

**Internetconsultatie Wetsvoorstel wijziging Mediawet 2008 onder meer in verband met aanscherping van de nieuwdienstenprocedure**

**Reactie Vereniging van Commerciële Omroepen**

**25 augustus 2017**

**I. Inleiding**

1. Op 14 juli 2017 is het conceptwetsvoorstel wijziging Mediawet 2008 in consultatie gebracht (“**voorstel**”). Graag maakt de Vereniging van Commerciële Omroepen (**VCO**), de branchevereniging voor de in Nederland actieve commerciële televisieomroepen, gebruik van de geboden gelegenheid inbreng op deze consultatie te leveren.<sup>1</sup>
2. De hiernavolgende bijdrage heeft betrekking op onderdelen K - O van het voorstel, waarin wordt voorgesteld om, in essentie, de huidige regeling van verplichte doorgifte (must-carry) in te trekken behoudens waar deze tot doorgifte verplicht van de Nederlandse en Belgische publieke televisie- en radiokanalen.
3. Zoals hieronder wordt uitgewerkt meent VCO dat ofschoon de huidige regeling niet feilloos is, de voorgestelde algehele schrapping te weinig doordacht is en ook niet goed wordt gemotiveerd. Wat nog maar kortgeleden als een “te smalle invulling van mediabeleid”<sup>2</sup> werd aangeduid wordt nu ineens gezien als noodzakelijk om innovatie te bevorderen. Dit is geen consistent beleid.
4. En dit terwijl de markt voor distributie van lineaire mediadiensten (tv-zenders) en non-lineaire mediadiensten via elektronische communicatienetwerken in Nederland in rap tempo verandert, met een toenemende dominante rol voor de grote distributeurs. VCO pleit ervoor om in samenhang te kijken naar het brede spectrum van omroepdistributie, waarin tv-pakketten, breedband internet en (mobiele) telefonie, marktstructuur, verticale integratie en ontbundeling van consumentendiensten een plek vinden. Ook dient er aandacht te zijn voor mogelijkheden van toetreding van nieuwe

---

<sup>1</sup> De leden van de VCO zijn RTL Nederland, SBS Broadcasting B.V., Viacom International Media Networks (Comedy Central, MTV, Spike en Nickelodeon), Discovery Network Benelux (TLC, Discovery Channel, Animal Planet, Investigation Discovery), FOX Networks Group (FOX, FOX Sports, National Geographic, NatGeo Wild, 24Kitchen) en Disney Channels (Benelux) B.V. (Disney Channel, Disney XD en Disney Junior)). Zie [www.vconedeland.org](http://www.vconedeland.org)

<sup>2</sup> TK 2012–2013, 33 426, nr. 3, p. 10: “Een vijfde optie is om alleen een verplichte doorgifte van de binnenlandse publieke omroepen te regelen. In deze optie wordt verder de omvang van het standaardpakket geheel overgelaten aan de vrije marktwerking. De regering vindt dit een te smalle invulling van mediabeleid.”

marktpartijen met nieuwe diensten, om zo keuzevrijheid voor de consument te realiseren, gerelateerd aan innovatie.

5. Een distributiemarkt met onvoldoende effectieve concurrentie heeft effect op verschillende stakeholders, te weten consumenten, distributeurs, specifiek de ‘kleine’ aanbieders die gebruik (moeten) maken van het KPN-netwerk (wholesale), OTT spelers met tv-aanbod, commerciële omroepen en de creatieve industrie.
6. Een gedegen analyse dient daarom de basis te vormen voor een evenwichtige set aan regels en regelgeving waarbij eenzijdig ingrijpen in het medialandschap wordt voorkomen. VCO pleit daarom voor een zorgvuldige, toekomstbestendige discussie die in samenspraak met relevante partijen wordt geagendeerd.<sup>3</sup>
7. Het consultatievoorstel bevat daarnaast een regeling ter implementatie van de vorig jaar toegezegde aanscherping van de markttoets voor nieuwe diensten van de publieke omroep. Daarmee wordt een belangrijke, en wat VCO betreft uiteraard zeer welkome stap gezet. De reactie op dit onderdeel heeft VCO samen met NDP Nieuwsmedia opgesteld en gaat in **bijlage**.<sup>4</sup>
8. De inhoud van deze inbreng is niet vertrouwelijk.

## II. Commentaar

### *De huidige marktsituatie*

9. De huidige regeling inzake verplichte doorgifte in de Mediawet is op 1 januari 2014 van kracht geworden. Hoewel de mediamarkten (zeer) dynamisch zijn en ontwikkelingen snel gaan, is het toch opvallend dat de wetgever na slechts enkele jaren al meent dat de doorgifteverplichting grotendeels geschrapt kan worden, zelfs zonder een evaluatie van de wet, terwijl de regering toch beoogde in de Mediawet minimumwaarborgen scheppen voor de komende vijf tot tien jaar.<sup>5</sup>
10. Pluriformiteit van het media-aanbod is nog altijd hoeksteen van het mediabeleid van de centrale overheid – zeker nu het mededingingstoezicht (zowel het generiek mededingingstoezicht als het

---

<sup>3</sup> Het gegeven dat dit specifieke onderwerp controversieel is verklaard bevestigd ook dat een zorgvuldige afweging van belang is.

<sup>4</sup> Volledigheidshalve merkt VCO op dat een van haar leden, RTL Nederland tevens lid is van NDP Nieuwsmedia

<sup>5</sup> TK 2012–2013, 33 426, nr. 3, p. 6.

regulatorisch kader voor de elektronische communicatiesector) exclusief en vrij van politieke inmenging bij de Autoriteit Consument & Markt (ACM) is belegd.

11. Daarnaast heeft de markt voor omroepdistributie zich duidelijk 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 (KPN met glas, koper, DVB-T en 2G – 4G spectrum, Ziggo/Vodafone met coax en glas en 2G – 4G spectrum).
12. Daar komt bij dat KPN en Ziggo beiden actief zijn met gebundeld aanbod (multiplay, waaronder ook vast-mobiele combinaties), waarop zij grote kortingen aanbieden ten opzichte van stand-alone aanbod. Zo heeft KPN onlangs haar internet-only aanbod met EUR 5 in prijs verhoogd, terwijl haar triple play pakket met slechts EUR 1,50 in prijs wordt verhoogd. Daarmee is het prijsverschil van een breedband-only abonnement en een combinatie van een tv-pakket met 70 zenders en internet marginaal. Ziggo biedt in het geheel geen internet-only product aan consumenten, maar koppelt dit altijd aan (tenminste) het tv-aanbod. Daarmee is voor een belangrijk deel van de afnemers het OTT-aanbod niet interessant, omdat tv-diensten al zijn inbegrepen in hun huidige breedbandabonnement.
13. De grote distributeurs beschikken via de abonneerrelatie niet alleen over unieke mogelijkheden tot *cross-selling* maar ook over grote hoeveelheden data die zij ontlenen aan het kijk-, bel, en internetgedrag van hun klanten op de diverse platformen en diensten, waarmee zij belangrijke voordelen ten opzichte van kleinere spelers kunnen genereren.
14. Naast inzicht in data- en klantrelatie met NAW-gegevens zijn de grote distributeurs als enige partijen in de keten technisch in staat om via eigen (vaste) infrastructuur en via eigen tv en VOD-diensten gepersonaliseerde (gerichte) reclame-commercials uit te zenden. Deze innovatie is voor de leden van de VCO niet mogelijk zonder de medewerking en toestemming van de grote distributeurs die ook hier een positie als gatekeeper innemen.
15. Niet voor niets heeft ACM nog onlangs haar ernstige zorg uitgesproken over het dreigende duopolie op de Nederlandse markt voor omroepdistributie, waar concurrentie voor de grote distributeurs volledig afhankelijk is van de gereguleerde toegang tot het net van KPN:<sup>6</sup>

*The reality is much more nuanced. Take the example of the Netherlands where consumers have enjoyed the benefits of competition stimulated by access regulation over the past*

---

<sup>6</sup> <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/16923/Opiniestuk-ACM-oligopolies-in-de-telecom-moeten-per-geval-beoordeeld-worden/>

*fifteen years. Gradually over time the Dutch regulator was able to relax regulation at those markets that became competitive. The tendency to deregulate across Europe is visible and important, but in each case requires a balancing act between freedom for operators and protection of customers against a possible abuse of that freedom.*

*In spite of the ongoing deregulation trend, access regulation is still a cornerstone for competition in telecoms markets. Without it, the current market situation in the Netherlands, prompted by many recent mergers, will become a full-blooded duopoly, i.e. a duopoly where alternative players are likely to become marginalized.*

#### ***Noodzaak tot handhaving van het standaardpakket***

16. 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, meer dan ooit onontbeerlijk. Zonder die toegang is een groot deel van de Nederlandse bevolking onbereikbaar. Dat raakt direct de primaire inkomstenbron van commerciële omroepen, de advertentie-inkomsten. Adverteerders betalen immers voor het bereik dat een zender kan bieden.
17. 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 rechten met betrekking tot 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 televisieprogrammakanaal”. Dit is in art. 1 Mediawet 2008 gedefinieerd als een “televisieprogrammakanaal dat ontvangen kan worden door ten minste vijfenzeventig procent van alle huishoudens in Nederland”. Een zender die dit bereik niet kan garanderen (en dat is het geval wanneer hij door de grote distributeurs geweigerd wordt of het risico loopt toegang onzegd te worden) kan eenvoudig niet de rechten op dergelijke content verwerven.
18. Het feit dat de thans beschikbare standaardpakketten van de grote distributeurs uit meer dan 30 zenders bestaan, is geen bewijs van de overbodigheid van de regeling. Weliswaar is er een aantal commerciële zenders met een groot publieksbereik dat vermoedelijk in ieder pakket zou worden opgenomen, maar daarmee is het standaardpakket van 30 zenders nog niet gevuld. De distributeur is door de regeling dan ook genoodzaakt om met voldoende andere zenders te contracteren, en de disciplinerende werking van die noodzaak zou wegvallen als het voorstel kracht van wet zou krijgen.

19. De redenen waarom de wetgever nog maar een aantal jaar geleden meende een minimaal pakket van 30 zenders voor te moeten schrijven, zijn bovendien onverminderd actueel:<sup>7</sup>

- i. De minimumomvang van 30 zenders beschermd volgens de regering de onderhandelingspositie van op Nederland gerichte commerciële omroepen die voor hun bereik en reclame-inkomsten afhankelijk zijn van opname in een breed pakket, hetgeen in grote mate bijdraagt aan een gevarieerd aanbod. Let wel: ook toen de regeling werd ingevoerd waren er grotere pakketten beschikbaar, en dat was voor de regering toen geen reden de regeling niet in te voeren. Onder een versterkt duopolie is dat uiteraard eens te meer het geval. Meer dan ooit fungeren Ziggo en KPN als poortwachters: zij bepalen de omvang en samenstelling van pakketten en daarmee de mogelijkheid dat omroepen en publiek elkaar bereiken.<sup>8</sup>
- ii. De constatering van de regering dat een standaardpakket van minimaal 30 zenders redelijkerwijs niet is te vullen met alleen de grootste Nederlandstalige zenders zodat een selectie van aanvullende kleinere en buitenlandse publieke en commerciële zenders noodzakelijk is en daarmee de pluriformiteit waarborgt, is thans net zo juist als een aantal jaar geleden. En juist die disciplinerende werking van het standaardpakket zou de regering thans weg willen nemen.
- iii. De regering zag destijds in de onderlinge concurrentie tussen pakketaanbieders een waarborg voor pluriformiteit, omdat een aantrekkelijk en breed aanbod noodzaak is in de concurrentiestrijd. Dat betekent dan echter ook dat waar die concurrentie onder druk staat, het waarborgen van de pluriformiteit des te belangrijker wordt.
- iv. Evenmin is in te zien waarom de waarborg geschrapt zou moeten worden dat de in het standaardpakket aangeboden programma's hoofdzakelijk door derden geproduceerd zijn (zoals voortvloeit uit de definitie in art. 6.9a Mediawet van "programmapakket"), zeker gezien de toenemende mate van verticale integratie, waarin zowel KPN als Ziggo niet alleen distributie maar ook productie van omroepcontent verzorgen, en daarmee rechtstreeks de concurrentie aangaan met content aanbieders die voor hun continuïteit afhankelijk zijn van de distributeurs.

<sup>7</sup> TK 2012–2013, 33 426, nr. 3, p. 9.

<sup>8</sup> TK 2012–2013, 33 426, nr. 3, p. 1.

20. Wanneer we de redenen bezien waarom de regeling destijds is ingevoerd, kunnen we vaststellen dat die vandaag de dag onverkort gelden en zelfs in gewicht zijn toegenomen.

***Consumentenbelang en innovatie dwingen niet tot wijziging***

21. Het voorstel lijkt mede ingegeven om een “a la carte” propositie mogelijk te maken. De consument heeft echter geen interesse in een aanbod van losse kanalen door de grote distributeurs. De omvang en samenstelling van de digitale pakketten die de grote distributeurs bieden voldoet voor de consument, zoals nog eens is bevestigd in het onderzoek dat VCO door TNS Nipo heeft laten uitvoeren (**bijlage**). Ook het Commissariaat voor de Media heeft dat in 2016 vastgesteld.
22. Een á la carte optie wordt door de consument niet verlangd en zou ook juist tot hogere prijzen kunnen leiden. Zeker de minder bekeken/thematische commerciële zenders zullen, als zij niet in een pakket zijn opgenomen met goed bekeken zenders, minder bereik aan hun adverteerders kunnen garanderen en dus inkomsten mislopen, die zij moeten zien terug te halen uit een hoger abonnementsgeld. De prijs wordt dan ofwel hoger, of de zender verdwijnt simpelweg, met alle nadelen voor pluriformiteit en keuzevrijheid van de consument van dien. Het belang van de consument, kortom, vraagt helemaal niet om het afschaffen van de verplichte minimumomvang van het verplichte pakket en/of de introductie van een á la carte model (in **bijlage** treft u het position paper waarin VCO nader op het á la carte model ingaat) dat zoals opgemerkt duurder zou zijn. De redenering dat de kosten zouden worden opgedreven door grotere pakketten, gaat dan ook niet op (de staatssecretaris constateerde dat onlangs zelf<sup>9</sup> en dit punt heeft de regering er dan ook terecht niet van weerhouden de regeling destijds in te voeren).
23. Daarnaast stelt de toelichting op het voorstel (p. 21 – 22) dat het huidige systeem innovatie zou beperken, doordat partijen belemmerd worden om nieuwe mediadiensten aan te bieden die een combinatie zijn van lineaire en on-demand televisie, onafhankelijk van het netwerk, waarbij ook verwezen wordt naar de tendens van “skinny bundles” in de Verenigde Staten.
24. Daarmee gaat de regering er echter aan voorbij dat de grote distributeurs dergelijke innovaties niet aanbieden. Zij moeten juist hun eigen netwerken zo optimaal mogelijk gebruiken door zoveel mogelijk diensten via die netwerken aan hun klanten te verkopen en waar mogelijk toegang tot die netwerken voor concurrenten te voorkomen. Het zijn juist de schaarse kleinere toetreders op de distributiemarkt die innoveren. Zij zijn afhankelijk van gereguleerde toegang tot het net van KPN.

---

<sup>9</sup> “Ik denk dat er altijd een heel grote markt zal zijn voor grote standaardpakketten met veel zenders voor een scherpe prijs. Die worden nu in overwegende mate aangeboden en door heel veel consumenten afgenomen.” TK 2016–2017, 32 827, nr. 117, p. 32.



Die verplichte toegang wordt continu door KPN aangevochten terwijl toegang tot de kabel voorlopig nog niet kan worden afgedwongen ofschoon het technisch en economisch wel mogelijk lijkt te zijn. OTT-aanbod is een potentieel belangrijke concurrentiefactor, maar is nog beperkt in schaal en wordt belemmerd door gebundeld aanbod van de grote distributeurs. Nieuwe toetreders hebben tot nu toe slechts een gering marktaandeel verworven. De ontwikkeling van glasvezel in Nederland stagneert. De veel voorspelde ondergang van lineair kijken laat nog altijd op zich wachten,<sup>10</sup> ook al neemt het niet-lineair kijken wel toe – waarbij overigens met name Netflix profiteert.<sup>11</sup>

25. Het belang van innovatie kan aanleiding zijn de reikwijdte van de huidige regeling kritisch te bezien. Die geldt nu voor “pakketaanbieders” en dat zijn ook partijen zonder eigen netwerk die toch onmogelijk als “poortwachter” kunnen worden aangemerkt. De regering bevestigde destijds dat ook een door partijen zonder eigen netwerk via het open internet verzorgd aanbod, waaronder zelfs YouTube (!) verplicht zou kunnen worden tenminste 30 zenders van derden door te geven waaronder de publieke Nederlandstalige omroep, zodra maar een betaalrelatie met ten minste 100.000 abonnees is aangegaan. De ratio voor dit wonderlijke aspect van de regeling is nooit duidelijk geworden. Techniekneutraliteit kan het niet zijn, want die rechtvaardigt hoogstens andere netwerkinfrastructuren dan kabel te reguleren, maar niet ook tot regulering van partijen zonder eigen netwerk, zoals omroepen, die aanbod via het open internet doen. Nog onlangs benadrukte de staatssecretaris dat hij vindt dat de distributiemarkt nu zeer gedomineerd wordt door een aantal heel grote spelers, en dat om die dominantie een beetje te doorbreken, het kan helpen om meer ruimte te geven aan nieuwe spelers die met een nicheproduct in de markt komen: “ik denk dat de consument uiteindelijk geholpen is met meer keuze voor lagere prijzen.”<sup>12</sup> Dan zou de regering daar een goede regeling voor moeten treffen. Het belang van de *innovators* rechtvaardigt dan juist niet om dan maar meteen de *incumbents* te dereguleren en nog sterker te maken.

#### ***Het gevolg van een must-carry voor publieke zenders***

26. De nu voorgestelde regeling, niet meer dan een “kale must-carry” voor publieke zenders, is meer dan een stap terug naar de oude situatie: niet vergeten moet worden dat tot 1 januari 2014 de programmaraden nog bestonden, zodat in ieder geval nog een systeem bestond – hoewel zeker niet

---

<sup>10</sup> Recent onderzoek van Telecompaper toont aan dat de online beschikbaarheid van lineaire tv-kanalen van de publieke en commerciële omroepen voor veel Nederlanders een voorwaarde blijft om eventueel hun traditionele tv-abonnement op te zeggen (<https://www.telecompaper.com/nieuws/ruim-helpt-nederlanders-wil-rtl-sbs-npo-online-voor-opzeggen-abonnement--1209250>).

<sup>11</sup> <https://www.telecompaper.com/nieuws/toename-gebruik-video-on-demand-vooral-door-netflix--1208445>

<sup>12</sup> TK 2016–2017, 32 827, nr. 117, p. 31.

feilloos – waarin een zekere waarborg voor pluriformiteit was gelegen. In het consultatievoorstel komt een dergelijke regeling niet terug, en wordt de grondslag voor een eventueel alternatief (par. 6.3.1.6 van de huidige wet) in onderdeel O van het voorstel geschrapt.

27. Bovendien leidt het handhaven van de must-carry status voor de publieke omroep zoals voorgesteld tot een aanmerkelijke versterking van de negatieve effecten van het duaal bestel, waarin de publieke omroep enerzijds met overheidsfinanciering concurreert om de kijker en anderzijds concurreert met commerciële partijen op de advertentiemarkt waar zij als enige adverteerders een bereiksgarantie kan bieden. Een bereiksgarantie die bovendien ook van wezenlijk belang is op de rechtenmarkt, waaronder rechten op evenementen die op de evenementenlijst staan.
28. Daarmee staan commerciële partijen op fundamentele achterstand. De keuze is dan ook helder: ofwel de publieke omroep is reclamevrij zodat de aan de must-carry status ontleende bereiksgarantie niet in de concurrentiestrijd kan worden ingezet; ofwel de publieke omroep blijft reclame voeren, maar dan ook zonder must-carry status en de bereiksgarantie. Het nu voorliggende voorstel gaat die keuze uit de weg en verscherpt de marktverstoring die uitgaat van reclame op de publieke omroep. Ook dit aspect dient dan ook in een bredere afweging te worden beoordeeld alvorens ondoordachte en schadelijke deelstappen genomen worden.





Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
T.a.v. de Staatssecretaris  
Postbus 16375  
2500 BJ Den Haag

Amsterdam, 25 augustus 2017  
Onderwerp: consultatie wijziging Mediawet

Geachte heer Dekker,

Graag maken NDP Nieuwsmedia en VCO Nederland, brancheorganisaties van respectievelijk de Nederlandse nieuwsbedrijven en commerciële omroepen, van de gelegenheid gebruik om te reageren op het wetsontwerp *Wijziging Mediawet 2008 onder meer in verband met aanscherping van de nieuwwedienstenprocedure*. Deze consultatiebijdrage spitst zich toe op de nieuwwedienstenprocedure. In een separate bijdrage reageert VCO Nederland op de aanpassing van het standaardprogrammapakket.

Om een pluriform en vitaal Nederlands media-ecosysteem te behouden, dienen negatieve effecten van de publieke omroep op private media-instellingen zoveel mogelijk te worden voorkomen. De aanscherping van de nieuwwedienstenprocedure kan daaraan een bijdrage leveren. NDP Nieuwsmedia en VCO spreken daarom hun steun uit voor de verbeteringen die in het wetsontwerp zijn opgenomen. Dat geldt in het bijzonder voor het beleggen van de verantwoordelijkheid voor de markteffectenanalyse bij de ACM. Ook de wettelijke vastlegging van de procedure en het creëren van een extra moment voor het indienen van zienswijzen juichen we toe.

Op 24 november 2016 stuurde u een brief aan de Tweede Kamer met daarin de maatregelen om de nieuwwedienstenprocedure aan te scherpen. U kondigde daarin aan dat belanghebbenden voortaan een verzoek kunnen indienen om een procedure te starten, dat er een nieuw moment van inspraak wordt geboden en dat de marktimpactanalyse en de criteria voor de marktimpactanalyse worden verankerd in de Mediawet. Tijdens de behandeling van die Kamerbrief heeft u de Tweede Kamer toegezegd de aanpassingen in wetgeving te zullen omzetten. Het voorstel daartoe heeft u nu in consultatie gebracht. Deze bijdrage aan de consultatie volgt de volgorde van de verbeteringen zoals u die heeft aangekondigd in de Kamerbrief uit november 2016.

**A. Belanghebbenden kunnen een onderbouwd verzoek indienen om een goedkeuringsprocedure te starten**

Zowel in de beleidsreactie van 2015 als de Kamerbrief van 2016 heeft u voorgesteld om belanghebbenden de mogelijkheid te bieden een onderbouwd verzoek in te dienen om een

goedkeuringsprocedure te starten voor een nieuwe of significant gewijzigde dienst van de publieke omroep. Deze mogelijkheid zou een aanvulling zijn op de aanvragen die de NPO zelf indient.

De nu voorgestelde wijziging van art. 2.21 Mediawet 2008 maakt het starten van de nieuwdienstenprocedure echter afhankelijk van het al dan niet indienen van een aanvraag in de jaarlijks door de NPO te publiceren documenten (concessiebeleidsplan of begroting), en beperkt het bovendien tot nieuwe of significant gewijzigde aanbodkanalen. Het vierde lid stelt dat immers als voorwaarde voor het (door de minister) aanvragen van een markttoets bij ACM. Het voorliggende wetsontwerp geeft daarmee geen invulling aan de toezegging die aan de Tweede Kamer is gedaan.

Het verleden laat zien dat de NPO soms bestaande aanbodkanalen wijzigt of nieuwe activiteiten ontplooit zonder daarvoor een instemmingsprocedure (inclusief markttoets) te doorlopen. Een voorbeeld daarvan was het journalistieke portal NPO Journalistiek, gestart onder de naam Incontxt. De NPO diende in 2013 géén aanvraag in om te mogen starten met het aanbodkanaal, maar deed dat wél om het kanaal in 2015 te mogen beëindigen. Dat voorbeeld onderstreept dat duidelijkere regels noodzakelijk zijn. Het is van belang dat marktpartijen te allen tijde, dus ook op eigen initiatief en los van de timing van de aanvragen van de NPO, in staat zijn gemotiveerd om een markttoets te verzoeken als zij daar aanleiding toe zien. Ook sterk gewijzigde markteffecten kunnen wijzen op een significante wijziging van een eerder goedgekeurde dienst en moeten voor marktpartijen aanleiding kunnen vormen een verzoek in te dienen.

Het wetsontwerp verduidelijkt dat publieke media-instellingen uitsluitend media-aanbod verspreiden via aanbodkanalen waarmee voorafgaand is ingestemd. De toelichting stelt dat marktpartijen straks een handhavingsverzoek kunnen indienen bij het Commissariaat voor de Media. De toelichting verklaart echter niet hoe de indiening van een handhavingsverzoek zou kunnen leiden tot het inventariseren van de markteffecten van een niet aangevraagd nieuw of significant gewijzigd aanbodkanaal. Het zijn verschillende wettelijke kaders. Immers, op grond van de wet is altijd instemming vereist, terwijl de markttoets alleen zal worden aangevraagd door de minister als hij van oordeel is dat sprake is van een significant gewijzigde of nieuwe dienst. Het wetsontwerp voorziet niet in een aanvraagmogelijkheid voor partijen die menen dat ten onrechte geen markttoets wordt gevraagd. Het indienen van een handhavingsverzoek kan daarom geen bevredigende invulling zijn van de toezegging dat belanghebbenden een onderbouwd verzoek kunnen indienen om een marktimpactanalyse te starten. NDP Nieuwsmedia en VCO roepen u op het wetsontwerp op dit voor marktpartijen belangrijke punt te verbeteren en voluit recht te doen aan de toezegging die u aan de Tweede Kamer heeft gedaan.

#### *Beleidsregel*

Met veel belangstelling zien NDP Nieuwsmedia en VCO uit naar de beleidsregel waarin de minister zal verduidelijken hoe hij uitleg geeft aan de begrippen 'aanbodkanaal' en 'nieuw of significant gewijzigd'. Voor een goed functionerende nieuwdienstenprocedure zijn de definitie en de uitleg van beide begrippen cruciaal. Nu de beleidsregel nog niet is uitgewerkt, is een goede beoordeling van de effecten van de beoogde wetswijziging nauwelijks mogelijk.

Duidelijk moet zijn dat de nieuwe beleidsregel er niet toe zal leiden dat specifiek media-aanbod straks mogelijk buiten de reikwijdte van de nieuwdienstenprocedure zal vallen. Dat zou een

effectieve werking van de nieuwdienstenprocedure ernstig kunnen ondermijnen. NDP Nieuwsmedia en VCO verzoeken u de begrippen uit te leggen in de geest van de Omroepmededeling 2009. Activiteiten van de publieke omroep die concurreren met die van commerciële media, dienen aan toetsing te worden onderworpen. Dat geldt ook voor eerder goedgekeurde activiteiten waarvan de markteffecten na verloop van tijd sterk gewijzigd zijn.

In 2016 schreef u aan de Tweede Kamer dat er “vragen rijzen of sprake is van media-aanbod bij websites van de publieke omroep met overwegend tekst”. Dit punt heeft de bijzondere aandacht van NDP Nieuwsmedia. De definitie van ‘media-aanbod’ in de wet omvat ook tekstbeelden, zoals blijkt uit de toelichting op de Mediawet. Die laat er geen twijfel over bestaan dat ook websites daaronder vallen. Nu de publieke omroep zich online in grote mate toelegt op geschreven content – zie bijvoorbeeld de NOS-app – zouden tekstgedreven activiteiten beslist aan toetsing onderhevig moeten zijn. Het is merkwaardig dat de populaire NOS-app, die één op één concurreert met apps van nieuwsbedrijven, buiten de huidige definitie en uitleg van ‘aanbodkanaal’ zou vallen. Op markteffecten is deze dienst van de NOS nooit beoordeeld.

In dat kader is de brief van 26 januari 2010 waarin de Europese Commissie de toezeggingen van Nederland over de goedkeuring van aanbodkanalen vastlegt relevant. De Commissie signaleert het risico dat dagbladuitgevers “een levensvatbaar bedrijfsmodel voor onlinediensten moeten ontwikkelen of anders de mediemarkt moeten verlaten”. “Een ongecontroleerde uitbreiding van het aanbod van de publieke omroep met alle mogelijke media-activiteiten [...] zou het mediapluralisme in Nederland [...] ernstige schade toebrengen,” zo schreef de Commissie. NDP Nieuwsmedia en VCO verzoeken u daar rekening mee te houden bij de uitleg van de begrippen ‘aanbodkanaal’ en ‘nieuw of significant gewijzigd’. De beleidsregel dient aan te sluiten bij de begripsbepaling in de Mediawet en duidelijk te maken dat websites steeds onder ‘media-aanbod’ vallen.

#### *Verduidelijking art. 2.51 en 2.72*

Het begrip ‘aanbodkanaal’ heeft het in verleden vaak tot onduidelijkheid geleid. Soms was onduidelijk of activiteiten van de NPO wel aanbodkanalen waren of werden activiteiten als zodanig gepresenteerd maar werd nooit instemming van de minister verkregen. NDP Nieuwsmedia en VCO zijn daarom voorstander van de voorgestelde verduidelijking van art. 2.51 en 2.72 Mediawet 2008. Hoewel beide brancheorganisaties menen dat ook de huidige wet al aanleiding gaf om handhavend op te treden, is het zinvol in de wet te verduidelijken dat publieke media-instellingen hun media-aanbod alleen via (goedgekeurde) aanbodkanalen mogen verspreiden. Deze verduidelijking brengt met zich mee dat ook duidelijker is wat voorwerp van toetsing is.

Sluitend is het systeem dan nog steeds niet, zoals hiervoor is opgemerkt. De minister kan in de beoogde situatie instemmen met aanbodkanalen zonder een markttoets bij de ACM aan te vragen. Aan de norm van het voorgestelde art. 2.51/2.72 is dan voldaan, maar de markteffecten worden dan niet geanalyseerd.

#### **B. Een nieuw formeel moment van inspraak aan het begin van de procedure**

NDP Nieuwsmedia en VCO verwelkomen de mogelijkheid voor marktpartijen om direct na publicatie van het concessiebeleidsplan of de begroting zienswijzen in te dienen. De wettelijk

adviseurs en de minister kunnen op die manier de zienswijzen meewegen en eventueel gerichte remedies voorstellen voordat de minister een ontwerpbesluit neemt. Alleen als de nieuwe of gewijzigde diensten van de NPO voldoende gedetailleerd zijn beschreven, zijn marktpartijen in staat om zinvolle, inhoudelijke zienswijzen in te dienen. In deel D van deze bijdrage gaan we daarom nader in op de aanvragen van de NPO.

Er dient geen misverstand over te bestaan dat de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen bij de minister geen belemmering mag vormen voor de wettelijk adviseurs, waaronder de ACM, om ook zelf rechtstreeks contact met marktpartijen te leggen. De toelichting zou dit nog kunnen verduidelijken. Daarnaast moet helder zijn dat de coördinerende rol van het Commissariaat voor de Media geen 'filter' mag zijn voor het contact tussen de ACM en marktpartijen.

De term 'belanghebbenden' in het beoogde vierde lid van art. 2.21 kan bij gebrek aan een eigen definitie in de Mediawet 2008 worden uitgelegd in de zin van art. 1:2 Awb. Hoewel marktpartijen die (potentieel) geraakt (kunnen) worden door de voorgenomen activiteiten in de regel belanghebbenden zullen zijn, verdient het de voorkeur om discussies over het belanghebbendenbegrip in concrete situaties te vermijden. Een manier om dat te realiseren is het gebruik van een meer juridisch-neutrale term die buiten twijfel stelt dat eenieder zienswijzen kan indienen. Op zijn minst kan in de toelichting worden opgenomen dat mediabedrijven en hun brancheorganisaties te allen tijde als belanghebbenden worden beschouwd.

### **C. Vastleggen marktimpactanalyse en advisering over een aangevraagd aanbodkanaal**

NDP Nieuwsmedia en VCO steunen de keuze om de ACM verantwoordelijk te maken voor de analyse van de markteffecten van nieuwe en gewijzigde diensten van de publieke omroep. Geen enkele andere toezichthouder of (ad hoc) adviseur van de overheid is beter geëquipeerd om mededingingsvraagstukken te beoordelen dan de ACM. Het onafhankelijk analyseren van bijvoorbeeld de marktstructuur, substitueerbaar aanbod, de mate van concurrentie en marktposities van partijen (elementen van de toets die de Omroepmededeling 2009 voorschrijft) behoren tot de kerncompetenties van de ACM. Bovendien heeft de ACM onder meer vanwege de Wet Markt en Overheid ervaring met kwesties waarbij private en publieke organisaties vergelijkbare activiteiten ontplooiën. De wettelijke verankering van de markteffectenanalyse door de ACM achten NDP Nieuwsmedia en VCO daarom een goede zaak.

#### *Regionale publieke media-instellingen*

Het is NDP Nieuwsmedia en VCO niet duidelijk waarom het voorgestelde art. 2.60m lid 4 onder b een 'kan-bepaling' is. Op grond van die bepaling heeft de minister ten aanzien van nieuwe en significant gewijzigde aanbodkanalen van de Regionale Publieke Omroep (RPO) een discretionaire bevoegdheid om de ACM al dan niet om een markteffectenanalyse te vragen. De toelichting op dit punt (p.12) overtuigt niet. NDP Nieuwsmedia en VCO zijn van mening dat landelijke en regionale aanbodkanalen op gelijke wijze moeten worden behandeld.

De verplichting de marktimpact te analyseren vloeit voort uit het Europees recht. Regionale publieke media vallen daar niet buiten. Ook is onduidelijk waarop de minister de verwachting baseert dat de omvang en de complexiteit van markteffecten op regionaal niveau per definitie geringer zullen zijn. Vanuit het perspectief van een private regionale of lokale media-instelling zijn

de markteffecten van nieuwe, concurrerende aanbodkanalen van de regionale publieke omroep mogelijk allerminst gering. Een zorgvuldige weging van de markteffecten is beslist noodzakelijk, mede met het oog op het behoud van pluriformiteit. Juist nu u onderzoek laat verrichten naar de lokale en regionale journalistiek is het opmerkelijk dat u mogelijke markteffecten op lokale en regionale journalistieke organisaties niet zonder meer laat inventariseren. Het regionale nieuwsecosysteem krijgt daarmee niet de aandacht die het verdient.

Bovendien vergt uitoefening van deze discretionaire bevoegdheid dat de minister eerst zelf afweegt of van onevenredige negatieve markteffecten sprake zal zijn, voordat hij eventueel de ACM inschakelt. Dat vereist dat de minister zelf een inschatting maakt van de mogelijke markteffecten. Dat is hoogst opmerkelijk, omdat deze wetswijziging juist beoogt die inschatting van de markteffecten te beleggen bij de partij die daartoe het beste geëquipeerd is: de ACM.

De vaststelling van de omvang van de marktimpact, ook van regionale aanbodkanalen, dient een taak van de ACM te zijn. Omdat de ACM dusdanig snel toetst bij reguliere meldingen van fusies en overnames (als de ACM constateert dat de zaak eenvoudig is kan zij ruim binnen de wettelijke termijn van vier weken een oordeel vellen), kunnen efficiencyoverwegingen geen aanleiding zijn voor deze discretionaire bevoegdheid van de minister. Advisering van het Commissariaat voor de Media en de Raad voor Cultuur is toch al voorgeschreven in art. 2.60m lid 2, zodat de parallelle advisering van de ACM niet tot additioneel tijdsbeslag leidt.

NDP Nieuwsmedia en VCO achten de voorgestelde regeling voor de regionale publieke media-instellingen niet consistent met de aanscherping van de nieuwdienstenprocedure. Zowel vanuit het oogpunt van het Europees recht als de mogelijke gevolgen voor marktpartijen is het lichtere regime voor regionale aanbodkanalen onwenselijk. We roepen u op het wetsontwerp op dit punt te herzien.

#### *Prospectieve analyse*

Graag wijzen NDP Nieuwsmedia en VCO op de onzekerheid die inherent is aan een inschatting van toekomstige marktontwikkelingen. In het recente besluit inzake NPO Plus is de minister bij zijn afweging voorbijgegaan aan de “mogelijke, maar niet zekere, gevolgen voor de markt”. Nader onderzoek werd niet opportuun geacht omdat “dergelijk onderzoek ... te maken [zal] krijgen met dezelfde informatie van marktpartijen en dezelfde onzekerheden omtrent marktontwikkelingen.” De toelichting van het wetsontwerp onderkent dat de ACM een prospectieve analyse maakt, die per definitie met enige onzekerheid is omgeven. Ter vergelijking: art. 37 lid 2 Mededingingswet gaat ervanuit dat de ACM diepgaand onderzoek naar een voorgenomen concentratie kan instellen “als zij reden heeft aan te nemen” dat die de concurrentie kan beperken. NDP Nieuwsmedia en VCO benadrukken dat als de ACM op basis van een analyse aanneemt dat een voorgenomen dienst negatieve marktimpact kan hebben, de minister de onzekerheidsmarge die inherent is aan een dergelijke analyse niet mag aangrijpen om de analyse terzijde te schuiven. Over de toekomst zijn nu eenmaal geen harde data beschikbaar.

#### *Zwaarwegend advies*

Zowel nu als straks beslist uiteindelijk de minister of een aangevraagd aanbodkanaal wordt goedgekeurd. De minister baseert zich daarbij op de adviezen en analyses van het Commissariaat voor de Media, de Raad voor Cultuur en de ACM. U schreef daarover in de Kamerbrief van 2016:

“Bij dat besluitvormingsproces wegen de adviezen en analyses van bovenstaande partijen uiteraard zwaar mee.” Het lijkt ons daarom passend om de adviezen en analyses de status van zwaarwegend advies te geven. Dat garandeert dat (ook toekomstige) bewindspersonen slechts zeer goed gemotiveerd kunnen afwijken van de onderbouwde adviezen en analyses van de wettelijk adviseurs.

#### **D. Vastleggen van criteria voor marktimpactanalyse in de Mediawet**

In tegenstelling tot wat u de Tweede Kamer heeft meegedeeld, legt het wetsontwerp de criteria voor de marktimpactanalyse niet vast in de Mediawet. De memorie van toelichting vermeldt alleen dat de criteria in overeenstemming zijn met de Omroepmededeling 2009. NDP Nieuwsmedia en VCO aarzelen of het zinvol is dergelijke criteria in de wet vast te leggen. Het gaat om gedragen en beproefde criteria waarmee de mededingingspraktijk bekend is en die bovendien, gelet op de dynamiek van de mediamarkten, voldoende flexibel moeten zijn. In dat licht is de keuze om de criteria niet wettelijk vast te leggen te begrijpen.

Voor de NPO en de kwaliteit van haar aanvragen zou het vastleggen van de criteria daarentegen wél zinvol kunnen zijn. Aanvragen van de publieke omroep moeten gedetailleerd zijn beschreven, omdat marktpartijen anders onvoldoende in staat zijn inhoudelijk te reageren op de voorgenomen plannen. NDP Nieuwsmedia citeert graag uw eigen woorden over het wettelijk vastleggen van de toetsingscriteria voor de marktimpactanalyse, zoals opgenomen in de Kamerbrief uit november 2016: “Dit heeft onder andere als doel om houvast aan marktpartijen te bieden voor het formuleren van hun inbreng over een aanvraag van de NPO voor een nieuw aanbodkanaal. Bovendien stelt het ook de publieke omroep in staat om een nieuw aanbodkanaal beter te beschrijven in termen van mogelijke impact op de markt. Dit leidt tot scherpere en nog beter onderbouwde aanvragen voor nieuwe aanbodkanalen.”

Hoewel vastlegging van de criteria voor de ACM niet noodzakelijk lijkt, ligt dat anders voor de NPO en in het verlengde daarvan voor marktpartijen. Onder verwijzing naar uw eigen argumenten roepen wij u op te bezien op welke wijze u betere aanvragen van de publieke omroep kunt afdwingen. Dat geldt in het bijzonder in termen van mogelijke impact op de markt. Mogelijk is de ACM bereid richtsnoeren op te stellen die partijen houvast kunnen geven bij hun inbreng in de procedure, langs de in de memorie van toelichting geschetste lijnen.

#### **Analyseren van bestaande aanbodkanalen**

Bij de invoering van de Duitse nieuwdienstenprocedure, de zogeheten Drie-Stufen-Test, is het volledige bestaande aanbod van de publieke omroepen getoetst. In Nederland is de procedure alleen doorlopen voor nieuw aangevraagde aanbodkanalen. Nu ook de marktimpact een vaste plaats krijgt in de procedure, dringen NDP Nieuwsmedia en VCO erop aan naar analogie van de Duitse praktijk ook het bestaande aanbod van de Nederlandse publieke omroepen tegen het licht te houden. Van veruit het grootste deel van de meest concurrerende activiteiten van de publieke omroep zijn de nadelige markteffecten nooit afgewogen tegen de publieke meerwaarde ervan. Het is een uitgelezen moment om dat nu alsnog te doen. Groot voordeel is bovendien dat het duidelijkheid schept over de status van alle aanbodkanalen van de publieke omroepen. Nu is daar met regelmaat discussie over, getuige ook de noodzaak die u ziet om het wettelijke systeem te verduidelijken in het voorgestelde art 2.51 en 2.72.



### **Noodzakelijke verbeteringen**

Samengevat dringen de brancheorganisaties van commerciële media aan op verbetering van het wetsontwerp op de volgende punten:

1. Verbeter de mogelijkheid voor marktpartijen om op eigen initiatief een onderbouwd verzoek te kunnen indienen om een goedkeuringsprocedure, inclusief een markteffectenanalyse, te starten.
2. Voorkom dat de uitleg van de begrippen 'aanbodkanaal' en 'nieuw of significant gewijzigd' in de beleidsregel de effectiviteit van de nieuwdienstenprocedure ondermijnt. Houd bij de uitleg rekening met die activiteiten van de publieke omroep die voor private mediaorganisaties het meest marktversturend werken.
3. Vermijd of verduidelijk de term 'belanghebbenden', zodat duidelijk is dat mediabedrijven en hun brancheorganisaties in ieder geval een zienswijze kunnen indienen. Een juridisch-neutrale term die buiten twijfel stelt dat eenieder zienswijzen kan indienen, verdient de voorkeur.
4. Behandel regionale aanbodkanalen op gelijke wijze als landelijke aanbodkanalen en schrijf ook voor regionale aanbodkanalen steeds een markteffectenanalyse voor. Vanuit het oogpunt van het Europees recht en de mogelijke markteffecten is het voorgestelde onderscheid bijzonder onwenselijk.
5. Als waarborg voor een objectieve procedure in een gepolariseerd beleidsveld dienen de adviezen en analyses van de drie wettelijk adviseurs van de minister te worden voorzien van de status 'zwaarwegend advies'.
6. Voorzie in een regeling waarbij meer gedetailleerde aanvragen van de publieke omroep worden afgedwongen, in het bijzonder op dimensies die markteffecten betreffen.
7. Doorloop voor bestaande, nog niet getoetste aanbodkanalen de nieuwdienstenprocedure, zodat volledige duidelijkheid bestaat over de status van de aanbodkanalen die de publieke media-instellingen op dit moment gebruiken.

### **Tot slot**

Verbetering van de nieuwdienstenprocedure staat al jaren op de agenda. NDP Nieuwsmedia en VCO zijn verheugd dat er nu eindelijk een wetsontwerp gereed is. Wij roepen u op het voorstel af te ronden en met spoed in te dienen bij de Tweede Kamer. Het snel veranderende media-ecosysteem is gebaat bij duidelijke spelregels voor de concurrentiestrijd tussen publieke en private mediaorganisaties. Een aangescherpte nieuwdienstenprocedure draagt daar beslist toe bij.

Tot een nadere toelichting zijn we uiteraard van harte bereid.

Met vriendelijke groet,



Frits Campagne  
voorzitter NDP Nieuwsmedia



Bert Habets  
voorzitter VCO Nederland

## **VCO: Consument mag niet eindigen met “minder voor meer” als uitkomst van overhaaste besluitvorming over zenderpakketten**

93% Van de consumenten geeft onveranderd aan bijzonder tevreden te zijn met de prijs- en samenstelling van de huidige zenderpakketten. Toch lijkt staatssecretaris Dekker (OCW) het loslaten van de ondergrens van 30 zenders voor het standaard zenderpakket de komende maanden op zijn politieke agenda te zetten. Daarvoor in de plaats zou voor distributeurs slechts een verplichting gaan gelden van 8 must carry zenders.

De Vereniging van Commerciële Omroepen (VCO) uit nadrukkelijk zijn zorgen over de mogelijke consequenties voor consumenten en omroepen in het huidige medialandschap. Door het stevige duopolie van KPN en Ziggo in de distributiesector zal de keuzevrijheid voor de consument bij de samenstelling van een betaalbaar TV-pakket afnemen. Toetreding van nieuwe marktpartijen met nieuwe diensten, als voorwaarde voor echte keuzevrijheid voor de consument op basis van innovatie, blijft immers achterwege. Terwijl de continuïteit van omroepen onder druk wordt gezet door de distributeurs ten voordele van hun eigen TV zenders - en On Demand diensten.

VCO is daarom van mening dat het loslaten van de 30 zenderverplichting in de Mediawet, zoals gesuggereerd door staatssecretaris Dekker, niet overhaast en geïsoleerd kan worden besloten. Het is slechts één onderdeel van het bredere, nauw samenhangende spectrum van omroepdistributie waarin TV-pakketten, breedband internet en (mobiel) telefonie, marktstructuur, verticale integratie en ontbundeling van consumenten diensten in samenhang bekeken moeten worden.

VCO pleit dan ook voor een zorgvuldige(r) en toekomstbestendige discussie, die in samenspraak met relevante partijen wordt geagendeerd.

De VCO roept de staatssecretaris en de politiek op onderstaande inzichten te betrekken in deze discussie:

- 1) **Voorkeur consument: 30 zenders als basis, daar bovenop flexibele keuze 5 – 10 extra zenders, tegen huidige prijsstelling**  
93% van de consumenten is bijzonder tevreden 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 hardop uitgesproken 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.
- 2) **Positie distributeurs verder versterkt; kans op uitgekleeft, duurder zenderpakket**  
Aan distributiezijde kent Nederland momenteel een stevig duopolie van KPN en Ziggo. Wanneer het aantal verplichte zenders in het basispakket in de Mediawet wordt terug gebracht van 30 naar 8, zal de macht van distributeurs in de samenstelling van het zenderaanbod nog verder toenemen. De kans is reëel dat de consument uiteindelijk “minder voor meer” krijgt; een uitgekleeft zenderpakket dat allerm minst goedkoper is.

Dit staat haaks op de wens van de staatssecretaris om juist tot meer keuzevrijheid voor de consument te komen. Alleen een verbeterde marktwerking aan de distributiezijde leidt tot echte keuzevrijheid voor de consument. Herschikking en aanpassing van de machtsstructuren aan de aanbodzijde door onder andere nieuwe toetreders is een langdurig proces waarbij de overheid een essentiële rol speelt als marktmeester. VCO pleit ervoor om dit structurele proces te ondersteunen om zo te komen tot werkelijk verbeterde marktprestaties wat betreft keuzemogelijkheden en prijsstellingen.

3) **Continuïteit kleinere en themazenders in gevaar: gevolgen voor pluriformiteit medialandschap**

Ook zenders zullen bij de pakketsamenstelling de stevige onderhandelingspositie van de distributeur ervaren, zeker gezien het feit dat hij veelal meer (ook eigen) alternatieven voor handen heeft in een bepaald genre. De continuïteit in bereik en zichtbaarheid van een zender zal in een a la carte-variant ongewis zijn, hetgeen de exploitatie van de zenders in gevaar brengt. De basis wordt immers gevormd door distributievergoeding en advertentie-inkomsten. Deze basis onder het voortbestaan valt hiermee weg, met negatieve gevolgen voor de pluriformiteit van ons medialandschap en daarmee de keuzevrijheid van de consument.

4) **Ongeoorloofde staatssteun NPO en houdbaarheid duaal stelsel?**

Alleen de Publieke Omroep behoudt (als een van de weinige must carry zenders) in het door Dekker beoogde model zekerheid over doorgifte en zichtbaarheid. Daarmee wordt de concurrentiepositie op de advertentie- en programmamarkt van de overige zenders negatief beïnvloed, zo ook hun onderhandelingspositie ten opzichte van de distributeurs. Waarbij zich de vraag opdringt of hier sprake is van ongeoorloofde staatssteun. Vast staat in ieder geval dat het loslaten van het 30 zenderprincipe leidt tot een ernstig verstoorde concurrentieverhouding in de markt. Als de voorgestelde must carry optie overeind blijft, dient de vraag beantwoord te worden wat dat betekent voor de houdbaarheid van het huidige duale stelsel.

5) **Zonder bereiksgarantie is niet te voldoen aan eisen Evenementenlijst**

Zonder garantie op bereik kan door zenders die niet tot de must carry groep behoren, niet worden voldaan aan de eisen die de Evenementenlijst in de Mediawet stelt. Dit zet zenders op een onoverbrugbare, maar bovenal oneerlijke achterstand in het überhaupt kunnen aanbieden van bepaalde programma's op die lijst.

**30 Zenders als waarborg voor pluriformiteit en diversiteit**

Het standaardpakket van 30 zenders is niet uit de lucht komen vallen. Bij de opheffing van de Programmaraden (in 2013) hebben kabinet, Tweede en Eerste Kamer bewust een minimale omvang van 30 zenders vastgelegd in de Mediawet. In Nederland vervult deze ondergrens een belangrijke rol in het waarborgen van pluriformiteit van het medialandschap en diversiteit van de standaardpakketten, mochten pakketaanbieders willen overgaan tot het verlagen van het aantal zenders.

“Onder deze grens – van 30 - komt de pluriformiteit en de diversiteit van het standaardpakket onder druk te staan”, zo liet staatssecretaris Dekker in 2013 nog weten, tijdens de behandeling

van de wijziging van de Mediawet. Zonder het aanbrengen van een ruime ondergrens zou de onderhandelingspositie van de (kleine) omroepen ten opzichte van de pakketaanbieders immers verslechteren, zo stelde Dekker destijds. Onduidelijk is waarom deze visie nu van tafel is.

#### Consument is bijzonder tevreden

Het huidige standaardpakket wordt door de kijker zeer gewaardeerd. Recente onderzoeken van het Commissariaat van de Media (door GfK) en van de VCO (door TNS Nipo) laten het volgende zien:

- de consument spreekt zich nadrukkelijk uit voor de huidige zenderpakketten: 93% is zeer te spreken over het huidige aanbod, vanwege de ruime en gevarieerde keuze (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 hardop uitgesproken kanttekening dat de abonnementsprijs niet (sterk) mag toenemen;
- meer flexibiliteit, waarbij alleen de 8 must carry zenders vast aangeboden worden, is voor de Nederlander zeker geen favoriete optie; de consument noemt in die context expliciet zijn basisbehoefte aan meer zenders om naar te kijken (dan alleen de publieke en regionale);
- een à la carte vorm van zenderkeuze biedt voor de consument alleen voordelen ten opzichte van het huidige abonnement indien ook hier de basis bestaat uit 30 zenders met daar bovenop keuze voor mogelijk 5 a 10 extra zenders. Met als kanttekening dat de consument niet meer wil betalen.

#### Verschraling standaardpakket

Opname in het standaardpakket is voor commerciële zenders noodzakelijk: dekking en bereik vormen een belangrijk fundament onder advertentie-inkomsten en daarmee de continuïteit van de zenders. Het loslaten van de verplichting voor pakketaanbieders om minimaal 30 zenders op te nemen in het standaardpakket, zoals nu wordt onderzocht door Dekker, zal dan ook ingrijpende gevolgen hebben:

- alleen de Publieke Omroep behoudt (als een van de weinige must carry zenders) in het door Dekker beoogde model zekerheid over doorgifte en zichtbaarheid. Daarmee wordt de concurrentiepositie op de advertentie- en programma-markt van de overige zenders negatief beïnvloed, als ook hun onderhandelingspositie ten opzichte van de distributeurs. Waarbij zich de vraag opdringt of hier sprake is van ongeoorloofde staatssteun;
- distributeurs zullen ten volle gebruik kunnen maken van hun – sinds de wijziging van de Mediawet 2008 - sterk toegenomen machtspositie, mede ten gunste van de eigen programma's en/of zenders en diensten. Kleinere maar hooggewaardeerde doelgroepzenders dreigen hierdoor buiten het standaardpakket te vallen, waarbij de continuïteit van deze zenders in gevaar wordt gebracht en 'het media-aanbod verschaalt' (Dekker, december 2012 Toekomstverkenning);
- de betaalbaarheid van een televisiepakket met een vergelijkbaar aantal zenders als het huidige standaardpakket, is onzeker. De consument zal voor extra zenders (naast de 8 verplichte must carry zenders) moeten betalen. De kosten voor een door de consument zelf samengesteld pakket van 30 zenders, zo blijkt uit onderzoek van TNS Nipo, zullen naar verwachting (beduidend) hoger uitvallen dan de kosten voor het huidige standaardpakket.

#### Vereniging Commerciële Omroepen (VCO)

VCO is de branche organisatie 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.

De vereniging heeft als doel de behartiging van de belangen van haar leden. Zij doet dit door middel van het bevorderen van overleg tussen de leden en het verrichten van onderzoek naar de technische, maatschappelijke, economische en juridische aspecten van commerciële televisieprogramma's. Ook treedt VCO in overleg met diverse beleids- en uitvoeringsinstanties op het terrein van de media, neemt deel aan symposia en voert zij rechtsgedingen.

VCO maakt naast andere koepelorganisaties uit de audiovisuele branche zoals de NVPI, NVDO, NVGD, NFC en de NOS deel uit van het bestuur van NICAM. Het NICAM staat voor Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media. Het is verantwoordelijk voor de coördinatie van *Kijkwijzer*, een classificatiesysteem dat ouders waarschuwt tot welke leeftijd een televisieprogramma of film schadelijk kan zijn. Ook is VCO vertegenwoordigd in het bestuur van de Stichting Groeptelevisie. In de STG nemen verder afgevaardigden plaats van binnen en buitenlandse organisaties van auteursrechthebbenden, zoals de Eredivisie CV, IFTA, MPA, Publieke Omroep, NVPI, SEKAM en de OTP.

De stichting ziet voorts toe op de uitvoerende activiteiten van VIDEMA, een private rechtenorganisatie die bemiddelt tussen auteursrechthebbenden en vertoners van televisieprogramma's.

////

**Voor aanvullende informatie:**

Pieter Arnold, secretaris VCO

Email: [secretariaat@vconederland.org](mailto:secretariaat@vconederland.org)

Mobiel: 06 5396 6118

////

Datum 7 oktober 2016

Beste lezer,

Op verzoek van de Vereniging Commerciële Omroepen (VCO) geven we in dit document een samenvatting van het onderzoek naar de consumentenvoorkeur bij zenderkeuze. We beschrijven hierin onze belangrijkste bevindingen. Dit document is aanvullend naast de uitgebreidere rapportage en bedoeld om te delen met stakeholders.

Namens TNS NIPO,  
Frans van der Horst  
Senior Client & Innovation Director

### **Achtergrond**

Op dit moment werken distributeurs van TV zenders met een breed pakket, waarin een groot aantal zenders (rond de 70, verplicht is minimaal 30) standaard is opgenomen. In de markt van TV aanbod neemt nu de meerderheid van de Nederlandse huishoudens een pakket af van Ziggo of KPN. Deze hebben ervoor gekozen met uitgebreide pakketten te werken in combinatie met andere producten zoals telefonie en internet.

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kijkt naar de mogelijkheid om zenders op een meer flexibele – à la carte – manier aan te gaan laten bieden, waarbij consumenten in grote mate zelf kunnen kiezen welke zenders ze in een TV pakket hebben.

Om te zorgen dat de mogelijke aanpassingen in het TV aanbod gebaseerd zijn op gegronde inzichten van consumentengedrag heeft de VCO aan TNS NIPO gevraagd een onderzoek uit te voeren. Met als doel inzichten te verkrijgen in de consumentbehoefte bij het kiezen van TV aanbod en de mogelijke impact op gedrag bij een wijziging in de keuzeopties (waarvan aantal beschikbare zenders een component is) en prijs.

### **Inzichten**

Vanuit het onderzoek zijn drie belangrijke inzichten te formuleren:

1. De tevredenheid onder de Nederlandse huishoudens met het huidige aantal zenders is groot. Als er al behoefte is aan een ander soort TV abonnement dan is die behoefte slechts latent aanwezig.
2. À la carte draagt voor Nederlanders alleen bij aan een hogere mate van voorkeur ten opzichte van het huidige abonnement indien er een vaste basis van 30 zenders blijft bestaan, de kwaliteit van de programma's behouden blijft en de gemiddelde TV abonnementsprijs niet (sterk) zal toenemen.
3. Een optie met alleen de 8 *must-carry* zenders is niet favoriet. Naast de publieke en regionale zenders, zijn er meer zenders die erg belangrijk zijn om naar te kunnen kijken en daarmee een basisbehoefte vormen voor de Nederlandse huishoudens.



**1) De tevredenheid met het huidige aantal zenders is groot.**

De tevredenheid met het huidige zenderaanbod is groot. Belangrijkste reden hiervoor is de ruime en gevarieerde keuze die men heeft (quote: “*Volop zenders, dus altijd wel iets te vinden wat interessant is.*”). De kennis over wat men precies voor het TV pakket betaalt, is beperkt. De (gepercipieerde) prijs die men nu betaalt heeft geen invloed op de tevredenheid met het zenderaanbod. Bovendien is slechts 7% van de consumenten op dit moment van plan om een wijziging te gaan doorvoeren in hun huidige TV pakket.

Tevredenheid aantal zenders huidig TV abonnement:	
Geheel tevreden	21%
Zeer tevreden	24%
Tevreden	48%
Ontevreden	6%
Zeer ontevreden	1%

} Tevreden: 93%

**2) À la carte biedt voor Nederlanders alleen voordelen ten opzichte van het huidige abonnement indien er een vaste basis van 30 zenders blijft bestaan, de kwaliteit van de programma’s behouden blijft en de gemiddelde TV abonnementsprijs niet (sterk) zal toenemen.**

De consument stelt duidelijke voorwaarden aan meer vrijheid bij zenderkeuze:

- Twee derde van de consumenten (67%) wil niet inleveren op de kwaliteit van programma’s wanneer dit een gevolg is van het zelf kunnen samenstellen van een zenderpakket.
- Drie op de vijf consumenten (60%) staat niet open voor het zelf kunnen samenstellen van een zenderpakket wanneer, als gevolg hiervan, de prijs van het TV abonnement zal stijgen.

Bij de keuze tussen drie opties van zenderpakketten gaat voor de meerderheid van de Nederlandse huishoudens de voorkeur uit naar een vast basispakket van 30 zenders met daarbovenop flexibele keuze voor extra zenders.

Voorkeur voor:	
Huidig basispakket van 70 zenders (zoals nu aangeboden in de markt)	33%
Een vast basispakket van 8 (must-carry) zenders met daarbovenop flexibele extra zenderkeuze	13%
Een vast basispakket van 30 zenders met daarbovenop flexibele extra zenderkeuze	54%

*Uitgangspunten:*  
 Huidig pakket: € 19,-  
 Basispakket van 8 zenders: € 12,- + € 1,50 per zender  
 Basispakket van 30 zenders: € 12,- + € 1,50 per zender

Bij de keuze tussen alleen een vast basispakket van de 8 *must-carry* zenders (+ flexibele keuze) en het huidige pakket van 70 zenders, verkiest men het huidige pakket boven de *must-carry* zenders (+ flexibele keuze) wanneer de extra zenders € 1,00 of meer zullen gaan kosten. En deze voorkeur groeit naarmate de prijs per flexibele zender nog hoger zal zijn.

Bij de keuze tussen alleen een vast basispakket van 30 zenders (+ flexibele keuze) en het huidige pakket van 70 zenders, geniet een vast basispakket van 30 zenders (+ flexibele keuze) altijd de voorkeur, ongeacht de prijs per extra zender (binnen de onderzochte prijsrange).

**3) Naast de publieke en regionale zenders, zijn er meer zenders die erg belangrijk zijn om naar te kunnen kijken en daarmee een basisbehoefte vormen voor de Nederlandse huishoudens.**

Naast de publieke en regionale zenders zijn veel commerciële zenders van groot belang om naar te kunnen kijken. Er zijn 30 zenders die voor een meerderheid van de consumenten belangrijk zijn om te kunnen kijken. Deze zouden vertegenwoordigd moeten zijn in een basispakket.

Kortom, de tevredenheid onder de Nederlandse huishoudens met het huidige aantal zenders is groot. Als er al behoefte is aan een ander soort TV abonnement is die behoefte slechts latent aanwezig, waarbij er behoefte is aan 30 zenders als basis waarvoor niet (veel) meer betaald moet worden.

**Toelichting onderzoek**

Het onderzoek is uitgevoerd door TNS NIPO waarbij ruim 2.000 huishoudens door middel van een online vragenlijst zijn ondervraagd van 18 t/m 24 juli 2016. Hiervoor is een representatieve huishoudsteekproef getrokken binnen het TNS NIPObase panel. Er is rekening gehouden met geslacht, leeftijd, opleiding, welstand, grootte huishouden, regio en stedelijkheid.

Voor de zendervoorkeur en zenderpakket keuzes zijn choice based methoden ingezet. Hierdoor maakt de respondent keuzes op basis van de gehele context, waardoor toekomstig gedrag en voorkeur gesimuleerd kan worden.