

MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

VLAAMSE MEDIARAAD

ADVIES NR. 1999/007

Betreft: Televisie-aanbod via de kabel

De Vlaamse Mediaraad, in vergadering bijeen te Brussel op 6 december 1999, brengt volgend advies uit.

Mediaraad en kabelbeleid

Kadert het in de opdracht van de Mediaraad om een advies uit te brengen in verband met het kabelaanbod? Het antwoord is ondubbelzinnig ja.

De overheid moet de burgers zoveel mogelijk toegang bieden tot informatie en communicatie; toegang voor de burgers omvat zowel toegang tot de technische infrastructuur als de betaalbaarheid ervan. Vlaanderen is de dichtst bekabelde regio ter wereld: 98% van de TV-huisgezinnen is aangesloten op het kabelnet m.a.w. de technische infrastructuur is optimaal aanwezig. De prijs van het kabelabonnement werd in het verleden niet volledig aan de vrije markt overgelaten en moet nog steeds voorgelegd worden aan de Commissie tot Regeling der Prijzen, wiens belangen niet altijd gelijklopend zijn met die van de kabelmaatschappijen. Bovendien werd de prijs van het abonnement losgekoppeld van de index zodat de abonnementsprijs stabiel bleef en in vergelijking met andere landen relatief laag bleef.

Aan de kabelmaatschappijen werd eveneens een must carry-regel opgelegd voor de Vlaamse omroepen (4), RTBF (2), Nederlandse openbare omroepen (3), 1 regionale zender per regio (1), Event-TV, VITAYA en Kanaal Z: in totaal dus 14 omroepen. Het is duidelijk dat de overheid in het verleden een zorgplicht t.o.v. het kabelbeleid heeft ingevuld en dat van de overheid ook in de toekomst zal verwacht worden dat zij een coherent beleid t.o.v. het kabelaanbod in Vlaanderen zal uittekenen. De Vlaamse overheid heeft trouwens duidelijk gesteld dat een beperking of een verruiming van het aanbod van de kabelmaatschappijen rekening moet houden met sociale, kwalitatieve en culturele argumenten. Het is dus duidelijk dat het tot de opdracht van de Mediaraad behoort om hier een aantal denkpistes en een eventueel advies te formuleren.

Aanleiding en achtergronden van het advies inzake segmentatie van het kabelaanbod

Aanleiding voor de voorliggende nota is de aankondiging van de gemengde kabelmaatschappijen om nog in 1999 het kabelaanbod te segmenteren. De pers meldde dat de kabelmaatschappijen een groot deel van de omroepen uit het huidige basispakket zouden verwijderen en bijgevolg het basispakket aan een "lager" tarief zouden aanbieden. De overige omroepen zouden dan tegen betaling à la carte aan de kijker worden aangeboden.

Al vlug bleek dat er geen eenduidig standpunt was vanwege de kabelmaatschappijen m.b.t. het basispakket. Verschillende scenario's werden naar voor geschoven: de must carry-omroepen + de meest bekeken (± 20); het huidige aanbod: must carry + alle huidige omroepen (± 30); must carry + alle nederlandstalige (ook doelgroepen TV), etc.

Intussen zou bij de gemengde kabelmaatschappijen de mening gegroeid zijn om niet naar beneden toe te segmenteren en grosso modo het huidige basispakket te behouden.

Argumenten die door de kabelmaatschappijen aangehaald werden voor het beperken van het aantal omroepen in het basispakket zijn van tweeërlei aard: de bruikbare bandbreedte van de kabelnetten is volzet en de rentabiliteit komt om diverse redenen in het gedrang (zie verder: Analyse argumenten kabelmaatschappijen).

De Mediaraad zal zich buigen over een aantal vragen: is er technisch gezien te weinig bandbreedte, wordt de rentabiliteit bedreigd, is het wenselijk om een basispakket én pluspakketten aan te bieden, hoe moet het basispakket ingevuld worden?

Nauw verbonden met deze vragen zijn een aantal bijkomende : komt de must carry-regeling onder druk te staan door de Europese Commissie; hoe is de concurrentiepositie van de Vlaamse kabelmaatschappijen t.o.v. satelliet- en telefoontransmissie van TV-beelden; in welke mate wijzigt digitale TV de positie van de kabel en wat betekent de set-top-box voor de kabelmaatschappijen; waarom worden de omroepen qua auteursrechten en carriage fee verschillend behandeld?

Het huidige kabelaanbod

- Basispakket bestaat uit ± 28 televisieomroepen waaronder de 11 must carry omroepen alsook rond de 25 à 27 radioprogramma's; in de regio Brussel worden er wel tot 40 televisieomroepprogramma's aangeboden en hanteert men een andere must carry-regeling.
- Prijs kabelabonnement: 4.500 - 5.500 BF per jaar, inclusief BTW en auteursrechten.
- De kabelmaatschappijen maken melding bij het Commissariaat voor de Media bij doorgifte van nieuwe omroepen.

- De omroepen worden door de kabelmaatschappijen op zeer uiteenlopende wijze behandeld qua auteursrechtenvergoeding en eventuele carriage fee. Uit bijgevoegd document blijkt dat bepaalde omroepen (o.m. VRT ren France 2) een auteursvergoeding krijgen; andere omroepen (o.m. VTM en MTV) bieden hun programma rechtenvrij aan en nog andere omroepen (o.m. VT4 en National Geographic) bieden hun programma rechtenvrij aan en betalen bovendien een carriage fee (zie bijgevoegd document).

Door de werkgroep kabel werden een aantal experts uitgenodigd en hun rapport is bijgevoegd.

- E. Blomme, Directeur-Generaal Integan en plaatsvervangend lid Mediaraad.
- Prof. Dr. L. Martens, Vakgroep Informatietechnologie RUG
- Document van het BIPT inzake het vrijhouden van een aantal kanalen voor de luchtvaartnavigatie en het toepassen van de Europese norm EN 500 83-8 (wat uitstraling betreft in de banden tussen 5 MHz en 3.000 MHz).
- Standpunt ECCA (P. Kokken) i.v.m. must carry-regeling.
- Document met gedistribueerde omroepen en de auteursrechtenregeling alsook eventuele carriage fee (Gr. Van Moer).

Argumenten van de kabelmaatschappijen voor segmentering

- Technisch:
 - te weinig bandbreedte voor nog meer omroepen
 - BIPT eist stukje bandbreedte op (luchtvaart) en eist maatregelen tegen uitstraling
- Rentabiliteit:
 - kosten opwaarderen kabelnet tot 450 MHz
 - kosten tegemoet komen eisen van het BIPT
 - concurrentie van satelliet en telefoon (video on demand)
 - concurrentie vanwege buitenlandse maatschappijen die zich straks in het Belgische kabelnet misschien inkopen en waardoor de kabelnetwerken volledig geprivatiseerd worden en het aanbod volledig aan de vrije markt wordt overgelaten
 - inkomsten abonnementsgeld te laag voor nog meer omroepen
 - inkomsten uit carriage fee vanwege omroepen onvoldoende

Kritische analyse van de argumenten van de kabelmaatschappijen

De "technische" argumenten

De uiteenzetting van Prof. Dr. L. Martens (zie bijlage I) toont duidelijk aan dat het argument van tekort aan bandbreedte niet opgaat. Als gevolg van digitale compressie kunnen op de thans beschikbare bandbreedte 10x meer omroepen aangeboden worden. De huidige technieken gebruikt door de kabelmaatschappijen geven een compressie van 6 tot 8x meer omroepen. Door digitale compressie komen inderdaad kanalen vrij maar dit vraagt in de praktijk een overgangperiode.

De netten zijn op dit ogenblik volledig omgebouwd naar minstens 450 MHz en het aanbieden van digitale TV stelt geen echte technische problemen. Prof. Martens onderstreept dat in dit stadium digitale TV vooral naar de wijze van transmissie verwijst en dus de omroepen nog steeds analoge TV kunnen aanbieden, die via digitale compressie digitaal getransporteerd kan worden; de set-top-box (zie verder) zet in de huiskamer de digitale TV-signalen om naar analoge, m.a.w. "digitale" TV vereist niet absoluut digitale productie en digitale TV-sets.

De wens van het BIPT om in deze context een aantal kanalen voor de luchtvaartnavigatie vrij te houden, kan dus geen bandschaarste veroorzaken (zie bijlage).

De rentabiliteitsargumenten

- Alle kabelnetten zijn momenteel omgebouwd naar minstens 450 MHz: de kabelmaatschappijen hebben deze investeringen reeds in het recente verleden gedaan. Dit impliceerde uiteraard kosten maar in het verleden hebben de kabelmaatschappijen forse winsten kunnen realiseren.
- Het BIPT zal straks de kabelnetten verplichten zelf iets te doen aan hun uitstralingslekken. De Europese norm EN 500 83-8 zal hier gehanteerd worden. Alle Europese kabeloperatoren zullen zich moeten schikken naar deze Europese norm. Er is echter een overgangsregime van ± 5 jaar voorzien waarbij de kabeloperatoren de nodige tijd krijgen om hun netten progressief te verbeteren zodat er geen "lekken" meer zijn. Deze lekken, uitstraling van de kabelnetten, verstoren immers de radiofrequenties.
- De concurrentie van satellietontvangst en video on demand ontvangst via telefoon is in Vlaanderen een zwak argument. De VRT- en VTM-omroepen worden bovendien niet via satelliet verspreid en de kijker is hiervoor dus alleszins op het kabelnet aangewezen; kabelmaatschappijen bieden ook bepaalde satellietomroepen via de kabel aan waardoor de aanschaf van een schotelantenne voor de doorsnee gebruiker een weinig rendabele uitgave is. Video on demand via telefonie komt niet van de grond en praktisch alle pilootprojecten

zijn stilgelegd (te duur, te slecht signaal, geen aanbod, etc.).

- De concurrentie van buitenlandse kabelmaatschappijen. De vraag is in hoeverre deze concurrentie reëel is. Hebben de intercommunales in Vlaanderen geen voldoende stevige structuur om het hoofd te bieden aan deze bedreiging? Indien toch de kabelnetinfrastructuur volledig geprivatiseerd wordt dan blijft de zorgplicht van de overheid ten overstaan van het waarborgen van een ruim basispakket even goed bestaan.
- Dat nog meer omroepen aanbieden onmogelijk is zonder het abonnementsgeld te verhogen, dient onderzocht te worden. De bijgevoegde tabel toont overduidelijk aan dat een aantal omroepen hun programma's vrij van auteursrechten aanbieden en de laatst bijgekomen zelfs een carriage fee betalen. Vele experts zijn het er over eens dat het met de nodige technologische infrastructuur weinig verschil uitmaakt of men nu 30 of 60 omroepen aanbiedt in een digitale context.
- Het is duidelijk dat in feite veel draait rond de set-top-box, die straks de onmisbare sleutel wordt voor digitale televisie. Wellicht is heel het discours van het beperken van het aantal omroepen in het basispakket en het à la carte aanbieden van extra omroepen ingegeven door de strijd rond het beheer van de set-top-box.

Prof. Dr. Luc Martens maakte hierbij het onderscheid tussen SMS (subscriber management system) en SAS (subscriber authorization system). De controle over SMS ligt bij de aanbieder aangezien het SMS confidentiële gegevens over de klant bevat, de controle over SAS, namelijk het technisch managementsysteem dat de data van het SMS in commando's omzet, ligt dus bij de kabelmaatschappij. Het overlaten van het beheer van het SAS aan de kabeloperator heeft als voordeel dat één enkele set-top-box alles regelt voor de verschillende diensten. De Europese richtlijn 95/47/EG van 24 oktober 1995 inzake het gebruik van normen voor het uitzenden van televisiesignalen schrijft voor dat de SAS in principe aan de kabelmaatschappij zou moeten toekomen. De situatie die we thans in België kennen waar één aanbieder (Canal+) een deal aangaat met de kabelmaatschappijen om samen de set-top-box te exploiteren gaat dus in tegen de Europese richtlijn.

Aanbevelingen naar de toekomst toe

1. Een basispakket van ± 28 omroepen blijft behouden tegen ± dezelfde abonnementsprijs.
Aangezien de argumenten van de kabelmaatschappijen inzake tekort aan bandbreedte, te geringe rentabiliteit, en inzake de ondermijning van het distributiemonopolie onvoldoende onderbouwd zijn en aangezien de meerderheid van de consumenten het huidige

omroepaanbod aanvaarden voor de prijs van het huidige abonnementsgeld, moet een basispakket van ± 28 omroepen behouden blijven. De belofte van de gemengde kabelmaatschappijen om het abonnementsgeld te verlagen, was al te vaag. Een meerderheid van de consumenten is tevreden met het huidige omroepaanbod en wenst dit (± 28 omroepen) te behouden.

2. Het basispakket moet zo ruim en zo gediversifieerd mogelijk zijn

Het komt de lid-staten toe om op grond van hun bevoegdheid inzake mediabeleid vast te stellen welke omroepen verplicht moeten worden doorgegeven.

Wel dient te worden opgemerkt dat het belangrijk is om bij het opleggen van must carry-verplichtingen enerzijds duidelijkheid te verschaffen over het doel dat door de wetgever wordt nagestreefd en anderzijds meer duidelijkheid te verschaffen over de criteria die door het Vlaams Commissariaat voor de Media worden gehanteerd bij het uitreiken van de erkenningen bedoeld in de artikelen 41, 3° dan wel 41, 1° van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 25 januari 1995 (doelgroep- en thema-omroep dan wel generalistische omroep). Op die manier kunnen discussies omtrent rechtsgrond of discriminatie worden vermeden.

De Vlaamse Mediaraad wenst dat een ruim basispakket gegarandeerd wordt en behouden blijft, met name het rijke aanbod aan buitenlandse en niet-Vlaamse omroepen dat wij nu kennen. Het gaat nu juist om deze buitenlandse omroepen die niet van de must carry-regeling genieten maar wel een verrijking van het aanbod uitmaken, die naar het pluspakket zouden verhuizen. Vlaamse omroepen zullen immers steeds in het basispakket worden aangeboden.

Ook de samenstelling van de pluspakketten mag niet uit het oog verloren worden. Ook hier verwacht de consument garanties dat hij niet verplicht zal worden te betalen voor een heel pakket waarvan slechts één of twee omroepen hem echt interesseren.

3. Zoals de wet betreffende het auteursrecht en de naburige rechten van 30 juni 1994 voorschrijft dienen de kabelmaatschappijen over de schriftelijke toestemming van de omroeporganisatie te beschikken alvorens over te gaan tot doorgifte van één of meerdere van haar programma's. Volgens geciteerde wet dient tevens voorafgaandelijk aan iedere doorgifte de toestemming te worden bekomen van de vennootschappen voor het collectief beheer van auteurs- en naburige rechten.

Indien de kabelmaatschappijen een carriage fee vragen aan de omroepen die zij verdelen, dan hanteren zij daarvoor in de toekomst eenzelfde transparant model.

De Vlaamse Mediaraad pleit voor een duidelijke transparantie in de afspraken tussen de

verschillende actoren : de kabelmaatschappijen, de omroepen en de houders van auteurs- en naburige rechten.

4. De controle over de SAS-functie van de set-top-box komt de kabelmaatschappijen toe: zij zijn de distributeurs die ook de schakelfunctie beheren. Dit heeft het grote voordeel dat één enkele set-top-box alle diensten regelt. De SMS-functie komt de aanbieder toe m.a.w. een duidelijke scheiding tussen de SAS en de SMS-functie, zoals trouwens de Europese richtlijn het voorschrijft.

Brussel, 6 december 1999

Namens de Vlaamse Mediaraad,

Prof. Dr. E. De Bens
voorzitter