



Afdeling Mediabeleid
Directie Media en Creatieve Industrie
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Bezoekadres
Dr. Kuyperstraat 3-5
2514 BA Den Haag

Postadres
Postbus 16201
2500 BE Den Haag

Den Haag, 25-8-2017

Betreft: Reactie NLConnect op de 'Variawet Media'

T 070-3053333
E info@nlconnect.org
I www.nlconnect.org

Geachte heer, mevrouw,

NLConnect behartigt de belangen van telecom- en kabelbedrijven. De volgende (qua marktaandeel kleinere) spelers op de markt zijn bij NLConnect aangesloten: 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.

Leden van NLConnect bieden consumenten en bedrijven onder meer supersnel breedbandinternet, multiscreen digitale televisie en telefonie via glasvezel, kabel, DSL en mobiele netwerken. Enkele leden bedienen hun klanten met eigen (niet-landelijk dekkende) netwerken, andere leden nemen ook wholesaletoeegang af bij andere partijen.

Wij stellen het bijzonder op prijs dat we in de gelegenheid worden gesteld te reageren op het wetsvoorstel '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', verder 'Variawet Media'.

Voorliggend wetsvoorstel heeft bedrijfseffecten voor de leden van NLConnect. Onze reactie richt zich achtereenvolgens op de volgende onderwerpen: het wettelijk standaardprogrammapakket, het wegnemen van daadwerkelijke belemmeringen voor à la carte TV, nut en noodzaak van must-carry en must-offer bepalingen, de definitie van het open televisiekanaal in relatie tot de evenementenlijst en ten slotte de aanscherping van de procedure voor instemming met een nieuw of significant gewijzigd aanbodkanaal.

Wettelijk standaardprogrammapakket

In deze Variawet Media wordt voorgesteld om de verplichting te schrappen dat omroepdistributeurs een basispakket aanbieden van ten minste 30 televisiezenders bij digitaal aanbod en 15 zenders bij analoog aanbod. Wij merken op dat deze kwantitatieve verplichting rondom het standaardprogrammapakket alleen nog geldt voor omroepdistributeurs met meer dan 100.000 TV-klanten. In de praktijk gaat het om VodafoneZiggo, KPN, M7, CAIW, DELTA en Tele2 wat betreft digitaal aanbod en om VodafoneZiggo en DELTA wat betreft analoog aanbod. Voor andere partijen gelden de verplichtingen niet.

Getuige de MvT bij het wetsvoorstel wordt met deze maatregelen beoogd omroepdistributeurs meer ruimte te bieden om met innovatieve propositie 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.'

Genoemde doelen worden door de leden van NLConnect absoluut gedeeld: omroepdistributeurs moeten zich kunnen onderscheiden en belemmeringen voor een à la carte aanbod moeten worden weggenomen. Dat geldt zeker voor kleinere omroepdistributeurs. De omroepdistributiemarkt wordt momenteel gedomineerd door VodafoneZiggo en KPN. De regering zou er vooral naar moeten streven om kleinere omroepdistributeurs meer ruimte te bieden, teneinde de keuze bij de consument en daarmee de consumentenwelvaart te vergroten.

Wij zijn een voorstander van deregulering op het vlak van doorgifteverplichtingen. Tegen die laatste achtergrond steunen wij in principe de voorgestelde maatregel om de verplichting tot het doorgeven van minimaal 15 analoge en 30 digitale zenders te schrappen. We verwachten echter niet dat de maatregel in sterke mate zal bijdragen aan het behalen van de genoemde doelen op het vlak van een divers en à la carte media-aanbod.

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 onze beleving zijn de prijsstelling van bepaalde televisiezenders en koppelverkoop door content-aanbieders (omroepen) de belangrijkste obstakels voor innovatieve televisieproposities. Verderop gaan we hier nader op in.

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.¹ 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.

Het lijkt er overigens op dat de regering zelf ook geen hooggespannen verwachtingen heeft van het schrappen van de kwantitatieve verplichting rondom het digitale standaardprogrammapakket. Blijkens de MvT is de verwachting 'dat er in de nabije toekomst nog altijd grote basistelesiepakketten zullen worden aangeboden (...) die een bereik hebben van minimaal 75 procent van de Nederlandse huishoudens.'

Gegeven deze twijfel aan de zijde van de regering en aan onze zijde over het effect van de voorgestelde wijziging, zouden wij ons ook kunnen voorstellen dat genoemde verplichting voortaan uitsluitend geldt 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.

¹ Namelijk 3 landelijke publieke zenders, 3 Vlaamse publieke zenders, tot 7 publieke regionale zenders en tot 3 publieke lokale zenders.

Wegnemen van echte belemmeringen voor à la carte TV

Om (programma's van) zenders te mogen aanbieden voeren omroepdistributeurs uitgebreide onderhandelingen met contentaanbieders: omroepen en andere content-eigenaren. De omroepdistributeurs hebben daarom te maken met de wensen en verdienmodellen van deze contentaanbieders. Die leiden wat betreft lineaire programma's veelal direct of indirect tot bundeling van zenders in (basis)pakketten. Daarbij gaat niet altijd het principe op uit de MvT ('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.').² De werkelijkheid is weerbarstiger: een klein pakket kan soms kostbaarder zijn dan een groot pakket:

- Allereerst zijn algemene zenders als die van RTL en SBS primair afhankelijk van advertentie-inkomsten. Het advertentiemodel zorgt er voor dat een aanbieder van een algemene zender een zo'n breed mogelijk publiek moet bereiken. Algemene zenders zitten graag in basispakketten. De prijs van de zender zal stijgen wanneer deze los wordt aangeboden omdat een dergelijk à la carte aanbod een negatief effect zal hebben op de reclame-inkomsten voor de contentaanbieder.³
- Voor bepaalde themakanalen/thematisch nichekanalen zoals 192TV, Djazz.tv, TV Oranje, OutTV of Family7 is de verkoop van de zender aan omroepdistributeurs de belangrijkste bron van inkomsten. Deze programma's worden door een nichepubliek bekeken. Omroepdistributeurs bundelen deze thematische nichezenders om ze voor het nichepubliek betaalbaar te houden. Veel thematische nichezenders bestaan dus bij de gratie van bundeling in pakketten, waardoor het aanbod voor een breed publiek betaalbaar en gevarieerd blijft. Zonder bundeling zou het buitengewoon kostbaar worden om naar genoemde zenders de kunnen kijken.

NLConnect begrijpt dat bovenstaande verdienmodellen van contentaanbieders tot bundeling van zenders in (basis)pakketten leiden. Er zijn echter ook overwegingen bij contentaanbieders die niet op ons begrip kunnen rekenen en die aan innovatie in de weg staan. Tegen de volgende praktijken zou de regering moeten optreden:

- In gevallen staan contentaanbieders een à la carte model eenvoudigweg niet toe. Dat gebeurt met name wanneer contentaanbieders (waaronder RTL, SBS, MTV, Discovery, FOX en Viacom) een divers portfolio aan zenders in het aanbod hebben die zij als geheel willen verspreiden via omroepdistributeurs. Zij eisen vaak voor hun gehele portfolio een brede bereiksgarantie van omroepdistributeurs, waardoor deze laatste niet in staat zijn om zenders individueel aan kijkers aan te bieden. Zo biedt Discovery zenders voor uiteenlopende doelgroepen (waaronder Animal Planet, Eurosport en TLC) uitsluitend aan als pakket/bundel. FOX verwacht van omroepdistributeurs dat zij volstrekt onvergelykbare zenders als Baby TV en National Geographic in één pakket/bundel afnemen. Er is de facto sprake van koppelverkoop van zenders door contentaanbieders. Wij roepen de regering op om maatregelen te nemen tegen deze praktijken, bijvoorbeeld door dergelijke koppelverkoop bij wet te verbieden. Distributeurs zouden in de gelegenheid moeten zijn zenders bij contentaanbieders zowel per losse zender als per bundel af te nemen en zelf moeten kunnen bepalen of zenders in een pakket worden aangeboden en zo ja in welk pakket.
- In andere gevallen voeren contenteigenaren extreme prijsstijgingen door die leiden tot opname van zenders in basispakketten. Een voorbeeld is FOX Sports, dat sinds vorig jaar enkel aan een omroepdis-

² MvT, paragraaf 2.4, p. 22

³ Voor de NPO geldt dat in mindere mate dan voor commerciële omroepen, aangezien de NPO ook inkomsten heeft van de Rijksoverheid.

tributeur wordt aangeboden onder de voorwaarde dat deze betaalt voor al zijn digitale abonnees. Voorheen was FOX Sports beschikbaar voor à la carte doorgifte en werd alleen betaald voor abonnees die zich afzonderlijk op FOX Sports hadden geabonneerd. Veel omroepdistributeurs hebben er nu voor gekozen om FOX Sports in het basispakket door te geven, aangezien ze toch al moeten betalen voor alle (basis)abonnees. Een dergelijke 'voetbaltax', waarbij ook alle kijkers die niet naar voetbal willen kijken toch voor de voetbal-uitzendingen betalen, zorgt voor een afname van het à la carte aanbod. NLConnect vindt dit voor kijkers een onwenselijke ontwikkeling, die helaas door mededingingstoezichthouder ACM onlangs nog is omarmd.⁴ Ook tegen deze praktijken zou de regering in onze optiek moeten optreden.

Nut en noodzaak van must-carry en must-offer bepalingen

Artikel 31 van de Richtlijn Universele Diensten maakt het lidstaten mogelijk om aan omroepdistributeurs zogenaamde must-carry regels op te leggen. Nederland heeft deze doorgiftheregels in de Mediawet vastgelegd. Must-carry zorgt er voor dat bepaalde contentaanbieders gegarandeerde toegang hebben tot bepaalde televisiepakketten. Als eerder opgemerkt zijn de leden van NLConnect van mening dat must-carry regels niet langer van toepassing behoren te zijn wanneer de regering er naar streeft om omroepdistributeurs meer ruimte te bieden om met innovatieve proposities van televisiepakketten in te spelen op veranderend kijkgedrag.

Daarbij komt dat de publieke omroep de must-carry zenders zelf gratis online distribueert, terwijl zij van omroepdistributeurs een vergoeding vraagt voor de doorgifte van dezelfde zenders. Dit leidt tot oneerlijke concurrentie. Wij zijn een voorstander van een vrij onderhandelingsproces tussen omroep en omroepdistributeur. De must-carry regels bemoeilijken dat en voegen verder voor de consument niets toe. Toegang voor contentaanbieders tot televisiepakketten en daarmee de kijker is anno 2017 volstrekt geen uitdaging meer: de schaarse distributieruimte die hier in het verleden wellicht aanleiding toe gaf behoort dankzij digitalisering en uiteenlopende online distributiemogelijkheden definitief tot het verleden. De wet moet op deze situatie worden aangepast.

De grote uitdaging ligt op dit moment juist op het vlak van laagdrempelige toegang voor omroepdistributeurs (en hun klanten) tot content. Sommige landen hebben tegen die achtergrond zogenaamde must-offer regels in de wet opgenomen, zoals Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Tsjechië. Must-offer garandeert dat alle omroepdistributeurs ten behoeve van de samenstelling van hun TV-pakketten 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 televisiekanalen. Wanneer de regering volhardt in het overeind houden van de *must-carry* verplichtingen, zouden must-offer bepalingen ook enige balans brengen in de verplichtingen tussen omroepdistributeurs en contentaanbieders.

⁴ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/17442/Voorwaarden-Fox-Sports-Eredivisie-onvoldoende-aanwijzingen-consumentenschade/>

Definitie van het open televisiekanaal in relatie tot de evenementenlijst

Bij de voorgestelde nieuwe definitie van 'open televisieprogrammakanal' komt de component van de maximum verschuldigde kosten te vervallen. 'Wat overblijft is een vereist bereik van ten minste 75 procent.', aldus de MvT.⁵ In dezelfde MvT wordt echter nog wel gesproken van 'een kanaal met een groot bereik (75 procent van de huishoudens) tegen beperkte kosten'.⁶ Wij vragen ons af wat hier onder 'beperkte kosten' moet worden verstaan.

Zenders kunnen in het licht van een à la carte aanbod natuurlijk onder het vereiste bereik van 75% van de huishoudens zakken. In de MvT wordt aangegeven dat op zo'n moment de regeling van de evenementenlijst kan worden herzien.⁷ Wij zouden ons kunnen voorstellen dat de regering nu reeds werkt aan een toekomstvast opzet voor een evenementenlijst.

Aangescherpte procedure voor instemming met nieuw of significant gewijzigd aanbodkanaal

De leden van NLConnect steunen de voorgenomen aanscherping van de procedure voor instemming met nieuw of significant gewijzigd aanbodkanaal en dan met name het voornemen om voortaan over elke aanvraag voor instemming met een nieuw of significant gewijzigd aanbodkanaal van de landelijke publieke omroep een markteffectenanalyse te laten uitvoeren door de Autoriteit Consument en Markt (ACM).

In onze optiek is de publieke omroep er niet om te concurreren met partijen in de markt. Toch is dat wat de NPO doet met de betaaldienst NPO Start Plus en met name door de samenwerking in NLZiet. Met deze diensten concurreert de NPO direct met de (lineaire en non-lineaire functionaliteit van de) zenderpakketten van omroepdistributeurs. Zij maakt zich in onze optiek door de samenwerking met commerciële omroepen in NLZiet ook dienstbaar aan het maken van winst door derden.

In augustus vorig jaar stemde staatssecretaris Dekker nog in met NPO Plus (nu NPO Start Plus) als aanbodkanaal, zonder dat daar een adequate markteffectenanalyse aan ten grondslag lag. Met voorgestelde regeling zou dat niet langer mogelijk zijn. Wij zouden derhalve graag zien dat de ACM een dergelijke toets met terugwerkende kracht uitvoert voor de huidige aanbodkanalen, waaronder NPO Start Plus, mede als onderdeel van NLZiet. Als voorbeeld kan de procedure dienen die eerder in Duitsland werd gevolgd bij de introductie van de - met de voorgestelde aangescherpte procedure vergelijkbare - zogenaamde Drie-Stufen-Test, waarbij *alle bestaande aanbodkanalen* van de ARD en ZDF aan genoemde test werden onderworpen.

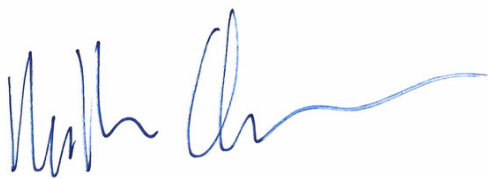
Samenvattend

NLConnect is voorstander van het schrappen van de verplichting tot het doorgeven van minimaal 15 analoge zenders en 30 digitale zenders. Wij pleiten voor een toekomstvast opzet voor een evenementenlijst en zijn van mening dat ACM een markteffectenanalyse zou moeten uitvoeren voor alle huidige aanbodkanalen van de NPO, inclusief NPO Plus Start. Wij zijn van mening dat de wettelijke must-carry verplichtingen zouden moeten verdwijnen en zouden moeten worden vervangen door must-offer verplichtingen voor de algemene televisiezenders en premium content. Om a la carte TV aanbod mogelijk te maken moet de wetgever koppelverkoop door contenteigenaren bij wet te verbieden en optreden tegen machtsmisbruik door contenteigenaren.

⁵ MvT, artikelsgewijs deel, p. 25. De maximaal verschuldigde kosten zijn volgens overweging 53 van de Richtlijn verstaan 'de omroepfinancieringsmethoden die in iedere lidstaat op ruime schaal worden toegepast (zoals kijk- en luistergeld en/of abonnementsgeld op een kabelnet)'.
⁶ MvT, paragraaf 2.3, p. 23
⁷ Idem

Vanzelfsprekend altijd bereid tot nadere toelichting,

met vriendelijke groet,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Mathieu Andriessen', with a long, sweeping horizontal stroke extending to the right.

Mathieu Andriessen
Directeur NLConnect