

Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.  
Mevr. M. van Bijsterveld  
Postbus 16375  
2500 BJ Den Haag

1) Stas  
2) DGCW  
3) MCB

Rotterdam, 15 maart 2010

Uw brief van 15 december 2009  
Onderwerp: Toekomstverkenning publieke omroep

Ministerie van OCW	
E-doc Nr.	
Datum Reg	16 MRT 2010
Directie	
Ter behandeling aan:	
<input checked="" type="checkbox"/> Advies aan/afdoening door bewindspersoon	
<input type="checkbox"/> Advies aan/afdoening door lid MT-OCW	
<input type="checkbox"/> Afdoening op directieniveau	
<input type="checkbox"/> Ter kennisneming	
Afdoeing voor:	

Geachte mevrouw Bijsterveld,

Wij danken u voor de gelegenheid een bijdrage te leveren aan de toekomsverkenning voor de landelijke publieke omroep.

In onze bijdrage concentreren wij ons op de distributie-aspecten van uw vragen. De vragen rondom de organisatie van de publieke omroep trekken sinds jaar en dag vanuit zichzelf al voldoende aandacht.

YouCa B.V. is een initiatief om de distributiemogelijkheden van commerciële en publieke omroepen te verbeteren. Vandaar dat wij primair zullen ingaan op het tweede onderwerp, de vragen 3 a en b inzake de verspreiding van het publieke aanbod. Daaraan gerelateerd zullen wij ook enkele opmerkingen maken over de wijze van financiering van de publieke omroep, uw zesde onderwerp. Omdat de verspreiding van de publieke omroep niet los gezien kan worden van de ontwikkelingen op de omroepdistributiemarkt als geheel nemen wij die markt als uitgangspunt.

Onze bijdrage valt derhalve in twee delen uiteen. Eerst geven wij een meer algemene beschouwing over de recente ontwikkeling van de Nederlandse omroepdistributiemarkt en daarna gaan wij in op de positie van de landelijk publieke omroep op de mediamarkt.

## I. Ontwikkelingen op de Nederlandse omroepdistributiemarkt

Het belangrijkste kenmerk van de Nederlandse omroepdistributiemarkt is de dominantie van de omroepdistributie over de kabel. Daarin verschilt die markt fundamenteel van die in de andere Europese landen, met uitzondering van België en Luxemburg. Het huidige kabellandschap in Nederland wordt beheerst door twee grote aanbieders: UPC (30%) en Ziggo (50%). De oorzaak van deze marktverhoudingen ligt in de privatisering van de kabelexploitatie in de jaren negentig toen de fout is gemaakt om niet tegelijkertijd met de privatisering concurrentie te organiseren: het publieke monopolie is ingeruild voor een privaat monopolie, dat in de afgelopen jaren door consolidatie is versterkt.

Inmiddels zijn overheid en toezichthouders, in het bijzonder OPTA, bezig de aanzienlijke marktmacht van deze partijen te reguleren. Zie daarvoor de marktanalysebesluiten van OPTA van 5 maart 2009. Het doel is om naast concurrentie tussen het kabelnetwerk en andere infrastructures ook concurrentie óp het kabelnetwerk tot stand te brengen. Dat is geen sine cure gebleken. In de bijlage zenden wij mee de notitie 'YouCa en het monopolie op de Nederlandse omroepdistributiemarkt', eind 2008 opgesteld ter informatie van Europese Commissie. De daarin gemaakte analyse bepaalt naar onze mening de ontwikkelingen op de omroepdistributiemarkt in de komende jaren.

Wij ondersteunen zeer de besluiten van OPTA gericht op de open toegang tot de kabel. Daardoor zal een alternatieve aanbieder in staat worden gesteld zelfstandig een concurrerend aanbod van analoge en digitale rtv-pakketten in de markt te zetten, dat zich met eigen merk, prijs, kwaliteit, klantrelatie en service duidelijk onderscheidt van het aanbod van de kabelexploitanten. Alleen dan kunnen positieve welvaartseffecten worden gerealiseerd: verlaging van de prijzen voor de kijkers en luisteraars, verhoging van de programmavergoedingen en aanvulling en vernieuwing van het aanbod van radio- en televisieprogramma's op de kabel.

YouCa B.V. is een nieuwe zelfstandige partij die, als alternatieve en faciliterende distributeur, het analoge en digitale aanbod van programma's en zenders van commerciële en publieke omroepen op de kabel wil gaan distribueren. In de bijgevoegde notitie geven wij ook een beschrijving van onze plannen waar korthedshalve naar wordt verwezen. Belangrijk daarin is dat wij samenwerking met commerciële en publieke omroepen beogen teneinde de verhoudingen op de omroepdistributiemarkt in het voordeel van de programma-aanbieders om te buigen. Het onderscheid tussen het YouCa-aanbod en het aanbod van andere kabelexploitanten zal zijn gelegen in de lagere prijs en de afwijkende combinaties product-prijs combinaties binnen het digitale aanbod. Volgens YouCa betaalt de consument al jaren veel te hoge prijzen voor zijn kabelabonnement. En via dat abonnement betaalt hij bovendien voor zaken die hij niet afneemt, zoals voor investeringen in delen van het netwerk en diensten (telefoon, internet) die hij helemaal niet gebruikt. Het gaat ons dus niet alleen om het doorbreken van het monopolie van de kabelexploitanten, maar ook om het totstandbrengen van andere marktverhoudingen.

## II. De positie van de publieke omroep op de mediamarkt

Veel van wat wij willen veranderen is gelijkelijk van belang voor zowel de commerciële als de publieke omroepen. De publieke omroep functioneert niet in een soort publiek reservaat. Zij vormt een substantieel onderdeel van de Nederlandse omroepmarkt: wat daarop gebeurt raakt ook altijd de publieke omroep. De vraag naar de positie van publieke omroep moet daarom in de bredere context van het snel wijzigende (inter)nationale medialandschap worden geplaatst.

### *Convergentie in het medialandschap*

De media- en telecomwereld convergeert. We zitten in de overgangperiode van analoge naar digitale distributie over verschillende distributienetwerken: digitale distributie via de ether door Digitenne, analoge/digitale distributie over de kabel door kabelexploitanten, digitale distributie via de satelliet, digitale distributie over de telefoondraad door KPN en anderen zoals Tele2, digitale distributie over internet door verschillende internet-serviceproviders op de zojuist genoemde netwerken. Analoge distributie wordt langzamerhand vervangen door digitale distributie.

Een belangrijk kenmerk van deze ontwikkeling is dat de ontvangst van alle zenders via een decoder gaat lopen, die noodzakelijk is om de digitale signalen te decoderen voor analoge televisies en om aangeslotenen adresseerbaar te maken. Door de digitalisering van infrastructuur en diensten ontstaat grotere keuzevrijheid voor de consumenten en een meer gedifferentieerd en geïndividualiseerd mediagebruik. Kijkers en luisteraars zullen steeds meer zelf kunnen en willen bepalen wat zij van de publieke (en commerciële) omroepen willen ontvangen.

Deze overgang van 'collectief' naar meer geïndividualiseerd mediagebruik leidt tot innovatie van het aanbod van programmadiensten: over de verschillende platforms worden op specifieke consumenten(groepen) gerichte diensten aangeboden. Deze specificatie van het aanbod van programmadiensten wordt gevolgd door het betalingsmodel: de markt verschuift van de bestaande collectieve arrangementen (overheidsbijdrage en reclame-inkomsten) naar specifieke financiële arrangementen: de financiële structuur ontwikkelt zich in de richting van rechtstreekse betaling door burgers aan 'programma-aanbieders' door middel van abonnementen of 'on demand'. Daarom is het creëren van een rechtstreekse

programmatische en financiële relatie tussen commerciële en publieke omroepen en hun publiek van het grootste belang voor de continuïteit van deze omroepen in de toekomst.

### *De prijs van het kabelabonnement*

De kabelexploitanten hebben zich na de liberalisering van de media- en telecomwetgeving ontwikkeld tot full service-providers als programma-aanbieders/packagers, die naast de distributie van de programma's van anderen ook eigen programma's aanbieden. Hun focus is verschoven van transporteur naar distributeur, van het transporteren van programma's naar het aanbieden van programmadiensten aan de consument. Het huidige programma-aanbod op de kabel is gediversifiëerd in basispakket, totale pakket, aanvullende pakketten etc. tegen daarmee variërende abonnementsprijzen. In lijn daarmee tonen kabelexploitanten toenemende bereidheid voor de programma's van de omroepen te betalen. Opvallend is de prijsstijging van het kabelabonnement in de laatste jaren met circa 75-125%. De kabelexploitanten geven aan dat het huidige kabeltarief voor tussen de 85% en 95% bestaat uit kosten die aan de distributie kunnen worden toegerekend. Andere berekeningen (waaronder onderzoek door TNO) laten zien dat van het abonnement van gemiddeld 16 à 17 euro per maand ongeveer een-derde rechtstreeks is toe te rekenen aan de kosten van distributie van analoge radio en televisie inclusief een redelijke winstopslag. De andere tweederde bestaat dan in feite uit marketing en organisatiekosten en de kosten die de burger betaalt voor de programma's. De conclusie is dat in de huidige abonnementen naast de distributiekosten substantiële programmakosten versleuteld zijn, die de burger al jaren ten onrechte aan de kabelexploitanten betaalt.

### *Kabelmonopolie en normaal economisch handelen*

De privatisering en commercialisering van de distributiemarkt (KPN, kabelmaatschappijen, Nozema) heeft de positie van de publieke omroep op de distributiemarkt veranderd. De publieke omroep heeft geen eigen mogelijkheden meer om de gehele bevolking te bereiken. Voor haar distributie is zij volledig aangewezen op commerciële distributeurs, in het bijzonder de kabelexploitanten. De kabelexploitanten hebben zich inmiddels aanzienlijke marktmacht verworven.

In deze tweemaal gedwongen situatie moet de publieke omroep normaal economisch handelen en niet dienstbaar zijn aan de winst door derden. Zie hiervoor ook de brief van de Staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer van 3 mei 2005 over de vergoeding van de openbaarmaking van de programma's van de publieke omroep via de kabel. De Europese commissie hanteert als uitgangspunt dat de publiek gefinancierde omroepen zoveel mogelijk normaal economische handelen en hun publieke taak uitbaten, waardoor gelijke mededingingsverhoudingen tussen publieke en commerciële omroepen ontstaan. In de brief wordt in dat verband gesproken over de commerciële waarde van de programma's van de publieke omroep en uiteengezet dat het de publieke omroep op grond van het auteursrecht vrijstaat een vergoeding te vragen voor de 'eigen rechten'. Dat betekent dat de publieke omroep een vergoeding voor de doorgifte van haar zenders en programma's dient te vragen die de auteursrechtelijke en commerciële waarde van deze programma's weerspiegelt en die gebaseerd is op fair value c.q. fair share van de winst van de distributeur.

### *Omslag van de arrangementen*

De te verwachten omslag in de programmatische en financiële arrangementen zijn autonome ontwikkelingen op de (inter)nationale mediamarkt(en) waaraan de publieke omroep zich niet kan onttrekken als zij haar brede taakopdracht wil realiseren. Straks worden in Hilversum en elders publieke en commerciële programma's gemaakt voor grotere en kleinere publieksgroepen tot op het individuele niveau af. Met de verandering van deze technische en programmatische aanbodvormen zullen ook de betalingsvormen evolueren. De relatie tussen de publieke omroep en de kijkers en luisteraars gaat in de nabije toekomst ook door middel van digitale decoders en abonnementsystemen verlopen. Dat is in feite al aan de gang in het kabelabonnement en in andere abonnementen voor digitale dienstverlening. Wat we zien, is de overgang van het huidige collectieve arrangement voor

de publieke omroep naar nieuwe verhoudingen tussen vraag en aanbod en de individualisering van een deel van de programmakosten. Op het mediaterrain worden door de ontwikkeling van techniek en maatschappij aan de burgers meer en diverse programmadiensten aangeboden waarvan de allocatie door de directe relatie tussen omroep en consument/burger wordt geoptimaliseerd. De drijvende kracht achter deze ontwikkeling is de digitalisering.

### *De financiering van de publieke omroep*

De publieke omroep is bezig in deze marktontwikkelingen zijn weg te vinden. Het gaat hier ook om een ontwikkeling in het consumentengedrag waarvan aard en tempo moeilijk zijn in te schatten. De ontwikkeling naar meer specifieke dienstverlening en betaling staat vast, maar hoe en wanneer dat wordt gerealiseerd is hoogst onzeker. De publieke omroep heeft ook een stevige collectieve financiële grondslag nodig voor zijn continuïteit en de ontwikkeling van zijn dienstverlening. Ook in de nieuwe media omgeving blijft de zorgfunctie van de overheid voor de democratische informatievoorziening bestaan.

De financiering van de publieke omroep bestaat op dit moment uit drie geldstromen: een grote, een middelgrote en een (hele) kleine, te weten: 1. de omroepbijdrage uit belastingmiddelen, 2. reclame-inkomsten en 3. programma-inkomsten. De geschetste ontwikkeling van techniek en markt leidt ertoe dat voor de publieke omroep een (verder) gemengd financieringssysteem gaat ontstaan waarin naast de collectieve financiering vanuit de overheid en de inkomsten uit reclame, een grotere plaats wordt ingeruimd voor de rechtstreekse bijdragen van groepen van afnemers/consumenten.

Een dergelijke gemengde financiële systematiek is ook niet ongebruikelijk in de Nederlandse bestuurlijke- en maatschappelijke verhoudingen, zie bijvoorbeeld de volkshuisvesting en volksgezondheid, waarin voorzieningen en diensten veelal - en ieder naar hun eigen aard - gemengd worden gefinancierd uit overheidsbijdragen en bijdragen van burgers/gebruikers.

Voor de commerciële en publieke omroepen zal op termijn een derde geldstroom ontstaan. Deze derde geldstroom maakt de commerciële omroep minder afhankelijk van de reclame-inkomsten en de publieke omroep minder afhankelijk van overheidsfinanciering. Daardoor wordt naast de financiële ook de structurele positie van beide omroepen versterkt. Daarom is het van belang dat de overheid in haar nieuwe-media beleid opneemt dat publieke programma's weliswaar ook met overheidsmiddelen (en reclame-inkomsten) worden gefinancierd, maar dat de waarde daarvan in het economisch verkeer groter kan zijn dan de gemaakte kosten. Dat de publieke omroep die waarde int is dan gewenst als normaal economisch handelen.

Voor de publieke omroep geldt dat de verhouding tussen de drie geldstromen ter beoordeling blijft van de overheid. In de (rijks)omroepbegroting kunnen de budgetten tegen elkaar worden afgewogen. Die afweging wordt natuurlijk bepaald door de doelstellingen en ambities van de publieke omroep en het budget dat de overheid daarvoor beschikbaar wil stellen. De derde geldstroom moet niet automatisch tot verlaging van de overheidsbijdrage leiden. Daarvoor moet hetzelfde regime gelden als voor de reclame-inkomsten, dat wil zeggen dat deze inkomsten een structureel onderdeel van de financiering van de omroepbegroting vormen.

### *De financiële bijdrage van de burger*

Door deze marktontwikkelingen moet een antwoord worden gegeven op de vraag of de burgers niet tweemaal voor de(zelfde) publieke programma's betalen. Dat is een vraag naar de distributiekosten en de programmakosten.

De burger betaalt nu al voor programmakosten, alleen aan de verkeerde partij nl. aan de kabelexploitanten. De programmakosten die 'verscholen' zitten in de prijs van het kabelabonnement moeten zichtbaar worden gemaakt. Zij moeten gerealiseerd worden naar

de programma-aanbieders i.c. de commerciële en publieke omroepen. Als dat lukt, zal de kijker/luisteraar in de toekomst voor de publieke content via de belasting betalen én via abonnementen of 'on demand' betalen voor de programma's/dienstverlening die hij zelf kiest. Hij zal niet tweemaal voor hetzelfde (willen) betalen. De publieke omroep wendt al haar inkomsten in principe aan voor alle programma's. De inkomsten komen daarmee direct ten gunste van alle burgers, los van de mate van individuele betaling,

Belangrijk is dat de burger ook bereid zal zijn individueel te betalen voor het grotere en gevariëerde aanbod - ook het publieke - dat hem keuzevrijheid biedt. In de mediamarkt is de algemene tendens zichtbaar dat de uitgaven van de Nederlandse consumenten aan mediadiensten zullen toenemen. Door de directe financiële relatie tussen omroep en consument/burger wordt de allocatie van de (publieke) omroepdiensten geoptimaliseerd ten gunste van de kosten daarvan voor die burgers en voor de overheid.

Specifiek voor de publieke omroep geldt de vraag naar ontvangst 'free-to-air' in de zin van gratis ontvangst. Het antwoord daarop is dat de kosten van uitzenden, distribueren en ontvangen altijd bij de omroepen en de kijkers en luisteraars zijn neergelegd: de omroep betaalde de Nozema-kosten voor uitzending in de ether en de kijker/luisteraar/consument de kosten van ontvangst via de aanschaf van een antenne. In de loop van de tijd is etherdistributie overgenomen door de verspreiding van televisie- en radiosignalen via de kabel en de betaling daarvan door de burgers via een kabelabonnement. Ook de distributie via de satelliet en digitale ether wordt door de burgers betaald via een abonnement. Kortom, de burgers/consumenten hebben altijd al voor de (verschillende manieren van) distributie betaald, zowel direct als via de omroep en de distributeur.

### III. Conclusies

Het is, naar het oordeel van YouCa, van groot belang voor de publieke omroep om in deze ontwikkelingen mee te kunnen gaan. De overheid zou daarvoor in de Mediawet de juiste condities moeten scheppen.

Dat is van belang voor de publieke omroep zelf, omdat die haar financiële positie moet kunnen optimaliseren wanneer door technische- en marktontwikkelingen andere arrangementen voor de relatie tussen omroep en kijkers en luisteraars ontstaan. Dat is eveneens van betekenis voor YouCa B.V., die als facilitaire partij een rol wil spelen in het veranderen van de (financiële) verhoudingen op de oproep(distributie)markt.

### IV. Tenslotte

In het kader van de ontwikkeling van de markt van 'nieuwe' media is een discussie met marktpartijen (in het bijzonder met de krantenwereld, maar ook met de commerciële omroepen) ontstaan over het ontbreken van een level playing field in de markt van omroep en reclame. De kern van het vraagstuk is het businessmodel van nieuwe media. In Nederland is door commerciële partijen en de publieke omroep tot op heden geen betaalmodel voor nieuwe media ontwikkeld. Als belangrijke belemmeringen daarvoor worden vaak het gratis aanbod en de reclame-mogelijkheden van de publieke omroep gezien. Er wordt als oplossing gesuggereerd dat de publieke omroep zijn presentatie op het internet moet beperken en de reclame-uitingen moet afschaffen.

Naar ons oordeel is het illusoir te denken dat de publieke omroep zijn programma's en diensten niet via internet zal gaan distribueren. De situatie dat de hele wereld via het internet te bereiken is met uitzondering van de publieke omroep in Nederland zal zich niet gaan voordoen. Het willen verbieden van de publieke omroep om nieuwe mediaproducten voor internet te maken is daarom te kenschetsen als water met handen willen tegenhouden. De oplossing heeft ook niets te maken met het wel of niet toelaten van reclame op de nieuwe media. De reclameopbrengst van de digitale kanalen bedraagt niet meer dan een paar miljoen euro en daar kunnen De Telegraaf en De Persgroep niet van leven, nu niet en in de toekomst niet.

De kern van het probleem ligt in de verwachting van de consument dat algemene en dus ook specifieke media-content gratis is. Die verwachting is gevestigd door het 'gratis' rtv aanbod van de publieke en commerciële omroepen in combinatie met het collectieve kabelabonnement en het gratis aanbieden van internetdiensten door kranten en tijdschriften. Dat is de grote zwakte van de mediemarkt. Die is overigens nog het meest toe te rekenen aan de kranten, die het in de jaren negentig van de vorige eeuw niet hebben aangedurfd om een betaalmiddel voor hun nieuwe informatieproducten in de markt te zetten uit vrees voor verlies van hun abonnees.



De oplossing voor de stagnerende mediemarkt en het 'level playing field' in de definitieve keus die commerciële partijen moeten maken om een prijs voor hun producten te vragen. Het besef van de onontkoombaarheid daarvan schijnt langzamerhand in de (internationale) krantenwereld door te dringen. Daarop aansluitend zal de publieke omroep meer marktconform moeten gaan opereren. Daarop wordt ook reeds door de Europese Commissie aangedrongen. Met andere woorden, het level playing field in de digitale omgeving tussen de publieke omroep en andere media-aanbieders kan alleen ontstaan wanneer, naast de commerciële partijen, ook de publieke omroep een marktprijs gaat vragen. Daarmee worden haar specifieke publieke producten en diensten dan getoetst aan de vraag uit de markt en vervalt het voordeel van het gratis aanbod.

Deze positie past geheel bij het individualiserende medialandschap dat aan het ontstaan is, zoals dat hierboven door ons is beschreven.

Wij hopen met het bovenstaande een bijdrage te leveren aan de beleidsontwikkeling van de publieke omroep in Nederland.

Hoogachtend,

YouCa B.V,



Harry Kramer, mede namens  
Peter Jelgersma

## I. YouCa en het monopolie op de Nederlandse omroepdistributiemarkt

De Nederlandse omroepdistributiemarkt verschilt fundamenteel van die in de andere Europese landen (met uitzondering van België en Luxemburg). Het belangrijkste kenmerk van die markt is de dominantie van de omroepdistributie over de kabel. Het huidige kabellandschap in Nederland bestaat uit twee grote aanbieders: UPC (30%) en Ziggo (50%) en een aantal kleinere partijen. Er is sprake van samenwerking tussen deze partijen. De oorzaak van deze marktverhoudingen ligt in de privatisering van de kabelexploitatie in de jaren negentig toen de fout is gemaakt om niet tegelijkertijd met de privatisering concurrentie te organiseren: het publieke monopolie is ingeruild voor een privaat monopolie, dat in de afgelopen jaren door consolidatie is versterkt.

Het probleem van de kabeldistributie ligt specifiek bij analoge rtv. Niet bij digitale rtv en de snelheid die met broadbandverbindingen kan worden geleverd. Analoge rtv is nog steeds het leidende product op de Nederlandse mediamarkt. Kijkers en luisteraars willen niet enkel digitale rtv afnemen, hoe snel en breed de verbindingen ook zijn. Vanwege de kosten en het gemak (van meerdere aansluitingen) zal analoge rtv nog jaren van wezenlijk belang blijven voor de consumenten. De overgang van analoge naar digitale rtv loopt juist via het analoge aanbod. Daarom vormt de regulering van de analoge omroep de kern van de ontwikkeling van de omroepdistributiemarkt in Nederland in de komende 10 à 15 jaar.

De werkelijke kosten van kabeldistributie liggen tussen de 4 à 6 euro per abonnee per maand, terwijl het kabelabonnement 16 à 17 euro bedraagt. De vergoeding voor de programma's van de gezamenlijke commerciële en publieke Nederlandse omroepen bedraagt niet meer dan 1,5 euro. Daarbij komt dat de overnameprijzen van de kabelinfrastructuur gebaseerd zijn geweest op de toekomstige verdien capaciteit van nieuwe diensten en de mogelijkheid van verhoging van de tarieven van analoge rtv. Dit betekent dat de consument in Nederland al jaren veel te hoge prijzen betaalt en dat de vergoedingen voor de programma's veel te laag zijn.

Digitale radio en televisie (rtv) spelen geen concurrerende maar een aanvullende rol. De aanwezigheid van het digitale aanbod van satelliet/Canal Plus, Digitenne en KPN/IPTV heeft in de afgelopen jaren slechts tot een geringe daling van het aantal kabelaansluitingen geleid. De markt beweegt niet echt. Marktwerking en concurrentie zijn wel succesvol gebleken bij telefonie en internet. Zo haalt de kabelmaatschappij CAIW zijn winst inmiddels voor circa 50% uit deze activiteiten.

Als er geen adequate maatregelen worden genomen, dreigt de aanzienlijke marktmacht (AMM) van de huidige kabelexploitanten op de wholesalemarkt voor doorgifte van rtv-signalen zich in de komende jaren te bestendigen en uit te breiden. De kabelexploitanten *breiden hun analoge aanbod momenteel ongestoord en, vanwege kruissubsidies uit het te hoge analoge kabelabonnement, nagenoeg gratis uit met digitale rtv.* Daarmee wordt ook ingespeeld op de behoefte van consumenten aan one-stop-shopping. Als er geen open ontwikkeling komt, zal de klant steeds meer 'captive' worden en die klant beweegt uit zichzelf al weinig.

De voordelen van marktwerking zijn aan de omroepdistributie en de kabelexploitatie in Nederland voorbijgegaan. Marktwerking in de omroep distributie over de kabel zal net als bij de telefonie leiden tot meer dynamiek (toetreding van nieuwe aanbieders, snellere technologische ontwikkeling en nieuwe diensten), toenemende doelmatigheid en lagere prijzen voor de consument. Dit zal aanzienlijke welvaerstwinsten opleveren, die tot op heden niet zijn behaald. Zie de recente evaluatie van de Nederlandse Minister van Economische Zaken van het marktwerkingsbeleid in de telefoniemarkt.

In de komende 10 à 15 jaar zijn twee grote gemoderniseerde en opgewaardeerde infrastructuren (het telefoonnetwerk en het kabeltelevisienetwerk) te verwachten. De economische potentie van de omroep- en telefonie markten in Nederland blijft onder de maat als alleen het telefonienetwerk een open netwerk is en het kabelnetwerk een gesloten netwerk zal blijven. Dat kan ook niet het eindpunt van de ontwikkeling van deze markten in Europa zijn.

YouCa wil het monopolie op de Nederlandse kabelmarkt openbreken. Het doel van YouCa is een kabeldistributeur te worden ten behoeve van de commerciële en publieke omroepen. Dat wil zeggen dat deze omroepen door middel van YouCa zelf de distributie (weer) ter hand nemen om daarmee een directe relatie met hun kijkers en luisteraars/consumenten te leggen. YouCa wil hiermee een herverdeling tussen de huidige distributiekosten en programmakosten tot stand brengen. Dat moet leiden tot een redelijke vergoeding, dat wil zeggen een verhoging voor de vergoeding voor programma's. De zeggenschap van de omroepen over de distributie van hun programma's zal zeer in het voordeel werken van de diversiteit en de pluriformiteit van het aanbod. In het model van YouCa blijft de kabelexploitant verantwoordelijk voor het transport van de signalen en hij zal daarvoor een redelijke vergoeding met winstoverslag ontvangen.

Een rechtstreekse programmatische en financiële relatie met kijkers en luisteraars is voor de commerciële en publieke omroepen in het digitale tijdperk van levensbelang. Doel van YouCa is om deze relatie te herstellen en de omroeporganisaties en hun kijkers en luisteraars weer directe zeggenschap over het aanbod van programma's te geven.

Het plan van YouCa wordt breed ondersteund door programma-aanbieders/omroepen, het parlement, de betrokken departementen, consumentenorganisaties, de toezichthouders en deskundigen en (financiële) geïnteresseerden. Men ziet het grote belang dat er mee gemoeid is: open toegang tot de kabel die echte concurrentie mogelijk maakt en de omroepen en de consumenten eindelijk verlost van het te dure keurslijf van kabelexploitanten. Met de grote omroepen, waaronder RTL, SBS en de Nederlandse publieke omroep, bestaat overeenstemming over het doorgeven van de programma's. Met de kleinere omroepen wordt op dit moment gesproken. Het ligt in de bedoeling van YouCa om de omroepen een aanzienlijk belang in de operatie te geven. De omroepen blijken daarin zeer geïnteresseerd te zijn.

Om zijn doel te bereiken heeft YouCa open toegang tot de kabelinfrastructuur nodig. Daarvoor zijn de oude en nieuwe marktbesluiten van de OPTA met de daarmee op te leggen verplichtingen aan de kabelexploitanten onmisbaar. Daarom is de notificatie van het marktbesluit van de OPTA door de Europese Commissie van zo'n groot belang.

In het hiernavolgende wordt deze hoofdlijnen verder uitgewerkt in: II. Zienswijze YouCa op de Nederlandse omroepmarkt, III. Aanvullende opmerkingen over de kabelexploitatie in Nederland, IV. YouCa BV: een alternatief distributiebedrijf op de kabel en V. Nadere toelichting op doel en plan van YouCa.

## **II. Zienswijze YouCa op de Nederlandse omroepdistributiemarkt**

In zijn recente marktanalyse en ontwerpbesluiten (15 augustus 2008) constateert de OPTA opnieuw de aanzienlijke marktmacht (AMM) van de kabelexploitanten op de markt voor omroepdistributie. Deze dominantie komt voort uit het feit dat de kabelexploitanten als enigen in Nederland analoge radio en televisie leveren. YouCa onderschrijft deze analyse geheel. Wij zijn van mening dat het uitblijven van concurrentie op de markt voor omroepdistributie in Nederland maatschappelijk en economisch ongewenst is.

Analoge rtv is hét leidende product op de mediemarkt dat de Nederlandse consument wil behouden vanwege de kosten en het gemak (meerdere aansluitingen). De consument wil niet overstappen op uitsluitend digitale televisie. Recent marktonderzoeken (van KPMG en TNS/NIPO en van SKO en GfK) bewijzen dat de consument nog tot in lengte van jaren



analoge televisie wil ontvangen. Digitale televisie speelt daarom geen concurrerende rol, maar wordt aanvullend gebruikt en niet vervangend. De komst van nieuwe tv-toestellen met ingebouwde decoders verandert daar niets aan.

De digitale concurrenten zitten in een achterstandspositie, omdat zij geen analoog televisieproduct kunnen aanbieden. En dat blijft zo zolang andere aanbieders geen toegang tot analoge kabel distributie hebben. Waar op het terrein van internet en telefonie de concurrentie tussen kabelexploitanten en KPN wel is geslaagd, is dit niet het geval op de omroepmarkt. Met de komst van digitale televisie zijn er wel concurrenten gekomen, maar er is geen serieuze concurrentie ontstaan.

De kracht van de dominante marktpositie van de kabelexploitanten blijkt uit het feit dat het aantal abonnees van de kabel in de afgelopen jaren niet substantieel is afgenomen. Ondanks de aanwezigheid van het digitale aanbod van satelliet (Canal Plus), Digitenne en KPN/IPTV is het aantal kabelaansluitingen in de afgelopen twee jaar slechts met circa 2% per jaar gedaald.

Als er geen adequate maatregelen worden genomen, dreigt de aanzienlijke marktmacht van de huidige kabelexploitanten op de wholesalemarkt voor doorgifte van rtv-signalen zich in de komende jaren te bestendigen en uit te breiden. Met de uitbreiding van het aanbod met digitale rtv, internet en telefonie wordt ook ingespeeld op de behoefte van consumenten aan one-stop-shopping. Als er geen open ontwikkeling komt, zal de klant steeds meer 'captive' worden en die klant beweegt uit zichzelf al weinig (traagheid van de consument).

Het gebrek aan concurrentie blijkt ook uit de prijspolitiek van de kabelexploitanten. De prijzen van het kabelabonnement zijn de laatste jaren fors gestegen; zij zijn ondanks de scherpe digitale (prijz)concurrentie niet gedaald. Enkele jaren geleden heeft de NMa al geconstateerd dat de tarieven van de kabelexploitanten weliswaar in de zin van de Wet economische mededinging niet als 'excessief' kunnen worden beschouwd, maar wel zeer hoog zijn. In 2004 waren de tarieven gemiddeld 11 euro per maand, nu zijn ze al 16 euro per maand.

De macht en het belang van de kabelexploitanten blijken ook uit het feit dat nieuwe infrastructuren inmiddels substantiële betalingen aan programma-aanbieders verrichten, maar dat de kabelexploitanten dat weigeren te doen en dat blijkbaar ook kunnen weigeren.

De kabelexploitanten dreigen nu een poortwachter tussen de omroepen en de kijkers te worden. Zij willen zelf aanbieders van televisie worden met omroepen in de positie van leveranciers of productiehuizen. Omroepen worden daarmee afgesloten van hun kijkers en omgekeerd.

Het financiële eigenbelang van de kabelexploitanten leidt tot verschraling van het aanbod, omdat dit belang te zeer het leidende motief is voor de beslissing of een programma wel of niet wordt doorgegeven. Dit schaadt de economische activiteit, de pluriformiteit van het aanbod en dus de keuzemogelijkheden voor de consument.

De dominante positie van de kabelexploitanten leidt tot belemmerende en onredelijke toetredingsvoorwaarden voor programma-aanbieders, die landelijke dekking nodig hebben om hun business-case te realiseren en daarvoor volledig op de kabel zijn aangewezen.

Overheid en toezichthouders moeten nú op dit terrein acteren. Want in de komende jaren wordt beslist welke aansluiting (telefonie of kabel) door de consument de deur uit wordt gedaan. De ontwerpbesluiten van de OPTA voor de wholesale omroepmarkt van 15 augustus 2008 bieden een goed kader voor de te nemen maatregelen. Zij zijn onverminderd noodzakelijk om de marktwerking op de omroepmarkt zoals hiervoor geschetst te bevorderen.

### **III. Aanvullende opmerkingen over de kabelexploitatie in Nederland**

Een zeer belangrijk onderwerp is wat de werkelijke kosten van de transmissiecapaciteit zijn. In de V.S. bedragen de transmissiekosten niet meer dan 25% van de abonnementskosten, terwijl volgens de kabelexploitanten in Nederland die kosten omstreeks 90% van de abonnementskosten zouden bedragen. Naar onze mening kan er, uitgaande van moderne kabelnetwerken die efficiënt zijn, geen sprake zijn van zulke hoge distributiekosten. Wij zien onze vragen daarover bevestigd door verschillende bronnen waaronder een recent (2007) onderzoek van TNO-Delft dat de kosten van de distributie van het analoge standaardpakket rtv via de kabel heeft (her)berekend. De feitelijke distributiekosten van dit standaardpakket bedragen volgens TNO en anderen hooguit 6 euro per abonnee per maand. Dit biedt ruimte voor een concurrerende business case van YouCa. Om dat te bereiken heeft de OPTA bevoegdheden nodig voor de regulering van faire tarieven.

De gezamenlijk dekking van de netwerken van Ziggo en UPC in Nederland toont een bijna voorbeeldig plaatje van het duopolie op de kabelmarkt. 'Downstream' hebben ze ieder een regionaal monopolie, 'upstream' hebben ze een duopolie.

Door hun dominante positie zijn de kabelexploitanten in de positie om kruissubsidiëring toe te passen tussen hun analoge en digitale dienstenaanbod. Dat digitale aanbod kan daardoor voor zeer lage prijzen wordt aangeboden.

De financiering van de kabelmaatschappijen in Nederland is meer dan gebruikelijk gebaseerd op leningen. Daaruit spreekt het vertrouwen van de (buitenlandse) eigenaren en van de bankwereld in de toekomstige 'earning capacities' van deze bedrijven. Dergelijke financiering is niet gebaseerd op de verwachting van toekomstige druk op de abonnementsstarieven door toenemende concurrentie.

De vergroting van het concurrentievermogen maakt de kabelsector als geheel tot een sterkere partij tegenover KPN en zal ook nieuwe marktpartijen een kans geven.

#### **IV. YouCa B.V. : een alternatief distributiebedrijf op de kabel**

YouCa wil als nieuwe distributeur programma's doorgeven ten behoeve van de omroepen (analoog en digitaal), daarvoor zelf de distributierechten regelen en toegang tot de kabel krijgen voor het huren van kabelruimte (kale capaciteit) en afname van transmissiediensten (inclusief toegang tot alle netwerk- en decodersystemen) van kabelmaatschappijen om eindgebruikers te bereiken. Dit alles op grondslag van de toegangsverplichtingen en de toepasselijke Telecomregelgeving. Cruciaal hierin is de toegang tot de analoge kabel. Alleen op die basis is het voor nieuwe aanbieders als YouCa mogelijk een vergelijkbaar digitaal dienstenpakket als de kabelexploitanten in concurrentie aan het publiek te gaan aanbieden. De consument is immers alleen geïnteresseerd in digitale diensten als hij ook analoge doorgifte er bij geleverd krijgt.

Er zijn twee strategische overwegingen voor deze herpositionering van omroepen op de mediemarkt:

- a. verkrijgen van een rechtstreekse programmatische toegang tot kijkers en luisteraars;
- b. verkrijgen van een rechtstreekse financiële relatie met kijkers en luisteraars.

*Rechtstreekse relatie met de klant: 1<sup>ste</sup> doel.*

Programma-aanbieders moeten een goede relatie opbouwen met hun klant om hun merk goed in de markt te zetten. Het eerste contact dat een klant met een aanbieder heeft is van grote invloed en moet direct goed zijn. Open toegang tot de kabel is voor de omroepen noodzakelijk om het door henzelf en hun kijkers en luisteraars gewenste programma-aanbod ongestoord te kunnen realiseren. Zij moeten niet afhankelijk zijn van kabelexploitanten die hun eigen financiële interesses hebben.

*Vergoeding programmakosten: 2<sup>de</sup> doel*

Programmakosten zijn nu 'verscholen' in het kabelabonnement van veelal € 16,- of meer per maand. Reallocatie van deze inkomsten naar de omroepen en de burgers is het tweede doel van het plan van YouCa. Vergroten van de vergoeding voor de programma's en verlagen

van de kosten van de kabel distributie voor de kijkers en luisteraars is evenwichtig en zorgt voor maatschappelijk en politiek draagvlak.

YouCa zal op vergelijkbare wijze als de kabelexploitanten zelf de (auteurs)rechten met de programma-aanbieders regelen per kabelverzorgingsgebied. Het programma-aanbod zal ook beschikbaar blijven voor andere aanbieders, waaronder de kabelexploitanten, tegen dezelfde contentvergoeding. De kabexploitanten krijgen een echte concurrent die de programma's aanbiedt tegen lagere prijzen en met betere vraag-aanbod verhoudingen. Dat is in het voordeel van de programma-aanbieders en de kijkers en luisteraars.

Door het bereiken van deze doelen worden evenwichtiger verhoudingen gecreëerd in de driehoek van burgers/consumenten, transporteurs en programma-aanbieders. Programma-aanbieders worden (weer) distributeurs, de kabelexploitanten transporteurs. In de metafoor van de supermarkt met A-merken en eigen huismerken: de omroepen (de A-merken) krijgen (weer) zeggenschap over de distributie van hun producten voordat de distributeurs daarin een dominante positie hebben opgebouwd.

Youca zal binnen enige maanden een officieel toegangsverzoek bij de kabelexploitanten indienen. Deze aanvraag zal het voertuig zijn om langs juridische weg toegang tot de kabel te forceren. YouCa zal zijn organisatie daarvoor juridisch en financieel versterken. Het bedrijf zal een hoog dienstverlenend gehalte krijgen voor de verschillende publieke en commerciële programma-aanbieders. YouCa streeft naar een evenwichtige verdeling tussen de kosten van de distributie en de kosten van de programma's.

YouCa hanteert als richtlijn voor de realisatie van zijn plannen de 2<sup>e</sup> helft van 2009

## **V. Nadere toelichting op doel en plan van YouCa**

YouCa zal niet in fysieke infrastructuur investeren. Er zal capaciteit op het bestaande kabelnetwerk worden gehuurd. Uitgangspunt is dat YouCa eerst, om technische redenen, dezelfde programmapakketten als de kabelmaatschappijen gaat distribueren om die vervolgens uit te bouwen naar een eigen aanbod. Het bijzondere van deze aanpak is dat er in technische zin geen verschil bestaat tussen de programmapakketten van YouCa en de kabelexploitanten, maar dat de pakketten in de huiskamers wel door beide partijen onder eigen vlag aan hun klanten worden aangeboden. Er wordt daardoor geen (extra) netwerkcapaciteit in beslag genomen. Het onderscheid tussen het YouCa-aanbod en het aanbod van andere kabelexploitanten zal zijn gelegen in de lagere prijs en de afwijkende combinaties binnen het digitale aanbod. Volgens YouCa betaalt de consument al jaren veel te hoge prijzen voor zijn kabelabonnement. En via dat abonnement betaalt hij bovendien voor zaken die hij niet afneemt, zoals voor investeringen in delen van het netwerk en diensten (telefoon, internet) die hij helemaal niet gebruikt.

Open toegang tot de kabel is in technische zin gemakkelijk te realiseren en er hoeft niet te worden gefilterd. In de analoge omgeving wordt uitgegaan van het zogenaamde 'elektriciteitsmodel', waarin gezamenlijk gebruik wordt gemaakt van het signaal dat de huiskamers bereikt en er alleen sprake is van andere 'labelling' van hetzelfde technische programma-aanbod. In de digitale omgeving zijn er voor de doorgifte van meerdere, al of niet dezelfde, programmapakketten geen technische barrières meer. Via de bestaande decoder en een nieuwe abonnementskaart selecteert de consument zelf van welke aanbieder hij programma's wil ontvangen.

Inmiddels hebben wij ervaringen met de kabelexploitanten opgedaan. Dat stemt weinig hoopvol. Om de business case van YouCa definitief te maken, is informatie van de kabelexploitant nodig over techniek en prijzen. Op die basis hebben wij de kabelexploitanten om concrete technische en andere informatie verzocht teneinde een verzoek tot toegang op te kunnen stellen. Ondanks de door de wet en de OPTA opgelegde verplichtingen weigeren kabelexploitanten medewerking. Echte concurrentie heeft men liever niet. Zij betwisten de

verplichtingen en ontkennen dat er geen concurrentie mogelijk is. YouCa heeft de weigering om informatie te verstrekken formeel als geschil ter beslechting aan de OPTA voorgelegd. Uit de opstelling van de kabelexploitanten blijkt het grote belang van het regulerend kader van de (concept)marktbesluiten van de OPTA om open toegang tot de kabel daadwerkelijk te realiseren.

YouCa B.V., 4 december 2008