

Must carry on

Onderzoek naar aanpassing van de mediawettelijke doorgifteverplichting



KWINK
GROEP

Must carry on

Onderzoek naar aanpassing van de mediawettelijke doorgifteverplichting

Den Haag, 15 / 11 / 2017

Auteurs: Rogier van Schelven (KWINK groep)
Lisa Wolters (KWINK groep)
Pauline Modderman (KWINK groep)
Paul Rutten (Paul Rutten Onderzoek)
Joost Poort (IViR)
Nico van Eijk (IViR)
Frank Visser (iMMovator)

Managementsamenvatting

Afbakening, aanleiding en hoofdvraag

De doorgifteverplichting die is verankerd in de Mediawet 2008 en vervolgens is aangepast en uitgebreid met de Wet van 6 november 2013 bestaat momenteel uit twee delen. Het eerste deel is de zogenoemde *must carry*.¹ Die betreft de verplichting voor pakketaanbieders om een aantal in de Mediawet gespecificeerde publieke televisie- en radioprogrammakanalen aan te bieden. De gedachte achter de *must carry* is dat de publieke media, inclusief regionale en lokale publieke omroepen, voor iedereen toegankelijk moeten zijn om de publieke taak effectief uit te kunnen voeren en om financiering uit belastingmiddelen te rechtvaardigen.

Het tweede gedeelte van de mediawettelijke doorgifteverplichting betreft een kwantitatieve aanvulling van de *must carry*-zenders tot een standaardprogrammapakket van ten minste 30 televisieprogrammakanalen. De gedachte achter deze kwantitatieve verplichting is dat de overheid op deze manier verzekert dat mensen naast de belangrijkste publieke zenders ook in bredere zin toegang hebben tot een pluriform omroepaanbod. Voor radio geldt geen nadere kwantitatieve verplichting.

De aanleiding voor dit onderzoek is de discussie over de vraag of de mediawettelijke doorgifteverplichting als interventie nog wel proportioneel en effectief is voor het bevorderen van toegankelijkheid van de publieke omroep en de pluriformiteit van het televisieaanbod in de veranderende omroepdistributiemarkt en of er geen betere alternatieven mogelijk zijn die dezelfde doelstellingen helpen realiseren.² Bovendien geldt de vraag of de mediawettelijke doorgifteverplichting innovatie in de omroep- en mediasector in de weg staat.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

“Wat zijn de gevolgen van aanpassing van de huidige mediawettelijke doorgifteverplichting met name vanuit het oogpunt van consumenten?”

Onderzoeksaanpak

Om de effecten van de aanpassing van de mediawettelijke doorgifteverplichting te kunnen onderzoeken, is een drietal beleidsscenario's ontwikkeld:

- **Scenario 0 – *Must carry* en standaardpakket (handhaving status quo).** Het nulscenario schetst een toekomstige situatie waarin de mediawettelijke doorgifteverplichting voor pakketaanbieders, dat wil zeggen het volledige standaardpakketvoorschrift, inclusief *must carry* en aanvullende kwantitatieve verplichting, wordt gehandhaafd.³
- **Scenario 1 – *Must carry* zonder standaardpakket.** Dit scenario schetst een situatie waarin de doorgifteverplichting voor pakketaanbieders is gereduceerd tot de *must carry*. In dit scenario is er niet

¹ In bijlage 3 zijn de definities van de centrale begrippen in deze studie opgenomen.

² Een motie van de Tweede Kamerleden Seegers (ChristenUnie) en Huizing (VVD) werd op 4 juli 2013 ingediend en door de Tweede Kamer aangenomen, waarin de regering werd verzocht om met pakketaanbieders van omroepprogramma's de mogelijkheden te onderzoeken voor het afnemen van kleinere pakketten dan het verplichte standaardpakket, dan wel van individuele zenders te kiezen op basis van een menu. Motie Seegers/Huizing, 4 juli 2013, (Kamerstukken II 2012-2013, 33 426, nr.42).

³ Dit impliceert de continuering van de verplichtingen zoals die anno oktober 2017 gelden, in weerwil van een ter internetconsultatie voorgelegd voorontwerp voor wijziging van de Mediawet (hierna: het voorontwerp).

langer sprake van een aanvullende kwantitatieve verplichting (zoals voorgesteld in het voorontwerp voor wijziging van de Mediawet van 2017).

- **Scenario 2 – Geen doorgifteverplichting.** Hier gaat het om een scenario waarin de mediawettelijke doorgifteverplichting volledig is afgeschaft.

Daarbij worden in sommige scenario's nog verschillende varianten onderscheiden. De scenario's dienen om de mogelijke consequenties van beleidsbeslissingen vast te stellen en te beoordelen. Dit gebeurt aan de hand van een afwegingskader bestaande uit met de doorgifteverplichting samenhangende publieke belangen: pluriformiteit, toegankelijkheid en innovatievermogen. Daarbij is ook een analyse gemaakt van de mogelijke financiële en bedrijfseconomische consequenties van de scenario's.

Het antwoord op de hoofdvraag is vervat in twee deelconclusies. De eerste gaat in op de huidige situatie, het nulscenario. De tweede deelconclusie gaat in op de gevolgen van aanpassingen van de mediawettelijke doorgifteverplichting, scenario 1 en 2.

Handhaving van de status quo (scenario 0)

De huidige situatie overziend kan worden geconstateerd dat de oorspronkelijke doelen van de mediawettelijke doorgifteverplichting – zeker vanuit het oogpunt van consumenten – zijn geborgd. Consumenten zijn zeer tevreden over de pluriformiteit en toegankelijkheid die de huidige marktordering biedt. De standaardpakketten zijn groot, gevarieerd en betaalbaar. Ook de toegankelijkheid van het aanbod van de publieke netten is goed. Deze is wettelijk geborgd met de *must carry*-verplichting en daarnaast is dat aanbod toegankelijk via npo.nl en NPO Start. De *free-to-air*-doorgifte via DVB-T verzekert ten slotte de 'in principe' betaalbaarheid en toegankelijkheid van de landelijke en regionale publieke omroep voor iedereen, ook het zeer kleine deel van de bevolking dat geen kabelaansluiting heeft en evenmin een voor IP-televisie geschikte telefoonlijn.

Wel kent het nulscenario vier uitdagingen en knelpunten die hieronder worden toegelicht. Slechts één van die knelpunten houdt verband met de mediawettelijke doorgifteverplichting. De andere drie hebben betrekking op zowel de continuïteit van het systeem van omroep(distributie) als de mogelijkheden tot innovatie daarvan, en de realisatie daarbinnen van een pluriform aanbod, toegang tot publieke diensten en innovatie.

1. De advertentie-inkomsten uit lineaire televisie nemen af. De reclamemarkt online groeit maar dat zal in het huidige beleid niet zorgen voor een netto toename in de reclame-inkomsten van de STER, onder meer door minder reclameminuten online en beperkingen voor de NPO bij het personaliseren van reclame.
2. Het is momenteel voor consumenten financieel weinig aantrekkelijk hun televisieabonnement op te zeggen en uitsluitend *over-the-top*, via internet, te kijken. Dit hangt samen met de bundeling van televisie met internet en meestal ook telefonie in *triple play*- of *quad play*-pakketten, waardoor de meerkosten van televisie voor consumenten gering zijn. Verder zijn niet alle kanalen die in pakketten worden aangeboden zelfstandig beschikbaar via het internet.
3. Pakketaanbieders sluiten in voorkomende gevallen exclusieve deals voor de doorgifte van populaire content (sport, dramaseries). Dit kan concurrentie bevorderen maar ook machtsposities van distributeurs versterken en de brede toegankelijkheid van deze content in de weg staan. De evenementenlijst biedt een beleidsmatige waarborg dat bepaalde van publiek belang geachte content en evenementen niet op deze wijze slechts voor een beperkt deel van de bevolking toegankelijk zijn.
4. Voor zover er wel een markt is voor kleinere lineaire pakketten of *à la carte*-aanbiedingen voor internettelevisie (al dan niet via 4G), wordt de ontwikkeling van het aanbod op deze markt beperkt door de mediawettelijke doorgifteverplichting, zowel kwantitatief (standaardpakket) als via de *must carry*-

verplichting. Proposities van een aanbieder met ten minste honderdduizend abonnees vallen onder die verplichting. Er is alleen een tijdelijke ontheffing mogelijk, te verlenen door het Commissariaat voor de Media. Dat maakt mogelijk investeringen in dergelijke proposities onzekerder en minder aantrekkelijk.

Aanpassingen van de doorgifteverplichting (scenario 1 en 2)

Zowel het nulscenario als scenario 1 (acceptatie van het voorontwerp voor wijziging van de Mediawet) kent de vier hierboven genoemde knelpunten. Maar van die knelpunten kan alleen het vierde en laatste, de mogelijk belemmerende werking van de huidige regels op de ontwikkeling van kleine lineaire pakketten of *à la carte*-aanbiedingen, ten dele worden weggenomen door het inperken, uitbreiden of afschaffen van de *must carry*.

Daar staat tegenover dat dergelijke aanpassingen, gegeven het complexe samenspel van alle actoren en belangen in de markt, onvoorziene gevolgen en neveneffecten kunnen hebben. Ook de stakeholders die in het licht van dit onderzoek zijn geconsulteerd benadrukken dat. De uitkomst in wat omschreven werd als 'het bestaande ecosysteem' – de huidige constellatie van uitgangspunten en regels – vormt een kaartenhuis, waarvan niemand volledig zeker is wat de dragende muren zijn.

De conclusie is derhalve dat het aanscherpen van de mogelijkheden voor een specifieke uitzondering voor innovatieve proposities voor pakketaanbieders een afdoende instrument is om de ontwikkeling van kleine lineaire pakketten of *à la carte*-aanbiedingen te bevorderen, waarbij de waarborgen die de huidige regels breder in de markt en voor consumenten bieden niet verloren raken. Een dergelijke uitzonderingsmogelijkheid biedt – evenmin als het inperken of afschaffen van de *must carry* – geen zekerheid dat de beoogde nieuwe proposities voor consumenten er daadwerkelijk komen. Dit is uiteindelijk afhankelijk van de strategische gedragingen van de verschillende spelers binnen de beleidscontext.

Met scenario 1 en 2 zijn alternatieven voor de huidige mediawettelijke doorgifteverplichting en de mogelijke effecten voor consumenten en de omroepdistributiemarkt onderzocht.

Effecten van scenario 1 – *must carry* zonder standaardpakket

Scenario 1 was in het bijzonder gericht op varianten op de bestaande *must carry*, waaronder het volledig handhaven ervan.

Variant 1a. Huidige must carry blijft ongewijzigd bestaan, met afschaffing van de kwantitatieve verplichting

- Ten aanzien van de pluriformiteit en toegankelijkheid van het audiovisuele media-aanbod vallen in deze variant op korte en middellange termijn weinig tot geen veranderingen te verwachten voor de basispropositie van de pakketaanbieders in vergelijking met het nulscenario. Ook grote financiële consequenties zijn onaannemelijk. Momenteel bieden pakketaanbieders immers ruimschoots grotere pakketten dan de wet ze verplicht. Ook consumenten geven aan redelijk grote pakketten op prijs te stellen en pakketaanbieders hebben een bedrijfseconomisch belang grote pakketten aan te bieden.
- Afschaffing van de kwantitatieve verplichting in combinatie met de huidige *must carry* zal wel iets meer ruimte bieden dan het nulscenario voor de ontwikkeling van proposities met kleinere pakketten: voor een dergelijk pakket dat zich aan de *must carry* houdt maar minder dan 30 programmakanalen biedt, is immers geen ontheffing meer nodig. Dergelijke proposities zullen echter naar verwachting niet of nauwelijks goedkoper zijn voor consumenten, waardoor de belangstelling ervoor beperkt zal blijven: de huidige televisieproposities op de vaste netten zijn in combinatie met internet en eventueel telefonie ook nu al scherp geprijsd en er is een bedrijfseconomische drijfveer voor pakketaanbieders om grote pakketten aan te bieden.
- Daar staat tegenover dat de huidige combinatie van regels, inclusief de kwantitatieve pakketverplichting, tegen de achtergrond van het complexe samenspel van alle actoren en belangen in de markt, tot de huidige uitkomst heeft geleid. In dit complexe onderhandelingspel kunnen wijzigingen

onvoorziene en onbedoelde gevolgen hebben voor het bestaande ecosysteem dat de resultante is van de thans geldende regels. De kans daarop is in dit scenario, waarbij de huidige *must carry* gehandhaafd blijft, echter klein.

Variant 1b. Huidige verplichte aanbod must carry-zenders wordt ingeperkt

- Eventuele gevolgen die dit zal hebben voor de basispropositie van de pakketaanbieders via kabel, koper en glas voor consumenten, zullen sterk afhangen van de wijze van inperking:
 - Voor de **landelijke publieke omroep** zou er in alle waarschijnlijkheid, zeker op korte termijn, weinig tot niets veranderen als de *must carry*-verplichting voor zijn zenders zou verdwijnen, ook niet in de distributievergoeding voor doorgifte binnen Nederland.
 - Ook de meeste **regionale omroepen** zullen waarschijnlijk onderdeel blijven van deze pakketten. Voor deze zenders wordt geen distributievergoeding betaald, ze veelal relatief gewild zijn als onderdeel van het pakket en redelijk goed bekeken worden. Dat geldt echter niet voor alle regionale omroepen in dezelfde mate, en de doorgifte van de omroepen van aangrenzende provincies is in sommige gevallen verre van vanzelfsprekend afgaande op het kijktijdaandeel.
 - Voor de **lokale omroepen** ligt dat mogelijk anders. Weliswaar wordt ook daarvoor geen distributievergoeding betaald, maar het is de vraag of bij deze omroepen de logistieke en technische kosten verbonden aan de doorgifte voor de pakketaanbieders altijd opwegen tegen de baten die in veel gevallen vermoedelijk laag zijn in verband met een relatief klein publieksbereik. Ook hier bestaan naar verwachting weer verschillen tussen lokale omroepen, bijvoorbeeld bezien vanuit pluriformiteitsoverwegingen, waardering en kijk-/luisterdichtheid.
 - Ook voor de **Vlaamse publieke omroepen** kan dit gevolgen hebben, in ieder geval voor de distributievergoeding die pakketaanbieders bereid zijn te betalen. Dit zal voorts de vergoeding die de NPO in Vlaanderen ontvangt en mogelijk in bredere zin de culturele verhoudingen met Vlaanderen onder druk zetten.
 - Voor **consumenten** impliceert dat alles dat zij minder verzekerd zullen zijn van doorgifte van de lokale en Vlaamse publieke omroep en ook van de regionale publieke omroep van aangrenzende provincies en in sommige gevallen zelfs van de eigen provincie. Wanneer doorgifte van deze zenders gestaakt zou worden, zou online distributie weliswaar de pluriformiteit kunnen waarborgen, maar dit zou met name voor de minder internetvaardige kijkers een knelpunt vormen in de toegankelijkheid van dit aanbod. Grote effecten van dit alles op de prijs van een televisiepakket zijn niet te verwachten, omdat de (meer)prijs van een televisiepakket ook nu al laag is, distributievergoedingen daar maar een deel van uitmaken en veranderingen daarin bovendien niet volledig zullen worden doorgegeven aan de consument.
- Innovatieve proposities met kleinere lineaire pakketten en eventuele *à la carte*-aanbiedingen worden – voor zover daar in Nederland een levensvatbare markt voor bestaat – bevorderd wanneer voor dergelijke aanbiedingen geen ontheffing meer nodig is. Het is daarbij wel de vraag of kanalen-aanbieders bereid zouden zijn mee te gaan in dergelijke proposities: ook zij hebben een belang te bundelen.
- Een alternatieve optie om dergelijke proposities en de doorgroei ervan te bevorderen zou het ophogen van de grens van honderdduizend abonnees voor de *must carry* zijn. Echter, de bescherming die deze regel biedt hangt niet zozeer samen met de grootte van het abonneebestand van aanbieders, als wel met de technische en praktische mogelijkheden voor abonnees om op andere wijze toegang te krijgen tot het aanbod van de *must carry*-zenders.

Variant 1c. Must carry in combinatie met andere verplichtingen

- **Must offer.** Het toevoegen van een *must offer*-verplichting aan de *must carry* zorgt voor veel additionele en wellicht onnodige complexiteit van het beleidsinstrument. Dat geldt in het bijzonder voor juridische gevolgen, onder meer op het terrein van auteursrechten. Combinatie van de huidige *must carry*-verplichting met een *must offer* voor deze zenders heeft bovendien pas economische betekenis

wanneer de *must offer* wordt geconcretiseerd, bijvoorbeeld door een non-discriminatoire prijsstelling. Dit zal met name de onderhandelingspositie van de NPO verslechteren en mogelijk ook die van de Vlaamse omroepen. De regionale- en lokale omroepen ontvangen geen doorgiftevergoeding en zullen derhalve in financiële zin weinig of niet geraakt worden door een dergelijke maatregel.

- **Must find.** Een invulling van *must carry* louter in termen van technische beschikbaarheid kan ertoe leiden dat publieke mediadiensten voor bepaalde (met name minder digitaal vaardige) publieksgroepen feitelijk niet toegankelijk zijn, bijvoorbeeld omdat ze in het talrijke aanbod slecht vindbaar zijn. Combinatie met een juridisch geoorloofde vorm van *must find*-verplichting voor de *must carry*-zenders zal de positie van die zenders versterken, met name die van de regionale, lokale en Vlaamse omroepen. Immers, een dergelijke bepaling kan de vindbaarheid van deze zenders binnen de navigatiestructuur borgen.

Effecten van scenario 2 – geen doorgifteverplichting

- Bij algehele afschaffing van de *must carry*-verplichting gelden de onder scenario 1 (inperking *must carry*) geschetste consequenties, met name voor de lokale en Vlaamse publieke omroepen, onverkort.
- Ook blijven de meeste onder het nulscenario genoemde knelpunten en uitdagingen bestaan. Wel biedt dit beleidsscenario de meeste ruimte voor proposities met kleinere lineaire pakketten en *à la carte*-aanbiedingen, voor zover daar in Nederland een levensvatbare markt voor is.
- Doorgifte van radio van publieke aanbieders via de pakketaanbieders is niet onbelangrijk, maar evenmin doorslaggevend voor het bereik van luisteraars om bijvoorbeeld adverteerders te interesseren en de stations op de juiste wijze in de markt te positioneren. Daar komt bij dat er door de Nederlandse stations voor doorgifte in het digitale pakket nauwelijks problemen worden ervaren met doorgifte. Dat is vooral het gevolg van de relatief geringe netwerkcapaciteit waarop ze beslag leggen. Beperking van de *must carry* voor radiozenders zal daarom naar verwachting in de digitale pakketten geen gevolgen hebben. Voor radio is de analoge ether momenteel de belangrijkste distributie-infrastructuur en dat zal de komende jaren zo blijven. Naast ether en draadgebonden netwerken zijn vrijwel alle stations te beluisteren via het internet, wat voor het bekijken van televisie bij lange na nog niet het geval is. Ook is het overgrote deel van de Nederlandse stations te beluisteren via de digitale ether: DAB+.
- Alternatieve manieren om de publieke belangen te borgen bij afschaffing van *must carry* zouden ex post toezicht kunnen zijn en/of een koppeling van *must carry*-verplichtingen aan de concessie/prestatieovereenkomst (NPO) of toestemmingen (regionale/lokale omroep). Voor de Vlaamse omroep zou dan een afzonderlijke grondslag in de wet nodig zijn. Hierbij dient er – net als bij eventuele inperking van de *must carry* – politieke en maatschappelijke acceptatie te zijn dat conflictsituaties tussen pakketaanbieders en zenders kunnen ontstaan en zelfs situaties waarin de publieke belangen onder druk komen te staan.

Technologische ontwikkelingen en mogelijke alternatieven op langere termijn

Tevens is onderzocht of de toepassing van nieuwe technologieën in de omroepdistributiemarkt op termijn wellicht kunnen leiden tot een minder prominente rol van de overheid als hoeder van pluriformiteit van het aanbod en van toegang tot publieke mediadiensten. Dat heeft geleid tot de volgende constatering:

- Online *over-the-top*-distributie kan op korte en middellange termijn niet op zichzelf garanderen dat grote groepen consumenten tegelijk afdoende toegang hebben tot publieke mediadiensten.
- Het is de verwachting dat het lineair consumeren van televisie via traditionele netwerken nog geruime tijd van belang zal zijn voor een groot deel van de consumenten in Nederland. Wanneer de overheid toegang tot publieke mediadiensten voor brede lagen van de bevolking een algemeen belang acht, blijft

het handhaven van de doorgifteverplichting van de publieke mediadiensten via de traditionele omroepdistributienetwerken derhalve relevant.

- Daar komt bij dat in het domein van OTT-distributie van mediadiensten nieuwe vormen van *gatekeeping* ontstaan, en er een herschikking van de waardeketen plaatsvindt, die het minder vanzelfsprekend maken dat consumenten en burgers toegang hebben tot publieke mediadiensten op een manier die vergelijkbaar is met het niveau en kwaliteit dat nu op de markt gangbaar is.

Aanbevelingen

Teneinde onvoorziene en te heftige effecten te voorkomen en tegelijkertijd mogelijkheden voor innovatie te bieden, gelden de volgende aanbevelingen:

1. Het standaardpakket kan worden geschrapt. De kans op onvoorziene en ongewenste effecten is zeer klein, maar ook het gunstige effect op de innovatie zal naar verwachting gering zijn.
2. Behoud in lijn met de titel van dit rapport – alles afwegend – de bestaande *must carry*.
3. Onderzoek de mogelijkheden om de bevoegdheden van het Commissariaat voor de Media voor het verlenen van een gehele of gedeeltelijke ontheffing van de doorgifteverplichtingen aan te scherpen en verder te concretiseren.⁴ Teneinde pakketaanbieders die kleine lineaire pakketten in de markt willen zetten meer zekerheid en duidelijkheid te bieden is het van belang om de ruimte die het Commissariaat voor de Media hiervoor heeft duidelijk te specificeren.
4. Evalueer de *must carry*-verplichtingen op periodieke basis, bijvoorbeeld in dezelfde cyclus als de verlening van de concessie en toestemmingverlening voor de landelijke, regionale en lokale publieke omroep en koppel ze daaraan. Omdat de markt voor omroepdistributie volop in ontwikkeling is, ligt het in de rede de evaluatiestudies toekomstgericht in te steken en daarbij met inachtneming van de onderliggende publieke belangen in ieder geval de volgende onderwerpen te behandelen:
 - Bezie in hoeverre relevante technologische- en marktontwikkelingen aanpassing dan wel alternatieven voor de *must carry* mogelijk en noodzakelijk maken.
 - Herijk bij de evaluatiestudies welke zenders, themakanalen en eventuele andere diensten van de publieke omroep onder de *must carry* moeten vallen. Een uitkomst kan zijn om het programma-aanbod – indien de evaluatie daar aanleiding toe geeft – anders in te richten in lijn met de ontwikkelingen op de omroepdistributiemarkt. Hiermee wordt meer dynamiek gecreëerd in de inrichting van de *must carry*.

⁴ Op grond van artikel 6.14d van de Mediawet 2008 kan het Commissariaat voor de Media geheel of gedeeltelijke ontheffing verlenen van de doorgifteverplichtingen. Een (gedeeltelijke) ontheffing kan worden verleend als het onverkort nakomen van de doorgifteverplichting leidt tot disproportionele kosten, een belemmering voor innovatie of anderszins onredelijke uitkomsten.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	11
1.1. Aanleiding, doelstelling en vraagstelling	11
1.2. Aanpak	13
1.3. Leeswijzer: opbouw van deze studie	13
2. Ontwikkelingen in omroepdistributie	15
2.1. Omroepdistributie	15
2.2. Beleidsdoelen omroepdistributie	17
2.3. Technologische ontwikkelingen	19
2.4. Ontwikkelingen in de omroepdistributiemarkt	26
2.5. Resumé	29
3. Beleidsscenario's	30
3.1. Afwegingskader voor beschrijving effecten	30
3.2. Drie beleidsscenario's	33
3.3. Scenario 0: Must carry en standaardpakket	34
3.4. Scenario 1: Must carry zonder standaardpakket	37
3.5. Scenario 2: Geen doorgifteverplichting	41
3.6. Resumé	43
4. Visies van stakeholders	45
4.1. Scenario 0: Must carry en standaardpakket	46
4.2. Scenario 1: Must carry zonder standaardpakket	49
4.3. Scenario 2: Geen doorgifteverplichting	54
4.4. Resumé	56
5. Effecten scenario's	57
5.1. Bouwstenen voor de analyse van de scenario's	57
5.2. Scenario 0: Must carry en standaardpakket	67
5.3. Scenario 1: Must carry zonder standaardpakket	69
5.4. Scenario 2: Geen doorgifteverplichting	73
5.5. Resumé	74
6. Conclusies en aanbevelingen	76
6.1. Conclusies	76
6.2. Aanbevelingen	81

Bijlage 1. Onderzoeksvragen	82
Bijlage 2. Onderzoeksaanpak	84
Bijlage 3. Definities	85
Bijlage 4. Gesprekspartners	88
Bijlage 5. Gespreksverslagen	90

1. Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de aanleiding voor het onderzoek. Vervolgens lichten we de doel- en vraagstelling toe en beschrijven we de onderzoeksaanpak. We sluiten het hoofdstuk af met een leeswijzer.

1.1. Aanleiding, doelstelling en vraagstelling

1.1.1. Aanleiding

Achtergrond: de mediawettelijke doorgifteverplichting

De mediawettelijke doorgifteverplichting moet garanderen dat burgers in Nederland via de in ons land actieve pakketaanbieders toegang hebben tot een breed, pluriform en onafhankelijk aanbod van mediadiensten. De mediawettelijke doorgifteverplichting bestaat uit twee delen. Het eerste deel is de *must carry*. Het tweede gedeelte van de mediawettelijke doorgifteverplichting betreft een kwantitatieve vereiste voor het standaardpakket.⁵

- De **must carry** betreft de verplichting voor pakketaanbieders om een aantal publieke televisie- en radioprogramma's te verspreiden.⁶ De gedachte achter de *must carry* is dat de publieke media, inclusief regionale en lokale publieke omroepen, voor iedereen toegankelijk moeten zijn om de publieke taak effectief uit te kunnen voeren en daarnaast om financiering uit belastingmiddelen te rechtvaardigen.
- De **kwantitatieve verplichting** houdt in dat het digitale standaardpakket bestaat uit ten minste 30 televisieprogrammakanalen en het analoge standaardpakket bestaat uit ten minste 15 televisieprogrammakanalen. De gedachte achter de kwantitatieve vereisten van het standaardprogrammapakket is dat de overheid op deze manier verzekert dat mensen naast de belangrijkste publieke zenders ook in bredere zin toegang tot een pluriform radio- en televisieaanbod hebben.

Aanleiding voor dit onderzoek naar aanpassing van de mediawettelijke doorgifteverplichting

De aanleiding voor dit onderzoek is de discussie over de vraag of de mediawettelijke doorgifteverplichting als interventie nog wel proportioneel en effectief is voor het bevorderen van toegankelijkheid van de publieke omroep en de pluriformiteit van het televisieaanbod in de veranderende omroepdistributiemarkt (zie marktontwikkelingen en technologische ontwikkelingen in hoofdstuk 2) en of er geen betere alternatieven mogelijk zijn die dezelfde doelstellingen helpen realiseren.⁷ Bovendien zou de mediawettelijke doorgifteverplichting innovatie in de omroep- en mediasector in de weg (kunnen) staan. Dit heeft intussen

⁵ In bijlage 3 zijn de gehanteerde definities van de centrale begrippen in dit onderzoek opgenomen.

⁶ De mediawettelijke doorgifteverplichting (*must carry*) binnen het digitale standaardpakket geldt voor wat betreft televisie voor de drie algemene landelijke publieke televisiezenders, per provincie een regionale publieke omroep alsmede de regionale televisiezenders uit de aangrenzende provincies, per gemeente een lokale publieke televisiezender en de drie televisiezenders van de Vlaamse publieke omroep. Voor wat betreft radio bestaat de doorgifteverplichting uit de vijf algemene zenders van de publieke omroep, per provincie een zender van de regionale omroep, per gemeente een lokale publieke radiozender en eventueel een extra lokale publieke radiozender gericht op specifieke bevolkings- en leeftijdsgroepen alsmede de vijf publieke radiozenders van de Vlaamse landelijke publieke omroep. Voor de pakketaanbieders in de ether en de satelliet zijn afwijkende regelingen getroffen voor de doorgifte van regionale en lokale publieke omroepen. Bovendien geldt voor DVB-T pakketaanbieders een verplicht minimum aantal zenders in het standaardpakket van 25, maar geen *must carry* van landelijke / regionale / lokale publieke omroepen). (Kamerstukken 2012-2013, 33 426, nr. 3, p. 7).

⁷ Een motie van de Tweede Kamerleden Seegers (ChristenUnie) en Huizing (VVD) werd op 4 juli 2013 ingediend en door de Tweede Kamer aangenomen, waarin de regering werd verzocht om met pakketaanbieders van omroepprogramma's de mogelijkheden te onderzoeken voor het afnemen van kleinere pakketten dan het verplichte standaardpakket, dan wel van individuele zenders te kiezen op basis van een menu. Motie Seegers/Huizing, 4 juli 2013, (Kamerstuk 33426-042, 2012-2013).

geresulteerd in een opzet voor de wijziging van de Mediawet 2008, waarin de aanvullende kwantitatieve verplichting, die vaak ook als het standaardpakket wordt aangeduid, wordt afgeschaft. In het verlengde daarvan wordt dezelfde vraag opgeworpen ten aanzien van de *must carry*.

1.1.2. Doelstelling en vraagstelling

De mogelijke effecten van de afschaffing van de *must carry* staan centraal in dit onderzoek. Echter omdat beide instrumenten vanuit hun oorsprong integraal onderdeel zijn van een beleidsinstrument en in de praktijk blijkt dat wijzigingen in de toepassing of invulling van de een consequenties heeft voor de werking en effectiviteit van de ander, worden beide onderdelen van de doorgifteverplichting in dit onderzoek meegenomen. Het doel van het onderzoek is om inzicht te verkrijgen in de effecten van aanpassing van de huidige mediawettelijke doorgifteverplichting, standpunten van de verschillende partijen en eventuele alternatieve oplossingsrichtingen, waarbij de positie van consumenten centraal staat.

De volgende vraag staat centraal:

Wat zijn de gevolgen van aanpassing van de huidige mediawettelijke doorgifteverplichting met name vanuit het oogpunt van consumenten?

Onder deze hoofdvraag liggen drie subvragen:

1. Wat waren de oorspronkelijke argumenten om de doorgifteverplichting op te nemen en in hoeverre zijn deze nog steeds geldig?
2. Welke alternatieven dienen zich momenteel aan voor de mediawettelijke doorgifteverplichting en welke technologische ontwikkelingen leiden tot alternatieven op langere termijn?
3. Welke effecten gaan op korte of langere termijn optreden wanneer mogelijke alternatieve oplossingen worden doorgevoerd?

Om de effecten van de aanpassing van de mediawettelijke doorgifteverplichting op de centrale doelen van mediabeleid te kunnen onderzoeken en zo helder mogelijk te voorspellen, hebben we een drietal beleidsscenario's ontwikkeld:

- **Scenario 0 – *Must carry* en standaardpakket (handhaving status quo).** Dit scenario schetst een toekomstige situatie waarin de mediawettelijke doorgifteverplichting voor pakketaanbieders, dat wil zeggen het volledige standaardpakket voorschrijft, inclusief *must carry* en aanvullende kwantitatieve verplichting, wordt gehandhaafd.⁸
- **Scenario 1 – *Must carry* zonder standaardpakket.** Dit scenario schetst een situatie waarin de doorgifteverplichting voor pakketaanbieders is gereduceerd tot de *must carry*. In dit scenario is er niet langer sprake van een aanvullende kwantitatieve verplichting (conform het voorgelegde voorontwerp voor wijziging van de Mediawet).
- **Scenario 2 – Geen doorgifteverplichting.** Hier gaat het om een scenario waarin de mediawettelijke doorgifteverplichting volledig is afgeschaft. In dit scenario laten we tevens de mogelijkheid open voor alternatieve beleidsarrangementen.

Daarbij worden in sommige scenario's nog verschillende varianten onderscheiden. De scenario's dienen om de mogelijke consequenties van beleidsbeslissingen vast te stellen en te beoordelen (zie hoofdstuk 3 voor een nadere toelichting en onderbouwing van de scenario's).

⁸ Dit impliceert de continuering van de verplichtingen zoals die anno oktober 2017 gelden, in weerwil van ter internetconsultatie voorgelegde voorontwerp voor wijziging van de Mediawet (hierna: het voorontwerp).

1.2. Aanpak

In dit onderzoek is aan de hand van een afwegingskader (zie paragraaf 3.1) bestaande uit met de doorgifteverplichting samenhangende publieke belangen: pluriformiteit, toegankelijkheid en innovatievermogen een analyse gemaakt van de mogelijke effecten van aanpassing van de doorgifteverplichting in drie scenario's. Daarbij is ook een analyse gemaakt van de mogelijke financiële en bedrijfseconomische consequenties van de drie scenario's. Bij het maken van deze analyses zijn de effecten van het nulscenario, dat wil zeggen het volledige standaardpakket voorschrijft, inclusief *must carry* en aanvullende kwantitatieve verplichting, als uitgangspunt genomen. Voor het analyseren van de effecten is gebruik gemaakt van informatie verkregen uit onderzoeksrapporten en interviews met belanghebbenden en experts.

Voor een uitgebreide verantwoording van de onderzoeksaanpak verwijzen we naar de bijlagen:

- Bijlage 1 bevat een thematisch overzicht van de door het ministerie van OCW meegegeven onderzoeksvragen en waar deze in het rapport aan bod komen.
- Bijlage 2 bevat een toelichting op de onderzoeksaanpak
- In bijlage 3 zijn de gebruikte definities toegelicht.
- Bijlage 4 bevat een overzicht van de gesprekspartners.
- In bijlage 5 zijn de gespreksverslagen van de interviews opgenomen. Deze verslagen zijn door de gesprekspartners gecontroleerd op feitelijke juistheid en vertrouwelijkheid.

Het ministerie van OCW is opdrachtgever van dit onderzoek. Dit onderzoek is op onafhankelijke wijze uitgevoerd door een consortium bestaande uit KWINK groep, Paul Rutten (Paul Rutten Onderzoek), Nico van Eijk (IViR), Joost Poort (IViR) en Frank Visser (iMMovator).

De Begeleidingscommissie voor het onderzoek bestond uit vertegenwoordigers van het ministerie van OCW, het ministerie van EZ en het Commissariaat voor de Media. De rol van de Begeleidingscommissie was het faciliteren van het onderzoeksproces door te reflecteren op de onderzoeksaanpak en de bevindingen op basis van expertise. Het onderzoeksteam is verantwoordelijk voor de resultaten zoals getoond in dit rapport.

1.3. Leeswijzer: opbouw van deze studie

In deze studie onderzoeken we wat de mogelijke effecten van wijzigingen in de mediawettelijke doorgifteverplichting op de centrale mediabeleidsdoelen van de Nederlandse overheid zijn. Ook gaan we in op wat de effectiviteit van mogelijke alternatieve arrangementen is en in hoeverre die meer proportioneel zijn dan de huidige regelingen. Daartoe hanteren we de scenariomethodiek. Deze studie is als volgt opgebouwd:

- In **hoofdstuk 1** zijn de centrale vraagstelling van dit onderzoek beschreven. Namelijk: wat zijn de gevolgen van aanpassing van de huidige mediawettelijke doorgifteverplichting met name vanuit het oogpunt van consumenten?
- In **hoofdstuk 2** beschrijven we de centrale mediabeleidsdoelen en de ontwikkelingen in omroepdistributie (marktontwikkelingen en technologische ontwikkelingen) die de aanleiding vormen voor de discussie over mogelijke aanpassingen van de mediawettelijke doorgifteverplichting.
- In **hoofdstuk 3** beschrijven we vervolgens de mogelijkheden voor het aanpassen van de mediawettelijke doorgifteverplichting. Om de effecten van het al dan niet (in combinatie met elkaar) toepassen van de *must carry* en de kwantitatieve verplichting (of standaardpakketregeling) op de centrale doelen van mediabeleid te kunnen onderzoeken en zo helder mogelijk te voorspellen, hebben we drie scenario's ontwikkeld. De scenario's dienen om de mogelijke consequenties van beleidsbeslissingen vast te stellen en te beoordelen aan de hand van een door ons ontwikkeld afwegingskader.

- In **hoofdstuk 4** beschrijven we de visies van stakeholders binnen de omroepdistributieketen ten aanzien van de mogelijke consequenties van de aanpassingen in de drie scenario's.
- **Hoofdstuk 5** vormt de synthese van de voorgaande hoofdstukken. Op grond van de relevante ontwikkelingen, de inhoudelijke onderbouwing van de scenario's en de argumenten die stakeholders daarbij noemen, geven we onze analyse van de effecten van aanpassing van de mediawettelijke doorgifteverplichting.
- Tot slot beantwoorden we in **hoofdstuk 6** de hoofdvraag en de onderliggende subvragen. Naar aanleiding van de conclusies formuleren we een aantal aanbevelingen voor het ministerie van OCW.

2. Ontwikkelingen in omroepdistributie

In deze studie staat omroepdistributie centraal. Als introductie van dit onderwerp gaan we hierna in op het ontstaan van de omroepdistributiemarkt en vervolgens de doelen die centraal staan in het beleid van de landelijke overheid ten aanzien van de media in Nederland (paragraaf 2.1 en 2.2). Het gaat daarbij om het bevorderen van pluriformiteit, toegang tot publieke mediadiensten en innovatie in de mediasector. Om deze doelen te realiseren bestaat er momenteel een mediawettelijke doorgifteverplichting voor aanbieders van televisie- en radiozenders en andere mediadiensten via elektronische netwerken aan consumenten.

De discussie over de huidige inrichting van de mediawettelijke doorgifteverplichting die in deze studie centraal staat is mede ingegeven door mediatechnologische ontwikkelingen. Het medialandschap is in beweging. Deze dynamiek ontstaat door een wisselwerking van ontwikkelingen in informatie- en communicatietechnologie en de daaruit voortkomende veranderingen in de vraag naar en het aanbod van mediadiensten. In paragraaf 2.3 en 2.4 beschrijven we daarom de relevante mediatechnologische ontwikkelingen en de daaruit voorkomende ontwikkelingen in de omroepdistributiemarkt.

2.1. Omroepdistributie

Historie en ontwikkeling

Voordat de digitalisering haar beslag kreeg in de media-industrie waren omroepdistributie en programma-aanbod nauwer met elkaar verbonden dan nu het geval is. Zo werden de programma's van de publieke omroepnetten als Nederland 1 en Hilversum 2, gedistribueerd via aardse analoge zenders en waren door kijkers zelf direct via een antenne-installatie op te pikken uit de ether. In die tijd is ook de aanduiding zender ontstaan voor het aanbod van lineaire omroepprogramma's. Verschillende ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat de directe relatie tussen het produceren en aanbieden van omroepprogramma's, het uitserveren ervan aan een potentieel publiek en in technische zin distribueren ervan via omroep- en of telecommunicatie-infrastructuren is verdwenen. Het merendeel van de Nederlandse televisiekijkers is in de loop van de voorbije decennia, het dagelijks televisieaanbod vooral gaan consumeren via bekabelde netwerken. In 1989 werd RTL Veronique als eerste op Nederland gerichte commerciële zender toegelaten tot de dan nog bijna 1.000 kabelnetwerken in Nederland.⁹ Maar het is het ook nu nog steeds mogelijk om bijvoorbeeld NPO 1 (digitaal) en Radio 538 (digitaal en analoog) via een antenne-installatie te ontvangen. Daardoor kent ons land een relatief lange en uitgebreide historie van toegangsregulering van omroepprogramma's tot distributie-infrastructuren, in eerste instantie vooral de kabel en later ook via andere netwerken.

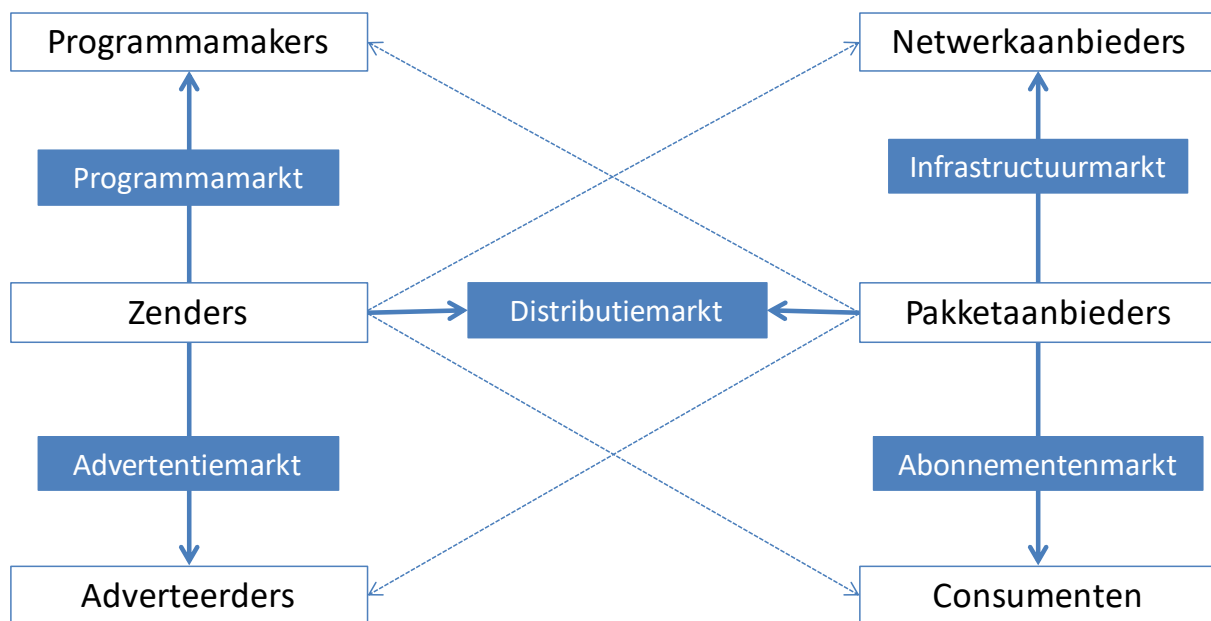
Deze ontwikkelingen hebben er grosso modo voor gezorgd dat omroepaanbieders in Nederland, als de landelijke, regionale en lokale publieke omroep, maar ook commerciële aanbieders als RTL en SBS, voor het bereiken van hun publiek voornamelijk afhankelijk zijn geworden van derden, in eerste instantie kabelbedrijven, maar inmiddels ook andere infrastructuuruitbaters. Distributiebedrijven hebben het aanbieden van distributiecapaciteit aan omroepen ontwikkeld, als een onderdeel van hun palet aan diensten als telecommunicatieprovider. Dat is onderdeel van een bredere portfolio diensten van waar bijvoorbeeld ook het

⁹ Bron: uitzending NOS Acht Uur journaal van 2 oktober 1989 <https://www.youtube.com/watch?v=wN9Ha4lp-al> en eerste uitzending RTL Veronique van 2 oktober 1989: <https://www.youtube.com/watch?v=gqMwn9n67oc>

verlenen van internettoegang en aanbieden van mobiele telefonie toe behoort. Dat geldt overigens vooral voor televisie en in mindere mate voor radio. Voor radiostations is de analoge ether nog steeds het belangrijkste distributiekanaal, met een groeiende rol voor de digitale ethervariant DAB+. Pakketaanbieders spelen in de doorgifte een kleinere rol. Kabeldoorgifte is voor radio doorgaans geen knelpunt. De capaciteit die nodig is voor de doorgifte van radiosignalen is relatief gering.

De omroepdistributiemarkt

In figuur 1 is de structuur van de omroepdistributiemarkt in kaart gebracht op basis van de onderlinge posities en verhoudingen van de verschillende betrokken stakeholders in de keten van programmamakers tot consumenten. De blauwe blokjes representeren de verschillende markten die in het geding zijn, terwijl de witte vakjes de actoren c.q. stakeholders verbeelden die met elkaar verbonden zijn via marktrelaties. De doorgetrokken verticale pijlen geven de relaties aan binnen de omroepketen en de distributieketen. De doorgetrokken horizontale pijlen geven de verbindingen aan van de omroepketen met de infrastructuurketen op basis van de relatie tussen zenders en pakketaanbieders. De mediawettelijke doorgifteverplichting grijpt in deze relatie in door verplichtingen op te leggen aan de pakketaanbieders. Wijzigingen in die regelingen hebben zowel consequenties voor de relaties van de pakketaanbieders met de netwerkaanbieders (in veel gevallen onderdeel van dezelfde bedrijven) en de abonnees. Op dezelfde wijze beïnvloeden wijzigingen in die regelingen de relatie van de omroepzenders met programmamakers en –leveranciers aan de ene en adverteerders aan de andere. De gestippelde pijlen staan voor relatief nieuwe relaties die zenders bijvoorbeeld aangaan voor *over-the-top*-distributie (hierna: OTT) met netwerkaanbieders en pakketaanbieders met programma-aanbieders door de exclusieve inkoop of eigen productie van content, naast de content die geleverd wordt door de zenders. De versterking van die diagonale relaties heeft consequenties voor partijen in de omroep- en in de distributieketen. Omdat ze niet via de bestaande distributiemarkt lopen, waar zenders en pakketaanbieders elkaar ontmoeten, voltrekken ze zich buiten de invloedssfeer van de doorgifteverplichting.



Figuur 1. Schematische weergave distributieketen omroep en onderliggende markten. Bron: onderzoeksteam o.b.v. Evens en Donders (2013)¹⁰.

De overheid heeft in de meeste landen van Europa, waaronder Nederland, als reactie op de ontwikkelingen in omroepdistributie, aanleiding gezien tot het inbouwen van een aantal wettelijke garanties voor kijkers, voor

¹⁰ Evens, T. & Donders, K. (2013). Broadcast market structures and retransmission payments: A European perspective. *Media, Culture & Society* 35(4). P. 417-434.

toegang tot audiovisuele programma's. Vanuit cultureel-politieke overwegingen en met het oog op het bevorderen van een pluriform medialandschap kennen de meeste Europese landen een doorgifteverplichting voor de zenders van de publieke omroep. Nederland kent daarnaast, als enige Europees land, voorschriften voor de minimale omvang van het analoge en digitale standaardpakket dat wordt doorgegeven door pakketaanbieders. De doelen en werking van deze wettelijke bepalingen lichten we toe in de volgende paragraaf.

2.2. Beleidsdoelen omroepdistributie

In dit onderzoek gaat het om de vraag of en in hoeverre de inzet van specifieke wettelijk verankerde instrumenten, in dit geval doorgifte van televisie- en radioprogramma's door publieke en commerciële mediadiensten effectief en efficiënt, bijdragen aan de realisatie van de beleidsdoelen op het terrein van de media.

Dit beleidsterrein valt grotendeels binnen het mediabeleid van het Ministerie van OCW, maar raakt ook aan het telecommunicatiebeleid dat is belegd bij het Ministerie van Economische Zaken. Voor zowel het media- als het telecommunicatiebeleid gelden uitgangspunten die binnen de regelgeving over doorgifte van omroepprogramma's in samenhang zijn gebracht. Overigens geldt dat binnen de beleidsverantwoordelijkheid van een specifiek ministerie of wettelijke kader meerdere beleidsdoelen in het geding kunnen zijn, die in meer of mindere mate kunnen overlappen. Zo regelt de Mediawet de publieke omroep en de daarmee samenhangende distributie van de diensten die publieke omroepinstellingen leveren.

Mediabeleid

De doelstellingen van het mediabeleid van de Nederlandse overheid, in het bijzonder ten aanzien van omroep, zijn geformuleerd in de Mediawet. Centraal staat het bevorderen van een pluriform en toegankelijk aanbod van radio- en televisiezenders en het realiseren van toegang tot de belangrijkste zenders van de Nederlandse publieke omroep, op landelijk, regionaal en lokaal niveau. Beide doelstellingen zijn gebaseerd op het vooronderstelde maatschappelijke belang en doorwerking van audiovisueel aanbod via traditionele en nieuwe vormen van radio- en televisie. Daarom wil de overheid bevorderen dat mensen de belangrijkste zenders en programma's van de publieke omroep kunnen ontvangen en toegang houden tot een gevarieerd pakket van radio- en televisieaanbod.¹¹ Als onderdeel van het mediabeleid worden daarom eisen gesteld aan te distribueren omroepprogramma's en -zenders.¹² De grotendeels vanuit gemeenschapsgelden gefinancierde publieke omroep, op landelijk, regionaal en lokaal niveau, is daarbinnen van bijzondere betekenis. De vereisten met betrekking tot zijn distributie zijn daarmee primair een uitvloeisel van het gevoerde bredere mediabeleid.

Naast de meer fundamentele doelstellingen van mediabeleid, die zijn vastgelegd in de Mediawet en die ook in de meeste landen van Europa gelden, is er sprake van meer specifieke doelstellingen. Zo legt de Nederlandse overheid al een aantal jaren de nadruk op het verbeteren van het verdienvermogen van de publieke omroep, onder meer om zijn beroep op de algemene middelen te beperken. Ook wil de overheid de samenwerking tussen lokale, regionale en landelijke publieke omroep versterken. De overheid hecht daarnaast belang aan innovatie in de omroepsector, die onderdeel vormt van de brede creatieve industrie die in Nederland als topsector geldt. Het beleid van de overheid is er mede vanuit dat oogpunt, op gericht te zorgen voor een gezonde Nederlandse mediasector, zowel publiek als commercieel. Daar vloeit de aandacht voor innovatie in die sector uit voort.

¹¹ Kamerstuk 33426-003, p. 1-2 (2012-2013).

¹² Kamerstuk 33426-003, p. 2-3 (2012-2013).

Telecommunicatiebeleid

Binnen het telecommunicatiebeleid komt de omroepsector in beeld als gebruiker van de informatie- en communicatie distributie-infrastructuur. Dat varieert van analoge en digitale ether, vaste kabel-, vaste telecommunicatie- tot de satellietinfrastructuur. Daarin vormen – buiten de bijzondere positie van de publieke omroep voor wie distributieverplichtingen voortvloeien uit de bijzondere taak - concurrentie op en tussen infrastructuren en marktwerking, gecombineerd met efficiënt gebruik van in het bijzonder spectrumruimte, de belangrijkste uitgangspunten. De overheid heeft een belangrijke taak in het regelen van toegang van gebruikers tot de verschillende infrastructuren, onder meer door het toewijzen van spectrumruimte aan marktpartijen voor bepaalde diensten en het borgen van concurrentie en marktwerking door toezicht op mededinging, vanuit het belang van de consument en mogelijke nieuwe toetreders tot distributiemarkten. Ook binnen het beleid van de overheid dat betrekking heeft op elektronische infrastructuren, is innovatie in de afgelopen jaren een belangrijke waarde gebleken.

Beleidsinstrumenten

Om de centrale doelstellingen van het mediabeleid van de Nederlandse overheid te realiseren stelt ze een aantal voorschriften voor de distributie en doorgifte van radio- en televisieprogramma's, kortweg de doorgifteverplichting genoemd. De wettelijke doorgifteverplichting is van toepassing op alle aanbieders van programmapakketten die gebruik maken van elektronische distributienetwerken en die meer dan 100 duizend abonnees bedienen.¹³ De wettelijke doorgifteverplichting bestaat momenteel uit twee delen, die bij elkaar genomen het standaardpakket vormen.¹⁴

Het eerste deel is de *must carry* die betrekking heeft op de belangrijkste televisie- en radiokanalen van de publieke omroep in Nederland (landelijk, regionaal en lokaal) en de Vlaamse openbare omroep.¹⁵ Het tweede deel is een aanvullende kwantitatieve verplichting. Die is verschillend voor het digitale en het analoge standaardpakket. Voor het digitale standaardpakket houdt de kwantitatieve verplichting in dat pakketaanbieders de *must carry*-zenders aanvullen met andere programmakanalen tot minimaal 30. Het steeds minder courante analoge standaardpakket wordt aangevuld tot minimaal 15 programmakanalen. In de specifieke keuze van de aanvullende kanalen zijn de pakketaanbieders vrij.

Voor radio bestaan er verder geen kwantitatieve eisen voor het standaardpakket, niet voor het digitale en nog voor het analoge. Die acht de wetgever niet langer opportuun. De ether is de belangrijkste distributie-infrastructuur voor radio. De draadgebonden netwerken spelen een kleinere rol. De best beluisterde Nederlandstalige stations beschikken over eigen etherfrequenties. Daarnaast zijn in de grensgebieden diverse buitenlandse radiozenders vrij via de ether te ontvangen. Verder zijn er in de praktijk weinig verdelingsproblemen rondom de doorgifte van radiokanalen op de kabel. De meeste pakketaanbieders geven een groot aantal radiozenders door, indien dit technisch mogelijk is. Tenslotte geldt dat veel binnen- en buitenlandse radiozenders op internet te beluisteren zijn.¹⁶

¹³ De wettelijke doorgifteverplichting is van toepassing op alle aanbieders van programmapakketten die gebruik maken van elektronische distributienetwerken en die meer dan 100 duizend abonnees bedienen. Daarbij geldt een uitzondering voor volstrekte nieuwkomers op de markt van pakketaanbieders. Dat zijn nieuwe organisaties op het terrein van pakketaanbod die bovendien geen onderdeel zijn van een bedrijfsmatige koepel van economisch gelieerde bedrijven waarvan andere onderdelen eerder wel als pakketaanbieder actief waren. Tijdens de eerste drie jaar van hun activiteiten zijn uitgezonderd van de mediawettelijke doorgifteverplichting, mits hun abonneeaantal de 250 duizend niet overstijgt. Na drie jaar vervalt de uitzondering voor deze partijen. Deze overgangsbepaling is opgenomen in artikel Va van de wet van 6 november 2013, Stb. 451, tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met de verspreiding van televisie- en radioprogrammakanalen door middel van omroepnetwerken en omroepzenders en de vaststelling van de minimale omvang van het standaardpakket televisie- en radioprogrammakanalen.

¹⁴ Zie ook paragraaf 3.2. voor een nadere toelichting.

¹⁵ Voor nadere detaillering van deze verplichting zie de definitie in bijlage 3.

¹⁶ Kamerstuk 33426-003 p. 9-10 (2012-2013).

2.3. Technologische ontwikkelingen

In deze paragraaf beschrijven we relevante technologische ontwikkelingen in het licht van de mediawettelijke doorgifteverplichting. Allereerst gaan we in op de ontwikkeling van internetdistributie, daarna volgt een uiteenzetting over de techniek en kosten van OTT-distributie. De paragraaf eindigt met een korte toelichting op verschillende nieuwe distributieplatformen en –technieken.

2.3.1. Internetdistributie

In beginsel kan via het internet elk apparaat met een ander apparaat communiceren, hoe groot of klein ook het platform waar het onderdeel van is. Interessant in het kader van de vraagstelling van dit onderzoek is, in hoeverre het internet een geschikt middel is om content over te transporteren. Dat lijkt immers met het succes van YouTube, Netflix en andere opkomende video *on demand*-diensten het geval. Alle content kan via het internet naar iedereen zodat een doorgifteverplichting voor pakketaanbieders wellicht niet langer nodig is. In dit stuk wordt eigenschappen van internetdistributie als alternatief voor broadcastdistributie belicht. Er is een groot verschil tussen broadcastnetwerken waarlangs tv verspreid wordt, en het op IP gebaseerde internet. In broadcastnetwerken bestaat er één continue lineaire stroom aan beelden die vanuit één locatie via een aantal tussenstations verdeeld wordt naar alle huishoudens. Het is niet mogelijk om vooruit- of achteruit te spoelen, of een programma pauzeren, de stroom beelden gaat ononderbroken door. Deze broadcastnetwerken kunnen zowel analoog als digitaal werken. De digitale standaard waarmee dit in Europa in het algemeen gebeurt heet DVB (Digital Video Broadcasting). Een voordeel van deze broadcastnetwerken is de bedrijfszekerheid, de *quality-of-service* is goed te sturen, en de efficiëntie bij grootschalige verspreiding/distributie. Eén videosignaal kan een oneindig keren vertakt worden naar landen, steden en eindgebruikers zonder dat verbindingen stroomopwaarts zwaarder belast worden.

Op het internet wordt informatie in pakketjes opgedeeld, verzonden, en bij de ontvanger weer samengesteld tot een informatiestroom. Omdat de pakketjes geen eigen tunnel hebben waarlangs ze naar hun bestemming komen, maar in beginsel overal op het internet langs kunnen komen, is het niet 100% zeker dat ze altijd en tijdig afgeleverd worden. De ontbrekende informatie wordt opnieuw opgevraagd, of er worden alternatieve protocollen gebruikt die terugschakelen in kwaliteit als er informatie ontbreekt. Dit introduceert bij videostreamen buffering en een minder goed te sturen *quality-of-service*. Vandaar dat in IP-netwerken voor videodistributie gewerkt wordt met specifieke virtuele IP-tunnels en lokale caches zodat de videostroom dichterbij de eindgebruiker samengesteld kan worden en een hoge *quality-of-service* eenvoudiger te garanderen is. Overigens kan broadcastdistributie ook over IP lopen, dat is wat KPN doet met haar IPTV-product waar ze specifiek bandbreedte voor vrijmaakt op haar ADSL of glasvezelaansluitingen.

2.3.2. OTT-distributie

Als men spreekt over OTT-distributie, dan wordt in het algemeen niet gerefereerd naar broadcastdistributie, maar naar internetdistributie en naar wat men *multicast* of *unicast* noemt. Bij zowel *multicast* als *unicast* is sprake van een feed van een contentaanbieder die naar een aantal gebruikers tegelijkertijd, of naar één enkele gebruiker wordt gestuurd. Bij *multicast* word hetzelfde beeld efficiënt naar meerdere huishoudens gedistribueerd. Het beeld kan bij *multicast* niet worden gepauzeerd, afgezien van kleine bufferingsverschillen kijkt iedereen op hetzelfde moment naar hetzelfde beeld. *Unicast* is wat men krijgt als je Netflix, YouTube, NPO Start of RTL XL bekijkt.

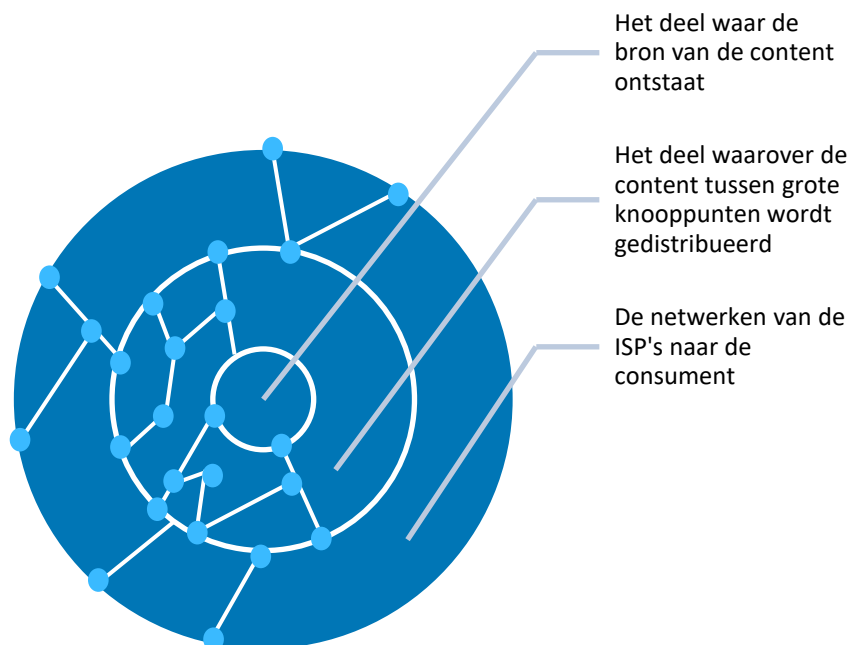
Maar ook de streams van NOS, bijvoorbeeld beelden van de Olympische Spelen die niet op tv te zien zijn, worden via internet ter beschikking gesteld via unicast. In dat geval echter wel in een vorm met beperkte functionaliteit, zonder pauzemogelijkheid. Bij volledige unicast wordt er specifiek voor één gebruiker een

videostream gestart die die gebruiker naar wens kan starten, stoppen, pauzeren en die naar de kwaliteit van het abonnement en de verbinding van die gebruiker gedistribueerd wordt. Het is duidelijk dat een *unicast* opzet het meest flexibel is, maar ook het internet het zwaarst belast omdat voor iedere afzonderlijke kijker vanaf de bron een nieuwe verbinding opgezet moet worden. Hierbij zijn dan ook caches diep in het netwerk van de internet service providers (ISP's) van het grootste belang omdat populaire content daarmee niet het gehele internet belast, maar slechts een klein deel.

Waar via kabel en IPTV nu ruim 7 miljoen huishoudens tegelijkertijd tv kunnen kijken, kan dat OTT niet omdat het IP-netwerk hiervoor onvoldoende is ingericht. Met andere keuzes, investeringen en ruimere budgetten om capaciteit in te kopen zouden meer mensen kunnen kijken, maar met de huidige keuzes is de infrastructuur in Nederland nog niet geschikt om miljoenen mensen online programma's zoals bijvoorbeeld grote sport- of andere evenementen te laten kijken.¹⁷ De maximale capaciteit die het OTT-distributienetwerk dat nu door bijvoorbeeld de NPO ingekocht wordt heeft, is om 500.000 tot 700.000 huishoudens in HD te bedienen. Nederlanders kunnen dus op dit moment in maximaal 1 op de 10 huishoudens tegelijkertijd via OTT in HD naar programma's van de NPO kijken. Een vraag is welke capaciteit uiteindelijk benodigd zal zijn gezien het veranderende kijkgedrag. Er kan binnen grenzen op korte termijn meer of minder capaciteit worden ingekocht, maar indien vrijwel alle Nederlanders via OTT bediend zouden moeten worden, dan is dat via in de markt beschikbare netwerken volgens de NPO technisch nu niet van vandaag op morgen te realiseren. Verderop wordt voor één scenario een investeringsinschatting gemaakt.

Techniek achter een OTT-distributienetwerk

Voor de toelichting op de techniek achter een OTT-distributienetwerk is het van belang om op te merken dat het internet bestaat uit verschillende delen. In figuur 2 is, zeer versimpeld, de relatie tussen deze delen weergegeven. De blauwe stippen op de figuur zijn de caches op de grote knooppunten en in de netwerken van de ISP's. Deze caches zijn van belang voor de techniek achter OTT- distributie.



Figuur 2 Onderdelen van het internet

¹⁷ Bron: <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/10/16/sport-is-sociale-lijm-13521244-a1577436>

Afhankelijk van de verwachte piekdruk bij online uitzendingen kopen contentaanbieders bandbreedtecapaciteit in voor uitzending via het internet. Anders dan bij broadcastdistributie, waar uitzending altijd hetzelfde kost omdat de content immers altijd naar iedereen gezonden wordt, wordt uitzending OTT duurder voor elke kijker die erbij komt. Daarbij komt dat de capaciteit vooraf ingekocht moet worden, en er achteraf afgerekend wordt. Het balanceren van de beschikbare capaciteit met de verwachte vraag is dus lastig en kostbaar. Een reden hiervoor is dat bij internetdistributie de caches, de blauwe stippen in figuur 2 in de netwerken van de ISP's, cruciaal zijn. Men noemt deze infrastructuur van content-caches een *content delivery network* (hierna: CDN). Anders dan in broadcastnetwerken zijn deze caches op de knooppunten en binnen de netwerken van de grote ISP's, van groot belang voor de *quality-of-service* van OTT-diensten. CDN's kunnen op de knooppunten tot aan de rand van de ISP netwerken komen, dan dient de ISP er via verschillende *peering*-methoden voldoende bandbreedte naar toe geconfigureerd te hebben. CDN's kunnen tot in de ISP netwerken geplaatst worden. Het is dan de vraag of de ISP de serverruimte diep genoeg in haar netwerk beschikbaar stelt, en eventueel tegen welke vergoeding. Dit is een afweging met veel aspecten. Hier hebben contentaanbieders die financieel voldoende middelen hebben een voordeel. Ze verzekeren zich van een eigen of ingekocht CDN met capaciteit op de rand van, of in de netwerken van de grootste ISP's, en bereiken daarmee hun kijkers beter of efficiënter dan aanbieders zonder zo'n CDN.

Netflix heeft een eigen dienst ontwikkeld die ze Netflix Open Connect noemt¹⁸. Open Connect bestaat uit een netwerk van *caching servers* ontwikkeld door en onder beheer van Netflix, die zijn toegespitst op het optimaliseren van de efficiëntie van het transport van content. Content wordt in daluren naar deze lokale caches geüpload om op piekuren zo dicht mogelijk bij de kijker te worden uitgeserveerd. De caches kunnen ook onderling content uitwisselen. De kijker wordt door een centraal systeem naar de meest optimale lokale cache gedirigeerd, maar merkt zelf niets van dat de content van locatie a, b of c komt. Deze Open Connect-*caching servers* worden door Netflix in IXP's (Internet eXchange Points) geïnstalleerd en gratis ter beschikking gesteld van ISP's om ze daar diep in de netwerken te plaatsen om het netwerk beter te kunnen beheren en efficiënter te maken. Netflix geeft aan de servers kosteloos aan de ISP's ter beschikking te stellen en niets te betalen voor interconnectie of plaatsing van de servers. De specificaties hiervoor zijn nauwkeurig uitgewerkt¹⁹, de Open Connect caching servers worden eigendom van de ISP. Naast de *caching servers* worden afspraken gemaakt over het configureren van verbindingen en het verrekenen van dataverkeer.²⁰ Via deze *peering*-overeenkomsten kan dataverkeer knooppunten omzeilen en dalen de kosten voor de ISP. Ook Google heeft zo'n programma, genaamd Google Global Cache.²¹

Deze dienst van het cachen van content wordt ook commercieel aangeboden. Een beperking is dat deze commerciële CDN's vaak niet diep in de netwerken van de ISP's staan, maar slechts aan de rand, en dat ze generieker zijn vormgegeven dan de specifieke infrastructuur van videoaanbieders. Cisco, een grote fabrikant van netwerkapparatuur, verwacht dat in 2021 80% van het internetverkeer bestaat uit video.²² Niet al die video is overigens *video-on-demand*, een groot deel van het videoverkeer is afkomstig van social media. De enige manier waarop deze enorme hoeveelheden video tegelijkertijd efficiënt over het internet naar gebruikers getransporteerd kunnen worden is via CDN's die diep in de netwerken van ISP's uitgerold zijn. In een toekomst waarin de traditionele broadcastkanalen vervangen zijn door *unicast* over IP, is toegang tot of eigendom van CDN's cruciaal om de toegankelijkheid en *quality-of-service* van content te waarborgen.

Kosten van een OTT-distributienetwerk

Een ruwe inschatting van de investeringen in netwerken die nodig zijn om ongeveer 7 miljoen huishoudens tegelijkertijd in *unicast* via IP in HD programma's te laten kijken is moeilijk te maken. Je zou kunnen zeggen dat

¹⁸ Bron: <https://openconnect.netflix.com/en/>

¹⁹ Bron: <https://openconnect.netflix.com/en/deployment-guide/>

²⁰ Bron: <https://openconnect.netflix.com/en/peering/>

²¹ Bron: <https://peering.google.com/#/infrastructure>

²² Bron: <https://techcrunch.com/2017/06/08/cisco-ip-traffic-shoots-up-to-3-zettabytes-by-2021-video-will-be-80-of-it/>

met het marktaandeel van *video-on-demand*-diensten, een deel van de Nederlandse huishoudens al zo kijkt, en het internet al zo werkt. Netwerkexperts geven aan dat het ook geen miljarden zal kosten. Een bedrag van 500 miljoen euro wordt gezien als een realistische schatting om alle ongeveer 7 miljoen huishoudens tegelijkertijd te bereiken. Dit is de meest flexibele en meest belastende optie, waarbij alle zenders, zowel publieke als commerciële hun content in *unicast* naar alle huishoudens zouden kunnen verspreiden.

Maar het is in de huidige tijd niet meer zoals vroeger dat alle huishoudens op hetzelfde moment via hetzelfde platform content consumeren, waardoor de piekcapaciteit waarschijnlijk lager zal kunnen liggen. De consumptie is versnipperd over een aantal platforms, maar ook pieken komen (incidenteel) nog steeds voor. Zo keken in 2017 5,6 miljoen mensen de prijsuitreiking van het vrouwenvoetbal. En in 2014 zagen 9,1 miljoen Nederlanders de halve finale WK wedstrijd Nederland-Argentinië²³. Uitgaande van een verhouding tussen inwoners en huishoudens van 2,16²⁴ betekent dit dat de content nog steeds over 4,2 miljoen aansluitingen verspreid zou moeten worden om alle kijkers te faciliteren. Een richtbedrag voor de investeringsgrootte om dit te bereiken lijkt derhalve 300 miljoen euro te kunnen zijn.

Op het moment dat OTT-netwerken het over wellicht 15 jaar volledig over zouden moeten nemen van broadcastnetwerken, zal het aantal via de broadcastnetwerken doorgegeven zenders al zijn teruggelopen. Omdat mensen tegen die tijd al veel meer OTT zijn gaan kijken, is de verwachting dat het voor beheerders van netwerken al rendabeler is om bandbreedte van weinig bekeken zenders toe te delen aan OTT-diensten, waardoor volgens Netflix het hierboven ingeschatte bedrag van 300 miljoen euro lager uit zal komen. Netflix geeft aan dat die investering voor rekening van de ISP's zal moeten komen. Er is een transitie gaande naar internet-televisiediensten waarbij ISP's vanuit een bedrijfsvoering die inspeelt op deze transitie, netwerkinvesteringen zullen moeten doen om de dienstverlening, toegang tot internet, aan hun klanten te waarborgen. Netflix geeft geen cijfers vrij over het aantal klanten, piekbelasting, en lokale investeringen, maar geeft slechts aan dat het bedrag volgens hen substantieel lager is. Kenners van de netwerken achten het bedrag van 300 miljoen euro aan noodzakelijke investeringen echter niet onrealistisch. De netwerktopologieën van de VodafoneZiggo- en KPN-netwerken verschillen sterk van elkaar, het schrappen van het aantal aangeboden zenders heeft in beide netwerken een heel verschillend effect. Verdere studie is dus nodig om hier een definitief antwoord op te kunnen geven.

In broadcastnetwerken komen de kosten van het netwerk grotendeels voor rekening van de pakketaanbieders. Contentaanbieders vinden dat deze kosten van het netwerk ook in IP-netwerken door de eigenaars daarvan, de ISP's, gedragen moeten worden omdat zij immers de bandbreedte en connectiviteit verkopen aan hun klanten. En de content is wat waarde toevoegt aan het netwerk van de ISP. De capaciteit van het netwerk van de ISP's vinden contentaanbieders de verantwoordelijkheid van de ISP's. Sommige contentaanbieders geven aan alleen voor distributienetwerken te willen betalen als ze die onder controle hebben en dus *quality-of-service* aan hun kijkers kunnen bieden. Directe toegang tot het managed IP-netwerk, of een zo goed mogelijke *quality-of-service* door diep in het ISP-netwerk te kunnen sturen, is nodig om OTT een vervanging van broadcastnetwerken te kunnen laten zijn. Het bereiken van kijkers zal een stuk specifiekere plaatsvinden dan nu het geval is. De klant van vandaag is een andere dan de digitale klant van de toekomst, en volgens contentaanbieders dient er een constructieve discussie plaats te vinden over de kosten die distributie naar deze digitale klant van de toekomst met zich meebrengt.

2.3.3. Nieuwe distributieplatformen en -technieken

Distributie via broadcastnetwerken via de DVB standaard is de standaard voor kabel, satelliet en antennes (in Nederland Digitenne genoemd). Distributie via IP, het internet, kan ook vele vormen aannemen, en

²³ Bron: <https://www.ad.nl/nederlands-voetbal/recordaantal-kijkers-zagen-leeuwinnen-ek-finale-winnen~a291ac32/>

²⁴ Bron: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=37556&D1=50&D2=1,26,51,76,101,111,115-118&VW=T>

onderscheidend daarin is de manier waarop, via welk platform, de content uiteindelijk geconsumeerd wordt. Als platform wordt hier elke vorm beschouwd waarlangs content geconsumeerd kan worden. Of dat nu een smart-tv is, of Netflix of Facebook, etc. De term is multi-interpretabel omdat Netflix via een smart-tv geconsumeerd kan worden, maar wordt hier in brede zin gebruikt. Het is niet de bedoeling de term scherp te definiëren. In deze paragraaf worden verschillende nieuwe mogelijkheden voor distributieplatformen en – technieken geschetst.

Laptop of mobiel en de browser of apps

Kijken via de browser is het meest open domein, het internet verbindt immers alles met alles, maar in een wereld waarin mensen in een *filter bubble* leven van Google en Facebook, is het geen garantie dat publieke content (bijvoorbeeld NPO) hierlangs gevonden wordt. Hoeveel mensen zijn er in de toekomst nog geneigd naar www.npo.nl of www.rtlx.nl te surfen, of de app te installeren om hun content te halen? Dit gaf de voorzitter van het Commissariaat voor de Media recent nog aan op het MediaJaarCongres. Een pluriform contentaanbod betekent met de *filter bubble* waarin iedereen online leeft nog niet dat er ook pluriform geconsumeerd wordt.²⁵ En om die content vanuit de browser op laptop of mobiel via HDMI, Airplay of Chromecast of anderszins op het grote scherm in de huiskamer te consumeren vergt ook enige kennis van zaken. De toegankelijkheid en consumeerbaarheid van de content van de omroepen wordt er via een laptop en browser, alhoewel de mogelijkheden toenemen, niet noodzakelijkerwijs ook eenvoudiger op, zeker niet voor mensen die minder digitaal vaardig zijn.

De zenders van de NPO waren al live te bekijken via de website van de NPO, maar sinds 26 oktober 2017 zijn 12 Nederlandse zenders van de NPO, RTL en SBS live te zien via NLZIET. De dienst was al vanaf juli 2017 in bèta beschikbaar, maar is recent opgenomen in het NLZIET dienstenpakket. Met de live uitzending is ook *replay*-televisie beschikbaar gekomen, het starten aan het begin van een programma als je als kijker later inschakelt. NLZIET is te bekijken via browsers, Android, iOS en op Samsung smart-tv's.

Smart-tv's en settop-boxen

Bij tv is het altijd zo geweest dat het apparaat na het inschakelen begint als tv. Al decennia geleden kwam daar de laag van Teletekst bij waar naartoe genavigeerd kon worden. Enkele jaren geleden is de smart-tv laag ontwikkeld waarmee de fabrikant van de tv een laag implementeerde waarmee allerlei extra toegang tot apparaten, netwerken, internet, maar vooral apps gerealiseerd kon worden. Deze apps werkten via het internet, waarmee de tv hybride werd. Deze smart-tv laag kende in het algemeen een dashboard met apps waarin de plaats werd bepaald door hoeveel de app bouwer betaalde, of hoe populair de app dienst was. De televisiefabrikant werd hiermee als beheerder van dit dashboard de poortwachter die bepaalde welke plaats verschillende apps kregen. In het algemeen is deze generatie smart-tv's niet gebruiksvriendelijk en wordt de smart-tv functionaliteit slechts beperkt gebruikt.

Maar in de nieuwe generatie smart-tv's raakt de situatie steeds vaker omgedraaid. De tv's starten niet langer als tv, maar starten op de app-laag, een door de televisiefabrikant ingericht beginscherm met daarin keuze voor verschillende apps en diensten, waarvan lineair tv kijken er één is. Netflix publiceert bijvoorbeeld een lijst van *Netflix-recommended-tv's* die op vijf van zeven punten moeten scoren om het Netflix label te krijgen. Eén van die punten is dat er een aparte Netflix knop op de afstandsbediening zit, een andere is dat de tv snel opstart en dat de apps direct beschikbaar zijn²⁶. Met deze ontwikkeling, waarbij de app-laag voorkeur krijgt boven de tv functie, en die gedreven wordt door smart-tv fabrikanten en door de aanbieders van *video-on-demand*-diensten, is lineaire tv niet langer de standaarddienst die direct beschikbaar is zodra de tv wordt ingeschakeld.

²⁵ Bron: <https://vimeo.com/224446354>

²⁶ Bron: <https://devices.netflix.com/en/recommendedtv/2017/>

Verder is het zo dat doordat fabrikanten technologieën en standaarden elk op een net iets andere wijze implementeren, apps licht aangepast moeten worden per merk of type. De mogelijkheden van apps op het ene apparaat komen niet altijd overeen met die op het andere apparaat, simpelweg omdat het ontwikkelingsbudget van zowel publieke als commerciële Nederlandse zenders het niet toelaat op alle platforms met de volledige functionaliteit aanwezig te zijn. Oude apparaten ondersteunen nieuwe functionaliteit niet altijd meer²⁷, navigatiemogelijkheden kunnen verschillen. Daarom wordt wel eens gekozen om een functionaliteit alleen te ontwikkelen voor tv's van die fabrikant met het grootste marktaandeel. Deels kan technologie worden ingekocht bij integratiebedrijven die het platform leveren voor apps op settop-boxen²⁸, maar de grote platforms zoals Netflix, Facebook en YouTube hebben een voordeel omdat zij de schaal hebben om wel voor elk apparaat te ontwikkelen.

HbbTV (Hybrid Broadcast Broadband Television)

Smart-tv's zijn hybride apparaten, ze krijgen hun content binnen via twee verbindingen; een beeldverbinding (antenne, DVB of HDMI) en een internetverbinding. HbbTV is een open standaard die deze twee signalen aan elkaar koppelt, en informatie over het internet kan binnenhalen om daarmee het lineaire kanaal te verrijken, of zelfs helemaal te vervangen. Met HbbTV kan een televisiezender zelf volledig bepalen hoe haar interactie er uit ziet, zonder dat de pakketaanbieder, of smart-tv fabrikant daar inhoudelijk een rol in heeft. Het aanbod van een zender, of het nu een publieke of commerciële zender is, is daarmee minder afhankelijk van de onderhandelingen met de smart-tv fabrikant of pakketaanbieder. Momenteel gebruiken 32 landen, voornamelijk in Europa, de HbbTV standaard actief²⁹.

Televisiezenders kunnen hun lineaire kanaal verrijken door navigatie, informatie of interactie. Maar er kan ook extra content worden uitgezonden, of een programma kan gestart worden vanaf het begin, of er kan *on demand* worden gekeken. Ook kunnen er advertenties vervangen worden aan de hand van het profiel van de kijker, en kunnen doventolk, ondertiteling en andere talen worden meegestuurd en worden geconsumeerd via smartphones en tablets waarvoor de tv de thuisserver wordt. HbbTV biedt ook pakketaanbieders mogelijkheden om bijvoorbeeld kleinere pakketten aan te bieden omdat de aanvullende kanalen via HbbTV bekeken kunnen worden.

Cruciaal voor de werking is dat de tv weet waar hij zijn HbbTV informatie vandaan moet halen die bij een bepaald kanaal hoort. Die informatie haalt hij uit de metadata van de DVB stroom, de digitale kanalen die de tv binnenkomen. Tot enkele jaren geleden was er discussie tussen de zenders en de pakketaanbieders of de pakketaanbieders deze HbbTV metadata verplicht waren door te geven. VodafoneZiggo en andere pakketaanbieders geven de HbbTV metadata nu wel door, maar slechts op basis van aanvullende overeenkomsten, en niet van alle zenders. In Duitsland worden nu ongeveer 16 miljoen huishoudens met HbbTV bereikt³⁰. In Nederland zijn dat er ongeveer 300.000. De reden dat in Nederland slechts 300.000 apparaten worden bereikt heeft meerdere oorzaken. De belangrijkste is dat KPN, met een marktaandeel van 31,4% eind 2016³¹, het signaal niet doorgeeft. Ten tweede ondersteunt de settop-box van VodafoneZiggo HbbTV niet³², en geeft ze het signaal ook niet door aan de tv omdat de HDMI standaard die het beeld van de settop-box aan de tv doorgeeft geen ondersteuning heeft voor HbbTV. Slechts een klein deel van de VodafoneZiggo klanten kijkt zonder settop-box met een CI+ kaart voor de decodering, waarbij het signaal direct de tv in gaat. Kabelbedrijf Delta biedt haar klanten tegen een meerprijs wel een HbbTV-settop-box³³ en levert zelf ook diensten aan haar klanten via HbbTV. Naast het feit dat nu weinig huishoudens in Nederland HbbTV kunnen ontvangen rijst ook de vraag hoe de positie van HbbTV zich ontwikkelt ten opzichte van de app-laag op

²⁷ Bron: <https://www.emerce.nl/nieuws/groeiende-ergernis-bijgewerkte-apps-smart-tvs>

²⁸ Bron: <https://www.metrological.com/press-releases/20161228%20-%20Metrological%20Netflix%20Release.pdf>.

²⁹ Bron: <https://www.hbbtv.org/deployments/>

³⁰ Bron: <http://www.smartclip.com/news-media/smartclip-boasts-germanys-largest-addressable-tv-portfolio>

³¹ Bron: <http://www.totaaltv.nl/nieuws/ziggo-blijft-klanten-aan-kpn-verliezen/>

³² Bron: <https://www.ziggo.nl/klantenservice/televisie-radio/digitale-tv/hbbtv/>

³³ Bron: <https://www.delta.nl/sites/default/files/2016-05/2016-Handleiding-HbbTV-Installatie.pdf>

smart-tv's en settop-boxen en of HbbTV mogelijk al ingehaald is door de voortschrijdende ontwikkeling van deze app-laag.

DVB-T2

In Nederland en vele andere landen in Europa worden zenders ook verspreid via DVB-T, via zenders in plaats van via de kabel. Dit is digitale tv, maar nu nog niet in HD kwaliteit. De NPO heeft een eigen vergunning die ze operationeel in beheer heeft gegeven van KPN. Daarnaast biedt KPN onder de merknaam Digitenne een zenderpakket aan dat in vrijwel heel Nederland ontvangen kan worden met een Digitenne decoder. De drie landelijke zenders van de NPO en de regionale zender voor de provincie van de ontvanger kunnen ook zonder decoder ontvangen worden door slechts een antenne op een geschikt toestel aan te sluiten. Belangrijk is de overgang naar DVB-T2, hiermee wordt de kwaliteit verhoogd naar HD kwaliteit waarmee het een volwassener propositie wordt in het palet van contentaanbod. Internationaal is *free-to-air*-distributie belangrijker dan in Nederland. In Nederland is de kabeldichtheid immers hoog. Maar in bijvoorbeeld Engeland is dit anders. Freeview in Engeland brengt meer dan 70 kanalen gratis in huis, waarvan 15 in HD, en via de smart-tv ook nog extra streaming kanalen. Freeview is eigendom van zenders BBC, ITV, Sky, Channel 4 en distributeur Arqiva³⁴. Maar ook in Engeland is er strijd om de consument. Alhoewel er meer dan 100 miljoen apparaten verkocht zijn die Freeview kunnen ontvangen³⁵, stappen consumenten over naar betaalde abonnementen om ook *video-on-demand* te kunnen ontvangen, wat via Freeview alleen niet mogelijk is³⁶.

5G

Broadcastdistributiepartijen zijn gewend om uit te zenden via hoge antennemasten met veel vermogen, om zo grote gebieden te bedienen. Zeker in het platte Nederland hebben masten een groot bereik. DVB en DAB voor radio wordt, alhoewel digitaal, nog steeds zo verspreid als de vroegere analoge zenders. High-tower-high-power gaat echter in het mobiele domein niet op. Met de overgang van 4G naar 5G worden de mobiele cellen kleiner en komen er meer, maar kleinere antennes. De EBU werkt aan een broadcastfunctie op het 5G netwerk zodat 5G netwerken ook dienst kunnen doen als broadcastnetwerk. Dit is een bijzondere ontwikkeling omdat mobiele telefoons tot nu toe geen broadcast ondersteunden, maar alleen direct content via hun mobiele internetverbinding konden ontvangen. Het is een manier om zonder de IP-netwerken teveel te belasten toch veel mensen lineair via hun smartphone te kunnen laten kijken. Hierbij dient opgemerkt te worden dat 5G een toekomstige ontwikkeling betreft. De mogelijkheden en onzekerheden zijn derhalve nog niet volledig bekend en het in kaart brengen hiervan vormt geen onderdeel van deze studie. Wel is relevant is dat de mate waarin mensen gebruik zullen maken van hun smartphone om lineair televisie te kijken zich eveneens lastig laat voorspellen. Mensen zijn niet gewend om lineair te kijken via hun smartphone, maar het aandeel van de smartphone neemt sterk toe in de media-tijdsbesteding, en daarmee ook het aantal functies dat een smartphone voor iemand vervult.³⁷

Distributie via YouTube, Netflix of Facebook

Platforms zoals YouTube, Netflix en Facebook hebben zoals eerder omschreven de CDN's om content op grote schaal te distribueren, alhoewel ook hun infrastructuur waarschijnlijk nog niet in staat is om piek-broadcast kijkersaantallen in volledige kwaliteit te faciliteren.³⁸ Verder hebben zij *video players* ontwikkeld die naadloos werken op alle platforms, van webbrowsers tot smart-tv's tot mobiele apparaten en alle operating systemen. Het ontwikkelen van zo'n naadloos werkend systeem is geen eenvoudige zaak, het gaat vaak om tientallen zo niet honderden verschillende versies van een *video player*.³⁹

³⁴ Bron: [https://en.wikipedia.org/wiki/Freeview_\(UK\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Freeview_(UK))

³⁵ Bron: <https://www.freeview.co.uk/news-and-blog/press-releases/freeview-reaches-over-100-million-sales.html>

³⁶ Bron: <http://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/mediatechnologyandtelecoms/digital-media/10909628/BBC-and-ITV-battle-Arqiva-on-future-of-Freeview.html>

³⁷ Bron: <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/03/24/ons-mediagebruik-verandert-niet-zo-snel-1601932-a863772>

³⁸ Bron: <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/10/16/sport-is-sociale-lijm-13521244-a1577436>

³⁹ Bron: https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Netflix-compatible_devices

Als een omroep haar content via een bestaand platform, bijvoorbeeld via YouTube of Netflix, zou willen uitzenden, dan zou dat technisch geen probleem opleveren, maar verliest de omroep haar vrijheid om zelf te bepalen onder welke commerciële en inhoudelijke condities de distributie plaatsvindt. Voor een publieke omroep gelden hier andere afwegingen dan voor een commerciële omroep. Welke content wordt kijkers dan aangeraden, inhoudelijk of commercieel interessante? Welke content is toegestaan? Welke advertenties worden geplaatst? Wordt Nederlands als taal ondersteund? Welke toegankelijkheidsdiensten zijn er voor doven, slechthorenden en slechtzindenden? Welke informatie wordt van kijkers verzameld? Welke gegevens krijgt de omroep terug van zo'n platform? Deze en andere vragen maken een dergelijk scenario moeilijk denkbaar.

Op dit moment hebben grote publieke en commerciële omroepen geen eigen IP gebaseerd platform dat krachtig genoeg is om hun gehele publiek te bedienen, en is er naast de broadcastplatformen van VodafoneZiggo en KPN geen manier om zich anderszins met behoud van zeggenschap en sturing grootschalig te laten distribueren.

2.4. Ontwikkelingen in de omroepdistributiemarkt

Uit de hierboven genoemde ontwikkelingen in informatie- en communicatietechnologie komen verschillende ontwikkelingen in de omroepdistributiemarkt voort. Hierna gaan we in op de voor dit onderzoek relevante ontwikkelingen.

De televisiemarkt krimpt. De verwachting is dat deze daling zal doorzetten doordat steeds meer consumenten besluiten om geen tv te nemen en/of hun televisie-abonnement op te zeggen. Zogenaamde *cord-nevers* en *cord cutters* kijken tv en video via internet. Er is daarmee sprake van een verschuiving naar OTT-diensten. Het aanbod en de vraag in het OTT-domein zullen de komende jaren naar verwachting blijven toenemen.

KPN en VodafoneZiggo zijn de grootste aanbieders op de televisiemarkt. Volgens Telecompaper hebben zij tezamen een marktaandeel van ongeveer 87% (Q2 2017). VodafoneZiggo is de grootste aanbieder qua televisieomzet, met een marktaandeel van 60,2 procent in Q2 2017. KPN kwam uit op 27 procent van de televisieomzet. Kabel is veruit de grootste televisietechnologie met 57,1 procent van aansluitingen. DSL (koper) volgt als nummer twee met bijna 19 procent aandeel en glasvezel is nummer 3 met 15,5 procent. Zowel satelliet als Digitenne (KPN) hadden een marktaandeel van minder dan vijf procent in het tweede kwartaal van 2017, waarbij satelliet een iets groter marktaandeel heeft dan Digitenne.⁴⁰

Het aantal televisieabonnementen in Nederland is in het tweede kwartaal van 2017 voor het tiende kwartaal op rij opnieuw gedaald.⁴¹ De krimp bedroeg 0,3 procent naar 7,385 miljoen aansluitingen. Tot en met 2021 verwacht Telecompaper dat de aantallen abonnees met gemiddeld 0,9 procent per jaar dalen. De VS lopen wat dit betreft voor. Daar heeft inmiddels een kwart van de huishoudens geen kabelabonnement meer. De verwachte daling zal vooral komen doordat steeds meer mensen besluiten om geen tv te nemen en/of hun televisie-abonnement op te zeggen (vooral jongeren en hoogopgeleiden). De zogenaamde *cord-nevers* en *cord cutters* kijken dan tv en video via internet. Het bereik van lineaire media neemt dus af en de positie van OTT-diensten wordt steeds sterker.

Netflix is momenteel de grootste VOD-dienst. Netflix heeft een penetratiegraad van 32% bij Nederlandse huishoudens (ongeveer 2,4 miljoen huishoudens). Daarmee is Netflix veruit marktleider in vergelijking met de nummers twee (Videoland met 390.000 abonnementen) en drie (NPO Start Plus met 360.000 abonnementen).

⁴⁰ Bron: <https://www.telecompaper.com/nieuws/krimp-aantal-tv-aansluitingen-zet-onverminderd-door-in-q2-met-daling-van-03--1211052>

⁴¹ Bron: <https://www.telecompaper.com/research/dutch-television-market-2017-q2--1203600>

Omroepen NPO/RTL/SBS zien hun kijktaandeel verminderen, evenals lokale en regionale omroepen. Niche-omroepen en OTT-diensten zien hun bereik juist groeien.⁴²

Overigens is de online beschikbaarheid van lineaire televisiezenders van de publieke en commerciële omroepen voor veel Nederlanders een voorwaarde om eventueel hun traditionele televisie-abonnement op te zeggen: 56 procent wil minimaal de zenders van RTL online kunnen bekijken, 53 procent zegt hetzelfde over de zenders van de NPO en SBS. Een derde van de Nederlanders wil het traditionele televisie-abonnement niet opgeven als RTL, NPO en SBS kanalen niet online beschikbaar zijn.⁴³ Aan deze voorwaarde is inmiddels voldaan. Via NLZIET (abonnementsdienst) worden zenders van RTL en SBS online lineair doorgegeven. De concurrentie vanuit het OTT-diensten zal de komende jaren alleen maar verder toenemen. Het aanbod en de diversiteit van OTT-content en OTT-diensten zal de komende jaren naar verwachting fors toenemen (zie tabel hieronder). Er zijn/komen verschillende aanbieders op de markt met grote budgetten voor content met verschillende verdienmodellen (naast een abonnementsmodel bijvoorbeeld advertentiegedreven diensten zoals Facebook Watch).

<p>Amazon Prime Video ca. 85 miljoen abonnees omzet: 137 miljard dollar steekt 4,5 miljard dollar in content (licenties en eigen producties) prijs: 5,99 euro per maand</p>	<p>Apple Apple Music heeft 27 miljoen gebruikers omzet: 217 miljard 1 miljard dollar voor content prijs: video is onderdeel van Apple Music, 9,95 euro per maand</p>
<p>Facebook Watch 2 miljard gebruikers omzet: 28 miljard 1 miljard dollar voor content gratis, met advertenties</p>	<p>Disney ESPN (vanaf 2018) aantal kijkers niet bekend omzet: 55 miljard dollar Disney-films en sport vanaf 2018 (sport) en 2019 (Disney)</p>
<p>HBO 134 miljoen abonnees omzet: 5,9 mld dollar/Time Warner 28,9 mld 2 miljard dollar voor content prijs: in Nederland zit HBO bij VodafoneZiggo</p>	<p>Hulu 32 miljoen abonnees omzet: 2 miljard dollar 2,7 miljard dollar voor content, ook live-tv prijs: vanaf 5,99 dollar</p>
<p>Netflix 128 miljoen abonnees omzet: 8,8 miljard dollar 7 miljard voor content prijs: vanaf 7,99 per maand</p>	<p>YouTube 1,5 miljard kijkers per maand omzet: ca. 9 miljard (Google: 90 mld) muziekvideo's, geen eigen series gratis, met advertenties</p>

Overzicht van OTT-diensten. Bron: NRC 26 september 2017.⁴⁴

De reclame-inkomsten voor lineaire tv en radio nemen af.

Reclame-inkomsten zijn een belangrijk aspect van het verdienmodel van zowel publieke- als commerciële mediadiensten. Voor commerciële mediadiensten is het de primaire inkomstenbron. De publieke mediadiensten zijn voor een belangrijk deel publiek gefinancierd. Reclame-inkomsten zijn voor publieke mediadiensten derhalve niet de primaire inkomstenbron (ongeveer 20% van de totale begroting van de NPO bestaat uit reclame-inkomsten).⁴⁵ Naast de reclame inkomsten ontvangen zowel publieke- als commerciële

⁴² Het gecombineerde kijktijdaandeel van de drie grote broadcasters, NPO, RTL en SBS, bedroeg 65,9 procent over de gehele dag en 's avonds 77,9 procent. Een jaar geleden was dat nog 71,3 resp. 81,8 procent. Daarmee zetten de overige omroepen (Discovery, Viacom, Fox, Disney en anderen) hun opmars voort. Bron: <https://www.telecompaper.com/nieuws/traditioneel-tv-kijken-daalt-in-augustus-naar-dieptepunt--1211013>

⁴³ Bron: <https://www.telecompaper.com/achtergrond/online-lineaire-tv-van-rtl-npo-sbs-blijft-grote-wens-bij-nederlanders--1209248>

⁴⁴ Bron: <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/09/26/te-veel-te-zien-op-te-veel-plekken-help-13131577-a1574773>

⁴⁵ Begroting NPO, 2017 op: <https://over.npo.nl/organisatie/onze-prestaties/begroting>

omroepen inkomsten uit distributievergoedingen. Deze inkomsten worden onderhandeld met pakketaanbieders en zijn niet gereguleerd. Omdat de distributievergoedingen op basis van commerciële onderhandelingen tot stand komen is de hoogte van de vergoeding (evenals andere aspecten van de onderhandelingen) doorgaans vertrouwelijk (in paragraaf 5.2.2 gaan we nader in op de onderhandelingen tussen zenders en pakketaanbieders). Overigens, regionale- en lokale omroepen ontvangen geen distributievergoeding.

De reclame-inkomsten hangen samen met het verwachte publieksbereik. De totale inkomsten uit televisiereclame bedroegen in 2016 ongeveer 965 mln. Voor de komende jaren wordt een daling van de reclame-inkomsten verwacht.⁴⁶ De reclame-inkomsten van de STER bleken over 2016 lager dan geraamd. De STER-inkomsten bedroegen 187 mln. (begroting 199 mln.), dat is een daling van vijf procent ten opzichte van de inkomsten in 2015. Uit onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW komt naar voren dat de verwachting is dat deze daling (in lijn met de structurele daling van reclame-inkomsten) zal doorzetten. Met name vanwege de krimp van de lineaire televisie-reclamemarkt door een daling van de lineaire televisie-kijktijd, vooral voor wat betreft de zogenaamde ‘tijdongebondencontent’ (programma’s die, in tegenstelling tot bijvoorbeeld sportwedstrijden, op elk gewenst moment kunnen worden bekeken).⁴⁷ Overigens laten alle vormen van online adverteren juist een groei zien. De totale online markt is tussen 2011 en 2016 met ongeveer 9% gegroeid. Deze groei is voor het grootste deel toe te schrijven aan het mobiele deel (smartphones, tablets) van die markt.

Voor publieke mediadiensten is financiering vanuit publieke middelen de belangrijkste financieringsbron. Door bezuinigingen op de financiering vanuit publieke middelen neemt het belang van het vergroten van het eigen verdienvermogen toe. Dit verdienvermogen kan worden vergroot via reclame-inkomsten en de distributievergoeding. Omdat regionale- en lokale omroepen geen inkomsten uit distributie verwerven is hun businessmodel – sterker dan bij de NPO – afhankelijk van de (dalende) reclame-inkomsten bij toenemende bezuinigingen op de publieke financiering.

Veel consumenten nemen *multiplay*-pakketten af bij de pakketaanbieders. Ook op het vlak van content is in toenemende mate sprake van verticale integratie.

De grootste aanbieders op de televisie-distributiemarkt (KPN en VodafoneZiggo) zijn beiden actief met gebundeld aanbod (*multiplay*). Bijvoorbeeld *triple play*-pakketten waarin consumenten internet, tv en telefoon afnemen in één pakket. Het prijsverschil tussen een pakket dat door VodafoneZiggo wordt aangeboden als ‘Alleen internet’, maar dat feitelijk ook 25+ analoge televisie- en radiozenders omvat, en een combinatie van breedband met een digitaal televisiepakket met ruim 70 zenders, internet en bellen, is relatief klein. Bij KPN, waar breedbandinternet wel geheel zonder televisiepakket en telefonie is af te nemen, geldt hetzelfde. Consumenten noemen de maandelijkse kosten dan ook als de belangrijkste reden om voor een *triple play* aanbod te kiezen (andere redenen om voor *triple play* te kiezen zijn bijvoorbeeld het aantal zenders en snelheid van het internet).⁴⁸ Ter illustratie, een abonnement met internet en 77+ televisiezenders kost bij VodafoneZiggo momenteel drie euro meer dan een los internetabonnement (met analoge kabeltelevisie). Daarmee zijn voor een grote groep consumenten het OTT-aanbod, *tv à la carte* of kleine lineaire pakketten niet interessant. Immers, voor een relatief kleine meerprijs wordt daar een groot pakket aan televisiezenders bij geleverd. Bij KPN zijn de meerkosten van een basispakket van ruim 60 televisiezenders waarvan 30 in HD, inclusief decoder met € 10 iets hoger maar nog altijd laag.

Naast de concurrentie op grond van *multiplay*-proposities zien we dat aanbieders zich ook op andere manieren proberen te onderscheiden van anderen om zo klanten te binden en de concurrentie te verzachten. Er is in toenemende mate sprake van verticale integratie met de contentmarkt waarin aanbieders als KPN en

⁴⁶ Bron: Onderzoek reclame-inkomsten mediabegroting OCW (EY, 2017), bijlage van mediabegrotingsbrief 2018.

⁴⁷ Bron: Onderzoek reclame-inkomsten mediabegroting OCW (EY, 2017), bijlage van mediabegrotingsbrief 2018.

⁴⁸ Bron: <https://www.telecompaper.com/nieuws/kosten-nog-altijd-meest-belangrijke-reden-voor-keuze-triple-play-pakket--1216142>

VodafoneZiggo niet alleen de distributie van omroepcontent verzorgen maar ook (exclusieve) content produceren of inkopen en deze aanbieden via eigen kanalen (bijvoorbeeld Ziggo Sport en HBO-content).⁴⁹

2.5. Resumé

In dit hoofdstuk hebben we allereerst de omroepdistributiemarkt beschreven en aangegeven welke doelen centraal staan in het beleid van de landelijke overheid ten aanzien van de media in Nederland. Het gaat daarbij om het bevorderen van pluriformiteit, toegang tot publieke mediadiensten en innovatie in de mediasector. Om deze doelen te realiseren bestaat er momenteel een mediawettelijke doorgifteverplichting voor aanbieders van televisie- en radiozenders en andere mediadiensten via elektronische netwerken aan consumenten.

In dit hoofdstuk is geconstateerd dat het medialandschap volop in beweging is. Deze dynamiek ontstaat door een wisselwerking van ontwikkelingen in informatie- en communicatietechnologie en de daaruit voortkomende veranderingen in de omroepdistributiemarkt. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot een discussie over de huidige inrichting van de mediawettelijke doorgifteverplichting. Immers, zijn deze instrumenten in het veranderende medialandschap nog de juiste om de beleidsdoelen van pluriformiteit, toegankelijkheid en innovatie te realiseren en welke alternatieven zijn er? In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de discussie over de huidige inrichting van de mediawettelijke doorgifteverplichting. Aan de hand van inzichten uit de maatschappelijke en politieke discussie over de doorgifteverplichting stellen we drie scenario's voor aanpassing op. De scenario's dienen om de mogelijke consequenties op de omroepdistributiemarkt (in het bijzonder op consumenten) van beleidsbeslissingen vast te stellen en te beoordelen.

⁴⁹ Bron: Veranderingen in de telecommarkt: consolidatie en differentiatie (Poort, 2015).

3. Beleidsscenario's

In dit hoofdstuk beschrijven we de verschillende scenario's voor aanpassing van de mediawettelijke doorgifteverplichting die we in dit onderzoek hebben onderzocht op hun effecten voor de centrale beleidsdoelen van de overheid voor wat betreft de media. Om de effecten van het al dan niet (in combinatie met elkaar) toepassen van de *must carry* en de kwantitatieve verplichting (of standaardpakketregeling) op de centrale doelen van mediabeleid te kunnen onderzoeken en zo helder mogelijk te voorspellen, hebben we drie scenario's ontwikkeld. De scenario's dienen om de mogelijke consequenties van beleidsbeslissingen vast te stellen en te beoordelen (dat doen we in hoofdstuk 5). In dit hoofdstuk schetsen we de drie scenario's en de politieke, maatschappelijke en bedrijfseconomische argumentatie die er aan ten grondslag ligt. Iedere keer gaat het om argumenten die stelen op de situatie in het medialandschap, maar die daaraan verschillende conclusies verbinden voor wat betreft de te hanteren instrumenten om pluriformiteit, toegankelijkheid en innovatie te realiseren. Die argumenten zijn per definitie subjectief, ze zijn het resultaat van specifieke percepties van de werkelijkheid.⁵⁰ Alvorens de scenario's uit te werken lichten we eerst het afwegingskader toe dat we in dit onderzoek hanteren om de mogelijke realisatie van de effecten op de centrale beleidsdoelen te kunnen analyseren en vast te stellen.

3.1. Afwegingskader voor beschrijving effecten

Om de effecten van verschillende beleidsopties voor aanpassing van de mediawettelijke doorgifteverplichting te kunnen beschrijven en analyseren is in dit onderzoek een afwegingskader ontwikkeld. Daarin zijn de drie specifiek, hiervoor behandelde, met de mediasector verbonden publieke belangen gedefinieerd die een sterke samenhang kennen met het distributiebeleid: pluriformiteit, toegankelijkheid en innovatie.⁵¹ Een en ander is, specifiek in relatie tot de publieke mediaopdracht, uiteengezet in artikel 2.1 van de Mediawet.

Daarnaast zijn ook de bedrijfseconomische en financiële consequenties voor de verschillende partijen in het medialandschap, onderdeel van het afwegingskader waarmee we de effecten van de scenario's beoordelen. Bedrijfseconomische levensvatbaarheid en continuïteit van de mediasector, publiek en commercieel, zijn immers een *conditio sine qua non* voor de realisatie van genoemde beleidsdoelen. Datzelfde geldt *mutatis mutandis* voor een gezonde omroepdistributie infrastructuur. Het afwegingskader is mede op basis van de gesprekken die we met de diverse stakeholders uit de media- en distributiesector ontworpen. We merken op dat we geen rangorde hanteren van de geïdentificeerde publieke belangen. De keuze welke belangen dienen te prevaleren is een politieke afweging.

Element 1. Pluriformiteit

In het Nederlandse mediabeleid speelt pluriformiteit als algemene waarde een belangrijke rol ('het medialandschap moet pluriform zijn'). Er bestaat een onderscheid tussen pluriformiteit in termen van aantallen aanbieders, ofwel de verschillende instellingen die via afzonderlijke zenders of kanalen een omroepaanbod verzorgen (in het beleid wordt dit veelal pluraliteit genoemd), en pluriformiteit in termen van de diversiteit van het inhoudelijke programma-aanbod (of diversiteit, variatie, onderscheidenheid) uitgedrukt op basis van

⁵⁰ De percepties die gelden voor de stakeholders in de mediawereld komen uitgebreid in het volgende hoofdstuk aan de orde.

⁵¹ Volgens de WRR is het begrip 'publiek belang' inherent onderwerp van discussie (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012): Publieke zaken in de marktsamenleving, p.114). En verder: "Van een 'publiek belang' kan worden gesproken als een kwestie in het geding is die geacht wordt collectieve zorg te verdienen. Daarvoor kunnen heel uiteenlopende redenen worden aangevoerd. Die redenen kunnen zich bovendien ontwikkelen. Wat men aanvankelijk als een private aangelegenheid beschouwde, kan later alsnog als een zaak van publiek belang worden aangemerkt." Een en ander is nader uitgewerkt in artikel 2.1 Mw.

variëteit van inhoud en genres. Een toename in het aanbod van kanalen of bespelers ervan wil niet automatisch zeggen dat er ook sprake is van meer inhoudelijke variëteit. In het kader van dit onderzoek gaat het vooral om de diversiteit op het terrein van aanbieders en minder om inhoudelijke variëteit. Daarmee is overigens niet gezegd dat de beleidsfocus zich daartoe zou moeten beperken. Echter het beleid ten aanzien van de mediawettelijke doorgifteverplichting doet dat wel, voor zover het de kwantitatieve verplichting betreft. Reden daarvoor is onder meer dat het niet aan de politiek is om bepalingen op te nemen die over de inhoud van de programma's gaan die door commerciële zenders in het kader van de kwantitatieve verplichting wordt doorgegeven. Dat impliceert niet dat in het kader van deze studie een peiling van de gerealiseerde pluriformiteit, in inhoudelijke zin, achterwege moet blijven. Daarvoor is echter een relatief uitgebreide, arbeidsintensieve inhoudsanalyse op programma's van de doorgegeven zenders nodig. Een alternatief is vergelijking van de hoeveelheid tijd die, bijvoorbeeld binnen *prime time* aan verschillende programmacategorieën besteed wordt. Een dergelijke aanpak is echter ook weer omstrede omdat binnen bepaalde programmacategorieën weer sprake kan zijn van pluriformiteit. Overigens gaat de inhoudelijke bemoeienis van de wetgever met de programma's die door de zenders worden uitgezonden die onder de *must carry* vallen verder. De *must carry*-bepaling is gekoppeld aan de publieke mediaopdracht die inhoudelijk wordt bepaald in bijvoorbeeld artikel 2.1 van de Mediawet. Daar betracht de overheid echter ook gepaste afstand omdat te sterke inhoudelijke sturing zich maar beperkt verdraagt met de principes die in een democratische rechtsstaat gelden, al doen discussies in het Nederlandse parlement in de voorbije jaren soms anders vermoeden.

Element 2. Toegankelijkheid

Toegankelijkheid kan worden uitgewerkt door onderscheid te maken tussen toegankelijkheid vanuit het perspectief van aanbieders (de omroepen c.q. zenders) en dat van vragers (consumenten). Bij de aanbieders gaat het primair om de toegang tot infrastructuren voor distributie van hun zenders en programma's. Daarnaast heeft het ook betrekking op toegang tot programma's (content en de *wholesale* markten waarop die wordt aangeboden). De toegang tot rechten op content en de rechten tot verspreiding en bewerking ervan, behoren daartoe.⁵²

In deze studie besteden we primair aandacht aan toegankelijkheid vanuit het perspectief van consumenten. In de eerste plaats gaat het daarbij om beschikbaarheid of toegankelijkheid in technologische zin, maar ook in financieel-economisch zin (betaalbaarheid). In de tweede plaats gaat het om toegankelijkheid in termen van feitelijk vermogen en competentie, om kennis en vaardigheden ten einde het aanbod op een zinvolle wijze te gebruiken.⁵³

We richten ons hierbij vooral op toegankelijkheid in technologische en financieel economische zin. Is het aanbod daadwerkelijk beschikbaar voor consumenten? Is het aanbod betaalbaar? Beschikken ze over de vaardigheden het aanbod te vinden en te consumeren? We richten ons daarbij in het bijzonder op de toegankelijkheid van het publiek gefinancierde aanbod, gezien de doelstellingen van beleid.

Verschillende stakeholders geven aan dat – gegeven het grote aanbod en de toenemende technologische complexiteit – de vindbaarheid van content voor consumenten als gevolg van de soms ingewikkelde interfaces, - zoals Electronic Program Guides (EPG's) - als een belangrijk element van toegankelijkheid moet worden beschouwd.

⁵² Overigens ontmoeten de traditionele aanbieders van omroepdiensten op deze markt steeds meer en vaker spelers afkomstig uit andere delen van de media- en informatie-industrie. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om distributeurs annex pakketaanbieders die in Nederland actief zijn, zoals Liberty Global (het moederbedrijf van VodafoneZiggo) maar ook om internationale techfirma's als Google, Apple en Amazon. Zij zijn bovendien vaak actief als contentproducent voor hun eigen kanalen die ze OTT aanbieden. Zie ook hoofdstuk 2.

⁵³ Zie onder meer: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012).

Element 3. Innovatievermogen

Letterlijk betekent innovatie vernieuwing.⁵⁴ Innovatie impliceert echter meer dan inventie alleen. Het gaat bij innovatie in essentie om de succesvolle toepassing van nieuwe kennis en ideeën. Innovatie is daarmee niet per definitie het resultaat van nieuwe technologie en beperkt zich ook niet louter tot het commerciële domein. In de huidige dynamische context van de media-industrie is innovatie essentieel vanwege de continuïteit van de dienstverlening en de bedrijvigheid. Dat geldt zowel voor de commerciële als de publieke aanbieders. Innovatie is inmiddels integraal onderdeel van de publieke mediaopdracht en wordt als zodanig expliciet genoemd in artikel 2.1. van de Mediawet. Omdat hij van overheidswege financiering ontvangt moet innovatie en nieuwe dienstenontwikkeling juist door de NPO opgepakt worden. Het gaat om 'het stimuleren van innovatie ten aanzien van media-aanbod, het volgen en stimuleren van technologische ontwikkelingen en het benutten van de mogelijkheden om media-aanbod aan het publiek aan te bieden via nieuwe media- en verspreidingstechnieken.'

Wanneer we in de door ons onderzochte scenario's het element innovatievermogen analyseren doelen we in de eerste plaats op de capaciteit van commerciële en publieke partijen om nieuwe proposities in de markt te zetten. Daarbij kan het gaan om aanbieders van mediadiensten, maar ook om pakketaanbieders. Ook komen partijen in beeld die van buiten de traditionele omroep- en distributiesector komen, zoals nieuwkomers die OTT-proposities aanbieden. Binnen die benadering van innovatie past ook het ontwikkelen en aanbieden van nieuwe programma's of kanalen. Echter, gezien het feit dat de beleidsscenario's die in deze studie onderzocht worden primair betrekking hebben op distributie, speelt deze vorm van innovatie een kleinere rol in deze studie.

De status van mogelijke innovatie is van toepassing op een vorm van dienstverlening die *tv à la carte* heet en die consumenten een grotere dan wel maximale stem geeft in de samenstelling van zenderpakketten. Een motie van de Tweede Kamerleden Seegers (ChristenUnie) en Huizing (VVD) werd op 4 juli 2013 ingediend en door de Tweede Kamer aangenomen, waarin de regering werd verzocht om met pakketaanbieders van omroepprogramma's de mogelijkheden te onderzoeken voor het afnemen van kleinere pakketten dan het verplichte standaardpakket, dan wel van individuele zenders te kiezen op basis van een menu.⁵⁵ Omdat de momenteel geldende mediawettelijke doorgifteverplichting kwantitatieve en inhoudelijke verplichtingen oplegt aan pakketaanbieders, gaat het daarbij hoofdzakelijk om de mogelijkheden van pakketaanbieders om consumenten in staat stellen kleinere pakketten af te nemen en in aanvulling daarop individuele zenders te kiezen op basis van een menu (*tv à la carte*).⁵⁶

Element 4. Bedrijfseconomische en financiële consequenties

Een vierde element in het beschrijven en beoordelen van de beleidsscenario's vormen de bedrijfseconomische en financiële consequenties voor de verschillende betrokken actoren. Aanpassing van de mediawettelijke doorgifteverplichting raakt in ieder van de scenario's primair de relatie tussen de aanbieders van mediadiensten en de pakketaanbieders voor wie de doorgifteverplichting geldt. In vrijwel alle gevallen hebben aanpassingen op kortere of langere termijn mogelijk bedrijfseconomische consequenties, bijvoorbeeld door een verslechtering of verbetering van de concurrentiepositie of versterking van de positie ten opzichte van afnemers en leveranciers. Tegelijkertijd zijn zowel de pakketaanbieders als de aanbieders van mediadiensten,

⁵⁴ In het onderzoek Innovatie vernieuwd (WRR, 2008) onderbouwt de WRR dat het begrip innovatie voor velerlei uitleg vatbaar is. Zo wordt aangegeven dat innovatie zowel gebruikt wordt als aanduiding van een proces als de uitkomst er van. Innovatie als uitkomst is een nieuwe functionaliteit of een nieuwe manier om een bestaande functie te vervullen (bijvoorbeeld digitale fotografie). Dat is breder dan een nieuw product of proces in de markt en omvat ook innovaties in de publieke sector (bijvoorbeeld het via internet aanbieden van overheidsdiensten). Het proces omvat de ontwikkeling van een nieuwe vondst (inventie), de succesvolle toepassing daarvan (innovatie als uitkomst) en de brede verspreiding van innovaties in de samenleving (diffusie).

⁵⁵ Motie Seegers/Huizing, 4 juli 2013, Kamerstuk 33426-42 (2012-2013).

⁵⁶ In artikel 6.14d van de Mediawet wordt het begrip innovatie genoemd. In dit artikel is opgenomen dat het Commissariaat voor de Media geheel of gedeeltelijke ontheffing kan verlenen van de mediawettelijke doorgifteverplichting als het onverkort nakomen daarvan leidt tot disproportionele kosten, tot een belemmering van innovatie of tot anderszins onredelijke uitkomsten. Hierbij is niet toegelicht wat onder innovatie wordt verstaan.

ook wel aangeduid als zenders of omroepen, actief op andere markten (als aanbieders en vragers) die direct of indirect de consequenties ondervinden van ontwikkelingen op de omroepdistributiemarkt. en vaak ook andersom⁵⁷ Dat leidt tot een complex systeem van connecties en wederzijdse afhankelijkheden van de distributiemarkt en de omroepmarkt, zoals aangegeven in paragraaf 2.2 van dit rapport.

Wijzigingen in de mediawettelijke doorgifteverplichting hebben daarom vaak naast directe ook indirecte effecten. Bedrijfseconomische effecten betreffen niet louter de vraag of een zender al dan niet wordt doorgegeven als gevolg van een wijziging in de doorgifteverplichting. Het effect kan ook liggen in de verslechtering of verbetering van de onderhandelingspositie van een van de partijen. Verlichting van de verplichting kan leiden tot een verbetering van de positie van pakketaanbieders, terwijl een verzwaring een positieverbetering voor de aanbieders van mediadiensten kan inhouden, in dit geval de zenders. Dat kan zich bijvoorbeeld vertalen in een hogere of lagere distributievergoeding voor een zender of een andere positie in de elektronische programmagids (zie paragraaf 5.1.1 voor een nadere toelichting op deze onderhandelingen).

Wijzigingen in onderhandelingsposities op de omroepdistributiemarkt kunnen ook hun weerslag hebben op de verhoudingen op andere markten (bijvoorbeeld de programmamarkt of de abonnementenmarkt). Wanneer de vergoeding voor doorgifte die een pakketaanbieder voor een bepaalde zender moet betalen omhoog gaat, als gevolg van een betere performance van het televisiestation, kan de aanbieder dit proberen af te wentelen op een derde partij. Dat kan een zender zijn die een minder sterke onderhandelingspositie heeft, maar ook de consument die mogelijk een hogere abonnementsprijs gaat betalen. Een ander voorbeeld is een zender die een lagere doorgifteenvergoeding krijgt, die moet beknibbelen op het inkoopbudget voor programma's, wat mogelijk leidt tot minder opdrachten voor de Nederlandse audiovisuele sector. Eenzelfde effect kan optreden wanneer een zender slechter vindbaar wordt en daarmee het bereik ziet teruglopen. Dat heeft bijvoorbeeld invloed op de inkomsten uit advertenties en daarmee op de koopkracht op de contentmarkt. De redeneringen nemen in complexiteit toe wanneer ook factoren als verticale en horizontale integratie in de keten worden betrokken, rekening gehouden wordt met internationalisering in de sector of de concurrentie van innovatieve vormen van pakketaanbod en distributie, zoals *over-the-top*-televisie (hierna: OTT) in de beschouwingen worden betrokken. Die factoren en ontwikkelingen zijn echter meer en meer realiteit in het medialandschap nu en in de toekomst.

3.2. Drie beleidsscenario's

Om de centrale vragen in dit onderzoek te kunnen beantwoorden hebben we een drietal scenario's geformuleerd die zich kenmerken door verschillende inzet en toepassing van de beleidsinstrumenten die nu onder de wettelijke doorgifteverplichting vallen: *must carry* en aanvullende kwantitatieve verplichting die in het alledaagse taalgebruik ook wel wordt aangeduid als de standaardpakket regeling. In de figuur hierna is een overzicht van de drie scenario's gegeven.

⁵⁷ In paragraaf 2.1 zijn we uitgebreid ingegaan op omroepdistributiemarkt en de aanpalende markten.



Figuur 3. Overzicht van de drie scenario's voor aanpassing van de mediawettelijke doorgifteverplichting.

In alle drie de scenario's is de aanname dat er in beginsel geen verandering optreedt met betrekking tot de distributie via ethersignalen. Die is voor de publieke omroep gegarandeerd via een voorkeursrecht op frequenties voor traditionele radio- en televisiezenders (voor radio ook in analoge zin), zoals nader beschreven in hoofdstuk 2. Ten aanzien van mobiele netwerken, kiest de studie voornamelijk een technologieneutrale benadering. Regels inzake doorgifteverplichtingen maken in beginsel geen onderscheid.

Binnen scenario 1 en 2 onderscheiden we bovendien verschillende varianten op het gepresenteerde hoofdsenario. Die zijn gestoeld zijn op concrete suggesties en gedachten die momenteel circuleren binnen (partijen die onderdeel zijn van) de media(distributie)sector. Naast de beschrijving van de scenario's en de verschillende varianten daarvan, schetsen we van elk van de scenario's de concrete empirische context waarin de invulling ervan wordt overwogen of concreet inhoudelijk wordt ingevuld en in een van de gevallen, werkelijkheid is. Ook beschouwen we de juridische aspecten van elk van de scenario's.

3.3. Scenario 0: *Must carry* en standaardpakket

Het hier geschetste scenario duiden we aan als het nulscenario. Dit scenario schetst de situatie waarin de mediawettelijke doorgifteverplichting voor pakketaanbieders, dat wil zeggen het volledige standaardpakket voorschrift, inclusief *must carry* en aanvullende kwantitatieve verplichting, volledig wordt gehandhaafd. Dit impliceert de continuering van de verplichtingen zoals die anno 2017 gelden, in weerwil van het ter internetconsultatie voorgelegde voorontwerp (hierna: het voorontwerp) voor wijziging van de Mediawet dat eerder dat jaar door de toenmalige staatssecretaris is ingediend.

3.3.1. Achtergrond en argumentatie

De centrale argumentatie die aan de basis ligt van het nulscenario dateert van 2013, ten tijde van de instelling van de mediawettelijke doorgifteverplichting zoals we die nu nog kennen. Ze is onder meer verwoord in de

toelichting bij de wetgeving, de brieven van de bewindspersonen aan de kamer en de gedachtewisselingen in het parlement.

De arrangementen die in de Mediawet (2008) aanvankelijk zijn opgenomen om de toegang tot het publiekgefinancierde omroepaanbod te garanderen en het aanbod van een voldoende divers pakket van kanalen door distributiebedrijven te verzekeren, voldoen anno 2013 niet meer. Het gaat daarbij om een *must carry* voor het analoge basispakket dat via de kabel werd verspreid en de consumenteninspraak via lokale programmaraden voor wat betreft de aanvullende kanalen in het basispakket van diezelfde kabelmaatschappijen tot minimaal 15 televisiezenders. De redenen daarvoor zijn in hoofdzaak terug te voeren op twee zaken: digitalisering en convergentie⁵⁸ en de onhoudbaarheid van het systeem van lokale programmaraden.

Door digitalisering is de convergentie van elektronische netwerken verder voortgeschreden. Naast de analoge kabel en ether worden meerdere andere distributie-infrastructuren geschikt voor het verspreiden en toegankelijk maken van allerlei soorten media, waaronder radio- en televisieprogramma's. Ook betekent digitalisering een verbetering van de efficiëntie van draadgebonden netwerken en wordt de ether geschikt voor allerlei nieuwe mobiele diensten en toepassingen.⁵⁹ Dat vroeg vier jaar geleden, in 2013, om modernisering van de Mediawet 2008. Dat betekent onder meer de verbreding van de *must carry* naar andere distributie-infrastructuren dan de kabel. Die wordt geëffectueerd door middel van een wetswijziging die op 6 november 2013 haar beslag krijgt.⁶⁰

De *must carry*, die al voor 2013 bestond, is ingericht om de publieke taak effectief uit te voeren en de financiering van de publieke omroep uit de algemene middelen te rechtvaardigen. Daarom moet de gehele Nederlandse bevolking toegang houden tot de publieke omroep. De overheid kan dat niet helemaal aan onderhandelingen tussen publieke omroep en marktpartijen overlaten, zo luidt de motivatie. Vanaf 2013 geldt de *must carry* niet voor distributeurs, zoals voorheen de kabelexploitanten, maar voor pakketaanbieders voor zover ze radio- en televisiepakketten leveren aan meer dan 100 duizend abonnees.⁶¹ Daarbij geldt overigens een uitzondering voor volstreekte nieuwkomers op de markt van pakketaanbieders. Dat zijn nieuwe organisaties op het terrein van pakketaanbod die bovendien geen onderdeel zijn van een bedrijfsmatige koepel van economisch gelieerde bedrijven waarvan andere onderdelen eerder wel als pakketaanbieder actief waren. Tijdens de eerste drie jaar van hun activiteiten zijn uitgezonderd van de mediawettelijke doorgifteverplichting, mits hun abonneeaantal de 250.000 niet overstijgt. Na drie jaar vervalt de uitzondering voor deze partijen.⁶² De wettelijke definitie van pakketaanbieder luidt: 'een natuurlijk persoon of rechtspersoon die een of meerdere programmapakketten tegen betaling verspreidt of laat verspreiden door middel van een omroepnetwerk of een omroepzender'.⁶³ In de praktijk gaat het om aanbieders die actief zijn op de kabel, via IPTV, de digitale ether (DVB-T), en satellietdistributie. De kabel en IPTV (KPN en de aanbieders die toegang hebben tot het netwerk van KPN) nemen het grootste deel van de markt voor hun rekening.

Ondanks dat het om technologie-neutrale regelgeving gaat, zijn er voor de digitale ether- en satellietdistributie in de wet uitzonderingen gemaakt. Bepaalde technologische karakteristieken van deze infrastructuren leiden ertoe dat er voor de volledige naleving van de doorgifteverplichting kosten moeten worden gemaakt, die zich

⁵⁸ Zie ook paragraaf 2.1.

⁵⁹ Zie voor verdere bespreking van de relevantie van technologische ontwikkelingen voor de mediawettelijke doorgifteverplichting hoofdstuk 2 van dit rapport.

⁶⁰ STB 2013 451 Wet van 6 november tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met de verspreiding van televisie- en radioprogrammakanalen door middel van omroepnetwerken en omroepzenders en de vaststelling van de minimale omvang van het standaardpakket televisie- en radioprogrammakanalen.

⁶¹ STB 2013 451 Wet van 6 november tot wijziging van de Mediawet 2008.

⁶² Deze overgangsbepaling is opgenomen in artikel Va van de wet van 6 november 2013, Stb. 451, tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met de verspreiding van televisie- en radioprogrammakanalen door middel van omroepnetwerken en omroepzenders en de vaststelling van de minimale omvang van het standaardpakket televisie- en radioprogrammakanalen.

⁶³ Artikel 6.9a.

niet verhouden tot de opbrengsten in termen van publieksbereik. Zo bepaalt de Mediawet in artikel 6.14b onder meer dat het digitale standaardprogrammapakket dat een pakketaanbieder door middel van een satelliet verspreidt of laat verspreiden, niet verplicht zijn om de lokale en regionale programma in dat pakket op te nemen.

Tot de wetswijziging van 2013 wordt de samenstelling van het analoge basispakket van zenders dat kabelmaatschappijen aanboden aan hun abonnees, mede bepaald werd door lokale programmaraden. Reden voor deze consumenteninspraak is dat kabelmaatschappijen zich hebben ontwikkeld tot lokale monopolisten op het terrein van omroepdistributie. De zeggenschap van de programmaraden betreft echter louter het analoge basispakket, bestaande uit 15 televisiezenders en 25 radiostations, de *must carry*-zenders inclusief. Dit systeem voldoet niet langer als manier om burgers efficiënte en effectieve inspraak te gunnen in het aanbod dat kabelmaatschappijen. Allereerst is de zeggenschap van de programmaraden beperkt tot het analoge kabelprogrammapakket, terwijl het digitale pakket, dat zich onttrekt aan het gezag van de programmaraden, aan populariteit wint. Daarnaast blijken andere infrastructuren zoals IPTV met succes de concurrentie met de kabel aan te gaan. Die liggen buiten de invloedssfeer van de lokale programmaraden. Ten derde heeft de Europese Commissie in de loop van 2013 een uitspraak op een zaak in voorbereiding die de juridische basis onder het systeem van programmaraden zou wegtrekken.

De opheffing van deze vorm van inspraak in de samenstelling van programmapakketten levert in de Tweede Kamer bij het debat over de wetswijziging veel discussie op. Kamerleden vragen zich nadrukkelijk af of pakketaanbieders wel voldoende oog hebben voor de belangen van consumenten, mede gezien de nog gebrekkige marktwerking. De staatssecretaris van OCW stelde daar consequent tegenover dat pakketaanbieders en zenders op elkaar zijn aangewezen en dat, indien pakketaanbieders te weinig oog hebben voor wat kijkers willen, zij kunnen overstappen naar andere aanbieders. Die keuzemogelijkheid is meer dan theoretisch. Het aandeel van de kabel in de totale pakketmarkt laat in een aantal jaren een afname van meer dan 95 procent naar iets meer dan 60 procent zien. Hieruit blijkt dat de concurrentie tussen in het bijzonder VodafoneZiggo en KPN leidt tot dynamiek in de markt.

Toch is, als manier om burgers te garanderen dat er sprake zou blijven van een voldoende divers en pluriform aanbod van zenders in digitale standaardpakketten, naast de *must carry* een andere verplichting ingevoerd. Die houdt in dat pakketaanbieders in het aangeboden digitale basispakket minimaal 30 televisiezenders moeten aanbieden, de *must carry*-zenders inclusief. Voor het aanbod van radiozenders worden, naast de *must carry*-zenders, geen additionele verplichtingen opgelegd, met het oog op de toch al brede en talrijke doorgifte ervan. De intentie van deze kwantitatieve verplichting, ook wel aangeduid als standaardpakketregeling is om de pluriformiteit en diversiteit van het zenderaanbod te waarborgen, nu de rol van de lokale programmaraden is uitgespeeld.

Ook voerde de overheid aan dat de bescherming van de onderhandelingspositie van de commerciële omroepen een motief is om een minimale omvang van het standaardpakket verplicht te stellen. Een te kleine omvang van het standaardpakket zou de onderhandelingen tussen de commerciële omroepen en de pakketaanbieders onnodig onder druk zetten. Immers bij de mogelijke verkleining van het standaardpakket zouden er, in combinatie met de *must carry* maar weinig posities in het standaardpakket overblijven.

De mediawettelijke doorgifteverplichting die zowel betrekking had op de *must carry* als de standaardpakketbepaling, is louter van toepassing op lineaire mediadiensten. In de nota naar aanleiding van het verslag van 17 april 2013 worden die gedefinieerd als mediadiensten die worden uitgezonden op basis van een door de dienstenaanbieder opgesteld schema. De consument kan hierbij geen invloed uitoefenen aanvangstijd en volgorde van uitzending'.⁶⁴ Intussen echter zorgen technologische vernieuwingen en nieuwe

⁶⁴ Nota naar aanleiding van het verslag van 17 april 2013, p.2, voetnoot 2.

dienstenontwikkeling ervoor dat individuele programma's ook op andere momenten, *on demand*, dus niet lineair, konden worden geconsumeerd.⁶⁵ Bovendien bleek de audiovisuele content die op aanvraag wordt aangeboden uit meer te bestaan dan de programma's die eerder werden uitgezonden binnen lineaire televisie. Diensten die uitgesteld kijken mogelijk maken en andere audiovisuele *on demand*-diensten, net als interactieve diensten, vallen echter niet onder de werkingssfeer van de doorgifteverplichting.

In de wetswijziging van november 2013 is voorts vastgelegd dat de doorgifteverplichting niet geldt voor televisiestations of omroepinstellingen die voornamelijk hun eigen programma's aanbieden. Anders zouden bijvoorbeeld de NPO en SBS, die meerdere programmakanalen bieden ook gehouden zijn om aan de verplichtingen van pakketaanbieders te voldoen.

Dat eenieder de televisieprogramma's van de landelijke en regionale publieke media-instellingen *free-to-air* kan ontvangen is veilig gesteld via verleende vergunningen voor digital etherdistributie. Aan landelijke, regionale en lokale publieke media-instellingen zijn eveneens vergunningen verleend voor de etherdistributie van radioprogramma's.

3.3.2. Juridische analyse

In Europees verband geeft de telecommunicatieregulering de lidstaten de mogelijkheid om toegang tot een gevarieerd audiovisueel aanbod te bevorderen door middel van nadere regelgeving. De kaders daarvoor zijn in de Europese Universeledienstenrichtlijn bepaald. Artikel 31, eerste lid van de Universele dienstenrichtlijn staat de lidstaten toe een redelijke doorgifteverlichting op te leggen indien de betreffende netwerken voor een significant aantal eindgebruikers het belangrijkste middel zijn om radio- en televisieomroepkanalen te ontvangen. Dergelijke verplichtingen worden alleen opgelegd indien zij noodzakelijk zijn om doelstellingen van algemeen belang als duidelijk omschreven door elke lidstaat te verwezenlijken, en evenredig en transparant zijn. In de huidige situatie (nulscenario) gaat het om het in de Mediawet geregelde *must carry*-pakket. Een en ander is hiervoor nader omschreven en terug te vinden in de artikelen 6.9a t/m 6.14d Mediawet.

De bestaande regulering met de doelen die in de Mediawet zijn opgenomen, heeft een sterk ex-ante karakter. Vooraf wordt vastgesteld waaruit de *must carry* bestaat. Het totale aantal kanalen dat deel uitmaakt van het standaardpakket is tevens, in ieder geval voor zover het de omvang betreft, vastgelegd. Tegelijkertijd laat de wetgever het aan de pakketaanbieders om het totale standaardpakket samen te stellen, additioneel aan de *must carry*-zenders die wel specifiek zijn bepaald.

Dat de publieke omroep onderdeel uitmaakt van de *must carry* is in overeenstemming met de situatie in de lidstaten van de Europese Unie. De legitimatie ervan is niet als zodanig in het wettelijk kader zichtbaar en lijkt te moeten worden ontleend aan het bestaan ervan als zodanig c.q. aan de verleende concessie en toestemmingen, die telkens na vijf jaar opnieuw worden beoordeeld.

3.4. Scenario 1: *Must carry* zonder standaardpakket

Dit scenario schetst een situatie waarin de mediawettelijke doorgifteverplichting voor pakketaanbieders is gereduceerd tot de *must carry*. Daarbij is er niet langer sprake van een aanvullende kwantitatieve verplichting. Dat geeft pakketaanbieders, afgezien van de verplichte doorgifte van de zenders van de publieke omroepen in een toegankelijk basispakket, alle vrijheid om zenderpakketten samen te stellen en de omvang daarvan te bepalen. Variaties op dit scenario die we hier onderscheiden hebben betrekking op verschillende invullingen

⁶⁵ Zie paragraaf 2.3.2 voor de technologische ontwikkelingen en paragraaf 2.4 voor de marktadoptie van de technische mogelijkheden.

die aan de *must carry* kunnen worden gegeven. We onderscheiden daarbij drie varianten: (a) de huidige invulling van de *must carry*, (b) een beperktere *must carry* en (c) een *must carry* met aanvullende verplichtingen.

De eerste variant komt overeen met de situatie zoals die wordt voorgesteld in het voorontwerp voor wijziging van de Mediawet (hierna: het voorontwerp).⁶⁶ De beperktere variant (b) bestaat uit een *must carry* voor een kleiner aantal zenders. Variant (c) is een *must carry* met aanvullende en alternatieve verplichtingen voor pakketaanbieders. Die kunnen bestaan uit de verplichte doorgifte van meer publieke zenders of andere diensten in het standaardpakket, bijvoorbeeld een of meerdere themakanalen, maar ook in voorschriften over de non-discriminatoire vindbaarheid van de publieke zenders binnen het grote aanbod van kanalen en diensten van pakketaanbieders.⁶⁷ Een vergelijkbare verplichting met betrekking tot de doorgifte van non-lineaire publieke mediadiensten is denkbaar.⁶⁸

3.4.1. Achtergrond en argumentatie

In de toelichting bij en argumentatie voor dit scenario gaan we allereerst in op de redenen waarmee de belangrijkste afwijking van de huidige situatie, het nulscenario dat hiervoor geschetst is, gerechtvaardigd kan worden (variant 1a). Dat betreft de afschaffing van de kwantitatieve verplichting of wel de standaardpakketregeling, zonder verdere wijzigingen in de *must carry*. De argumentatie daarvoor ontleen we aan het debat dat vooraf ging aan het voorontwerp voor een wetsvoorstel dat in juli 2017 ter consultatie is aangeboden.⁶⁹ Daarna gaan we in op de toelichting en argumentatie die kan gelden voor de respectievelijke beperking (variant 1b) dan wel uitbreiding van de *must carry* binnen dit scenario (variant 1c).

Variant 1a: afschaffing standaardpakketregeling, zonder verdere wijzigingen van de *must carry*

Na de wijziging van de Mediawet 2008 van 6 november 2013 heeft de discussie over de omroepdistributie niet stilgestaan en is uitgemond in wat we hier behandelen als **variant 1a**. In eerste instantie is debat gevoerd over de mogelijkheden van een *à la carte*-samenstelling van zenderpakketten door consumenten.⁷⁰ Gaandeweg is de focus verschoven naar de wenselijkheid van het verplichte standaardpakket. Afschaffing komt uiteindelijk terecht in een wetsvoorstel dat in juli 2017 ter consultatie is aangeboden.⁷¹

De vaststelling van de staatssecretaris dat in geen enkel land in Europa, net zomin als in de Verenigde Staten of Canada, een wettelijk voorgeschreven minimum aantal zenders geldt voor het aangeboden standaardpakket dat pakketaanbieders voeren, doet bij hem de vraag rijzen of het in Nederland dan wel een functie heeft. Hij baseert zijn conclusie op de verkenning van de omroepdistributie situatie in het buitenland door het Commissariaat voor de Media. Zeker omdat ook in het buitenland in veel landen omvangrijke basispakketten worden aangeboden. De markt lijkt daar de gewenste diversiteit te leveren. Wel kent ieder land regels voor *must carry*-zenders. Daar komt nog bij dat de gemiddelde omvang van het basispakket in Nederland het vereiste aantal van 30 met 45 zenders, ruim te boven gaat. Dat blijkt eveneens uit onderzoek van het Commissariaat voor de Media. Een direct verband tussen de wettelijke regeling en de omvang van het

⁶⁶ Bron: https://www.internetconsultatie.nl/wijziging_mediawet_2008_aanscherping_nieuwedienstenprocedure

⁶⁷ In dit verband wordt ook wel de term '*must find*' gebruikt. Daarnaast zijn er EU lidstaten, die aanvullende regels hebben die worden geschaard onder de term '*due prominence*' en moeten waarborgen dat bepaalde content niet alleen non-discriminair, maar ook met een zekere voorrangsprioriteit vindbaar is.

⁶⁸ In het kader van de herziening van het Europese kader voor de telecommunicatiesector (het 'Europees wetboek voor elektronische communicatie') liggen er voorstellen om de bestaande regels te verduidelijken en uit te breiden.

⁶⁹ Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met aanscherping van de nieuwdienstenprocedure, modernisering van procedures voor de benoeming van raden van toezicht en besturen, aanpassing van het standaardprogrammapakket en technische verbeteringen onder meer in verband met taken van het Commissariaat voor de Media, W8177.concept internetconsultatie, p.20.

⁷⁰ Zie ook paragraaf 3.2 en 3.5.1.

⁷¹ Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met aanscherping van de nieuwdienstenprocedure, modernisering van procedures voor de benoeming van raden van toezicht en besturen, aanpassing van het standaardprogrammapakket en technische verbeteringen onder meer in verband met taken van het Commissariaat voor de Media, W8177.concept internetconsultatie, p.20.

standaardpakket acht de staatssecretaris daarom niet aannemelijk. Hij concludeert dat de markt ook hier zichtbaar kan voorzien in een divers aanbod.

In de Memorie van Toelichting bij het voorontwerp wijst de staatssecretaris bovendien op een in zijn ogen definitieve omslag in de manier waarop consumenten media-aanbod tot zich nemen. Meer in het bijzonder blijkt het uitgesteld kijken sterk te zijn toegenomen. Nieuwe vormen van omroepaanbod zoals *video-on-demand* en OTT vergroten de keuzeopties voor consumenten. Ondanks de verwachte dominantie van lineair kijken in de komende jaren, is het op andere manieren kijken 'al lang geen trend meer', zo stelt de staatssecretaris.

Marktpartijen ontwikkelen dan ook nieuwe diensten die inspelen op veranderend kijkgedrag. Door aanbieders die actief zijn op de Nederlandse markt worden nieuwe diensten geïntroduceerd, vooral voor mobiele consumptie, zoals T-Mobile KNIPPR, KPN Play en Tele2 tv Light, die een kleiner aantal zenders in het basispakket aanbieden.⁷² Daardoor nemen de alternatieven voor consumenten toe. Ze hebben echter minder kans van slagen als gevolg van de kwantitatieve doorgifteverplichting die hen oplegt een basispakket van minimaal 30 zenders aan te bieden. De bewindspersoon ziet de introductie van deze diensten als een verrijking van het aanbod voor consumenten. Ze bouwen voort op de ontwikkeling dat televisiezenders steeds meer online beschikbaar komen en bieden nichespelers de kans om specifieke doelgroepen te bedienen. Ze vergroten de concurrentie in de markt⁷³ en de keuzevrijheid voor de consument. Deze innovatieve diensten ontstaan eerder ondanks dan dankzij het verplichte standaardpakket, zo stelt de bewindspersoon. Het zijn experimenten waarvoor in sommige gevallen ontheffing op de doorgifteverplichting moet worden verleend. Ook groeit de behoefte, aldus de bewindspersoon, om zenders per stuk af te nemen en daarvoor te betalen.

De staatssecretaris ziet het als een overheidstaak om de voorwaarden voor dit soort innovaties te creëren, zodat marktpartijen adequaat kunnen inspelen op de behoeften van consumenten. Vasthouden aan de verplichte minimale omvang van het standaardpakket belemmert de ontwikkeling van nieuwe diensten. Dat kan volgens de staatssecretaris ook ten koste gaan van consumenten. Zij worden in bepaalde gevallen op extra kosten gejaagd. 'Een pakketaanbieder betaalt per zender een doorgiftevergoeding: hoe meer televisiezenders hij in zijn televisiepakket opneemt, hoe hoger in de regel de (doorgifte)kosten zijn en hoe hoger dus de prijs voor de consument wordt', zo is de redenering.⁷⁴ De staatssecretaris geeft aan dat het loslaten van het wettelijke verplichte standaardprogrammapakket ervoor zorgt dat pakketaanbieders meer ruimte krijgen voor innovatie. Op basis van deze argumenten stelt de staatssecretaris voor de kwantitatieve verplichting tot het verspreiden van televisieprogrammakanalen te laten vervallen. Daarmee kunnen pakketaanbieders beter inspelen op het veranderende kijkgedrag van consumenten. De bewindspersoon verwacht weinig negatieve gevolgen van de afschaffing van het verplichte standaardpakket. Zo wordt gesteld dat de pakketaanbieders nu immers al grotere basispakketten aanbieden dan op grond van de wettelijke verplichting noodzakelijk is.

Als onderdeel van het voorontwerp wordt de wettelijke definitie van een open televisiekanaal aangepast.⁷⁵ Dit is nodig voor de werking van de regelgeving die betrekking heeft op het functioneren van de evenementenlijst.⁷⁶ Naar verwachting zullen er in de komende tijd nog voldoende zenders zijn die 75 procent

⁷² KPN Play heeft daarvoor toestemming van het Commissariaat van de Media verkregen. Voor andere aanbieders is dat niet aan de orde omdat ze minder dan 100 duizend abonnees bedienen.

⁷³ Brief Toekomst mediabeleid van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 24 mei 2017, p.3 (Kamerstuk: 32827-101).

⁷⁴ Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met ... aanpassing van het standaardprogrammapakket ..., W8177.concept internetconsultatie, p.22.

⁷⁵ 'Voor evenementen die op de evenementenlijst staan (die onderdeel is van het Mediabesluit 2008) geldt de verplichting dat *wanneer* zij worden uitgezonden als televisieprogramma, zij *in ieder geval* worden verspreid op een open televisieprogrammakanal. Dan gaat het om een kanaal met een groot bereik (75 procent van de huishoudens).' [Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met ... aanpassing van het standaardprogrammapakket ..., W8177.concept internetconsultatie, p.23.

⁷⁶ Artikel 5:1, tweede lid, Mediawet 2008.

van de Nederlandse huishoudens bereiken en op die manier kwalificeren als open televisieprogrammakanaal⁷⁷ Slechts op dit soort kanalen mogen gebeurtenissen die in de evenementenlijst zijn opgenomen, worden uitgezonden. De overheid wil daarmee voorkomen dat programma's die van nationaal belang zijn slechts voor een klein deel van de bevolking, exclusief toegankelijk zijn. Wanneer marktwerking leidt tot een andere situatie, kan dat aanleiding zijn om de regeling van de evenementenlijst te herzien, zo is de stelling.⁷⁸

Variant 1b: afschaffing standaardpakketregeling, met een beperking van de *must carry*

Als onderdeel van dit scenario stellen we een mogelijke beperking van de *must carry* aan de orde. We noemen dit **variant 1b**. Diverse partijen in de omroepketen vragen zich af in hoeverre het opportuun is om, zeker aan pakketaanbieders die nieuw op de markt verschijnen met een beoogde onderscheidende propositie, een uitgebreide *must carry* op te leggen. Daarbij wordt onder meer verwezen naar de zenders van de Vlaamse publieke omroep, de regionale publieke omroepen uit de aangrenzende provincies en in sommige gevallen meerdere lokale zenders. Voor de doorgifte van de niet-landelijke publieke zenders wordt door de pakketaanbieders doorgaans geen vergoeding betaald. Dat geldt wel voor de Vlaamse publieke zenders.

Variant 1c: afschaffing standaardpakketregeling, met een uitbreiding van de *must carry*

Tevens beschouwen we de mogelijkheid om de *must carry* uit te breiden, onder de noemer **variant 1c**. In de discussies over de toekomst van de doorgifteverplichting is onder meer in de Tweede Kamer gesuggereerd de *must carry* uit te breiden met het NPO themakanaal Politiek 24, gezien het belang van het politieke debat voor de maatschappelijke meningsvorming. De staatssecretaris heeft aangegeven geen voorstander te zijn van de uitbreiding van de *must carry*.

In het kader van de doorgifte van publieke omroepzenders en –programma's wordt, in het bijzonder door de publieke omroepinstellingen zelf, het concept toegankelijkheid breder en dieper geïnterpreteerd als louter doorgifte. Juist in het aanbod van talrijke zenders en programma's loopt het publieke aanbod het gevaar onvindbaar te worden. De regionale publieke omroep en de lokale publieke omroep hebben reeds te maken met weinig prominente posities 'op de afstandsbediening'. De NPO heeft momenteel een goede uitgangspositie. Op de interfaces die onderdeel zijn van allerlei nieuwe diensten kan ook hij elders belanden. De publieke aanbieders pleiten daarom voor een zogenaamde ***must find of due prominence***. Een voorgeschreven vindbare positie op de interface zou een aanvulling c.q. alternatieve benadering kunnen zijn om marginalisering van het publieke aanbod te voorkomen en maximalisatie van het rendement van publieke investeringen af te dwingen.

Met het oog op het belang van de publieke mediadiensten voor de samenleving wordt ook wel gepleit voor een ***must offer*** door de publieke omroep aan een ieder die deze in een pakket wil aanbieden, mogelijkerwijs als onderdeel van een *must carry*, voorzover het huidige wettelijke kader daarin niet al voorziet of kan voorzien (op grond van het mission statement van de publieke omroep, of als onderdeel van de aan de landelijke publieke omroep te verlenen concessie en overeen te komen prestatieovereenkomst). Meer gedetailleerde informatie over *must offer* kan worden gevonden in een studie van het European Audiovisual Observatory.⁷⁹ Ook deze uitbreiding van de *must carry* scharen we onder **variant 1c**. Een dergelijke verplichting kan echter louter zijn doel bereiken wanneer de wetgever tegelijkertijd condities stelt aan de pakketaanbieder over de aard en kwaliteit en mogelijk ook positionering van het publieke aanbod. Voorts dient dan ook toezicht te zijn op de omvang van de door de pakketaanbieder betaalde vergoeding indien in deze een onderhandelingspositie

⁷⁷ Een open televisieprogrammakanaal wordt artikel 1.1 van de Mediawet als volgt omschreven: televisieprogrammakanaal dat ontvangen kan worden door ten minste vijftien procent van alle huishoudens in Nederland, waarvoor geen andere kosten verschuldigd zijn dan: 1°. het tarief dat een pakketaanbieder als bedoeld in [artikel 6.9a](#) aan zijn abonnees in rekening brengt voor de ontvangst van het programma-aanbod van een door die aanbieder met inachtneming van de [artikelen 6.13 tot en met 6.14b](#) vast te stellen aantal programmakanalen; of 2°. de kosten van aankoop of gebruik van technische voorzieningen die de ontvangst van televisieprogramma's mogelijk maken.

⁷⁸ Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met ... aanpassing van het standaardprogrammapakket ..., W8177.concept internetconsultatie, p.23.

⁷⁹ European Audiovisual Observatory. Access to TV platforms: must-carry rules, and access to free-DTT, December 2015.

van de publieke omroep van een zekere statuur wenselijk wordt geacht. Dit in ieder geval wanneer de overheid nog steeds wil vasthouden aan een beleid waarin de publieke omroep aangemoedigd wordt meer eigen inkomsten te genereren. Overigens ontstaan er bij een *must offer* mogelijk problemen op auteursrechtelijk terrein. De publieke omroep beschikt niet of kan niet beschikken over alle rechten die nodig zijn om distributie door de pakketaanbieder mogelijk te maken vanwege te hoge kosten of het niet kunnen verwerven van toestemmingen. Het zou dan aan de pakketaanbieder kunnen zijn om deze rechten te regelen, wat weer een omgekeerde afhankelijkheid creëert.

3.4.2. Juridische analyse

Inventarisatie van de in andere landen van de Europese Unie geregelde *must carry*-verplichtingen wijzen uit dat de verplichting zoals omschreven in variant 1a overeenstemt met wat gebruikelijk is. Van dit scenario 1a mag daarmee verondersteld worden dat het juridisch niet op belemmeringen stuit. Variant 1b (kleinere *must carry*) betreft primair een nationale aangelegenheid en is derhalve evenmin kritisch bezien van uit juridisch perspectief. In de 1c-variant vraagt uitbreiding van de *must carry* om een steekhoudende onderbouwing. Vindbaarheid van publieke omroep kan, zeker wanneer dat op non-discriminatoire wijze gebeurt, in beginsel nader worden vorm gegeven binnen de bestaande Europese kaders. De introductie van een *must offer* verplichting vraagt aanvulling ten opzichte van de bestaande verplichtingen van de publieke omroep om bereikbaarheid zeker te stellen. Bij het verder inbedden van een *must offer* verplichting dient rekening te worden gehouden met bijvoorbeeld de mogelijke auteursrechtelijke implicaties. Eerdere situaties inzake wederverkoop van kabel hebben bijvoorbeeld geleerd dat auteursrechtelijke issues problemen kunnen opleveren en deels onoverkomelijk zijn wanneer onderliggende rechthebbenden niet willen meewerken.⁸⁰

3.5. Scenario 2: Geen doorgifteverplichting

In dit scenario wordt de mediawettelijke doorgifteverplichting volledig – dus inclusief *must carry* – afgeschaft, dat wil zeggen de *must carry* en de aanvullende kwantitatieve verplichting (standaardpakket) worden niet langer gecontinueerd. Pakketaanbieders worden hier in staat gesteld de samenstelling en omvang van de pakketten die worden aangeboden zelf te bepalen volledig in functie van de propositie die ze voor hun abonnees willen neerleggen. Binnen dit scenario hebben we tevens verkend in hoeverre het denkbaar is dat pakketaanbieders met een *tv à la carte*-propositie zullen komen. Deze optie wordt herhaaldelijk vanuit de politiek in de discussie gebracht, als voorbeeld van dienstverlening waarin de consument soeverein is. In dit scenario laten we tevens de mogelijkheid open voor alternatieve beleidsarrangementen, waarbij de centrale doelstellingen van mediabeleid niet worden bevorderd op basis van voorschriften voor pakketaanbieders, maar door toezicht op de realisatie van toegang tot publieke televisie en van een gevarieerd televisieaanbod en aanvullend daarop, mogelijk ex-post overheidsingrijpen wanneer de mediasituatie op die punten niet voldoet.

3.5.1. Argumentatie en achtergrond

De beschrijving van dit scenario kunnen we niet baseren op een uitgebreide gedachtewisseling of een debat, uitmondend in een concrete beleidspraktijk of een concreet beleidsvoornemen. Scenario 2 is meer theoretisch en kent nog geen vertaling in een debat of praktijk, maar is juist bijzonder relevant in het licht van de aanleiding van dit onderzoek. Het gaat daarbij namelijk over de vraag naar de noodzaak en proportionaliteit van de *must carry*, als onderdeel van de mediawettelijke doorgifteverplichting. Daarmee gaat dit scenario een stap verder dan scenario 1, waarin alleen de kwantitatieve aanvulling (ook wel bekend als het standaardpakket) werd afgeschaft, maar de *must carry* gehandhaafd bleef. In dit scenario echter wordt niet alleen de

⁸⁰ Bron: <http://webwereld.nl/e-commerce/42569-auteursrechten-frustreren-open-kabel>

kwantitatieve verplichting maar ook de *must carry* afgeschaft. Dat houdt in dat pakketaanbieders in dit scenario niet langer door de wet gehouden zijn aan het aanbieden van welke publieke mediadienst dan ook.

Dit scenario is gestoeld op het uitgangspunt van vertrouwen dat concurrentie tussen pakketaanbieders om de gunst van de consumenten zal zorgen voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen ten aanzien van de media in Nederland. Marktwerking zou in dit scenario dan zorgen voor voldoende pluriformiteit, toegang tot publieke mediadiensten en innovatie, aldus de redenering die er aan ten grondslag ligt. Uitgaande van deze vooronderstelling zijn zowel de standaardpakketregeling alsook de *must carry* disproportioneel. Immers de drempels voor toegang tot publieke mediadiensten voor consumenten zijn inmiddels zo laag dat een *must carry* overbodig is. Hetzelfde geldt in deze redenering voor de kwantitatieve verplichting als aanvulling op de *must carry*, die ervoor zorgt dat het aangeboden basispakket minimaal 30 programmakanalen bedraagt. Het spel van vraag en aanbod zorgt immers voor voldoende variëteit in het pakketaanbod.⁸¹ De gehele mediawettelijke doorgifteverplichting is niet langer proportioneel in dit scenario.

Binnen dit scenario bouwen we wel de mogelijkheid in dat de overheid kan ingrijpen in de omroepdistributiemarkt wanneer zou blijken dat het uiteindelijke media-aanbod onvoldoende gevarieerd is, de toegang tot publieke mediadiensten niet in voldoende mate wordt gerealiseerd en innovatie achterblijft.

In de Memorie van Toelichting bij de Mediawet 2008 laat de wetgever weten een aantal alternatieven arrangementen te hebben overwogen voor de uiteindelijke in de Mediawet opgenomen doorgifteverplichting.⁸² Een van deze komt in aanmerking om mogelijke imperfecties in de marktwerking van omroepdistributie te corrigeren die in dit scenario kunnen opduiken, met het oog op de doelstellingen van mediabeleid zoals vastgelegd in de Mediawet. De wetgever kan ervoor kiezen om de diversiteit van het pakketaanbod van de verschillende aanbieders te beoordelen op basis van vooraf gedefinieerde, transparante en meetbare richtlijnen en indicatoren. Wanneer hij oordeelt dat er sprake is van te geringe pluriformiteit, toegang tot publieke mediadiensten en innovatie kan via nadere ex post maatregelen alsnog regelend worden optreden is de veronderstelling. Daarmee kunnen de centrale doelstellingen van mediabeleid - toegang tot publieke diensten, pluriformiteit en innovatie – alsnog gerealiseerd worden of nadelige effecten gemitigeerd worden. Deze wijze van achteraf van overheidswege interveniëren wijkt af van de huidige praktijk, waarin sprake is van maatregelen vooraf: ex ante. Op die wijze wordt het rendement van de publieke financiering van deze mediadiensten op een andere wijze verzekerd. In concreto, zou een en ander kunnen worden vorm gegeven door het Commissariaat voor de Media een aanwijzingsbevoegdheid toe te kennen. Dit is wat een ex-post model voor *must carry* kan worden genoemd. Tegelijkertijd stelt de Universele Dienstenrichtlijn dat regels duidelijk moeten zijn, wat de mogelijkheden van ex post maatregelen beperkt.

Waar het gaat om de verspreiding van de publieke omroep te verzekeren kan het verankeren van *must carry*-verplichtingen deel zijn van de concessie/vergunning verlening al dan niet aangevuld met bepalingen in een prestatie-overeenkomst. Via een distributiebepaling in de Mediawet, die voorschrijft dat medewerking moet worden verleend aan de in de concessie/vergunning distributie, kan vervolgens de *must carry*-verspreiding concrete inhoud worden gegeven. Dit 'ex ante'-model heeft verder de aantrekkelijkheid dat zo wordt voldaan aan de Europese verplichting om regelmatig *must carry*-verplichtingen te evalueren.

De vooronderstelling die in dit scenario besloten ligt is dat, op basis van marktwerking innovaties hun beslag gaan krijgen. Daarbij kan het allereerst gaan om televisiepakketten met een relatief klein aantal zenders die worden aangeboden voor specifieke doelgroepen. Een van de mogelijke andere innovaties, die in het bijzonder in de Tweede Kamer herhaaldelijk besproken is, betreft *tv à la carte*. Met een *à la carte*-aanpak krijgen de kijkers meer invloed op de samenstelling van het pakket van televisiezenders, tot de variant waarin zij zelf alle zenders selecteren die in het pakket terechtkomen en voor iedereen op maat samengesteld worden

⁸¹ Zie hoofdstuk 2 over de technische mogelijkheden.

⁸² Kamerstuk 33426-03, p. 10 (2012-2013).

aangeboden. Een dergelijke dienst maakt consumenten in principe volledig soeverein in de selectie van zenders in hun pakketten. Alleen binnen dit scenario, waarin geen sprake is van doorgifteverplichting, is een volledig *à la carte*-aanbod theoretisch mogelijk. In de scenario's die hiervoor zijn behandeld zijn wel varianten van *tv à la carte* mogelijk. In scenario 1 zou het kunnen gaan om de mogelijkheid voor consumenten om aanvullend aan de verplichte *must carry*-zenders, meerdere zenders afzonderlijk te selecteren. Bij scenario 0 zou er sprake kunnen zijn van een vergelijkbaar principe, maar dan voor de geselecteerde zenders aanvullend aan het basispakket van minimaal 30 zenders.

3.5.2. Juridische analyse

Wanneer het scenario waarbij de *must carry* komt te vervallen wordt bezien van uit een juridische invalshoek, dan gaat dient zich met name de vraag op hoe zich dit verhoudt tot het systeem van een publieke omroep, dat is gebaseerd op argumenten van algemeen belang. Distributie kan worden gezien als een verlengde hiervan, immers, aanbod zonder distributie staat op gespannen voet met elkaar. Los van de vraag of er wettelijke waarborgen met betrekking tot de distributie moeten worden geboden, mocht er sprake zijn van het grootschalig niet langer distribueren van programma's met een publieke taakstelling, dan komt daarmee de facto de realisatie van de publiek taakstelling in gevaar en kan sprake zijn van onzorgvuldig overheidshandelen. Dat de publieke omroep bijvoorbeeld via de ether voor eenieder beschikbaar blijft (*free-to-air*) is niet per definitie een alternatief wanneer burgers primair andere distributienetwerken gebruiken voor de toegang tot diensten. De feitelijke omstandigheden zijn hier mede bepalend. Er zijn bijvoorbeeld geen vergelijkbare situaties in relevante EU-lidstaten (zoals aangegeven is in deze landen juist sprake van een *must carry*).

Een *tv à la carte*-propositie waarbij consumenten kunnen eisen dat audiovisuele diensten ten allen tijden in ontbundelde vorm/individueel worden aangeboden, vereist nieuwe regulering. De Mediawet of enige andere regeling kent immers niet de verplichting om audiovisuele diensten als zelfstandige dienst aan te bieden. Pakketaanbieder kunnen alleen *tv à la carte* aanbieden voor zover zij daartoe de benodigde rechten bezitten (contentaanbieders kunnen in onderhandelingen met pakketaanbieders eisen stellen over het eventueel gebundeld aanbieden van hun content). Zonder nadere regulering zijn bij het wegvallen van de in de wet geregelde *must carry*, pakketaanbieders in beginsel vrij om zelf te beslissen of zij content *à la carte* of uitsluitend in pakketten willen aanbieden.

3.6. Resumé

In deze studie onderzoeken we wat de mogelijke effecten van wijzigingen in de mediawettelijke doorgifteverplichting op de centrale mediabeleidsdoelen van de Nederlandse overheid zijn. Ook gaan we in op wat de effectiviteit van mogelijke alternatieve arrangementen is en in hoeverre die meer proportioneel zijn dan de huidige regelingen. Daartoe hebben we in dit hoofdstuk drie scenario's geïntroduceerd waarin de mate waarin er sprake is van verplichtingen aan pakketaanbieders laten variëren. Scenario 0 betreft de huidige situatie waarin zowel een *must carry* voor publieke mediadiensten bestaat als een kwantitatieve verplichting om een standaardpakket van minimaal 30 zenders aan te bieden. In Scenario 1 is de doorgifteverplichting beperkt tot de *must carry*. De kwantitatieve verplichting vervalt. In Scenario 2 is er geen sprake meer van een doorgifteverplichting. Per scenario hebben we steeds de onderliggende rationale geschetst.

Om te kunnen beoordelen wat de effecten van alternatieven zijn ten opzichte van de huidige situatie, uitgedrukt in verschillende scenario's, hebben we een afwegingskader ontworpen dat bestaat uit een viertal elementen. Dat correspondeert grotendeels met de drie centrale beleidsdoelen: pluriformiteit, toegankelijkheid en innovatie. Het vierde element betreft de bedrijfseconomische en financiële consequenties. Dat element is randvoorwaardelijk voor de overige drie. Als blijkt dat in een bepaald scenario de economische

levensvatbaarheid van een belangrijk deel van de mediasector onder druk komt te staan, kunnen de beleidsdoelen al daardoor onhaalbaar worden. In het afwegingskader hebben we aangegeven hoe we de effecten van de verschillende scenario's op de beleidsdoelen en de bedrijfseconomische levensvatbaarheid van de mediasector gaan vaststellen.

In het volgende hoofdstuk doen we verslag van ons onderzoek onder stakeholders in de media- en distributiesector naar hun opvattingen over de verschillende scenario's en de wijze waarop de daarbinnen voorgestelde arrangementen effect hebben op het realiseren van de centrale beleidsdoelen. In hoofdstuk 5 volgt de integrale analyse van de effectiviteit van de drie scenario's, gebaseerd op het materiaal uit de eerdere hoofdstukken en deels ook op basis externe bronnen.

4. Visies van stakeholders

Om de effecten van aanpassing van de wettelijke doorgifteverplichting voor pakketaanbieders in de markt van mediadiensten, hoofdzakelijk radio en televisie, te kunnen doorgronden maken we in dit onderzoek gebruik van drie beleidsscenario's en een afwegingskader voor de beschrijving van effecten van de aanpassingen. In het vorige hoofdstuk zijn de scenario's omschreven hebben en we de inhoudelijke onderbouwing en de daarbij horende argumenten uit onderzoeken en politieke- en maatschappelijke discussies voor de selectie van de scenario's beschreven.

In de gesprekken met stakeholders zijn de drie scenario's als leidraad gebruikt. In dit hoofdstuk gaan we in op de percepties van stakeholders ten aanzien van de effecten van de drie scenario's. Ten behoeve van dit onderzoek is onder andere gesproken met de aanbieders van zenders en programma's, in het bijzonder commerciële en publieke omroepen, en pakketaanbieders die in bijna alle gevallen ook verantwoordelijk zijn voor de distributie van de omroepsignalen. Omdat het in de context van dit project ondoenlijk was, mede met het oog op de doorlooptijd ervan, om een onderzoek onder consumenten te doen, leunen we hier voor het consumentenperspectief op gesprekken met vertegenwoordigende organisaties en op consumentonderzoek dat verricht is door het Commissariaat voor de Media, dat specifiek gericht is op de thematiek die centraal staat in deze studie. Een lijst van de geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 4 van dit rapport. Ook de verslagen van de gesprekken met vertegenwoordigers van de stakeholders zijn opgenomen en te vinden in bijlage 5 van dit rapport. De verslagen zijn gecontroleerd en goedgekeurd door de geïnterviewden.

We bespreken de opinies en reacties van de stakeholders in dezelfde volgorde als we de scenario's in het vorige hoofdstuk hebben geïntroduceerd. Waar nodig nuanceren we welke partij binnen een stakeholdergroep een beschreven visie heeft geuit, bijvoorbeeld wanneer er verschillen bestaan in visie tussen de grote pakketaanbieders VodafoneZiggo en KPN en kleinere pakketaanbieders als T-Mobile en Tele2. Maar bijvoorbeeld ook wanneer de visies van de publieke omroepen verschillen op lokaal, regionaal en nationaal niveau.

Duiding bij de percepties in dit hoofdstuk: *'Where you stand depends on where you sit'*

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de posities en percepties van verschillende betrokken stakeholders zoals ze die kenbaar hebben gemaakt in de gevoerde gesprekken. In dit hoofdstuk komt expliciet niet de visie van de onderzoekers naar voren. In het volgende hoofdstuk volgt onze analyse van de effecten van de drie scenario's gebaseerd op de percepties van stakeholders en de beschikbare feiten, cijfers en inzichten uit eerdere onderzoeken.

De posities en percepties van de gesproken partijen laten zich voor een groot deel voorspellen door hun positie in de huidige omroepdistributiemarkt (zie paragraaf 2.2 voor een nadere toelichting op deze markt en relevante ontwikkelingen). Pakketaanbieders en publieke- en commerciële mediadiensten staan in de onderhandelingen in de distributiemarkt tegenover elkaar. Maar publieke en commerciële mediadiensten concurreren ook onderling. Ook bij de pakketaanbieders onderling bestaat er concurrentie tussen bijvoorbeeld KPN en VodafoneZiggo maar ook tussen deze twee grootste pakketaanbieders en pakketaanbieders met een kleiner marktaandeel zoals T-Mobile en Tele2. Dit speelveld maakt dat de visies van stakeholders zich veelal laten voorspellen vanuit hun belang. Dat wil op hoofdlijnen zeggen dat alle scenario's waarin de onderhandelingspositie van een opponent wordt verzwakt en van een stakeholder zelf wordt versterkt doorgaans kan rekenen op een positieve reactie en andersom (zie paragraaf 5.1.1 voor onze analyse van deze complexe onderhandelingen).

4.1. Scenario 0: *Must carry* en standaardpakket

Een situatie waarin zowel het standaardpakket als de *must carry* in stand worden gehouden kan rekenen op de voorkeur van de meeste gesproken partijen. Het belang van het standaardpakket geldt vooral voor de commerciële mediadiensten, terwijl de publieke mediadiensten vooral belang hechten aan de *must carry*. Beide partijen geven aan te hechten aan een zorgvuldige omgang met wat ze het bestaande ecosysteem noemen. De huidige constellatie van uitgangspunten en regels is voor geen van alle partijen volledig optimaal, maar vormt wel een werkbare context. Geen van de betrokken partijen loopt bijzonder warm voor vergaande wijzigingen ervan. Pakketaanbieders zien de wettelijke doorgifteverplichting niet als noodzakelijk voor het in stand houden van omvang en inhoud van de basispakketten en verwachten, behalve voor de lokale omroepen, geen directe veranderingen voor de (markt)posities van de verschillende mediadiensten. De beide verplichtingen vormen wel een extra hindernis bij het ontwikkelen van nieuwe diensten en producten zoals (online) *on demand*-aanbod en kleinere televisiepakketten. Hierna gaan we in meer detail in op de percepties van de verschillende belanghebbenden over scenario 0.

Zenders bepleiten voortzetting van de huidige situatie

Het standaardpakket garandeert volgens commerciële omroepen een pluriform aanbod, omdat op basis van de minimaal verplichte aantal van 30 programmakanalen ook steeds een aanzienlijk aantal op een breed publiek gerichte commerciële zenders er deel van uit zal maken. Het standaardpakket bewaakt de positie van de commerciële zenders en daarmee ook van (de productie van) Nederlandse content, een belangrijk onderdeel van de Nederlandse creatieve industrie, een van de topsectoren zo is de redenering. Commerciële mediadiensten pleiten voor het in stand houden van het standaardpakket en het ongewijzigd laten van het complexe ecosysteem wat het medialandschap is. Aangegeven wordt dat veranderingen tot onvoorziene en onwenselijke gevolgen kunnen leiden.

Publieke omroepen geven aan dat in de huidige situatie de *must carry* de toegankelijkheid van de, mede door burgers via de belasting gefinancierde content, garandeert. Met de publieke en wettelijke taak die de publieke omroepen vervullen wordt deze garantie als noodzakelijk gezien om deze taken te kunnen vervullen. Publieke omroepen stellen dat als de media publiek worden gefinancierd, dan ook de distributie ervan naar iedereen gegarandeerd moet zijn, *must carry* wordt gezien als essentieel om de distributie naar een grote groep consumenten te garanderen.

Bovendien draagt de *must carry* volgens de publieke mediadiensten ook bij aan een pluriform media-aanbod. Door steeds sterkere internationalisering van zowel de distributie als de content bij grote mediabedrijven biedt het lokaal geproduceerde en onafhankelijke aanbod van de publieke mediadiensten een mooi en belangrijk tegenwicht. Daarbij werpen zij dezelfde argumentatie als de commerciële mediadiensten op: ook de Nederlandse creatieve sector is afhankelijk van de positie van bijvoorbeeld de NPO. Publieke omroepen geven aan dat zij vanwege hun publieke taak content bieden met veel aandacht voor betrouwbaar, diepgaand, onafhankelijk nieuws met aandacht voor cultuur en minderheden. Ontwikkelingen als *fake news* maar ook het belang dat gehecht wordt aan mediawijsheid zijn voor de publieke mediadiensten een belangrijk argument voor de instandhouding van de toegankelijkheid van publieke content door de *must carry*.

Met name de lokale publieke omroepen geven aan dat bescherming door middel van de *must carry* nodig is. Zij ervaren de sterke concurrentie van commerciële niche themakanalen voor een plek in het basispakket. Ze hebben de indruk dat pakketaanbieders liever deze zenders opnemen in basispakketten dan lokale omroepen. De NLPO geeft aan dat zelfs met de *must carry* pakketaanbieders zoeken naar aanleidingen om lokale omroepen niet of met vertraging door te geven in het basispakket. Pakketaanbieders voeren daarvoor volgens hen verschillende argumenten op om lokale omroepen niet door te geven zoals: te hoge transportkosten en te weinig capaciteit.

Momenteel bestaat een bepaling dat ook van omliggende provincies van waar een consument woont de regionale omroep moet worden doorgegeven in het basispakket. De regionale publieke omroepen pleiten er voor om deze bepaling te behouden. Belangrijke redenen die zij daarvoor noemen zijn de voorkeuren van consumenten om een regionale omroep te kijken zich niet altijd laten leiden door de provinciegrenzen en dat de regionale radiozenders, wanneer zij een overeenkomst hebben met een veiligheidsregio, een belangrijke informatierol spelen in geval van calamiteiten, ook als die provinciegrensoverschrijdend zijn. Een andere reden is dat inwoners van een provincie ook gebruik maken van voorzieningen en diensten buiten de provincie en daarom ook informatie uit hun voorzieningsgebied zouden moeten kunnen ontvangen.

Het perspectief van de Vlaamse overheid is dat de doorgifte binnen het *must carry*-pakket van de Vlaamse publieke omroep is ontstaan op basis van reciprociteit en de gedachte dat het opnemen van de NPO en de VRT in elkaars *must carry*-regulering een hefboomfunctie vervult. De band die Nederland en Vlaanderen met elkaar hebben noemt de Vlaamse overheid dan ook niet onbelangrijk.⁸³ Bovendien bestaat er vanwege het ontbreken van een taalbarrière een kans om meer onafhankelijke content met aandacht voor goede journalistiek en cultuur aan te bieden en dat wordt door hen gezien als een wederzijds publiek belang wat gediend moet blijven worden.

Pakketaanbieders hebben bedenkingen

Pakketaanbieders zien de huidige regelgeving, de *must carry* en vooral de kwantitatieve aanvulling ofwel het standaardpakket, als onnodig. De *must carry* stamt uit een tijd waarin er schaarse ruimte was in de televisiepakketten: er pasten maar 25 tot 30 programmakanalen in (zie paragraaf 3.2.1 voor de achtergrond van de totstandkoming van de huidige mediawettelijke doorgifteverplichting). Inmiddels is er volgens pakketaanbieder geen sprake meer van schaarste. De *must carry* en kwantitatieve aanvulling zijn daardoor volgens hen minder logisch.

De garanties die beide regelingen geven aan publieke en commerciële mediadiensten verstoren volgens de pakketaanbieders gezonde marktverhoudingen. De kwaliteit van content en de waardering ervan door de consument zouden doorslaggevend moeten zijn voor opname in de basispakketten, niets anders. Nu worden volgens de pakketaanbieders de Nederlandse en Vlaamse nationale publieke omroepen beschermd terwijl dat niet nodig is.

De content die NPO biedt wordt door consumenten als 'must have' beschouwd. Die uitspraak baseren pakketaanbieders op de hoge kijkcijfers en het kijktaandeel van de NPO. Daarmee heeft de NPO volgens hen op voorhand een sterke onderhandelingspositie. Aangegeven wordt dat de *must carry* voor de NPO niet nodig is en zelfs verstorend werkt. De NPO en VRT kunnen zich daarmee in de onderhandeling over doorgiftevergoedingen met pakketaanbieders zeer commercieel opstellen richting pakketaanbieders. Zij stellen dat de doorgiftevergoeding die wordt betaald aan de NPO steeds hoger wordt. De NPO maakt in de onderhandelingen met pakketaanbieder goed gebruik zijn *must carry*-status. Dit doen zij volgens pakketaanbieders ook omdat de Nederlandse overheid de NPO aanmoedigt om meer eigen inkomsten te genereren. Zo ontwikkelt de NPO bijvoorbeeld ook eigen *on demand*-dienstverlening, terwijl pakketaanbieders die de content van de NPO willen doorgeven, daar een naar eigen zeggen hoge prijs voor moeten betalen. Mocht de *must carry* in stand worden gehouden dan zijn de pakketaanbieders van mening dat er geen onderscheid gemaakt zou moeten worden tussen verschillende aanbieders van een televisiedienst, bijvoorbeeld KPN of de NPO zelf. T-Mobile vraagt zich bijvoorbeeld in hoeverre de doorgifteverplichtingen van toepassing zijn op initiatieven als NLZIET en NPO Start. Moeten deze initiatieven bij het streamen van live televisie houden aan dezelfde regels als T-Mobile of genieten deze initiatieven een voorkeurspositie omdat zij

⁸³ Noot van de auteurs: deze band blijkt bijvoorbeeld uit het Taalunieverdrag (officieel het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België inzake de Nederlandse Taalunie). De Taalunie heeft tot doel de integratie van Nederland en de Nederlandse gemeenschap in België op het gebied van Nederlandse taal en letteren in de ruimste zin. Bron: <http://over.taalunie.org/>

de content al in handen hebben? In dat geval voorspelt T-Mobile een oneerlijke concurrentie met initiatieven als NPO Start en NLZIET.

Enkele pakketaanbieders hebben grote moeite met het feit dat zij verplicht worden regionale en lokale omroepen in de basispakketten op te nemen en daarbij verplicht worden een deel van de benodigde infrastructuur voor het kunnen aanbieden van deze omroepen zelf moeten organiseren en betalen. Mocht de *must carry* wel in stand worden gehouden dan pleiten de gesprekspartners ervoor om de kwaliteitseisen op technisch-operationeel gebied voor regionale en lokale omroepen aan te scherpen. Ze tekenen daar wel bij aan dat verhogen van de kwaliteitseisen als effect zal hebben dat sommige lokale omroepen zullen verdwijnen.

Ook pleiten pakketaanbieders voor transparante tarieven en non-discriminatie in de tarieven en voorwaarden voor de doorgifte van de NPO. Daarmee moet voorkomen worden dat de NPO voor ongelijkheid zorgt op het speelveld van de Nederlandse telecommunicatiemarkt. Daarbij is volgens KPN Nederland het enige land in Europa waar betaald moet worden voor zenders met een *must carry*-status. Hierbij wordt verwezen naar een onderzoek van Cullen International naar *must carry* in negen Europese landen.⁸⁴ Uit dit onderzoek blijkt dat Nederland het enige van de negen onderzochte Europese landen is waar pakketaanbieders een vergoeding betalen om de *must carry*-zenders te distribueren.

Pakketaanbieders noemen ook enkele positieve onderdelen van de *must carry*. Zo vallen onder de *must carry* ook de bijbehorende diensten, zoals teletekstpagina 888 voor de ondertiteling van televisie. Dit zorgt voor bruikbaarheid van televisie voor alle doelgroepen, zoals doven en slechthorenden. Daarnaast draagt de *must carry* eraan bij dat informatie die verspreid wordt bij calamiteiten via nationale en regionale omroepen voor iedereen beschikbaar is.

Innovatie in de huidige situatie

Innovatie in de omroep- en omroepdistributiesector kan verschillende vormen aannemen. Het kan bijvoorbeeld gaan om het aanbod van nieuwe diensten voor doelgroepen. Het kan ook gaan om de ontwikkeling van nieuwe formats voor zenders die mogelijk onderdeel worden van pakketten. We maken daarvoor een onderscheid in innovatie van pakketten en in pakketten. In het laatste geval gaat het om contentinnovatie.

Pakketaanbieders geven aan dat de mediawettelijke doorgifteverplichting een hindernis vormt voor het ontwikkelen van nieuwe diensten en producten, onder meer gericht op een opkomende, jonge doelgroep van consumenten die meer op maat, onderweg en *on demand* televisie wil kijken. Ze worden nu verplicht een aantal specifieke zenders door te geven (*must carry*) alsook een bepaalde hoeveelheid in hun pakket op te nemen (kwantitatieve verplichting). Ze zien dat als een opgelegde beperking. De doorgifteverplichting is zeker niet de enige hindernis voor het innovatie in het aanbod van mediapakketten, zie daarvoor paragraaf 4.2.3. Pakketaanbieders T-Mobile, Tele2 en KPN hebben met respectievelijk KNIPPR, Tele2 Light en KPN Play een eerste stap gezet met deze vorm van innovatie.

KPN geeft aan dat de mediawettelijke doorgifteverplichting de koers van behoud mede veroorzaakt. Het bedrijf ziet in het bijzonder de opkomende OTT-partijen als Netflix als steeds grotere concurrent op het gebied van innovatie in distributie. Door de doorgifteverplichting is KPN verplicht om ook zenders waarvan het bereik en de kijktijd terugloopt te blijven aanbieden. KPN wil ook de mogelijkheid hebben om andere distributiemodellen te kunnen toepassen, wanneer klanten hier behoefte aan hebben. Andere aanbieders, zoals een OTT-dienst als Netflix, hebben de doorgifteverplichting niet, waardoor zij gemakkelijker kunnen inspelen op de klantbehoefte.

Kleine commerciële (thema)zenders, die vaak in pluspakketten worden doorgegeven, geven aan dat de mediawettelijke doorgifteverplichting wel degelijk ruimte schept voor innovatie, meer specifiek contentinnovatie. Innovatie, nieuwe vormen van televisieaanbod en -formats komen doorgaans van kleinere

⁸⁴ Must-carry for broadcasting platforms, Cullen International (2017).

spelers, zo stellen zij. Grote, gevestigde pakketaanbieders, zijn meer gericht op behoud als het gaat om contentontwikkeling. Doordat de markt nu wordt gedomineerd door twee grote partijen voor wat betreft distributie en aanbod van pakketten, zijn er volgens kleine commerciële zenders zeer beperkte toetredingsmogelijkheden voor nieuwe pakketaanbieders die kijkers willen bereiken met nieuwe formats en content. Het feit dat de concerns die eigenaar zijn van de pakketaanbieders zelf ook contentrechten bezitten en zenders in de pakketten aanbieden van bedrijven waar ze zelf eigenaar van zijn, beperkt de mogelijkheden van kleine, onafhankelijke partijen in de markt. De *must carry* en het standaardpakket functioneren als manieren om de macht van pakketaanbieders in de markt te beteugelen. Afschaffen van de mediawettelijke doorgifteverplichting is een stap in de richting van nog meer dominantie en macht van VodafoneZiggo en KPN, aldus kleine commerciële themazenders.

Vanuit het oogpunt van de consument

In onderzoek door het Commissariaat voor de Media in 2013-2014 kwam naar voren dat de kijker over het algemeen tevreden is over het standaardpakket. Die tevredenheid is niet direct gestoeld op de diversiteit van het aanbod aan zenders, maar op de prijs van het abonnement, de kwaliteit van het beeld en de hoeveelheid storingen in de ontvangst.⁸⁵ Consumenten lijken de breedte van het aanbod als een gegeven te ervaren.

Enkele pakketaanbieders voorspellen dat de NPO een steeds hogere doorgiftevergoeding gaat vragen om zo de eigen inkomsten te laten stijgen. Dit zouden de pakketaanbieders, vanwege de kleine marges die zij hebben, doorberekenen aan de consument. De consumentenbond geeft in dit verband aan dat de pakketten voor lineaire televisie ieder jaar duurder worden. Aangegeven wordt dat consumenten hier vragen over stellen.

4.2. Scenario 1: *Must carry* zonder standaardpakket

Een aantal spelers in de markt zien negatieve kanten aan de afschaffing van het verplichte standaardpakket. De commerciële omroepen uiten hun zorgen over het einde van het verplichte standaardpakket, in het bijzonder in combinatie met een voortzetting van de *must carry*. Daardoor komt de positie van de commerciële zenders onder druk te staan. De publieke mediadiensten spreken zich minder uit over een eventuele afschaffing van het standaardpakket, behalve de NPO die graag een kleiner standaardpakket met tien programmakanalen ziet. Pakketaanbieders geven aan geen bezwaar te hebben tegen de afschaffing van het wettelijke verplichte standaardpakket. Ze beklemtonen dat ze geen intentie hebben om het aantal programmakanalen in het basispakket te verkleinen.⁸⁶ Afschaffing van het standaardpakket in combinatie met een wijziging van de *must carry* roept verscheidene reacties op van betrokken partijen. Commerciële mediadiensten, pakketaanbieders zijn voor elke wijziging die het door hen ervaren overwicht van publieke mediadiensten doet verminderen, zoals bijvoorbeeld een *must offer*. Publieke mediadiensten zien bij voorkeur meer verfijning van de *must carry* op het gebied van vindbaarheid, zichtbaarheid en positionering. Hierna gaan we in meer detail in op de percepties van de verschillende belanghebbenden over scenario 1.

Rol en functie van het standaardpakket

Het standaardpakket wordt door commerciële mediadiensten ervaren als een steun in de rug in de onderhandeling met pakketaanbieders. Door de relatief uitgebreide kwantitatieve verplichting van 30 programmakanalen garandeert de overheid ruimte voor commerciële stations, gericht op een breed publiek en een daarop gestoelde positie op de advertentiemarkt. Dat is door de overheid ten tijde van de instelling van het standaardpakket ook op die wijze aangegeven. Daarom zijn de commerciële omroepen tegen afschaffing van het standaardpakket. Ze zien dat als een aantasting van hun positie.

⁸⁵ Brief Toekomst mediabeleid van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 24 mei 2017, p.2. (Kamerstuk: 32827-101).

⁸⁶ Brief Toekomst mediabeleid van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 24 mei 2017, p.4. (Kamerstuk: 32827-101).

De commerciële omroepen waarschuwen bovendien dat de afschaffing van het standaardpakket zou kunnen leiden tot kleinere pakketten voor een hogere prijs. Ook signaleren ze dat een terugval van het bereik van commerciële zenders naar minder dan 75 procent van de Nederlandse huishoudens mogelijk is. Hierdoor zouden deze zenders niet meer voldoen aan de definitie van open kanaal, en niet meer in aanmerking komen om evenementen uit te zenden die op de van overheidswege opgestelde evenementenlijst voorkomen. Die waarborgt de toegang van burgers tot actuele verslaggeving van gebeurtenissen en evenementen die van aanzienlijk belang zijn voor de samenleving. Om die reden moeten deze gebeurtenissen en evenementen op een open net worden aangeboden.⁸⁷

Vanuit het oogpunt van de consument

Pakketaanbieders geven op hun beurt aan dat wanneer het standaardpakket zou worden afgeschaft de basispakketten niet kleiner zullen worden dan ze nu zijn. De consument waardeert de huidige omvang van de basispakketten, daarom zullen pakketaanbieders hun propositie voor het merendeel van de consumenten niet wijzigen. Dat maakt ook dat zij het standaardpakket zien als onnodige regelgeving.

De tevredenheid van de consument over de basispakketten wordt momenteel gevoed door de prijs van een pakket en de beeldkwaliteit.⁸⁸ De diversiteit van basispakketten komt nu niet naar voren als doorslaggevend issue voor tevredenheid van de consument. Dat komt omdat de pakketten momenteel zeer divers zijn, dat wil zeggen zowel in zenders als genres en omdat pakketten onderling niet veel van elkaar afwijken en dus moeilijk tegen elkaar af te wegen zijn. Afschaffing van het standaardpakket kan niet direct gelinkt worden aan een lagere diversiteit in genres en zenders van basispakketten in de toekomst. En wat de consument daarvan vindt zal pas dan onderzocht kunnen worden.

Onderzoeken van het Commissariaat voor de Media en TNS Nipo laten zien dat de omvang en samenstelling van de huidige pakketten door kijkers in brede zin worden gewaardeerd. Uit het onderzoek dat TNS Nipo in opdracht van de VCO heeft laten uitvoeren blijkt dat 93% van de consumenten tevreden is over prijs- en samenstelling van de huidige pakketten.⁸⁹ Een vast aanbod van 30 zenders, met daar bovenop een flexibele keuze van 5 – 10 extra zenders spreekt het meest aan. Wel met de kanttekening dat het niet duurder mag worden. Een basispakket met alleen acht *must carry*-zenders, is zeker geen favoriete optie; expliciet wordt een basisbehoefte aan meer zenders genoemd om naar te kijken. In onderzoek door het Commissariaat voor de Media in 2013-2014 kwam naar voren dat de kijker over het algemeen tevreden is over het standaardpakket. De staatssecretaris liet vervolgens hetzelfde Commissariaat de belangstelling van kijkers voor *tv à la carte* onderzoeken.

Over de uitkomsten van dat onderzoek, dat het Commissariaat van de Media publiceerde in de Mediamonitor 2014-2015,⁹⁰ informeerde de staatssecretaris de Tweede Kamer op 13 juli 2016 per brief.⁹¹ Het merendeel van de consumenten (63 procent) zou zelf een zenderpakket willen samenstellen. Het merendeel van de zenders die nu vallen onder de *must carry* zouden ook worden gekozen binnen een *tv à la carte*-formule. Echter, 51 procent van de consumenten is alleen geïnteresseerd om zelf een pakket samen te stellen als dat tot een lagere prijs leidt dan die voor het huidige standaardpakket. 44 procent van de consumenten heeft hiervoor ook interesse bij eenzelfde als de huidige prijs. Overigens blijkt ook uit dit onderzoek wederom dat de Nederlandse kijker gemiddeld genomen tevreden is met het aangeboden standaardpakket. Dat geldt ook voor hen die geïnteresseerd zijn in het zelf samenstellen van een pakket. Slechts een klein deel van de consumenten is geïnteresseerd in een *tv à la carte*, alleen voor mobiele apparaten, zoals tablet, laptop of smartphone.

⁸⁷ Brief Toekomst mediabeleid van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 24 mei 2017, p.4. (Kamerstuk: 32827-101).

⁸⁸ Bron: <http://www.mediamonitor.nl/tpakketten/tevredenheid-met-het-aanbod-in-televisiepakketten-2016/>

⁸⁹ Bron: Onderzoek naar consumentenvoorkeur bij zenderkeuze (TNS NIPO, 2016).

⁹⁰ Commissariaat voor de Media (2016). Mediamonitor: mediabedrijven en mediamarkten 2015-2016, Den Haag.

⁹¹ Brief van Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 13 juli 2016 (Kamerstuk: 32827-87).

Leidt afschaffing van het standaardpakket tot innovatie?

De garantie voor publieke mediadiensten voor opname in het basispakket is geborgd door de *must carry*. Hun belang ligt dan ook bij het in stand houden van deze regel. Over afschaffing van het standaardpakket nemen weinig publieke mediadiensten een standpunt in. De NPO zegt voorstander te zijn van de introductie van een kleiner standaardpakket met tien programmakanalen, in plaats van de huidige 30, om zo wel meer ruimte te bieden voor de ontwikkeling van *tv à la carte* en/of kleinere lineaire pakketten door pakketaanbieders. De *must carry* zou voor dit kleinere standaardpakket wel blijven gelden.

Het afschaffen van het standaardpakket zou een hindernis minder betekenen voor het ontwikkelen van nieuwe televisieproposities geënt op een opkomende doelgroep van jongere consumenten. Pakketaanbieders verwachten echter niet dat afschaffen van het standaardpakket in sterke mate zal bijdragen aan het behalen van de genoemde doelen op het vlak van een divers en *tv à la carte*-aanbod. Een reden die ze daarvoor noemen is dat de kwantitatieve verplichting om minimaal 30 programmakanalen in een basispakket door te geven slechts één van de belemmeringen vormt voor *tv à la carte*. Aangegeven wordt dat deze belemmering (deels) is weg te nemen doordat pakketaanbieders een beroep kunnen doen op de ontheffingsmogelijkheid in artikel 6.14d, waarin expliciet is opgenomen dat een ontheffing kan worden gevraagd van de doorgifteverplichtingen indien deze leiden tot een belemmering van innovatie. Dit neemt volgens de pakketaanbieders niet de echte belemmeringen voor *tv à la carte* weg. Zij geven aan dat de prijsstelling van bepaalde televisiezenders en koppelverkoop door contentaanbieders de belangrijkste obstakels vormen voor de totstandkoming van innovatieve televisieproposities.

Aanpassen van de *must carry*

In de uiteenzetting van de percepties van de gesproken partijen hierna lichten we enkele mogelijke wijzigingen van de *must carry* toe, in combinatie met afschaffing van het standaardpakket. De hierna genoemde wijzigingen blijven altijd uitgaan van een scenario waarin er geen standaardpakket is maar wel een vorm van toevoeging op *must carry*. De wijziging kan een inperking betekenen van de *must carry*, een uitbreiding of een toevoeging.

Alternatief 1: een kleinere *must carry*

De publieke mediadiensten staan afwijzend tegenover een inperking van het aantal *must carry*-zenders. De mate van afwijzing hangt logischerwijs samen met welke publieke mediadienst de *must carry*-status zou verliezen. Voor elke partij, de NPO, regionale omroepen, lokale omroepen, de VRT en radiozenders kunnen gesproken partijen wel argumenten bedenken. Pakketaanbieders zijn voor elke vermindering van doorgifteverplichtingen. Een inperking van de hoeveelheid partijen die een *must carry*-status hebben zou wat hen betreft dus positief zijn.

De noodzakelijkheid van de *must carry*-status voor de NPO wordt door pakketaanbieders bijvoorbeeld in twijfel getrokken omdat deze een groot bereik heeft en zich in onderhandelingen over doorgifte en andere functionaliteiten waarover onderhandelt moet worden zeer commercieel opstelt. Dit terwijl de focus van de NPO volgens pakketaanbieders zou moeten liggen op het vervullen van hun publieke taken. Ook de noodzaak van de *must carry*-status van de Vlaamse omroepen is voor de gesproken pakketaanbieders een punt van twijfel. Voor hen is niet duidelijke welk publiek belang wordt gediend met deze status. Bovendien maken de Vlaamse omroepen volgens de pakketaanbieders gebruik van hun status in de onderhandelingen met pakketaanbieders door vaststaande –hoge- vergoedingen voor doorgifte en andere functionaliteiten te vragen.

Of een afschaffing van de *must carry*-status van de VRT in Nederland zou leiden tot een afschaffing van de *must carry*-status van de NPO in België is allerm minst zeker, geeft het Departement in Vlaanderen aan. België kent een eigen systematiek voor wat betreft de *must carry* waarbij afschaffing van de status voor de NPO ook zou leiden tot vragen over de status van andere omroepen en zenders. Over het systeem in Vlaanderen vertelt het Departement het volgende. In Vlaanderen wordt om de drie jaar een analyse van de omroepnetwerken

gemaakt door de Vlaamse Regulator voor de Media. De belangrijkste pakketaanbieder in Vlaanderen is Telenet, die heeft, volgens het huidige kader van 2016, een *must carry*. Netwerken die voor een significant aantal eindgebruikers de belangrijkste manier zijn om televisie en/of radio te ontvangen (art. 31 USO-RL en art. 185 van het Vlaamse mediadecreet) krijgen de *must carry*. In het Vlaamse mediadecreet staat dat de volgende omroepen een *must carry*-status hebben:

- de (radio- en televisie)omroepprogramma's van de VRT
- de regionale televisieomroep van het eigen specifieke zendgebied
- twee publieke radio- en televisieprogramma's uit de Franse Gemeenschap
- de radiozender van de Duitstalige gemeenschap
- twee NPO radiozenders en de NPO televisiezenders
- bijbehorende diensten bij televisieprogramma's zoals ondertiteling.

In Vlaanderen is geen sprake van een standaardpakket of anderszins kwantitatieve verplichting voor de basispakketten. De vraag over het aanpassen van de *must carry* speelt nu niet in België, geeft het Departement Vlaanderen aan.

Over de noodzaak van een *must carry* voor regionale en lokale omroepen wordt door pakketaanbieders getwijfeld. Zij geven aan dat zij het bereik van deze zenders vaak laag vinden, ook achten zij de kwaliteit van een deel van de lokale zenders laag. Daarnaast brengt de verplichting van het doorgeven van regionale en lokale zenders voor pakketaanbieders bijkomende kosten met zich mee.

Pakketaanbieders geven aan dat de *must carry*-status voor radio niet nodig is omdat digitale radio goed via websites en apps beluisterd kan worden. De RPO geeft daarentegen aan dat de *must carry*-status wel degelijk een functie heeft voor regionale radiozenders. Het garandeert de toegankelijkheid voor met name een oudere doelgroep van consumenten die zowel analoog maar ook via de settop-box van de televisie naar regionale radiozenders luisteren. De *must carry* maakt het luisteren van regionale radiozenders via televisie mogelijk. Daarnaast vervullen radiozenders ook een calamiteitenfunctie, waardoor een *must carry*-status volgens de RPO gerechtvaardigd is.

Alternatief 2: must offer voor publieke mediadiensten

Een situatie waarin naast een *must carry* voor pakketaanbieders een *must offer* van het signaal geldt voor publieke mediadiensten zou de onderhandelingspositie van pakketaanbieders tegenover publieke mediadiensten kunnen versterken. Die wordt nu als ongelijk ervaren door pakketaanbieders omdat zij, onder welke omstandigheid ook, verplicht zijn de publieke mediadiensten door te geven. Publieke mediadiensten hebben geen voorkeur voor een *must offer* omdat dit hun onderhandelingspositie juist zou verzwakken. Veel van de gesproken partijen geven aan dat zij het lastig vinden om te reageren op een hypothetische situatie met een *must offer* voor publieke mediadiensten omdat deze niet eenduidig gedefinieerd is. Sommige pakketaanbieders geven aan te opteren voor een *must offer* waarbij publieke mediadiensten hun content beschikbaar moeten stellen tegen transparante en non-discriminatoire tarieven. Andere pakketaanbieders opteren voor het gratis beschikbaar stellen van content door publieke mediadiensten.

Alternatief 3: must offer voor must have content

De Consumentenbond ziet een beweging waarin sommige *must have content* maar bij één provider te bekijken is. Omdat keuzevrijheid belangrijk is, is de Consumentenbond van mening dat de situatie waarin pakketaanbieders exclusieve content aanbieden in de gaten gehouden zou moeten worden. Het is van belang dat consumenten zelf kunnen kiezen welke content ze willen zien en dat consumenten niet beperkt zijn tot één provider.

Een *must offer* voor *must have content* zou moeten garanderen dat content die onmisbaar is voor consumenten voor iedereen toegankelijk moet zijn, ongeacht welke pakketaanbieder of mediadienst de

content beheert of bezit. Een pakketaanbieder als VodafoneZiggo vindt dat hun marktpositie als beheerder van (uitzendrechten van) specifieke content zou worden ondermijnd wanneer aan hun content *must offer* verplichtingen aan worden gehangen. Content waarvan wordt vastgesteld dat deze toegankelijk moet zijn voor iedereen zou op de evenementenlijst een plek moeten krijgen meent VodafoneZiggo.⁹²

Vereniging van telecom- en kabelbedrijven NLConnect, opteert juist wel voor een *must offer* voor premium content. Dit garandeert dat alle pakketaanbieders ten behoeve van de samenstelling van hun pakketten onder dezelfde voorwaarden als anderen toegang hebben tot relevante content. Dergelijke maatregelen zijn volgens NLConnect vooral noodzakelijk wanneer pakketaanbieders tevens contentaanbieder zijn of voor contentaanbieders die zelf distribueren naar eindgebruikers. NLConnect stelt dat in de praktijk dergelijke partijen hun eigen content exclusief voor zichzelf kunnen houden of hun content uitsluitend tegen hoge *wholesale*-prijs beschikbaar kunnen stellen aan derden, terwijl zij dezelfde content tegen een lagere *retail*-prijs aanbieden.

Alternatief 4: must find van publieke content

In deze situatie zouden pakketaanbieders verplicht worden om de content van publieke mediadiensten vindbaar en zichtbaar te positioneren. De NPO licht toe dat dit kan gaan om kanaalposities op settop-boxen en traditionele netwerken als ether en kabel maar ook om positionering op internetgedreven netwerken en interfaces (het non-lineaire domein), zoals de openingsschermen van smart-tv's en de navigatie op sociale platformen als Facebook. De publieke mediadiensten zien deze toevoeging van verplichtingen voor pakketaanbieders als essentieel voor de huidige *must carry*, zij zijn van mening dat de toegankelijkheid van de publieke mediadiensten samenhangt met de vindbaarheid er van.

Regionale- en lokale omroepen geven aan dat zij belang hebben bij goede kanaalposities. Een positie binnen of nabij kanaal 1 tot en met 10 is essentieel voor bereik. Betere posities, bij voorkeur in of vlak na de eerste 10 kanalen zouden de vindbaarheid van regionalen en lokalen doen vergroten. Ook wordt aangegeven dat de vindbaarheid van regionale- en lokale omroepen negatief wordt beïnvloed door wisselingen in kanaalposities die de pakketaanbieders kunnen doorvoeren. Aangegeven wordt dat soms pas kort voor de wijziging ingaat wordt medegedeeld dat de kanaalpositie bij een pakketaanbieder verandert. De impact voor een omroep daarvan is, ook financieel, heel groot vertelt de NLPO.

Alle publieke mediadiensten geven aan dat de vindbaarheid in de zin van zichtbaarheid en een goede positionering op nieuwe internetgedreven netwerken en interfaces van groot belang is. Dan gaat het om het beschikbaar zijn via mobiele applicaties, websites en bijvoorbeeld het startscherm van smart-tv's. Extra verplichtingen op dit (non-lineaire) gebied zijn volgens hen nodig omdat bijvoorbeeld de lokale omroep over te gering bereik en te geringe bekendheid beschikt om echt een sterke onderhandelingspositie te hebben tegenover pakketaanbieders als het gaat om doorgifte en positionering van de omroep binnen het complete media-aanbod.

De commerciële mediadiensten zijn tegen het vergroten van de in hen ogen ongelijke behandeling van de publieke en commerciële mediadiensten door het invoeren van bijkomende verplichtingen zoals een *must find* of digitale *must carry* in het voordeel van publieke mediadiensten. Ook de pakketaanbieders zien het invoeren van bijkomende verplichtingen als niet realistisch. Vindbaarheid van content moet volgens hen aan de markt en consumenten worden overgelaten. Consumenten moeten volgens pakketaanbieders zelf kunnen kiezen wat zij op welke kanaalpositie zetten. Daarnaast staan de door de publieke mediadiensten gewenste verplichtingen op internetgedreven netwerken en interfaces gepersonaliseerde startschermen en homepages voor de consument in de weg. Op steeds meer platforms is sprake van zoekfuncties en *recommendations* op basis van

⁹² Noot van de auteurs: overigens kan dit slechts in een beperkt aantal gevallen en onder bepaalde voorwaarden waar aan voldaan moet worden, zie daarvoor ook de bijlagen bij Kamerstuk 32033-14 (2013/2014). Bron: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-266883>

steeds geavanceerder algoritmes. Vindbaarheid van content wordt zodoende steeds beter afgestemd op de voorkeuren van consumenten. Naast dat het juridisch ingewikkeld zou zijn om *must find*-verplichtingen te realiseren, is het volgens gesprekspartners ook al door deze beweging van personalisatie ingehaald.

Alternatief 5: verschuiven van de abonneegrens waarbij *must carry* geldt

De wettelijke doorgifteverplichting is van toepassing op alle aanbieders van programmapakketten die gebruik maken van elektronische distributienetwerken en die meer dan 100.000 abonnees bedienen.⁹³ Deze grens geldt voor het concern, dus ook diensten van bijvoorbeeld VodafoneZiggo en KPN met kleinere abonneeaantallen vallen er onder. Regionale en lokale publieke mediadiensten pleiten ervoor om de grens van 100.000 abonnees naar beneden bij te stellen zodat ook kleine, startende aanbieders meteen regionale en lokale omroepen door moet geven. Het verlagen van de abonneegrens heeft niet de voorkeur van de pakketaanbieders, dit laat (nog) minder speelruimte voor hen om nieuwe televisieproposities te ontwikkelen.

Het verhogen van de abonneegrens naar bijvoorbeeld 500.000 abonnees zou betekenen dat in de huidige situatie alleen VodafoneZiggo en KPN de *must carry*-verplichting krijgen en de bijbehorende nadelige effecten die zij daarvan ondervinden. Deze partijen zijn daarom niet voor het verhogen van de abonneegrens. Bovendien zien VodafoneZiggo en KPN deze verhoging als het uitstellen van het beantwoorden van de vraag of de *must carry* nog doelmatig is. Ook andere pakketaanbieders voorspellen dat dit de discussie over het nut en noodzaak van de *must carry* alleen maar uitstelt.

NLConnect ziet, als vertegenwoordiger van telecom- en kabelbedrijven, wel de voordelen van een verhoging van de grens. De redenering is dat zodoende een wettelijke maatregel zou ontstaan die meer ruimte biedt aan alle kleinere spelers om het de facto duopolie van VodafoneZiggo en KPN te beconcurreren.

4.3. Scenario 2: Geen doorgifteverplichting

In dit scenario worden zowel het standaardpakket als de *must carry* afgeschaft. De gesproken partijen geven hun visie op wat er zou gebeuren als er geen nieuwe wet- of regelgeving voor in de plaats komt. De publieke mediadiensten zijn tegen afschaffing van specifiek de *must carry*. Wanneer het standaardpakket wordt afgeschaft zijn commerciële mediadiensten voor het tevens afschaffen van de *must carry*, om zo tot een gelijkere positie in de markt van publieke en commerciële mediadiensten te komen. Pakketaanbieders zijn voor afschaffing van de gehele mediawettelijke doorgifteverplichting. Gesproken partijen noemen geen alternatieven voor die de mediawettelijke doorgifteverplichting zouden kunnen vervangen. Hierna gaan we in meer detail in op de percepties van de verschillende belanghebbenden over scenario 2.

Negatieve vooruitzichten van publieke mediadiensten

Alle publieke mediadiensten zijn tegen het afschaffen van de *must carry*. De NPO en VRT vrezen in het geval van afschaffing voor hun positie in onderhandelingen met pakketaanbieders. Alle publieke mediadiensten vrezen tevens dat pakketaanbieders zullen gaan *cherry picken*, en alleen die omroepen en zenders zullen opnemen in hun pakketten die een hoog bereik hebben. Overigens geven pakketaanbieders juist aan dat

⁹³ Noot van de auteurs: voor de volledigheid merken we hier op dat daarbij een uitzondering geldt voor volstrekte nieuwkomers op de markt van pakketaanbieders. Dat zijn nieuwe organisaties op het terrein van pakketaanbod die bovendien geen onderdeel zijn van een bedrijfsmatige koepel van economisch gelieerde bedrijven waarvan andere onderdelen eerder wel als pakketaanbieder actief waren. Tijdens de eerste drie jaar van hun activiteiten zijn uitgezonderd van de mediawettelijke doorgifteverplichting, mits hun abonneeaantal de 250 duizend niet overstijgt. Na drie jaar vervalt de uitzondering voor deze partijen. Deze overgangsbepaling is opgenomen in artikel Va van de wet van 6 november 2013, Stb. 451, tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met de verspreiding van televisie- en radioprogrammakanalen door middel van omroepnetwerken en omroepzenders en de vaststelling van de minimale omvang van het standaardpakket televisie- en radioprogrammakanalen.

omroepen zoals RTL en NPO er voor (kunnen) kiezen om hun zenders alleen gebundeld aan te bieden. Dat zou het *cherry picken* bij de NPO onmogelijk maken voor pakketaanbieders.

De regionale, en met name lokale, omroepen vrezen bij afschaffing van de *must carry* voor hun opname in de basispakketten en daarmee voor hun reclame-inkomsten en voortbestaan. De redenering van deze partijen is dat wanneer opname in de basispakketten onzeker wordt de bereiksgarantie daalt. Dit heeft invloed op de reclame-inkomsten en daarmee op het budget voor content waardoor de kwaliteit van het aanbod en uiteindelijk het voortbestaan van een omroep in gevaar worden gebracht.

Zowel de NPO als regionale- en lokale omroepen geven aan dat zij bij afschaffing van de *must carry* in een lastig parket komen. Aan de ene kant zou het een aanmoediging zijn voor mediadiensten om zich commerciëler op te stellen maar bijvoorbeeld de NPO geeft aan dat door hun brede taakstelling, opgenomen in de Mediawet, dit alsnog niet kan worden gedaan. De content die zij moeten produceren, en waarvoor zij ook publieke financiering krijgen, moet voor een grote verscheidenheid aan kleine en grote doelgroepen aantrekkelijk zijn. Dat kan op gespannen voet staan met het behalen van een groot bereik. Ook de regionale publieke omroep geeft aan in een lastig parket te komen wanneer de *must carry* afgeschaft wordt en tegelijkertijd de eis vanuit de overheid om toegankelijk te zijn blijft. Nu wordt er door de regionale en lokale omroepen geen doorgiftevergoeding gevraagd. Maar als de zekerheid van doorgifte wegvalt moet er door de omroepen, bij minder bereiksgarantie en daarmee samenhangende lagere reclame-inkomsten, mogelijk wel een vergoeding worden gevraagd voor doorgifte. Of dat reële optie is kunnen regionale- en lokale omroepen niet met zekerheid stellen. Sommige goed bekeken omroepen maken volgens hen meer kans op het verkrijgen van een doorgiftevergoeding dan andere minder goed bekeken omroepen. Al met al voorspellen alle publieke mediadiensten bij afschaffing van de *must carry* een negatieve spiraal.

Pakketaanbieders zijn voor het afschaffen van zowel het standaardpakket als de *must carry*. Zij voorspellen dat het medialandschap niet direct veel effect zal ondervinden van afschaffing van beide verplichtingen. Een uitzondering vormen lokale omroepen die volgens de pakketaanbieders niet genoeg bereik en kwaliteit stellen tegenover de kosten die voor het uitzenden gemaakt moeten worden. Afschaffen van de *must carry* zou er volgens pakketaanbieders daarom toe kunnen leiden dat kleinschalige lokale televisieomroepen niet meer in alle gevallen doorgegeven zullen worden. De content van sommige lokale televisieomroepen is volgens hen te weinig aantrekkelijk om een lineair kanaal mee te vullen. Aan de andere kant begrijpen enkele pakketaanbieders daarom ook dat de *must carry*-status juist voor deze lokale omroepen noodzakelijk is.

Level playing field

Afschaffing van de *must carry* zou volgens commerciële mediadiensten de ongelijkheid tussen hen en publieke mediadiensten kunnen wegnemen. Commerciële mediadiensten zouden een sterkere onderhandelingspositie kunnen krijgen in de onderhandelingen met pakketaanbieders wat kan leiden tot een hogere doorgiftevergoeding.

Vanuit het perspectief van de commerciële radio is afschaffing van de *must carry* ook logisch. De *must carry*-status geldt voor NPO RADIO 1, 2, 3 FM, 4, 5 en FunX, regionale zender(s), VRT radio 1, 2, MNM, Klara en StuBru (Studio Brussel). Voor zover het de Nederlandse zenders betreft zijn dit stations die ook in de FM-ether worden doorgegeven. Het is ondenkbaar dat de omroepdistributiebedrijven dergelijke radiozenders die overal te ontvangen zijn, niet ook via de kabel of vergelijkbare infrastructuur zullen willen doorgeven. Het is daarom zeer onwaarschijnlijk dat een eventuele afschaffing de bestaande situatie zal doen veranderen.

Vanuit het oogpunt van de consument

De Consumentenbond geeft aan geen signalen van consumenten te ontvangen over de *must carry*-status van zenders. Gesprekspartners schatten ook in dat consumenten niet op de hoogte zijn van de *must carry*-status die bepaalde zenders hebben.

Pakketaanbieders noemen als een mogelijk effect van afschaffing van de *must carry* dat pakketaanbieders vrijer kunnen onderhandelen over doorgiftevergoedingen met publieke mediadiensten waardoor de prijs van de inkoop van content omlaag zou kunnen gaan en consumenten een lagere prijs gaan betalen.

Tot slot geven enkele pakketaanbieders aan dat in het licht van het toegankelijk houden van bepaalde content voor het publiek de evenementenlijst uitgebreid zou kunnen worden. Zo kan, ook bij afschaffing van de *must carry*, het publieke belang gewaarborgd blijven. De evenementenlijst zorgt ervoor dat content met publieke waarde door een groot deel van de consumenten gezien kan worden.

4.4. Resumé

In dit hoofdstuk zijn de percepties van stakeholders ten aanzien van de effecten van de drie scenario's weergegeven. Dit hoofdstuk is gebaseerd op de gespreksverslagen in bijlage 5. Zoals ook in de inleiding van dit hoofdstuk aangegeven laten de posities en standpunten van de gesproken partijen zich voor een groot deel voorspellen door hun positie in de huidige omroepdistributiemarkt. Dat wil op hoofdlijnen zeggen dat alle scenario's waarin de onderhandelingspositie van een opponent wordt verzwakt en van een stakeholder zelf versterkt kan rekenen op een positieve reactie en andersom. Zowel de publieke als de commerciële zenders in hoofdstuk 4 over het algemeen terughoudend zijn over de voorgelegde beleidswijzigingen, tenzij die een evidente versterking van hun onderhandelingspositie tegenover pakketaanbieders dan wel een verzwakking van hun concurrenten teweeg brengen. Op hoofdlijnen laten de visies van stakeholders zich als volgt samenvatten:

- Al met al zijn de publieke en commerciële mediadiensten voor de instandhouding van de mediawettelijke doorgifteverplichting. De commerciële mediadiensten willen het standaardpakket behouden. De publieke mediadiensten willen de *must carry* behouden. Indien het standaardpakket wordt afgeschaft zijn commerciële mediadiensten van mening dat de *must carry* ook afgeschaft dient te worden omdat de publieke mediadiensten anders in hun ogen een onevenredig sterke onderhandelingspositie krijgen. Pakketaanbieders zijn vóór het afschaffen van het standaardpakket en de *must carry*. Als de *must carry* niet wordt afgeschaft pleiten enkelen ervoor dat de content met *must carry*-status gratis wordt aangeboden aan pakketaanbieders. Als ook dat niet gebeurt is een aantal partijen van mening dat tenminste de tarieven transparant en non-discriminatoir moeten worden voor alle pakketaanbieders.
- De stakeholders zien allen een ontwikkeling dat er een nieuwe en groeiende groep consumenten ontstaat die meer *on demand*, online en niet-plaats en tijdgebonden gebruik maakt van OTT-mediadiensten. Daarbij wordt wel geconstateerd dat het grootste deel van de consumenten vooralsnog bestaat uit mensen die lineair (via hun televisietoestel) toegang hebben tot publieke- en commerciële mediadiensten (voor de analyse van de onderzoekers van de ontwikkelingen in de omroepdistributiemarkt verwijzen we naar paragraaf 2.4).

In het volgende hoofdstuk volgt onze analyse van de effecten van de drie scenario's gebaseerd op de percepties van stakeholders zoals hierboven uiteengezet en de beschikbare feiten, cijfers en inzichten uit eerdere onderzoeken.

5. Effecten scenario's

Dit hoofdstuk werkt de mogelijke effecten uit van de beleidsscenario's die in hoofdstuk 3 zijn geïntroduceerd. De effecten worden geduid en beoordeeld aan de hand van de publieke belangen die met de mediawettelijke doorgifteverplichting samenhangen: pluriformiteit, toegankelijkheid en innovatievermogen. Daarnaast wordt gekeken naar de mogelijke bedrijfseconomische en financiële consequenties van de drie scenario's. In paragraaf 3.1 zijn de vier criteria voor het afwegingskader uitgewerkt.

Om de verwachte effecten van de beleidsscenario's op deze publieke belangen en de financiële consequenties in te schatten, worden in paragraaf 5.1 een aantal bouwstenen voor de analyse uitgewerkt. De paragrafen daarna bespreken achtereenvolgens de verwachte effecten van de scenario's op de benoemde aspecten van het afwegingskader. Een meer omvattende beoordeling en/of weging van de verschillende beleidsopties, bijvoorbeeld aan de hand van een maatschappelijke kosten-batenanalyse, valt buiten de scope van dit onderzoek. Bij de beschrijving van de effecten bestaat onderscheid tussen de korte en de langere termijn. De korte termijn is een periode van typisch een jaar of vijf, waarbinnen de huidige trends, technologie en de voorkeuren en gedragingen van zowel consumenten als aanbieders kunnen worden geëxtrapoleerd. Het betreft dus niet een periode waarin er niets aan de trends, voorkeuren en gedragingen verandert, maar waarin deze veranderingen zich nu al aftekenen. Op de langere termijn zijn de ontwikkelingen in deze dynamische markt aanzienlijk onvoorspelbaarder: wie had bijvoorbeeld het succes van YouTube en Netflix kunnen voorspellen?

5.1. Bouwstenen voor de analyse van de scenario's

5.1.1. Een complex onderhandelingsspel met onzekere uitkomsten

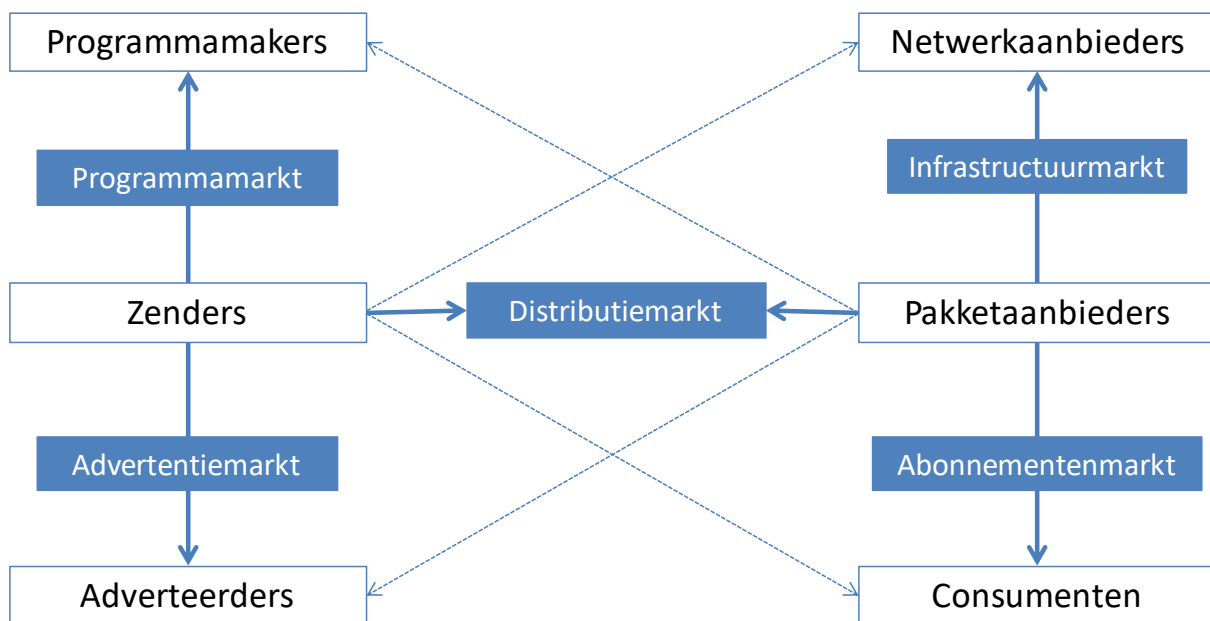
Bilaterale onderhandelingsmacht

Figuur 1 in hoofdstuk 2, die hieronder opnieuw is opgenomen, illustreert schematisch de complexiteit van de distributieketen voor omroep. Door relatief nieuwe ontwikkelingen zoals OTT-distributie en de exclusieve productie of aankoop van content door pakketaanbieders – de gestippelde pijlen in de figuur – is die complexiteit de afgelopen jaren alleen maar groter geworden (zie paragraaf 2.3 en 2.4 voor een verdere toelichting op deze ontwikkelingen).

Tegen deze achtergrond noemen Evens en Donders (2013, p. 418) distributievergoedingen tussen zenders en pakketaanbieders een onderwerp van aanzienlijk conflict in de sector en zien zij in de onderhandelingen erover een goede illustratie van de steeds intensievere concurrentie voor schaarse factoren en een reflectie van de voortdurende strijd om macht en controle. Evens en Donders schetsen een meer 'traditionele' politiek-economische stroming die pakketaanbieders als *gatekeepers* ziet, die toegang controleren en programma's bundelen, hetgeen ze de overhand geeft in de waardeketen. Daar tegenover stellen ze het gezichtspunt dat technologische ontwikkelingen distributiebottlenecks hebben geëlimineerd of verzacht, en economische macht meer verschuift richting de producenten van content die profiteren van de rivaliteit van pakketaanbieders om de beste content aan te kunnen bieden. Zij bepleiten een middenpositie tussen deze twee visies en concluderen mede op basis van casestudies in Vlaanderen en Denemarken dat de distributiemarkt gekenmerkt wordt door bilaterale onderhandelingsmacht, mede als gevolg van de sterke marktconcentratie zowel aan de zijde van de pakketaanbieders als aan de zijde van de zenders. Contextuele factoren, waaronder

marktconcentratie, verticale integratie en productdifferentiatie bepalen in hoge mate de uitkomst van het onderhandelingsspel.

Een onderhandelingsspel waarin beide partijen wederzijds grote onderhandelingsmacht hebben, doet denken aan het klassieke economische paradigma van een spoorlijn naar een kolenmijn: zonder de kolenmijn is de spoorlijn waardeloos en omgekeerd. Wat is dan de juiste prijs voor het transport van een treinlading kolen? Als de kolen eenmaal boven de grond zijn, ligt die ergens tussen de marginale kosten van het vervoer van de kolen (dus zonder rekening te houden met de kosten van de aanleg van de spoorlijn) en de totale marktwaarde van de kolen. In een vrije markt wordt een dergelijk *hold up*-probleem dikwijls opgelost door verticale integratie: de spoorlijn koopt de kolenmijn of andersom, om van het probleem verlost te zijn. Maar als er meer partijen betrokken zijn of regels in de weg staan, zoals bijvoorbeeld bij de relatie tussen Schiphol en de KLM en ook op de omroepdistributiemarkt – de publieke omroep is immers niet te koop en kan ook de pakketaanbieders niet overnemen – is dat geen oplossing en zijn partijen op onderhandelingen aangewezen.



Figuur 4. Schematische weergave distributieketen omroep en onderliggende markten. Bron: onderzoeksteam o.b.v. Evens en Donders (2013)⁹⁴.

In de omroepdistributiemarkt wordt deze complexiteit verder verhoogd doordat zenders en pakketaanbieders niet alleen op de distributiemarkt opereren, maar ook op de andere markten in figuur 4 terwijl de uitkomst op die markten beïnvloed wordt door de uitkomst op de distributiemarkt en *vice versa*. De advertentie-inkomsten die zenders ontvangen zullen bijvoorbeeld lager worden wanneer ze geen overeenstemming bereiken met een of meerdere pakketaanbieders op de distributiemarkt waardoor hun bereik afneemt. Als het eisen van hogere distributievergoedingen op die manier een disproportioneel negatief effect heeft op de reclame-inkomsten, doet een zender er goed aan zijn eisen te matigen. Omgekeerd kunnen de inkomsten uit abonnementen voor een pakketaanbieder ook flink teruglopen als klanten wegllopen wanneer bepaalde *must have* zenders niet worden doorgegeven – zeker als ze dan in een *triple play*- of zelfs *quad play*-markt tevens overstappen voor internet en telefonie. Dergelijke terugkoppelingseffecten kunnen voor beide partijen zo groot zijn, dat op voorhand zelfs niet met zekerheid is vast te stellen of een zender moet betalen of betaald wordt voor doorgifte

⁹⁴ Evens, T. & Donders, K. (2013). Broadcast market structures and retransmission payments: A European perspective. *Media, Culture & Society* 35(4). P. 417-434.

en in de praktijk kunnen beide situaties zich voordoen. Behalve de distributievergoeding zelf zijn overigens ook andere aspecten onderdeel van de onderhandelingen. Bijvoorbeeld:

- De positionering van een zender in het aanbod en de elektronische programmagids (EPG).
- De kwaliteit van doorgifte (SD, HD, 4K).
- Het al dan niet aanbieden van gerelateerde *catch-up*-diensten (bijvoorbeeld NPO Start) en andere aanvullende diensten zoals: tv opnemen en terugspelen, *replay*-televisie en de duur waarin programma's teruggekeken kunnen worden.
- De bundeling van content (een aantal omroepen stelt als voorwaarde dat hun content in één bundel wordt afgenomen).
- De looptijden van contracten.

Al deze zaken vertegenwoordigen waarde voor de partijen en zullen in de onderhandelingen ingezet worden. Met de doorgifte van een zender in een pakket wordt over het algemeen economische waarde gecreëerd waar consumenten en adverteerders een zekere betalingsbereidheid voor zullen hebben. Maar de geldstroom die dat op de distributiemarkt teweeg brengt, hangt af van de bovenstaande 'andere aspecten' en tevens van de populariteit van de zender bij consumenten en het bestaan van substituten voor de zender, het belang van de doelgroep van de zender voor adverteerders, en de overstapmogelijkheden van consumenten naar andere pakketaanbieders en/of netwerkaanbieders. De partij die tegen die achtergrond de sterkste onderhandelingspositie heeft, zal doorgaans het grootste deel van de gecreëerde waarde naar zich toe weten te trekken. Wordt de zender onder consumenten bijvoorbeeld relatief slecht bekeken of is deze voor velen vervangbaar door een andere zender (en is het evenmin een zender die consumenten er graag bij willen hebben), dan is de zender afhankelijker van de pakketaanbieder dan omgekeerd. Normaliter zal dat zich vertalen in een lage of geen distributievergoeding voor de zender, of zelfs betaling van de zender om doorgegeven te worden. Omgekeerd heeft een zender die een groot deel van de consumenten heel graag in het pakket willen hebben veel ruimte om een aanzienlijke distributievergoeding en een goede positionering te vragen, als consumenten over kunnen stappen in het geval dat hun aanbieder de zender niet in het pakket heeft. Volgens een enquête in de meest recente Mediamonitor (p. 141) was anno 2016 voor slechts 14,7% van de respondenten de samenstelling van het televisiepakket een reden om van aanbieder te veranderen.⁹⁵ Maar in alle waarschijnlijkheid hebben respondenten daarbij niet aan de mogelijkheid gedacht dat de ene aanbieder de zenders van de NPO wel aan zou bieden en de andere niet. In een dergelijke situatie zou het aantal overstappers wel eens veel hoger kunnen zijn. Hoe dan ook hebben de mate van concurrentie en de overstapkosten in de distributiemarkt zo dus impact op de distributievergoedingen en andere aspecten van de doorgifte die zenders kunnen bedingen.

Gevolgen van regelgeving en aanpassingen daarin

De mediawettelijke doorgifteverplichting grijpt primair in op de distributiemarkt tussen zenders en pakketaanbieders en beïnvloedt zodoende de onderhandelingspositie van deze partijen en mogelijk de verdeling van de waarde die op deze markt wordt gecreëerd. De *must carry* en de kwantitatieve vereiste voor het standaardpakket zijn verplichtingen voor de pakketaanbieder en zullen diens positie dan ook niet versterken. Omgekeerd kan een gedeeltelijke afschaffing van de doorgifteverplichting nooit minder maar mogelijk wel meer ruimte geven aan een pakketaanbieder terwijl bijvoorbeeld een *must offer*-verplichting voor de publieke omroep – mits enige concrete invulling gegeven is aan de condities waaronder aangeboden moet worden – de onderhandelingsruimte van de publieke omroep zal verzwakken. Deze noties zijn eenvoudig te koppelen aan de standpunten van de stakeholders die in hoofdstuk 4 zijn samengevat.

De kwantitatieve vereiste zegt echter niet *welke* zenders bovenop de *must carry* moeten worden doorgegeven. De pakketaanbieder zou in principe kunnen besluiten de zenders van RTL en SBS links te laten liggen en de

⁹⁵ Commissariaat voor de Media, 2016: *Mediamonitor: mediabedrijven en mediamarkten 2015-2016*, Den Haag.

zenders uit de *must-carry*-lijst aan te vullen tot 30 met kanalen van knappende haardvuren of shopping-tv-kanalen. Daarom is het effect ervan op de onderhandelingspositie van pakketaanbieders tegenover zenders naar verwachting zeer gering of zelfs nihil. Dat neemt niet weg dat commerciële mediadiensten over het algemeen voorstander zijn van continuering van de kwantitatieve vereiste en het ongewijzigd laten van het complexe ecosysteem, in verband met mogelijke onvoorziene en onwenselijke effecten (zie hoofdstuk 4).

Voor de *must carry* ligt dat uiteraard anders, omdat deze betrekking heeft op specifieke zenders. Het effect ervan zal echter verschillen tussen zenders: hoe zwakker de onderhandelingspositie van een zender is zonder de verplichting, hoe meer profijt deze zender heeft van de verplichting omdat er één onderhandelingsdimensie voor de pakketaanbieder – dreigen een zender niet door te geven – wegvalt en het zelfs onduidelijk is of de pakketaanbieder de gevraagde distributievergoeding kan weigeren zolang deze niet exorbitant is. De belangrijkste troeven die de pakketaanbieders dan nog in kan zetten zijn de positionering van de zender en de doorgiftekwaliteit.

Doorgeven van effecten

Zijn de gevolgen van een aanpassing van de mediawettelijke doorgifteverplichting op de distributiemarkt louter financieel – een hogere of lagere distributievergoeding met nog steeds de uitkomst dat een zender doorgegeven wordt zonder grote wijziging van de kwaliteit of positionering – dan zullen die effecten elders in de keten in eerste aanleg ook financieel zijn. In hoeverre deze effecten worden doorgegeven elders in de keten, hangt opnieuw af van de omstandigheden.

Wanneer alle pakketaanbieders bijvoorbeeld een hogere vergoeding moeten betalen voor de doorgifte van bepaalde zenders (en deze kosten niet vastliggen maar marginaal zijn, d.w.z. afhangen van het aantal abonnees), ligt het in een concurrerende abonnementenmarkt in de rede dat de prijs voor consumenten meestijgt. Wanneer pakketaanbieders een zekere mate van marktmacht hebben tegenover consumenten en hun prijsstelling aan consumenten op basis daarvan hebben geoptimaliseerd, is het echter optimaal voor hen om slechts een deel van de prijsstijging door te belasten naar de consument. Hoe elastischer de vraag van consumenten op de abonnementenmarkt, bijvoorbeeld omdat ze overwegen hun abonnement helemaal op te zeggen en alleen nog maar *over-the-top* televisie te kijken, hoe kleiner dat deel. Omgekeerd wordt een kostendaling dan ook slechts ten dele doorgegeven aan consumenten.

Zijn de prijseffecten voor consumenten groot, dan valt van hen een gedragsreactie te verwachten: zij gaan op zoek naar een andere aanbieder of een ander pakket, of schrappen hun televisiepakket categorisch. Zulke gedragsreacties zullen ook weer gevolgen hebben elders in de keten: adverteerders bijvoorbeeld willen minder betalen voor een zender die door minder mensen bekeken wordt. Dit effect kan in veel sterkere mate optreden, wanneer de uitkomsten op de distributiemarkt niet puur financieel van aard zijn, maar een zender bijvoorbeeld van het basispakket naar een pluspakket verschuift of een lagere positie krijgt op de EPG. Ook dit kan consumenten in beweging brengen. Bovendien kan het kleinere publiek van een zender die bijvoorbeeld verschuift naar een pluspakket zich wreken in de advertentie-inkomsten, waardoor een zender minder ruimte heeft voor de inkoop of productie van programma's en een vicieuze cirkel ingezet wordt.

A house of cards

De complexiteit van het hierboven geschetste onderhandelingspel verklaart waarom zowel de publieke als de commerciële zenders in hoofdstuk 4 over het algemeen terughoudend zijn over de voorgelegde beleidswijzigingen, tenzij die een evidente versterking van hun onderhandelingspositie tegenover pakketaanbieders dan wel een verzwakking van die van hun concurrenten teweeg brengen. Maar zelfs dat laatste valt te betwisten, als KPN stelt dat de commerciële zenders meeliften op de hogere distributievergoedingen die de landelijke publieke omroep volgens het bedrijf bedingt dankzij de *must carry* (zie gespreksverslag in bijlage), hoewel dit effect vanuit een rationeel-economisch kader moeilijk te verklaren is. Wijzigingen van het beleid kunnen voorheen onvoorziene gevolgen en neveneffecten hebben, hetgeen ook

de gesprekspartners benadrukken. De uitkomst in wat omschreven werd als ‘het bestaande ecosysteem’ – de huidige constellatie van uitgangspunten en regels – vormt een kaartenhuis, waarvan niemand volledig zeker is wat de dragende muren zijn.

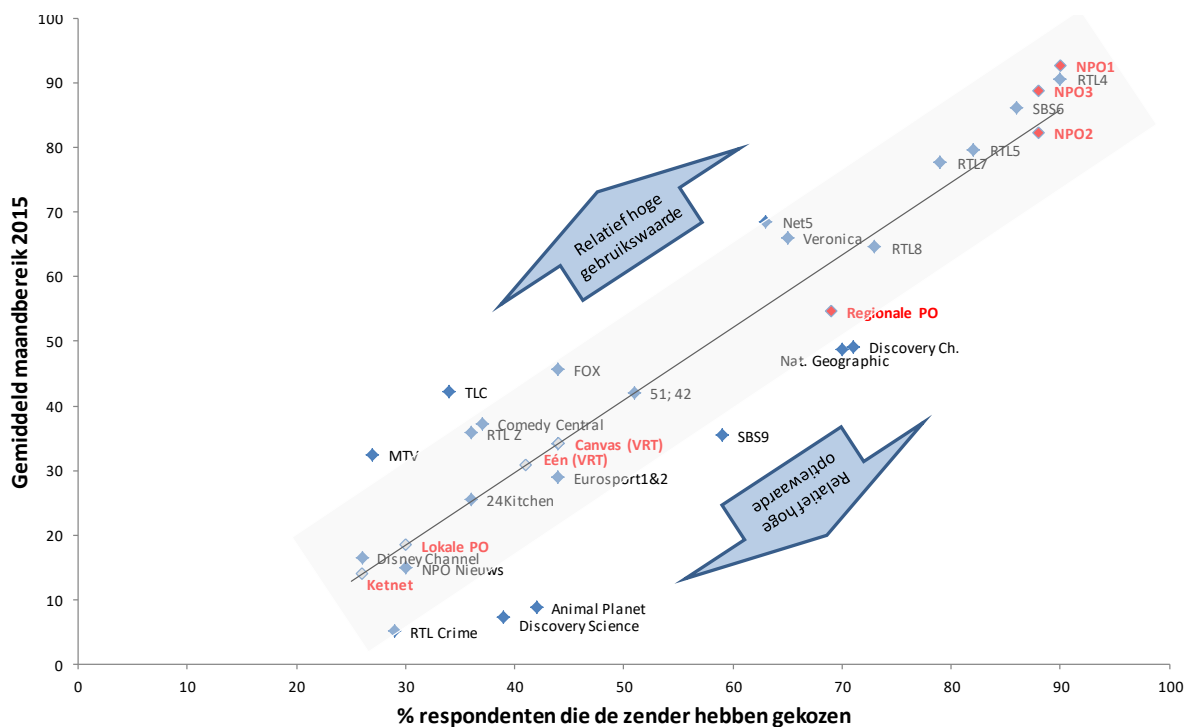
5.1.2. Populariteit en vervangbaarheid zenders

In het voorgaande werd beargumenteerd dat het effect van de *must carry* zal verschillen tussen zenders: hoe zwakker de onderhandelingspositie van een zender, hoe meer profijt deze zender zal hebben van de verplichting. En die onderhandelingspositie van een zender hangt weer af van de populariteit en vervangbaarheid ervan. Hieronder wordt een globale inschatting gemaakt van die populariteit en vervangbaarheid van de zenders waarvoor de *must carry* geldt, in verhouding tot de meest bekeken andere zenders uit het standaardpakket.

De basis daarvoor vormt een onderzoek van het Commissariaat voor de Media, waarin Nederlandse televisiekijkers (onder meer) gevraagd is welke zenders zij op zouden nemen in een fictief *à la carte*-abonnement. Figuur 5 is op basis van deze gegevens gemaakt.⁹⁶ Elk ruitje in de figuur stelt een zender voor. De positie ervan op de horizontale as komt overeen met het percentage van de respondenten dat heeft aangegeven een zender op te willen nemen in een dergelijk fictief *tv à la carte*-pakket en de positie op de verticale as geeft het gemiddeld maandbereik van de zender in 2015 weer. De zenders die onder de huidige *must carry* vallen zijn rood gemarkeerd.

De horizontale positie zegt dus iets over de gewildheid van een zender, de verticale positie iets over het feitelijk kijkgedrag. Tussen beide bestaat een sterke correlatie: de trendlijn heeft een R^2 van 0,83 wat wil zeggen dat de positie van zenders op de horizontale as de variatie op de verticale as voor 83% verklaart. In zijn algemeen geldt dat hoe verder een zender langs de lijn rechtsboven in de figuur ligt, hoe gewilder en populairder de zender is. Verder kan worden geconstateerd dat zenders boven de lijn een relatief groot bereik (‘gebruikswaarde’) hebben ten opzichte van de gewildheid. Ze zijn relatief populair om te kijken (of langs te zappen) maar inwisselbaar. Zenders onder de lijn hebben een relatief grote gewildheid (‘optiewaarde’) ten opzichte van het bereik en zijn relatief impopulair maar unieker. Hier bevinden zich de regionale publieke omroepen (gemiddeld) maar bijvoorbeeld ook Discovery Channel en National Geographic Channel.

⁹⁶ Commissariaat voor de Media, 2016: *Televisie à la Carte: Een onderzoek naar de interesse van de Nederlandse kijker en ervaringen in het buitenland*, Den Haag: Tabel 2.1.



Figuur 5. Sterk verband tussen gemiddeld maandbereik zenders en wenselijkheid in pakket (bron: Onderzoeksteam o.b.v. Commissariaat voor de Media (2016): *Televisie à la Carte*, Tabel 2.1.).

Voor de lokale publieke omroep en de Vlaamse omroepen die onder de *must carry* vallen, is het maandbereik niet bekend. Het bereik van deze zenders is op basis van het gevonden verband (de trendlijn) geïmputeerd: de punten liggen in de figuur dus precies op de trendlijn, maar in feite is de verticale positie ten opzichte van die lijn niet bekend. Daarom zijn ze gemarkeerd met een grijze ruit. Om enig gevoel te geven voor de bandbreedte waarbinnen deze zenders aannemelijk liggen, is grijs een gebied gearceerd van één standaarddeviatie rondom de trendlijn. De positie van de lokale publieke omroep is tot op zekere hoogte te valideren aan de hand van een enquête van begin 2014, waarin het jaarbereik van de voor respondenten relevante lokale televisiezender uitkomt op 42% en het weekbereik op 21%. Ter vergelijking: het gemeten jaarbereik van de relevante regionale zenders in dat onderzoek is 56% en het weekbereik 30%, waar het maandbereik anno 2015 gemeten is op 54,7%.⁹⁷ Deze cijfers suggereren een maandbereik voor lokale omroepen van 30 tot 40% van alle Nederlanders⁹⁸, wat zou betekenen dat het punt ruim boven de trendlijn ligt, met een groot bereik in verhouding tot de gewildheid.

Wordt in plaats van het gemiddeld maandbereik van zenders gekeken naar het marktaandeel (kijktijdaandeel in de leeftijdsgroep vanaf zes jaar) in 2015⁹⁹, dan is het verband minder recht dan in Figuur 5. Een exponentieel verband geeft een R^2 van 0,89 tussen marktaandeel en maandbereik, en een R^2 van 0,74 tussen marktaandeel en de wenselijkheid in een *tv à la carte*-abonnement. Daarbij zijn het vooral NPO1 en RTL4 die met een marktaandeel van 19,4% respectievelijk 15,2% zorgen voor een scheve verdeling. Op de derde plaats komt SBS6 met 7,7%, gevolgd door NPO2 met 6,2% en NPO3 met 5,0%. Deze top-5 was samen goed voor een marktaandeel van 53,5%, de top-10 is goed voor 69,1% van de kijktijd.¹⁰⁰

⁹⁷ S. van Laar en D. Pieterse, 2 april 2014: *Olon onderzoek lokale media landelijk*, djv insights.

⁹⁸ Hoewel niet alle lokale omroepen televisie aanbieden, is het bereik ongeacht het aanbod in de gemeente uitgevraagd om een beeld te krijgen van het totaalgebruik van lokale media in Nederland. *Ibid.*, p 14.

⁹⁹ O.b.v. Commissariaat voor de Media, 2016: *Mediamonitor: mediabedrijven en mediamarkten 2015-2016*, Den Haag. Tabel 3.9.

¹⁰⁰ In 2016 was dit: NPO1: 21,9%, NPO2: 6,1%, NPO3: 4,1%, RTL4: 14,5%, SBS6 7,8%. Het totale kijktijdaandeel van de NPO bedroeg in 2016 derhalve 32,1%, de top-5 was goed voor 54,4% en de top-10 opnieuw voor 69,1%. Bron: <https://www.ocwincijfers.nl/cultuur--media/media/kijktijdaandeel-televisiezenders>.

De regionale omroepen komen op een 14^e plaats met een marktaandeel van gemiddeld 1,4%. De verschillen zijn echter groot, variërend van 0,5% in Flevoland tot 5,0% in Groningen (zie ook figuur 6).¹⁰¹ Het marktaandeel van de lokale en de Vlaamse omroepen is wederom niet bekend (met uitzondering van AT5, de lokale omroep van de gemeente Amsterdam dat een marktaandeel heeft van 0,1%). Deze zenders vallen in de metingen samen met een aantal landelijke en niet-landelijke commerciële zenders, buitenlandse zenders en themakanalen in de categorie 'overig', die een gezamenlijk marktaandeel hebben van ongeveer 10%.

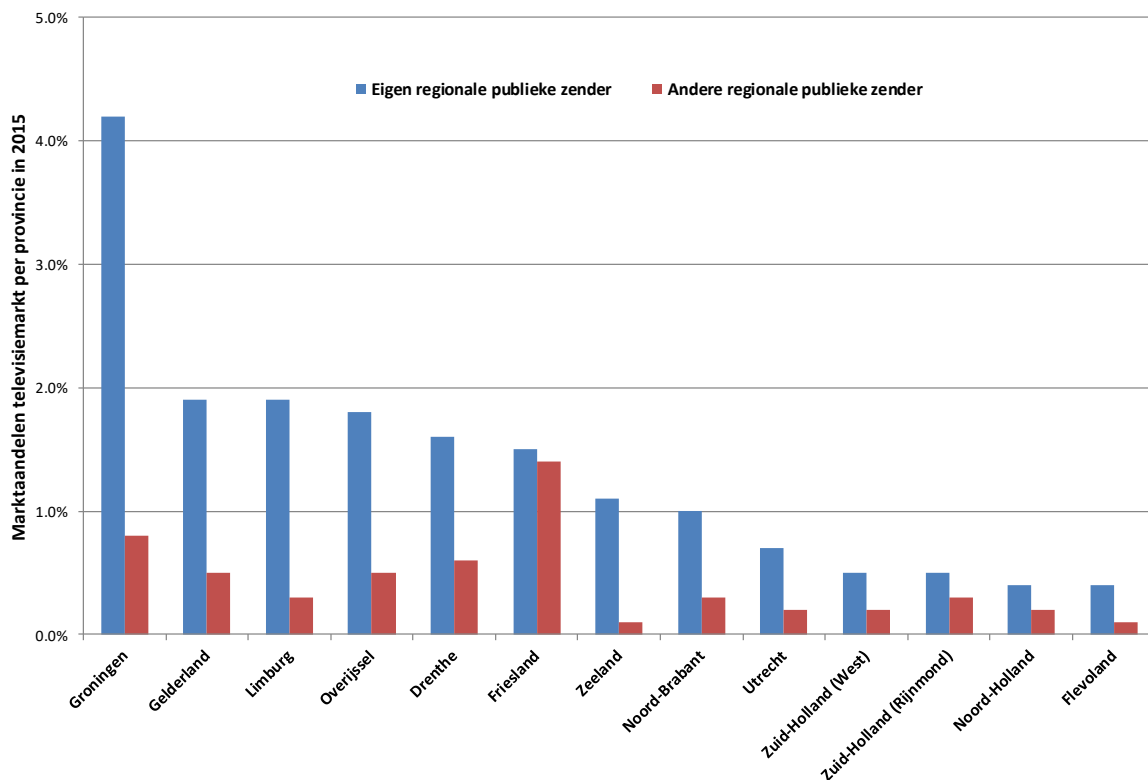
Figuur 5 en de marktaandelen laten zien dat alle drie de zenders van de NPO tot de meest bekeken en gewilde zenders van het Nederlandse televisielandschap behoren. Samen vertegenwoordigden de drie landelijke publieke zenders in 2015 een kijktijdaandeel van 30,6% en in 2016 zelfs 32,1% en ook afzonderlijk zaten ze alle drie in de top-5. Dat vertaalt zich in een sterke onderhandelingspositie tegenover pakketaanbieders, om ook zonder de steun van een *must carry* een aanzienlijke distributievergoeding en een goede positionering uit te onderhandelen.

De regionale publieke omroepen zijn beduidend minder bekeken en gewild, en komen gemiddeld op een positie na de grote commerciële zenders van RTL en Talpa. Merk daarbij wel op dat de regionale publieke omroepen (wederom gemiddeld) voor consumenten een relatief grote optiewaarde hebben: het bereik is lager dan op grond van de gewildheid verwacht zou kunnen worden. De gewildheid, het maandbereik en het marktaandeel zijn niettemin groter dan van de meeste kleine commerciële zenders en de regionale publieke omroepen kwamen in 2015 op al deze drie indicatoren gemiddeld op een 11^e tot 14^e positie. Dat maakt hun onderhandelingspositie tegenover pakketaanbieders beduidend zwakker dan die van de landelijke publieke omroep en de grote commerciële omroepen. Maar waar de technologie van de vaste netten ruimte heeft voor vele tientallen kanalen, blijft die positie redelijk veilig, zeker zolang de regionale omroepen geen distributievergoeding eisen.¹⁰²

Een kanttekening is wel dat het hier om gemiddelden gaat. Eerder werd al genoemd dat het marktaandeel van de regionale omroep een factor tien varieert tussen Flevoland en Groningen. Figuur 6 geeft per provincie het bereik van de eigen en de andere regionale omroepen. Globaal neemt dat marktaandeel toe met de afstand van de Randstad. Het gemiddelde marktaandeel van de regionale publieke omroepen van 1,4% is bovendien de som van de 'eigen' regionale zender en die van de buurprovincies, die eveneens onder de *must carry* vallen en in de meeste gevallen een marktaandeel hebben dat niet groter is dan 0,5%. Over het algemeen zal de onderhandelingspositie van de regionale omroepen buiten hun eigen provincie dus beduidend zwakker zijn dan erin.

¹⁰¹ Commissariaat voor de Media, 2016: *Mediamonitor: mediabedrijven en mediamarkten 2015-2016*, Den Haag, Tabel 3.11. Het betreft hier het kijktijdaandeel vanaf 13 jaar.

¹⁰² Dat is op voorwaarde dat dit pakket regionaal gedifferentieerd kan worden en dus niet *alle* regionale omroepen zou moeten bevatten. Op de vaste infrastructuur is aan die voorwaarde voldaan. Voor satelliet, DVB-T en OTT-aanbiedingen is dat anders.



Figuur 6. Marktandelen regionale zenders in televisiemarkt per provincie in 2015 (Bron: Onderzoeksteam o.b.v. Commissariaat voor de Media (2016): Mediamonitor. Tabel 3.12.)

De positie van de lokale omroepen en de Vlaamse omroepen is niet precies bekend, maar is naar alle waarschijnlijkheid beduidend zwakker dan die van de landelijke en regionale publieke omroep. Daar komt bij dat in hoofdstuk 4 al is gememoreerd dat de Vlaamse omroepen in de ogen van de pakketaanbieders gebruik maken van hun *must carry*-status om een hoge distributievergoeding te eisen, terwijl ten aanzien van de lokale omroepen die geen vergoeding vragen het vooral de technische en logistieke kosten van de distributie zelf zijn die pakketaanbieders bezwaarlijk vinden. Wanneer pakketten kleiner worden en de *must carry*-status van deze zenders zou komen te vervallen, zullen van de *must carry*-zenders de lokale en Vlaamse zenders en de regionale zenders van de buurprovincies als eerste sneuvelen. En ook in grote pakketten zou het schrappen van de *must carry*-status via een zwakkere onderhandelingspositie ertoe kunnen leiden dat de distributievergoeding voor de Vlaamse omroepen lager wordt of verdwijnt, en de lokale omroepen gedwongen worden een groter deel van de technische en logistieke kosten voor hun rekening te nemen.

5.1.3. Pakketaanbieders willen graag grote pakketten aanbieden

Een derde bouwsteen die van belang is bij de analyse van de beleidsscenario's betreft de economische logica van bundeling. Vanuit de economische theorie zijn er diverse motieven voor aanbieders om te bundelen. Zo kan het aanbieden van producten die vaak samen worden afgenomen in pakketten transactiekosten beperken: er hoeft maar één keer te worden afgerekend en te worden gekozen. Ook kan het aantrekkelijk zijn producten te bundelen die qua gebruikswaarde complementair zijn en waarvan de vraag naar het een de vraag naar het ander vergroot, bijvoorbeeld linker- en rechterschoenen, of sushi en sojasaus. Een derde, minder evidente reden om te bundelen, is uitvoerig beschreven in een artikel van Adams & Yellen (1976): bundeling kan een zeer effectieve manier zijn om consumentensurplus af te romen wanneer de voorkeuren van individuele consumenten voor de componenten van een pakket niet bekend zijn, of de mogelijkheden voor

prijdiscriminatie tussen consumenten om andere redenen beperkt zijn. In veel gevallen is bundeling dan aanzienlijk winstgevender dan het rekenen van prijzen die per component de winst maximaliseren.¹⁰³

Een gestileerd voorbeeld kan dit illustreren. Tabel 5.1 beschrijft twee consumenten (Alice en Bob) met verschillende maandelijkse betalingsbereidheid voor twee televisiezenders (Net 1 en Net 2). Stel dat een pakketaanbieder aan elk van beide zenders € 1 per abonnee betaalt en verder geen kosten heeft.

Tabel 5.1 Betalingsbereidheid van twee consumenten voor twee televisiezenders

	Net 1	Net 2
Alice	€ 10	€ 3
Bob	€ 4	€ 8

In een scenario waarin de pakketaanbieder niet bundelt maar een *à la carte*-abonnement aanbiedt waarin hij per zender de prijs vaststelt die de winst maximaliseert, zal hij voor Net 1 een prijs vaststellen van € 10 en voor Net 2 een prijs van € 8. Hij maakt dan een winst van $€ 10 - € 1 + € 8 - € 1 = € 16$. Alice neemt alleen Net 1 af en Bob alleen Net 2, terwijl beiden een betalingsbereidheid voor de andere zender hebben die hoger is dan de kosten voor de pakketaanbieder. Er gaat dus welvaart verloren doordat een deel van de koopkrachtige vraag niet bediend wordt.

Als de pakketaanbieder de zenders bundelt, kan hij voor het pakket een prijs van € 12 (of € 11,99) vragen, waarbij zowel Alice als Bob het pakket afneemt. De pakketaanbieder maakt dan een winst van $2 \times € 12 - 4 \times € 1 = € 20$ en er gaat geen welvaart meer verloren, omdat zowel Alice als Bob het pakket afneemt. Bundeling is in dit geval dus de meest winstgevende strategie voor de pakketaanbieder, winstgevender dan het rekenen van monopolieprijzen per zender en verhoogt bovendien de totale welvaart. Bovendien verhoogt bundeling in dit voorbeeld de consumentenwelvaart: in het prijsvoorbeeld zonder bundeling was die nihil, omdat zowel Alice als Bob dan één kanaal afneemt en beiden precies de maximale prijs betalen die ze daar voor over hebben. In het voorbeeld met bundeling, heeft Bob precies een betalingsbereidheid van € 12 maar Alice een betalingsbereidheid van € 13. Zij kan daarvan € 1 in haar zak houden, wat een welvaartswinst is.

Perfekte prijsdiscriminatie, waarbij Alice en Bob per zender precies hun maximale betalingsbereidheid betalen, is in dit voorbeeld voor de pakketaanbieder amper lucratiever dan bundeling: het levert een winst op van $€ 10 + € 3 + € 4 + € 8 - 4 \times € 1 = € 21$. De € 1 welvaartswinst schuift in dat geval van Alice naar de pakketaanbieder en er wordt dus geen extra welvaart meer gecreëerd.

Adams & Yellen tonen in hun artikel in een setting zonder transactiekosten- efficiënties en synergievoordelen (de andere twee motieven voor bundeling) aan dat bundeling in heel veel gevallen een betere strategie is dan het apart beprijzen van componenten. Een voorwaarde daarvoor is dat de voorkeuren van consumenten niet perfect correleren. Hoe zwakker de correlatie, hoe meer bundeling kan dienen om voorkeuren te homogeniseren.¹⁰⁴

Niet alleen pakketaanbieders hebben prikkels om te bundelen. Dezelfde logica treedt op wanneer een televisieconcern/omroep meerdere zenders heeft. Als in het voorbeeld hierboven Net 1 en Net 2 eigendom van hetzelfde concern zijn en een pakketaanbieder altijd een marge van € 1 rekent bovenop de distributievergoeding die het concern vraagt, is de uitkomst voor de consument hetzelfde: Net 1 en Net 2

¹⁰³ W.J. Adams en J.L. Yellen, 1976: Commodity Bundling and the Burden of Monopoly, in: *The Quarterly Journal of Economics*, 90(3), pp. 475-498.

¹⁰⁴ Merk op dat Alice en Bob in het gekozen voorbeeld ook het pakket zouden afnemen als de pakketaanbieders zowel het gebundelde pakket als de zenders *à la carte* aan zou bieden. Er zijn – zeker met meerdere personen – echter veel scenario's waarin het voor de pakketaanbieder aantrekkelijker is uitsluitend pakketten aan te bieden.

worden gebundeld aangeboden voor een consumentenprijs van € 12. Als de verschillende zenders van een televisieconcern op verschillende doelgroepen gericht zijn en zo vooral in combinatie een aantrekkelijker propositie voor adverteerders kan worden gedaan, is de prikkel voor bundeling ook aan de kant van de advertentie-inkomsten sterk.

Het hier beschreven mechanisme is belangrijk om bundeling van zenders in televisiepakketten te verklaren: juist door zenders van uiteenlopende signatuur te bundelen, kunnen consumentenvoorkeuren worden gehomogeniseerd – zodat er ‘voor elk wat wils’ in zit – wat pakketaanbieders en televisieconcerns in staat stelt het consumentensurplus maximaal af te romen. Televisieconcerns hebben de prikkel om hun zenders alleen als ‘package deal’ (bundel) aan te bieden aan pakketaanbieders, zeker wanneer die verschillen van signatuur en doelgroep. Mocht dergelijke bundeling op bezwaren stuiten vanuit de mededinging op anderszins, dan zouden ze er (met het argument van verlies aan synergie) voor kunnen kiezen de componenten zo te beprijzen dat het afnemen en doorgeven van de bundel voor pakketaanbieders veel aantrekkelijker is dan het afnemen van een deel van de bundel. Pakketaanbieders hebben vervolgens de prikkel om grote pakketten samen te stellen en zo consumentenvoorkeuren verder te homogeniseren.¹⁰⁵

Dit verklaart waarom het niet aannemelijk is dat *tv à la carte*-aanbiedingen, die voor digitale televisie technisch prima mogelijk zijn, *spontaan* van de grond komen. En zelfs wanneer *tv à la carte* toch zou worden aangeboden of met regelgeving zou worden afgedwongen, leidt het naar verwachting niet tot lagere prijzen voor consumenten. Crawford & Yurukoglu (2012) tonen deels empirisch en deels op basis van simulaties aan dat dergelijk *à la carte*-beleid leidt tot een stijging van de inkoopkosten voor pakketaanbieders met meer dan 100%, waardoor de baten van *tv à la carte* voor consumenten geheel teniet worden gedaan.¹⁰⁶ Dit correspondeert met de ervaringen in Canada, waar wetgeving die het aanbieden van *tv à la carte* afdwong veelal tot hogere in plaats van lagere prijzen heeft geleid.¹⁰⁷

In Nederland wordt de sterke neiging van pakketaanbieders om te bundelen empirisch ondersteund door de constatering dat de basispakketten in 2016 gemiddeld 41,8 zenders boden, terwijl slechts een aantal van 30 verplicht was.¹⁰⁸ Ook in andere landen van Europa worden over het algemeen grote standaardpakketten aangeboden, zonder dat daartoe een verplichting bestaat.¹⁰⁹

Twee kanttekeningen zijn hierbij op zijn plaats. In de eerste plaats vereist bundeling dat er voldoende capaciteit is om te bundelen. Als de capaciteit op een distributienetwerk beperkt is of moet concurreren met andere toepassingen is er een prikkel minder grote bundels aan te bieden. Op de huidige vaste netten en ook voor satellietdistributie geldt echter dat de capaciteit geen bottleneck vormt.

In de tweede plaats kan concurrentie aanbieders tot gedrag bewegen dat ze uit zichzelf liever niet zouden vertonen. Dat zou ook kunnen gelden voor het aanbieden van kleinere lineaire bundels of zelfs *à la carte*-proposities, als consumenten daar vraag naar hebben en weglopen naar concurrenten die het wel aanbieden. Uit het genoemde onderzoek van het Commissariaat voor de Media blijkt echter dat ruim de helft van de consumenten alleen geïnteresseerd is in een *tv à la carte*-model als het minder kost dan de huidige bundel en

¹⁰⁵ Er zijn wel voorbeelden die zich aan deze logica onttrekken. Denk bijvoorbeeld aan een niche-zender in een vreemde taal die door weinig mensen wordt gesproken en die dus slechts voor een kleine groep een hoge waarde en voor de rest (vrijwel) geen waarde heeft: voor dergelijke zenders kan het optimaal zijn ze niet te bundelen in een groot pakket, maar los of in een kleine pluspakket aan te bieden.

¹⁰⁶ G.S.D. Crawford en A. Yurukoglu, 2012: The Welfare Effects of Bundling in Multichannel Television Markets, in: *American Economic Review*, 102(2), pp. 643-685. Daniel Sørensen paste het model van Crawford en Yurukoglu in een master-thesis toe op de Noorse televisiemarkt en concludeerde eveneens dat volledige *à la carte* de consumentenwelvaart niet zal verhogen maar tot een situatie zal leiden waarin consumenten gemiddeld hetzelfde betalen voor minder kanalen. D. A. Sørensen (2013), *Bundling in the Television Market. Who will benefit the most from à-la-carte channel choice in the Norwegian television market.*

¹⁰⁷ Zie bijvoorbeeld: <http://www.latimes.com/business/lazarus/la-fi-lazarus-canada-a-la-carte-tv-20161209-story.html> en <http://www.cbc.ca/news/business/pick-and-pay-tv-crtc-1.3875187>.

¹⁰⁸ Commissariaat voor de Media, 2016: *Televisie à la Carte: Een onderzoek naar de interesse van de Nederlandse kijker en ervaringen in het buitenland*, Den Haag: p. 5.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. hoofdstuk 3.

slechts een enkeling zou er meer voor willen betalen. Consumenten zijn in hoge mate tevreden met hun huidige pakket en zouden in een *tv à la carte*-model bovendien ook weer een breed pakket samenstellen van gemiddeld 25,3 zenders.¹¹⁰

Daar komt bij dat de marginale kosten van televisie in een *triple play*- of *quad play*-pakket voor consumenten laag zijn, zoals in paragraaf 2.4 al werd aangestipt. VodafoneZiggo biedt zelfs geen vast internet zonder (25+) analoge televisiezenders plus radio. De meerprijs van 77+ digitale televisiezenders plus radio is slechts € 3 per maand.¹¹¹ Bij KPN zijn de meerkosten van digitale televisie en radio € 10 per maand in het basispakket voor 60+ zenders, inclusief de huur van een HD-tv-ontvanger.¹¹² Bij deze marginale kosten is het moeilijk de consument te interesseren voor een kleiner pakket, zeker wanneer de gemiddelde consument een pakket zou verkiezen van 25 zenders en ontbundeling in een dergelijk scenario – in lijn met de hiervoor besproken literatuur – aannemelijk zou leiden tot een hogere prijs voor de gemiddelde consument.

Samenvattend kan worden opgemerkt dat televisieconcerns de prikkel hebben hun zenders gebundeld aan te bieden aan pakketaanbieders en pakketaanbieders de prikkel hebben verder te bundelen in grote pakketten. Ook consumenten geven veelal de voorkeur aan tamelijk grote bundels, terwijl in de huidige markt de meerkosten voor een groot pakket televisiezenders zo laag zijn dat kleinere lineaire bundels of à la carte proposities niet of nauwelijks tot lagere prijzen zullen leiden.

5.2. Scenario 0: *Must carry* en standaardpakket

In deze paragraaf analyseren we de effecten van scenario 0. Dit scenario betreft een situatie waarin de mediawettelijke doorgifteverplichting voor pakketaanbieders, dat wil zeggen het standaardpakket en de *must carry* worden gehandhaafd. Dit impliceert de continuering van de verplichtingen zoals die anno november 2017 gelden (in weerwil van het ter internetconsultatie voorgelegde voorontwerp voor wijziging van de Mediawet). In dit scenario is er geen sprake van beleidsinterventies gericht op de aanpassing van de mediawettelijke doorgifteverplichting. Voor de afnemers van deze pakketten verandert er dus niets aan de pluriformiteit, toegankelijkheid en in termen van innovatievermogen. Desalniettemin is het van belang om de status quo op te maken om de effecten van de beleidsinterventies in scenario 1 en 2 te kunnen duiden.

Mensen zijn in hoge mate tevreden over de pluriformiteit die de huidige marktordering biedt.

De standaardpakketten die de huidige pakketaanbieders aanbieden bestaan gemiddeld uit 41,8 zenders.¹¹³ Zoals in de vorige paragraaf al aangegeven, bestaan de standaardpakketten van de twee grootste aanbieders in november 2017 uit respectievelijk 77+ digitale zenders (VodafoneZiggo) en 60+ zenders (KPN). Ook bieden de pakketten een gevarieerd aanbod bestaande uit publieke en commerciële mediadiensten en internationale, nationale, regionale en lokale content. Onderzoek onder consumenten laat zien dat de huidige standaardpakketten met een ruime voldoende worden gewaardeerd:

- Uit onderzoek van het CvdM in 2013-2014 bleek dat de kijker over het algemeen tevreden is over het standaardpakket.¹¹⁴ Ook blijkt uit het onderzoek naar *tv à la carte* wederom dat de Nederlandse kijker gemiddeld genomen tevreden is met het aangeboden standaardpakket. Dat geldt ook voor hen die geïnteresseerd zijn in het zelf samenstellen van een pakket.¹¹⁵

¹¹⁰ Ibid., p. 5.

¹¹¹ www.ziggo.nl, geraadpleegd 6 november 2017.

¹¹² www.kpn.nl, geraadpleegd 6 november 2017.

¹¹³ Bron: televisie à la carte. Een onderzoek naar de interesse van de Nederlandse kijker en ervaringen in het buitenland (Commissariaat voor de Media, 2016).

¹¹⁴ Commissariaat voor de Media (2014). Mediamonitor 2013-2014. Hilversum: Commissariaat voor de Media.

¹¹⁵ Bron: televisie à la carte. Een onderzoek naar de interesse van de Nederlandse kijker en ervaringen in het buitenland (Commissariaat voor de Media, 2016).

- Uit onderzoek van TNS NIPO, in opdracht van de Vereniging Commerciële Omroepen (VCO), blijkt dat de tevredenheid met het huidige zenderaanbod groot is. Als belangrijkste redenen worden het ruime en gevarieerde aanbod genoemd.¹¹⁶

De toegankelijkheid van het publieke media-aanbod is goed geborgd via de *must carry*. De kleine maar groeiende groep *cord cutters* en *cord-nevers* hebben live en via een terugkijkdienst online toegang tot het aanbod van de publieke omroepen.

Betaalbaarheid vormt een belangrijk aspect van toegankelijkheid. Het is lastig om in zijn algemeenheid uitspraken te doen over de betaalbaarheid van de huidige standaardpakketten voor consumenten. Immers, de (gepercipieerde) betaalbaarheid zal per geval verschillen. Wel kan worden geconstateerd dat de meeste consumenten een *multiplay*-propositie afnemen (met kosten als belangrijkste reden) en dat in deze proposities de marginale kosten (vanuit consumenten oogpunt) voor een groot standaardpakket als aanvulling op een internetabonnement relatief klein zijn: 3 euro bij VodafoneZiggo en 10 euro bij KPN. De toegankelijkheid van het aanbod van de landelijke publieke netten is goed. Deze is wettelijk geborgd door de *must carry* en daarnaast zijn ze toegankelijk via npo.nl en NPO Start.

Daarenboven verzekert de *free-to-air* doorgifte via DVB-T de ‘in principe’ betaalbaarheid en toegankelijkheid van de landelijke en regionale publieke omroep voor iedereen, ook het zeer kleine deel van de bevolking dat geen kabelaansluiting heeft en evenmin een voor IP-televisie geschikte telefoonlijn.¹¹⁷ Hoe groot de groep is die op deze manier voor de betaalbaarheid of toegankelijkheid afhankelijk is van de *free-to-air*-DVB-T-doorgifte is niet bekend.

Tot slot constateren we dat pakketaanbieders in toenemende mate proberen exclusieve deals te sluiten voor de doorgifte van populaire content (sport, dramaseries). Dit kan concurrentie bevorderen maar staat de brede toegankelijkheid van deze content in de weg. Momenteel biedt de evenementenlijst een beleidsmatige waarborg dat bepaalde van publieke belang geachte content en evenementen niet op deze wijze slechts voor een beperkt deel van de bevolking toegankelijk zijn.

Er is op dit moment slechts beperkt aanbod van proposities van pakketaanbieders die consumenten de mogelijkheid bieden tot het afnemen van kleinere pakketten. Financieel is het momenteel voor consumenten weinig aantrekkelijk hun televisieabonnement op te zeggen en uitsluitend via internet televisie te kijken. Ook de huidige mediawettelijke doorgifteverplichting vormt een potentiële belemmering.

Zoals in paragraaf 5.1.3 geconstateerd is er voor pakketaanbieders een prikkel om grote basispakketten aan te bieden. Empirisch wordt dit in Nederland ondersteund door de constatering dat de basispakketten in Nederland in 2016 gemiddeld 41,8 zenders bieden, terwijl slechts een aantal van 30 verplicht is. Ook in de ons omringende landen worden grote standaardpakketten aangeboden, zonder dat daartoe een verplichting bestaat. Ook constateerden we eerder dat consumenten de huidige grote standaardpakketten met een ruime voldoende waarderen.

Voor zover er – tegen de achtergrond van paragraaf 5.1.3 – een markt is voor kleinere lineaire bundels of *à la carte*-aanbiedingen voor internettelevisie (al dan niet via 4G), wordt de ontwikkeling van het aanbod op deze markt beperkt door de mediawettelijke doorgifteverplichting, zowel kwantitatief (standaardpakket) als via de *must carry*. Proposities van een aanbieder met ten minste 100.000 abonnees¹¹⁸ vallen onder die verplichting,

¹¹⁶ Bron: Onderzoek naar consumentenvoorkeur bij zenderkeuze (TNS NIPO, 2016).

¹¹⁷ Het aantal huishoudens zonder kabelaansluiting is ongeveer 1% (bron: Arthur D Little, *Cable Operator's Contribution to the European Digital landscape*, <http://www.cable-europe.eu/wp-content/uploads/2010/09/ADL-full-report.pdf>).

¹¹⁸ Daarbij geldt een uitzondering voor volgestrekte nieuwkomers op de markt van pakketaanbieders. Dat zijn nieuwe organisaties op het terrein van pakketaanbod die bovendien geen onderdeel zijn van een bedrijfsmatige koepel van economisch gelieerde bedrijven waarvan andere onderdelen eerder wel als pakketaanbieder actief waren. Tijdens de eerste drie jaar van hun activiteiten zijn dergelijke nieuwkomers uitgezonderd van de mediawettelijke doorgifteverplichting, mits hun abonneeaantal de 250 duizend niet overstijgt. Na drie jaar vervalt de uitzondering voor deze partijen.

en hebben een tijdelijke ontheffing nodig van het Commissariaat voor de Media.¹¹⁹ Dat maakt investeringen in dergelijke proposities onzekerder en minder aantrekkelijk, ook voor onafhankelijke partijen die boven de honderdduizend abonnees hopen te groeien. Desalniettemin zijn er online proposities op de markt die een kleiner televisiepakket bieden (bijvoorbeeld KPN Play en Youfone) en de mogelijkheid om zenders te kiezen (KNIPPR). Echter, het is momenteel voor consumenten financieel weinig aantrekkelijk hun televisieabonnement op te zeggen en uitsluitend via internet te kijken. Bij VodafoneZiggo is vast internet zonder analoge televisie zelfs niet beschikbaar en bij zowel KPN als VodafoneZiggo zijn de meerkosten van digitale televisie relatief laag en zelfs minder dan, of gelijk aan, de maandelijkse kosten van bijvoorbeeld KPN Play en KNIPPR.

Reclame-inkomsten zijn een belangrijk aspect van het verdienmodel van zowel publieke- als commerciële mediadiensten, deze inkomsten staan onder druk. De reclame-inkomsten uit lineaire televisie nemen af. Daarbij neemt in het kader van de bezuinigingen op de publieke mediadiensten het belang van het vergroten van het eigen verdienvermogen toe.

In dit scenario is er geen sprake van beleidsinterventies gericht op de aanpassing van de mediawettelijke doorgifteverplichting. Daarmee heeft dit scenario geen bedrijfseconomische of financiële consequenties. Wel wordt geconstateerd dat de reclame-inkomsten uit lineaire televisie afnemen. De reclamemarkt online stijgt maar die stijging zal in het huidige beleid niet zorgen voor een netto groei in de reclame-inkomsten van de Ster, onder meer als gevolg van minder reclameminuten online en beperkingen voor de NPO bij het personaliseren van televisiereclame.¹²⁰

In het kader van de bezuinigingen op de publieke mediadiensten neemt het belang van het vergroten van het eigen verdienvermogen toe. In de NPO-begroting voor 2017 wordt opgemerkt dat het verhogen van de eigen inkomsten – afgezien van de toename van de distributievergoeding – niet eenvoudig blijkt. Immers, de verwachting is dat de Ster-inkomsten in plaats van te stijgen, in de toekomst zullen dalen.

5.3. Scenario 1: *Must carry* zonder standaardpakket

Dit scenario gaat uit van een situatie waarin de mediawettelijke doorgifteverplichting is gereduceerd tot de *must carry*. De aanvullende kwantitatieve verplichting vervalt. In de variant 1a blijft de *must carry* precies zoals deze nu is. In variant 1b wordt het aantal *must carry*-zenders beperkt en in variant 1c wordt de *must carry* gekoppeld aan andere verplichting, te weten *must offer* dan wel *must find*.

Scenario 1a: Huidige *must carry* blijft ongewijzigd bestaan

Meermalen is in dit hoofdstuk reeds benadrukt dat de huidige standaardpakketten over het algemeen groter zijn dan de kwantitatieve verplichting vereist. Ook in omliggende landen zijn grote basispakketten de norm en dit is terug te voeren op het bedrijfseconomische belang dat pakketaanbieders hebben bij het bundelen van zenders in grote pakketten. Ook de meeste consumenten hechten aan grote pakketten en zenderconcerns hebben eveneens de prikkel hun zenders als ‘package deal’ aan te bieden aan pakketaanbieders, zeker wanneer met een bundel van zenders die op verschillende doelgroepen gericht zijn een aantrekkelijker propositie voor adverteerders kan worden gedaan. Bovendien is gememoreerd dat het moeilijk voorstelbaar is dat specifieke zenders (anders dan de *must carry*-zenders) hun onderhandelingspositie daadwerkelijk verbeterd zien door de kwantitatieve verplichting, aangezien pakketaanbieders de *must carry*-zenders naar

¹¹⁹ In artikel 6.14d is opgenomen dat het Commissariaat geheel of gedeeltelijke ontheffing kan verlenen van de mediawettelijke doorgifteverplichting als het onverkort nakomen daarvan leidt tot disproportionele kosten, tot een belemmering van innovatie of tot anderszins onredelijke uitkomsten.

¹²⁰ Bron: Onderzoek reclame-inkomsten mediabegroting OCW (EY, 2017).

verwachting moeiteloos en kosteloos kunnen aanvullen tot 30, zonder zaken te hoeven doen met bijvoorbeeld RTL, FOX en SBS als ze dat niet zouden willen.

Tegen die achtergrond is het niet waarschijnlijk dat er in dit scenario – in ieder geval op korte en middellange termijn – iets zal veranderen in de basisproposities van de pakketaanbieders op kabel, koper en glas. De prikkels om grote bundels aan te bieden veranderen niet en ook de onderhandelingspositie van de zenders en de pakketaanbieders tegenover elkaar verandert niet waardoor effecten op de distributievergoedingen niet in de rede liggen. Bijgevolg zijn ook gevolgen ten aanzien van de **pluriformiteit** en de **toegankelijkheid** van deze bundels onaannemelijk. Evenmin zijn **financiële consequenties** voor consumenten of partijen in de keten te verwachten.

Afschaffing van de kwantitatieve verplichting in combinatie met de huidige *must carry* kan in theorie wel meer ruimte bieden dan het nulscenario voor de ontwikkeling van **innovatie** met kleinere lineaire pakketten naast de basisproposities op de vaste netten: voor een dergelijk pakket dat zich aan de *must carry* houdt maar minder dan 30 programmakanalen biedt, is immers geen ontheffing meer nodig van het Commissariaat voor de Media.

Echter, bedrijfseconomisch is het aanbieden van kleinere bundels weinig aantrekkelijk. En slechts weinig consumenten zullen bij de huidige prijzen van pakketten wel belangstelling hebben voor een televisiepakket – en dus niet overgaan tot *cord cutting* – maar niettemin genoeg nemen met de *must carry*-zenders. Bovendien maakt het handhaven van de *must carry* zulke proposities nog lastiger te marketen: waarom wel een kleine bundel, maar toch met drie Vlaamse zenders, meerdere regionale zenders en een lokale zender? Zeker wanneer deze ook nog worden aangevuld met enkele populaire andere zenders, zal dit niet of nauwelijks goedkoper zijn voor consumenten. De besparing van *cord cutting* is dermate beperkt, dat er weinig ruimte overblijft voor proposities tussen *internet only* en internet plus een breed basispakket. Er zijn momenteel geen aanwijzingen dat dit op de wat langere termijn verandert: daarvoor zouden de (marginale) prijzen van de huidige televisiepakketten moeten stijgen.

Voorts geldt in algemene zin hier het punt dat in paragraaf 5.1.1 gemaakt is over het complexe samenspel van alle actoren en belangen in de markt, dat tot de huidige uitkomst heeft geleid. In dit complexe onderhandelingspel kunnen wijzigingen onvoorziene gevolgen hebben voor het bestaande ecosysteem dat de resultante is van de thans geldende regels. De kans op dergelijke gevolgen is in dit scenario, waarbij de huidige *must carry* gehandhaafd blijft, echter zeer klein.

Scenario 1b: Huidige *must carry* wordt ingeperkt

De gevolgen die afschaffing van de kwantitatieve verplichting in combinatie met het inperken van de *must carry* zal hebben, hangt af van wijze van inperking. Dit is terug te voeren op de analyse in paragraaf 5.1.2 van de relatieve populariteit en vervangbaarheid van zenders.

NPO

Voor de NPO zal er in alle waarschijnlijkheid, zeker op korte en middellange termijn, weinig tot niets veranderen als de *must carry* voor haar zenders zou verdwijnen: elk van de drie zenders staat in de top-5 van kijktijdaandeel, maandbereik en wenselijkheid in een *tv à la carte*-abonnement en bovenop die drie sterke posities heeft de NPO ook nog de mogelijkheid een packagedeal af te dwingen voor de drie zenders met een totaal marktaandeel van 32,1% in 2016.

In een van de interviews werd gesuggereerd dat de NPO de *must carry*-status misbruikt om een hoge de distributievergoeding te eisen, maar ook dat valt te betwisten. Zoals uitvoerig betoogd zijn de onderhandelingen over distributievergoedingen en -voorwaarden complex en intransparant. Derhalve is hier slechts een rudimentaire berekening van de vergoedingen mogelijk, die niet tot doel heeft de maximale of

'juiste' distributievergoedingen te bepalen, maar de vraag beantwoordt of er aanwijzingen zijn dat de huidige vergoeding profiteert van de *must carry*-status van de NPO:

- Van VodafoneZiggo is bekend dat de totale distributievergoedingen voor het analoge pakket in 2009 € 1,29 per aansluiting per maand bedroegen.¹²¹ Op basis daarvan schatten Kerste, Witteman en Poort (2016) de distributievergoeding voor Digitenne van KPN zeer tentatief op ongeveer € 2 per aansluiting per maand.¹²² Aannemelijk zijn de distributievergoedingen voor het veel grotere digitale pakket van VodafoneZiggo hoger, en bovendien kwam in de interviews naar voren dat deze de afgelopen jaren gestegen zijn. € 2 per aansluiting per maand lijkt daarmee een conservatieve schatting van de gemiddelde totale distributievergoedingen die pakketaanbieders per maand gemiddeld betalen.¹²³
- Voor de een totaal van 7,385 miljoen televisie-abonnementen, komt dat op een bedrag van € 177 miljoen.
- Als de NPO hieruit een distributievergoeding zou ontvangen naar rato van het kijktijdaandeel van 32,1% in 2016, komt dat op een vergoeding van € 57 miljoen.¹²⁴ In het jaarverslag van de NPO over 2016 staat voor 2016 een inkomstenpost ter hoogte van € 34,7 miljoen vermeld voor 'Vergoeding doorgifte publieke zenders'.¹²⁵

Vergelijking van deze laatste twee cijfers wijst er niet op dat de NPO – gegeven de conservatief geachte aanname voor de totale distributievergoedingen van gemiddeld € 2 per aansluiting per maand – een disproportioneel hoge distributievergoeding ontvangt, integendeel. Derhalve is de verwachting dat de distributievergoeding die de NPO ontvangt niet af zal nemen als de *must carry* voor de NPO-zenders zou komen te vervallen, noch dat deze momenteel hoger is als gevolg van de *must carry*-status.

Regionale, lokale en Vlaamse omroepen

De meeste regionale zenders zullen in hun eigen verzorgingsgebied naar verwachting eveneens onderdeel blijven van deze pakketten. Voor deze zenders worden momenteel geen distributievergoeding betaald, terwijl ze gemiddeld redelijk gewild zijn als onderdeel van het pakket en met 1,4% marktaandeel redelijk goed bekeken worden. Zoals aangegeven in paragraaf 5.1.2, geldt dat echter niet voor alle regionale zenders in dezelfde mate: het kijktijdaandeel loopt van 0,5% in Flevoland tot 5,0% in Groningen. En de doorgifte van de regionale zenders van aangrenzende provincies, die loopt van 0,1% in Flevoland tot 1,4% in Friesland, is verre van vanzelfsprekend afgaande op het kijktijdaandeel.

Ook voor de lokale zenders komt de doorgifte mogelijk ter discussie te staan wanneer de *must carry* voor hen zou komen te vervallen. Weliswaar wordt ook daarvoor niet betaald, maar er zijn logistieke en technische kosten verbonden aan de doorgifte, waar pakketaanbieders kritisch over zijn en het is de vraag of deze voor de pakketaanbieders opwegen tegen de baten die laag zijn in verband met een relatief klein publieksbereik. Ook hier bestaan naar verwachting weer verschillen tussen lokale zenders.

Ook voor de Vlaamse publieke zenders kan dit veranderingen teweegbrengen, in ieder geval voor de distributievergoeding die pakketaanbieders bereid zijn te betalen. Het is goed denkbaar dat pakketaanbieders weigeren nog langer een distributievergoeding te betalen voor de Vlaamse zenders als daarvoor de *must carry* vervalt, of de vergoeding drastisch willen verlagen. Dit zal naar verwachting spiegelbeeldige consequenties

¹²¹ OPTA (2010), Besluit: WLC-C-tarieven UPC en Ziggo (10 maart 2010), OPTA, Den Haag, Nederland

¹²² M. Kerste, J. Witteman en J. Poort, 2016: *Quick Scan Reserveprijs DVB-T*, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam.

¹²³ Dit ligt iets onder de meerkosten van € 3 die Ziggo/Vodafone vraagt voor digitale televisie aan klanten die al breedband en analoge televisie afnemen, maar het is aannemelijk dat Ziggo/Vodafone niet tweemaal afrekent voor de zenders die analoog al worden doorgegeven. Het ligt wat ruimer onder de meerkosten van € 10 per maand die KPN rekent.

¹²⁴ Merk op dat in de berekening van dit percentage dvd, video en HDR ook zijn meegenomen, samen goed voor iets meer dan 6% in 2016. Het voor deze berekening relevante percentage ligt dus zelfs nog iets hoger dan 32,1%.

¹²⁵ NPO, 2017: Jaarverslag 2016, p. 91.

hebben voor de vergoeding die de NPO in Vlaanderen ontvangt en mogelijk in bredere zin voor de hefboomfunctie die de publieke omroepen richting beide landen vervullen.

Wanneer doorgifte van (sommige van) deze lokale, regionale en Vlaamse zenders gestaakt zou worden, zou online distributie weliswaar de pluriformiteit kunnen waarborgen – en vermoedelijk zou ook de netwerkcapaciteit daarvoor geen bottleneck zijn, maar dit zou met name voor de minder internetvaardige en technisch vaardige kijkers een knelpunt vormen in de toegankelijkheid van dit aanbod.

De **toegankelijkheid** van de regionale en lokale en mogelijk ook de Vlaamse omroepen kan in dit scenario in enige mate onder druk komen te staan, zeker voor minder internetvaardige en technisch vaardige kijkers. **Financiële consequenties** voor consumenten van dit alles zijn onzeker, maar naar verwachting klein: regionale en lokale omroepen ontvangen momenteel al geen distributievergoeding, dus het schrappen ervan zal in beginsel geen gevolgen hebben voor de pakketprijzen. Verlaging van de distributievergoedingen voor de Vlaamse omroepen wel zou een klein effect kunnen hebben, maar het is twijfelachtig wat daarvan doorgegeven zou worden aan de consument. Eventuele effecten voor consumenten van teruglopende inkomsten van de NPO in Vlaanderen zijn nog onzekerder maar naar verwachting klein.

Radio

Behalve televisiezenders moeten pakketaanbieders tevens een bepaald aantal radiostations van de landelijke, regionale en lokale publieke omroep en de Vlaamse openbare omroep doorgeven. In het kader van de kwantitatieve verplichting zijn er geen voorschriften over de doorgifte van radiozenders. Dat is terug te voeren op het feit dat pakketaanbieders een aanzienlijk kleinere rol spelen in de marktpositie van radiostations. De analoge ether is momenteel de belangrijkste distributie-infrastructuur voor radio, met een luistertijdaandeel iets boven de 50%, daarnaast is er de digitale ether (DAB+) met een luistertijdaandeel van plusminus 3%. De komende jaren zal dat aandeel van digitale plus analoge ether naar verwachting iets afnemen, vooral ten gunste van internetstreams, maar niet onder de 50% zakken.¹²⁶ Doorgifte in zenderpakketten via andere netwerken is niet onbelangrijk, maar met ongeveer 25% luistertijdaandeel niet doorslaggevend voor het bereik van luisteraars om bijvoorbeeld adverteerders te interesseren en de stations op de juiste wijze te positioneren. Daarbij komt dat er door de Nederlandse stations voor doorgifte in het digitale pakket nauwelijks problemen worden ervaren met doorgifte. Dat is met name het gevolg van de geringe netwerkcapaciteit waarop ze beslag leggen. Beperking van de *must carry* voor radiozenders zal daarom naar verwachting in de digitale pakketten geen gevolgen hebben. De analoge pakketten die momenteel nog via de kabel worden aangeboden kennen wel beperkingen en hebben onvoldoende ruimte om alle aanbod van Nederlandse zenders dat digitaal wordt aangeboden, door te geven. In die analoge pakketten zal inperking van de *must carry* voor de minst beluisterde radiozenders mogelijk wel gevolgen kunnen hebben.

Innovatie

Innovatieve lineaire proposities met kleinere lineaire bundels en eventuele *tv à la carte*-aanbiedingen worden in dit scenario bevorderd wanneer voor dergelijke aanbiedingen geen ontheffing meer nodig is. Maar pakketaanbieders hebben weinig belang dergelijke bundels aan te bieden en ook zenderconcerns zullen zich daar mogelijk tegen verzetten: de NPO kan eisen dat al haar drie zenders worden doorgegeven en RTL, SBS en Fox kunnen iets dergelijks doen: ook deze organisaties hebben er belang bij te bundelen, zowel richting consumenten, als richting adverteerders. Zoals eerder in dit hoofdstuk uitvoerig betoogd, zullen ook de meeste consumenten weinig belangstelling hebben voor dergelijke bundels, voor zover ze al worden aangeboden. De gemiddelde consument geeft de voorkeur aan een grote bundel en de kosten van kleinere bundels zullen niet of nauwelijks lager zijn.

¹²⁶ Kerste, M., Poort, J., Rougoor, W., Weda, J., Witteman, J. (november 2016). *Waarde landelijke commerciële radiovergunningen: verlenging 2017*, SEO Economisch Onderzoek/IVIR, Amsterdam, SEO-rapport nr. 2016-94. p. 37-39.

Een alternatieve optie om dergelijke innovatieve proposities en de groei ervan niettemin te bevorderen zou het ophogen van de grens van honderdduizend abonnees voor de *must carry*-verplichting zijn.¹²⁷ Echter, de bescherming die deze regel biedt, hangt niet zozeer samen met de grootte van het abonneebestand van aanbieders, als wel met de alternatieven van die abonnees. Dit zou onbedoeld en onterecht minder internetvaardige consumenten kunnen raken die in het verzorgingsgebied wonen van een klein onafhankelijk kabelnet of glasvezelnet en die via dat net lineaire televisie kijken en dat de komende jaren zullen blijven doen: voor hen biedt de *must carry* nog altijd een belangrijke waarborg.

Scenario 1c: Combinatie met andere verplichtingen

Combinatie van de huidige *must carry*-verplichting met een *must offer* heeft pas betekenis wanneer de *must offer* wordt geconcretiseerd, bijvoorbeeld door een non-discriminatoire prijsstelling (zie ook paragraaf 3.4.1). Een *must offer* voor de publieke omroep bevordert dat de publieke diensten worden aangeboden. Het opleggen van een verplichting tot ter verspreiding aanbieden van diensten vraagt een helder kader. Dit kan onderdeel zijn van de wettelijke verplichtingen of op andere titel worden overeengekomen, bijvoorbeeld in de prestatieovereenkomst tussen NPO en OCW. Vraag is wel of er met een *must offer* mogelijk wordt getreden in de autonomie van de aanbieders. Het is immers denkbaar dat zij om programma-inhoudelijke of strategische redenen niet met een bepaalde toekomstige OTT-paketaanbieder in zee willen gaan.

Ook zijn er mogelijk implicaties in verband met kosten, bijvoorbeeld intellectuele eigendomsrechten. Betekent een aanbodverplichting dat deze rechten al vooraf geregeld moeten zijn, of is dit de taak van de distributeur? Is er wel/niet ruimte om bij een *must offer*-situatie nog over de kosten/opbrengst of andere condities te onderhandelen, bijvoorbeeld over de vindbaarheid van het aanbod en de kwaliteit van de doorgifte. Het is derhalve relevant om bij het inrichten van een *must offer*-verplichting in ieder geval waarborgen in te bouwen. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een zeker instemmings-/afwijzingsrecht of een nader wegingskader waarmee rekening moet worden gehouden.

Zonder dergelijke concretisering zijn de effecten van een *must offer*-verplichting ten aanzien van pluriformiteit, toegankelijkheid en innovatie moeilijk te duiden. Wel kan in zijn algemeenheid worden opgemerkt dat een *must offer*-verplichting in combinatie met de *must carry* met name de onderhandelingspositie van de NPO zal aantasten en mogelijk ook die van de Vlaamse omroepen. Zo kan het een dempend effect hebben op de distributievergoeding die ze kunnen bedingen. Voor de regionale en lokale zenders die nu een relatief zwakke onderhandelingspositie hebben, zal een *must offer*-verplichting weinig gevolgen hebben, mits er geen ongewenste consequenties ten aanzien van de auteursrechten of technische kosten voor deze zenders uit voortvloeien.

Combinatie met een *must find/due prominence* verplichting (zie nadere toelichting in paragraaf 3.4.1), ten slotte, zal de positie van de *must carry*-zenders versterken. De situatie is daarbij weer het spiegelbeeld van een *must offer*-verplichting, namelijk dat de zenders met de zwakste onderhandelingspositie op basis van hun kijktijdaandeel en maandbereik hier het meeste van zullen profiteren: de regionale, lokale en Vlaamse omroepen.

5.4. Scenario 2: Geen doorgifteverplichting

In dit scenario wordt de mediawettelijke doorgifteverplichting volledige afgeschaft. De verwachte effecten zijn al aan de orde gekomen bij de bespreking van de effecten van het inperken van de *must carry*-verplichting

¹²⁷ Voor volstrekte nieuwkomers op de markt van paketaanbieders geldt reeds dat zij tijdens de eerste drie jaar van hun activiteiten zijn uitgezonderd van de mediawettelijke doorgifteverplichting, mits hun abonneeaantal de 250.000 niet overstijgt. Na drie jaar vervalt de uitzondering voor deze partijen.

onder scenario 1b. Met name voor de lokale en de Vlaamse, maar sporadisch ook voor de regionale zenders (met name buiten de Randstad en waar het gaat om de regionale zenders van aangrenzende provincies) zou dat ertoe kunnen leiden dat doorgifte gestaakt wordt. Dit impliceert dat de **pluriformiteit** en de **toegankelijkheid** van het publiek gefinancierde regionale, lokale en mogelijk zelf Vlaamse aanbod onder druk kan komen te staan. Distributie via het internet vormt voor veel mensen een adequaat alternatief voor toegang tot het aanbod van deze zenders, maar voor een deel van de maatschappij dat minder internetvaardig is, zou het toegankelijkheidsproblemen kunnen opleveren. Bij de Vlaamse omroepen zal het tevens druk zetten op de distributievergoedingen, wat weer eenzelfde effect heeft op de vergoedingen voor de NPO in Vlaanderen. Grote **financiële gevolgen** voor consumenten worden evenwel niet verwacht.

Ten aanzien van de **innovatie** staat daar tegenover dat dit beleidsscenario de meeste ruimte biedt voor nieuwe lineaire proposities met kleinere lineaire bundels en *tv à la carte*-aanbiedingen. De markt voor dergelijke aanbiedingen zal in ieder geval de komende jaren naar verwachting echter beperkt blijven.

Mogelijke alternatieve manieren om in een scenario zonder doorgifteverplichting de publieke belangen te borgen, zouden *ex post*-toezicht en een koppeling van *must carry*-verplichtingen aan de prestatieovereenkomst tussen de landelijke publieke omroep en OCW zijn.

Ex post toezicht zou kunnen bestaan uit het monitoren van de ontwikkelingen ten aanzien van pluriformiteit, toegankelijkheid, innovatie en eventuele financiële gevolgen waarbij dan een kader moet bestaan om in te grijpen wanneer deze ontwikkelingen ongewenst zijn. Koppeling aan de prestatieovereenkomst tussen de landelijke publieke omroep en OCW biedt geen waarborgen voor de regionale, lokale en Vlaamse omroepen.

Beide alternatieven zouden, indien zij overwogen worden als beleids optie, nader onderzocht moeten worden. Duidelijk is al wel dat bij beide alternatieve borgingsmechanismes er politieke en maatschappelijke acceptatie dient te zijn dat tijdelijke conflictsituaties tussen pakketaanbieders en zenders kunnen ontstaan en zelfs tijdelijke situaties waarin de publieke belangen, inclusief de relatie met Vlaanderen, onder druk komen te staan.

5.5. Resumé

Dit hoofdstuk vormt de synthese van de voorgaande hoofdstukken. Op grond van de relevante ontwikkelingen (hoofdstuk 2), de inhoudelijke onderbouwing van de scenario's (hoofdstuk 3) en de argumenten die stakeholders daarbij noemen (hoofdstuk 4), hebben we onze analyse van de effecten van aanpassing van de mediawettelijke doorgifteverplichting uiteen gezet. Onze bevindingen kunnen als volgt worden samengevat:

- In de huidige situatie (**scenario 0**) zijn vanuit het perspectief van de consument de belangrijkste bevindingen, dat er geen aanwijzingen zijn dat de pluriformiteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid momenteel onder druk staan. Wel is geconstateerd dat de huidige mediawettelijke doorgifteverplichting een potentiële belemmering vormt voor het ontstaan van innovatieve lineaire aanbiedingen met kleinere pakketten. Maar er zijn ernstige twijfels of er zonder deze verplichting in de markt veel vraag naar en aanbod van dergelijke bundels zal zijn.
- In **scenario 1** (*must carry* zonder standaardpakket) achten wij het – in ieder geval op korte en middellange termijn – niet aannemelijk dat iets zal veranderen in de basisproposities van de pakketaanbieders op kabel, koper en glas. De prikkels om grote bundels aan te bieden veranderen niet en ook de onderhandelingspositie van de zenders en de pakketaanbieders tegenover elkaar verandert niet waardoor effecten op de distributievergoedingen niet in de rede liggen. Ook gevolgen ten aanzien van de pluriformiteit en de toegankelijkheid van deze bundels zijn daarmee onaannemelijk. Evenmin zijn

financiële consequenties voor consumenten of partijen in de keten te verwachten. Wel kan afschaffing van de kwantitatieve verplichting in combinatie met de huidige *must carry* in theorie meer ruimte bieden dan het nulscenario voor de ontwikkeling van *innovatie* met kleinere lineaire pakketten naast de basisproposities op de vaste netten: voor een dergelijk pakket dat zich aan de *must carry* houdt maar minder dan 30 programmakanalen biedt, is immers geen ontheffing meer nodig van het Commissariaat voor de Media.

- In **scenario 2** voorzien we met name voor de lokale en de Vlaamse, maar sporadisch ook voor de regionale zenders (met name buiten de Randstad en waar het gaat om de regionale zenders van aangrenzende provincies) gevolgen voor de doorgifte. Afschaffing van *must carry* zou ertoe kunnen leiden dat doorgifte gestaakt wordt. Dit impliceert dat de pluriformiteit en de toegankelijkheid van het publiek gefinancierde regionale en lokale aanbod onder druk kan komen te staan. Grote financiële gevolgen voor consumenten worden evenwel niet verwacht. Ten aanzien van de innovatie staat daar tegenover dat dit beleidsscenario de meeste ruimte biedt voor nieuwe proposities met kleinere lineaire bundels en *à la carte*-aanbiedingen. De markt voor dergelijke aanbiedingen zal in ieder geval de komende jaren naar verwachting echter beperkt blijven.

In het volgende hoofdstuk beantwoorden we op grond van de voorgaande hoofdstukken de in hoofdstuk 1 genoemde hoofdvraag en deelvragen van deze studie. Naar aanleiding van de conclusies formuleren we een aantal aanbevelingen voor het ministerie van OCW.

6. Conclusies en aanbevelingen

De mediawettelijke doorgifteverplichting die is verankerd in de Mediawet 2008 en vervolgens is aangepast en uitgebreid in een wetwijziging in 2013 bestaat momenteel uit twee delen. Het eerste deel is de *must carry*. De *must carry* betreft de verplichting voor pakketaanbieders om een aantal publieke televisie- en radioprogramma's aan te bieden. De gedachte achter de *must carry* is dat de publieke media, inclusief regionale en lokale publieke omroepen, voor iedereen toegankelijk moeten zijn om de publieke taak effectief uit te kunnen voeren en daarnaast om financiering uit belastingmiddelen te rechtvaardigen.

Het tweede gedeelte van de mediawettelijke doorgifteverplichting betreft een kwantitatieve aanvulling van het standaardpakket. De gedachte achter de kwantitatieve vereiste van het standaardprogrammapakket is dat de overheid op deze manier verzekert dat mensen naast de belangrijkste publieke zenders ook in bredere zin toegang hebben tot een pluriform omroepaanbod.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

“Wat zijn de gevolgen van aanpassing van de huidige mediawettelijke doorgifteverplichting met name vanuit het oogpunt van consumenten?”

Onder deze hoofdvraag liggen drie subvragen:

1. Wat waren de oorspronkelijke argumenten om de doorgifteverplichting op te nemen en in hoeverre zijn deze nog steeds geldig?
2. Welke alternatieven dienen zich momenteel aan voor de mediawettelijke doorgifteverplichting en welke technologische ontwikkelingen leiden tot alternatieven op langere termijn?
3. Welke effecten gaan op korte of langere termijn optreden wanneer mogelijke alternatieve oplossingen worden doorgevoerd?

Ter beantwoording van de hoofd- en subvragen is een drietal beleidsscenario's gedefinieerd waarbinnen de effecten van mogelijke alternatieven voor aanpassing van de mediawettelijke doorgifteverplichting voor de omroepdistributiemarkt en – in het bijzonder – consumenten in beeld zijn gebracht. Subvraag 1 beantwoorden we aan de hand van het nulscenario (**zie deelconclusie 1**). Namelijk, wat zijn de oorspronkelijke beleidsdoelen en zijn deze bij handhaving van de status quo nog steeds geldig? In scenario 1 en 2 werken we vervolgens alternatieven uit voor aanpassing van de huidige doorgifteverplichting alsmede de mogelijke effecten van deze aanpassingen (voor zowel consumenten als de omroepdistributiemarkt) (**zie deelconclusie 2**). Vervolgens gaan we in op de mate waarin technologische ontwikkelingen kunnen leiden tot alternatieven op langere termijn. Tot slot formuleren we in paragraaf 6.2 een aantal aanbevelingen naar aanleiding van de conclusies op de hoofd- en deelvragen.

6.1. Conclusies

Effecten van scenario 0: must carry en standaardpakket

De mediawettelijke doorgifteverplichting is ingesteld en wettelijk verankerd om bij te dragen aan een tweetal centrale doelstellingen van het Nederlandse mediabeleid: het bevorderen van een pluriform aanbod en het zorgen voor toegang tot publieke mediadiensten van de Nederlandse landelijke, regionale en lokale omroep, die voor een belangrijk deel uit gemeenschapsgelden wordt gefinancierd, en die van de Vlaamse omroepen.

Ten aanzien van deze beleidsdoelstelling constateren we dat mensen in hoge mate tevreden zijn over de pluriformiteit en toegankelijkheid die de huidige marktordering biedt. De standaardpakketten zijn groot, gevarieerd en betaalbaar. Ook de toegankelijkheid van het aanbod van de publieke netten is goed. Deze is wettelijk geborgd met de *must carry* en daarnaast zijn ze toegankelijk via npo.nl en NPO Start. De *free-to-air*-doorgifte via DVB-T verzekert ten slotte de ‘in principe’ betaalbaarheid en toegankelijkheid van de landelijke en regionale publieke omroep voor iedereen, ook het zeer kleine deel van de bevolking dat geen kabelaansluiting heeft en evenmin een voor IP-televisie geschikte telefoonlijn.

Toch kennen de huidige situatie en de verwachte marktontwikkeling voor de komende jaren enkele knelpunten:

1. De advertentie-inkomsten uit lineaire televisie nemen af. De reclamemarkt online stijgt maar die stijging zal in het huidige beleid niet zorgen voor een netto groei in de reclame-inkomsten van de STER, onder meer als gevolg van minder reclameminuten online en beperkingen voor de NPO bij het personaliseren van televisiereclame.
2. Het is momenteel voor consumenten financieel weinig aantrekkelijk hun televisieabbonnement op te zeggen en uitsluitend via internet te kijken. Dit hangt samen met de bundeling van televisie met internet (en meestal ook telefonie) in *triple play*- of *quad play*-pakketten, waardoor de meerkosten van televisie voor consumenten zeer gering zijn. Via de grootste kabelaanbieder is internet alleen beschikbaar in combinatie met een analoog televisiepakket.
3. In toenemende mate trachten pakketaanbieders exclusieve deals te sluiten voor de doorgifte van populaire content (sport, dramaserie). Dit kan concurrentie bevorderen maar ook machtsposities van pakketaanbieders versterken, en staat de brede toegankelijkheid van deze content in de weg. De evenementenlijst biedt een beleidsmatige waarborg dat bepaalde van publieke belang geachte content en evenementen niet op deze wijze slechts voor een beperkt deel van de bevolking toegankelijk zijn.
4. Voor zover er wel een markt is voor kleinere en innovatieve lineaire pakketten of *à la carte*-aanbiedingen voor internettelevisie (al dan niet via 4G), wordt de ontwikkeling van het aanbod op deze markt beperkt door de mediawettelijke doorgifteverplichting, zowel kwantitatief (standaardpakket) als via de *must carry*-verplichting. Proposities van een aanbieder met ten minste honderdduizend abonnees vallen onder die verplichting, en hebben een tijdelijke ontheffing nodig van het Commissariaat voor de Media. Dat maakt investeringen in dergelijke proposities onzekerder en minder aantrekkelijk, ook voor onafhankelijke partijen die boven de honderdduizend abonnees hopen te groeien.

Deelconclusie 1. De huidige situatie overziend kan worden geconstateerd dat de oorspronkelijke doelen van de mediawettelijke doorgifteverplichting – zeker vanuit het oogpunt van consumenten – zijn geborgd. Wel kent het nulscenario een aantal knelpunten. Van deze vier knelpunten houdt er slechts één verband met de mediawettelijke doorgifteverplichting. Vanuit het oogpunt van de consument zijn er in de huidige situatie beperkte mogelijkheden tot het lineair afnemen van kleinere en innovatieve pakketten of *à la carte* aanbiedingen voor internettelevisie.

Hierna gaan we in op alternatieven voor de huidige mediawettelijke doorgifteverplichting (scenario 1 en 2) en de mogelijke effecten voor consumenten en de omroepdistributiemarkt.

Effecten van scenario 1: must carry zonder standaardpakket

Dit scenario komt overeen met het ter internetconsultatie voorgelegde voorontwerp voor wijziging van de Mediawet. Ten aanzien van dit scenario kunnen we allereerst vaststellen dat afschaffing van de zogenaamde kwantitatieve verplichting, die onderdeel is van het instrument en ook wel wordt aangeduid als de standaardpakketverplichting, op korte en middellange termijn niet zal leiden tot een wezenlijke verarming van de pluriformiteit in het aanbod van de pakketaanbieders. De meest populaire televisiezenders worden nu allemaal aangeboden in de basispakketten die in omvang ruimschoots de minimumeis van 30

programmakanalen overtreffen. De populariteit en de onderhandelingspositie die eigen is aan die zenders dwingt een positie af in het basispakket van de aanbieders. Daar brengt de afschaffing van de kwantitatieve doorgifteverplichting geen wezenlijk verandering in. Het schrappen van een of meerdere van deze zenders, indien die verplichting vervalt, zal voor de pakketaanbieders uiteindelijk leiden tot terugloop van abonnees, juist omdat er voor consumenten alternatieve opties voorhanden zijn. Daar komt bij dat de pakketaanbieders momenteel vrij zijn in de keuze van de zenders die ze in het kader van de kwantitatieve verplichting in het standaardpakket opnemen. Voor aanbieders van zenders, met uitzondering van die waar een *must carry* op van toepassing is, bestaat ook nu geen garantie op doorgifte. Voor consumenten heeft het afschaffen van de kwantitatieve doorgifteverplichting derhalve naar verwachting op de korte en middellange termijn weinig gevolgen voor wat betreft de samenstelling van het pakket en in abstractere zin voor een pluriform en toegankelijk aanbod. Ook financiële consequenties van enige betekenis zijn niet te verwachten.

Het schrappen van de kwantitatieve verplichting opent daarnaast de mogelijkheden voor bestaande aanbieders en nieuwkomers om kleinere pakketten aan te bieden gericht op specifieke doelgroepen. De kans op breed succes daarvan kan voor zover het zich nu laat overzien op zijn hoogst als betrekkelijk worden aangeduid. Reden daarvoor is dat de gevestigde aanbieders grote pakketten aanbieden voor een geringe meerprijs bovenop het internetabonnement, waarmee de prijs per zender in een klein pakket, dat vaak *stand alone* wordt aangeboden, relatief hoog is. Daarbij is een pakket dat nog wel alle *must carry*-zenders bevat al niet echt meer klein te noemen en daardoor beperkt onderscheidend ten opzichte van het huidige brede standaardpakket.

Mogelijke variant scenario 1: toevoegen van een must find-verplichting aan de must carry

Een invulling van *must carry* louter in termen van technische beschikbaarheid kan er toe leiden dat publieke mediadiensten voor bepaalde (met name minder digitaal vaardige) publieksgroepen feitelijk niet toegankelijk zijn. Het is in dit verband belangrijk te constateren dat er landen zijn in Europa die vanuit overwegingen van algemeen belang hebben gekozen voor enige vorm van gereguleerde vindbaarheid en dat dit vraagstuk ook deel uitmaakt van de lopende traject om te komen tot een Europees wetboek voor elektronische communicatiediensten.

Combinatie met een *must find/ due prominence* verplichting voor de *must carry*-zenders zal de positie van die zenders versterken, met name die van de regionale, lokale en Vlaamse omroepen. Immers, een dergelijke bepaling kan de vindbaarheid van deze zenders binnen de navigatiestructuur borgen.

Mogelijke variant scenario 1: toevoegen van een must offer-verplichting aan de must carry

Combinatie van de huidige *must carry* met een *must offer* voor deze zenders heeft pas betekenis wanneer de *must offer* wordt geconcretiseerd, bijvoorbeeld door een non-discriminatoire prijsstelling. Het toevoegen van een *must offer*-verplichting aan de *must carry* zorgt voor veel additionele en wellicht onnodige complexiteit van het beleidsinstrument. Dat geldt in het bijzonder voor juridische gevolgen, onder meer op het terrein van auteursrechten. Bovendien zorgt een *must offer* niet voor een in alle aspecten meer toegankelijke publieke mediadienstverlening, in ieder geval niet wanneer de overheid nalaat minimale condities te definiëren waaronder doorgifte moet plaatsvinden.

De publieke aanbieders worden met een *must offer* beperkt in hun onderhandelingsmogelijkheden met mogelijke consequenties voor de kwaliteit van de doorgifte en de vindbaarheid van het aanbod. Dat kan doorwerken in de feitelijke toegankelijkheid van het publieke aanbod voor consumenten. Eenzelfde beperking treedt – afhankelijk van de wijze waarop een *must offer* zou worden vormgegeven – mogelijk op met betrekking tot de onderhandelingen over een doorgiftevergoeding, met consequenties voor het beleidsdoel om het eigen inkomen van de NPO te versterken. *Must offer* zal met name de onderhandelingspositie van de NPO verslechteren en mogelijk ook die van de Vlaamse omroepen. De regionale- en lokale omroepen

ontvangen geen doorgiftevergoeding en zullen daardoor minder snel in negatieve zin getroffen worden door een *must offer*-verplichting.

Effecten van scenario 2: geen doorgifteverplichting

In dit scenario is naast het afschaffen van de kwantitatieve verplichting het opheffen van de *must carry* onderzocht. De *must carry* bepaalt dat alle pakketaanbieders die meer dan 100 duizend abonnees bedienen, verplicht zijn bepaalde televisie- en radiokanalen van de Nederlandse en Vlaamse publieke omroep door te geven. Dit deel van het beleidsinstrument is bedoeld om de toegang tot publieke mediadiensten te garanderen. Analyse van de gevolgen van de afschaffing van de *must carry* laat voor een deel gelijkaardige conclusies zien als op basis van de analyse van het schrappen van de kwantitatieve verplichting. Consumenten, zo is de verwachting, zullen op korte en middellange termijn onverminderd toegang hebben tot de programma's van NPO 1, 2 en 3 wanneer de *must carry* vervalt. Daarvoor geldt hetzelfde als voor de brede populaire commerciële zenders. Die garantie is er echter in mindere mate voor de regionale publieke omroepen, in ieder geval voor een aantal van hen en voor de doorgifte buiten de 'eigen' provincie, omdat ze een aanzienlijk kleiner publiek bereiken. Voor de lokale publieke omroep en de Vlaamse publieke omroep geldt dat hun positie onder druk komt wanneer de *must carry* wordt afgeschaft. Zij kunnen in veel gevallen slechts terugvallen op een klein publiek. Voor de Vlaamse openbare omroep geldt bovendien dat ze op basis van de doorgifteverplichting een substantiële doorgiftevergoeding ontvangen. Het verdwijnen van de *must carry* zal naar verwachting leiden tot een neerwaartse bijstelling van de doorgiftevergoeding van de Vlaamse openbare omroep in Nederland en waarschijnlijk ook tot verlaging van de vergoeding die de NPO ontvangt voor distributie in België. Wij verwachten verder dat het beëindigen van de *must carry* politiek gevoelig ligt – er is een bijzondere culturele relatie tussen Nederland en Vlaanderen – en mogelijk tot beëindiging van de doorgifte van de NPO in Vlaanderen kan leiden.

Het schrappen van de *must carry* en de kwantitatieve verplichting die samen de doorgifteverplichting uitmaken, impliceert dat in beginsel de onderhandelingspositie van de pakketaanbieders sterker wordt en die van mediadiensten verzwakt. Tegelijkertijd wordt de positie van partijen in de distributieketen beïnvloed door verticale integratie, consolidatie in distributie en content en het vormen van nieuwe gezamenlijke onderhandelingsposities. Welke invloed de toenemende machtsvorming aan de kant van pakketaanbieders of blokvorming van kanalen heeft op de beleidsdoelen pluriformiteit, toegankelijkheid van publieke mediadiensten en innovatie is onzeker. Mogelijke wijzigingen in de doorgifteverplichting moeten ook in dat licht worden gezien. Er lijkt momenteel sprake van een (wankel) evenwicht. Het inzetten van maatregelen waarvan op korte en middellange termijn geen substantiële positieve gevolgen voor consumenten verwacht worden, maar die mogelijk leiden tot een verstoring van dat evenwicht ligt dan minder voor de hand.

In essentie gelden bovenstaande conclusies per scenario voor lineaire omroepprogramma's en zenders, die strikt genomen een deelverzameling vormen van wat met mediadiensten wordt aangeduid. Daarbinnen heeft het grootste deel van de voorschriften betrekking op lineaire televisieprogramma's. **Radio** speelt een bescheiden rol in beleid en regelgeving in verband met doorgifte. Slechts binnen de *must carry*-bepalingen komt radio aan bod. Daarin geldt de verplichting voor pakketaanbieders, zowel in hun digitale als analoge aanbod een bepaald aantal radiostations van de landelijke, regionale en lokale publieke omroep en de Vlaamse openbare omroep, door te geven. In het kader van de kwantitatieve verplichting zijn geen voorschriften over de doorgifte van radiozenders opgenomen. Dat is terug te voeren op het feit dat draadgebonden netwerken een aanzienlijk kleinere rol spelen in de marktpositie van radiostations. De analoge ether is momenteel de belangrijkste distributie-infrastructuur voor radio en zal dat de komende jaren blijven. Naast ether en draadgebonden netwerken zijn vrijwel alle stations te beluisteren via het internet, wat voor het bekijken van televisie bij lange na nog niet het geval is. Ook is het overgrote deel van de Nederlandse stations te beluisteren via de digitale ether: DAB+. De adoptie van deze distributietechnologie door consumenten blijft vooralsnog achter bij de verwachtingen.

Doorgifte in zenderpakketten via andere netwerken is niet onbelangrijk, maar niet doorslaggevend voor het bereik van luisteraars om bijvoorbeeld adverteerders te interesseren en de stations op de juiste wijze in de markt te positioneren. Daarbij komt dat er door de Nederlandstalige stations voor doorgifte in het digitale pakket nauwelijks problemen worden ervaren met doorgifte. Dat is met name het gevolg van de relatief geringe netwerkcapaciteit waarop ze beslag leggen. Beperking van de *must carry* voor radiozenders zal daarom naar verwachting in de digitale pakketten geen gevolgen hebben. De analoge pakketten die momenteel nog via de kabel worden aangeboden kennen wel beperkingen en hebben onvoldoende ruimte om alle aanbod van Nederlandse zenders dat digitaal wordt aangeboden, door te geven. In die analoge pakketten zal inperking van de *must carry* voor de minst beluisterde radiozenders mogelijk wel gevolgen kunnen hebben.

Deelconclusie 2. Geconcludeerd wordt dat de huidige situatie en de verwachte ontwikkeling voor de komende jaren – het nulscenario als ook scenario 1 bij acceptatie van het ter internetconsultatie voorgelegde voorontwerp voor wijziging van de Mediawet – de vier hierboven genoemde knelpunten kennen. Maar van die knelpunten kan alleen het vierde en laatste, de belemmerende werking van de huidige regels op de ontwikkeling van innovatieve kleine lineaire pakketten dan wel *à la carte*-aanbiedingen, ten dele worden weggenomen door het inperken, uitbreiden of afschaffen van de *must carry*.

Daar staat tegenover dat dergelijke aanpassingen, gegeven het complexe samenspel van alle actoren en belangen in de markt, onvoorziene gevolgen en neveneffecten kunnen hebben, hetgeen ook de stakeholders die in het licht van dit onderzoek zijn geconsulteerd benadrukken. De uitkomst in wat omschreven werd als 'het bestaande ecosysteem' – de huidige constellatie van uitgangspunten en regels – vormt een kaartenhuis, waarvan niemand volledig zeker is wat de dragende muren zijn. We concluderen derhalve dat een specifieke uitzondering voor innovatieve proposities voor pakketaanbieders een afdoende instrument is waarbij de waarborgen die de huidige regels breder in de markt en voor consumenten bieden niet verloren raken.

Tot slot geven we aan dat het bieden van een specifieke uitzonderingsmogelijkheid voor innovatieve proposities van pakketaanbieders (evenals bij het inperken of afschaffen van de *must carry*) geen zekerheid biedt dat de nieuwe proposities voor consumenten er ook komen. Dit is uiteindelijk afhankelijk van de strategische gedragingen van de verschillende spelers binnen de beleidscontext.

Technologische ontwikkelingen en mogelijke alternatieven op langere termijn

Ten slotte is onderzocht of de toepassing van nieuwe technologieën in de omroepdistributiemarkt op termijn wellicht kan leiden tot een minder prominente rol van de overheid als hoeder van pluriformiteit van het aanbod en van toegang tot publieke mediadiensten. De conclusies zijn meerderlei. Allereerst is vastgesteld dat online *over-the-top*-distributie op korte en middellange termijn niet op zichzelf kan garanderen dat grote groepen consumenten tegelijk afdoende toegang hebben tot publieke mediadiensten. Daarvoor zijn omvangrijke investeringen in netwerken nodig waarvan onduidelijk is door wie, pakketaanbieders, contentaanbieders en/of ISP's, deze gedaan zullen worden omdat nog niet helder is hoe de waardeketen zich zal ontwikkelen. Bovendien is het de verwachting dat het lineair consumeren van televisie via traditionele netwerken nog geruime tijd van belang zal zijn voor een groot deel van de burgers in Nederland. Wanneer de overheid toegang tot publieke mediadiensten voor brede lagen van de bevolking een algemeen belang acht, blijft het handhaven van de doorgifteverplichting van de publieke mediadiensten via de traditionele omroepdistributienetwerken relevant. Daar komt bij dat in het domein van *over-the-top*-distributie van mediadiensten nieuwe vormen van gatekeeping ontstaan die het minder vanzelfsprekend maken dat consumenten en burgers toegang hebben tot publieke mediadiensten op een manier die vergelijkbaar is met het niveau en kwaliteit van de huidige toegang.

6.2. Aanbevelingen

Teneinde onvoorziene en te heftige effecten te voorkomen en tegelijkertijd mogelijkheden voor innovatie te bieden, zouden de volgende aanpassingen in het wettelijk kader kunnen worden overwogen:

1. Er schuilt weinig tot geen gevaar in het schrappen van het standaardpakket (zoals omschreven in scenario 1).
2. In lijn met de titel van dit rapport pleiten we – alles afwegend – voor behoud van de bestaande *must carry*.
3. Onderzoek de mogelijkheden om de bevoegdheden van het Commissariaat voor de Media voor het verlenen van een gehele of gedeeltelijke ontheffing van de doorgifteverplichtingen aan te scherpen.¹²⁸ Teneinde pakketaanbieders die innovatieve proposities in de markt willen zetten meer zekerheid en duidelijkheid te bieden is het van belang om de ruimte die het Commissariaat voor de Media hiervoor heeft duidelijk te specificeren. De huidige wettelijke bepaling is open geformuleerd. Dit brengt een mogelijk risico voor pakketaanbieders alsmede voor het Commissariaat met zich mee bij het aanvragen en verlenen- of afkeuren van een ontheffingsaanvraag. Het bieden van meer duidelijkheid en zekerheid over bijvoorbeeld het toetsingskader, de voorwaarden en duur van de ontheffing creëren een grotere mate van investeringszekerheid voor de pakketaanbieders die innovatieve proposities in de markt willen zetten. Indien wordt besloten dat aanpassing van de bevoegdheden van het Commissariaat opportuun is, zal een wetswijziging van artikel 6.14d van de Mediawet 2008 doorgevoerd dienen te worden.
4. Evalueer de *must carry*-verplichtingen op periodieke basis, bijvoorbeeld in dezelfde cyclus als de verlening van de concessie voor de landelijke publieke omroep. Omdat de markt voor omroepdistributie volop in ontwikkeling is, geven we mee om de evaluatiestudies toekomstgericht in te steken en daarbij in ieder geval de volgende onderwerpen te behandelen:
 - o Bezie in hoeverre relevante technologische- en marktontwikkelingen aanpassing dan wel alternatieven voor de *must carry* mogelijk en noodzakelijk maken. De technologische- en marktontwikkelingen zorgen er niet zonder reden voor dat in de nationale en Europese beleidsvorming veel aandacht uitgaat naar de positie van digitale platformen in de omroepdistributiemarkt. Het is een complex domein dat nog volop in ontwikkeling is. Een en ander laat onverlet dat ook de publieke (maar ook commerciële) mediadiensten die in Nederland worden aangeboden hierdoor worden geraakt. Het zal in de toekomst een belangrijke uitdaging voor de Nederlandse overheid blijken om na te gaan of zij een rol heeft en zo ja welke dat is, op het terrein van borging van pluriformiteit van het aanbod en toegang tot publieke mediadiensten in die context.
 - o Herijk bij de evaluatiestudies welke zenders, themakanalen en eventuele andere diensten van de publieke omroep onder de *must carry* moeten vallen. Een uitkomst kan zijn om het programma-aanbod – indien de evaluatie daar aanleiding toe geeft – anders in te richten in lijn met de ontwikkelingen op de omroepdistributiemarkt (hiermee wordt meer dynamiek gecreëerd in de inrichting van de *must carry*). De concrete invulling hiervan zou vervolgens in dialoog tussen politiek en omroep (en met inbreng van andere stakeholders) gekoppeld kunnen worden aan de prestatieovereenkomst van de publieke omroep.

¹²⁸ Op grond van artikel 6.14d van de Mediawet 2008 kan het Commissariaat voor de Media geheel of gedeeltelijke ontheffing verlenen van de doorgifteverplichtingen. Een (gedeeltelijke) ontheffing kan worden verleend als het onverkort nakomen van de doorgifteverplichting leidt tot disproportionele kosten, een belemmering voor innovatie of anderszins onredelijke uitkomsten.

Bijlage 1. Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Wat zijn de gevolgen van aanpassing van de huidige mediawettelijke doorgifteverplichting met name vanuit het oogpunt van consumenten?

Deze hoofdvraag is opgebouwd uit drie onderliggende subvragen:

1. Wat waren de oorspronkelijke argumenten om de doorgifteverplichting op te nemen en in hoeverre zijn deze nog steeds geldig?
2. Welke alternatieven dienen zich momenteel aan voor de mediawettelijke doorgifteverplichting en welke technologische ontwikkelingen leiden tot alternatieven op langere termijn?
3. Welke effecten gaan er op korte of langere termijn gaan optreden wanneer mogelijke alternatieve oplossingen worden doorgevoerd?

In de tabel hierna zijn de onderzoeksvragen per subvraag / thema ingedeeld en is aangegeven waar in het rapport de antwoorden daarop aan bod komen.

Subvraag / thema	Onderzoeksvraag	Hoofdstuk / paragraaf
Huidige alternatieven	1. Zijn er alternatieve oplossingsrichtingen voor een mediawettelijke doorgifteverplichting, die op dit moment kunnen garanderen dat de huidige doelstellingen van de Mediawet overeind blijven en de wettelijke taken van de publieke mediadiensten adequaat worden gerealiseerd?	Hoofdstuk 3 en 5
	2. In hoeverre voldoet een <i>must offer</i> -voorschrift voor publieke mediadiensten aan deze vereisten?	Hoofdstuk 3 en 5
	3. Van welke mogelijke alternatieven is sprake in andere Europese landen?	Hoofdstuk 3
Mogelijke alternatieven	4. In hoeverre zijn de oorspronkelijke argumenten om de doorgiftebepalingen op te nemen in de Mediawet nog steeds geldig en proportioneel in het licht van de uitwerking van mediatechnologische ontwikkelingen en ontwikkelingen in de markt van mediadienstenaanbieders en pakketaanbieders?	Hoofdstuk 2 en 5
	5. In welke mate zorgen mediatechnologische ontwikkelingen in de toekomst voor alternatieve oplossingsrichtingen voor de doelen die met de huidige mediawettelijke doorgifteverplichting worden beoogd?	Hoofdstuk 2 en 5
	6. In hoeverre functioneren auteursrechtelijke aspecten rond doorgifte en distributie als hinderpaal of als katalysator in de realisatie van oplossingsrichtingen die door technologische ontwikkelingen in beeld komen?	Hoofdstuk 2

Effecten van aanpassing van de doorgifteverplichting	<p>7. Wat zijn de generieke effecten van een mogelijke aanpassing van de huidige mediawettelijke doorgifteverplichting van publieke mediadiensten, de zogenaamde <i>must carry</i>-regel, voor</p> <ul style="list-style-type: none"> a. de Nederlandse consument, b. de publieke mediadiensten op landelijk, regionaal en lokaal niveau, c. de Belgische, Nederlandstalige openbare omroepdiensten, d. de commerciële mediadiensten, e. de pakketaanbieders? 	Hoofdstuk 5
	<p>8. Welke inzichten en standpunten bestaan hierover bij de verschillende betrokken partijen?</p>	Hoofdstuk 4
	<p>9. Wat zijn de effecten op het specifieke publieksbereik van de publieke mediadiensten op landelijk, regionaal en lokaal niveau en andere mediadiensten?</p>	Hoofdstuk 5
	<p>10. Welke effecten zijn er op de omvang en structuur van de reclame- en advertentiemarkt, met name op de reclame-inkomsten van de publieke en de commerciële mediadienstenaanbieders?</p>	Hoofdstuk 5
	<p>11. Wat zijn de effecten op de concurrentieverhoudingen en onderhandelingsposities, in het bijzonder van de aanbieders van publieke mediadiensten en commerciële mediadiensten vis-à-vis de pakketaanbieders?</p>	Hoofdstuk 5
	<p>12. Op welke wijze beïnvloedt de beoogde afschaffing van de doorgifte van het standaardpakket de mogelijke effecten van de aanpassing van de doorgifteverplichting voor pakketaanbieders?</p>	Hoofdstuk 5
	<p>13. Wat zijn de mogelijke effecten op de doelen die beoogd zijn met de mediawettelijke bepaling dat de uitzending van een selectie van voor de Nederlandse samenleving relevante evenementen toegankelijk moet zijn via open televisieprogrammakanalen</p>	Hoofdstuk 5
	<p>14. Wat is het effect op het maatschappelijk rendement van de rijksbijdrage aan de publieke mediadiensten op landelijk, regionaal en lokaal niveau?</p>	Hoofdstuk 5
	<p>15. In hoeverre heeft de <i>free-to-air</i>-verplichting aanpassing en wat betekent dit voor de huidige wijze van toewijzing van etherfrequenties aan publieke mediadiensten? Is het zinvol hierin onderscheid te maken naar publieke radio- en publieke televisiediensten?</p>	Hoofdstuk 5

Bijlage 2. Onderzoeksaanpak

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode juli 2017 tot en met november 2017.

De eerste fase van het onderzoek betrof een verkenning, waarbij een eerste analyse van bestaande documenten is uitgevoerd en waarin verkennende gesprekken zijn gevoerd. Vervolgens zijn in de tweede fase van het onderzoek mogelijke alternatieven voor de mediawettelijke doorgifteverplichting uitgewerkt. Dit heeft ertoe geleid dat drie hoofdscenario's zijn opgesteld (zie hoofdstuk 2). In de derde fase van het onderzoek is een kwalitatieve en kwantitatieve effectanalyse van de drie hoofdscenario's uitgevoerd (zie hoofdstuk 5). Tot slot zijn de resultaten van het onderzoek vastgelegd in een rapportage.

In het onderzoek zijn de volgende onderzoeksmethoden ingezet:

- **Documentenanalyse.** In verschillende fasen van het onderzoek zijn documenten bestudeerd, om te komen tot drie hoofdscenario's, om de effecten van de hoofdscenario's in kaart te brengen en als input voor de uiteenzetting over technologische ontwikkelingen (zie voetnoten).
- **Interviews.** In de eerste fase van het onderzoek zijn 4 verkennende interviews gehouden. Vervolgens zijn de hoofdscenario's in 15 verdiepende interviews besproken met de verschillende belanghebbenden zoals pakketaanbieders, vertegenwoordigers van de lokale, regionale en nationale publieke omroep en vertegenwoordigers van de commerciële omroepen. Van deze gesprekken is het door de gesprekspartners geaccordeerde gespreksverslag opgenomen in bijlage 5. Tot slot zijn 6 interviews gehouden waarin is ingegaan op technologische ontwikkelingen. Deze gesprekken hebben input gevormd voor hoofdstuk 4. Zie voor een volledige lijst van gesprekspartners bijlage 4.
- **Effectanalyse.** Waar mogelijk zijn de effecten van de drie hoofdscenario's gekwantificeerd en per actor benoemd. Een kanttekening hierbij is dat de contracten die de uitkomsten zijn van complexe onderhandelingen waarbij meerdere partijen betrokken vertrouwelijk zijn en niet toegankelijk voor dit onderzoek, waardoor ook het effect op die contracten van de verschillende scenario's onzeker is. Daarom is in veel gevallen met transparante maar slechts gedeeltelijk hard te maken aannames gewerkt en met bandbreedtes rondom die aannames.
- **Toetsen conceptbevindingen.** Op basis van de verzamelde informatie zijn conceptbevindingen opgesteld. Deze zijn getoetst bij een begeleidingscommissie bestaande uit afgevaardigden van het ministerie van OCW, het ministerie van EZ en het Commissariaat van de Media. Zie voor een overzicht van de leden van de begeleidingscommissie bijlage 4.
- **Rapportage.** De conceptbevindingen zijn uitgewerkt in een rapportage. De conceptrapportage is wederom getoetst bij de begeleidingscommissie.

Bijlage 3. Definities

Hierna is uiteengezet welke definities van de centrale begrippen in het onderzoek we in dit rapport hanteren. Bij het opstellen van de definities is geput uit de Mediawet 2008 en de Memorie van Toelichting bij het voorstel van wijziging van de Mediawet 2008. Ten behoeve van de leesbaarheid van het rapport is in sommige gevallen afgeweken van de definities uit de mediawet.

Begrippen	Definitie
Mediawettelijke doorgifteverplichting	De voorschriften voor verplichte doorgifte van radio- en televisieprogrammakanalen zoals opgenomen in de Mediawet 2008 in de afdeling 6.3.1.1 (Gebruik omroepzenders en omroepnetwerken) en 6.3.1.2 (verspreiding van pakketten televisie- en radioprogrammakanalen).
Standaardpakket	De kwantitatieve verplichting dat het digitale standaardpakket bestaat uit ten minste 30 televisieprogrammakanalen en het analoge standaardpakket bestaat uit ten minste 15 televisieprogrammakanalen, zoals neergelegd in de artikelen 6.13 en 6.14 Mediawet. Waar de Mediawet in artikel 6.9a hiervoor de term 'standaardprogrammapakket' hanteert gebruiken we in dit rapport veelal de term 'standaardpakket'.
<i>Must carry</i>	<p>De verplichting om in de Mediawet 2008 nader aangeduide publieke televisie- en radioprogrammakanalen te verspreiden, zoals aangegeven in de artikelen 6.13, lid 3 en 4 en artikel 6.14, lid 3 en 4 Mw.</p> <p>De volgende televisieprogrammakanalen vallen onder de <i>must carry</i> (artikel 6.13, lid 4 Mw):</p> <ul style="list-style-type: none">a. drie algemene televisieprogrammakanalen van de landelijke publieke mediadienst;a. één televisieprogrammakanaal van de regionale publieke mediadienst met programma-aanbod als bedoeld in artikel 2.70 van de Mediawet 2008, dat bestemd is voor de provincie of het deel van de provincie waarbinnen de abonnees woonachtig zijn;b. de televisieprogrammakanalen van de regionale publieke mediadienst met programma-aanbod als bedoeld in artikel 2.70 van de Mediawet 2008, dat bestemd is voor de provincies aangrenzend aan de provincie waarbinnen de abonnees woonachtig zijn;c. één televisieprogrammakanaal van de lokale publieke mediadienst met programma-aanbod als bedoeld in artikel 2.70 van de Mediawet 2008, dat bestemd is voor de gemeente waarbinnen de abonnees woonachtig zijn;d. ten hoogste twee televisieprogrammakanalen van de lokale publieke mediadienst met ander programma-aanbod dan bedoeld in onderdeel d, dat een lokale publieke media-instelling verzorgt en dat is gericht op specifieke bevolkings- en leeftijdsgroepen waaronder minderheden; en

	<ul style="list-style-type: none"> e. drie televisieprogrammakanalen van de Nederlandstalige landelijke Belgische openbare omroepdienst. <p>De volgende radioprogrammakanalen vallen onder de <i>must carry</i> (artikel 6.13, lid 4 Mw):</p> <ul style="list-style-type: none"> a. vijf algemene radioprogrammakanalen van de landelijke publieke mediadienst; b. één radioprogrammakanaal van de regionale publieke mediadienst met programma-aanbod als bedoeld in artikel 2.70 van de Mediawet 2008, dat bestemd is voor de provincie of het deel van de provincie waarbinnen de abonnees woonachtig zijn; c. één radioprogrammakanaal van de lokale publieke mediadienst met programma-aanbod als bedoeld in artikel 2.70 van de Mediawet 2008, dat bestemd is voor de gemeente waarbinnen de abonnees woonachtig zijn; d. ten hoogste vijf radioprogrammakanalen van de lokale publieke mediadienst met ander programma-aanbod dan bedoeld in onderdeel c, dat een lokale publieke media-instelling verzorgt en dat is gericht op specifieke bevolkings- en leeftijdsgroepen waaronder minderheden; en e. vijf radioprogrammakanalen van de Nederlandstalige landelijke Belgische openbare omroepdienst. <p>In het geval van analoge verspreiding kan de verspreiding van de televisieprogramma's van de Nederlandstalige landelijke Belgische openbare omroepdienst worden beperkt tot twee televisie- en twee radioprogrammakanalen (artikel 6.14, lid 3 en 4).</p>
Pakketaanbieder	Een natuurlijk persoon of rechtspersoon die een of meer programmapakketten tegen betaling verspreidt of laat verspreiden door middel van een omroepnetwerk of een omroepzender (artikel 6.9a) Mw
Programmapakket	Een programmapakket is een door een natuurlijk persoon of rechtspersoon samengesteld geheel van televisie- en radioprogrammakanalen die hoofdzakelijk door derden zijn geproduceerd (artikel 6.9a Mw).
Basispakket	Het pakket dat door een pakketaanbieder daadwerkelijk wordt aangeboden. Dit kan een pakket zijn dat groter is dan het normale standaardpakket. Maar ook kleiner omdat een ontheffing is verleend door het Commissariaat voor de Media of omdat men buiten de wettelijke regeling valt doordat er minder dan 100.000 abonnees zijn.
Omroepnetwerk	Openbaar elektronisch communicatienetwerk als bedoeld in artikel 1.1 van de Telecommunicatiewet, dat wordt gebruikt of mede wordt gebruikt, om hoofdzakelijk met gebruik van kabels, programma's te verspreiden (artikel 1.1, lid 1 Mw)
<i>Must offer</i>	Het begrip <i>must offer</i> is niet gedefinieerd in de Mediawet 2008. In dit rapport definiëren we <i>must offer</i> als de verplichting om een of meerdere van de televisie- en/of radioprogrammakanalen die onderdeel uitmaken van de <i>must</i>

	<i>carry</i> aan iedere pakketaanbieder al dan niet onder nadere voorwaarden ter beschikking te stellen.
<i>Must find / due prominence</i>	<p>Het begrip <i>must find / due prominence</i> is niet gedefinieerd in de Mediawet 2008. In dit rapport definiëren we <i>must find / due prominence</i> als een bepaling die de vindbaarheid van programmakanalen binnen de navigatiestructuur van de pakketaanbieder regelt. Dit kan betrekking hebben op de vindbaarheid als zodanig, maar ook gaan om het prioriteren van de vindbaarheid van bepaalde diensten.</p> <p><i>Must find / due prominence</i> bepalingen zouden moeten waarborgen dat bepaalde content niet alleen non-discriminatoir, maar ook met een zekere voorrangpositie vindbaar is.</p>
Lineaire tv	Het kijken naar een televisieprogramma op het moment van uitzenden via elke mogelijke optie (device onafhankelijk).
OTT (<i>over-the-top</i>)	Een manier van uitzenden van media (zoals video en audio) via het internet zonder tussenkomst van derde partijen zoals een kabelmaatschappijen. Netflix is een bekende OTT-aanbieder.

Bijlage 4. Gesprekspartners

Organisatie	Personen
Verkennde gesprekken	
Autoriteit Consument en Markt	<ul style="list-style-type: none"> • Joost van Zwet • Melanie Groenendijk • Samira Rharissi
Commissariaat voor de Media	<ul style="list-style-type: none"> • Edmund Lauf • Simon van Dooremalen
Ministerie van Economische Zaken	<ul style="list-style-type: none"> • Henk Ruyter
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	<ul style="list-style-type: none"> • Bram Voermans • John Stevens • Thijs Tuik
Verdiepende gesprekken over de beleidsscenario's	
Consumentenbond	<ul style="list-style-type: none"> • Silvia Smit • Inge Piek
Departement Cultuur, Jeugd en Media Vlaanderen	<ul style="list-style-type: none"> • Johan Bouciqué
KPN	<ul style="list-style-type: none"> • Maurice Hoogeveen • Marloes Koppelaars • Martijn Sonius
NLConnect	<ul style="list-style-type: none"> • Mathieu Andriessen • Hans Burgs
NLPO (Stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen)	<ul style="list-style-type: none"> • Marc Visch • Marcel Mokveld • Toos Bastiaansen
NPO (Nederlandse Publieke Omroep)	<ul style="list-style-type: none"> • Mezen Dannawi • Marc Poppenk
RPO (Regionale Publieke Omroep)	<ul style="list-style-type: none"> • Tijmen Brugman • Richel Bernsen
STER	<ul style="list-style-type: none"> • Frank Volmer
Talpa	<ul style="list-style-type: none"> • Pim Schmitz • Joost Galjart
Tele2	<ul style="list-style-type: none"> • Esther Roland • Saskia Hageman – van Keulen • Bart Heinink
ThemaNed	<ul style="list-style-type: none"> • Marc Putman • Monique van Wijngaarden

	<ul style="list-style-type: none"> • Linda Brouwers
T-Mobile	<ul style="list-style-type: none"> • Joepke van der Linden • Derk de Vries • Johan Trouwborst
VCO (Vereniging Commerciële Omroepen)	<ul style="list-style-type: none"> • Bram Husken • John de Jong • Susan van Geenen • Pieter Arnold
VCR (Vereniging van Commerciële Radio)	<i>Memo ingediend in plaats van gesprek</i>
VodafoneZiggo	<ul style="list-style-type: none"> • Marco van Helm • Stijn Smeets
Contextuele gesprekken	
Ericsson	<ul style="list-style-type: none"> • Josbert van Rooijen
Netflix	<ul style="list-style-type: none"> • Cees van Koppen
NOS	<ul style="list-style-type: none"> • Lara Ankersmit
NPO (Nederlandse Publieke Omroep)	<ul style="list-style-type: none"> • Egon Verharen • Marc Poppenk
RTL	<ul style="list-style-type: none"> • John de Jong • Giovanni Piccirilli
Sebastian Busse	<ul style="list-style-type: none"> • Smartclip
Zelfstandig onderzoeker	<ul style="list-style-type: none"> • Pieter Siekerman

Leden begeleidingscommissie

- Bram Voermans (ministerie van OCW)
- John Stevens (ministerie van OCW)
- Thijs Tuik (ministerie van OCW)
- Robert van der Zwan (ministerie van OCW)
- Henk Ruyter (ministerie van EZ)
- Edmund Lauf (Commissariaat voor de Media)

Bijlage 5. Gespreksverslagen

Inhoudsopgave

1. Toelichting	91
2. Gespreksverslag Consumentenbond	92
3. Gespreksverslag Departement Jeugd, Media en Cultuur Vlaanderen	94
4. Gespreksverslag KPN	97
5. Gespreksverslag NLConnect	101
6. Gespreksverslag NLPO	105
7. Gespreksverslag NPO	108
8. Gespreksverslag RPO	112
9. Gespreksverslag STER	115
10. Gespreksverslag Talpa	118
11. Gespreksverslag Tele2	121
12. Gespreksverslag ThemaNed	123
13. Gespreksverslag T-Mobile	126
14. Gespreksverslag VCO	129
15. Memo VCR	132
16. Gespreksverslag VodafoneZiggo	133

Toelichting

In deze bijlage worden de verslagen weergegeven die gemaakt zijn van de verdiepende gesprekken over de beleidsscenario's tussen (leden van) het onderzoeksteam en betrokken partijen. De verslagen zijn gecontroleerd op feitelijke onjuistheden en vervolgens geaccordeerd door de gesproken partijen. Zij kregen tevens de mogelijkheid om passages in een verslag als vertrouwelijk aan te merken. De betreffende passages zijn niet in de verslagen hierna opgenomen.

De verslagen worden op alfabetische volgorde van de gesproken betrokken partijen weergegeven. Onze analyse van de percepties van de belanghebbenden leest u terug in hoofdstuk 3 van het rapport.

Gespreksverslag Consumentenbond

Gesprek met: Silvia Smit (Redacteur-Onderzoeker) en Inge Piek (Campagneleider)

Datum: 25 september 2017

Reactie op beleidsscenario's

Scenario 0: *must carry* met standaardpakket (huidige situatie)

- De gesprekspartners zien dat het medialandschap verandert, er zijn nog steeds veel consumenten die houden van lineair tv kijken en zappen, maar daarnaast heeft internet ook een steeds grotere rol. Er is een (zij het beperkte groep) consumenten die geen televisie hebben en alleen OTT kijken (en dus alleen internet als dienst afnemen). Deze groep is groeiende. In die zin zijn de huidige regels rondom doorgifte opgesteld in een oude situatie, terwijl er nu (ook) een nieuwe werkelijkheid is. Wel van belang is dat er ook nog veel consumenten zijn geen tv kijken via internet, die vinden het toch makkelijker om op de bank via de afstandsbediening lineair te kijken.
- Relevante signalen die de Consumentenbond in de huidige situatie binnenkrijgt:
 - Consumenten klagen op het moment dat er zenders uit hun basispakket verdwijnen, bijvoorbeeld toen niet meer alle regionale zenders in het basispakket opgenomen werden.
 - Vooraf voor pluspakketten waar consumenten extra voor betalen geldt dat consumenten soms het signaal geven 'ik betaal voor dit pakket aan zenders, maar ik kijk alleen naar zender x'.
 - Dit geldt minder voor de basispakketten, de gesprekspartners denken dat consumenten de problemen rond 30 verplichte zenders niet kennen, dat is echt een onderwerp voor providers.
 - De pakketten voor lineaire televisie worden ieder jaar duurder. Consumenten stellen hier vragen over.
- De zenders die onder de *must carry* verplichting vallen zijn ook wel de zenders die 'de Nederlander' kijkt. Het zou dus onlogisch zijn als deze zenders in sommige basispakketten niet opgenomen zouden zijn. De Consumentenbond krijgt verder geen signalen van consumenten hierover. Gesprekspartners schatten ook in dat consumenten niet op de hoogte zijn van de *must carry* verplichting die op bepaalde zenders rust.
- De Consumentenbond heeft in 2013 onderzocht of consumenten *tv à la carte* zouden willen kijken. Hier kwam uit dat consumenten wel *à la carte* willen kijken, zolang dit niet te duur wordt. Daarnaast vinden consumenten vooral gemak heel belangrijk. Hierbij geldt dat teveel keuze in pakketten en zenders voor consumenten ook niet overzichtelijk is.

Aanpassingen in de scenario's

- Aangezien de Consumentenbond geen onderzoek heeft gedaan naar alle aspecten van de doorgifteverplichting kunnen de gesprekspartners niet gedetailleerd ingaan op de verschillende scenario's. Meer algemeen voor alle scenario's geldt dat vanuit consumentenperspectief keuzevrijheid en betaalbaarheid van belang zijn. Het standaardpakket kan een maatregel zijn om daaraan bij te dragen. Daarnaast zien de gesprekspartners een aantal andere aandachtspunten die voor alle scenario's relevant zijn:
 - Omdat keuzevrijheid belangrijk is zijn de gesprekspartners van mening dat de situatie waarin pakketaanbieders exclusieve content aanbieden in de gaten gehouden zou moeten worden. Het is van belang dat consumenten zelf kunnen kiezen welke content ze willen zien en dan consumenten niet beperkt zijn tot één provider.
 - Een ander belangrijk aandachtspunt dat voor alle scenario's geldt, is dat bij kabels het nog altijd verplicht is om internet en tv gebundeld af te nemen. In die situatie is het voor een consument niet

interessant om ergens anders alleen internet en een online dienst, een los televisiepakket of andere dienst af te nemen, terwijl dat pakket misschien wel beter aan de verwachtingen zou voldoen. De gesprekspartners juichen daarom toe dat er ook een beweging te zien is waarin een consument niet aan een provider vastzit om een bepaalde dienst af te nemen (bijvoorbeeld KPN Play waarbij een consument geen internet bij KPN hoeft te hebben).

In de markt is een beweging te zien naar een (klein) basispakket waar bovenop extra zenders bijgekocht kunnen worden, bijvoorbeeld KNIPPR. Goed als er naar deze marktontwikkeling gekeken wordt wanneer de doorgifteverplichting gewijzigd wordt.

Gespreksverslag Departement Jeugd, Media en Cultuur Vlaanderen

Gesprek met: Johan Bouciqué (teamverantwoordelijke media bij het Departement Cultuur, Jeugd en Media van de Vlaamse Overheid)

Datum: 18 oktober 2017

Must carry in Vlaanderen

- De *must carry* verplichting zoals opgenomen in de Mediawet, ook in Vlaanderen, komt voort uit de Europese Universele Diensten-richtlijn, artikel 31 en de wil om het pluralisme in het media-aanbod te garanderen. Die was eind vorige eeuw in de richtlijn ingeschreven als mogelijkheid om bepaalde (openbare) omroepen toch te laten doorgeven als tegengewicht tegen de oprichting en de start van de vele commerciële zenders.
- De *must carry* status werd in Vlaanderen in de beginfase een middel voor de omroepen om via dat statuut op het netwerk van de kabelmaatschappijen (i.e. in basispakketten) te geraken en zo een gegarandeerd bereik (en dus ook inkomen aan auteursvergoedingen) te krijgen. Op zeker moment ontstond de situatie waarbij veel zenders een *must-carry* status hadden; zo hebben ook commerciële omroepen op een bepaald ogenblik ook de *must-carry* status gehad.
- Beginjaren 2000-2010 is de Commissie strenger gaan toezien op het (uitgebreide) gebruik van lidstaten om *must-carry*-status te gaan toekennen en begon de Commissie hiertegen op te treden, onder meer via de *must-carry*-regeling op de Brusselse netwerken. In Vlaanderen is de regelgeving toen ook verstrengd. Maar de *must carry* status voor de NPO is behouden gebleven.
- Nu wordt om de drie jaar een analyse van de omroepnetwerken gemaakt. De belangrijkste speler in Vlaanderen is Telenet, die heeft (volgens het huidige kader van 2016) de *must carry* verplichting. Netwerken die voor een significant aantal eindgebruikers de belangrijkste manier zijn om televisie en/of radio te ontvangen (art. 31 USO-RL en art. 185 van het Vlaamse mediadecreet) krijgen de *must carry* verplichting.
 - In het Vlaamse mediadecreet staat dat de volgende omroepen een *must carry* status hebben: de (radio- en televisie)omroepprogramma's van de VRT, de regionale televisieomroep van het eigen specifieke zendgebied, twee publieke radio- en televisieprogramma's uit de Franse Gemeenschap, de radiozender van de Duitstalige gemeenschap, twee NPO radiozenders en de NPO televisiezenders, alsook dan de bijbehorende diensten bij al die televisieprogramma's zoals ondertiteling.
- De Vlaamse regering kan conform artikel 186, §2 van het Vlaamse mediadecreet, naast deze vastgestelde lijst, extra kanalen een *must carry* status geven als zij voldoen aan de voorwaarden van die bepaling, te weten : zij een volwaardig journaal brengen vanuit een onafhankelijke redactie, een gevarieerd, divers en pluralistisch aanbod brengen en een bepaald percentage van het aanbod ondertitelen. Gesprekspartners geeft aan dat een zender nog nooit die status heeft gekregen.
- In Vlaanderen is geen sprake van een standaardpakket of anderszins kwantitatieve verplichting voor de basispakketten.

Reactie op beleidsscenario's

De huidige situatie (scenario 0)

- Gesprekspartner geeft aan dat de *must carry* status van de NPO in Vlaanderen en de VRT in Nederland historisch gegroeid is. De band tussen Nederland en Vlaanderen is niet onbelangrijk. Er bovendien geen sprake van een taalbarrière, dus waarom zou er niet vanuit een algemeen belang meer publieke, onafhankelijke, content worden gedeeld met elkaar? Content met onafhankelijke journalistiek,

aandacht voor cultuur zijn maatschappelijk belangrijk dus het is mooi dat dit tussen de twee gebieden gedeeld wordt.

- Aanwezigheid van de VRT in Nederland en de NPO in Vlaanderen zorgt voor een hefboom op het gebied van culturele, journalistieke en andere belangrijke onderwerpen die beide overheden belangrijk vinden om toegankelijk te maken voor het andere gebied.
- In de praktijk is de huidige situatie tevens financieel (zeer) interessant voor zowel de NPO als de VRT in verband met de vergoedingen die zij krijgen voor de doorgifte van hun zenders, iets wat respectievelijke omroepen ook niet zullen ontkennen, vermoedelijk
- Gesprekspartner geeft aan dat hij in Vlaanderen de komende jaren geen fundamentele wijzigingen verwacht in de *must carry* regeling. Het wel of niet inperken of afschaffen van de *must carry* status is momenteel geen maatschappelijke of politieke discussie.
- Gesprekspartner geeft aan dat de VRT signalen opgevangen heeft uit Nederland over de intenties tot deregulering van de *must carry* op het gebied van distributie. Dit maakt dat zij zich zorgen maken over hun positie.

Afschaffing en aanpassing (scenario 2)

- Wanneer de *must carry* status van de VRT in Nederland afgeschaft zou worden zou dat een cultureel effect teweeg brengen: minder Vlaamse content wordt mogelijks verspreid, het Vlaamse publieke, onafhankelijke, aanbod inclusief een deel van de Vlaamse fictieverspreiding in Nederland verschaalt. Ook de hefboom, de uitwisseling, van belangrijke beleidsthema's en culturele thema's riskeren te verminderen dan volgens de gesprekspartner.
- Daarnaast spelen bij afschaffing natuurlijk ook de financiële consequenties voor de VRT
- Gesprekspartner geeft nogmaals aan dat hij niet vermoedt dat in Vlaanderen de komende jaren wijzigingen komen in de *must carry* regeling. Dus of de NPO in het geval dat de VRT de status verliest ook direct zijn status in Vlaanderen lijkt niet meteen aan de orde.
- In Vlaanderen geldt een andere *must carry* regeling dan in Nederland. Wie een *must carry* status krijgt is een maatschappelijke en politieke keuze in Vlaanderen. Bovendien zijn er mogelijks andere zenders in Vlaanderen met een *must carry* status die een minder bereik hebben dan de NPO.
- Mocht de *must carry* status van de NPO uiteindelijk wel afgeschaft worden in Vlaanderen dan zal dit weer financiële consequenties hebben voor de NPO, gezien de vergoeding uit Vlaanderen dan ook zou wegvallen.
- Gesprekspartner geeft aan dat er op Europees niveau momenteel weinig animo is om de richtlijn voor *must carry* te veranderen: de discussies over de herziening van de richtlijnen Europese Communicatie zijn lopende en een fundamentele aanpassing van de *must-carry* lijkt er niet aan de orde. De EU ziet de uitvoering en eventuele aanpassing van de invulling van de richtlijn als een taak voor nationale politiek.

Belangrijke ontwikkelingen

- Gesprekspartner ziet een nieuwe generatie mensen die met name digitaal en *on demand* televisie consumeren. Hij voorziet dat dit van invloed gaat zijn op mediawetgeving, zoals ook de *must carry* regel. Echter, nu kijkt het merendeel van de consumenten nog op de 'klassieke' wijze en speelt daarom in Vlaanderen de discussie over de wetgeving (nog) niet. De woonkamer-consumptie van televisie daalt weliswaar bij jongeren, maar blijft in bepaalde segmentsgroepen van de bevolking zeer sterk, de groei van 'mobiele' audiovisuele consumptie is komt er boven op volgens de gesprekspartner.

- Wel ziet hij dat op lange termijn dat operatoren en dienstenverdelers specifiekere pakketten gaan maken op basis van een aantal klantenprofielen en er dus een diversificatie in het aanbod komt. Met de digitalisering van het medialandschap en het online en *on demand* consumeren van programma's kan mettertijd de big data die gegenereerd wordt via die platformen er voor zorgen dat het aanbod meer en meer op maat wordt gemaakt, net zoals ook de Googles en de Facebooks van deze wereld de content naar je brengen die blijkt uit jouw profiel en jouw surfgedrag. Dergelijke big data maakt dat op lange termijn ook auteursrechtelijke vergoedingen voor contentverspreiding – die nu nog gebeurt via collectieve contracten – ook vormen van micro-payment worden en aldus individuele pakketten mogelijks op de markt zullen komen.
- Ook nu al ziet de gesprekspartner een ontwikkeling waarbij er steeds specifiekier via pakketten door operatoren op eindgebruikers wordt getarget, onder meer met op maat reclames en op maat zenders.
 - Hij ziet een groei van de pakketten en bijvoorbeeld veel nieuwe zenders die gericht zijn op een specifieke doelgroep. Dat doen omroepen omdat zij reclameoverschotten hebben op de grote kanalen en de overtollige reclame dan gericht kwijt kunnen op een zender voor een specifieke doelgroep.
 - Bovendien wordt in Vlaanderen ook al geëxperimenteerd met reclame op maat door één bepaalde dienstenverdelers, waarbij het omroepprogramma voor iedere kijker hetzelfde is, behalve op het vlak van de reclameblokken tussen de programma's: deze sluiten aan bij het 'profiel' van de kijker.
- Met het oog op de beweging waarbij omroepen zelf hun programma's via het internet en de daarmee gekoppelde woonkamer-TV vraagt de gesprekspartner zich af wat een *must carry* status dan nog waard gaat zijn. Ook gezien het feit dat de NPO nu bijvoorbeeld al zelf aanwezig is op internet, zonder tussenkomst van een operator (i.e. pakketaanbieder/distributeur).

Afsluitend

- Het is volgens de gesprekspartner maatschappelijk belangrijk en relevant dat de VRT de *must carry* status behoudt in Nederland vanuit het algemeen belang (i.e. culturele en journalistieke uitwisseling, pluralisme en diversiteit) en volgens de regels vanuit de EU, namelijk op die netwerken die voor een significant aantal eindgebruikers het belangrijkste middel zijn om radio- en televisiesignalen te ontvangen. Een afschaffing van de *must carry* status zou er toe kunnen leiden dat bepaalde pakketaanbieders de VRT niet langer in het pakket opnemen, wat ook financiële consequenties heeft voor de VRT.

Gespreksverslag KPN

Gesprek met: Maurice Hoogeveen Adviseur Public Affairs), Marloes Koppelaars (Senior Legal Council) en Martijn Sonius (Senior Propositie Manager)

Datum: 18 september 2017

Reactie op beleidsscenario's

Scenario 0: *must carry* met standaardpakket (huidige situatie)

- KPN probeert haar klanten te bedienen door hen de content te laten zien die ze willen. De huidige regels rondom de mediawettelijke doorgifteverplichting belemmeren de keuzes die een distributeur kan maken. KPN verwacht dat in de toekomst consumenten steeds vrijer hun content kiezen, waardoor het vereiste voor een standaardpakket niet meer passend is, omdat dit vereiste gebaseerd is op de situatie van enkele jaren geleden waarin consumenten vrijwel alleen lineair tv keken om content te zien. In die tijdsperiode was het alternatieve contentaanbod veel beperkter dan nu het geval is. De gesprekspartners zijn voor modernisering van de regels, om deze ook in de toekomst passend te laten zijn.
- De markt voor lineaire tv is aan het krimpen (het aantal aansluitingen neemt af), en daarmee ook het bereik van lineaire zenders. Ook de kijktijd van lineaire zenders neemt af. Door de doorgifteverplichting is KPN echter verplicht om ook zenders waarvan het bereik en de kijktijd terugloopt te blijven aanbieden. Naast lineair kijken zijn er allerlei manieren om content te kijken bijgekomen, waar de huidige regels geen rekening mee houden. KPN wil ook de mogelijkheid hebben om andere distributiemodellen te kunnen toepassen wanneer klanten hier behoefte aan hebben. Andere aanbieders, zoals een OTT-dienst als Netflix, hebben de doorgifteverplichting niet, waardoor zij makkelijker kunnen inspelen op de klantbehoefte.
- Tegelijkertijd wordt er momenteel nog steeds veel lineair gekeken. Daarom blijft het relevant voor KPN om pakketten voor lineaire tv aan te bieden aan de kijkers.
- De *must carry* verplichting ligt wettelijk bij de pakketaanbieders en niet bij de zenders die met de *must carry* moeten worden doorgegeven, zoals de NPO. Als een pakketaanbieder bijvoorbeeld de NPO niet zou doorgeven dan heeft de pakketaanbieder een probleem, omdat zij de wet overtreden. Niet doorgeven is daarom wettelijk geen optie en daarmee zijn de mogelijkheden om te onderhandelen over de prijs en andere voorwaarden voor de pakketaanbieder zeer gering. Dat maakt de onderhandeling met de NPO ongelijk, wat leidt tot hogere doorgiftevergoedingen. De kosten die daarmee gemoeid zijn, gaan ten koste van investeringen op andere vlakken zoals in innovatie, klantbeleving en niche content.
- De belangrijkste bezwaren van de gesprekspartners gerelateerd aan de doorgifteverplichting is dat deze regels zorgen voor:
 - Een ongelijk speelveld met OTT-aanbieders zoals Netflix, Facebook en Amazon Prime;
 - Minder flexibiliteit om de content aan te bieden die klanten willen zien, waar en wanneer ze maar willen;
 - Een steeds hogere doorgiftevergoeding van lineaire zenders waar steeds minder naar wordt gekeken.
- De huidige doorgifteverplichting heeft hierdoor een remmend effect op innovatie, het aanbod van niche content, en zorgt voor een ongelijk speelveld.
- De huidige verplichtingen beschermen daarnaast vooral de bestaande lineaire zenders en beperken de toetreding van kleine aanbieders van (niche) content, waaronder ook aanbieders van kleine lineaire zenders. Dit komt de pluriformiteit van het aanbod niet ten goede. Dit komt omdat door de huidige doorgifteverplichtingen pakketaanbieders zijn gedwongen om veel kosten te maken voor het doorgeven

van lineaire televisiezenders. De kosten hiervoor zijn de afgelopen jaren gestegen. Pakketaanbieders kunnen hierdoor logischerwijs minder geld besteden aan andere zenders of content, waaronder niche aanbod en innovatie. Daardoor verdwijnen er mogelijk kleinere (commerciële) zenders, of treden deze niet toe op de Nederlandse markt. Hier zijn tijdens het gesprek enkele voorbeelden van genoemd.

- In de huidige situatie ziet KPN dat er consumenten zijn die geen lineaire tv meer afnemen omdat ze zeggen: ik krijg 45 zenders en ik kijk er maar 10, dus ik betaal te veel. Het aantal televisie-abonnementen in Nederland neemt dan ook af.
- Gesprekspartners snappen het principe dat er een wetgevend kader dient te zijn waarmee wordt geborgd dat content van publiek belang bij de kijkers terecht komt. Hierbij is wel opgemerkt dat KPN overtuigd is dat de publieke zenders ook zouden worden doorgegeven zonder de *must carry* verplichting. Dit komt omdat de zenders een hoge kijkersdichtheid hebben en wanneer deze niet zouden worden aangeboden klanten zouden overstappen naar de concurrentie.
- Welke content wel en niet van publiek belang is (en dus onder de *must carry* verplichting valt) is een politieke keuze. Echter, de *must carry* verplichting zorgt nu voor een disproportionele onderhandelingspositie voor de NPO en met name ook de Vlaamse omroepen.
- Vlaamse omroepen:
 - Gesprekspartners noemen de Vlaamse zenders met name, omdat daar niet mee onderhandeld kan worden, de VRT geeft gewoon aan welke tarieven betaald dienen te worden. Daar komt bij dat de Nederlandse overheid geen regels voor de VRT kan maken of daar invloed op kan uitoefenen. De onderhandeling is daardoor zeer ongebalanceerd en vrijwel niet bestaand. Ook dit gaat ten koste van innovatie, het gelijke speelveld met OTT-spelers, en niche content.
- De gesprekspartners geven aan dat Nederland het enige land in Europa is waarvoor moet worden betaald voor de doorgifte van de publieke omroep. Daarbij zijn de tarieven van de NPO de afgelopen jaren zeer hard zijn gestegen, wat staat gepubliceerd in het jaarverslag van de NPO (stijging opbrengsten distributievergoedingen). Mogelijke reden is dat de NPO meer is gaan inzetten op het genereren van eigen inkomsten omdat inkomsten uit subsidie en reclame afnemen. KPN geeft aan dit vreemd te vinden, omdat het product dat de NPO voor dit geld levert niet significant is veranderd of zelfs is verschaald, er steeds minder mensen lineaire tv kijken en omdat de NPO via haar website en verschillende OTT-diensten (NPO Start (Plus) en NLZIET) dezelfde content waarvoor pakketaanbieders moeten betalen gratis aanbiedt.
- Bijkomende effecten die de gesprekspartners noemen zijn:
 - Commerciële zenders lijken mee te liften op de tariefstijgingen van de NPO. Dit terwijl de kijkuren (naar lineaire tv) juist gedaald zijn.
 - Het mogelijk is dat de NPO door te onderhandelen over tarieven het gelijke speelveld in de nationale markt van televisiepakketten beïnvloedt. Het kan zijn dat kleinere aanbieders van televisiepakketten slechtere voorwaarden en hogere tarieven krijgen dan grotere aanbieders.
- De gesprekspartners pleiten daarom voor een markteffectentoets van de ACM om de invloed van de NPO op de markt te meten en voor transparante en non-discriminatoire tarieven van de NPO.
- Naast de tariefstijgingen bij de NPO noemen de gesprekspartners dat de NPO is begonnen met het exclusief aanbieden van content via hun eigen online platforms en dienst (bijv. NPO Start). Hierdoor financiert KPN naar eigen zeggen NPO-content die ze niet zelf kan doorgeven. De gesprekspartners geven aan dit tegenstrijdig met de doelstelling van de publieke omroep te vinden, omdat niet alle klanten nu toegang hebben tot de content van de NPO. Er zijn consumenten die niet gewend zijn om op een andere manier dan lineair tv te kijken en geen toegang tot deze content kunnen krijgen als deze niet via de lineaire zenderaanbieder beschikbaar gesteld wordt. Er lijken daardoor andere (financiële) belangen te zijn waardoor de NPO ervoor kiest niet langer alle publieke content voor iedereen beschikbaar te maken.
- Daarbij heeft het gratis aanbieden van (exclusieve) content van de NPO via OTT-diensten effecten op de waarde van de lineaire doorgifte van de NPO-zenders. Echter, vanwege de scheve

onderhandelingspositie door de *must carry*-verplichting vertaalt dit zich niet in lagere tarieven. KPN vindt een *must offer*-verplichting voor de NPO, waarbij de NPO al hun content ook via de pakketaanbieders moeten aanbieden, passend als balans voor de verplichtingen die volgen vanuit de *must carry* verplichtingen voor pakketaanbieders.

Scenario 1: *must carry* zonder standaardpakket

- Afschaffen van het standaardpakket hoeft niet te leiden tot goedkopere abonnementen voor consumenten. Maar de gesprekspartners geven aan dat afschaffen van het standaardpakket voor hetzelfde geld wel tot meer keuzevrijheid voor consumenten kan leiden, omdat meer diversificatie mogelijk is. Consumenten kunnen dan kiezen welke zenders ze wel en niet willen zien, in plaats van dat er grote basispakketten afgenomen dienen te worden.
- De gesprekspartners zijn voor het volledig afschaffen van de *must carry* verplichting. Als *must carry* wel behouden blijft, pleiten de gesprekspartners voor het volgende:
 - *Must carry* inperken zodat de Vlaamse zenders er niet meer onder vallen.
 - Daarnaast zouden de doorgifteverplichtingen niet moeten gelden voor OTT aangeboden lineaire content diensten. In de huidige situatie is er sprake van een ongelijk speelveld, omdat partijen die al een vast aanbod hebben aan andere regels moeten voldoen dan spelers die naast hun OTT-dienst geen vast aanbod hebben. KPN geeft aan dat uit de Europese Universeledienstrichtlijn zou volgen dat de doorgifteverplichting voor OTT-diensten in strijd is met de richtlijn, omdat die richtlijn betrekking heeft op elektronische communicatienetwerken en de doorgifteverplichting derhalve uitsluitend mag worden opgelegd aan netwerk-gerelateerde diensten. De Nederlandse Mediawet zou dienovereenkomstig moeten worden aangepast. Ook zijn de gesprekspartners voor het aanvullen van de *must carry* met *must offer*, om de balans in de onderhandelingen te herstellen.
 - *Must offer* houdt voor de gesprekspartners in dat de NPO verplicht is om hun content aan te bieden. Logischerwijs hoort daar een non-discriminatoire en transparante tarief bij.
 - Ook bepleiten gesprekspartners transparantie van de tarieven en non-discriminatie in de tarieven en voorwaarden voor de doorgifte van de NPO om te voorkomen dat de NPO het gelijke speelveld in Nederland op de telecommunicatiemarkt beïnvloedt.

Scenario 2: geen *must carry* / geen standaardpakket

- Voor KPN heeft dit scenario de voorkeur.
- Zonder de *must carry* verplichting is de kans nog steeds heel groot dat KPN de *must carry* zenders blijft doorgeven, een pakket samenstellen zonder de deze zenders is niet logisch, omdat er veel vraag naar is. Niet iedereen heeft echter behoefte aan alle zenders, ook niet iedereen heeft behoefte aan dezelfde zenders. Daarom is voorstelbaar dat meer differentiatie zal ontstaan in de wijze waarop zenders worden doorgegeven. Bijvoorbeeld door het aanbieden van bepaalde zenders (zoals de Vlaamse zenders) in een keuzepakket of bij voldoende interesse gewoon in het basispakket.
- Zonder *must carry* verplichting kan de distributeur scherpere keuzes maken, wat er toe leidt dat de zenders een extra incentive hebben om aanbod van hoge kwaliteit aan te bieden, en zo relevant te blijven. Afschaffing van *must carry* zou dus kunnen leiden tot een impuls voor zenders om de kwaliteit te verbeteren. De verbeterde onderhandelingspositie biedt ruimte om meer keuze te bieden, maar ook om het aanbod waaruit gekozen kan worden uit te breiden. Wat de pluriformiteit van het aanbod ten goede komt.
- Het is mogelijk dat afschaffen van de *must carry* leidt tot lagere doorgiftetarieven voor de zenders die nu onder de *must carry* verplichting vallen.

- De gesprekspartners merken op dat Nederland het enige land in Europa is waar betaald moet worden voor zenders met een *must carry* status.
- De evenementenlijst zou uitgebreid kunnen worden als de *must carry* verplichting afgeschaft wordt. Zo kan het publieke belang via de evenementenlijst gewaarborgd blijven. De evenementenlijst zorgt ervoor dat content met publieke waarde door heel veel mensen gezien kan worden. In theorie zouden content of evenementen die de Vlaamse zenders produceren en/of uitzenden op de evenementenlijst geplaatst kunnen worden: als de overheid het van belang vindt dat Nederlanders die zenders kunnen zien is het logisch om de verplichting voor doorgeven bij de Vlaamse zenders te leggen.
- De laatste jaren wegen de kosten voor het landelijk doorgeven van de regionale zenders niet op tegen het aantal kijkers. De regionale en lokale zenders moeten zonder de *must carry* verplichting zorgen dat ze relevant blijven voor het publiek. Daar lijkt de incentive nu onvoldoende voor aanwezig. Alleen lineaire doorgifte zal voor deze zenders waarschijnlijk onvoldoende zijn om te kunnen blijven bestaan.

Overig

- Een trend die de gesprekspartners zien is dat zenders steeds meer op zoek gaan naar de waarde van content. Voorheen was het businessmodel van de zenders doorgiftevergoedingen en advertentie-inkomsten. Zenders zoeken nu naar manieren om de teruglopende advertentie-inkomsten te compenseren, bijvoorbeeld door het OTT aanbieden van eigen content en daar direct een bedrag voor te vragen aan de consument
- Gesprekspartners zien in de discussie over de doorgifteverplichting geen rol voor transmissievergoedingen.
- Gesprekspartners merken op dat er een politieke wens bestaat om vensterprogrammering in te voeren, wat inhoudt dat er in een lineaire landelijke televisie-uitzending van de NPO een venster met regionale televisie komt, afgestemd op de regio. Dit is voor pakketaanbieders echter vrijwel ondoenlijk, omdat het enorme investeringen in het netwerk vraagt. Daarnaast geven de gesprekspartners aan dat vensterprogrammering voor lineaire tv niet passend is in een tijd waarin consumenten op allerlei andere manieren toegang hebben tot content. De vraag is: hoe komt content van publieke waarde terecht bij alle Nederlanders? Daarvoor zou bijvoorbeeld een app (ook implementeerbaar in een televisieproduct) wellicht geschikter zijn dan vensterprogrammering.
- Gesprekspartners zijn benieuwd hoe qua doorgifteverplichting omgegaan zal worden met OTT-partijen die lineair kijken toevoegen aan hun aanbod. Het is bijvoorbeeld zeer goed denkbaar dat partijen als YouTube, Amazon of Netflix ook lineaire content aan gaan bieden, hoe wordt er dan geborgd dat het *level playing field* gewaarborgd blijft?
- In het wetsvoorstel wijziging mediawet 2008 wordt voorgesteld om voortaan over elke aanvraag voor instemming met een nieuw of significant gewijzigd aanbodkanaal van de NPO een markteffectenanalyse te laten uitvoeren door de ACM. De gesprekspartners zijn positief over dit voorstel, en pleiten er in aanvulling daarop voor dat de ACM meer algemeen de invloed van de aanbodkanalen van de NPO op de huidige markt met een markteffectenanalyse onderzoekt op marktversturende elementen. De vraag hierbij is dan of het publieke belang opweegt tegen marktversturende effecten.

Gespreksverslag NLConnect

Gesprek met: Mathieu Andriessen (directeur NLConnect) en Hans Burgs (voorzitter NLConnect)

Datum: 7 september 2017

Kennismaking

- NLConnect behartigt de belangen van telecom- en kabelbedrijven. NLConnect heeft achttien leden¹²⁹, waarvan de meesten televisiepakketten aanbieden. Eén van de leden (DELTA) valt als pakketaanbieder onder de mediawettelijke doorgifteverplichting omdat ze meer dan 100.000 leden heeft.

Reactie op beleidsscenario's

Scenario 0: *must carry* met standaardpakket (huidige situatie)

- De gesprekspartners geven aan dat de *must carry* verplichting opgesteld is in een tijd van schaarste: in televisiepakketten konden maximaal 25 tot 30 zenders opgenomen worden (er waren meer aanbieders dan dat er plek was). De distributeur maakte dus een keuze welke zenders wel en niet opgenomen werden. Om te voorkomen dat de distributeur enkel commerciële zenders opnam in het pakket is de *must carry* verplichting ingesteld. In die tijd was dit volgens de gesprekspartners geen onlogische maatregel. Inmiddels is volgens de gesprekspartners geen sprake meer van schaarste, waardoor de *must carry* verplichting minder logisch is. Ook wordt aangegeven dat de content die NPO biedt door consumenten als 'must have' wordt beschouwd (dit blijkt uit de kijkcijfers / het kijktaandeel). Daarmee heeft de NPO reeds een sterke onderhandelingspositie en is *must carry* niet noodzakelijk / werkt *must-carry* verstorend.
- Nadelen van de *must carry* verplichting volgens de gesprekspartners:
 - Belemmering van vrije onderhandeling met de publieke omroep over doorgifte, omdat de pakketaanbieders verplicht zijn om de publieke omroep door te geven.
 - NLConnect heeft altijd op het standpunt gestaan dat, als er een *must carry* verplichting is, de partijen die eronder vallen hun aanbod gratis zouden moeten aanbieden. De content is immers reeds met publiek geld en door advertising gefinancierd.
 - Gesprekspartners geven aan dat het doorgeven van de publieke omroep de afgelopen jaren duurder is geworden, doordat de NPO meer eigen inkomsten moet genereren (door bezuinigingen), en die eigen inkomsten worden onder andere bij pakketaanbieders gezocht. De gesprekspartners kunnen geen cijfers over de ontwikkeling van de doorgiftevergoeding naar buiten brengen (aangezien dat bedrijfsvertrouwelijke informatie is), maar in de begroting van de NPO zou te zien moeten zijn dat de inkomsten uit distributie vergroot zijn.
 - Een tweede nadeel van de *must carry* verplichting is de indirecte invloed op de onderhandelingen van pakketaanbieders met commerciële omroepen: de *must carry* verplichting voor de NPO zorgt er volgens de gesprekspartners voor dat de prijs die pakketaanbieders betalen aan de NPO niet marktconform is, omdat de NPO door de *must carry* status een ongelijke onderhandelingspositie heeft, wat een prijsopdrijvend effect kan hebben op de content van andere aanbieders.
 - Een derde nadeel, dat ook geldt voor pakketaanbieders met minder dan 100.000 leden, is dat de kleinere pakketaanbieders verhoudingsgewijs meer betalen voor het doorgeven van de NPO dan de grote aanbieders (prijs per subscription is hoger omdat ze geen kwantumkorting ontvangen). Gesprekspartners zijn van mening dat als de NPO geld mag vragen voor het doorgeven van de publieke omroep ze voor alle aanbieders hetzelfde bedrag zouden moeten rekenen per subscription

¹²⁹ CAI Harderwijk, Cambrium (Tweak en Sparql), DELTA (Zeelandnet), E-Fiber, CAI Edam-Volendam, InCompany Media, Jonaz, Kabelnoord, Kabeltex, KT Waalre, Open Fiber, PLINQ, SK Pijnacker, SK Veendam, Teleplaza, TriNed, Weserve en Youfone.

omdat dit transparant is. Gesprekspartners zijn er niet van overtuigd dat de NPO nu aan alle pakketaanbieders dezelfde prijs vraagt.

- Tot slot zijn de gesprekspartners er kritisch op dat de NPO de content verkoopt aan pakketaanbieders, maar tegelijkertijd gratis (of voor weinig geld) de content ook over the top aanbiedt via NPO Start en NLZIET.

Scenario 1: *must carry* zonder standaardpakket

- De gesprekspartners zijn vóór afschaffing van het standaardpakket, vanuit het principe van deregulering: de regels rondom de omvang van het standaardpakket voegen weinig toe en kunnen dus verdwijnen. Gesprekspartners geven aan dat getuige de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet 2008 met het afschaffen van het standaardpakket wordt beoogd pakketaanbieders meer ruimte te bieden om met innovatieve proposities van televisiepakketten in te spelen op veranderend kijkgedrag. De regering streeft naar een ‘vergroting van de diversiteit van het media-aanbod’ en het wetsvoorstel kan ‘aanleiding zijn voor nichespelers om à la carte specifieke doelgroepen te bedienen.’ Gesprekspartners verwachten echter niet dat afschaffen van het standaardpakket in sterke mate zal bijdragen aan het behalen van de genoemde doelen op het vlak van een divers en à la carte media-aanbod. Voor de redenen verwijzen de gesprekspartners naar de reactie die NLConnect heeft gegeven op de internetconsultatie in het kader van het wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet 2008:
 - *De reden daarvoor is allereerst dat de kwantitatieve verplichting om minimaal 30 zenders in een basispakket door te geven niet een belangrijke belemmering vormt voor een à la carte aanbod. De betreffende aanbieders kunnen immers nu al een beroep doen op de ontheffingsmogelijkheid in artikel 6.14d, waarin expliciet is opgenomen dat een ontheffing kan worden gevraagd van de doorgifteverplichtingen indien deze leiden tot een belemmering van innovatie. Echte belemmeringen voor à la carte aanbod liggen elders. In de beleving van NLConnect zijn de prijsstelling van bepaalde televisiezenders en koppelverkoop door content-aanbieders (omroepen) de belangrijkste obstakels voor innovatieve televisieproposities.*
 - *De tweede reden is gelegen in het feit dat niet wordt voorgesteld de *must-carry* af te schaffen. De wetswijziging hinkt daardoor op 2 gedachten. Wanneer de *must-carry* verplichtingen ongewijzigd blijven bestaan, zal een digitale omroepdistributeur alsnog zo’n 15 zenders verplicht aan al zijn klanten moeten doorgeven.¹³⁰ Daarmee werpt de regering zelf weer een belemmering voor innovatie en à la carte op. Wij zijn van mening dat consequent beleid gericht op het wegnemen van belemmeringen voor à la carte aanbod ook het verwijderen van de *must-carry* verplichtingen moet inhouden.*
- Gesprekspartners verwachten geen tot weinig negatieve effecten van het afschaffen van het standaardpakket. Ook zonder het standaardpakket is het doel van pakketaanbieders tevreden klanten en een goed imago (waardoor de distributeur klanten krijgt en houdt). Een positief effect van het afschaffen van het standaardpakket zou een verbetering van de pakketten voor klanten kunnen zijn, omdat de distributeur niet verplicht is om het pakket vol te maken tot 30 zenders.

Scenario 2: geen *must carry* / geen standaardpakket

- Gevolgen voor lokale en regionale omroepen:
 - Afschaffen van de *must carry* verplichting zou er volgens de gesprekspartners toe leiden dat kleinschalige lokale televisieomroepen mogelijk niet meer in alle gevallen doorgegeven zullen

¹³⁰ Namelijk 3 landelijke publieke zenders, 3 Vlaamse publieke zenders, tot 7 publieke regionale zenders en tot 3 publieke lokale zenders.

worden. De content van deze lokale televisieomroepen is volgens gesprekspartners vaak te weinig aantrekkelijk om een lineair kanaal mee te vullen. Voor kleinschalige lokale omroepen is de *must carry* verplichting daarom logisch. De verplichting zou minder relevant worden wanneer lokale omroepen zich omvormen tot streekomroepen met betere lineaire zenders.

- Gesprekspartners verwachten dat de regionale omroepen ook zonder een *must carry* verplichting nog wel doorgegeven zullen worden. Wel verwachten de gesprekspartners dat pakketaanbieders er voor zullen kiezen de regionale omroep uit de 'eigen' regio in dat geval door te geven, en dus niet altijd alle regionale omroepen uit de omliggende regio's (zoals nu verplicht is) omdat naar dat laatste bij kijkers weinig vraag is en deze content ook online beschikbaar is.
- Een scenario waarin zowel de *must carry* verplichting als het standaardpakket wordt afgeschaft zal volgens de gesprekspartners waarschijnlijk geen invloed hebben op de pluriformiteit van het aanbod, behalve dat de lokale omroep waarschijnlijk niet altijd meer doorgegeven zal worden. Pakketaanbieders zullen de NPO blijven doorgeven, en waarschijnlijk ook de Vlaamse zenders wel.
- Dit scenario zou er volgens de gesprekspartners toe leiden dat omroepen en pakketaanbieders vrijer kunnen onderhandelen over het doorgeven van de publieke omroep, wat de betaalbaarheid voor consumenten kan verbeteren. Want: de verkoopprijs is zeer sterk gerelateerd aan de inkoopprijs.
- Er is wel een kans dat pakketaanbieders met andere verdienmodellen gaan werken, bijvoorbeeld met een klein basispakket. Dat is volgens de gesprekspartners echter niet problematisch, want het aanbod is dankzij online content nog nooit zo pluriform geweest en dat zal niet veranderen, voorbeelden zijn OTT-aanbieders als Netflix, Youtube en social video.
- Zonder de *must carry* verplichting is er kans dat de NPO net als commerciële zenders aan koppelverkoop zal gaan doen als onderdeel van de onderhandelingen (dus: NPO 1, 2 en 3 en de themazenders worden niet los aangeboden maar alleen als bundel). NLConnect is van mening dat koppelverkoop nu reeds verboden zou moeten worden, hetgeen volgens gesprekspartners nog harder nodig zal worden indien de *must-carry* verplichting mbt de NPO-zenders zou verdwijnen.

Wensen en behoeften ten aanzien van toekomstige inrichting mediawettelijke doorgifteverplichting

- De gesprekspartners zijn vóór het afschaffen van de *must carry* verplichting. Als de *must carry* niet wordt afgeschaft pleiten de gesprekspartners ervoor dat de content met *must carry* status gratis wordt aangeboden aan pakketaanbieders. Als ook dat niet gebeurt dan vinden de gesprekspartners dat ten minste dezelfde prijs per subscription gerekend moet worden voor alle pakketaanbieders.
- NLConnect is voorstander van het invoeren van een *must offer* voor premium content. Gesprekspartners verwijzen hierbij naar de reactie van NLConnect op de internetconsultatie:
 - *Must offer garandeert dat alle omroepdistributeurs ten behoeve van de samenstelling van hun televisiepakketten onder dezelfde voorwaarden als andere omroepdistributeurs toegang hebben tot relevante content. Dergelijke maatregelen zijn vooral noodzakelijk wanneer omroepdistributeurs tevens contentaanbieder zijn of contentaanbieders zelf distribueren naar eindgebruikers. In de praktijk kunnen dergelijke partijen a) hun eigen content exclusief voor zichzelf houden of b) hun content uitsluitend tegen hoge wholesale prijs beschikbaar stellen aan derden, terwijl zij dezelfde content tegen een lagere retail prijs aanbieden. Voorbeelden van de eerste situatie zijn zijn 'KPN Presenteert' en de HBO-content van VodafoneZiggo. De tweede situatie dreigt zich voor te doen bij OTT aanbod. Het verdient aanbeveling dat de wetgever ook in de Nederlandse Mediawet een algemene *must offer*-bepaling opneemt, in ieder geval voor wat betreft het aanbieden van *must-have* content op non-discriminatoire voorwaarden, waaronder premium content en de belangrijkste algemene televisiezenders.*
 - Gesprekspartner zien een *must offer*-verplichting als randvoorwaarde voor het toestaan van verticale integratie (tussen contentaanbieders en distributeurs).
- Gesprekspartners pleiten op dit moment niet voor een *must offer* voor de NPO.

Andere alternatieven

- KPN en VodafoneZiggo hebben volgens gesprekspartners een dominante positie op de markt voor omroepdistributie. Het zou volgens NLConnect daarom niet onlogisch zijn wanneer de doorgifteverplichtingen voortaan uitsluitend zouden gelden voor aanbieders met meer dan een miljoen klanten (zoals voorgesteld door de CDA-fractie tijdens het verzamel AO Media van 28 juni 2017 in de Tweede Kamer). Zodoende zou een wettelijke maatregel ontstaan die meer ruimte biedt aan alle kleinere spelers om het de facto duopolie van VodafoneZiggo en KPN te beconcurreren.

Must find

- Gesprekspartners zijn van mening dat de vindbaarheid van kanalen aan de markt overgelaten kan worden. De distributeur moet kunnen beslissen hoe hij content aanbiedt, en zal hierbij een manier kiezen die het beste aansluit bij de wensen van de klant. Er is geen reden voor distributeurs om bijvoorbeeld NPO 1 op kanaal 50 te zetten.
- Door functies als ‘replay TV’ heeft de kijker een steeds grotere hoeveelheid content tot zijn beschikking. Als de content van goede kwaliteit is zal de distributeur altijd zorgen dat deze optimaal vindbaar is.
- Daarnaast is er op steeds meer platforms sprake van zoekfuncties en recommendations op basis van steeds geavanceerder algoritmes. Vindbaarheid van content wordt zodoende steeds beter afgestemd op de voorkeuren van kijker en op kijkgedrag. Het *must find*-instrument is door die ontwikkeling ingehaald, volgens gesprekspartners.

Evenementenlijst

- Het doel van de evenementenlijst is eigenlijk hetzelfde als van een *must offer*-verplichting: alle kijkers moeten bepaalde relevante content kunnen zien en iedere provider moet deze content dus kunnen aanbieden aan kijkers.
- Als *must offer* wordt ingevoerd is de evenementenlijst niet meer nodig. Het zou volgens de gesprekspartners wel goed zijn om de inhoud van de evenementenlijst te toetsen op relevantie of eventueel te bevorderen dat de ‘flitsenregeling’ wordt opgerekt.

Afronding

Gesprekspartners wijzen nog op de reactie van NLConnect op de consultatie van de ACM over *Bundeling van telecomdiensten en content in Nederland*. Zie: <https://www.nlconnect.org/wp-content/uploads/2017/04/reactie-bundeling-telecomdiensten-NLConnect.pdf>

Gespreksverslag NLPO

Gesprek met: Marc Visch (directeur-bestuurder), Marcel Mokveld (accountmanager infrastructuur), Toos Bastiaansen (accountmanager streekomroepen)

Datum: 20 september 2017

Introductie – ontwikkelingen in het medialandschap

- De NLPO is in 2015 opgericht met als doel de derde publieke omroep (lokale omroepen) verder te professionaliseren zodat voldaan kan worden aan de wettelijke taak die lokale omroepen hebben.
- Lokale omroepen moeten een lokaal toereikend media-aanbod brengen, dat wil zeggen: elke dag relevant lokaal nieuws en achtergrondinformatie brengen op relevante platformen (TV, radio en internet). De financiering van lokale omroepen verloopt via het gemeentefonds en eventueel andere bijdragen van de gemeente.
- Het veranderende medialandschap stelt steeds hogere eisen aan de omroepen. Nieuws moet actueel, onafhankelijk en op professioneel inhoudelijk en technisch kwalitatief hoog niveau worden gemaakt. Daarom heeft de NLPO de afgelopen jaren gewerkt aan het plan voor verbetering van de kwaliteit/professionalisering van **lokale omroepen**. De eisen waar omroepen aan moeten voldoen zijn vastgelegd in een convenant tussen de VNG en OLON/NLPO Het plan voor de omvorming van de lokale omroepen naar circa 80 streekomroepen is daar een onderdeel van.
- De NLPO draagt ook bij aan de infrastructuur van lokale omroepen. Bijvoorbeeld met de Mediahub, een centraal platform wat de signaaldistributie verzorgt voor circa 70 lokale omroepen zodat zij bij alle pakketaanbieders terecht kunnen. Lokale omroepen hebben een *must offer* richting pakketaanbieders, zij moeten een signaal afleveren. Dat leidde in het verleden tot hoge doorgiftekosten voor de omroepen, vandaar dat de hub ontwikkeld is.

De hoge kosten worden nu veroorzaakt door de nieuwe distributiewet waarbij de *must-carry* geldt voor alle pakketaanbieders. Dit is een goede zaak maar dit betekent ipv 1 keer aanleveren aan de netwerkbeheerder meerdere keren aanleveren naar elke pakketaanbieder op een netwerk. Lokale omroepen hebben niet de middelen om hier aan te voldoen. Met de OLONMediahub kunnen de lokale omroepen nog steeds volstaan met 1 keer aanleveren.
- De gesprekspartners geven aan dat de impact van een lokale omroep niet alleen gemeten kan worden aan de hand van het publieksbereik maar meer door inzichtelijk te maken of alle doelgroepen binnen een gemeente worden bereikt en door na te gaan welke soort informatie omroepen brengen. Het uitvoeren van kijkonderzoek op lokaal niveau is erg lastig. De SKO-metingen zijn hiervoor niet geschikt. Sommige lokale omroepen doen dat wel zelf, maar zij richten hun onderzoek meer op de impact op de kijker dan het bereik.
- De gesprekspartners geven aan dat er blijvend behoefte zal zijn aan lineaire televisie, het ritueel van (samen) een evenement bekijken is van grote waarde. De opkomst van andere mediadiensten zal zorgen voor een en/een situatie, niet een sterke afname aan lineaire televisie.

Reactie op de beleidsscenario's

Scenario 0: wel standaardpakket, wel *must carry*

- De NLPO is van mening dat de *must carry* regeling in stand moet worden gehouden. De gesprekspartners geven aan dat de *must carry* juist nu noodzakelijk is geworden in verband met het veranderende medialandschap waarin steeds meer omroepen en themakanalen in toenemende mate met elkaar concurreren. Het aanbod wordt steeds groter waardoor ook steeds meer discussie ontstaat

over welke omroepen/zenders in het basispakket van pakketaanbieders komen. Dat heeft geleid tot een aparte markt van onderhandelingen, waarbinnen de lokale omroepen dus, noodzakelijkerwijs, beschermd moeten worden lichten de gesprekspartners toe. Voor pakketaanbieders is het vaak interessanter om te kiezen voor een niche-kanaal, met een zekere doelgroep, dan voor een lokale omroep.

- De lokale omroepen zijn publiek gefinancierd en moeten ook voor het publiek toegankelijk zijn, vinden de gesprekspartners. De *must carry* regel borgt die toegankelijkheid.
- Lokale omroepen onderhandelen niet met pakketaanbieders over een doorgiftevergoeding, zoals de NPO dat bijvoorbeeld wel doet (voor content en extra diensten). Lokale omroepen ontvangen geen doorgiftevergoeding. De gesprekspartners lichten toe dat pakketaanbieders het kwaliteitsverschil tussen lokale omroepen te groot vinden om een doorgiftevergoeding te betalen.
- De gesprekspartners geven aan dat het in de huidige situatie, met de *must carry* regeling, het soms al veel moeite kost om lokale omroepen doorgegeven te krijgen door pakketaanbieders. Pakketaanbieders voeren verschillende argumenten op om lokale omroepen niet door te geven: te hoge transportkosten en te weinig capaciteit. De NLPO maakt juist veel kosten zodat lokale omroepen (door middel van de mediahub) in een voor de pakketaanbieder geschikt format worden aangeleverd. De *must carry* regeling geeft dus in theorie houvast voor de NLPO, maar in de praktijk komt het erop neer dat veel pakketaanbieders zoeken naar redenen om de lokale omroepen niet door te geven. De pakketaanbieder kan daarom veel tijd rekken, geven de gesprekspartners aan.
- Aangegeven wordt dat lokale omroepen momenteel slecht vindbaar zijn. Pakketaanbieders plaatsen de lokale omroepen op verschillende kanalen. Bij VodafoneZiggo zitten lokale omroepen in de range 40-50, bij KPN was dat 200-300 (maar inmiddels 1600-1700). De gesprekspartners geven aan dat omroepen soms pas een dag van tevoren te horen krijgen dat het kanaal wordt gewijzigd. De impact van een dergelijke verandering op het publieksbereik en de communicatie richting het publiek is groot.
- De NLPO geeft aan dat een vorm van *must-carry* voor de lokale omroepsector van groot belang is. Maar de *must-carry* zal voor de toekomst wel een andere (bredere) invulling moeten krijgen voor de lokale omroepen waarbij het veel meer moet gaan om de zichtbaarheid en positionering van de publieke lokale omroep in het media-aanbod van de pakket-aanbieder. De lokale omroepen beschikt namelijk gewoonweg over te gering bereik en bekendheid om echt een sterke onderhandelingspositie te hebben t.o.v. distributeurs als het gaat om doorgifte en positionering van de omroep binnen het (als maar toenemende) aanbod. (Dit i.t.t. tot een landelijke of regionale omroep). *Must-carry* is tegenwoordig een “wassen neus” omdat het veel meer gaat om vindbaarheid en goede positionering van je content in plaats van alleen maar doorgifte. Daarom is het zo van belang dat de *must-carry* wordt uitgebreid (of anders wordt ingevuld) waarbij het veel meer zou moeten gaan om een “verplichting” om een publieke lokale omroep goed zichtbaar te maken in het dienstenaanbod van een pakketaanbieder, zowel lineair als *on demand*.

Scenario 1: geen standaardpakket, wel *must carry*

De gesprekspartners geven aan dat voor de NLPO de *must carry* regel speelt en het standaardpakket niet. Mocht het standaardpakket zoals dat nu is ingericht komen te vervallen dan zien zij een toekomst waarin het standaardpakket ‘nieuwe stijl’ regionale en lokale, publieke en commerciële, omroepen bevat.

Scenario 2: geen standaardpakket, geen *must carry* en alternatieven

- In dit scenario vrezen de gesprekspartners dat pakketaanbieders aan *cherry picking* gaan doen. Dat zou het einde voor de lokale omroepen kunnen betekenen en bovendien zonde zijn van de transitie naar streekomroepen die nu wordt ingezet.

Over het plan voor de streekomroepen vertellen de gesprekspartners dat pakketaanbieders dit een interessante ontwikkeling lijken te vinden. door te geven en de kwaliteit van de omroepen verbeterd.

- De gesprekspartners pleiten voor een uitbreiding of verfijning van de *must carry* op het gebied van regels voor de vindbaarheid van lokale omroepen. Niet alleen op vaste kanalen/ranges, maar ook in nieuwe diensten zoals apps.

De doelgroep van lokale omroepen is veelal niet technisch onderlegd en van oudere leeftijd. De toegankelijkheid is dus heel belangrijk, en die draait niet meer alleen om een plek in het basispakket menen de gesprekspartners, maar ook om zichtbaarheid/vindbaarheid van omroepen.

De gesprekspartners geven aan dat in de huidige onderhandelingen met pakketaanbieders die gaan over de vindbaarheid/zichtbaarheid, de omroepen niet genoeg (financiële) macht hebben om goede deals te maken.

- Over a la carte aanbod, zoals KNIPPR, zeggen de gesprekspartners dat het aanbod in theorie heel regionaal afgestemd zou kunnen worden maar dat ze in de praktijk bang zijn voor *cherry picking* van een aantal populaire lokale omroepen. Daarnaast uiten zij zorgen over de vindbaarheid van een omroep in de apps. Deze zelfde angst leeft bij de gesprekspartners ook als het gaat om *on demand*-aanbod van media. De pakketaanbieders bepalen de etalage (beginscherm) van een app.

De NLPO probeert wel met een eigen app de zichtbaarheid van lokale omroepen te vergroten.

- De advertentie-inkomsten van lokale omroepen zullen snel wegvallen bij afschaffing van de *must carry*. De gesprekspartners geven aan dat het dan juist om de lokale omroepen die nu goed presteren geraakt worden. Dit zijn de omroepen die nu een goed bereik hebben, daardoor veel advertenties verkopen / geld uit de markt halen en daardoor goede kwaliteit content bieden.

Gespreksverslag NPO

Gesprek met: Mezen Dannawi en Marc Poppenk

Datum: 12 september 2017

Reactie op beleidsscenario's

Scenario 0: *must carry* met standaardpakket (huidige situatie)

- Allereerst geven de gesprekspartners aan dat de NPO publiek gefinancierd is. Iedereen betaalt via de belasting aan de NPO en moet de programma's dus kunnen ontvangen. Dit is momenteel geborgd door middel van de **must carry** verplichting (naast de *free-to-air*-verplichting). De gesprekspartners geven aan dat het **standaardpakket** van belang is voor de pluriformiteit van het aanbod. In plaats van het afschaffen van het standaardpakket opperen zij een kleiner standaardpakket van ongeveer 10-15 kanalen met bijbehorende *on demand*-diensten. Op deze manier kunnen ook nieuwe aanbieders (van 'skinny bundles') hun entree in de markt maken. In de position paper naar aanleiding van de aangekondigde nota Omroepdistributie (ministerie van EZ) geeft de NPO aan dat tien kanalen een mooie balans is tussen meer consumentenkeuze en voldoende schaalvoordeel in de waardeketen voor lokale, Nederlandse, producenten, broadcasters en distributeurs.
- Gesprekspartners geven aan dat er momenteel sprake is van een door de wetgever gecreëerd hybride financieringsmodel van de landelijke publieke omroep omdat de overheidsbijdrage voor belangrijk deel wordt gevoed door reclame-inkomsten. De publieke omroep dient primair een publiek doel, maar heeft daarnaast de opdracht vanuit de overheid om meer eigen inkomsten uit de markt te genereren. Ze geven aan dat door de afhankelijkheid van reclamegelden verkeerde prikkels kunnen ontstaan in een systeem dat in essentie het maken en ter beschikking stellen van onafhankelijke content als doel heeft.
- De gesprekspartners geven aan dat het doel van de omroepdistributie nader is toegelicht in het position paper van NPO 'Aangekondigde nota Omroepdistributie (EZ)':

Het omroepdistributiebeleid moet volgend zijn op de mediawet, de taak die voor de publieke omroep daarin wordt omschreven, en het beleid dat daaruit volgt en door OCW wordt gevoerd voor media en de bredere creatieve industrie. Inclusief de publieke omroep. De publieke omroep moet programma's maken voor grote en kleine doelgroepen in Nederland. Onafhankelijk en pluriform, het moet een betrouwbare bron zijn in de informatievoorziening. Het aanbod van de publieke omroep moet van de mediawet toegankelijk zijn. Het omroepdistributiebeleid moet dat faciliteren, in ieder geval niet in de weg staan. Het omroepdistributiebeleid moet de voorwaarden scheppen om het aanbod van de publieke omroep breed beschikbaar, goed zichtbaar, makkelijk vindbaar en duidelijk herkenbaar te kunnen houden. Niet alleen lineair en op traditionele distributienetwerken als ether en kabel, maar ook voor wat betreft non-lineairekanalen en op nieuwe netwerken, zoals het internet.

Scenario 1: *must carry* zonder standaardpakket

- De gesprekspartners geven aan dat geredeneerd vanuit het oogpunt van consumentensoevereiniteit het wellicht goed is voor consumenten om zelf kanalen te kunnen kiezen (TV a la carte). Uit het onderzoek van het CvdM blijkt ook dat Nederlanders wel a la carte willen onder de voorwaarde dat dit goedkoper, of in ieder geval niet duurder is dan het afnemen van een door de aanbieder samengesteld pakket. De gesprekspartners geven aan dat consumenten uiteindelijk meer zullen moeten betalen voor minder kanalen. Zender- en programma-aanbieders hebben de voorkeur om meerdere van hun kanalen die ze ter distributie aanbieden, terug te zien een breed pakket van zenders (basispakket) om het beoogde bereik te realiseren. Voor commerciële zenders in het bijzonder wordt op die manier het gerealiseerde, gezamenlijke bereik op de reclamemarkt geëxploiteerd, in de optelsom van het publiek van

verschillende zenders. Binnen dit model betekent het aanbieden van afzonderlijke kanalen, verlies van synergie en uiteindelijk waarde op de advertentiemarkt. Zenderaanbieders zullen, in reactie daarop, voor de afzonderlijke kanalen een relatief hogere prijs vragen dan binnen de gezamenlijke bundel van zenders. Door deze beprijzing is de kans reëel dat consumenten duurder uit zijn met een beperkter a la carte pakket dan met een breder door de aanbieder samengesteld pakket. De gesprekspartners geven bovendien aan dat in hun visie de individuele afrekening per zender binnen het a la carte principe op gespannen voet staat met de uitgangspunten van de publieke omroep.

Scenario 2: geen *must carry* / geen standaardpakket

De gesprekspartners geven aan dat de *must carry* verplichting een belangrijk uitgangspunt vormt van het distributiebeleid. Immers, publiek gefinancierde content moet beschikbaar zijn voor iedereen. Het afschaffen van de *must carry* verplichting heeft volgens de gesprekspartners gevolgen voor de pluriformiteit, toegankelijkheid van het aanbod voor de consument en het verdienvermogen van de publieke omroep (wat weer gevolgen heeft voor de kwaliteit van het aanbod).

- **Toegankelijkheid.** Door de *must-carry* af te schaffen ontstaat de mogelijkheid voor distributeurs om te ‘cherry-picken’ bij de publieke omroep en bijvoorbeeld alleen het populairdere NPO 1 door te geven. Daarmee wordt (de rest van) het aanbod van de publieke omroep minder toegankelijk, of de NPO zou bereid moeten zijn te gaan betalen voor doorgifte en een aantrekkelijke plaatsing (wat de kosten van de NPO aanzienlijk doet toenemen). De NPO dient primair een publiek belang (zoals geformuleerd in de Mediawet). Voor het publieke belang is het bereik van alle kanalen van de NPO van belang. De verschillende kanalen versterken elkaar bij het realiseren van een breed publiekbereik. Via NPO 1 (bewust brede programmering) ga je naar NPO 2 (bewust moeilijke verhaal vertellen) voor verdieping. De huidige positie van deze kanalen kan benut worden om diepgang te bieden aan de consument die daar behoefte aan heeft.

Voor de themakanalen geldt geen *must carry* verplichting. De gesprekspartners geven aan dat de themakanalen van de NPO momenteel moeilijk toegankelijk zijn omdat ze bij de verschillende pakketaanbieders anders geprogrammeerd waardoor ze minder goed vindbaar zijn en het lastig is om erover te communiceren.
- **Pluriformiteit.** Omdat distributie internationaliseert zal ook de content internationaliseren. Er komen steeds meer buitenlandse mediabedrijven in het Nederlandse medialandschap. Mondiale mediabedrijven hebben belangrijke posities in de audiovisuele waardeketen als gatekeepers (bijvoorbeeld pakketaanbieders). De publieke omroep onderscheidt zich van deze internationale partijen met lokale, Nederlandse content. Aangegeven wordt dat het afschaffen van de *must carry* zal leiden tot een verslechtering van de positie van de NPO in de onderhandelingen met pakketaanbieders en daarmee tot (nog) minder lokaal geproduceerde content in de markt. Nederland heeft een grote creatieve sector die voor een belangrijk deel afhankelijk is van de NPO. Een groot deel van het inkoopbudget voor content van de NPO gaat naar lokale producenten.
- **Verdienvermogen.** Afschaffen van *must carry* verplichting heeft gevolgen voor het verdienvermogen van de publieke omroep:

Zonder *must-carry* krijgt de publieke omroep mogelijk minder geld voor de distributie van zijn kanalen wanneer distributeurs kunnen “cherry-picken” en komt het in een negatieve spiraal. Omdat het met minder geld uit de distributie –of zelfs hogere kosten voor de distributie –van zijn kanalen een minder aantrekkelijke programmering kan aanbieden, minder aantrekkelijk wordt voor distributeurs, nog minder geld voor de distributie van zijn kanalen kan krijgen et cetera. Aangegeven wordt dat de doorgiftevergoeding relatief klein is ten opzichte van totale budget van de NPO. Echter, de vergoeding groeit wel en het gaat om voor de bedrijfsvoering substantiële bedragen (minder vergoeding zou ten koste gaan van content / titels).

Vanwege het hybride model van de publieke omroep is de NPO ook afhankelijk van advertentie-gelden (STER inkomsten). Wanneer er door afschaffing *must carry* minder kanalen of minder goed vindbare kanalen beschikbaar zijn in het basispakket van aanbieders zal dit leiden tot een vermindering van advertenties, dit betekent minder inkomsten voor de mediabegroting, dit betekent (bij uitblijven van compensatie) minder budget voor programmeren en daarmee minder kwaliteit en pluriformiteit et cetera.

Tot slot wordt aangegeven dat zonder *must carry* verplichting andere bepalingen uit de Mediawet (brede taakopdracht publieksbereik) tegen het commercieel handelen van de NPO kunnen gaan werken. Immers, NPO kan vanwege de brede taakopdracht niet overschakelen naar een meer commercieel aanbod om de concurrentie aan te gaan / tegemoet te komen aan de wensen van pakketaanbieders.

- Een aantal partijen pleit voor het instellen van een ***must offer***-verplichting aan de publieke omroepen in plaats van een *must carry* voor pakketaanbieders. Hierover merken de gesprekspartners op dat dit de onderhandelingspositie van de NPO met pakketaanbieders zal ondermijnen. Pakketaanbieders krijgen een veel sterkere onderhandelingspositie. Het introduceren van een *must offer* brengt daarmee volgens de gesprekspartners nog meer ex-ante regulering met zich mee. Om een *must offer* te introduceren dienen veel voorwaarden / garanties voor de NPO worden ingebouwd.
- Zoals aangegeven heeft dit scenario volgens de gesprekspartners grote gevolgen voor de **onderhandelingen over distributie**.

Er zijn partijen die aangeven dat de NPO zonder *must carry* nog steeds een sterke onderhandelingspositie zou hebben. De gesprekspartners merken hierover op dat de NPO zou kunnen voortbestaan zonder *must carry* mits de programmering op peil blijft. Dit is allerminst zeker, wanneer de inkomsten teruglopen of de concurrentiekracht door internationale grootmachten toeneemt heeft dit gevolgen voor de programmering.

Ultiem pressiemiddel in onderhandeling is signaal niet meer doorgeven. De gesprekspartners vragen zich af welke rugdekking OCW in een voorkomend geval kan geven.

De onderhandelingen hebben een bredere scope dan alleen de distributievergoeding. Bijvoorbeeld: beeldkwaliteit, vindbaarheid van de kanalen, extra gebruiksmogelijkheden bij de kanalen.

Wensen en behoeften NPO ten aanzien van toekomstige inrichting mediawettelijke doorgifteverplichting

- In plaats van het afschaffen van het standaardpakket kunnen de gesprekspartners zich voorstellen dat er een kleiner standaardpakket komt van ongeveer 10-15 kanalen.
- In plaats van het afschaffen van de *must carry* pleiten de gesprekspartners voor een uitbreiding. Dit is nader toegelicht in de position paper van NPO 'Aangekondigde nota Omroepdistributie (EZ)':

Een digitale must-carry (zonder must offer) met bijbehorende prominente voorkeursposities (due prominence) voor de 10 lineaire kanalen van het basispakket en hun bijbehorende –eventueel gezamenlijke (NLZIET?) –on demand-diensten moet ervoor zorgen dat de huidige verhouding tussen de lokale broadcasters en distributeurs/fabrikanten/platformen geborgd wordt., ook als distributeurs/fabrikanten/platformen meer (onderhandel)macht krijgen door aan de achterkant verder te consolideren en te mondialiseren. De prominente voorkeursposities zouden in zo'n digitale variant moeten gelden voor kanaalposities op set-topboxen (incl. de daarbij horende EPG's) op traditionele netwerken als ether en kabel, maar ook voor nieuwe, vaak internetgedreven netwerken en de interfaces die daarop worden gehanteerd. Denk aan de openingsschermen van smart-TV's, maar ook de navigatie op sociale platformen als Facebook.

Indien juridisch haalbaar zou de hierboven beschreven digitale must-carry kunnen worden uitgebreid naar een zero-rating op mobiele netwerken. Bij een dergelijke digitale free-to-air-verplichting met eigen frequenties zou in ieder geval de publieke omroep, gratis en zonder datalimiet (zero-rating) toegankelijk moeten zijn via 'de nieuwe ether', namelijk 5G. Toelichting van de gesprekspartners: De

NPO wil in de toekomst 5G-spectrum toegewezen krijgen om te kunnen broadcasten in een abonnementsvrije en simvrije variant. Het ontvangen van de publieke omroep moet niet ten koste gaan van enige databundel. Dat is dan de nieuwe *free-to-air*-verplichting. Een must-carry voor pakketaanbieders die gebruik maken van mobiele netwerken (waarvan het huidige businessmodel gestoeld is op het verkopen van databundels) die niet gepaard gaat met zero-rating, is in de praktijk niks waard. De toegang tot de publieke kanalen is dan beperkt tot omvang van de databundel. *Ook de integriteit van het signaal moet daarbij worden gegarandeerd; ongewijzigde en volledige doorgifte van het signaal zoals die door de (publieke) omroep wordt geproduceerd. Om tolheffing op internetverkeer te voorkomen en daarmee de toegankelijkheid van in ieder geval het publieke aanbod ook via het internet te borgen, moet er naast de netneutraliteit voor de consument aan de voorkant ook een netneutraliteit voor de aanbieder aan de achterkant komen; de zogenaamde diepe netneutraliteit.*

- De gesprekspartners pleiten voor het behouden van *free-to-air*:
De gesprekspartners geven aan dat *free-to-air* meer wordt gebruikt dan veelal gepubliceerd. In sommige gebieden is het aanleggen van telecominfrastructuur voor de markt niet aantrekkelijk. Daarmee zou de NPO niet met voldoende kwaliteit beschikbaar zijn in bijvoorbeeld landelijk gebied. Met het afschaffen van *free-to-air*/frequenties voor de publieke omroep verdwijnt daarmee ook het principe van 'vrije' (d.w.z. zonder abonnementskosten) beschikbaarheid van met belastinggeld gefinancierd aanbod. En daarmee ook de brede beschikbaarheid van nationale evenementen (ijzeren lijst) via breed beschikbare kanalen.
Free-to-air afschaffen ondermijnt onderhandelingspositie van de NPO met pakketaanbieders (en heeft daarmee een drukkend effect op de inkomsten uit distributie).

Gespreksverslag RPO

Gesprek met: Tijmen Brugman en Richel Bernsen

Datum: 12 september 2017

Reactie op beleidsscenario's

Scenario 0: de huidige situatie

- Huidige situatie werkt goed. Voor de RPO is het belangrijk dat de omroepen **toegankelijk** zijn en de *must carry* garandeert dat. Dit is een wettelijke eis. Artikel 2.1. lid 2.f. van de Mediawet schrijft voor dat het publieke media-aanbod voor iedereen toegankelijk is.
- Wat de gesprekspartners als een nadeel aan de huidige doorgifteverplichting zien is de **grens van 100.000 abonnees**, i.e. de grens waarbij pakketaanbieders moeten voldoen aan de *must carry*. Dat vinden zij een te grote hoeveelheid, ook de kleinere pakketaanbieders zouden onder de *must carry* verplichting moeten vallen. De RPO komt ook met pakketaanbieders met minder abonnees vaak wel tot afspraken over doorgifte van regionale omroepen, maar dat is geen zekerheid.
 - Er is nu voor het eerst een situatie waarin de RPO met een pakketaanbieder niet tot afspraken over doorgifte is kunnen komen. De pakketaanbieder heeft een ontheffingsverzoek gestart voor de *mustcarry*. Pakketaanbieders die niet onder de *must carry* verplichting willen vallen dienen hiervoor een ontheffingsverzoek in.
 - De grens van 100.000 zou er – in ieder geval voor de regio - niet moeten zijn, dat is voor de **doelmatigheid** van de RPO beter, menen de gesprekspartners. Bovendien, beargumenteren de gesprekspartners, staat het in de mediawet: je moet de regio doorgeven. De RPO's worden immers publiek gefinancierd en het publieke media-aanbod dient voor iedereen toegankelijk te zijn
- Ook aan de regel dat de regionale omroepen van omliggende provincies moeten worden doorgegeven aan de consument hechten de gesprekspartners veel waarde.
 - Enerzijds omdat de regionale omroepen een calamiteitenfunctie hebben, waarbij je je kan indenken dat een calamiteit zoals een gifwolk zich niet aan de provinciegrenzen houdt.
 - Maar ook de verbondenheid tussen gebieden wordt hiermee versterkt. Informatie van de omroepen kan wel degelijk relevant zijn voor mensen van buiten de betreffende provincie. Verzorgingsgebieden op het gebied van cultuur, onderwijs en zorg houden zich niet altijd aan de provinciegrenzen.
- De *must carry* verplichting voor de regionale omroepen draagt bij aan de **pluriformiteit** van het media-aanbod in Nederland. De omroepen vervullen een publieke taak en worden publiek gefinancierd, daarom moeten de omroepen ook voor iedereen toegankelijk zijn. Regionale omroepen zijn een basisvoorziening.
 - Het aanbod van de RPO is gericht op cohesie in de samenleving, met aandacht voor cultuur en betrouwbaar nieuws.
 - De gesprekspartners geven aan dat het niet doelmatig zou zijn om de RPO te financieren voor productie van publiek media-aanbod maar vervolgens de distributie ervan niet te regelen.

Scenario 1+2: aanpassen of afschaffen *must carry*/standaardpakket

- De *must carry* verplichting heeft volgens de gesprekspartners geen negatieve invloed op **innovatie** bij pakketaanbieders. Zij stellen dat de *must carry* verplichting op het gebied van de techniek juist voor innovatie zorgt door:
 - De differentiatie in de pakketten en netwerken per postcodegebied die nodig is om te voldoen aan de verplichting. Overal worden verschillende pakketten aangeboden met verschillende omroepen en zenders.
 - De steeds efficiëntere inrichting van de bandbreedte die nodig is om aan de *must carry* verplichting te voldoen door gebruik van nieuwere technieken
- De eventuele effecten van aanpassing van het verplichte aantal kanalen in een standaardpakket is niet aan de RPO om te beoordelen.

- Over wel of geen opname van Belgische zenders in de *must carry* verplichting hebben de gesprekspartners geen mening.
- De *must carry* verplichting stelt de RPO nu in staat om bij de meeste pakketaanbieders zonder andere kosten dan een basispakket beschikbaar te zijn voor de consument. De gesprekspartners geven aan dat publieke omroepen in een lastige en oneerlijke positie gebracht worden als de mediawet wel voorschrijft dat het aanbod voor iedereen beschikbaar is, maar de kabelaanbieders niet de verplichting oplegt om het door te geven.
 - *Must carry* maakt het mogelijk dat pakketaanbieders de regionale omroepen distribueren tegen in het basispakket zonder extra kosten. Er wordt geen vergoeding aan pakketaanbieders gevraagd die vervolgens doorberekend wordt aan de consument, zoals dat bijvoorbeeld in het geval de NPO wel gebeurt. Het standpunt van de RPO is dat de consument al betaald heeft voor de regionale omroepen dmv belastingen.
- De RPO verkoopt **advertenties** op basis van bereik. Mocht de *must carry* verdwijnen dan zal dat volgens de gesprekspartners zeker invloed hebben op de verkoop van advertenties.
- Tevens zijn de plannen van de regionale omroepen voor de komende jaren vastgelegd in een Concessiebeleidsplan 2017-2025. Dat dient als basis voor afspraken over prestaties in de komende jaren. Als het media-aanbod niet doorgegeven wordt kunnen de regionale omroepen niet aan de afspraken over bereik voldoen.

Andere belangrijke onderwerpen

Must find

- Voor wat betreft het bereik van de regionale omroepen is het belangrijk dat mensen gemakkelijk langs zappen. Het zagebied beslaat over het algemeen kanaal 1 tot en met 10, en daar vallen de regionale omroepen buiten. Dat maakt dat de vindbaarheid nu dus niet goed is, geven de gesprekspartners aan. Dat leidt tot een minder goed bereik van de omroepen.
- De gesprekspartners geven aan dat het bereik van de RPO niet matcht met de bekendheid die regionale omroepen over het algemeen genieten. Vrijwel iedereen (97%) kent de regionale televisiezenders zo blijkt uit onderzoek. Per week bereiken de regionale tv zenders 45% van de Nederlanders (cijfers 2016, onderzoek door Motivaction)
- De gesprekspartners geven aan dat de RPO het punt van vindbaarheid meermaals heeft opgeworpen in de afgelopen jaren, bij de politiek en pakketaanbieders. De RPO onderhandelt ook met pakketaanbieders over de kanalen van de RPO. Ook in verband met calamiteiten verdient het de voorkeur om de regionale omroepen, bij alle pakketaanbieders, op een vast kanaal te hebben.

Must offer

- Onderzoekers lichten kort *Must offer* toe als de verplichting om het signaal aan pakketaanbieders te leveren. ***Must offer*** staat haaks op *must carry* en is daarom **geen** realistische optie.

Radio

- De RPO heeft een wat oudere doelgroep die veel radio luistert. De doelgroep luistert zowel analoog als ook via de settop-box van de televisie. Dat betekent dat de *must carry* voor de RPO ook voor radio relevant is. Het zorgt voor de toegankelijkheid van deze radiozenders.
- De gesprekspartners merken op dat de nieuwste pakketaanbieders alleen een tv propositie willen aanbieden, zonder radio. Als deze partijen zich ontwikkelen tot serieuze marktpartijen dan wordt er volgens de gesprekspartners dus minder radio aangeboden wat risicovol is voor de toegankelijkheid van regionale radiozenders.
 - Ook hier speelt weer het argument van de calamiteitenfunctie van regionale (radio)omroepen. Bij calamiteiten moet de informatievoorziening toegankelijk zijn voor bewoners van gebieden. Dat is naast wettelijk ook vastgelegd in convenanten die regionale omroepen hebben met de veiligheidsregio's.

Afsluitend

- De gesprekspartners zien geen alternatieven voor de *must carry* verplichting. Een publiek gefinancierde voorziening moet volgens hen voor het publiek toegankelijk zijn, zoals de Mediawet voorschrijft. Die garantie geeft de huidige *must carry* verplichting.

- Een nodige aanpassing van de huidige *must carry* verplichting volgens de RPO zou zijn om de grens voor de *must carry* verplichting voor pakketaanbieders te verlagen zodat de toegankelijkheid van de RPO ook bij kleine pakketaanbieders gegarandeerd is.

Gespreksverslag STER

Gesprek met: Frank Volmer (algemeen directeur STER)

Datum: 11 september 2017

Belang van integrale afweging in de begroting van de NPO

De gesprekspartner geeft aan dat het bij eventuele aanpassingen van de mediawettelijke doorgifteverplichting door de overheid van belang is om integrale afwegingen in verband met de begroting van de NPO te maken. Immers, er is sprake van een relatie tussen de *must carry* verplichting en de financiering van de NPO. Dat heeft momenteel gevolgen, maar ook op langere termijn. Dan is de verwachting dat de inkomsten uit distributievergoedingen aan belang zullen toenemen. Dat geldt naar verwachting niet voor de inkomsten uit de schatkist en reclame uit lineaire televisie en radio:

- De NPO is meervoudig gefinancierd. De financiering van de NPO bestaat grofweg uit € 700 miljoen publiek geld en verhoudingsgewijs relatief kleine inkomsten uit bijvoorbeeld de distributie (doorgiftevergoeding) en abonnementen van NPO Start Plus en NLZIET.¹³¹ Daarnaast draagt de STER ongeveer € 200 mln. bij aan de mediabegroting van het ministerie van OCW.
Vanuit het ministerie van OCW wordt op hoofdlijnen gewerkt met het volgende model om de bijdrage van de STER te begroten. In oneven jaren wordt begroot dat de STER € 190 miljoen bijdraagt. In even jaren is dit bedrag hoger (€ 197 miljoen) vanwege grote sportevenementen. De gesprekspartner geeft aan dat er in de periode tot 2015 structureel meer is bijgedragen door de STER dan begroot. In 2015 is besloten om de STER budgetten op te hogen naar € 199 miljoen (oneven) en € 206 miljoen (even). In die periode is ook de markt voor advertenties op TV fors afgenomen. Daarmee is er sprake van een begrotingsissue. De STER heeft € 187 miljoen afgedragen aan mediabegroting in 2016, 5% minder dan 2015. OCW heeft voor 2017 een bijdrage van de STER van € 199 miljoen in de begroting staan. Dit lijkt uitgaande van de huidige situatie fors minder te worden (schatting: € 182 miljoen). Uit het onderzoek van EY naar het 'verdienvermogen' van de publieke omroep blijkt dat de bijdrage van de STER aan de mediabegroting structureel zal achterblijven bij de begroting die OCW voor ogen heeft vanwege de dalende inkomsten in de markt voor lineaire advertenties.
- De gesprekspartner schat in dat de waarde van de NPO zenders voor de distributeurs nog onvoldoende wordt verzilverd. Op dit moment geeft het aanbod van de NPO in combinatie met de *must carry* verplichting de NPO een sterke positie in de onderhandelingen met pakketaanbieders over de doorgiftevergoeding en additionele voorwaarden en rechten verbonden met doorgifte. Gezien het publieksbereik dat de NPO realiseert met het kwalitatief hoogwaardige aanbod is het niet aannemelijk dat pakketaanbieders NPO 1, 2 en 3 uit het brede standaardpakket zullen halen. Dat kunnen ze zich met het oog op de wensen van hun abonnees niet permitteren. Die situatie geldt zo lang als de landelijke publieke omroep door de overheid in staat wordt gesteld een sterk programma-aanbod te realiseren. Eventuele aanpassing van de *must carry* verplichting heeft gevolgen voor de doorgiftevergoeding en daarmee voor het verdienvermogen van de NPO. Dat geldt wellicht niet op korte termijn, vanwege de kracht van de programmering en de waarde die ze heeft voor pakketaanbieders en distributeurs op hun markt. Echter wanneer de positie van de NPO zou verslechteren door afnemende financiering door de overheid, terugloop van reclame-inkomsten voor het lineaire radio- en televisieaanbod en eventuele beperkingen voor de NPO om met nieuwe interactieve diensten te komen als gevolg van strenge regelgeving, kan die situatie omslaan.

¹³¹ <https://www.npo.nl/aanmelden>

Daarnaast wordt aangegeven dat er in de onderhandelingen met pakketaanbieders naast de vergoeding andere relevante zaken zijn om mee te nemen. Vanuit het perspectief van de STER zijn zogenaamde afspraken over 'retourpad data' van belang. Die kunnen in de toekomst, in combinatie met andere data over (groepen van) mediagebruikers de basis leggen voor gepersonaliseerde diensten, waaronder ook reclame. Retourpad data hebben daarmee waarde en afspraken daarover zijn belangrijk in de onderhandelingen en afspraken tussen NPO en pakketaanbieders. De gesprekspartner geeft aan dat het van belang is voor de huidige en toekomstige positie van de NPO om de *must carry* verplichting overeind te houden. Dat is van belang voor de exploitatiebasis van de NPO. Om diezelfde redenen is het niet opportuun om een *must offer*-verplichting aan de NPO op te leggen. Dat impliceert immers dat pakketaanbieders en distributeurs de voorwaarden kunnen vaststellen waaronder de NPO haar zenders en programma's aanbiedt, relatief los van de wensen van diezelfde NPO. De NPO heeft een unieke positie omdat ze over publiek gefinancierde, hoogwaardige content beschikt. Dat maakt ook dat iedereen daar toegang toe moet hebben. Immers iedereen betaalt er aan mee via de belasting. Kortom, als je als samenleving vindt dat de publieke omroep een functie heeft moet je ook de *must carry* verplichting handhaven, zeker zo lang je niet een OTT dienst kunt leveren die beschikbaar is voor iedereen.

Relevante contextuele ontwikkelingen

- De afname van de advertentiemarkt voor TV is structureel. Er is sprake van een autonome ontwikkeling waarin consumenten steeds minder (lineaire) televisie kijken en meer non-lineair, uitgesteld, maar ook on demand naar programma's die niet lineair zijn aangeboden. Dit betekent dat de inkomsten uit de reclamemarkt voor lineaire TV ook afnemen (zie jaarverslagen STER voor ontwikkeling).
- Gesprekspartner geeft aan dat er kansen liggen om de exploitatie van de audiovisuele content van de publieke omroep te verbreden. NPO heeft een grote 'digitale inventory'. Deze inventaris wordt momenteel nog beperkt benut voor het vergaren van advertentie-inkomsten. Kortom, de STER kan een groter deel van de digitale advertentiemarkt verzilveren met de voorhanden content, dan nu het geval is. Bijvoorbeeld door middel van gerichte / gepersonaliseerde advertising. Dat is nu beperkt mogelijk door beperkingen op het gebied van wet- en regelgeving, onder meer met het oog op privacy.

Belang van gerichte advertising voor de mediabegroting

- Momenteel is ongeveer € 5 miljoen van de omzet van de STER afkomstig van digitale mediadiensten. De gesprekspartner geeft aan dat deze inkomsten via de huidige digitale platforms relatief eenvoudig verhoogd kunnen worden. Bijvoorbeeld door middel van goede display advertenties (bijvoorbeeld in de NOS applicatie) en videostarts met een pre-roll in NPO Start. Gemiddeld levert een pre-roll per 1000 kijkers ongeveer € 16 op (Gross Rating Points). Bij een display advertentie is dit ongeveer € 0,70 per 1000 kijkers. Dat onderstreept het mogelijke belang van nieuwe advertentietoepassingen voor de omroepbegroting.
- Wanneer de verkoper van advertentieruimte meer kennis heeft van de consument en de reclameboodschap beter op de doelgroep aansluit, heeft de uiting een grotere waarde voor de adverteerder. Bijvoorbeeld door te differentiëren naar provincie en kijkgedrag kun je een voorspelling doen over sociale klasse die interessant is voor adverteerders. Dit vraagt wel dat de STER data opbouwt over de kijkers (bijvoorbeeld via retourpad data van KPN en VodafoneZiggo).
- 'Programmatic advertising' is een volgende stap om meer gericht te adverteren. Een digitaal televisiesignaal maakt het mogelijk om een reclameblok aan de consument aan te passen (bijvoorbeeld regionaal afgestemd). Voor dergelijke mogelijkheden is de verkoper van advertentieruimte nu afhankelijk van retourpad data KPN en VodafoneZiggo. Ook is het mogelijk om consumenten te laten kiezen hoe zij reclame kijken. Als voorbeeld wordt streamingdienst Hulu genoemd waar kijkers op

verschillende manier voor de geboden content kunnen betalen. Bijvoorbeeld door een korte enquête in te vullen of een aantal zelf geselecteerde advertenties te bekijken.¹³²

- Gesprekspartner geeft aan dat privacy, advertentie-inkomsten en inhoud communicerende vaten zijn. Reclame relevanter maken voor de consument vraagt voor een deel om privacy op te geven. Echter, naarmate je meer relevante reclame kan maken gaan inkomsten per minuut omhoog. Dus eventueel kun je minder reclame maken (als je een minuut voor meer geld kan verkopen). Hier zit dus een sterke link met het verdienvermogen van de NPO (belang integrale afweging). Gesprekspartner geeft aan dat daarbij te allen tijde de voorschriften van de autoriteit persoonsgegevens in acht genomen moeten worden.

¹³² <https://www.hulu.com/>

Gespreksverslag Talpa

Gesprek met: Pim Schmitz (CEO Talpa Holding) en Joost Galjart (Chief Strategy Officer Talpa Holding)

Datum: 20 september 2017

Kennismaking

Talpa Holding ontplooit activiteiten op het gebied van broadcasting, contentcreatie en productie. Onderdelen:

- SBS Broadcasting (SBS6, Veronica, Net5 en SBS9)
- Talpa Radio (SkyRadio, Veronica, Radio 10)
- Talpa Media (contentontwikkeling en productie). Verkocht aan ITV met earn-out regeling.

Strategie: Talpa wil zich ontwikkelen tot een groot Nederlands multimediabedrijf als lokaal antwoord op grote buitenlandse mediabedrijven. Onderdeel van deze strategie is crossmediale aanpak (televisie, radio en online) en integratie van technologie/data en content.

Reactie op de beleidsscenario's

Scenario 0: *must carry* met standaardpakket (huidige situatie)

- De gesprekspartners wijzen op het risico dat het geïsoleerd bestuderen van aanpassingen van de mediawettelijke doorgifteverplichting met zich meebrengt. Aangegeven wordt dat de doorgifteverplichting (*must carry* en standaardpakket) onderdeel zijn van het gehele ecosysteem. Aanpassingen van de doorgifteverplichting hebben daarmee naast effecten voor de direct betrokkene ook effecten op de gehele mediasector. Deels zijn die effecten redelijk voorspelbaar (bijvoorbeeld: afschaffen standaardpakket maakt de onderhandelingspositie van pakketaanbieder sterker). Deels zijn ze lastig te voorspellen (bijvoorbeeld: wat gaat de consument doen als de prijs van zijn abonnement wordt verhoogd).
- Het huidige verdienmodel van omroepen is gebaseerd op marktaandeel (lineaire kijktijd, gemeten door SKO via een steekproef van 1.250 'kastjes'). Dit marktaandeel is op basis van historische gegevens redelijk voorspellen. Het marktaandeel bepaalt wat de waarde van een seconde televisie is. Daarom proberen partijen met aantrekkelijke content hun marktaandeel te vergroten omdat dit bepalend is voor de prijs van de advertentieruimte.
- Echter, het huidige verdienmodel kantelt en de mediasector bevindt zich in een transitiefase:
Het huidige verdienmodel is sterk gebaseerd op advertentie-inkomsten.
Lineaire kijktijd laat een sterk dalende trend zien ('double digit').
De markt voor advertentie-inkomsten uit print, radio en lineaire tv neemt sterk af. De markt voor 'digitale' advertenties groeit sterk. Deze markt is grotendeels in handen van een aantal grote spelers. Partijen als Google en Facebook zijn goed voor zo'n 80% van de advertentie-euro's op het internet.
Om inkomsten voor de toekomst te borgen investeren partijen in nieuwe posities op de markt:
Voor distributeurs en pakketaanbieders (bijvoorbeeld VodafoneZiggo) geldt dat ze zoeken naar een nieuwe positie in de markt. Op lange termijn wordt distributie een commodity, om te overleven dienen ze hier op in te spelen. Distributeurs / pakketaanbieders richten zich in toenemende mate op een strategie van verticale integratie (van nutsbedrijf naar distributeur naar broadcaster van content naar contentcreatie). Een partij als VodafoneZiggo heeft grote budgetten (het concern is een joint venture van Liberty Global en Vodafone Group) en heeft

bijvoorbeeld veel belangrijke sportrechten opgekocht. Afschaffing van de mediawettelijke doorgifteverplichting geeft deze partijen meer macht om op basis van een lagere doorgiftevergoeding voor commerciële omroepen middelen vrij te spelen om een nieuwe positie op de markt te veroveren.

De NPO werkt aan het vergroten van de eigen inkomsten. De *must carry* verplichting geeft de NPO een sterke positie op de advertentiemarkt. Daarnaast wordt de NPO publiek gefinancierd. Vanuit deze positie werkt NPO aan de online toegankelijkheid van content via eigen kanalen (NPO Start / NPO Start Plus / NLZIET).

Ook Talpa is bezig om het businessmodel te veranderen. Enerzijds door via een crossmediale strategie minder afhankelijk te zijn van dalende advertentie-inkomsten in print, radio en lineaire tv. Anderzijds door via contentcreatie (formats maken) minder afhankelijk te zijn van advertentie-inkomsten. Daarbij is controle over de eigen content van belang. Bijvoorbeeld de mogelijkheid om via een eigen online platform content te kunnen aanbieden. Momenteel kan Talpa vanwege afspraken met pakketaanbieders over de doorgifte de eigen content bijvoorbeeld niet streamen (NPO mag dit overigens wel).

- De gesprekspartners geven aan dat de huidige situatie met het standaardpakketvoorschrift en de *must-carry* verplichting niet optimaal is maar wel zorgt voor evenwicht en stabiliteit, waarop verschillende partijen hun business modellen hebben gestoeld. Gezien de transitiefase in de sector is dit evenwicht precair. Aanpassingen aan de mediawettelijke doorgifteverplichting zullen op korte termijn zorgen voor de verstoring van dit precieze evenwicht en negatieve effecten hebben op alle partijen in de sector, met uitzondering van de distributeurs en pakketaanbieders wier positie sterker wordt. De gesprekspartners pleiten daarom voor het behouden van de huidige situatie om de transitie die de partijen in de sector maken niet onnodig te verstoren.

Scenario 1: *must carry* zonder standaardpakket (wetsvoorstel)

- Het afschaffen van het standaardpakket verzwakt de propositie van commerciële omroepen richting adverteerders (doorgifte wordt onzekerder).
De gesprekspartners geven aan dat zonder standaardpakket de brede commerciële zenders moeite zullen hebben om hun bereik te garanderen richting adverteerders. Daarmee komen de (reeds dalende) advertentie-inkomsten nog verder onder druk te staan. Uiteindelijk bepalen advertentie-inkomsten in belangrijke mate het verdienmodel van omroepen en daarmee het budget om content te kopen. Het afschaffen van het standaardpakket betekent het inzetten van een negatieve spiraal: minder inkomsten vanuit advertenties - minder budget voor content - lagere kijkcijfers - minder inkomsten vanuit advertenties, et cetera.
Zonder standaardpakket kan alleen NPO het publieksbereik garanderen (vanwege *must carry*). Dit zal de positie van de NPO op de advertentiemarkt verstevigen.
- Met betrekking tot de doorgifte van zenders geven de gesprekspartners aan zich geen grote zorgen te maken over 'cherry picking' (zenders los zenders distribueren). Wel zullen de onderhandelingen met de pakketaanbieders veranderen. De onderhandelingen zijn een kwestie van marktmacht. Afschaffen van de verplichtingen voor pakketaanbieders vergoot hun marktmacht. Een significant deel van de inkomsten van omroepen is afkomstig uit de doorgiftevergoeding (deze neemt reeds af).

Scenario 2: geen *must carry* / geen standaardpakket

- De gesprekspartners geven aan het uitgangspunt van scenario 2 in principe goed te vinden omdat er een meer 'level playing field' wordt gecreëerd. Echter, het huidige ecosysteem is mede ontstaan door de doorgifteverplichting. Door standaardpakket en *must carry* af te schaffen wordt het precaire evenwicht verstoord en krijgen adverteerders en distributeurs meer macht. Dit heeft een aantal gevolgen:

Omroepen krijgen minder inkomsten uit advertenties en doorgifte omdat hun onderhandelingspositie verzwakt.

Dat houdt in dat er minder geïnvesteerd wordt in lokale content productie. Pakketaanbieders krijgen meer macht, hun onderhandelingspositie richting zenders wordt versterkt.

De consument 'betaalt' nu deels met advertenties voor de content. Wanneer de inkomsten uit de markt voor lineaire tv afnemen zijn er twee mogelijkheden: het aanbod verschaalt, of het aanbod blijft gelijk maar de prijs gaat omhoog (uiteindelijk komt de rekening bij de consument terecht).

Tot slot wordt aangegeven dat het in het licht van dit onderzoek van belang is om met adverteerders en/of de Bond Van Adverteerders (BVA) te spreken.

Gespreksverslag Tele2

Gesprek met: Esther Roland, Saskia Hageman - van Keulen en Bart Heinink

Datum: 11 september 2017

Reactie op beleidsscenario's

Scenario 0: *must carry* met standaardpakket (huidige situatie)

De huidige situatie (doorgifteverplichting bestaande uit standaardpakket en *must carry*) heeft volgens de gesprekspartners een aantal ongewenste effecten voor Tele2 als pakketaanbieder:

- De gesprekspartners geven aan dat de *must carry* bepaling invloed heeft op de onderhandelingspositie die Tele2 als pakketaanbieder met de **NPO** heeft. NPO heeft een zeer sterke onderhandelingspositie door de combinatie van hoge kijkcijfers en *must carry*. NPO vraagt derhalve een relatief hoge doorgiftevergoeding. Naast de sterke onderhandelingspositie heeft de NPO de opdracht vanuit de overheid om meer eigen inkomsten uit de markt te genereren. Dit doet de NPO via STER inkomsten (nemen af) en de doorgiftevergoeding (neemt toe). Vanwege de kleine marges die pakketaanbieders hebben is het aannemelijk dat verhoging van de doorgiftevergoedingen ten laste komt van consumenten (die reeds via belastingen hebben bijgedragen aan de financiering van de publiek omroep).
- Dankzij *must carry* heeft ook de **VRT** (Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie) een sterke onderhandelingspositie. Daarbij heeft het invloed op de omvang van het basispakket dat wordt aangeboden. Zonder *must carry* zou Tele2 op basis van kijkcijfers zeer waarschijnlijk een andere afweging maken over het aanbieden van de VRT-kanalen in het basispakket.
- Vanwege de *must carry* verplichting zijn pakketaanbieders verplicht om **lokale- en regionale omroepen** van de gemeente en regio (en omliggende regio's) door te geven. Voor de lokale- en regionale omroepen draagt Tele2 geen doorgiftevergoeding af. De doorgifteverplichting zoals weergegeven in de wet is niet toegespitst op een landelijk digitaal netwerk zoals Tele2 deze heeft, maar is gebaseerd op doorgifte zoals dit via de kabel geschiedt.
- De gesprekspartners geven aan het in de huidige situatie vreemd te vinden dat er een *must carry* verplichting is waarin NPO een doorgiftevergoeding vraagt aan pakketaanbieders maar tegelijkertijd gratis (of voor weinig geld) ook over the top aanbiedt en in directe concurrentie met de doorgifte door de operators, aan klanten via NPO Start / NLZIET.

Scenario 2: geen *must carry* / geen standaardpakket

- De gesprekspartners geven aan dat de *must carry* en het standaardpakket barrières vormen voor innovaties zoals het aanbieden van skinny bundles en TV a la carte. Tele2 zou graag een a la carte product aanbieden. Momenteel biedt Tele2 voor 7 euro een light televisieproduct aan (met 30 kanalen). Onder de doelgroep van Tele2 (millennials) neemt lineair kijken af. Een algemene trend is dat het aantal televisieabbonementen afneemt.
- Daarnaast zijn er in de markt andere belemmeringen om a la carte pakketten aan te bieden:
 - Zo wil Discovery bijvoorbeeld dat hun kanalen in één pakket worden afgenomen (contentbundeling).
 - Ook stellen marktpartijen dat zij geen lagere prijs hanteren voor partijen met een kleine omvang als Tele2 (160.000 abonnees tegenover customerbase van 3 miljoen bij VZ) omdat ze bang zijn dat de

grotere pakketaanbieders deze prijzen dan ook gaan eisen. Daarentegen, kan Tele2 vanwege haar beperkte aantal abonnees weer geen gebruik maken van volumekortingen.

In onderhandelingen met FOX bleek dat Tele2 per subscriber moest gaan betalen ongeacht of deze naar Fox Sport (voetbal) zou gaan kijken of niet. Tele2 wilde de aanzienlijk hogere kosten niet op haar hele klantenbestand afwentelen, maar kon aan de andere kant die hogere kosten ook niet uit haar inkomsten betalen. Tele2 heeft daarom noodgedwongen afscheid moeten nemen van Fox. De klanten die wel naar Fox keken, waren daarop gerechtigd om hun overeenkomst met Tele2 kosteloos te beëindigen. Veel klanten zijn vertrokken naar providers, die wel Fox Sport uitzenden en die blijkbaar wel voldoende inkomsten genereren om deze hogere kosten te kunnen dragen. HBO besloot niet meer uit te zenden in Nederland. De licentie (of althans een deel daarvan) werd 'bemachtigd' door VZ. HBO content zoals het populaire Games of Thrones is daarmee exclusief te bekijken op VZ (in een pluspakket).

Het aanbieden van een a la carte pakket, zou in deze markt onder deze omstandigheden vrij lastig, zo niet onmogelijk worden.

- Ook wordt aangegeven dat de inkoop van content steeds duurder wordt. Pakketaanbieders betalen een fee per subscriber, hoe groter de customerbase, hoe lager de prijs per klant. Omdat deze fee omhoog gaat blijft er heel weinig marge over bij consumenten die een basispakket afnemen (daarnaast moeten er bijvoorbeeld ook nog auteursrechten afgedragen worden).
- De gesprekspartners geven aan dat de NPO tarieven op hoofdlijnen gelijk zouden moeten zijn voor alle pakketaanbieders of althans is het verschil per subscriber vermoedelijk minder groot dan bij andere omroepen.

Onderhandelingen tussen omroepen en pakketaanbieders

- Aangegeven wordt dat in de onderhandelingen tussen omroepen en pakketaanbieders verschillende zaken een rol spelen:
 - Prijs per subscriber (hoe groter de customerbase, hoe lager de prijs per klant).
 - Bundeling van content. Partijen als Discovery willen dat hun content in één bundel wordt afgenomen ('cherry picking' is niet mogelijk).
 - Looptijden van contracten. Omroepen willen de looptijden voor alle pakketaanbieders gelijk trekken zodat zij gelijktijdig kunnen onderhandelen met verschillende partijen. Dit versterkt hun onderhandelingspositie.
 - Aangegeven wordt dat voor elk recht of functionaliteit extra betaald dient te worden. Bijvoorbeeld OTT aanbieden (mobiel kijken), TV opnemen, Replay TV, et cetera. Daarbij wordt aangegeven dat NPO discrimineert op content. Bij een pakketaanbieder is content van NPO maximaal 10 dagen terug te kijken. Via de eigen app 'NPO Start' kan de consument een jaar lang terugkijken.

Gespreksverslag ThemaNed

Gesprek met: Marc Putman (voorzitter ThemaNed en o.a. CEO van OUTTV Media), Monique van Wijngaarden (penningmeester ThemaNed en o.a. vertegenwoordiger Pebble TV), Linda Brouwers (secretaris ThemaNed en o.a. vertegenwoordiger Horse & Country TV)

Datum: 13 september 2017

Opmerking bij het verslag: de meeste zenders van ThemaNed maken deel uit van een pluspakket van de pakketaanbieders. Slechts enkelen worden bij sommige aanbieders in het standaardpakket aangeboden. Daarom zijn de regels rondom mediawettelijke doorgifteverplichting voor ThemaNed minder direct relevant. De themazenders waar het hier om gaat zijn echter wel onderdeel van de Nederlandse televisiemarkt en dragen met hun aanbod bij aan de pluriformiteit van het media-aanbod. Ook hebben ze ervaringen met distributeurs en pakketaanbieders en in die zin ook opvattingen over de ontwikkelingen op de omroep en omroepdistributiemarkt, die relevant zijn voor de discussie over de mediawettelijke doorgifteverplichting.

Om deze reden is in het gesprek met name ingegaan op relevante contextuele zaken, en minder op de beleidsscenario's.

Kennismaking

- ThemaNed is de branchevereniging van kleinere onafhankelijke commerciële televisiezenders, die op de Nederlandse markt zijn gericht. De zenders zijn onafhankelijk in de zin dat ze geen onderdeel uitmaken van een groot mediaconcern of een bedrijf dat uitgebreide belangen heeft in diverse schakels in de mediawaardeketen.
- Voor hun voortbestaan zijn deze zenders aangewezen op directe vergoedingen vanuit de distributiepartijen (pay-TV modellen) en in mindere mate op advertentie-inkomsten.
- Het zijn doelgroepen zenders die hun bestaansrecht danken aan een aanzienlijke waardering door de desbetreffende doelgroepen en die derhalve van groot belang zijn voor deze specifieke doelgroepen. Daarom zijn ze vrijwel altijd opgenomen in pluspakketten van de pakketaanbieders, die hen voor doorgifte een vergoeding betalen. Het feit dat de meeste van deze zenders geen reclame uitzenden is mede het gevolg van aandringen van de pakketaanbieders die met reclamevrije zenders de waardering en waarde van hun pluspakketten willen verhogen. Vaak is dit contractueel vastgelegd tussen zender en pakketaanbieder.
- De meeste zenders zijn in de jaren 2004-2010 ontstaan ten tijde van de overgang van analoog naar digitale televisie. Ze zijn dan ook uitsluitend digitaal te ontvangen.

Werking van de markt

De gesprekspartners noemen een aantal redenen waarom de huidige markt niet goed functioneert.

- Er is sprake van een duopolie van de distributeurs VodafoneZiggo en KPN. De positie van beide partijen wordt eerder sterker dan zwakker.
- De gesprekspartners geven aan dat de kleine, nieuwe distributiepartijen/pakketaanbieders die op de markt verschijnen, meestal gebruik maken van de distributie-infrastructuur van KPN. De voorwaarden die KPN daarbij stelt beperken volgens de gesprekspartners de mogelijkheid voor kleinere distributeurs om langdurig zelfstandig te blijven. Een voorbeeld is dat deze distributeurs grote bedragen moeten betalen als ze een zender willen aanbieden die niet door KPN wordt aangeboden. Dit beperkt volgens gesprekspartners innovatie: kleine distributeurs kunnen moeilijk alternatieve zenders aanbieden die

KPN zelf niet aanbiedt. Distributiepartijen die gebruikmaken van de distributie-infrastructuur van KPN worden daarnaast na verloop van tijd in veel gevallen door KPN overgenomen. Dit alles leidt tot minder concurrentie in de markt.

- Uiteindelijk ontstaat door bovenstaande punten de situatie waarin de leden van ThemaNed moeten functioneren in een duopolie dat direct leidt tot een verslechterde marktpositie en een exploitatie die onder druk staat. Voor de zenders van ThemaNed geldt dat de afspraken in de onderhandelingen met distributeurs veelal worden gedictieerd door de onevenwichtige verhouding tussen “gatekeeper” en onafhankelijke contentaanbieder. De onderhandelingspositie van de themazenders en derhalve het business model wordt zo zeer kwetsbaar en dit uit zich direct in de materieel overeen te komen distributie voorwaarden die in de ogen van de themazenders vaak bepaald niet marktconform zijn.
- De distributievergoedingen voor de zenders van ThemaNed worden volgens de gesprekspartners jaarlijks significant naar beneden bijgesteld. Het is voor de zenders daarnaast vrijwel onmogelijk om extra inkomsten uit reclame te genereren, omdat het bereik van de pluspakketten per definitie minder groot is en omdat er vaak in de afspraken met distributeurs is vastgelegd dat de themazenders geen reclame mogen uitzenden. Innovatie in de markt voor themakanalen is in de voorbije jaren dan ook opgedroogd.
- Binnen de standaardpakketten van distributeurs worden steeds meer grote groepen zenders aangeboden (bijvoorbeeld in het basispakket van VodafoneZiggo zes zenders van Liberty Global, vijf zenders van RTL, vier zenders van SBS, et cetera). In het basispakket van bijvoorbeeld VodafoneZiggo zijn 24 zenders van de grote concerns. Daarnaast heeft Liberty Global nog vijf andere kanalen, waardoor 11 van de commerciële zenders in het pakket van VodafoneZiggo ingevuld worden door Liberty Global. Dit laat ook de dominantie van Amerikaanse partijen op de Nederlandse markt zien. Door de sterke positie van de grote concerns hebben kleine zenders geen kans om te groeien en is er voor nieuwe zenders geen mogelijkheid om tot de markt toe te treden, omdat ze niet in het basispakket dan wel pluspakket opgenomen zullen worden. Een indicatie hiervan is dat er de laatste vijf jaar geen nieuwe onafhankelijke zenders zijn toegevoegd aan de basispakketten en/of pluspakketten van VodafoneZiggo en KPN.
- ThemaNed is van mening dat de Nederlandse overheid nader toezicht moet houden op de marktwerking in de verhouding tussen televisiezenders, pakketaanbieders en distributeurs, omdat bestaande partijen in de keten, met name de pakketaanbieders en distributeurs, te veel macht hebben en daarmee de markt voor onafhankelijke televisie aanbieders verstoren of verstillen. Toezicht is nodig, ook omdat er in de ogen van de themazenders in ieder geval de komende 5 jaar nog geen zicht is op een alternatief, reëel distributie model van enige omvang en omdat er sprake is van een duopolie waarbij twee distributeurs 90% van de markt domineren.
- De *must carry* regeling en het standaardpakket vormen manieren om de mogelijke macht van partijen in de markt te beteugelen, afschaffen van de mediawettelijke doorgifteverplichting is een stap in de richting van nog meer dominantie voor VodafoneZiggo en KPN. In de huidige markt is lineaire televisie de komende jaren nog steeds core business. Meer / ander toezicht is vooral ook in het belang van de consument, omdat daarmee de markt die nu niet functioneert weer in werking gaat.
- Innovatie komt volgens de gesprekspartners doorgaans van kleinere spelers. Grote, gevestigde partijen zijn meer gericht op behoud. Doordat de markt nu wordt gedomineerd door twee grote, gevestigde partijen en er zeer beperkte toetredingsmogelijkheden zijn voor nieuwe partijen (zie hierboven) vindt minder technische vernieuwing en innovatie plaats, bijvoorbeeld gericht op nieuwe vormen van televisie kijken.
- Een andere ontwikkeling die volgens de gesprekspartners van belang is komt vanuit kabelexploitanten: zij zien een gebrek aan capaciteit ontstaan omdat andere diensten dan omroep een steeds groter beslag op capaciteit doen. Daardoor komt lineaire omroepdistributie onder druk. De distributeurs willen het aantal zenders beperken en meer rendement halen uit hun netwerk (bijvoorbeeld door naar eigen Video on Demand te gaan).

- De situatie waarin Over The Top kijken echt een significante plek gaat innemen naast of in plaats van lineair kijken is volgens de gesprekspartners nog ver weg. Voor de zenders van ThemaNed moet er dus al eerder iets veranderen om de markt te laten functioneren.

Gespreksverslag T-Mobile

Gesprek met: Joepke van der Linden (regulatory affairs), Derk de Vries (T-Mobile thuis) en Johan Trouwborst (KNIPPR)

Datum: 18 september 2017

Reactie op de beleidsscenario's

Scenario 0: huidige situatie

- De gesprekspartners geven aan dat de huidige doorgifteverplichting (het kwantitatieve standaardpakket en de kwalitatieve *must carry* verplichting) niet passend zijn bij de ontwikkelingen die zich in de markt afspelen. T-Mobile ziet twee belangrijke ontwikkelingen:
 - Ontwikkeling 1: de geografische locatie van de klant doet er steeds minder toe. Kijkers hebben steeds minder een vaste kijkplek, waar dit vroeger wel het geval was, omdat kijkers niet alleen thuis lineair tv kijken. De gesprekspartners vragen zich af of dit ook niet gevolgen moet hebben voor de verplichting om regionale en lokale zenders door te geven. Zij opteren voor een verplichting om deze zenders aan te bieden, waarbij de consument de keuze heeft om de zenders op te nemen in het pakket.
 - Ontwikkeling 2: de vraag van de consument om meer flexibiliteit in de pakketten en functionaliteiten. Het standaardpakket en de *must carry* staan flexibilisering in de weg.
- De gesprekspartners geven aan dat beide ontwikkelingen, en met name ontwikkeling 2, niet zozeer gelden voor de traditionele markt voor radio en televisie maar vooral voor de groeiende markt van consumenten die meer flexibiliteit willen. Kenmerken van consumenten in deze markt zijn:
 - Zij beschouwen lineaire televisie als complementair aan bijvoorbeeld Netflix en andere VOD/OTT diensten. Daarom willen consumenten niet meer dan een tientje per maand kwijt zijn aan een lineaire televisiedienst.
 - 30% van de consumenten onderzoekt of een alles-in-1 pakket ook gestript kan worden (dus het los afnemen van internet en televisie).
- De gesprekspartners zijn om verschillende redenen kritisch op de huidige doorgifteverplichtingen:
 - De huidige doorgifteverlichting staan het bedienen van de groeiende markt van consumenten die meer flexibiliteit vragen in de weg. De gesprekspartners stellen dat het standaardpakket en de *must carry* verplichting de product- en dienstontwikkeling bij zowel bestaande als nieuwe marktpartijen bemoeilijkt. Hierbij gaat het niet alleen over TV a la carte, maar meer algemeen over de mogelijkheid om diensten anders dan het basispakket aan te bieden.
 - Partijen die een *must carry* status genieten (zoals de NPO en VRT) kunnen die status commercieel benutten in onderhandelingen met pakketaanbieders. In de onderhandelingen gaat het niet alleen over de vergoeding, maar ook over functionaliteiten zoals het (langer dan zeven dagen) terugkijken van content.
 - Het feit dat ook radio onder de verplichtingen valt. Radio kan wat betreft de gesprekspartners heel goed via apps en websites worden beluisterd.
 - Om de lokale zenders (met enkele uitzonderingen zoals AT5 daar gelaten) door te kunnen geven moet T-Mobile veel kosten maken op technisch-operationeel gebied, bijvoorbeeld door rechten van content te verwerven en streaming van content goed te regelen. Het bereik van deze omroepen is echter (zeer) beperkt en staat niet in verhouding tot de kosten die gemaakt moeten worden, menen de gesprekspartners.
- Als positieve punten aan de huidige verplichtingen noemen de gesprekspartners:

Onder de *must carry* verplichting vallen ook de bijbehorende diensten, zoals 888. Dit zorgt voor bruikbaarheid van televisie voor alle doelgroepen, zoals dove en slechthorende mensen. De doorgifteverplichtingen dragen eraan bij dat informatie die verspreid wordt bij calamiteiten via nationale en regionale omroepen voor iedereen beschikbaar is.

Scenario 1: geen standaardpakket, wel *must carry*

- In dit scenario blijft de doorgifte van de regionale, lokale en Vlaamse omroepen volgens de gesprekspartners problematisch. De klantbehoefte aan regionale, lokale en Vlaamse omroepen is veel minder sterk dan de behoefte aan de NPO. De kosten die gemaakt moeten worden om de regionale, lokale en Vlaamse zenders door te geven staan niet in verhouding tot het aantal kijkers.
- Mocht de *must carry* verplichting wel in stand worden gehouden dan pleiten de gesprekspartners ervoor om de kwaliteitseisen op technisch-operationeel gebied voor regionale en lokale omroepen aan te scherpen. De gesprekspartners voorspellen dat verhogen van de kwaliteitseisen als effect zal hebben dat sommige lokale omroepen zullen verdwijnen.
- Mocht de *must carry* verplichting in stand worden gehouden dan zijn de gesprekspartners verder van mening dat geen onderscheid gemaakt zou moeten worden tussen welke partij een televisiedienst aanbiedt: bijvoorbeeld KPN of de NPO zelf.
Gesprekspartners vragen zich in dit licht af in hoeverre de doorgifteverplichtingen van toepassing zijn op initiatieven als NLZIET en NPO Start. De gesprekspartners verwachten dat zij snel met live televisie zullen starten, maar moeten zij zich dan ook houden aan dezelfde regels als T-Mobile? Of kunnen zij hun eigen platform (inclusief eigen content) een voorkeursbehandeling geven? De gesprekspartners voorspellen in dat geval een oneerlijke concurrentie met de introductie van deze initiatieven.

Scenario 2: geen standaardpakket, geen *must carry* en alternatieven

- Het basispakket van zenders van T-Mobile Thuis zal volgens de gesprekspartners niet snel veranderen, ook niet wanneer wetgeving wijzigt. Klanten zijn hieraan gewend en er is vraag naar. Maar, wanneer de *must carry* verplichting en het standaardpakket aangepast worden is dat een stimulans voor innovatie voor met name de opkomende markt van consumenten die televisie als complementair goed op VOD/OTT diensten beschouwen.
- Wanneer de grens van het aantal abonnees die maken dat de doorgifteverplichtingen van toepassing zijn opgerekt zou worden van 100.000 naar bijvoorbeeld 500.000 abonnees voorzien de gesprekspartners binnen afzienbare tijd dezelfde discussie die nu ook wordt gevoerd. Doordat uiteindelijk de doorgifteverplichtingen bij een bepaald aantal abonnees wel gaan gelden is het voor partijen lastig om investeringen in nieuwe diensten te doen.
- De gesprekspartners voorspellen dat afschaffen van de *must carry* verplichting niet direct een marktverandering teweeg zal brengen. Immers, het is niet alleen de NPO die scherp onderhandelt met T-Mobile, ook de commerciële zoals RTL eisen dat zij in elk basispakket worden opgenomen. Dat is in die zin helemaal niet onderhandelbaar. Een 100% a la carte aanbod zal er volgens de gesprekspartners dan ook niet snel komen.
De gesprekspartners vinden het moeilijk te voorspellen wat het prijseffect voor de consument zou zijn als pakketaanbieders meer a la carte/flexibeler gaan werken. Het zou mogelijk snel de kosten van huidige pakketten kunnen overstijgen.
- De kostprijs per zender zal met a la carte naar (verwachting hoger zijn, maar de TCO (total cost of ownership) is wel lager voor consumenten die doelgericht afnemen (dus minder zenders afnemen). Om die reden hebben volgens de gesprekspartners beiden markten bestaansrecht:

A la carte voor opkomende markt met minder TV consumptie behoefte (TV = complementaire content dienst);

(Groot) basispakket voor bestaande markt met regulier TV gebruik (TV = primaire content dienst).

- De *must carry* verplichting zou ook uitgebreid kunnen worden richting zenders en omroepen op het gebied van tariefstelling en functionaliteiten (terugkijkmogelijkheden, terugspoelmogelijkheden van content). De gesprekspartners zien als effect hiervan een 'gezonder' gesprek tussen de betrokken partijen, omdat iedereen op dat moment bepaalde verplichtingen heeft. In de huidige situatie worden de prijs en functionaliteiten in een commerciële onderhandeling uit onderhandelt, terwijl de distributeur verplicht is om de zender sowieso door te geven.
- De gesprekspartners geven aan dat een moderniseringsslag in de Mediawet echt nodig is om tegemoet te komen aan die nieuwe markt van consumenten die meer flexibiliteit wensen. Tegelijkertijd beseffen gesprekspartners dat ook aan de behoefte van de traditionele markt, die nog steeds de meerderheid vormt, tegemoet moet worden gekomen.

KNIPPR in het huidige mediaveld

- KNIPPR maakt het uitnodigend voor consumenten om ook eens andere (niche) zenders waarin ze geïnteresseerd zijn uit te proberen. In die zin draagt KNIPPR in potentie bij aan pluriformiteit en keuzevrijheid binnen het media-aanbod. KNIPPR geeft veel meer kansen aan kleinere zenders, waarmee hun vindbaarheid en dus bereik enorm vergroot kan worden. KNIPPR moedigt de concurrentie tussen zenders daarmee aan.
- Tegelijkertijd geven gesprekspartners aan dat veel andere diensten lijkend op KNIPPR er in de commerciële onderhandelingen met omroepen niet uit komen. De ervaring van KNIPPR is dat een lange adem nodig is om tot afspraken te komen met omroepen. Dit is KNIPPR met name gelukt omdat T-Mobile de organisatie achter KNIPPR is. Een nieuw gestart initiatief zonder zo'n 'backing' zal het niet redden, menen gesprekspartners. Immers: als een dienst nog geen klanten heeft is er ook geen sprake van reclame inkomsten, waardoor er geen interesse is van omroepen om in het pakket/de dienst opgenomen te worden.

Gespreksverslag VCO

Gesprek met: Bram Husken (Viacom), John de Jong (RTL), Susan van Geenen (FOX) en Pieter Arnold (secretaris VCO)

Datum: 19 september 2017

VCO is de brancheorganisatie voor de commerciële omroepen met voor Nederland bestemde commerciële televisieprogramma's. Onder andere RTL, SBS, Fox Networks group, Discovery Networks Benelux, Disney Channel en Viacom International Media Networks zijn bij VCO aangesloten.

Aandachtspunten bij dit onderzoek naar de mediawettelijke doorgifteverplichting

- De gesprekspartners geven aan dat de scenario's voor aanpassing van de mediawettelijke doorgifteverplichting in een bredere context bekeken dienen te worden. Aangegeven wordt dat de effecten van de scenario's niet zijn te isoleren van andere arrangementen en ontwikkelingen in het medialandschap (bijvoorbeeld de taakopdracht van de publieke omroep, de positie van de STER, de ontwikkeling van de advertentiemarkt en in het distributiestelsel). De mediawettelijke doorgifteverplichting is onderdeel van het brede, geheel van elementen waarin omroepdistributie, aanbod van televisiepakketten, breedband internet en (mobiele) telefonie in samenhang met elkaar, bekeken moeten worden. Daarbinnen zijn onder andere verticale integratie en ontbundeling van consumentendiensten belangrijke ontwikkelingen,
- Het onderzoek gaat in op de gevolgen van aanpassingen aan de doorgifteverplichting vanuit het oogpunt van consumenten. Onderzoeken van het CvdM en TNS Nipo laten zien dat het huidige, brede pakket door kijkers wordt gewaardeerd. Het huidige aanbod is in de ogen van consumenten pluriform, toegankelijk en betaalbaar.

Reactie op de beleidsscenario's

Scenario 1 (geen standaardpakket)

De gesprekspartners benadrukken de noodzaak tot handhaving van het standaardpakket. Hiervoor wordt een aantal redenen aangedragen die samenhangen met het publieksbereik dat een zender kan garanderen:

- Huidige ecosysteem richt zich op inkomsten uit advertenties en distributievergoedingen. Beleidsaanpassingen gericht op een van deze elementen heeft consequenties voor het gehele ecosysteem. Afschaffen van het standaardpakket creëert disbalans. De huidige mediawet werkt als een vangnet (binnen 30 zenders is er bijvoorbeeld een redelijke mate van zekerheid dat SBS 9 en RTL Z uitgezonden worden). Deze zekerheid valt voor deel weg. In de huidige markt is toegang tot de omroepdistributienetwerken van de grote distributeurs voor individuele commerciële omroepen, die voor hun bestaan afhankelijk zijn van publieksbereik, van levensbelang. Wanneer de mate van zekerheid die het standaardpakket biedt komt te vervallen raakt dit direct de primaire inkomstenbron van commerciële omroepen, de advertentie-inkomsten. Adverteerders betalen immers voor het bereik dat een zender kan bieden.
- Indien het standaardpakket wordt afgeschaft en de must-carry regeling niet, behoudt NPO volledige distributie. De schaarste neemt mogelijk toe (pakketten met minder dan 30 zenders) dit versterkt de positie van NPO op de advertentiemarkt. De gesprekspartners geven aan dat consequent is om, indien het standaardpakket wordt afgeschaft, ook te kijken naar de wijze waarop de NPO gefinancierd wordt. Handhaven van de must-carry status voor de publieke omroep leidt, in combinatie met het afschaffen van het standaardpakket, immers tot een aanmerkelijke versterking van de negatieve effecten van het

duaal bestel, waarin de publieke omroep met overheidsfinanciering concurreert om de kijker en tegelijkertijd concurreert met commerciële partijen op de advertentiemarkt, waar zij als enige aan adverteerders een volledige bereiksgarantie kan garanderen.

- Ook de mogelijkheid om aantrekkelijke rechten op content te verwerven hangt direct samen met het bereik dat een zender kan bieden. Een specifiek element daarbij zijn uitzendrechten van evenementen die zijn opgenomen op de evenementenlijst bij de Mediawet, waaronder belangrijke sportevenementen. De wet schrijft voor dat deze evenementen beschikbaar dienen te zijn op een "open televisieprogrammakanal" met een bepaald bereik onder huishoudens
- Tot slot wordt aangegeven dat het standaardpakket de positie van de commerciële zenders bewaakt en daarmee de productie van eigen Nederlandse content en een belangrijke creatieve sector. Aanpassingen in de doorgifte kunnen achterwaarts in de keten doorwerken. Risicovolle investeringen in nieuwe content / formats zullen worden gemeden als er minder duidelijkheid is over distributie. Lokale producties in Nederland komen daarmee onder druk te staan. Bijvoorbeeld Netflix produceert niet lokaal. Op dit moment bieden de commerciële omroepen een substantieel aanbod van lokale producties. Verlies van distributiezekerheid kan daarmee leiden tot een minder pluriform aanbod omdat zenders dan eerder zullen kiezen voor internationale, bewezen succesvolle content waarvan de uitzendrechten minder investeringen vergen dan lokale producties.

Scenario 2 (geen *must carry* / geen standaardpakket)

De gesprekspartners geven aan dat dit scenario mede lijkt ingegeven om een a la carte propositie mogelijk te maken. Aangegeven wordt dat de consument geen behoefte heeft aan a la carte propositie niet verlangt en dat die juist hogere prijzen met zich meebrengt.

- Aangegeven wordt dat onderzoeken van het CvdM en TNS Nipo laten zien dat de omvang en samenstelling van de huidige pakketten door kijkers in brede zin worden gewaardeerd. Uit het onderzoek dat TNS Nipo in opdracht van de VCO heeft laten uitvoeren blijkt dat 93% van de consumenten tevreden is over prijs- en samenstelling van de huidige pakketten (bron: TNS Nipo). Een vast aanbod van 30 zenders, met daar bovenop een flexibele keuze van 5 – 10 extra zenders spreekt het meest aan. Wel met de kanttekening dat het niet duurder mag worden. Een basispakket met alleen 8 *must carry* zenders, is zeker geen favoriete optie; expliciet wordt een basisbehoefte aan meer zenders genoemd om naar te kijken.
- Er zijn volgens de gesprekspartners twee typen effecten die tot kostenverhoging kunnen leiden. Het verdienmodel van brede commerciële zenders is gericht op de doorgifte in het basispakket. Momenteel heeft (afhankelijk van de pakketaanbieder) ongeveer 1/3^e van de klanten een pluspakket. Wanneer zenders niet meer in een breed basispakket worden opgenomen leidt dit tot derving van advertentie-inkomsten omdat het bereik richting adverteerders niet meer gegarandeerd is. Het mislopen van deze inkomsten zullen zij trachten te compenseren door een hogere doorgiftevergoeding. Het is aannemelijk dat, bijvoorbeeld in een a la carte model, uiteindelijk wordt doorberekend aan de consument. Een andere mogelijkheid is dat de zender ophoudt te bestaan, met negatieve consequenties voor pluriformiteit. Opgemerkt wordt dat ook wanneer de basispakketten niet worden aangepast de onderhandelingspositie van de pakketaanbieders wel sterker wordt. De gevolgen daarvan zullen het sterkst gevoeld worden door 'kleinere' zenders. Omdat zij een relatief klein publiek bedienen beschikken ze over minder onderhandelingsruimte dan de grotere zenders. Ook zullen pakketaanbieders technische/operationele kosten moeten maken om een keuzesysteem te implementeren.
- Het directe effect van het loslaten van *must-carry* voor NPO is volgens de gesprekspartners nihil. NPO 1, 2 en 3 zijn voor consumenten belangrijk en hebben daarom relatief gemakkelijk toegang tot de basispakketten. Wel wordt de positie van pakketaanbieders in de onderhandeling om de doorgifte ook in

de onderhandelingen met de publieke omroep versterkt. De consequenties van het schrappen van de must-carry zullen binnen het publieke domein het grootst zijn voor regionale- en met name lokale omroepen.

Huidige markt voor omroepdistributie

De gesprekspartners geven aan dat de markt voor omroepdistributie zich in de richting van een duopolie ontwikkeld, waarin Ziggo en KPN gezamenlijk 90% van de televisie-abonnees bedienen en daarbij over alle relevante vaste én mobiele infrastructuren beschikken.

- De grote distributeurs beschikken via de abonneerrelatie ook over grote hoeveelheden data die zij ontleneren aan het kijk-, bel, en internetgedrag van hun klanten op de diverse platformen en diensten. Deze partijen zijn als enige in de keten technisch in staat om via eigen infrastructuur en via eigen tv en VOD-diensten gepersonaliseerde reclame-commercials uit te zenden. Deze innovatie is voor de organisaties van de gesprekspartners niet mogelijk zonder de medewerking en toestemming van de grote distributeurs.
- Volgens de gesprekspartners is er naast de dominante positie van Ziggo en KPN daarbij sprake van toenemende verticale integratie:
 - KPN en Ziggo zijn beiden actief met gebundeld aanbod (multiplay, waaronder ook vast-mobiele combinaties), waarop zij grote kortingen aanbieden ten opzichte van stand-alone aanbod. Daarmee is het prijsverschil van een breedband-only abonnement en een combinatie van een televisiepakket met 70 zenders en internet marginaal. Daarmee is voor een belangrijk deel van de afnemers het OTT aanbod niet interessant, omdat televisiediensten al zijn inbegrepen in hun huidige breedbandabonnement. Ook maakt dit kleine bundels en tv a la carte minder interessant. De consument betaalt op dit moment relatief weinig voor een omvangrijk aanbod. Skinny bundles en OTT zijn nu niet succesvol. KNIPPR werkt niet omdat het verhoudingsgewijs duur is en de kwaliteit minder is (mobiel / tablet VS groot TV scherm).
 - Er is volgens de gesprekspartners ook sprake van toenemende mate van verticale integratie in de contentmarkt. Zowel KPN als Ziggo bieden niet alleen distributie aan maar kopen ook eigen content in waarmee ze rechtstreeks de concurrentie aangaan met content aanbieders die voor hun continuïteit afhankelijk zijn van de distributeurs. Aangegeven wordt dat deze ontwikkeling druk zet op de doorgiftevergoeding die Ziggo biedt. Met een verzwakte (financiële en dus ook creatieve/content) positie van de commerciële omroepen vanwege de voorgenomen aanpassing van de mediawettelijke doorgifteverplichting heeft dat directe gevolgen voor de pluriformiteit van het medialandschap.

Memo VCR

In onderstaand memo geeft de Vereniging van Commerciële Radio haar visie met betrekking tot de mediawettelijke doorgifteverplichting zoals die geldt voor de doorgifte van radiozenders.

Voor radio geldt er in de regel geen standaardpakket. Televisiestations worden in pakketten aangeboden, maar de radiostations die worden doorgegeven via kabel, IPTV of satelliet worden allemaal doorgegeven. Als het radiostation wordt doorgegeven via de distributievoorziening, dan is het radiostation -in ieder geval in digitale vorm- ook meteen voor alle abonnees beschikbaar. Het wetsvoorstel “*must carry* zonder standaardpakket” is feitelijk dus al sinds jaar en dag geïmplementeerd daar waar het gaat om de doorgifte van digitale radio via de kabel.

Daarnaast wordt radio nog altijd beluisterd via de analoge FM-kabelverspreiding. Dit geldt echter alleen voor kabelabonnees (Ziggo/ Caiway/ Delta e.d.) en mits zij nog een analoge FM-tuner op de kabel hebben aangesloten. De ruimte op de analoge kabel-FM is beperkt en dus kan er slechts een deel van het digitale radio-aanbod op de kabel ook analoog worden doorgegeven.

De *must-carry* verplichting geldt voor de landelijke NPO-radiozenders 1 t/m 5; de regionale en de lokale omroep. Daarnaast moeten 2 radiozenders van de VRT uit Vlaanderen verplicht worden doorgegeven. Voor zover het de Nederlandse zenders betreft zijn dit stations die ook in de FM-ether worden doorgegeven. Het is ondenkbaar dat de omroepdistributiebedrijven dergelijke radiozenders die overal te ontvangen zijn, niet ook via de kabel of vergelijkbare infrastructuur zullen willen doorgeven. Het is derhalve zeer onwaarschijnlijk dat een eventuele wetswijziging de bestaande situatie zal doen veranderen.

De *must-carry*verplichting *an sich* kan naar het oordeel van de VCR wél ter discussie worden gesteld. Immers, de NPO gebruikt de *must-carry*verplichting primair om daarmee de commerciële omroep te kunnen beconcurreren. Zo is NPO 3FM qua aanbod zeer vergelijkbaar met landelijke commerciële radiostations als Q-Music en Radio 538, geldt datzelfde voor NPO Radio 2 in relatie tot de commerciële tegenhangers Radio 10, Sky Radio en Radio Veronica, en zorgen de (private) Concertzender en Classic FM voor een groter aanbod aan klassieke muziek dan NPO Radio 4. Enkel van de NPO-radiostations Radio 1 en Radio 5 kan worden gezegd dat ze toegevoegde publieke meerwaarde hebben, die zou rechtvaardigen dat ze onderdeel is van een *must-carry*.

Een *must-carry*verplichting is vooral van belang voor radiostations die culturele programma's, religieuze programma's en/of programma's voor minderheden uitzenden. Maar dat doet de NPO juist niet op die kanalen die verplicht door de programmadistributeurs moeten worden doorgegeven. Aldus worden mediawettelijk gezien met publieke middelen gefinancierde populaire muziekstations beschermd die die bescherming helemaal niet behoeven.

De *must-carry* verplichting geldt thans voor publieke radiozenders die toch wel zullen worden doorgegeven en kan naar het oordeel van de VCR voor wat radio betreft dan ook volledig worden afgeschaft: het zal aan de bestaande situatie niets doen veranderen.

Gespreksverslag VodafoneZiggo

Gesprek met: Marco van der Helm (inkoop), Stein Smeets (regulatory affairs)

Datum: 19 september 2017

Introductie – ontwikkelingen medialandschap

- De gesprekspartners geven aan dat het medialandschap aan veel verandering onderhevig is. VodafoneZiggo (VZ) onderhandelt bijvoorbeeld niet alleen maar meer met omroepen over de inkoop van content maar ook direct met studio's als Disney en HBO. Ook heeft VZ eigen televisiezenders, bijvoorbeeld Ziggo Sport. De keten verandert en de activiteiten van spelers in de **keten** veranderen ook. Zo is VZ nu bijvoorbeeld inkoper en concurrent van omroepen.
- De gesprekspartners geven aan dat veel zenders een **advertentie-gedreven** verdienmodel hebben. Ze zijn voor een belangrijk deel afhankelijk van advertentie-inkomsten, die zijn afhankelijk van het publieksbereik van een zender (80% van de markt heeft dit brede distributiemodel). Dit is de reden waarom zenders graag in het basispakket van een pakketaanbieder willen. Daarbij zien de gesprekspartners een beweging waarbij omroepen steeds meer extra (niche) zenders in het leven roepen, met als voorbeeld RTLZ en SBS9. Er komen meer lineaire zenders waardoor het bereik van afzonderlijke zenders versnipperd.

Reactie op de beleidsscenario's

Scenario 0: wel standaardpakket, wel *must carry*

- NPO 1, 2 en 3 moeten volgens de gesprekspartners in het basispakket zitten. Daar vraagt de consument om.
 - Voornoemde geldt niet voor alle lokale en regionale omroepen. Zonder *must-carry* zou een deel van de lokale en regionale omroepen wellicht niet door alle distributeurs worden doorgegeven. Ter illustratie: KPN geeft – anders dan VodafoneZiggo – de regionale omroepen die buiten de *must-carry* vallen, niet door.
 - VZ heeft de infrastructuur voor de doorgifte van regionale en lokale omroepen op orde. Maar, zeggen de gesprekspartners, dat is niet voor alle pakketaanbieders vanzelfsprekend. Voor een nieuwe pakketaanbieder zou het heel moeilijk zijn om te voldoen aan de doorgifteverplichting voor lokale en regionale omroepen, omdat deze niet de nodige infrastructuur heeft.
 - Wanneer de overheid de *must carry* verplichting in stand houdt opteren de gesprekspartners wel voor minimumeisen voor de kwaliteit van deze omroepen, nu fluctueert de kwaliteit sterk tussen omroepen. VZ juicht de ontwikkeling van de vorming van streekomroepen toe.
 - VZ ziet de meerwaarde van regionale en lokale omroepen, in de zin dat zij nieuws op het lokale en regionale niveau verzorgen. Maar, menen de gesprekspartners, uiteindelijk bepaalt de consument via het kijkgedrag of het de zender wil.
- Over de *must carry* status van de Vlaamse omroepen zijn de gesprekspartners duidelijk: dat is een hele vreemde situatie. De gesprekspartners leggen uit dat er meerdere buitenlandse omroepen zijn (bijvoorbeeld vanuit Duitsland en het Verenigd Koninkrijk) die een functie hebben voor kijkers in Nederland, met name in grensgebieden. Maar, geven de gesprekspartners aan, het is logisch dat buitenlandse zenders niet onder de *must carry* regeling vallen; dus waarom zou er voor de VRT een uitzondering gelden?
- Met het in stand houden van de mediawettelijke doorgifteverplichting grijp je als overheid in op de concurrentieverhoudingen in de markt volgens de gesprekspartners. Niet alleen op de verhoudingen

tussen marktpartijen op nationaal niveau, maar ook op internationaal niveau. Partijen als Discovery worden wel degelijk, zij het indirect, geraakt door de verplichtingen. Als er *must carry* voor de ene partij geldt (in dit geval de VRT) is er minder plaats voor andere partijen; zowel vanuit capaciteitsoogpunt (VZ heeft niet onbepaald ruimte in haar netwerk) als vanuit financieel oogpunt. De gesprekspartners geven aan dat het van belang is dat beleidsmakers oog hebben voor deze internationale scope.

Scenario 1: geen standaardpakket, wel *must carry*

- De gesprekspartners geven aan dat de huidige mediawettelijke doorgifteverplichting voor een deel weinig effect heeft op het handelen van VZ. Als voorbeeld noemen zij het standaardpakket: het heeft de voorkeur van VZ om een groot basispakket aan te bieden, dit sluit aan bij wat het gros van de klanten wil. De afschaffing van de minimumeis van 30 zenders zal daarom niet veel effect hebben.
- Op dit moment is het zo dat VZ de markt bedient met een breed basispakket met omroepen die door veel van de klanten gevraagd worden en daarbij een optioneel extra pakket tegen extra betaling. De gesprekspartners geven aan dat zij deze indeling en soorten pakketten niet snel zien veranderen. Ook blijkt uit onderzoek (CvdM) dat consumenten overwegend tevreden zijn over de huidige pakketten.

Scenario 2: geen standaardpakket, geen *must carry*

- De gesprekspartners geven aan dat het afschaffen van beide verplichtingen niet zal leiden tot grote veranderingen. Immers, klanten willen toch nog vaak veel verschillende zenders ontvangen en de omroepen zijn er bij gebaat om veel zenders in de pakketten te krijgen. De dynamiek in de markt werkt zo dat de omroepen afhankelijk zijn van kijkcijfers (publieksbereik). Daarom zullen omroepen met al hun zenders altijd in het basispakket willen, meer zenders aanbieden en meer functionaliteit ontwikkelen om bijvoorbeeld programma's terug te kijken. Dat doen zij om te zorgen dat ze meer advertentie-inkomsten kunnen vergaren.
 - Deze dynamiek zorgt er volgens de gesprekspartners tevens voor dat er niet snel op grote schaal a la carte proposities op de markt zullen komen. A la carte geeft immers een ongewisse toekomst voor omroepen omdat zij niet zeker zijn van hun bereik. Deze financiële onzekerheid zal gecompenseerd moeten worden. Aannemelijk is dat dit via de doorgiftevergoeding die pakketaanbieders betalen zal gebeuren. Dit zal leiden tot hogere kosten voor de consument (die nu ook door middel van het kijken van reclames 'meebetaalt').
- Bij afschaffing van de verplichtingen zal de uitgangspositie van de NPO in de onderhandelingen over doorgifte gelijk worden aan die van RTL en SBS. Voor de Vlaamse, lokale en regionale omroepen wordt de situatie mogelijk wel anders, zij zullen minder vanzelfsprekend worden doorgegeven door pakketaanbieders.
- De grens van 100.000 abonnees opschuiven naar boven zouden de gesprekspartners heel raar vinden. Dan zouden de mediawettelijke doorgifteverplichtingen alleen nog gelden voor bijvoorbeeld KPN en VZ en creëer je ongelijkheid tussen pakketaanbieders in de markt. VZ zou dan bijvoorbeeld niet de ruimte hebben om te experimenteren met andere pakketvormen.
- Over de *must carry* verplichting concluderen de gesprekspartners het volgende: omroepen zouden zelf de druk moeten voelen om content te leveren waar kijkers op zitten te wachten. Als dat gebeurt gaan pakketaanbieders automatisch die omroep opnemen in het pakket. De *must carry* status verstoort dit proces omdat sommige omroepen weten dat ze hoe dan ook in het pakket zullen zitten.

Must offer

- De gesprekspartners geven aan het een vreemde situatie te vinden dat de verplichtingen volledig aan de kant van de pakketaanbieders liggen. In theorie zouden de omroepen ervoor kunnen zorgen dat

pakketaanbieders de wet overtreden wanneer zij hun signaal niet aanbieden. Een *must offer* zou een logischere manier zijn om de verplichting aan beide kanten te leggen.

- Van een *must offer* voor exclusieve content, zogenaamde *must have content*, zien de gesprekspartners het nut niet. Enerzijds omdat het op dit moment nog moeilijk te definiëren is wat dan precies valt onder *must have content* en wat bijvoorbeeld hoort bij de evenementenlijst en anderzijds omdat het voor een bedrijf een commerciële afweging is om exclusieve content aan te bieden en daarmee ook een risico voor het bedrijf: het kan werken maar VZ loopt ook een investeringsrisico op het moment dat het publieksbereik tegenvalt.

Must find

- De kanalen voor de zenders worden door VZ in de settop-boxen van klanten gezet op de volgorde die klanten door de jaren heen gewend zijn geraakt. Maar, geven de gesprekspartners aan, mensen kunnen zelf de volgorde van zenders kiezen met hun box. Echter, dat doen relatief maar weinig mensen. In die zin vertegenwoordigt kanaalposities wel een bepaalde waarde vinden de gesprekspartners.
- De discussie over kanaalposities vinden de gesprekspartners tevens deels een vorige generatie discussie. Kijkers bepalen inmiddels zelf wat zij op hun scherm willen hebben. Bovendien zouden inmenging van de overheid op dit gebied een te grote ingreep vinden in het beleid en de strategie van de verschillende marktpartijen in het mediaveld.

KWINK

GROEP

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl

KWINK
GROEP