van een nieuw Europees geharmoniseerd regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten en de nieuwe dienstenrichtlijn van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, Verslag van schriftelijk overleg, Kamerstuk.

TK 2007-2008, 28851, nr. 56, Wijziging van de Telecommunicatiewet en enkele andere wetten in verband met de implementatie van een nieuw Europees geharmoniseerd regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten en de nieuwe dienstenrichtlijn van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken, Bijlage bij Kamerstuk.

TK 2007-2008, 28851 en 24095, nr. 57, Wijziging van de Telecommunicatiewet en enkele andere wetten in verband met de implementatie van een nieuw Europees geharmoniseerd regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten en de nieuwe dienstenrichtlijn van de Commissie van de Europese Gemeenschappen / Frequentiebeleid, Verslag van algemeen overleg, Kamerstuk.

TNO (2002). *De Nederlandse kabelsector*. Delft: Auteur.

TNO (2007a). *Verkenning van omroepmarkten in Nederland: Marktontwikkelingen en beleidsinstrumenten*. Delft: Auteur.

TNO (2007b). *Marktrapportage Elektronische Communicatie*. Delft: Auteur.

Twist, M.J.W. van, & Heuvelhof, E.F. ten (1999). Concurrentiebevordering in infrastructuurgebonden sectoren: Over ideologische en intellectuele bewegingen. In W. Derksen, M. Ekelenkamp, F. J.P.M. Hoefnagel, & M. Scheltema (red.) (1999). *Over publieke en private verantwoordelijkheden* (p.217-254). Den Haag: Sdu Uitgevers.

UPC (n.d. a). *Over UPC*. Geraadpleegd op 18 maart 2008, van UPC Website: <http://www.upc.nl/overupc/>.

UPC (n.d. b). *UPC Standaardabonnement Radio/TV (Analoog)*. Geraadpleegd op 18 maart 2008, van UPC Website: http://www.upc.nl/televisie/kabel_televisie.

Vecai (2006, 25 oktober). *Publieke Omroep en VECAI akkoord: digitale themakanalen en Uitzending Gemist op de kabel*, [Persbericht]. Hilversum: Auteur.

Vickers, J. (1995). Competition and regulation in vertically related markets. *The Review of Economic Studies*, 62(1), pp. 1-17.

Veljanovski, C. (1984). Regulatory options for cable TV in the UK. *Telecommunications Policy*, 8(4), pp. 290-306.

- Waterson, M. (1984). Issues in the regulation of cable TV. *International Review of Law and Economics*, 4(1), pp. 67-82
- Williamson, O.E. (1976). Franchise bidding for natural monopolies - in general and with respect to CATV. *The Bell Journal of Economics*, 7(1), pp. 73-104.
- Williamson, O.E. (1979). Transaction-cost economics: The governance of contractual relations. *Journal of Law and Economics*, 22(2), pp. 233-261.
- Williamson, O.E. (1985). *The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting*. New York: The Free Press.
- Williamson, O.E. (1991). Comparative economic organization: The analysis of discrete structural alternatives. *Administrative Science Quarterly*, 36(2), pp. 269-296.
- Williamson, O.E. (1998). Transaction Cost Economics: How it works; Where it is headed. *De Economist*, 146(1), pp. 23-58.
- Williamson, O.E. (1999). Public and private bureaucracies: A transaction cost economics perspective. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 15(1), pp. 306-341.
- Williamson, O.E. (2005). The economics of governance. *The American Economic Review*, 95(2), pp. 1-18.
- Zesko (2008, 28 januari). *Kabelbedrijven @Home, Multikabel en Casema gaan Ziggo heten*, [Persbericht]. Amsterdam: Auteur.

Bijlage

Bijlage 1: Interviews

In de volgende tabel staan eerst de namen van de geïnterviewden en hun functie. Vervolgens komt de naam van hun werkgever en de datum waarop het interview is afgenomen. Bij de interviews kan onderscheid gemaakt worden tussen interviews met specifieke informatieve vragen en reflectie-interviews. Bij de eerste soort volgt een ja in de kolom specifieke vragen. De tweede soort interviews gaat over meningen, waarvan de vragen en structuur die van bijlage 2 volgen. Van deze reflectie-interviews is een samenvatting in bijlage 3 te vinden. Soms worden specifieke informatievragen en het reflectie-interview bij dezelfde persoon afgenomen. In de laatste kolom wordt vervolgens vermeld, hoe de interviews werden afgenomen.

Tabel 5: Geïnterviewden

Naam	Functie	Organisatie	Datum	Specifieke vragen	Reflectie Interview	Medium
Dhr. D. Verduijn	Adviseur kabelzaken	OPTA	3 april 2008 29 mei 2008	Ja	Ja	Telefoon
Dhr. S. Hettinga	Voorzitter	Witbreuksweg Televisie	14 april 2008	Ja	Nee	Persoonlijk
Dhr. H. Ottenhof	Beleidsmedewerker zendtijd en kabelzaken	Commissariaat voor de Media	22 mei 2008	Nee	Ja	Telefoon
Dhr. B. de Koning	Beleidsmedewerker distributiebeleid omroep	Ministerie van OCW	22 mei 2008	Nee	Ja	Telefoon
Dhr. J. de Jong	Manager onderhandelingen met kabelmaatschappijen	RTL Nederland	23 mei 2008	Nee	Ja	Telefoon
Dhr. M. Poppenk	Manager distributie	Nederlandse Publieke Omroep	26 mei 2008	Nee	Ja	Telefoon
Mevr. M. Kortekaas	Consultant distributie	SBS	26 mei 2008	Nee	Ja	Telefoon
Dhr. L. Thijssen	Coördinator regelgeving telecom	Ministerie van Economische Zaken	26 mei 2008	Ja	Ja	Telefoon
Dhr. M. Eswilder	Legal counsel	Ziggo	26 mei 2008	Nee	Ja	Telefoon
Dhr. J. Fortuin	Marketeer	KPN	29 mei 2008	Nee	Ja	Telefoon
Dhr. H. Goedkoop	Ambtelijk secretaris	Programmaraad Utrecht	30 mei 2008	Nee	Ja	Telefoon
Dhr. H. van der Wal	Voormalig Productmanager	Lucent Technologies	30 mei 2008	Ja	Ja	Persoonlijk
Dhr. J. Hageman	Product marketing specialist	Irdeto	3 juni 2008	Ja	Nee	Mail
Dhr. M. van Dam	Tweede Kamerlid, Mediabeleid	PvdA	11 juni 2008	Ja	Nee	Mail
Dhr. R. Kolthek	Legal counsel regulatory	UPC	27 juni 2008	Nee	Ja	Telefoon

Bijlage 2: Interviewopzet

Mijn naam is Robert Barker en ik ben bezig met mijn scriptie over mogelijke concurrentie op de kabeltelevisiemarkt. Deze scriptie voer ik uit als afsluiting van mijn Master "Public Administration" aan de Universiteit Twente.

Deze questionnaire gaat over het leveren van televisie via de kabel aan individuele huishoudens.

Ik zou het zeer op prijs stellen indien u de vragen zoudt willen beantwoorden door uw antwoord te onderstrepen of onder de vraag te noteren. Het invullen van de questionnaire zal ongeveer vijf minuten in beslag nemen.

Datum:

Naam:

Functie:

1. Wat is volgens u de mate van concurrentie in de kabeltelevisiemarkt?
- | | | | |
|------|--------|------------|------|
| Geen | Weinig | Gemiddelde | Veel |
|------|--------|------------|------|

2. Waarom denkt u dat?

3. Ziet u de vaste telefoniemarkt voor consumenten als meer concurrerend dan de kabeltelevisiemarkt?

Ja	Nee	Weet niet
----	-----	-----------

4. Ziet u de elektriciteitsmarkt voor consumenten als meer concurrerend dan de kabeltelevisiemarkt?

Ja	Nee	Weet niet
----	-----	-----------

5. Welke maatregelen zoudt u treffen om de kabeltelevisiemarkt meer concurrerend te maken?

6. Zoals u wellicht weet, zijn er momenteel kabelbedrijven actief, die het enige kabelnetwerk in de regio bezitten en hierop geen concurrerende programmapakketaanbieders toelaten.

Vindt u dat het voor concurrenten mogelijk gemaakt moet worden om op het kabelnet actief te zijn?

Ja	Nee	Weet niet
----	-----	-----------

Indien met ja beantwoord, Vindt u dat het daarvoor noodzakelijk is een scheiding tussen beheer en levering aan te brengen, zoals in de vaste telefonie- en elektriciteitsmarkt? Hoe zou dit er uit moeten zien?

Indien met nee beantwoord, Wat zijn de redenen waarom u toegang voor concurrenten niet nodig vindt?

7. Op de elektriciteitsmarkt is er slechts één toezichthouder actief, namelijk de Directie Toezicht Energie (DTe, onderdeel van de NMa), terwijl op de kabeltelevisiemarkt de NMa, de OPTA en het Commissariaat voor de Media actief zijn. Welke situatie lijkt u beter?

Kabeltelevisie Elektriciteit Weet niet

8. Welke van de volgende situaties lijkt u beter?

- Elektriciteitswet: In de Elektriciteitswet worden regels opgelegd aan de exploitanten, waarbij de DTe toeziet in hoeverre deze worden nageleefd. Op deze manier wordt er een scheiding tussen leverancier en distributeur opgelegd.
- Telecommunicatiewet: Bij de kabel- en vaste telefoniesector kunnen daarentegen restricties op basis van de Telecommunicatiewet pas worden opgelegd, wanneer er is aangetoond dat de exploitant over aanmerkelijke marktmacht beschikt.
- Weet niet

9. Indien u uit een van de twee bovengenoemde geschetste situaties heeft gekozen, zoudt u uw keuze hieronder kunnen verklaren?

10. Heeft u nog opmerkingen over mogelijke concurrentie op de kabeltelevisiemarkt?

Heel erg bedankt voor uw hulp

Bijlage 3: Samenvatting van de reflectie-interviews

In bijlage 1 worden de geïnterviewde personen weergegeven. Ook staat erin aangegeven aan welke personen de lijst met stellingen van bijlage 2 is voorgelegd. Deze keuze is gemaakt op basis van een selectie van bedrijven, waarvan medewerkers met kennis van zaken zijn ondervraagd. Uiteindelijk zijn deze stellingen aan twaalf mensen voorgelegd.

Als eerste is gevraagd welke functie de personen hebben en wat hun taken zijn. Hieruit blijkt dat de ondervraagden een functie hebben met kennis over omroepdistributie. Verder hebben de ondervraagden vaak ook markt en juridische kennis.

De eerste en tweede vraag gaat over wat volgens de ondervraagden de mate van concurrentie in de markt is en waarom.

Hierop wordt tien keer geantwoord dat er weinig of geen concurrentie aanwezig is. Negentig procent van de huishoudens zijn namelijk op de kabel aangesloten. Verder bieden de substituten niet voldoende concurrerende kracht (interview OPTA, mei 2008). Tevens is er volgens de heer de Koning (interview OCW, mei 2008) bij de alternatieven meestal alleen één wegverkeer mogelijk en is het alleen met de kabel goed mogelijk om triple play aan te bieden. Ook het feit dat er geen concurrerende analoge dienst is speelt mee. Naar dit analoge standaard pakket kijken de meeste klanten en dit geeft daarom de grootste dekking voor advertentie-inkomsten (interview SBS, mei 2008). Hierdoor zijn de programma-aanbieders afhankelijk van de kabelaanbieders. Ook wordt er vaak gesteld dat de kabelaanbieders "regionaal monopolist" zijn (interview CvdM, mei 2008).

De twee overige ondervraagden, de juristen binnen de kabelmaatschappijen, blijken een andere mening te hebben. Zij vinden dat er sprake is van voldoende concurrentie. Als voorbeeld geeft de heer Kolthek (interview UPC, juni 2008) dat de Europese Commissie potentiële concurrentie ziet voor de kabelsector. Dit lijkt uit te komen nu de abonnees van Digitenne en IPTV snel toenemen. Verder gaat het volgens de heer Eswilder (interview Ziggo, mei 2008) niet om de kabeltelevisiemarkt, maar de markt van elektronische communicatie.

Bij de derde en vierde vraag gaat het om het verschil tussen de mate van concurrentie in de kabeltelevisiemarkt en de concurrentie in de vaste telefonie-, respectievelijk elektriciteitsmarkt.

Op de derde vraag zijn de antwoorden in het algemeen dat de vaste telefoniesector meer concurrerend is. Er zijn namelijk meer dienstverleners en het product is homogener (interview Economische Zaken, mei 2008). Ook bij de elektriciteitssector vindt men dat er meer concurrentie is. Er kan namelijk voor verschillende aanbieders worden gekozen. Het blijkt wel dat veel meer mensen (vier) zeggen dat ze het niet weten. Een mogelijke reden is dat er wel concurrentie is, maar dat de consumenten weinig switchen (interview RTL, mei 2008).

De vijfde vraag gaat over de maatregelen die getroffen moeten worden om de markt meer concurrerend te maken.

Hier wordt vaak voorgesteld concurrenten toe te laten. Mevrouw Kortekaas (interview SBS, mei 2008) geeft bijvoorbeeld aan dat service providers toegang zouden moeten hebben. Dit blijkt ook uit het antwoord op de volgende vraag, waarin de meeste de stelling beamen. De heer De Koning (interview OCW, mei 2008) stelt dat de Tweede Kamer dit wil, dus dan zou het moeten worden gedaan. De heer Thijssen (interview Economische zaken, mei 2008) geeft aan dat het de beslissing van de OPTA is. Mevrouw Kortekaas (interview SBS, mei 2008) vindt dat het voor het toelaten van concurrentie nodig is een scheiding aan te brengen om koppelverkoop tegen te gaan. De

heer de Jong (interview RTL, mei 2008) stelt dat de transparantie en non-discriminatie principes van belang zijn en dat het makkelijker is voor de OPTA om dit te controleren indien er een scheiding aanwezig is. De programma-aanbieders stellen bovendien dat ze geen exclusieve rechten verkopen, omdat ze een zo breed mogelijk publiek willen bedienen. Hierdoor kunnen meerdere pakketaanbieders aanwezig zijn. Een nadeel van de nu geldende verplichtingen is dat de prijs van het digitale aanbod onduidelijk is en dat het doorgeven van alternatieve analoge pakketten moeilijk zou liggen (interview SBS, mei 2008). Verder zitten aan de nu geldende verplichtingen veel haken en ogen (interview RTL, mei 2008).

De heer Kolthek en Eswilder (interview Ziggo, mei 2008 en UPC, juni 2008) vinden dat er helemaal geen verplichtingen nodig zijn. De heer Kolthek stelt dat er "voldoende concurrentie is en dat er daarom geen reden is om verplichtingen op te leggen". De heer Eswilder meldt verder dat het opleggen van verplichtingen "een niet bestaand probleem niet oplost".

De zevende vraag gaat over de vele toezichthouders die op de kabelmarkt actief zijn. Er is volgens de heer Verduijn (interview OPTA, mei 2008) wel een duidelijk onderscheid tussen de taken. Zo zou de NMa ex-post opereren en de OPTA ex-ante. Verder gaat de OPTA over de kale capaciteit, terwijl het CvdM over de inhoud gaat. Dit onderscheid komt vaker naar voren en er wordt gezegd dat dit tot problemen zou kunnen leiden. Er is bijvoorbeeld een overlap, maar er kunnen ook gaten vallen (interview SBS, mei 2008). Voor kleine spelers zou het verschil ook niet echt duidelijk kunnen zijn (interview NPO, mei 2008). Om de problemen te voorkomen zouden bijvoorbeeld kamers binnen de NMa kunnen worden ingericht (interview CvdM, mei 2008). Wat verder veelvuldig wordt vermeld, is dat de functie van de programmaraad nu overbodig lijkt en dat de raden achterhaald zijn (interview Lucent en Ziggo, mei 2008). Ze wijzigen constant advies en bepalen per gemeente per jaar het pakket (interview UPC, juni 2008). De programmaraden zouden moeten worden afgeschaft, want ze handelen volgens willekeur (interview RTL, mei 2008). Het aanbod is verder genoeg pluriform en de raden kosten geld (interview SBS, mei 2008). De schaarste op de markt die de reden voor de oprichting was, is nu niet zoveel meer aanwezig (Programmaraad Utrecht, mei 2008). Een vorm van onafhankelijk marktonderzoek zou de plaats van de raden kunnen innemen (interview Ziggo en RTL, mei 2008) of er zouden provinciale raden moeten ontstaan (Programmaraad Utrecht, mei 2008).

Verder gaat een vraag over het verschil tussen de specifieke regels van de Elektriciteitswet en de verplichtingen die op basis van de aangetoonde aanmerkelijke marktmacht worden opgelegd (Telecommunicatiewet). Over deze stelling zijn de meningen zeer verdeeld. Aan de ene kant wordt aangegeven dat het niet anders kan dan hoe de Telecommunicatiewet nu is vormgegeven, omdat men anders teruggefloten zou kunnen worden door Brussel (interview OCW, mei 2008) en zo wordt er pas ingegrepen bij problemen (interview Ziggo, mei 2008). Aan de andere kant is het in de Elektriciteitswet duidelijker wat precies de spelregels zijn (interview SBS en NPO, mei 2008).

Uit de interviews blijkt ook dat de rol die de Europese Commissie speelt, heel erg belangrijk is. Zo wilde de Europese Commissie niet dat er retailverplichtingen werden opgelegd, omdat zij voldoende potentiële concurrentie zag (interview OPTA, mei 2008 en UPC, juni 2008). Verplichtingen werden daarom voor een jaar opgelegd, waarbij het plan was om daarna een nieuw besluit te nemen. Doordat er tegen dit besluit beroep is aangetekend bij het CBB komt dat besluit uiteindelijk weer samen met de nieuwe marktanalyse (interview OPTA, mei 2008).

De heer Thijssen (interview EZ, mei 2008) geeft ook aan dat de onafhankelijke analyse van de OPTA bepalend moet zijn bij de discussie of er wel of geen concurrentie moet zijn.

Het probleem is echter dat de situatie van de kabel in Nederland niet vergelijkbaar is met andere landen, doordat de kabel daar geen dominante infrastructuur is. De Commissie kijkt daarom optimistischer tegen de concurrentie op de markt aan. Het feit dat de retailmarkt niet op de lijst van de aanbevelingen van de Commissie stond, zorgde er ook voor dat de Commissie strenger controleerde (interview OPTA, mei 2008). Nu hetzelfde geldt voor de wholesalemarkt, is de kans dus groot dat er minder restricties in deze markt kunnen gelden (interview UPC, juni 2008).

De heer de Koning (interview OCW, mei 2008) wijst er verder op dat er dit jaar een distributiebrieven van de staatsecretaris van Economische Zaken komt en dat er een nieuw besluit van de OPTA wordt verwacht. De twee mogelijke uitkomsten kunnen zijn dat de kabel echt opgebroken wordt of dat het blijkt dat er niets mogelijk is.