



Onderzoek regulering distributievergoeding

Eindrapport

In opdracht van:

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap
(Perceel 6, Media en Audiovisuele sec-
tor)

Publicatienummer:

2019.172-2017

Datum:

Utrecht, 17 juli 2020

Auteurs:

Dialogic
SEO
VUB (imec-SMIT)
Paul Rutten Onderzoek

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
Conclusies	7
Aanbevelingen	9
1 Introductie.....	11
1.1 Aanleiding.....	11
1.2 Doel- en vraagstelling	12
1.3 Beleidscontext.....	14
1.4 Juridisch kader en afbakening onderzoek	17
1.5 Onderzoeksaanpak.....	21
1.6 Leeswijzer	22
2 Marktverkenning	23
2.1 Elementen van distributievergoeding	23
2.2 Ontwikkelingen in de TV-markt.....	24
2.3 Markstructuur.....	33
2.4 Marktgedrag	41
2.5 Performance	43
2.6 Conclusie.....	46
3 Casus Vlaanderen: Van vechtscheiding naar mariage de raison?	49
3.1 Achtergrond	49
3.2 Belangrijkste actoren in de Vlaamse audiovisuele markt	50
3.3 Methode	56
3.4 Regulering	56
3.5 Contractuele relaties	60
3.6 Conclusie.....	67
4 Internationale vergelijking	69
4.1 Varianten in financiële stromen	69
4.2 Toelichting selectie landen	69
4.3 Uitkomsten vergelijking op hoofdlijnen	70
4.4 Conclusie	78
5 Economisch model en analyse.....	83
5.1 Afbakening relevante markt	83
5.2 Economische argumentatie voor marktinterventie.....	85
5.3 Reguleringsopties	92
5.4 Conclusie.....	95
6 Scenarioanalyse.....	97
6.1 Marktscenario's	97
6.2 De effecten van prijsregulering.....	112
6.3 Conclusie.....	120
7 Integrale analyse en beleidsimplicaties	123
7.1 Het centrale probleem	123
7.2 Uitkomsten marktverkenning	126
7.3 Uitkomsten internationale vergelijking	128
7.4 Uitkomsten economische analyse en scenario-analyse.....	129
7.5 Beleidsimplicaties	131
7.6 Juridische en praktische aspecten	136
7.7 Conclusie.....	138

8 Conclusies en aanbevelingen	141
8.1 Conclusies	141
8.2 Aanbevelingen.....	143
Bijlage 1. Internationale vergelijking	145
Bijlage 2. Economisch model	167
Bijlage 3. Variabelen scenarioanalyse	170
Bijlage 4. Juridische kaders	171
Bijlage 5. Deelnemerslijst interviews en validatiesessies	175
Referenties	179

Auteurs: Sven Maltha, Tommy van der Vorst, Leonie Hermanussen, Melvin Hanswijk, Pieter Jan de Boer, Adriaan Smeitink (Dialogic); Bert Tieben, Marilou Vlaanderen, Christiaan Behrens (SEO Economisch Onderzoek), Karen Donders (VUB: imec-SMIT) en Paul Rutten (Paul Rutten Onderzoek).

Hoofdstuk 3: Karen Donders (VUB: imec-SMIT). Hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6: SEO Economisch Onderzoek.

Begeleidingscommissie: Joost Poort (UvA; voorzitter), Miriam van der Burg, Thijs Tuik, Áron Tihanyi (ministerie van OCW), Henk Ruyter (ministerie van EZK).

Citeren als: Dialogic & SEO (2020). *Onderzoek regulering distributievergoeding*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Managementsamenvatting

In deze managementsamenvatting presenteren wij de belangrijkste uitkomsten, conclusies en aanbevelingen van het onderzoek naar mogelijke regulering van de distributievergoeding voor doorgifte van de programma's van de landelijke publieke omroep (LPO). Het onderzoek is uitgevoerd door Dialogic *innovatie & interactie* in samenwerking met SEO Economisch Onderzoek, Paul Rutten Onderzoek en de Vrije Universiteit Brussel in opdracht van ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Directie Media en Creatieve Industrie. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode medio februari tot medio juni 2020.

De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek luidt: *"Hoe kan worden gekomen tot een eerlijke, transparante, toekomstbestendige en juridisch houdbare distributievergoeding voor de doorgifte van de landelijke publieke omroep (LPO) door distributeurs?"* Daarbij dient in het bijzonder aandacht besteed te worden aan de (on)mogelijkheden en eventuele noodzaak van regulering.

De organisatie NPO (Nederlandse Publieke Omroep) ontvangt jaarlijks een distributievergoeding voor doorgifte van zijn aanbodkanalen van distributeurs, c.q. pakketaanbieders. In de huidige situatie komt de vergoeding, net als bij commerciële omroepen, tot stand op basis van onderhandelingen, in dit geval tussen de NPO en binnenlandse distributeurs. Er bestaat onder marktpartijen al langer discussie over de totstandkoming en de hoogte van de distributievergoeding. Die discussie komt deels voort uit de veronderstelling dat de mediawettelijke doorgifteverplichting de NPO de onderhandelingspositie verschaft om (te) hoge distributievergoedingen te vragen. Daarentegen acht de NPO de marktwaaarde juist hoger dan wat er door de pakketaanbieders momenteel wordt betaald. Ook het kabinet is van mening, dat ondanks forse tariefstijgingen in de afgelopen jaren, de marktwaaarde van het dienstenpakket van de NPO nog niet maximaal is verzilverd. Daarnaast is er bij sommige distributeurs onvrede over het gebrek aan transparantie van de afspraken over vergoedingen die gemaakt worden met andere distributeurs en aanpalende bepalingen die daarbij gelden. Daardoor zou een ongelijk speelveld voor grote en kleine distributeurs zijn ontstaan. Uit de diverse gesprekken stellen we vast dat het onderhandelingsproces de afgelopen jaren inderdaad stroef (en vaak langdurig) is verlopen en dat transparantie veelal beperkt is. Tevens stellen we vast dat kleinere distributeurs een hogere vergoeding per abonnee betalen dan grotere vanwege schaalnadelen.

Regulering van een markt is over het algemeen zinvol wanneer sprake is van marktfalen. Het reguleren van prijzen is daarvoor een relatief zwaar instrument. Voordat wordt overgegaan tot prijsregulering moet dan ook goed worden gekeken naar de vraag wélk probleem dergelijke regulering nu feitelijk oplost (*effectiviteit*) en welke mate van marktinterventie gerechtvaardigd is (*proportionaliteit*).

Marktverkenning

De omroepdistributiemarkt is de afgelopen jaren sterk in beweging. De traditionele rolverdeling tussen omroep en distributeur is vooral door de opkomst van OTT aan het veranderen. We zien dat omroepen steeds meer direct contact met hun kijkers zoeken op basis van OTT en andere diensten. Daarmee treden ze in toenemende mate in concurrentie met de distributeurs. NLZIET is hier een voorbeeld van. Ook zijn de omroepen actief als VOD-aanbieder (NPO Plus en Videoland). Tegelijkertijd zijn ook distributeurs actief als contentaanbieders door het in de markt zetten van eigen kanalen (bijvoorbeeld Ziggo Sport) of het aanbieden

van eigen VOD-diensten aan hun abonnees. Deze ontwikkelingen zorgen mede voor spanningen tussen partijen en kunnen onderhandelingen op scherp zetten.

Kijkend naar zowel de distributeursmarkt als de omroepmarkt zien we dat in beide sprake is van concentratie, maar niet van aanmerkelijke marktmacht. De NPO, RTL en Talpa hebben samen circa 75 procent van de markt in handen. De NPO zelf heeft het grootste aandeel, namelijk 35 procent. Hiermee is geen sprake van een zeer dominante positie of aanmerkelijke marktmacht van de NPO ten opzichte van zijn concurrenten. Bij distributeurs is de concentratie groter. Twee partijen hebben samen circa 85 procent van de markt in handen.

De onderhandelingen tussen distributeur en de NPO verlopen weliswaar stroef, maar leiden uiteindelijk wel tot overeenstemming (dat is dan ook in het belang van zowel de NPO als de distributeur), en tot vergoedingen die *niet buitensporig hoog* zijn (bijvoorbeeld in vergelijking met de grotere commerciële omroepen en bijvoorbeeld de publieke omroep in Vlaanderen) en *niet buitensporig laag* zijn (wat concurrentievervalsing zou kunnen zijn). Daarnaast zijn commerciële omroepen evenmin transparanter over de prijzen die zij de verschillende distributeurs rekenen.

Vlaanderen

Uit de internationale vergelijking (Denemarken, Zweden, Ierland, het Verenigd Koninkrijk, en Vlaanderen) blijkt de marktsituatie in Vlaanderen het beste vergelijkbaar met die van Nederland. Wel is de Vlaamse distributiemarkt sterker geconcentreerd en is bij één partij sprake van sterke verticale integratie tussen omroepen en distributeurs. Overige reguleringen (must carry, stimuleringsregeling, signaalintegriteit) hebben een vergelijkbaar karakter.

De Vlaamse publieke omroep financiert 10% van de eigen begroting uit de distributievergoeding (tegenover 4% bij de NPO). Echter geldt ook dat deze omroep van oudsher sterker leunt op distributeurvergoedingen omdat haar mogelijkheden tot verwerven van advertentie-inkomsten afwezig of beperkt zijn.

Hoewel in Vlaanderen vergelijkbare knelpunten tussen publieke omroep en distributeurs worden ervaren als in Nederland, wordt prijsregulering van de distributievergoeding door de betrokken actoren niet wenselijk geacht. Distributeurs wijzen op de noodzaak van 'normale' commerciële onderhandelingen en zien hun bewegingsruimte niet graag ingeperkt worden.

Economische analyse

Voor de economische analyse is gebruik gemaakt van een heuristisch model waarin de interactie tussen de relevante markten, waar de distributievergoeding betrekking op heeft, duidelijk wordt. Vervolgens is de impact van een viertal prijsreguleringsopties voor de waardeketen bestaande uit omroepen, distributeurs en consumenten, geanalyseerd.

Aan de hand van een scenario-analyse zijn vervolgens de effecten van een aantal vormen van prijsregulering (kostengebaseerd, waardegebaseerd en maatstafgebaseerd) onderzocht in een drietal marktscenario's (sterke groei in non-lineaire TV-diensten over-the-top (OTT), verandering marktaandeel NPO en een combinatie van beide). Daarnaast is een integrale analyse uitgevoerd op basis van alle onderzoekslijnen waarbij de onderzochte reguleropties tegen het licht zijn gehouden. Uiteindelijk gaat het om de vraag *of* prijsregulering in staat is de ervaren knelpunten bij de distributievergoeding voor doorgifte van de landelijke publieke zenders aan te pakken, en zo ja *welke* vorm daarbij het meest geschikt is.

Conclusies

Uit het onderzoek komen vier mogelijke redenen naar voren die marktinterventie in het onderhandelingsproces van de distributievergoeding kunnen rechtvaardigen:

1. Er is sprake van (ernstig) marktfalen als gevolg van een dominante marktpositie van één of meer partijen.
2. De NPO is nog niet in staat gebleken zijn maximale distributiewaarde te valoriseren.
3. Vergroting van transparantie in het aanbod en prijsstelling van de NPO-content en -diensten.
4. Het creëren van een gelijk spelveld voor met name de kleinere distributeurs; het is wellicht maatschappelijk onwenselijk dat een publiek gefinancierde instelling verschillende tarieven rekent voor grote en kleine partijen.

Hierna volgen voor elk van de punten de belangrijkste uitkomsten uit de studie, alvorens we de (niet-)noodzakelijkheid van prijsregulering toelichten.

Ad 1. Alle uitkomsten en bevindingen uit dit onderzoek overziend, stellen we vast dat de distributievergoeding zoals die in Nederland tussen distributeurs en de NPO via onderhandeling tot stand komt, niet tot maatschappelijk zeer ongewenste resultaten of negatieve effecten heeft geleid. Ondanks soms lange en wat moeizame onderhandelingen, komen marktpartijen zelfstandig tot overeenstemming. Er bestaat een duidelijk wederzijdse afhankelijkheid om te leveren en te distribueren. De consument ontvangt langs diverse kanalen een hoogwaardig, uitgebreid en divers programma-aanbod tegen redelijke tarieven. Ondank aanwezige marktconcentratie is er voldoende concurrentie op zowel de distributeursmarkt als de omroepmarkt en is er (door de mededingingsautoriteit) geen formele marktanalyse uitgevoerd en geen aanmerkelijke marktmacht vastgesteld. Er is volgens ons dan ook **geen sprake van (ernstig) marktfalen**.

Ad 2. De NPO heeft in de afgelopen tien jaar substantiële verhogingen van de distributievergoeding weten te realiseren, weliswaar ten opzichte van een zeer laag uitgangsniveau. Het is aannemelijk dat de NPO via onderhandelingen ook in de toekomst een groter deel van de potentiële distributiewaarde van zijn programmapakket en bijbehorende diensten weet te verzilveren, mits deze extra waarde helder onderbouwd kan worden.

In vergelijking met de onderzochte Europese landen realiseert de NPO na de VRT in Vlaanderen de hoogste inkomsten uit de ontvangen distributievergoedingen. Bovendien lijken de tarieven niet buitensporig hoog of laag, zowel vergeleken met het buitenland als met de nationale commerciële omroepen. Ondanks grotere marktconcentratie in andere Europese landen dan in Nederland, is in geen van de onderzochte landen sprake van prijsregulering, noch de wens daartoe.

Ad 3 en 4. Gebrek aan transparantie en een ongelijk spelveld voor kleinere distributeurs worden door verschillende marktpartijen als knelpunten ervaren. De vraag is in hoeverre dit een reëel probleem is of dat dit toch niet ongebruikelijk is bij marktwerking tussen partijen. Dat neemt niet weg dat de klachten serieus genomen moeten worden en dat nagegaan dient te worden wat kan bijdragen aan verbetering. Hoewel meer uniformiteit in het aanbod zonder meer bijdraagt aan transparantie, is de vraag of prijsregulering daarvoor niet een te zwaar middel is, en er wellicht minder zware, meer proportionele beleidsmaatregelen bestaan.

Is prijsregulering de remedie voor vermeende knelpunten?

Mede gezien de uitkomsten in de markt van de afgelopen jaren vijf tot tien jaar zijn we van mening dat de **uitkomsten uit de marktonderhandelingen, moeilijk te verbeteren zijn met prijsregulering**. Prijsregulering kent een aantal belangrijke nadelen en bezwaren:

- Voor kostengebaseerde of maatstafgebaseerde prijsregulering dient aanmerkelijke marktmacht van de NPO door ACM te worden vastgesteld. Gezien het huidige marktaandeel van de NPO in de omroepmarkt is daar op dit moment geen reden toe. Bovendien blijkt kostengebaseerde regulering geen logische grondslag voor prijsregulering, omdat de distributievergoeding thans slechts 4% van de exploitatielasten van de NPO dekt.
- Voor een op distributiewaarde gebaseerde prijsregulering dient een onafhankelijk extern onderzoek te worden uitgevoerd naar de marktwaarde van de NPO-programma's en diensten. Dit is kostbaar en complex, vooral als dit regelmatig dient te worden geactualiseerd. De uitkomst leidt waarschijnlijk tot juridische geschillen, gezien het grote verschil van meningen in de markt over de distributiewaarde.
- Meerjarige tariefplafonds (3 tot 5 jaar) werken verstarrend in een dynamische markt-omgeving zoals die van de omroepdistributiesector.
- Prijsregulering kan in toekomstige situaties bij afnemend marktaandeel van de NPO en/of toenemend belang van OTT leiden tot een neerwaartse spiraal in het verdienvermogen van zowel de omroepen als de distributeurs. Dit kan negatieve effecten hebben voor de gehele sector, waaronder een afname van de diversiteit van het aanbod voor de consument. Ook zijn prijsverhogingen van de pakketten voor de consument niet uit te sluiten, waardoor de neergaande spiraal wordt versterkt. Immers, een steeds kleinere groep consumenten moet de distributievergoeding opbrengen, wat hen prijsgevoeliger maakt en een verdere overstap naar internet-only/OTT enkel versterkt (viciieuze cirkel).
- Prijsregulering (indien voor langere termijn vastgelegd) in combinatie met de huidige must carry-verplichting kan leiden tot een situatie waarin distributie van de lineaire programmapakketten niet meer rendabel is; een situatie die voor geen van de actoren gewenst is.
- Prijsregulering vergt een relatief zwaar institutioneel proces van marktanalyse, prijsbepaling, toezicht en handhaving, waarbij onduidelijk is of de maatschappelijke en economische baten opwegen tegen de kosten.

Een keuze voor directe prijsregulering is onzes inziens *ongewenst* vanwege (1) de relatief hoge reguleringskosten, (2) lastig vorm te geven governance, (3) de complexiteit van het vaststellen van een objectief en door de markt gedragen prijsniveau (4) de mogelijke negatieve effecten op het verdienmodel van de sector in de toekomst en de gevolgen daarvan voor de consument.

Het ministerie van OCW zal een keuze moeten maken in welke mate marktinterventie wenselijk is om de vastgestelde knelpunten aan te pakken. Bij voorkeur ligt de gekozen interventie zo dicht mogelijk bij de markt (bijvoorbeeld gericht op zelfregulering). Het vooraf verstrekken van informatie over het proces en de inhoud van de onderhandeling kan zowel de transparantie als een meer gelijk speelveld ten goede komen. Een dergelijke beleidsmaatregel dient bij voorkeur getoetst te worden aan de geldende mededingings- en staatssteunregels.

Het is van groot belang gebleken dat het ecosysteem van de omroepdistributiesector goed blijft functioneren, ook op de langere termijn. De aanwezige (markt)dynamiek dient niet onnodig te worden gecompliceerd door extra regels en bepalingen. Hiervoor is een goede samenwerking tussen omroep en distributeur een vereiste, waarbij sprake is van evenwichtige samenwerkings- en onderhandelingsrelaties. Een vrijwillige handreiking van de NPO om te komen tot een grotere mate van transparantie en een meer gelijk speelveld voor de kleinere distributeur zou een goede stap zijn. Wanneer de wederzijdse afhankelijkheid leidt tot gezamenlijke verdienmodellen snijdt het mes aan twee kanten. Zo ontstaat er naar

verwachting ook eerder ruimte voor verdere valorisatie van de distributiewaarde van de NPO-content. Hier ligt dan ook een wenkend perspectief voor de gehele sector.

Aanbevelingen

Op basis van de uitkomsten en conclusies van deze studie komen wij tot de volgende aanbevelingen.

1. **Heroverweeg de invoering van prijsregulering voor de distributievergoeding.** Vanwege de hoge kosten, de complexiteit van prijsbepaling, monitoring en toezicht, en de mogelijke negatieve effecten op het verdienmodel van de sector in de toekomst blijft het onzeker of de maatschappelijke en economische uitkomsten beter zijn dan via onderhandelingen. Daarbij is (ernstig) marktfalen in de omroepdistributiemarkt niet vastgesteld. Bovendien achten we **prijsregulering niet noodzakelijk om tegemoet te komen aan de geconstateerde knelpunten in de omroepdistributiemarkt.**
2. Om de **transparantie in de onderhandelingen** tussen de distributeurs en de NPO te vergroten en een **gelijker speelveld** te realiseren voor met name de kleinere distributeurs, zouden vormen van **zelfregulering gericht op betere en uniforme informatievoorziening** nader verkend en uitgewerkt kunnen worden.
3. **Een betrouwbare en actuele schatting van het churnpercentage¹ door een onafhankelijke partij kan bijdragen aan verdere verzilvering van het potentieel van de distributiewaarde van de NPO.** Tot nu toe is de churn (enkel in vertrouwelijke studies) gemeten op basis van zelfrapportage door consumenten. Om tot betrouwbare schattingen te komen is het van belang om het daadwerkelijke keuzegedrag van consumenten te observeren binnen een (experimentele) omgeving.
4. Voor uitwerking van plannen om via zelfregulering te komen tot **versterking van het omroepdistributie-ecosysteem**, zou het ministerie van OCW een **werkgroep** kunnen **starten met vertegenwoordiging vanuit de NPO, de distributeurs en (minimaal) één van de toezichthouders.**

¹ De churn (overstap- en/of uitstappercentage) betreft de fractie aansluitingen waarbij toegang tot de NPO-content een voorwaarde is voor de consument om het TV-pakket af te nemen bij de distributeur. Hierdoor is het een zeer bepalende factor voor de distributiewaarde. Betrouwbare schattingen van de churn ontbreken echter.

1 Introductie

Op verzoek van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Directie Media en Creatieve Industrie (hierna: OCW) heeft Dialogic Innovatie & Interactie (hierna: Dialogic) in samenwerking met SEO Economisch Onderzoek (hierna: SEO), Paul Rutten Onderzoek (hierna: Paul Rutten) en Vrije Universiteit Brussel (hierna: VUB) onderzoek uitgevoerd naar de werking en mogelijke regulering van de distributievergoeding voor de doorgifte van de landelijke publieke omroep door pakketaanbieders. In dit hoofdstuk bespreken we achter-eenvolgens de aanleiding en doelstelling van het onderzoek (1.1) en gaan we in op de verschillende onderzoeksvragen (paragraaf 1.2). Verder bespreken we de bredere beleidscontext (1.3), de afbakening en het juridisch kader (1.4) en lichten we de onderzoeksaanpak toe (1.5). We sluiten het hoofdstuk af met een leeswijzer voor het onderliggende rapport (paragraaf 1.6).

1.1 Aanleiding

De doorgifte van het programma-aanbod van de Nederlandse publieke omroep is gereguleerd via een doorgifteverplichting in de Mediawet. Die verplicht de aanbieders van radio- en televisiepakketten (c.q. distributeurs²) ten minste drie algemene televisieprogrammakanalen en vijf algemene radioprogrammakanalen van de landelijke publieke omroep door te geven als onderdeel van een standaardprogrammapakket (*must carry*). Daarnaast bestaat een kwantitatieve aanvulling van de *must carry*-zenders tot een standaardprogrammapakket van ten minste 30 televisieprogrammakanalen. De gedachte achter de 'must carry' is dat de publieke omroep voor iedereen toegankelijk moet zijn om de publieke taak effectief uit te kunnen voeren en om financiering uit belastingmiddelen te rechtvaardigen. Effectiviteit betekent in dit geval dat de doelstellingen die de overheid nastreeft in het bevorderen en bestendigen van de democratische samenleving door middel van financiering van, onder meer de landelijke publieke omroep, op doeltreffende wijze worden gerealiseerd.

De organisatie NPO (Nederlandse Publieke Omroep) ontvangt jaarlijks een bedrag bij wijze van distributievergoeding voor doorgifte van zijn aanbodkanalen van distributeurs c.q. pakketaanbieders via kabel, DSL en glasvezel. In de huidige situatie komt de vergoeding, net als bij commerciële omroepen, tot stand op basis van onderhandelingen, in dit geval tussen de NPO en binnenlandse distributeurs. Distributeurs die hun aanbod aanbieden aan klanten in het buitenland betalen ook een vergoeding voor doorgifte van aanbodkanalen van de NPO. Het CoBo-fonds (het Coproductiefonds Binnenlandse Omroep) voert hierover de onderhandelingen.

Er bestaat onder marktpartijen al langer discussie over de totstandkoming en de hoogte van de distributievergoeding onder betrokken marktpartijen, zo constateert het KWINK-rapport reeds in 2017.³ Die discussie komt deels voort uit de veronderstelling dat de mediawettelijke doorgifteverplichting de NPO de onderhandelingspositie verschaft om (te) hoge distributievergoedingen te vragen. Daarentegen acht de NPO de marktwaaarde van de geleverde diensten op basis van eerder uitgevoerd onderzoek (onder meer door van EY in 2017⁴) juist

² Geldt alleen voor pakketaanbieders die een of meer programmapakketten naar ten minste 100.000 abonnees in Nederland verspreiden of laten verspreiden.

³ KWINK groep (2017). *Must Carry On: Onderzoek naar aanpassing van de mediawettelijke doorgifteverplichting*. p.47.

⁴ Ernst & Young (2017). *Onderzoek Inkomstenopties LPO*.

hoger dan dat er door de pakketaanbieders momenteel wordt betaald. Zo zou de huidige hoogte van de distributievergoeding de waarde van de geleverde diensten door de NPO onvoldoende representeren, ondanks de toename van de vergoeding in de afgelopen jaren.⁵ Daarnaast is er bij sommige distributeurs onvrede over het gebrek aan transparantie van de afspraken over vergoedingen die gemaakt worden met andere distributeurs en aanpalende bepalingen die daarbij gelden.⁶ Daardoor zou een ongelijk speelveld voor grote en kleine distributeurs zijn ontstaan⁷. Tot slot zijn sommige distributeurs van mening dat de doorgifteverplichting – in combinatie met een vergoeding – een marktverstoring effect heeft. De verplichting zou volgens de distributeurs bijvoorbeeld prijsopdrijvend werken op de vergoeding die betaald moet worden voor het media-aanbod van andere (commerciële) aanbieders. De meningen lopen hierover echter uiteen (zelfs onder commerciële omroepen). Een aspect dat hierbij een rol speelt is dat de NPO om staatssteunrechtelijke redenen genoodzaakt is een redelijke en marktconforme vergoeding te vragen om oneerlijke concurrentie met de commerciële omroepen te voorkomen. Een nadere economische analyse van de manier waarop prijsvorming in omroepdistributiemarkt verloopt, is onderdeel van dit rapport volgt (onder meer in H2 en H5).

In onderzoeken van BCG⁸ en EY⁹ naar inkomstenopties van de landelijke publieke omroep is eerder vastgesteld dat de vergoeding die de NPO ten tijde van het onderzoek ontving van distributeurs voor de doorgifte van de programma's van de publieke omroep niet marktconform en daarmee te laag was. Beide onderzoeken suggereren dat nadere regulering een mogelijkheid is die verkend kan worden.

Het kabinet kondigde daarom aan te onderzoeken of het wenselijk is de totstandkoming van de distributievergoeding te reguleren, zodat daarmee meer transparantie zou kunnen ontstaan en wordt bijgedragen aan een eerlijke vergoeding voor de diensten van de landelijke publieke omroep. Daarbij dient de mogelijkheid onderzocht te worden of de vergoeding gebaseerd kan worden op een externe waardebepaling.¹⁰

1.2 Doel- en vraagstelling

De doelen van het gevraagde onderzoek zijn (1) de processen en factoren te achterhalen en bloot te leggen die gelden bij de totstandkoming en vaststelling van de distributievergoeding van distributeurs aan de landelijke publieke omroep, alsmede de daarbij geldende aanvullende bepalingen, en (2) om vast te stellen in hoeverre de huidige distributievergoeding al dan niet fair of (on)eerlijk is, mede in het licht van de marktwaarde van de programma's van de publieke omroep. Daarbij worden de opties onderzocht om tot een transparante, toekomstbestendige, (meer) marktconforme en juridisch houdbare distributievergoeding te komen. Daarbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de (on)mogelijkheden en eventuele noodzaak van regulering.

⁵ NPO (2019). *Begroting 2020* [npo.nl]

⁶ KWINK groep (2017), p. 48.

⁷ De kleinere pakketaanbieders (< 100.000 abonnees) betalen naar eigen zeggen verhoudingsgewijs meer voor het doorgeven van de NPO dan de grote aanbieders omdat ze geen volumekorting kunnen uitonderhandelen.

⁸ BCG (2013). *Onderzoek naar mogelijkheden voor verhogen inkomsten van de Landelijke Publieke Omroep*.

⁹ Ernst & Young (2017). *Onderzoek Inkomstenopties LPO*.

¹⁰ Kamerstuk 32 827, nr. 157 (14 juni 2019). *Visie toekomst publiek omroepbestel: waarde voor het publiek*. Zie: [rijksoverheid.nl].

De centrale onderzoeksvraag luidt conform offerteaanvraag als volgt: “Hoe kan worden gekomen tot een eerlijke, transparante, toekomstbestendige en juridisch houdbare distributievergoeding voor de doorgifte van de landelijke publieke omroep (LPO) door distributeurs?”. Conform de vraagstelling van het ministerie van OCW wordt de hoofdvraag in het onderzoek door middel van de volgende deelvragen beantwoord (Tabel 1).

Tabel 1 Overzicht onderzoeksvragen

Status quo	
1.	Hoe komt de distributievergoeding voor de kanalen van de LPO momenteel tot stand, welke factoren spelen daarbij een rol en wat is het juridisch kader?
2.	Hoe heeft de totale vergoeding voor de LPO zich de afgelopen jaren ontwikkeld, wat zijn de oorzaken van deze ontwikkeling, wat is er te zeggen over verschillen tussen de vergoedingen en aanpalende afspraken bij verschillende distributeurs?
3.	Hoe verhouden de vergoedingen voor de LPO zich tot die voor andere publieke en commerciële kanalen en andere distributievormen? Welke trends hebben hier plaatsgevonden?
4.	Hoe verhouden de vergoedingen voor de LPO zich tot die in een geselecteerd aantal andere landen? Welke trends hebben hier plaatsgevonden? Motiveer de keuze voor de onderzochte landen en geef aan hoe vergelijkbaarheid kan worden vergroot of bereikt.
5.	Met welke knelpunten hebben partijen te maken bij de totstandkoming van de distributievergoeding? In hoeverre vormen deze knelpunten een belemmering voor een eerlijke en transparante vergoeding?
Toekomstontwikkelingen	
6.	Welke marktontwikkelingen en beleidswijzigingen, inclusief die reeds zijn voorgenomen, zullen in de komende 5 tot 10 jaar van invloed zijn op de hoogte van de distributievergoedingen? Ontwikkel op basis van deze ontwikkelingen enkele eenvoudige maar realistische marktscenario's voor de berekening van de totale vergoedingen.
Beleidsscenario's	
7.	Voor welke elementen van de doorgiftevergoeding zou regulering gerechtvaardigd zijn? Het uitgangspunt is doorgifte van de lineaire radio- en televisieprogramma-kanalen die onder de doorgifteverplichting vallen. Beargumenteer waarom dit, al dan niet, uitgebreid zou moeten worden (bijv. extra diensten zoals catch up).
8.	Op welke wijze(n) kan de wens te komen tot een eerlijke en transparante gereguleerde berekening van de distributievergoeding worden ingevuld? Varianten worden uitgewerkt in beleidsscenario's.
9.	Welke vergoeding past daarbij en hoe ontwikkelt de totale vergoeding zich in de verschillende marktscenario's?
10.	Wat is de verwachte impact van regulering op het bredere pakket aan afspraken (bijv. prominentie en resolutie) dat distributeurs en omroepen met elkaar uitoonderhandelen en vastleggen in een distributieovereenkomst?
11.	Wat is de verwachte impact van de regulering op de prijs en samenstelling van pakketten voor consumenten? Wat zal het effect zijn op de distributievergoeding voor commerciële omroepen? Hoe werkt dat alles door in de marktscenario's?
12.	Wat zijn de risico's voor distributeurs en aanbieders van radio- en televisieomroepen van de voorgestelde beleidsscenario's en hoe kunnen partijen deze mitigeren?

13. Wat is de juridische haalbaarheid (t.a.v. relevante nationale en internationale wet- en regelgeving) en wat zijn de juridische risico's van de voorgestelde beleidssce- nario's?

1.3 Beleidscontext

Het omroepdistributiebeleid is onderdeel van het Mediabeleid van het ministerie van OCW maar raakt ook het telecommunicatiebeleid (waaronder het frequentiebeleid) waarvoor het ministerie van EZK de verantwoordelijkheid draagt. Reeds in 2017 stellen de bewindslieden van beide ministeries in de Nota omroepdistributie I vast dat de markt voor mediadistributie sterk in beweging is onder invloed van technologische vernieuwing en veranderd mediagebruik. De verder toegenomen convergentie van omroepdistributie- en internetplatformen vraagt om een meer fundamentele langetermijnvisie op omroepdistributie.¹¹ Het is daarbij de taak van de overheid om de beschikbaarheid en toegankelijkheid (keuzevrijheid, vindbaarheid, en betaalbaarheid) van een pluriform, onafhankelijk en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod voor iedereen te waarborgen.

Het vigerende omroepdistributiebeleid – als onderdeel van het Mediabeleid en verankerd in de Mediawet 2008 – is gebaseerd op een integrale visie op de toekomst van de mediasector.¹²

In het recente omroepdistributiebeleid is een aantal ontwikkelingen, besluiten en beleidsvoornemens van belang voor de toekomstige inrichting van een 'eerlijke, transparante, toekomstbestendige en juridisch houdbare distributievergoeding voor de doorgifte van de landelijke publieke omroep door distributeurs'.

Kort bespreken we achtereenvolgens kort de volgende onderwerpen:

1. Continuering van de doorgifteverplichting (must carry);
2. Versterking van de financieringsbasis van de LPO;
3. Voorgenomen afname van de STER-reclame op de publieke RTV-zenders;
4. Mogelijke regulering van de distributievergoeding.

1.3.1 Continuering van de doorgifteverplichting (must carry)

De Mediawet 2008 (en navolgende uitbreiding met de Wet van 6 november 2013) formuleert de doorgifteverplichting als een verplichting voor pakketaanbieders om een aantal in de Mediawet gespecificeerde publieke televisie- en radioprogrammakanalen aan te bieden. Daarnaast bestaat een kwantitatieve aanvulling van de must carry-zenders tot een standaardprogrammapakket van ten minste 30 televisieprogrammakanalen.¹³

De belangrijkste rationale achter de must carry is de toegankelijkheid voor iedereen, mede met het oog op de financiering uit algemene middelen, en de pluriformiteit van het omroepaanbod te waarborgen. Op deze wijze kan de publieke omroep aan zijn publieke taak invulling geven en de benodigde overheidsfinanciering rechtvaardigen.

De gedachte achter het standaardpakket is dat de overheid op deze manier verzekert dat TV-abonnees naast de belangrijkste publieke zenders ook in bredere zin toegang hebben tot

¹¹ Kamerbrief, *Nota omroepdistributie deel I – Frequentiebeleid* van 9 oktober 2017. Kamerstuk 24095, nr 42.

¹² Kamerbrief, *Stand van zaken landelijk mediabeleid en aanbieder onderzoek rapport 'must carry on, onderzoek naar aanpassing van de mediawettelijke doorgifteverplichting'* van 22 mei 2018, p1

¹³ KWINK groep, 2017, p.3.

een pluriform omroepaanbod. Overigens geldt voor radio geen nadere kwantitatieve verplichting.

Eind 2017 heeft KWINK groep advies uitgebracht aan het ministerie van OCW aangaande aanpassing van de mediarechtelijke doorgifteverplichting met als belangrijkste aanbeveling om de bestaande doorgifteverplichting te continueren. De belangrijkste reden hiervoor was dat aanpassingen in de doorgiftebepalingen onvoorziene gevolgen en neveneffecten zouden kunnen hebben vanwege het complexe samenspel van alle actoren en belangen in de markt, waardoor het bestaande ecosysteem sterk verstoord zou kunnen worden.¹⁴

In de Kamerbrief van 22 mei 2018 stelt de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media dat toegang tot publieke mediadiensten via de traditionele omroep-distributienetwerken voor brede lagen van de bevolking nog steeds het algemeen belang dient.¹⁵ Het standaardprogrammapakket zou weliswaar kunnen worden geschrapt, maar het positieve effect daarvan op innovatie werd gering geacht. Afschaffing van het standaardpakket wordt door de omroepen (zowel publiek als privaat) als zeer riskant gezien vanwege de grote technologische en financiële vraagstukken waar de sector zich voor geplaatst ziet. De minister heeft aangegeven de 'must carry'-verplichtingen in de toekomst opnieuw te zullen evalueren.¹⁶

1.3.2 Versterking van de financieringsbasis van de LPO

Het kabinet staat voor een stevige en brede publieke omroep en hanteert daarbij de volgende uitgangspunten: maatschappelijke pluriformiteit, iedereen kunnen bereiken, *een stabiele financiering hebben*, vernieuwend zijn en kunnen samenwerken.¹⁷ Tegelijkertijd kampt de LPO met teruglopende reclame-inkomsten. Voor de periode 2021-2025 voorziet het kabinet daardoor een tekort op de mediabegroting van gemiddeld €42 miljoen per jaar. Hierdoor is de publieke omroep genoodzaakt de kosten te verlagen.¹⁸ Het kabinet geeft in zijn visiebrief een aantal mogelijkheden voor het realiseren van een meer stabiele financiering van de LPO. Hierna volgen de belangrijkste mogelijkheden:

a) *Vergroten van de doelmatigheid van de LPO*

Versterking van de financieringsbasis van de LPO wordt allereerst gezocht in het vergroten van de doelmatigheid van de organisatie. Hierbij wordt vooral gedacht aan verlaging van de overhead door bijvoorbeeld verdere bundeling van ondersteunende activiteiten van de NPO en omroepen zoals techniek, ICT en financiële administratie.

b) *Verkleinen van afhankelijkheid van de STER-reclame op de publieke RTV-zenders*

Omdat STER-inkomsten de laatste jaren sterk fluctueren (vooral dalen) en voor de toekomst moeilijk zijn in te schatten, en omdat reclame de neiging heeft meer datagedreven en gepersonaliseerd te worden (programmatic TV), wenst het kabinet de publieke omroep op termijn onafhankelijk van reclame-inkomsten te maken. De visiebrief beschrijft een viertal scenario's uiteenlopend van reclamevrije kinderprogrammering tot aan een

¹⁴ Ibid., p.8.

¹⁵ Kamerbrief, 22 mei 2018, p.2.

¹⁶ Vijfjaarlijkse evaluatie verplichting op grond van de Telecomcode die thans door EZK wordt geïmplementeerd in de Telecomwet, zie het wetsvoorstel t.a.v. de implementatie: [\[www.internetconsultatie.nl\]](http://www.internetconsultatie.nl).

¹⁷ Kamerbrief *Visie toekomst publiek omroepbestel: waarde voor het publiek* van 14 juni 2019 (kamerstuk 32 827, nr. 157), p.3.

¹⁸ Ibid., p.11.

volledig reclame vrije publieke omroep. De geschatte gederfde inkomsten lopen uiteen van €13 miljoen tot €161 miljoen.¹⁹ Vooralsnog heeft het kabinet een voorkeur voor een stapsgewijze aanpak waarbij reclame enkel wordt toegestaan na 20:00 uur (met uitzondering voor reclame rondom grote evenementen, zoals de Olympische Spelen). De kosten van dat scenario ('reclame luw') worden geschat op €60 miljoen. De overgang naar volledig reclamevrij zal stapsgewijs dienen te verlopen, maar het kabinet wil wel een eerste stap zetten.

Hoewel de afhankelijkheid van STER-inkomsten met dergelijk beleid weliswaar afneemt, zal het tekort op de mediabegroting fors toenemen. Daar dient de overheid voor de komende jaren een oplossing voor te vinden, of via publieke dan wel private financiering. Voor 2020 zal de dekking uit publieke middelen vooralsnog binnen de bestaande budgettaire kaders worden gebracht. De druk om te bezuinigen op de uitgaven van de landelijke publieke omroep zoals beschreven onder a. zal hierdoor verder toenemen. Voor de middellange termijn kan naast de dekking van de gederfde middelen uit de algemene publieke middelen, dit mogelijk ook meer via toenemende private inkomsten plaatshebben.²⁰ Volgens KWINK groep (2017) 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.²¹ Dit zien we ook terug in de vorm van meer betaalde diensten zoals de on demand dienst NPO Start Plus en de publieke-private samenwerking in NLZIET. Ook de eerdere onderzoeken van BCG (2013) en EY (2017) naar inkomstenverbetering van de publieke omroep dienen in dat perspectief te worden gezien.

c) *Betere en integrale sturing op inkomsten*

De publieke omroep kent een veelheid (volgens de visiebrief een 'wirwar') aan inkomstenstromen. Naast de publieke middelen en de STER-inkomsten die beide via de mediabegroting lopen, hebben de NPO en omroepen elk eigen inkomsten uit sponsoring, licentieverlening en rechtenexploitatie, merchandising en distributievergoedingen. Door middel van betere stroomlijning en verbeterd toezicht dient meer integrale sturing mogelijk te zijn. Daarnaast zal de STER in de nabije toekomst de reclame-inkomsten direct, zonder tussenkomst van het Ministerie van OCW, afdragen aan de LPO. Ook zullen de STER-activiteiten worden geïntegreerd met de exploitatie-activiteiten van de LPO. Het kabinet heeft de verwachting dat door beide maatregelen een slagvaardiger en effectiever reclamebeleid kan worden gevoerd en de doelmatigheid kan worden vergroot.

Verder worden de CoBo-middelen ter financiering van filmproducties overgeheveld naar het Filmfonds en blijven buitenlandse distributie-inkomsten die eveneens door CoBo worden geïncasseerd voortaan geheel beschikbaar voor de NPO.

1.3.3 Mogelijke regulering van de distributievergoeding

De LPO ontvangt een distributievergoeding van distributeurs voor doorgifte van zijn zenderaanbod. Momenteel wordt die vastgesteld op basis van onderhandelingen met betrokken marktpartijen. Het kabinet wenst met dit onderzoek na te gaan of het wenselijk is de totstandkoming van de vergoeding te reguleren. Het doel daarbij is de opbouw van de

¹⁹ Ibid., p.13.

²⁰ Zie ook hoofdstuk 3 internationale vergelijking voor de verhouding publieke/private financiering in andere Europese landen.

²¹ KWINK groep (2017), *Must carry on*, P.17.

distributievergoeding meer transparant te maken en de hoogte ervan meer in overeenstemming te brengen met de daadwerkelijke marktwaarde van de geboden hoogwaardige programmering. Het kabinet streeft naar een “eerlijke vergoeding” voor de LPO. Op basis van de externe waardebeoordeling van het programma-aanbod van de LPO door Ernst & Young in 2017, acht de overheid het aannemelijk dat bij een nieuwe externe waardebeoordeling de hoogte van de vergoeding voor de NPO zal toenemen.²² Hiermee leidt een dergelijke stijging mogelijk ook tot versterking van de financieringsbasis van de LPO. Het doel van dit onderzoek blijft echter gericht op het transparanter maken van de opbouw van de distributievergoeding en de valorisatie van de daadwerkelijke marktwaarde. Het doel is niet om tot een hogere distributievergoeding te komen.

1.4 Juridisch kader en afbakening onderzoek

De Mediawet en de Telecommunicatiewet, inclusief de daarin verwerkte EU-richtlijnen (AVMD)²³ vormen de belangrijkste sectorspecifieke reguleringskaders voor omroepdistributie. In dit onderzoek richten we ons op de keten van productie, distributie en consumptie van radio- en televisieprogramma's via kabel, glasvezel, DSL, ether, mobiel, en satelliet, inclusief online toegang via internet (OTT). Hoewel het feitelijk vooral gaat om de onderhandelingen tussen landelijke publieke omroep en distributeurs over de vergoeding van doorgifte van programmapakketten, komen in deze onderhandelingen en contracten veel meer aspecten aan bod waaronder de rechten van derden. Om die reden zijn niet alleen het mediawettelijk kader en nationaal en EU-mededingingskader van belang, maar speelt eveneens het auteursrecht een rol. De Telecomwet is weliswaar voor omroepdistributie van belang, maar speelt bij de bepaling van de distributievergoeding een onderschikte rol. We beschrijven de relevante kaders achtereenvolgens en noemen per kader aandachtspunten vanuit de Nederlandse wetgeving en vanuit de Europese wetgeving. In de hoofdstukken 2 en 4 gaan we specifiek in op afbakening van zowel de samenstelling van de distributievergoeding als de relevante markt.

1.4.1 Mediawet 2008

De Mediawet 2008 vormt een belangrijk kader als het gaat om de bewegingsruimte die partijen hebben in de onderhandelingen, enerzijds als het gaat om de doorgifteverplichting (must carry) maar anderzijds ook om de universele toegankelijkheid van content van de publieke omroep.

De mediawettelijke doorgifteverplichting²⁴ is van toepassing op pakketaanbieders²⁵ die meer dan 100.000 abonnees hebben. De verplichting kent een kwalitatieve en kwantitatieve component.

²² Kamerbrief *Visie toekomst publiek omroepbestel: waarde voor het publiek* van 14 juni 2019 (kamerstuk 32 827, nr. 157), p.8.

²³ De Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten (AVMD) trad op 18 december 2018 in werking.

²⁴ Zie voor de voorschriften voor verplichte doorgifte van radio- en televisieprogrammakkanalen door distributeurs aan consumenten conform de Mediawet 2008 - afdeling 6.3.1.1 (Gebruik omroepzenders en omroepnetwerken) en 6.3.1.2 (verspreiding van pakketten televisie- en radioprogrammakkanalen).

²⁵ Aanbieders van programmapakketten die gebruik maken van elektronische distributienetwerken, met uitzondering van nieuwkomers op de markt. Dat zijn nieuwe organisaties op het terrein van pakket-aanbod 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

De must carry-verplichting (kwalitatieve component) 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 via 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).²⁶

De *kwantitatieve verplichting* luidt dat het digitale standaardprogrammapakket bestaat uit ten minste 30 televisieprogrammakanalen en het analoge standaardprogrammapakket bestaat uit ten minste 15 televisieprogrammakanalen, waarvan het *must carry*-pakket onderdeel uitmaakt (artikelen 6.13 en 6.14 Mediawet).

Verder is de NPO, zoals gesteld in artikel 2.2.3 van de Mediawet, gebonden aan kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen voor het publieksbereik (zie bijlage 4 voor nadere toelichting).

De prestatieovereenkomst²⁷ tussen de Staatssecretaris, de NPO en het Commissariaat stelt dat de NPO minimaal bereikdoelstellingen dient te behalen voor verschillende leeftijdsdoelgroepen zoals geformuleerd in de begroting. De begroting NPO 2020²⁸ stelt de volgende bereikdoelstellingen:

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. Bron: KWINK groep (2017). *Must carry on*.

²⁶ Bron: Kamerstukken 2012-2013, 33 426, nr. 3, p. 7. In: KWINK groep (2017). *Must carry on*.

²⁷ Prestatieovereenkomst NPO 2017-2020. [www.rijksoverheid.nl]

²⁸ NPO (2019). Begroting 2020, p44. [www.rijksoverheid.nl] De bereikdoelstelling is jaarlijks geformuleerd op basis van een prognose over de ontwikkeling van het mediagedrag door middel van bandbreedtes. De doelstellingen betreffen het integrale bereik (een inschatting van het bereik van het totaal van de NPO-uitingen op radio, televisie en online, exclusief social media) en het totaalbereik van de NPO-televisienetten en -radiozenders. SKO definieert het bereik als volgt: het gemiddelde weekbereik is het percentage personen van 6 jaar en ouder dat gemiddeld per week gedurende 24 uur (tijdvak 02:00-02:00 uur) minimaal 1 seconde aaneengesloten naar een bepaalde zender heeft gekeken. Zie SKO, 2019, p. 38. ([kijkonderzoek.nl])

Tabel 2 Bereiksdienststelling 2020 NPO

Overall	Ondergrens	Bovengrens
Radio (NPO Radio 12345) (NLO)	35	39
Televisie (NPO123) (SKO)	69	76
Integraal bereik (radio, televisie en online) (CM)	77	85
<i>Integraal bereik 13-19 jaar</i>	<i>51</i>	<i>57</i>
<i>Integraal bereik 20-34 jaar</i>	<i>65</i>	<i>72</i>
<i>Integraal bereik 35-49 jaar</i>	<i>76</i>	<i>84</i>
<i>Integraal bereik 50-64 jaar</i>	<i>85</i>	<i>94</i>
<i>Integraal bereik 65+</i>	<i>90</i>	<i>99</i>

Voor het behalen van deze bereiksdienststellingen (waaronder meer dan 90% integraal bereik voor de groep van 65+) blijkt de NPO voor distributie van zijn content in de praktijk sterk afhankelijk van de bekabelde netwerken van de grote pakketaanbieders vanwege hun klantenbereik, ondanks dat technisch gezien vrijwel iedereen in Nederland bereikt zou kunnen worden via de ether (DVB-T2) of via Internet (OTT) (nog afgezien van de must carry-verplichting).

Nederland kent geen *must offer*-verplichting, de NPO is niet verplicht haar kanalen aan elke distributeur of platform aan te bieden. In de praktijk is er wel een maatschappelijke verantwoordelijkheid naar de burger toe om het programma-aanbod voor iedereen te realiseren. Hierdoor ontstaat feitelijk een wederzijdse afhankelijkheid tussen publieke omroep en distributeur.

1.4.2 Europese kaders

De Europese Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten vormt het belangrijkste Europese kader en is onder meer gericht op vrij verkeer van omroepdiensten op de interne markt van de EU-lidstaten. Individuele lidstaten dienen daartoe de regels te verwerken in hun eigen wetgeving.

Daarnaast zijn de Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op de publieke omroep en Europese mededingingsregels van belang.

Publieke omroeptaken kunnen worden aangemerkt als *Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB)*. Het toepasselijke Europese regelgevende en beleidsmatige kader op DAEB bij publieke omroepdiensten is het Vrijstellingsbesluit 2012, de mededeling publieke omroepen (2009) en het specifiek op publieke omroepen van toepassing zijnde Protocol nr.29 bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.²⁹

Het Vrijstellingsbesluit³⁰ stelt specifieke voorwaarden om een DAEB te compenseren zonder dat deze hoeft te worden aangemeld bij de Europese Commissie. Beknopt samengevat omvatten deze voorwaarden:

²⁹ Kenniscentrum Europa decentraal (2014). *Handreiking DAEB*. [www.europadecentraal.nl]

³⁰ Commissie (2012/21/EU). *Besluit betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen*. [eur-lex.europa.eu]

1. *Er is sprake van een duidelijk omschreven DAEB en de onderneming krijgt het beheer door middel van een besluit aangewezen (art. 4 Vrijstellingsbesluit).*
2. *Het compensatiebedrag is niet hoger dan nodig om de netto-kosten van de uitvoering van de DAEB te dekken. De onderneming die de DAEB beheert mag een redelijke winst ontvangen (art. 5 Vrijstellingsbesluit).*
3. *De overheidsinstantie houdt toezicht op overcompensatie en stelt een terugbetalingsregeling op om eventuele overcompensatie door de onderneming, die de DAEB beheert, terug te laten betalen (art. 6 Vrijstellingsbesluit).³¹*

Het genoemde protocol nr. 29³² kent onder meer de volgende inhoud die stelt dat financiering van de publieke omroep het handelsverkeer en mededingingsvoorwaarden niet zodanig moet verstoren dat hiermee het gemeenschappelijk belang wordt verstoord (hierna noemen we dit onevenredige verstoring van de markt).

De Mededeling publieke omroepen³³ gaat nader in op het toetsen van de hiervoor genoemde verstoring, de zogenoemde 'evenredigheidstoets' (zie voor nadere toelichting Bijlage 4).

De evenredigheidstoets omvat dus ook de distributievergoeding die de NPO ontvangt. Eventuele regulering van de distributievergoeding kan marktverstoring teweegbrengen als de gereguleerde prijs te zeer afwijkt van marktconforme prijs. Mogelijk is deze verstoring onevenredig en dus in strijd met de mededingingskaders van de Europese Unie. Zowel een te hoge prijs als een te lage prijs kan tot concurrentieverstoring leiden.

Kort samengevat moet een eventuele regulering van de distributievergoeding niet leiden tot onevenredige verstoring van de markt. Ook dient in acht genomen worden wat de regulering van de vergoeding in combinatie met andere financieringsstromen voor invloed zal hebben op de 'winst' van de NPO, eventuele overwinsten dienen immers te worden terugbetaald om aan het vrijstellingsbesluit te kunnen blijven voldoen.

1.4.3 Afbakening onderzoek

In dit onderzoek hanteren we verschillende afbakeningen voor verschillende doeleinden. Wij onderscheiden daarbij achtereenvolgens:

1. Afbakening van diensten en functionaliteiten van de NPO waar de distributievergoeding betrekking op heeft (H2);
2. Afbakening van de relevante markt (H5), en
3. Afbakening op televisie zonder radio.

Afbakening diensten en functionaliteiten waar de distributievergoeding betrekking op heeft

Het onderzoek richt zich in eerste instantie op de lineaire distributie van de TV-zenders NPO 1, 2, en 3, die onder de must carry-verplichting vallen aangevuld met de terugkijkfunctie van de programma's van deze zenders via NPO Start. Dit geldt min of meer als basispakket van de NPO in de onderhandelingen over de distributievergoedingen. De NPO maakt onderscheid tussen het wettelijk takenpakket van lineaire zenders en NPO Start (app) enerzijds en een ruimer pakket met themakanalen en aanvullende diensten anderzijds.

³¹ Europadecentraal (n.d.) 2012 DEAB-pakket. [www.europadecentraal.nl]

³² Europese Unie (2012). PROTOCOL (Nr. 29). Betreffende het openbare-omroepstelsel in de lidstaten.

³³ Europese Commissie (2009). Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op de publieke omroep. [eur-lex.europa.eu]

De additionele diensten en functionaliteiten zoals catch-up, ad-skipping, (netwerk)pvr, en prominentie nemen wij eveneens mee in dit onderzoek, omdat zij veelal integraal onderdeel uitmaken van het onderhandelingsproces over de distributievergoeding. Het betreft hier functionaliteiten binnen de omgeving van de settopbox of app van distributeur. Voor betaalde VOD- of OTT-diensten via het open internet, waarop de netneutraliteitsregels van toepassing zijn, geldt de distributievergoeding niet. Deze diensten vallen dus buiten de scope van mogelijke regulering van de distributievergoeding. Wel worden deze diensten meegenomen in de economische analyse omdat de lineaire en non-lineaire diensten interdependent blijken en door de consument als substituut worden gezien.

De mate waarin extra diensten en functionaliteiten evenals de bijbehorende rechten worden meegenomen in onderzoek is mede afhankelijk van mate waarin zij een rol (kunnen) spelen bij mogelijke reguleringsopties. Een echt harde afbakening hierop is dus niet op voorhand gemaakt, maar vormt feitelijk meer een uitkomst van het onderzoek.

Afbakening relevante markt

Voor de economische analyse en het kunnen beoordelen van de mate van concurrentie maken we een afbakening van de relevante markt. Vanuit mededingingsoogpunt beschouwen we de doorgifte van TV-signalen als één markt, onafhankelijk van de wijze van distributie (de omroepdistributiemarkt). Op grond van de Mediawet wordt wel een onderscheid gemaakt, omdat de must carry-verplichting niet geldt voor alle distributeurs en ook niet voor OTT. In het economisch model wordt conform deze afbakening onderscheid gemaakt tussen lineaire distributie en OTT (via het open internet) omdat alleen de eerste onder de must carry-verplichting valt. Wel houdt de economische analyse rekening met de mogelijkheid van substitutie tussen lineaire televisie en non-lineaire televisieproducten. (zie H 5.2)

Afbakening TV versus radio

Tot slot maken we in deze studie een afbakening die zich enkel richt op TV en niet op radio. Digitale doorgifte van radio via het standaardpakket maakt weliswaar onderdeel van de doorgifteverplichting uit en is daarmee formeel onderdeel van het vraagstuk, maar blijkt in de praktijk geen invloed te hebben op onderhandelingen van de distributievergoeding, het marktaandeel is daarvoor te gering. De digitale televisie blijkt verantwoordelijk te zijn voor slechts 9% van het luistervolume, de analoge kabel voor nog eens 5%. FM-uitzendingen blijven voor radio het belangrijkste distributiekanaal. Daarom is een focus op TV in dit onderzoek ook gerechtvaardigd.³⁴

1.5 Onderzoeksaanpak

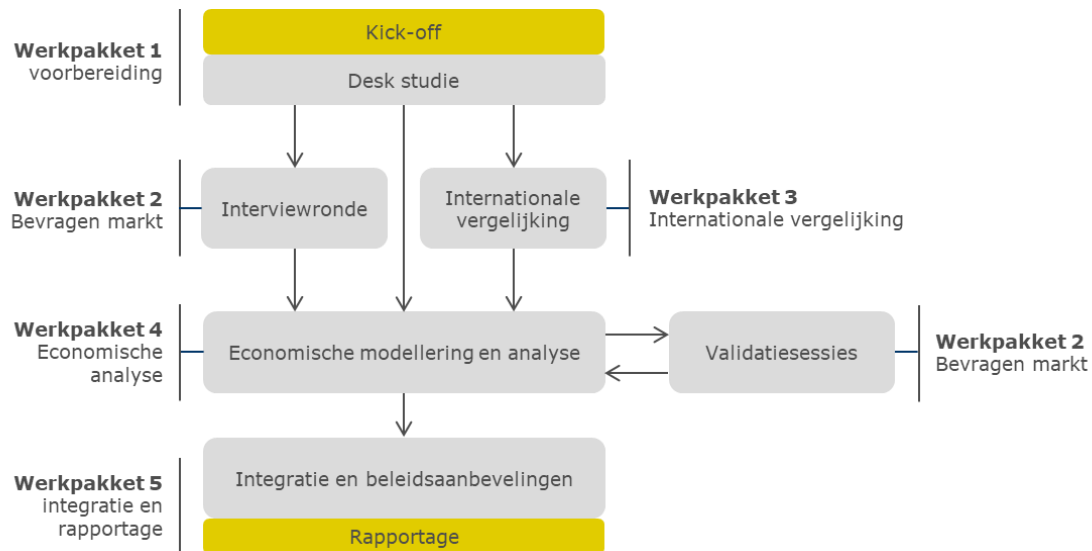
Om de onderliggende processen, structuren en eigenschappen in kaart te brengen, start het onderzoek met een marktanalyse op basis van deskstudie en interviews. De verkregen informatie dient mede als input voor de economische analyse die daarop volgt. Vanwege de concurrentiegevoeligheid van bepaalde informatie zal, ondanks het gebruik van NDAs voor de interviews, de input uit interviews op sommige vlakken beperkt zijn. Voor de economische analyse is in eerste instantie noodzakelijkerwijs gebruik gemaakt van aannames en extrapolatie. Hierbij baseren we ons op een zo breed mogelijke set aan wel openbare bronnen en informatie waarbij we aandacht besteden aan aanpalende markten, in het bijzonder internationaal.

De gemaakte economische analyse zijn vervolgens in verdiepingssessies voorgelegd aan de belangrijkste stakeholders. Doordat deze partijen op de complete analyse kunnen

³⁴ Bron: [\[nationaalluisteronderzoek.nl\]](http://nationaalluisteronderzoek.nl)

reflecteren, valideren wij hiermee niet alleen onze eigen aannames en analysestappen, maar ook de input die andere partijen hebben geleverd. Op deze manier komen wij, ondanks de sterke belangen van partijen en de gevoeligheid van de informatie, tot een reëel weergave van de werkelijkheid en de toekomst. De laatste stap bestaat uit het integreren van alle resultaten, het opstellen van beleidsaanbevelingen en de rapportage.

In de volgende Figuur 1 geven we ons plan van aanpak schematisch weer. De aanpak van het onderzoek is gestoeld op een analyse van de kwalitatieve en kwantitatieve impact van beleidsopties. Deze analyse baseren we op een toetsing van beleidsopties aan de hand van een economisch model waarin de werking van de markt wordt benaderd en gesimuleerd aan de hand van marktscenario's.



Figuur 1 Schematisch overzicht onderzoeksaanpak

1.6 Leeswijzer

In het volgend hoofdstuk (hoofdstuk 2) volgt de marktverkenning die input levert voor de modelering en economische analyse. Hoofdstuk 3 geeft een uitvoerige analyse van het omroepdistributiesysteem in Vlaanderen, onder meer vanwege de goede vergelijkbaarheid met Nederland. In hoofdstuk 4 volgen dan de geleerde lessen van een beknopte landenstudie. Dit betreft een scan van de landen Denemarken, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en Ierland (in meer detail opgenomen in Bijlage 1). In hoofdstuk 5 introduceren we een economisch model en bijbehorende analyse. In hoofdstuk 6 volgt een doorrekening van effecten van een drietal beleidsopties in een viertal marktscenario's op basis van het hiervoor genoemde model. In hoofdstuk 7 volgt vervolgens een integrale analyse en tonen we de belangrijkste beleidsimplicaties. In hoofdstuk 8 presenteren we de uitkomsten, conclusies en aanbevelingen uit het onderliggende onderzoek.

In de bijlagen zijn opgenomen:

- Bijlage 1. Internationale vergelijking
- Bijlage 2. Economisch model
- Bijlage 3. Variabelen scenarioanalyse
- Bijlage 4. Juridische kaders
- Bijlage 5. Deelnemerslijst interviews en validatiesessies

2 Marktverkenning

In dit hoofdstuk verkennen wij de markt waarin distributievergoedingen betaald worden: de markt voor doorgifte van TV-kanalen. In deze inleiding bespreken we wat de distributievergoeding is, evenals de partijen in de markt en de veranderingen in de rollen die zij traditioneel innemen. Vervolgens bespreken we de elementen van de distributievergoeding: waar wordt deze voor betaald?

In de rest van het hoofdstuk bespreken we eerst ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden, zowel technologisch als in het gedrag van kijkers. Vervolgens bekijken we de marktstructuur, het gedrag van partijen en de performance. Hierbij komen aspecten aan de orde als marktconcentratie, de semi-gereguleerde omgeving waarin partijen zich bevinden, de onderhandelingsposities van partijen en de vergoedingen waar de onderhandelingen in resulteren.

Dit hoofdstuk heeft als doel om onderzoeksvragen te beantwoorden over marktontwikkelingen, de totstandkoming van de distributievergoedingen, de ontwikkeling van de vergoedingen voor NPO, de verschillen tussen distributeurs en de verschillen tussen publieke en commerciële omroepen. Ook legt dit hoofdstuk daarmee de basis voor het in kaart brengen van de knelpunten en het vaststellen van de marktsценario's.

2.1 Elementen van distributievergoeding

In de basis is de distributievergoeding een bedrag dat door distributeurs aan omroepen wordt betaald om zenders door te mogen geven. Voor grote Nederlandse omroepen gaat het om een ordegröte van tientallen centen per abonnee per maand, soms wordt deze vergoeding afgekocht voor een bepaalde periode, maar meestal wordt afgerekend op basis van het daadwerkelijke aantal abonnees per maand. Naast het lineair doorgeven van zenders zijn er nog andere functionaliteiten waarvoor kan worden betaald, denk hierbij in het algemeen aan zaken als:

- Pauzeren
- Verschillende varianten van terugkijken
- Ad-skipping
- Netwerk-PVR³⁵
- Video On Demand (VOD)

De mogelijke functionaliteiten zijn niet bij elke omroep hetzelfde. De NPO biedt bijvoorbeeld elke distributeur standaard de drie landelijke zenders en NPO Start aan, waarbij de kwaliteit voor elke distributeur hetzelfde is (mits de distributeur de verschillende aangeboden componenten kan accommoderen, dit gold in het verleden niet voor alle infrastructures, zoals satelliet en etherdistributie). Verder is het toestaan of voorkomen van ad-skipping bij de NPO niet aan de orde. Bij sommige andere omroepen hebben distributeurs de keuze om extra te betalen voor 4k-kwaliteit.

Een ander aspect waar in het kader van de distributievergoeding afspraken over worden gemaakt, is *due prominence*. Due prominence betreft zowel de positionering in de EPG (op

³⁵ Hiermee kan de consument programma's opnemen en later afspelen. De programma's worden niet opgeslagen bij de consument thuis, maar bij de distributeur, waardoor de consument geen recorder nodig heeft.

de afstandsbediening) als de prominentie van bijvoorbeeld NPO Start in het portal van een distributeur. In tegenstelling tot de voorgaande opsomming is dit geen functionaliteit waarvoor de distributeur de omroep betaalt. Het zijn afspraken die worden gemaakt zodat de omroep beter zichtbaar is.

Behalve van functionaliteiten is de hoogte van de afgesproken vergoeding ook afhankelijk van de kijkcijfers en het doelgroepenbereik van de zenders. Als kijkers een zender meer waarderen, of als er meer verschillende kijkers met een zender bereikt worden, is de toegevoegde waarde van deze zender voor het tv-pakket logischerwijs groter en zullen distributeurs bereid zijn er een hogere vergoeding voor te betalen. Ook de gebruikte infrastructuur had met name vroeger indirect invloed op de distributievergoeding, omdat het aanbod aan consumenten niet gelijk kon zijn. Zo waren op satelliet lange tijd geen aanvullende diensten mogelijk. Doordat de hoogte van distributievergoedingen deels historisch zijn ingegeven, zijn de distributievergoedingen bij sommige omroepen nog steeds gecorreleerd met de gebruikte distributietechniek. Hoe sterk deze correlatie is hangt af van de mate waarin vastgehouden is aan historische prijzen nadat extra functionaliteiten wel beschikbaar werden, dit zal per omroep verschillen.

Welke functionaliteiten en zenders worden afgenomen, en de vergoeding die daarvoor wordt betaald, is zowel bij de NPO als bij de commerciële omroepen afhankelijk van onderhandelingen en van economische en strategische keuzes van beide partijen (zie par. 2.2).

2.2 Ontwikkelingen in de TV-markt

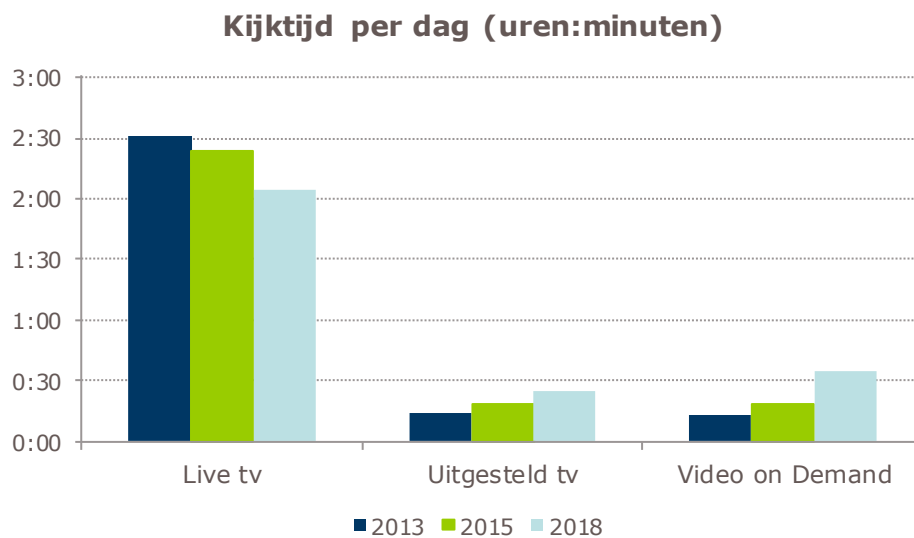
Zoals hiervoor al besproken ziet het medialandschap er tegenwoordig heel anders uit dan tien of twintig jaar geleden. Dit geldt ook voor het kijkgedrag. Met de opkomst van nieuwe technologieën zijn er veel nieuwe manieren ontwikkeld om content te consumeren. Tal van platformen en diensten bieden een uitgebreid aanbod aan. Doordat op verschillende dimensies onderscheid kan worden gemaakt naar manieren van kijken of typen content, zijn directe vergelijkingen tussen vormen van kijken, of uitputtende overzichten, vaak lastig te maken. Zo is onderscheid mogelijk met betrekking tot het moment van kijken (lineair, uitgesteld, On Demand), maar ook met betrekking tot het apparaat, de technologie of het businessmodel. Zowel lineair televisiekijken als uitgesteld kijken kan bijvoorbeeld op een televisietoestel met een TV-abonnement, op internet met een TV-abonnement (bijv. Ziggo Go), of op internet zonder TV-abonnement (bijv. NPO Start). Zowel lineaire televisie als uitgestelde TV en VOD kunnen op (smart-)televisies, laptops of telefoons worden bekeken. Sommige platformen, zoals NLZIET en NPO Start Plus, geven toegang tot zowel televisie als On Demand content, terwijl een platform als Netflix enkel On Demand content heeft. De verschillende platformen, diensten en technologieën maken een groot aantal manieren van kijken mogelijk en het landschap is continu in verandering. Als verzameltermen voor alle genoemde en overige mogelijkheden gebruiken wij 'manieren' of 'vormen' van kijken. Wanneer andere onderzoeken worden aangehaald, gebruiken wij in principe de terminologie van het aangehaalde onderzoek, die wij waar nodig duiden in de tekst of voetnoten.

2.2.1 Verschuiving naar online

Met de groeiende populariteit van Video on Demand en uitgesteld kijken is het duidelijk dat steeds meer content online bekeken wordt. De vraag is hoe wijdverspreid deze trend is. Gaat online consumeren ook daadwerkelijk ten koste gaan van het gebruik van lineaire televisie en hoe snel verloopt deze verschuiving?

Om te beginnen kijken wij naar de gemiddelde kijktijd van Nederlanders naar lineaire televisie ten opzichte van uitgestelde televisie en on demand content. Metingen van het Media:Tijd-rapport uit 2013, 2015 en 2018 laten zien dat minder 'live' televisie wordt

gekeken, waarmee wordt bedoeld op lineaire televisie, tijd die nu deels besteed wordt aan uitgesteld kijken, maar vooral aan VOD. De totale kijktijd is iets toegenomen, van 2:58 per dag in 2013 tot 3:05 in 2018. De volgende figuur geeft dit weer.



Figuur 2 Gemiddelde kijktijd per dag. Bron: Media:Tijd 2018

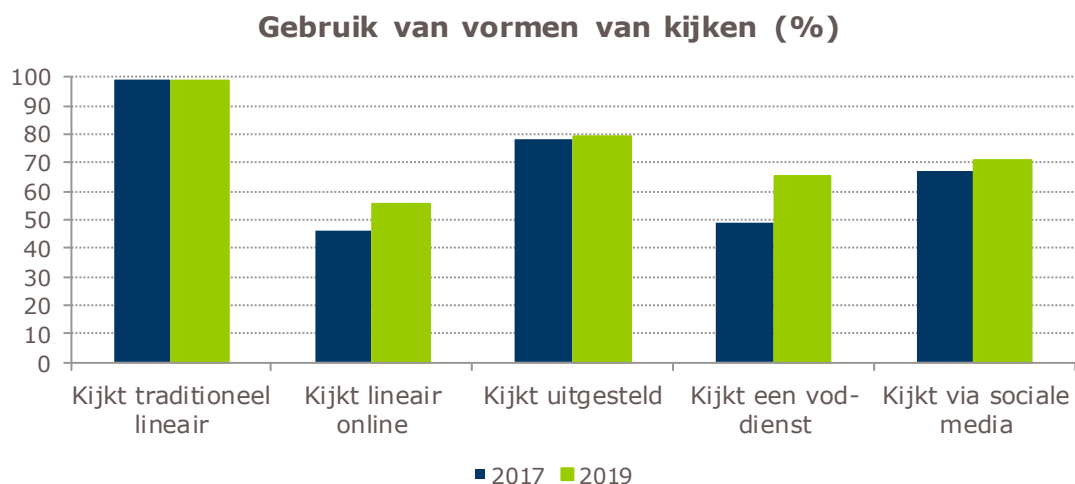
Merk op dat 'live TV' in de voorgaande figuur ook het online bekijken daarvan omvat. In 2013 werd er, in kijktijd, meer dan elf keer zo veel lineair TV gekeken dan VOD. In 2018 was dit nog maar circa 3,5 keer zo veel. Gemiddeld werd er in 2018 26 minuten minder TV gekeken per dag dan in 2013, een daling van 17%. Uitgesteld kijken nam in die periode toe met 11 minuten per dag (79%) en VOD met 22 minuten per dag (169%). Wat betreft kijktijd lijkt de toenemende populariteit van VOD en uitgesteld kijken (tot nu toe) dus grotendeels ten koste te gaan van het lineaire kijken.

In soortgelijk onderzoek naar kijkgedrag heeft het Commissariaat voor de Media (CvdM) onderzocht welk percentage van de Nederlanders 'wel eens'³⁶ gebruik maakt van onderstaande vormen van kijken. Hierin is onderscheid gemaakt tussen 'traditionele' lineaire televisie en lineaire televisie via internet.³⁷ Hieruit blijkt dat nog steeds bijna elk van de ca. 2000 respondenten (98,8%) wel eens traditioneel televisiekijkt, maar ook dat lineair televisiekijken via internet populairder wordt.³⁸ Ook gebruiken aanzienlijk meer mensen wel eens een VOD-dienst, zie de volgende figuur.

³⁶ Hier wordt dus geen uitspraak gedaan over hoeveel of hoe vaak de respondenten op die manieren kijken, enkel hoeveel mensen aangeven dat 'wel eens' te doen.

³⁷ Met 'lineaire televisie via internet' doelt het CvdM op lineair kijken over-the-top, via een website of app. Hoewel IP-distributie van bijvoorbeeld KPN-pakketten technisch gezien ook 'via internet' verloopt, valt dit onder 'traditioneel lineair' als dit via een tv-ontvanger gebeurt en onder 'lineair via internet' als het via een website of app wordt bekeken.

³⁸ Dat wil overigens niet zeggen dat 98,8% van de respondenten een tv-abonnement had, 91,4% gaf aan een abonnement te hebben.



Figuur 3 Aandeel van de Nederlanders dat 'wel eens' gebruik maakt van verschillende vormen van kijken. Bron: CvdM Televisiepakketten en Kijkgedrag 2019

Uit de vorige figuur blijkt dat veel mensen gebruik maken van meerdere vormen van kijken. Dit lijkt onder meer te komen doordat sommige genres zich beter lenen voor bepaalde manieren van kijken. Nieuws en sport zijn over het algemeen tijdsgebonden, men ziet ze graag op het moment van uitzenden en dus lineair. Voor series en films is VOD logischerwijs echter aantrekkelijker voor veel mensen. Men kan dan immers de film kijken waar en wanneer men daar zin heeft. In de volgende tabel staat per genre aangegeven welk percentage kijkers elke vorm van kijken als voorkeur noemde.

Tabel 3 Voorkeur voor manieren van kijken naar verschillende genres (%). Bron: CvdM Televisiepakketten en Kijkgedrag 2019

Genre	Taditioneel lineair	Lineair online	Uitgesteld	VoD	Social media	Kijkt nooit dit genre	Aandeel lineair onder gebruikers
Sport	53	5	4	2	2	34	88
Nieuws en informatie	70	5	9	2	6	9	82
Amusement	49	7	20	6	4	14	65
Kinderprogramma's	11	2	5	4	2	77	55
Muziek en dans	27	5	15	5	10	39	52
Series en films	35	10	26	19	3	8	48

Uit voorgaande figuren blijkt dat VOD aan terrein aan het winnen is, zowel wat betreft het aandeel van de Nederlanders dat wel eens een VOD dienst gebruikt, als wat betreft de kijktijd. Wat betreft kijktijd is er een verschuiving gaande van lineaire televisie naar On Demand content en uitgesteld kijken. De groei van deze laatste categorieën gaat, wat kijktijd betreft, grotendeels ten koste van lineair kijken.

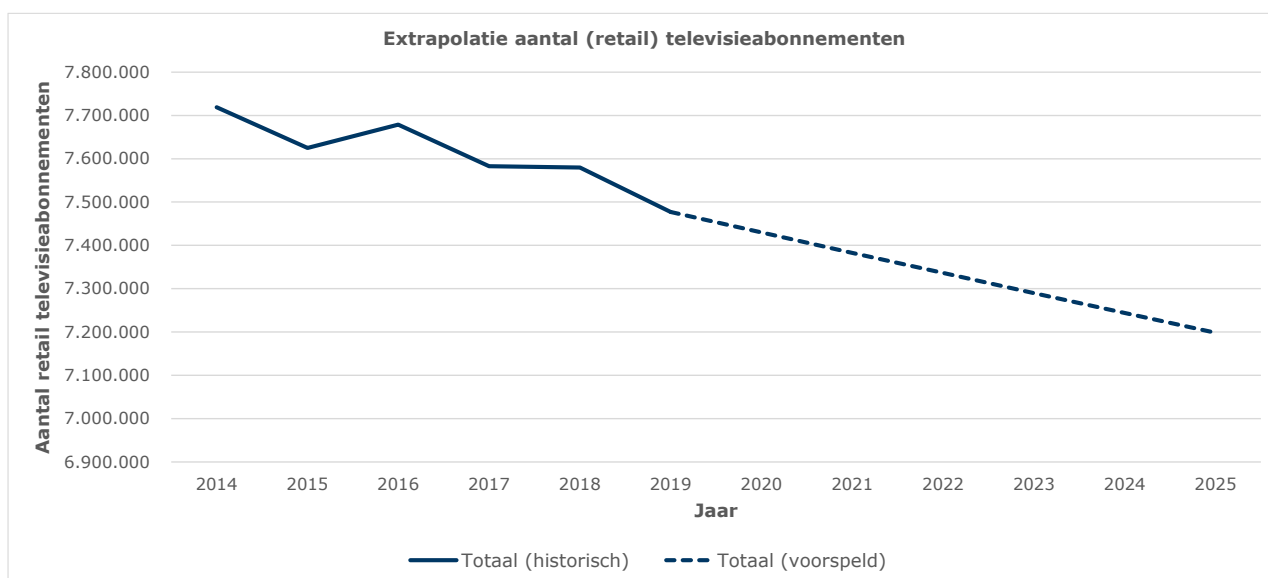
Niet alleen wordt steeds meer gebruik gemaakt van uitgesteld kijken en VOD, maar ook lineaire televisie zelf wordt door steeds meer mensen (ook) via internet gekeken. Toch kijkt nog vrijwel iedereen wel eens op de traditionele manier lineaire televisie. Het feit dat de lineaire kijktijd afneemt betekent daarnaast ook niet per se dat deze ontwikkeling ten koste gaat van het aantal TV-abonnementen. Een logische vervolgvraag is dus hoe het aantal TV-abonnementen zich ontwikkelt. Dit is ook voor de distributievergoedingen zeer relevant, nu deze vrijwel altijd worden afgesproken als een bepaald bedrag per abonnee per maand.

Ontwikkeling aantal tv-abonnementen

Met de verschuiving naar online is *cord cutting*, het opzeggen van het reguliere televisieabonnement ten faveure van onlinediensten (OTT), een bekend fenomeen geworden. Ook zijn er de zogenaamde *cord nevers*: mensen die überhaupt nooit aan een tv-abonnement beginnen. Hoewel sommige mensen cord cutting zien als de (nabije) ondergang van lineaire televisie, klinken ook van verschillende kanten geluiden dat dat, zeker in Nederland, echt nog niet zo hard gaat als men lijkt te denken.³⁹

ACM publiceert ieder kwartaal cijfers over het aantal televisieabonnements in Nederland. De cijfers zijn afkomstig van de distributeurs zelf en betreffen retail-abonnementen (ACM, 2015). De meest recente cijfers zijn te vinden in de telecommonitor tweede halfjaar van 2019 (ACM, 2019). Voor het vierde kwartaal van 2019 rapporteert ACM 7.477.000 televisieaansluitingen.

Kijken we naar de historische ontwikkeling van dit aantal abonnementen, dan valt op dat er een dalende trend te zien is: het aantal abonnementen daalt jaarlijks met gemiddeld 0,6%. Figuur 4 toont de historische cijfers van ACM en de daaruit volgende extrapolatie.⁴⁰



Figuur 4 Ontwikkeling (Bron: ACM, Telecommonitor) en extrapolatie aantal retail televisieabonnements in Nederland. De getoonde aantallen betreffen steeds Q4 van het betreffende jaar.

Het aantal huishoudens in Nederland groeit nog altijd, evenals het aantal internetaansluitingen (ACM, 2019). De dalende trend in het aantal tv-abonnementen duidt dan ook op cord cutters en cord nevers.

Wij nemen de cijfers uit de Telecommonitor als uitgangspunt. Er is echter ook ander onderzoek gedaan naar het aantal TV-abonnementen, bijvoorbeeld door Telecompaper en door het CvdM. De verschillen in de cijfers zijn op sommige vlakken aanzienlijk. In Box 1 bespreken wij kort deze andere onderzoeksresultaten.

³⁹ Het ligt voor de hand dat cord cutting in de Verenigde Staten een grotere vaart loopt omdat prijzen voor tv-pakketten daar substantieel hoger liggen. Daarnaast wordt de term cord cutting daar ook wel gebruikt voor de overstap van een pakket met 100+ zenders naar een klein pakket, aldus een gesprekspartner.

⁴⁰ Extrapolatie op basis van jaar-op-jaar afname van 0,6%.

Ontwikkeling TV-abonnementen volgens ander onderzoek

Het hoogtepunt van het aantal TV-abonnementen was volgens Telecompaper begin 2015, toen er meer abonnementen dan huishoudens waren: bijna 7,9 miljoen.⁴¹ Sindsdien doen niet alleen steeds meer huishoudens hun TV-abonnement de deur uit, maar wordt ook het aantal huishoudens met meerdere TV-abonnementen steeds minder. Ook volgens Telecompaper is dit onder meer te wijten aan de opkomst van OTT-diensten, die aantrekkelijker kunnen zijn dan een (tweede) TV-abonnement. Voor juni 2019 rapporteert Telecompaper iets minder dan 7,4 miljoen TV-abonnementen, ongeveer 93% van het aantal huishoudens.⁴² De daling sinds 2015 heeft per kwartaal geleidelijk plaatsgevonden. Deze cijfers duiden op een gemiddelde jaarlijkse daling van 1,4%, tegenover 0,6% op basis van de Telecommonitor.

Dit verschil heeft een aantal oorzaken. Ten eerste betreffen de ACM-cijfers alle retail-aansluitingen, inclusief alle zakelijke aansluitingen (ook bijvoorbeeld vakantieparken), terwijl Telecompaper de 'mass market' cijfers rapporteert. Mass market cijfers omvatten enkel aansluitingen van consumenten en SoHo⁴³ aansluitingen die thuis worden afgenomen. Dit verklaart echter niet dat de cijfers van Telecompaper in het begin van de periode aanzienlijk hoger zijn dan de door ACM gerapporteerde cijfers. De verklaring kan liggen in de bron van de data. De ACM vraagt zijn cijfers direct op bij de distributeurs, terwijl Telecompaper op basis van verschillende bronnen⁴⁴ schattingen maakt en deze toetst bij bronnen binnen de industrie.

Volgens onderzoek van het CvdM had 91,4% van de Nederlanders in 2019 een tv-abonnement. In 2017 werd dit voor het eerst uitgevraagd, toen was dit 91,6%. Deze cijfers zijn op basis van een enquête met circa 2000 respondenten.

Box 1. Ander onderzoek over het aantal tv-abonnementen (Telecompaper en CvdM).

ACM geeft een nadere uitsplitsing van de aantallen over drie infrastructuurcategorieën (glasvezel, kabel, en digitale platforms, waaronder DSL, Digitenne en satelliet). Een nadere uitsplitsing naar infrastructuren en distributeurs is (bij benadering) te maken op basis van marktaandeelgegevens uit andere bronnen, zoals een recente enquête van het CvdM. (Commissariaat voor de Media, 2019).⁴⁵ Door de totale trend (jaarlijks -0,6%) af te trekken van de cijfers per infrastructuur kunnen daarnaast trends per infrastructuur worden geïsoleerd. Figuur 5 toont deze cijfers en een extrapolatie. Hierin valt een aantal zaken op:

- Het aantal abonnees dat televisie via de kabel afneemt, daalt geleidelijk.
- Het aantal televisieabonnementen dat over glasvezel wordt afgenomen, stijgt sterk. Deze stijging wordt deels gecompenseerd door een daling van het aantal abonnees via DSL (glasvezel vormt met name een substituuut voor DSL-verbindingen). Daarnaast verglazen kleinere kabelaars steeds grotere delen van hun kabelnetwerken.
- Satelliet en Digitenne spelen als distributie-infrastructuur een zeer beperkte en steeds kleinere rol. Daarbij dient te worden vermeld dat satelliettelevisie

⁴¹ [\[www.telecompaper.com\]](http://www.telecompaper.com)

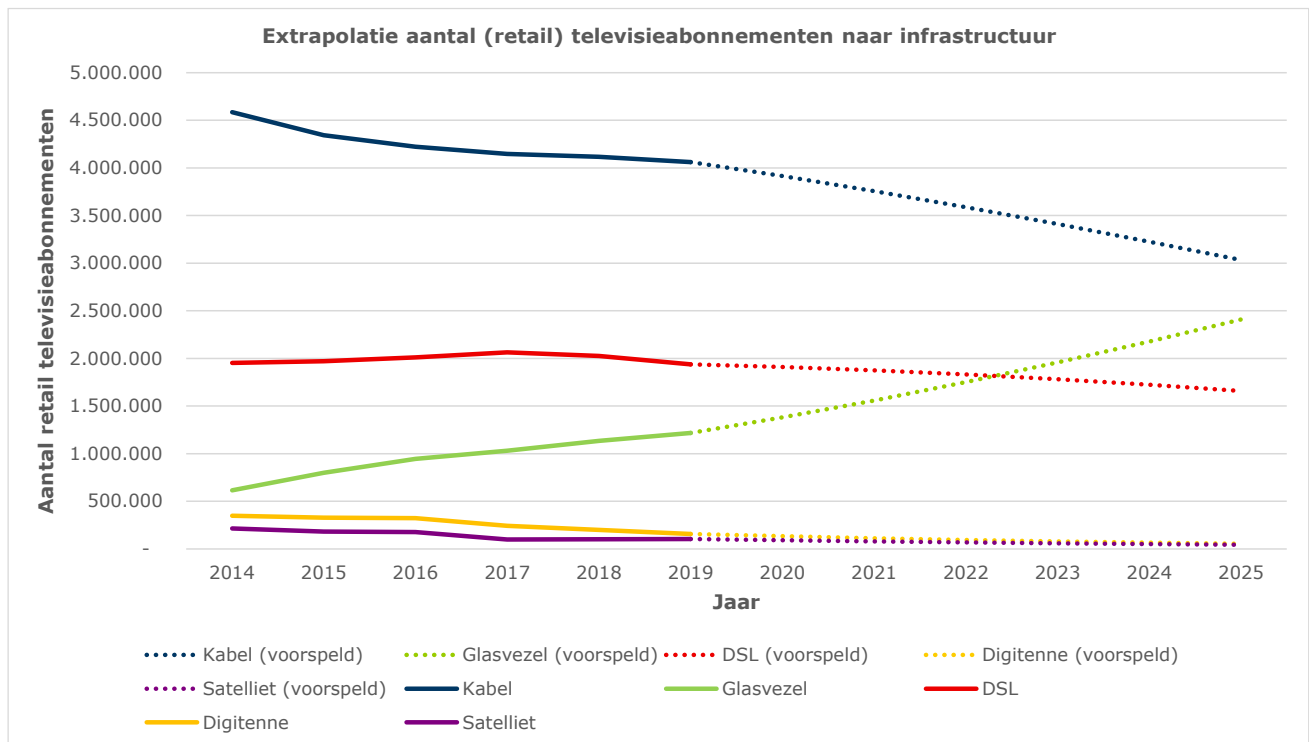
⁴² [\[www.telecompaper.com\]](http://www.telecompaper.com)

⁴³ Small office/Home office.

⁴⁴ Zoals jaarverslagen, algemene trends en hun Consumer Insights Panel.

⁴⁵ Specifiek zijn deze gegevens gebruikt om de categorie "digitale platforms" in de rapportage van ACM te splitsen. Het aantal respondenten bedroeg ca. 2000.

waarschijnlijk veel wordt afgenomen door Nederlanders in het buitenland, terwijl het hier gaat om abonnees in Nederland.⁴⁶



Figuur 5 Ontwikkeling en extrapolatie aantal retail-televisieabonnementen naar infrastructuur in Nederland

De gemaakte extrapolaties zijn op basis van historische gegevens. Zowel Telecompaper als het CvdM hebben echter ook onderzocht in hoeverre mensen van plan zijn hun tv-abonnement op te zeggen. In het eerdergenoemde onderzoek naar Televisiepakketten en Kijkgedrag (2019) heeft het CvdM in kaart gebracht in hoeverre Nederlanders van plan waren om het komende jaar hun televisieabonnement op te zeggen. Uit de enquête volgt dat 1,7% van de respondenten aangeeft dit zeker te zullen doen, waarbij nog eens 8,3% het opzeggen overweegt (Commisariaat voor de Media, 2019). De volledige resultaten staan weergegeven in Tabel 4. Ook Telecompaper heeft dit onderzocht, met een iets andere uitsplitsing. De resultaten daarvan zijn weergegeven in Tabel 5. In januari 2020 gaf 5% van de ondervraagden aan dat ze verwachtten hun abonnement binnen een jaar op te zeggen. Nog eens 5% zei te verwachten dat binnen twee jaar te doen.

Tabel 4 Percentage Nederlands dat 'van plan is het komende jaar hun televisieabonnement op te zeggen'. Bron: CvdM, Televisiepakketten en Kijkgedrag 2019.

Komend jaar opzeggen	2019
Zeker niet	66,4
Waarschijnlijk niet	23,6
Misschien wel	8,3
Zeker wel	1,7

⁴⁶ Mensen in Nederland die via satelliet buitenlandse televisie ontvangen sluiten hiervoor overigens geen abonnement af bij Nederlandse distributeurs, maar bij een partij in het land waar de content wordt uitgezonden. Deze abonnementen zitten dus ook niet in de data (en zijn ook niet relevant).

Tabel 5 Percentage Nederlanders dat verwacht hun tv-abonnement op te zeggen. Bron: Telecompaper.

Tv-abonnement opzeggen	2019	2020
Ja, binnen 1 jaar	4	5
Ja, binnen 2 jaar	4	5
Ja, maar niet binnen 2 jaar	7	9
Nee	58	59
Weet niet	26	22

Met name de 5% per jaar die Telecompaper noemt is aanzienlijk hoger dan de daadwerkelijke jaarlijkse daling in de afgelopen jaren. Deels komt dit doordat er elk jaar ook nieuwe abonnementen bijkomen vanwege het groeiende aantal huishoudens. Tussen 1 januari 2014 en 1 januari 2018 groeide het aantal huishoudens jaarlijks gemiddeld met 0,87%.⁴⁷ De penetratiegraad in 2014 was grofweg 100%. Als er geen *cord nevers* zouden zijn en er geen cord cutting zou plaatsvinden, zou het aantal abonnees dus jaarlijks met circa 0,9% toenemen zijn. De gemiddelde daadwerkelijke daling sinds 2014 van 0,6% (o.b.v. ACM) betekent daarom dat jaarlijks gemiddeld circa 1,5% van de (potentiële) abonnees zijn abonnement heeft opgezegd of niet heeft afgesloten (cord cutters + cord nevers).⁴⁸

Telecompaper heeft de afgelopen jaren twee keer per jaar onderzocht hoeveel mensen verwachten hun abonnement op te zeggen. Als iedereen die aangaf zijn abonnement binnen een of twee jaar stop te willen zetten, dat ook daadwerkelijk had gedaan, dan zou jaarlijks 3% tot 5% van de mensen zijn abonnement hebben opgezegd.⁴⁹ Aangezien het werkelijke jaarlijkse gemiddelde onder⁵⁰ de 1,5% ligt, is duidelijk dat lang niet iedereen dit daadwerkelijk heeft gedaan.⁵¹

Gelet op de historische verwachtingen van consumenten, de daadwerkelijke historische cijfers en de huidige verwachtingen van consumenten, lijkt een bandbreedte voor cord cutting in de komende jaren tussen 1% en 4,5% reëel.⁵² Ervan uitgaande dat de groei in het aantal huishoudens van de afgelopen jaren voorlopig aanhoudt, is de bandbreedte voor de ontwikkeling van het aantal tv-abonnementen tussen de -0,6% en -3,6% per jaar.⁵³ Figuur 6 toont de extrapolatie met onder- en bovengrens gegeven deze bandbreedte. Volgens deze extrapolatie zou het aantal televisieabonnementen in 2025 tussen de 6 miljoen en 7,2 miljoen liggen. Merk op dat dit gebaseerd is op consumentengedrag van de afgelopen jaren en op wat consumenten van de toekomst verwachten. Nieuwe ontwikkelingen kunnen er uiteraard toe leiden dat de daadwerkelijke cijfers buiten deze bandbreedte komen te liggen.

⁴⁷ CBS. Beschikbaar via [\[clio.nl\]](https://clio.nl)

⁴⁸ Als er geen cord nevers waren, betekent dat een cord-cuttingpercentage van 1,5%. Als daarentegen 100% van de nieuwe huishoudens cord nevers waren, betekent dat een cord-cuttingpercentage van 0,6%. De werkelijkheid zal hier ergens tussenin liggen.

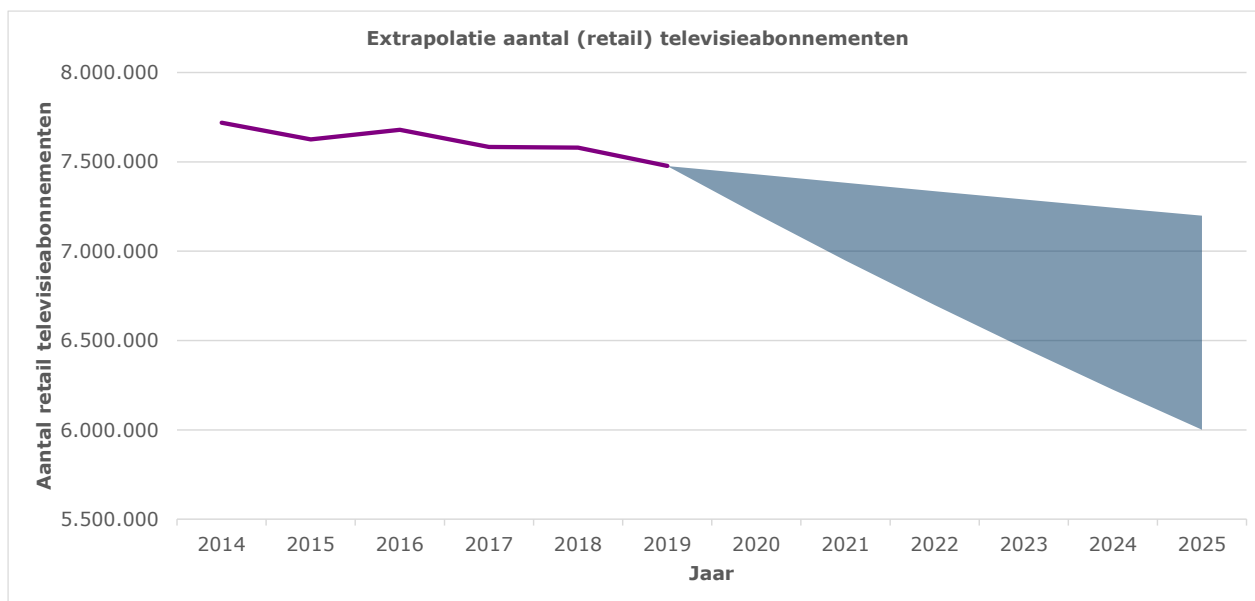
⁴⁹ [\[telecompaper.com\]](https://telecompaper.com); [\[telecompaper.com\]](https://telecompaper.com); [\[telecompaper.com\]](https://telecompaper.com)

⁵⁰ Een deel van die 1,5% bestaat immers uit *cord nevers*.

⁵¹ Zelfs als we uitgaan van de cijfers van Telecompaper over het aantal abonnementen (zie Box 1) komen we na een correctie voor de groei van het aantal huishoudens op een gemiddeld cord-cuttingpercentage van minder dan 2,3% per jaar.

⁵² Deze ondergrens voor cord cutting is een conservatieve schatting op basis van het historische percentage van 1,5% voor 'cord cutters + cord nevers'. De bovengrens is bepaald op basis van wat consumenten zeggen van plan te zijn, gecorrigeerd voor de historische verschillen tussen wat men van plan zegt te zijn en wat men daadwerkelijk doet.

⁵³ De ondergrens is de gemiddelde daling van de afgelopen jaren, wat overeenkomt met een stijging van het aantal huishoudens met 0,9% i.c.m. een daling van het aantal abonnementen vanwege cord cutting en *cord nevers* van 1,5%.



Figuur 6 Extrapolatie van het aantal (retail-) televisieabonnementen, gegeven een bandbreedte tussen de -0,6% en -3,6%.

2.2.2 Technologische ontwikkelingen

In het onderzoek komt een aantal technologische ontwikkelingen naar voren welke mogelijk van invloed zou kunnen zijn op het voorliggende vraagstuk rondom distributievergoeding.

Verschuiving van multicast naar unicast IP-distributie

Distributeurs die gebruik maken van IPTV (televisiedistributie over de internetaansluiting, maar niet over het open internet) gebruiken daarbij vaak een techniek om meerdere abonnees die hetzelfde lineaire kanaal bekijken, te bedienen met slechts één stream ('multicast'). Daarmee kan bandbreedte worden bespaard op de hogere niveaus in het netwerk, omdat dezelfde stream slechts één keer hoeft te worden overgebracht.

Een nadeel van deze techniek is dat deze niet geschikt is voor vergaande personalisatie van de content (waaronder uitgesteld kijken, catch-up-TV, on-demand, maar bijvoorbeeld ook persoonlijke advertenties en interactiviteit). Personalisatie is in toenemende mate een pijler van de bedrijfsmodellen van contentpartijen en distributeurs. Met gepersonaliseerde advertenties kan beter geconcentreerd worden met (reeds sterk gepersonaliseerde) advertenties op internet. Daarnaast biedt dit mogelijkheden voor wat betreft de afrekening en betaling ('pay per view') voor specifieke content. De IPTV-distributeurs maken daarom in toenemende mate gebruik van unicast (één-op-één streaming naar abonnees).

Als gevolg van de genoemde ontwikkelingen wordt het voor de distributeur eenvoudiger om een meer gepersonaliseerd aanbod op te stellen, en neemt wellicht het gebruik van traditionele 'lineaire' kanalen af ten faveure van on-demand. Dit laatste heeft uiteraard consequenties voor de distributievergoeding.

Uitrol van DVB-T2 voor Digitenne

Via Digitenne kan in Nederland draadloos en digitaal, lineaire televisie worden ontvangen. Daarbij zijn de NPO-kanalen, die de NPO in eigen beheer verspreid, gratis te ontvangen. Er kan een abonnement worden afgesloten voor het (middels een decoder en smartcard) bekijken van de andere kanalen. In juli 2019 zijn NPO en Digitenne overgestapt van DVB-T

naar opvolger DVB-T2. Deze technologie is efficiënter en maakt het mogelijk om in hogere kwaliteit uit te zenden bij dezelfde hoeveelheid spectrum.

Doordat oudere ontvangers niet geschikt zijn voor het ontvangen van DVB-T2 dienen deze te worden vervangen. De abonnees zijn door KPN voorzien van een nieuwe ontvanger. We verwachten dan ook weinig effect van de overstap voor de aantallen abonnees. Cijfers zijn (nog) niet beschikbaar, maar een eventueel effect zou zichtbaar moeten zijn in de eerstvolgende Telecommonitor van ACM.

De gebruikers van DVB-T zonder TV-abonnement hebben uiteraard geen nieuwe ontvanger gekregen. Een nieuwe DVB-T2-ontvanger voor free-to-air-kanalen (in Nederland NPO 1 t/m 3 en NPO-radio 1 t/m 5) is verkrijgbaar vanaf circa €35.⁵⁴ Het is denkbaar dat een groot deel van de free-to-air-kijkers is overgestapt op alternatieven (zoals OTT-televisie kijken via een mobiel netwerk, of alsnog een vaste aansluiting. Voor kijkers die DVB-T in een tweede (vakantie)huis, camper, caravan of boot gebruikten vormt OTT-aanbod (van de distributeurs of bijvoorbeeld NLZIET) door voortgaande ontwikkeling van mobiele netwerken een steeds beter alternatief. De positie van de OTT-aanbieders (en dan met name de pakketaanbieders die abonnees via een app toestaan hun thuisabonnement ook 'mobiel' OTT te gebruiken) zou daardoor iets kunnen verstevigen. Cijfers over het aantal free-to-air-kijkers en hun gedrag zijn echter nauwelijks beschikbaar.

Uitrol van DOCSIS 3.1

VodafoneZiggo is bezig met de uitrol van DOCSIS 3.1, de opvolger van de op dit moment toegepaste DOCSIS 3.0-techniek voor kabelinternet. Op basis van DOCSIS 3.1 kan VodafoneZiggo hogere snelheden per abonnee bieden over haar infrastructuur. Het vervangen van het modem is noodzakelijk om hiervan gebruik te kunnen maken.

Voor televisiekijken verandert er nauwelijks iets. De settopboxen van VodafoneZiggo gebruiken broadcast (DVB-C)-signalen voor de populaire lineaire kanalen, maar kunnen voor minder populaire kanalen en persoonlijk aanbod (on-demand, catch-up, etc.) gebruik maken van IPTV over het kabelnetwerk. De capaciteit daarvan kan met DOCSIS 3.1 eveneens worden vergroot. De uitrol van DOCSIS 3.1 maakt dat VodafoneZiggo meer mogelijkheden krijgt om ook 'unicast' te streamen naar abonnees.

Uitrol van 5G in Nederland

In de komende jaren rollen de Nederlandse mobiele operators 5G uit. Deze opvolger van 4G biedt (in eerste instantie) fors hogere snelheden. De eerste 5G-netwerken zijn en worden in 2020 ingeschakeld. Hiervoor maken de providers gebruik van bestaand spectrum en bestaande infrastructuur. De snelheidswinst hierbij is nog beperkt. Daar komt bij dat er nog niet veel toestellen zijn die geschikt zijn voor 5G.

Vanaf 1 september 2022 zullen frequenties in de 3,5 GHz-band in gebruik worden genomen voor 5G. In die band kunnen in potentie veel grotere blokken spectrum door een operator worden verkregen en ingezet. Inzet van 5G in deze band zal dus leiden tot substantiële vergroting van de capaciteit.

Televisiekijken via mobiele netwerken kan al op basis van 4G. Er ontstaan problemen in mobiele netwerken wanneer dit op grote schaal gelijktijdig gebeurt. Met 5G wordt de capaciteit van de netwerken, en daarmee het aantal kijkers dat tegelijk (per basisstation) televisie kan kijken groter. Voorlopig gaat het echter om beperkte capaciteitsgroei. We verwachten dan ook niet dat de operators televisie over 5G sterk zullen aanmoedigen of bundelen,

⁵⁴ [\[tweakers.net\]](https://www.tweakers.net) ; Recente televisies hebben veelal een DVB-T2 tuner ingebouwd.

(wellicht) totdat er substantieel meer frequentieruimte in gebruik is genomen. Desondanks vormen mobiele netwerken een alternatief voor kijkers die incidenteel (mobiel) TV willen kijken.

2.3 Markstructuur

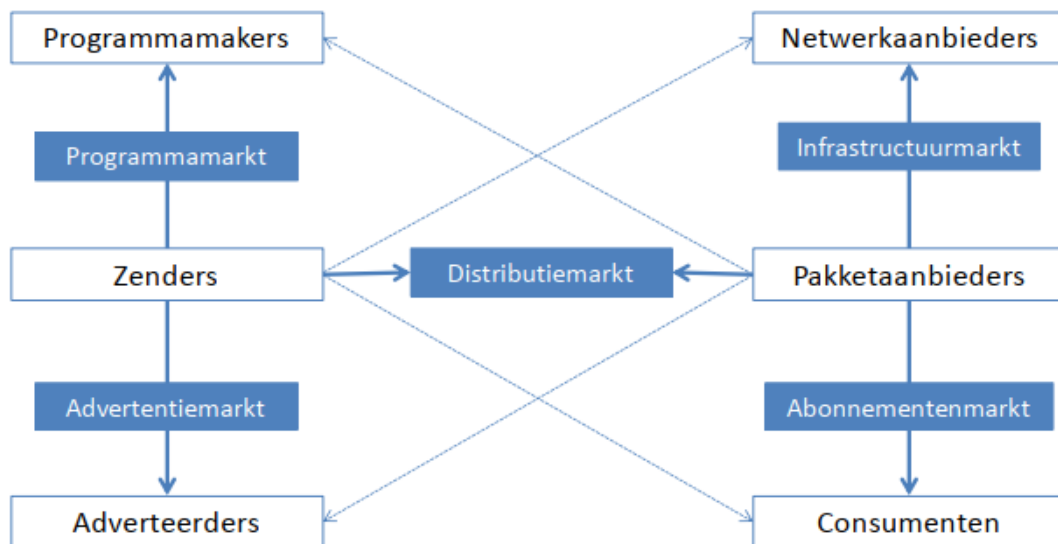
2.3.1 De markt voor doorgifte van tv-kanalen

De term *distributievergoeding* is enigszins misleidend. Het woord impliceert dat de partij die distribueert daar een vergoeding voor ontvangt. In sommige landen is dit inderdaad hoe het werkt – en vroeger waren het ook in Nederland de distributeurs die een vergoeding ontvingen van de omroepen voor het doorgeven van zenders – maar tegenwoordig is het in Nederland andersom: distributeurs betalen omroepen voor het recht om zenders door te mogen geven, plat gezegd kopen zij zenders in die ze vervolgens in TV-pakketten en additionele dienstverlening doorverkopen aan consumenten.

Internationaal wordt onderscheid gemaakt tussen *retransmission fees* en *distribution costs*.⁵⁵ Beide hebben een andere achterliggende gedachte. *Distribution costs* zijn vergoedingen die omroepen aan distributeurs betalen voor de kosten die distributeurs maken om het televisiesignaal naar de klant te transporteren, het gaat dan dus om het gebruik van de infrastructuur. De *retransmission fee* is daarentegen de vergoeding die distributeurs aan omroepen betalen voor het recht om het televisiekanaal op te nemen in de pakketten die ze aan consumenten aanbieden, de basis hiervoor is gelegen in het auteursrecht. Internationaal zou de distributievergoeding zoals wij die in Nederland kennen dus worden aangeduid als *retransmission fee*. Dit neemt niet weg dat de kosten die distributeurs maken direct of indirect invloed hebben op de hoogte van de distributievergoedingen. In die zin zitten de *distribution costs* dus verdisconteerd in de netto geldstroom die wij aanduiden als distributievergoeding.

In de volgende figuur is de distributiemarkt weergegeven, evenals de markten daaromheen. De doorgetrokken lijnen geven de originele verhoudingen tussen de partijen aan. De stip-pellijnen geven relatief nieuwe verhoudingen aan, zoals dat omroepen tegenwoordig soms een directe relatie met de consument hebben (NPO Start, Kijk).

⁵⁵ Evens & Donders (2018), Platform Power and Politics in Transforming Television Markets



Figuur 7 Schematische weergave van de markt voor doorgifte van tv-kanalen, ook wel omroepdistributie, en omliggende markten. Bron: KWINK groep (2017), Must Carry On.

Distributievergoedingen worden betaald in het midden van de figuur; de pakketaanbieders (distributeurs) betalen de omroepen/zenders voor het recht om zenders door te geven. Zowel bij de NPO als bij de commerciële omroepen is er enige differentiatie tussen verschillende distributeurs voor wat betreft het aanbod dan wel de prijs. In de volgende paragraaf gaan wij hier nader op in.

Links in de figuur is te zien dat omroepen actief zijn op de programmamarkt, waar zij programma's inkopen van de makers, en op de advertentiemarkt, waar zij advertentieruimte verkopen aan adverteerders. Omroepen, vooral de publieke, produceren zelf programma's, besteden opdrachten uit aan externe (onafhankelijke) producenten en kopen kant-en-klare programma's in.

De traditionele wijze van distributie is rechts in de figuur weergegeven. Distributeurs verkrijgen rechten op de distributiemarkt en zijn daarnaast aan de ene kant actief op de infrastructuurmarkt en andere de andere kant op de abonnementenmarkt. Veelal zijn distributeurs niet alleen pakketaanbieder maar ook netwerkaanbieder. Dit is echter niet altijd zo. Distributeurs zonder eigen netwerk maken gebruik van het netwerk van iemand anders, een netwerkaanbieder. Gemengde vormen vinden ook plaats. T-Mobile heeft bijvoorbeeld een eigen netwerk, maar maakt daarnaast ook gebruik van het netwerk van KPN. Via verschillende infrastructuren brengen de distributeurs de content van de omroepen naar hun abonnees, vaak in bundels waarin zowel een tv-pakket als internet is opgenomen. Deze distributie geschiedt traditioneel via:

- Vaste netwerken (kabel, DSL, glasvezel)
- Ether (Digitenne)
- Satelliet

Een vierde variant is de OTT-distributie. Hierbij maakt de distribuerende partij gebruik van het internet, en is deze niet afhankelijk van een specifiek netwerk. De distribuerende partij kan daarbij een aanbieder van content van meerdere omroepen zijn (voorbeeld: NLZIET), een omroep (RTL XL, Videoland, NPO Plus, et cetera) of zelfs een producent (Netflix, HBO GO).

De traditionele distributeurs bieden vaak naast de traditionele distributie ook een OTT-dienst aan, waarmee abonnees bijvoorbeeld via een smartphone of laptop (al dan niet via een heel ander netwerk of zelfs in het buitenland) televisie kunnen kijken binnen hetzelfde abonnement (o.a. Ziggo Go).

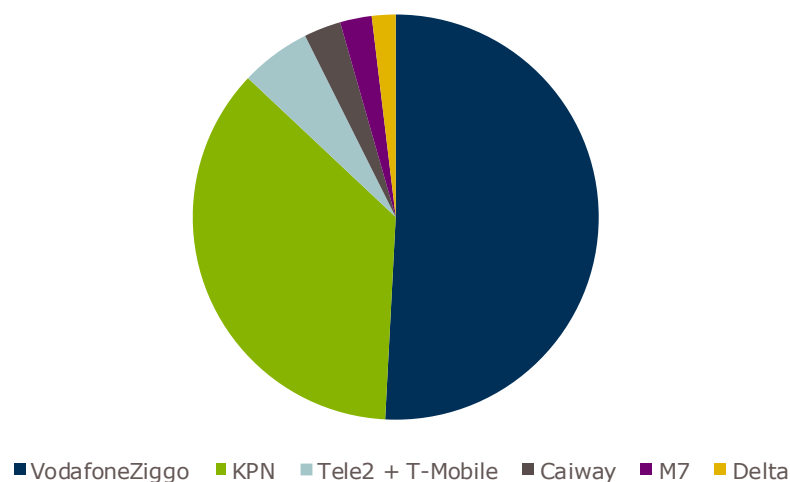
De traditionele rolverdeling gaat, met name door OTT, steeds minder op. We zien dat omroepen steeds meer direct contact met hun kijkers zoeken op basis van OTT en andere diensten. Daarmee ondergraven ze voor een deel de businesscase van de distributeurs, NLZIET is hier een voorbeeld van. Ook zijn ze actief als VOD-aanbieder (NPO Plus en Videoland). Tegelijkertijd zijn ook distributeurs actief als aanbieder van contentdiensten door het in de markt zetten van eigen kanalen (Ziggo Sport bijvoorbeeld) of het aanbieden van eigen VOD-diensten aan hun abonnees. Deze ontwikkelingen zorgen voor spanningen tussen partijen en kunnen onderhandelingen op scherp zetten.

2.3.2 Geconcentreerde markt

Distributeurs

Aan de kant van de distributeurs is de markt sterk geconcentreerd. In 2019 waren er zeven distributeurs met meer dan 100.000 abonnees: Caiway, Delta, KPN, M7, Tele2, Ziggo en T-Mobile.⁵⁶ De marktaandelen van deze partijen lopen sterk uiteen, zij worden weergegeven in de volgende figuur.⁵⁷

Marktaandelen naar tv-abonnementen



Figuur 8 Marktaandelen naar (retail) tv-abonnementen van de distributeurs met meer dan 100.000 abonnees. (Bron: ACM, Telecommonitor 1^e halfjaar 2019; CvdM, Televisiepakketten en Kijkgedrag 2019)

Meer dan de helft van alle TV-abonnementen in Nederland liep vorig jaar bij VodafoneZiggo. VodafoneZiggo en KPN waren in 2019 samen goed voor meer dan 85% van de TV-abonnementen. T-Mobile heeft Tele2 overgenomen en heeft sindsdien een marktaandeel van circa 5-6%. De overige pakketaanbieders hebben samen minder dan 10% van de markt in

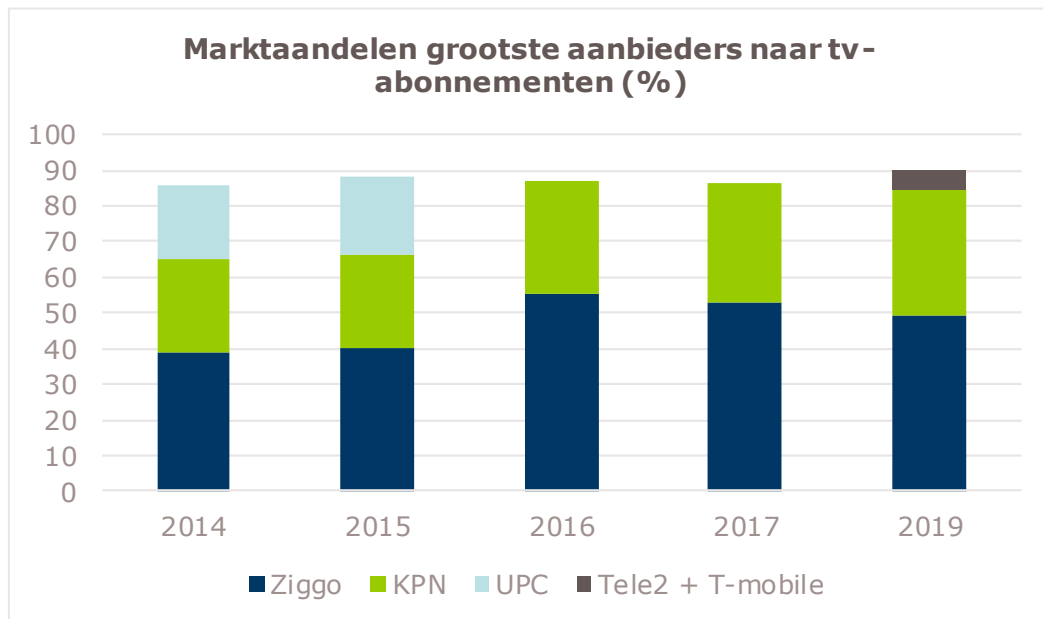
⁵⁶ CvdM (2020) Televisiepakketten en Kijkgedrag 2019, p. 7.

⁵⁷ De aandelen zijn schattingen op basis van de Telecommonitor van het ACM, waar de pakketaanbieders zelf gegevens voor aanleveren, en het Televisiepakketten en Kijktijdonderzoek van het CvdM, waar gebruik is gemaakt van een enquête onder 2000 Nederlanders.

handen.⁵⁸ Het is dus duidelijk dat sprake is van een sterk geconcentreerde markt. De HHI-waarde⁵⁹ voor 2019 is volgens het CvdM 0,34.⁶⁰ De ACM komt zelfs op 0,39 uit.⁶¹

Hoewel de ACM van mening was dat VodafoneZiggo en KPN samen aanmerkelijke marktmacht hadden in de telecommarkt, die aan de kant van distributeurs vergelijkbaar is met de markt voor televisie, oordeelde de hoogste rechter dat daar geen sprake van is.⁶² Deze twee pakketaanbieders hebben echter wel duidelijk een veel sterkere positie dan hun concurrenten.

Kijkend naar de afgelopen jaren, weergegeven in de volgende figuur, zien we dat (Vodafone)Ziggo in 2016 flink is gegroeid door de fusie met UPC, maar daarna jaar op jaar marktaandeel inlevert. KPN groeit daarentegen jaar op jaar.



Figuur 9 Marktaandelen naar tv-abonnementen van de grootste partijen. (Bron: CvdM, Televisiepakketten en Kijkgedrag 2019)

Omroepen

Ook aan de kant van de omroepen is de markt sterk geconcentreerd. De drie grootste omroepen hebben al jaren circa 75% van de markt in handen, op basis van het kijktijdaandeel 6+. In de volgende figuur is te zien dat de marktaandelen van de grootste omroepen redelijk stabiel zijn. De NPO leverde in 2015 2,5 %-punt in ten opzichte van 2014, maar heeft dit in de daarop volgende jaren teruggewonnen. RTL had zijn piek in 2015 en is sindsdien 3,5%-punt achteruit gegaan.

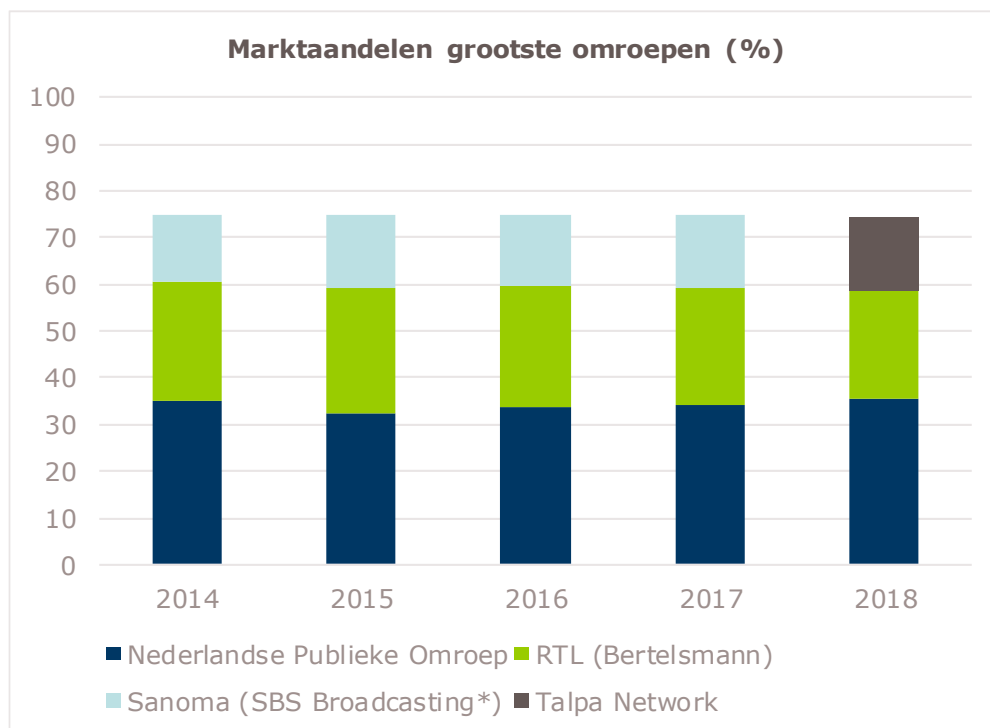
⁵⁸ Ook Delta en Caiway vallen tegenwoordig onder dezelfde aanbieder: DELTA Fiber Nederland. Deze heeft ongeveer een even groot marktaandeel als T-Mobile.

⁵⁹ De Herfindahl Hirschman Index is een standaard voor concentratie en betreft een waarde tussen 0 en 1. Vanaf 0,18 wordt gesproken van een sterk geconcentreerde markt.

⁶⁰ CvdM (2020) Televisiepakketten en Kijkgedrag 2019 p. 18

⁶¹ ACM (2019) Telecommonitor eerste halfjaar 2019, p. 47.

⁶² [\[www.rechtspraak.nl\]](http://www.rechtspraak.nl)



Figuur 10 Marktaandelen grootste omroepen in kijktijdaandeel 6+ (%). Bron: Mediamonitor 2019.
*Talpa nam in 2017 SBS over.

Als we de kijktijdaandelen van losse zenders bekijken zien we dat NPO1 met afstand het meest bekeken wordt (24,4%), gevolgd door RTL4 (13,3%).

Tabel 6 Gemiddeld dagbereik en kijktijdaandelen (6+) in 2018 per zender. Voor kleinere omroepen zijn enkel de totalen weergegeven. Bron: www.mediamonitor.nl

Omroep	Zender	Gem. dagbereik 6+	Kijktijdaandeel 6+
Nederlandse Publieke Omroep (NPO)	NPO1	42	24,4
Nederlandse Publieke Omroep (NPO)	NPO2	22,5	6,4
Nederlandse Publieke Omroep (NPO)	NPO3	19,7	4,7
Nederlandse Publieke Omroep (NPO) Totaal			35,5
RTL (Bertelsmann)	RTL4	30,7	13,3
RTL (Bertelsmann)	RTL5	11	2,2
RTL (Bertelsmann)	RTL7	12,6	3,7
RTL (Bertelsmann)	RTL8	8,4	2,7
RTL (Bertelsmann)	RTLZ	5,3	0,9
RTL (Bertelsmann)	RTL Crime	0,9	0,3
RTL (Bertelsmann)	RTL Lounge	0,6	0,1
RTL (Bertelsmann) Totaal			23,1
Talpa Network	SBS6	20,7	7,3
Talpa Network	Net5	9,9	3,7
Talpa Network	Veronica	11,2	4,1
Talpa Network	SBS9	3,9	0,9
Talpa Network Totaal			15,9
Discovery Communications Benelux Totaal			5,5
21st Century Fox Totaal			3,8
Viacom International Media Networks Totaal			3,2
The Walt Disney Company Totaal			0,4
Regionale publieke omroepen Totaal (13 rpo)			1,3

2.3.3 Semi-gereguleerde markt

De onderhandelingen over de distributievergoedingen vinden plaats in een semi-gereguleerde omgeving. Daarbij noemen we een aantal aspecten. Ten eerste is er de publieke taak van de NPO, die onder meer inhoudt dat de mediadiensten van de NPO voor iedereen

toegankelijk moeten zijn. Ten tweede is er de *must carry*, die distributeurs onder meer verplicht om NPO 1, 2 en 3 door te geven indien NPO die aanbiedt. Ten derde is er het feit dat de NPO grotendeels gefinancierd wordt met belastinggeld. Zowel de NPO als de distributeurs maken strategische en economische afwegingen die worden beïnvloed door, onder andere, deze aspecten.

Onderhandelingsposities

Hoewel er in Nederland geen formele *must offer* is, kan de NPO niet zomaar weglopen van onderhandelingen zoals een commerciële omroep dat wel zou kunnen. De NPO heeft een publieke taak en is grotendeels publiek gefinancierd. Op de NPO rust dan ook de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat zijn aanbod wordt doorgegeven. Als de NPO wegloopt bij onderhandelingen wordt een substantieel deel van de Nederlandse bevolking niet bereikt. Dat zou zijn publieke legitimatie en de financiering van overheidswege ondergraven. De publieke taak verzwakt dus de onderhandelingspositie van de NPO.

Distributeurs stellen op hun beurt dat zij vanwege de *must carry* geen nee kunnen zeggen tegen de NPO. Zij zijn verplicht om de drie zenders door te geven. Als een distributeur de vergoeding onredelijk hoog vindt kan hij naar de ACM stappen. Deze zal dan bepalen of inderdaad onredelijke voorwaarden aan doorgifte worden gesteld.

Wanneer het gaat over de verhoudingen tussen de NPO en de twee grote distributeurs is het echter de vraag in hoeverre de *must carry* en de publieke taak daadwerkelijk veel aan de onderhandelingsposities van de partijen veranderen. Gelet op de marktaandelen van KPN en VodafoneZiggo zou de NPO een grote financiële klap krijgen als hij zijn zenders niet aan een van deze partijen zou aanbieden. Dit komt niet alleen door de distributievergoedingen die dan niet meer ontvangen worden, maar nog meer door de advertentie-inkomsten die dan logischerwijs weg zouden vallen. De advertentie-inkomsten zijn immers afhankelijk van het bereik van de NPO. Het is dus sterk de vraag of het in de praktijk voor de NPO een optie zou zijn om de zenders niet aan de grote distributeurs aan te bieden, zelfs zonder publieke taak. Tegelijkertijd is een TV-pakket zonder de NPO commercieel weinig waard. Dit wordt bevestigd door zowel het grote marktaandeel en bereik van de NPO, als door de TV-pakketten van de kleine distributeurs. De distributeurs met minder dan 100.000 abonnees vallen niet onder de *must carry* en zijn dus niet verplicht om NPO 1, 2 en 3 door te geven. Toch hebben zij allemaal deze drie zenders in hun basispakket, dat is in de praktijk simpelweg een vereiste om een volwaardig pakket te zijn. Het lijkt dus niet zozeer de *must carry* te zijn die de bron is van de onderhandelingsmacht van de NPO.

Los van de juridische verplichtingen lijken de NPO en de twee grote distributeurs dus commercieel niet zonder elkaar te kunnen. Hun onderhandelingsposities zijn volgens ons dan ook redelijk gelijkwaardig. Voor de overige distributeurs ligt dit anders. Zij kunnen niet zonder de NPO, maar gelet op de marktaandelen is het zeer aannemelijk dat de NPO wel zonder hen kan. Uiteraard wil de NPO een zo groot mogelijk publiek bereiken, maar als een kleine distributeur geen NPO in zijn pakket zou hebben zou de distributeur daar meer onder lijden dan de NPO. Van meerdere distributeurs horen wij dan ook dat de NPO er een graag-of-niet-onderhandelingsstijl op nahoudt; men heeft de gestelde prijs te accepteren. Eén kleine distributeur zegt het gevoel te hebben dat wel enige onderhandeling mogelijk is, omdat er toch wat verschillen in prijzen lijken te zitten. De meeste kleine distributeurs melden echter dat in hun geval geen mogelijkheid was tot onderhandeling.

Voor de onderhandelingspositie van de grote commerciële omroepen geldt deels hetzelfde als voor de NPO. Zij zijn grotendeels onmisbaar voor distributeurs die een volwaardig TV-pakket aan willen bieden. De commerciële omroepen zijn echter meer dan de NPO afhankelijk van distributievergoedingen en advertentie-inkomsten, en dus van de distributeurs. Een

aantal kleine distributeurs geeft dan ook aan dat met commerciële omroepen wel te onderhandelen valt, in tegenstelling tot met de NPO.

Samenhang met overige financiering

De wens om te komen tot een eerlijke distributievergoeding staat strikt genomen los van de overige inkomstenbronnen van de NPO. Hoe hoog die eerlijke distributievergoeding dan zou moeten zijn, evenals het gedrag van partijen, staan echter niet los van overige geldstromen. In grote lijnen spelen er twee zaken:

- **Samenhang met reclame-inkomsten.** Zowel grote als kleine distributeurs geven aan dat zowel publieke als commerciële omroepen al jaren op afnemende reclame-inkomsten reageren door de distributievergoedingen te verhogen. De stelling van distributeurs is dat hogere distributievergoedingen worden doorbelast aan de abonnees.
- **Samenhang met subsidie.** Het merendeel van de financiering van de NPO komt direct van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het is dus de belastingbetaler die de NPO grotendeels financiert. Voor commerciële omroepen geldt dit uiteraard niet, iets wat vaak wordt aangehaald door distributeurs als argument waarom de distributievergoedingen voor NPO lager zouden moeten of mogen zijn dan de vergoedingen aan commerciële omroepen. Dit neemt echter niet weg dat de NPO een marktconform tarief moet vragen, omdat er anders sprake is van overcompensatie door de overheid. Als de NPO geen marktconform tarief zou vragen zou sprake zijn van concurrentievervalsing.

De vraag of en hoe de subsidie, en in meer algemene zin het publieke karakter, van de NPO de distributievergoeding zou moeten beïnvloeden is niet eenvoudig te beantwoorden. Distributeurs en de NPO kijken hier op verschillende manieren naar. De NPO redeneert vanuit het auteursrecht, de redeneerlijn is weergegeven in Box 2.

Argumentatie NPO

- De publieke omroep vraagt een vergoeding voor de doorgifte van zijn kanalen omdat de NPO met die kanalen economische waarde toevoegt aan het product van de pakketaanbieders. Deels bestaat deze waarde uit auteursrechten.
- De NPO vertegenwoordigt in zijn relatie met de distributeurs ook de publieke media-instellingen, die als makers zijn te kwalificeren. Makers hebben volgens het auteursrecht recht op een billijke vergoeding. Het auteursrecht is een absoluut recht, waarbij het aan de rechthebbende is om te bepalen of en onder welke voorwaarden gebruik wordt toegestaan. Daarnaast bestaat er het omroep- en producentenrecht volgens de Wet op de naburige rechten.
- Het EU-recht geeft als uitgangspunt dat publieke omroepen naar vermogen eigen inkomsten genereren en dat subsidie daarop aanvullend moet zijn. Door af te zien van auteursrechten, en dus niet de maximale opbrengst uit commerciële exploitatie van publieke programma's te halen, neemt de noodzaak van financiering door het Rijk toe. Volgens de Europese Commissie wordt de concurrentie daardoor meer vervalst dan nodig is voor de verstrekking van de openbare dienst.
- Vanuit het perspectief van het auteursrecht is er geen verschil in benadering tussen publieke en commerciële omroepen.
- Ook het feit dat de content van de NPO elders gratis beschikbaar is, namelijk via NPO Start, doet niet af aan het recht op een billijke vergoeding.
 - De onderzoekers merken hierbij op dat de content minder waarde aan een TV-pakket toevoegt, en dus minder waarde voor de distributeur

vertegenwoordigt, wanneer deze content elders gratis beschikbaar is. Hoe hoog een redelijke vergoeding is, wordt hier dus wel degelijk door beïnvloed.

Box 2. Argumentatie van de NPO m.b.t. de distributievergoeding en het publieke karakter van de NPO.

De distributeurs hanteren over het algemeen een ander perspectief. Daarbij leggen zij meer de nadruk op het publieke karakter van de mediadiensten van de NPO en het feit dat de consument, die volgens hen uiteindelijk de distributievergoeding betaalt, al voor deze diensten betaald heeft via de belasting. De argumenten die hierbij naar voren komen zijn opgenomen in Box 3, uiteraard wordt niet elk argument door alle distributeurs gemaakt.

Argumentatie distributeurs

- De NPO levert publieke mediadiensten, gefinancierd met publiek geld. De distributievergoeding biedt extra inkomsten. Het zou daarom logisch zijn als de NPO lagere distributievergoedingen ontvangt.
 - De onderzoekers merken op dat het andersom is: de distributievergoeding moet marktconform zijn en de subsidie is een aanvulling op de commerciële financieringsbronnen van de NPO. De subsidie mag niet onnodig hoog zijn.
- Omdat het gaat om publieke diensten zou de distributievergoeding voor iedereen hetzelfde moeten zijn, of op zijn minst transparant moeten zijn.
- De kern van de NPO-content is gratis beschikbaar via NPO-start, dat maakt de waarde van deze content voor distributeurs lager. De marktpositie van distributeurs wordt ondergraven.
 - De onderzoekers merken op dat dit in zekere mate ook voor RTL- en Talpa-content geldt, maar met het belangrijke verschil dat livestreams van de commerciële omroepen niet gratis beschikbaar zijn. Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat het ondergraven van marktposities aan beide kanten gebeurt, zoals beschreven aan het begin van dit hoofdstuk.
- Vanwege de kleine marges op televisie worden (verhogingen van de) distributievergoedingen direct doorbelast aan de kijkers. In het geval van de publieke omroep heeft de kijker echter al voor het product betaald, omdat de subsidie vanuit de belastingen komt. De kijker betaalt dan dus twee keer voor de content.
 - De onderzoekers merken nogmaals op dat de subsidie aanvullend is op de commerciële financieringsbronnen. Hoewel de kijker via twee verschillende stromen betaalt, betaalt hij niet 'dubbel'. Ook is niet aannemelijk dat de vergoeding voor de volle 100% aan de kijkers wordt doorbelast (zie paragraaf 6.2).
- Het auteursrechtelijke argument klinkt sommige distributeurs vreemd in de oren. *Makers* hebben recht op een billijke vergoeding en distributeurs betalen voor auteursrechten direct aan de makers, bijvoorbeeld via RODAP en BUMA.
 - De onderzoekers merken op dat de NPO als rechthebbende nog steeds kan onderhandelen over een redelijke vergoeding voor zijn auteursrechten, al is de term *billijke vergoeding* ten dele van toepassing.

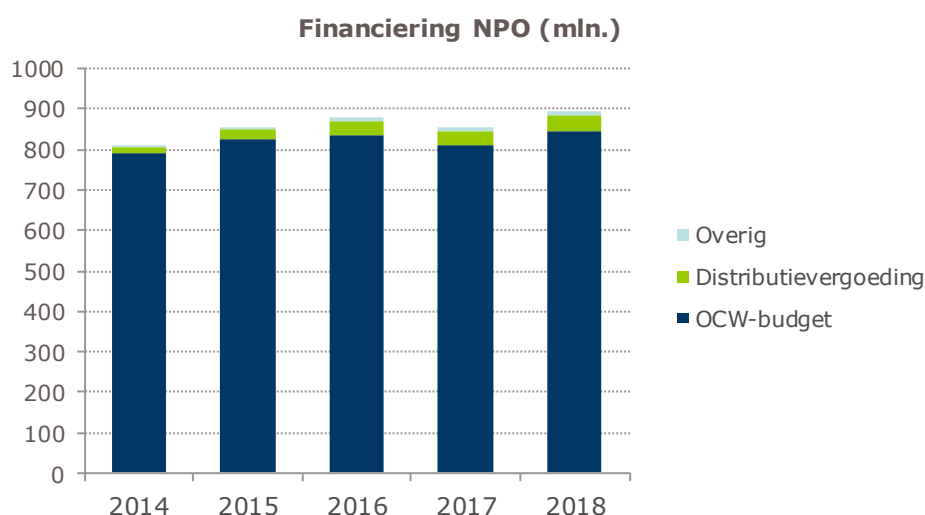
Box 3 Argumentatie van distributeurs m.b.t. de distributievergoeding en het publieke karakter van de NPO. Uiteraard noemt niet elke distributeur elk argument.

2.3.4 Financiering NPO

Uit de jaarverslagen van de NPO blijkt dat distributievergoedingen een klein, maar toenevend deel van de totale financiering uitmaken. In de verslagen zijn in het exploitatieoverzicht enkele inkomstenbronnen opgenomen:

- **Media-aanbod (OCW-budget):** als voornaamste inkomstenbron opgenomen het 'Media-aanbod'. Dit is het geld dat de NPO uit de Mediabegroting krijgt. De Media-begroting is op zijn beurt voor grofweg 15-20% opgebouwd uit STER-inkomsten (reclameopbrengsten) en voor de rest uit 'OCW-middelen' (belastinggeld).
- **Opbrengsten nevenactiviteit:** een relatief kleine post waar bijvoorbeeld opbrengsten uit het redigeren van programmeergegevens onder vallen.
- **Overige bedrijfsopbrengsten:** in de toelichting splitst de NPO deze post verder uit, naar onder andere de distributievergoedingen.

In onderstaande figuur is weergegeven hoe de distributievergoeding zich verhoudt tot de financiering vanuit het ministerie (inclusief STER-inkomsten). Waar in 2014 sprake was van €13,4 miljoen aan distributievergoeding, 1,6% van de totale €812 miljoen aan financiering, was de distributievergoeding in 2018 met €38,2 miljoen 4,3% van de totale financiering van €895 miljoen. De grootste stappen werden gemaakt in 2015 en 2016, waarschijnlijk door heronderhandelingen met grote partijen.



Figuur 11 Financiering van de NPO. Bron: Jaarverslagen NPO.

2.4 Marktgedrag

De NPO is de afgelopen jaren de distributievergoedingen flink aan het verhogen. Distributeurs stellen veelal dat dit gebeurt vanwege het teruglopen van de overige inkomsten van de NPO en dat dit niet zozeer te maken heeft met de waarde van de content.⁶³ Zoals beschreven geven distributeurs aan, vaak verwijzend naar de subsidie, dat zij al genoeg voor de content betalen. De NPO, daarentegen, geeft aan dat zijn content altijd meer waard is

⁶³ Niet alleen van de NPO, maar ook van commerciële omroepen wordt gezegd dat zij teruglopende advertentie-inkomsten proberen te compenseren met hogere distributievergoedingen. In een van de gesprekken gaf een commerciële omroep zelf ook aan dit te doen.

geweest dan ervoor betaald is. Door de aflopende reclame-inkomsten voelt de NPO echter sinds kort meer druk om die waarde ook te verzilveren.

Gelet op de hiervoor beschreven onderhandelingsposities zal het niet verbazen dat de onderhandelingen er bij de grote distributeurs heel anders aan toe gaan dan bij de kleine.

2.4.1 Onderhandeling distributievergoeding

Grote distributeurs

De onderhandelingen tussen de grote partijen lijken van beide kanten hard te worden gespeeld. Waar bij onderhandelingen met commerciële omroepen zowel de distributeurs als de omroepen (kunnen) dreigen om weg te lopen van de onderhandelingen, kan dit bij de publieke omroep niet. Naast de wederzijdse commerciële afhankelijkheid komt dit door de hiervoor beschreven gereguleerde omgeving waarin partijen opereren. De (mogelijke) dreigementen van partijen zijn daardoor anders. Distributeurs kunnen dreigen om een zaak bij de ACM te starten als de NPO een onredelijk hoge vergoeding vraagt, zowel in het kader van machtsmisbruik als in het kader van staatssteun, terwijl de NPO op zijn beurt zou kunnen dreigen met het enkel aanbieden van lineaire doorgifte van NPO1, 2 en 3. Hoewel distributeurs zelf ook niet op rechtszaken zitten te wachten, en de NPO uiteraard liever zijn volledige aanbod aan zou bieden, inclusief alle functionaliteiten, zijn beide dreigementen in onze ogen reëel indien een partij vindt dat de andere partij een te harde en ongunstige positie inneemt.

Kleinere distributeurs

Enkele (kleinere) distributeurs geven aan een dat zij bij de NPO een all-in prijs per abonnee betalen voor alle functionaliteiten en dat zij hierin bij het sluiten van het contract geen keus hadden. Tegenwoordig is het echter zo dat distributeurs die NPO-zenders door willen geven twee opties krijgen:

1. De rechten voor het doorgeven van NPO 1, 2 en 3 zonder extra functionaliteiten.
2. De rechten voor het doorgeven van het volledige aanbod met alle functionaliteiten en themazenders.

Voor optie (2) is de distributievergoeding hoger dan voor optie (1). Zij kunnen één van deze opties kiezen en het bijbehorende bedrag betalen zij voor alle abonnees. Er zijn geen verdere uitsplitsingen. De NPO bevestigt dit. Er zijn commerciële omroepen waar wel specifieke functies afzonderlijk kunnen worden afgenomen. Minstens een van hen geeft aan een separaat aanbod per aanvullende dienst te hebben. Er zijn ook commerciële omroepen waar een all-in prijs voor alle functionaliteiten wordt gehanteerd.

In de nieuwe contracten kunnen distributeurs verschillende 'stromen' bij de NPO aanhouden, waardoor enkel voor extra functionaliteiten wordt betaald voor de abonnees die die functionaliteiten ook in hun pakket hebben. Als 30% van de abonnees van een distributeur een basispakket zonder extra functionaliteiten heeft, betaalt die distributeur dus voor 30% van zijn abonnees het bedrag van optie (1) en voor 70% het bedrag van optie (2). Distributeurs met oudere contracten hebben deze mogelijkheid vaak niet, hoewel sommigen naar eigen zeggen de vraag hiernaar al een jaar bij de NPO hebben uitstaan.⁶⁴ De NPO zelf geeft ten

⁶⁴ Bij commerciële omroepen wordt ook gewerkt met meerdere 'stromen', bijvoorbeeld voor zenders die enkel in een pluspakket worden opgenomen. Dit is echt niet altijd het geval, zo vraagt Disney voor Fox Sports tegenwoordig een bedrag aan distributeurs in de ordegrrootte van €2,50 per abonnee per maand voor elke abonnee van de distributeur, ongeacht of zij Fox Sports in het pakket hebben of niet (zie [www.totaaltv.nl]). Ook wat betreft functionaliteiten bieden sommige commerciële omroepen wel, en sommige niet, de mogelijkheid van meerdere stromen.

slotte aan dat het basisaanbod aan iedere distributeur hetzelfde is, namelijk NPO 1, 2 3 en NPO Start, en dat voor het aanbieden van nevendiensten aan distributeurs aanvullende afwegingen gemaakt worden. Ook geeft de NPO aan dat het overgrote deel van de markt het pakket mét aanvullende diensten wenst, waardoor optie (2) in de huidige contractpraktijk de facto het standaardaanbod is.

Algemeen

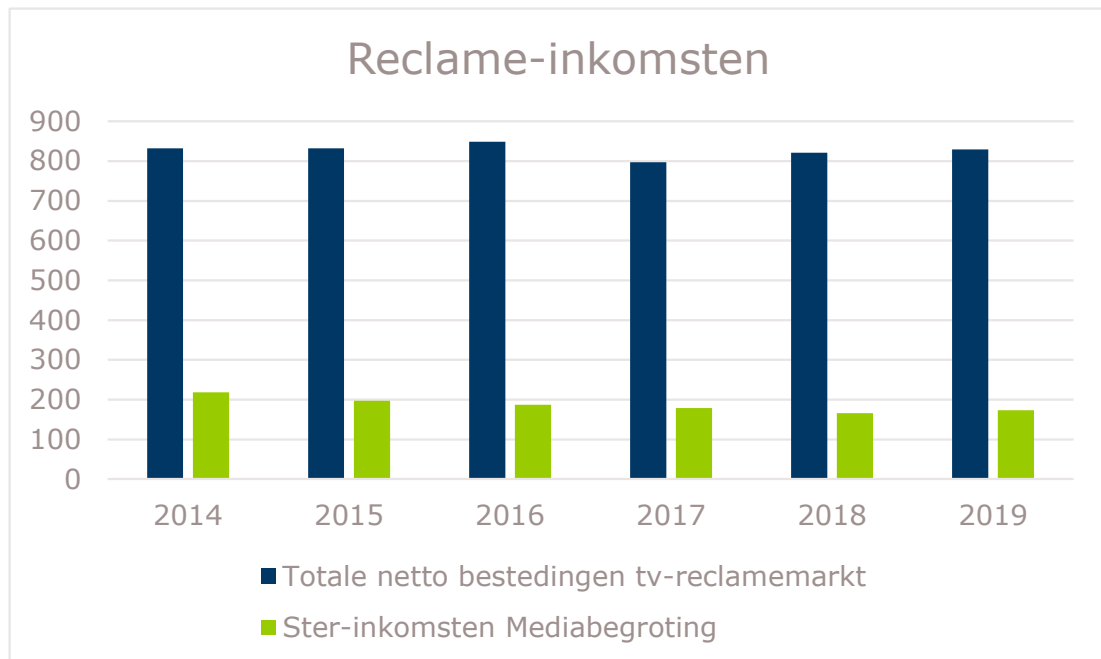
Bij omroepen met meerdere zenders is over het algemeen sprake van bundeling van zenders. Dit speelt zowel bij Nederlandse als buitenlandse omroepen. De bundeling kan de vorm hebben van korting bij de afname van meerdere zenders, maar kan ook zo geïmplementeerd zijn dat distributeurs 'gedwongen' worden om zenders in bundels te kopen in plaats van als losse zenders. Volgens gesprekspartners vindt bundeling zowel bij de NPO als bij commerciële omroepen plaats.

Wat betreft due prominence merken wij op dat de belangen van de NPO en de distributeurs momenteel redelijk gelijk lopen. De NPO wil dat zijn content prominent aanwezig is, terwijl de distributeurs de kijker willen geven wat hij wil. Aangezien er veel naar de NPO gekeken wordt, is het ook in het belang van distributeurs om de NPO-content goed vindbaar in hun portals te plaatsen. Dit zou veranderen indien er relatief minder naar de NPO gekeken zou worden. Dan zou due prominence waarschijnlijk een groter issue in onderhandelingen worden, omdat distributeurs de populairdere diensten dan een prominentere plek zouden willen geven.

2.5 Performance

2.5.1 Reclame

De totale uitgaven aan reclame op televisie is sinds 2017 weer redelijk bijgetrokken. De STER-inkomsten staan echter onder druk. Beide ontwikkelingen staan weergegeven in de volgende figuur.



Figuur 12 Ontwikkeling van reclame-inkomsten. Bron: Screenforce tv jaarrapport 2019; Ster.

In 2018 bedroegen de gerealiseerde STER-inkomsten van de Mediabegroting, oftewel de netto afdracht van de STER aan de Algemene Media Reserve, € 166 miljoen, circa € 40 miljoen minder dan begroot. In de meerjarenraming van dat jaar ging de STER ervan uit dat dit de komende jaren rond de €160 miljoen zal blijven.⁶⁵ Hoewel de STER in oktober 2019 aangaf toch hogere inkomsten te verwachten, namelijk €173 miljoen in 2019 (deze verwachting is uitgekomen) en €190 miljoen in 2020, ging de minister hier voor zijn meerjarenbegroting voorzichtigheidshalve niet in mee.⁶⁶ De meerjarenbegroting van het ministerie van OCW gaat voor de komende jaren dan ook uit van STER-inkomsten van rond de €160 miljoen, terwijl deze in voorgaande jaren aanzienlijk hoger waren.⁶⁷ Voor de komende jaren staan de inkomsten nog verder onder druk vanwege de wens van het kabinet om minder reclame op de publieke zenders te vertonen, onder andere om minder afhankelijk te worden van moeilijk voorspelbare reclame-inkomsten, en om op termijn zelfs toe te werken naar een reclamevrije publieke omroep.⁶⁸

Het kabinet heeft duidelijk gemaakt dat de NPO ook zelf voor een groot deel de teruglopende inkomsten zal moeten compenseren, door te bezuinigen en/of door inkomsten uit overige bronnen te halen.

2.5.2 Distributievergoedingen

In 2017 geeft KWINK groep een conservatieve schatting van de totale distributievergoedingen die distributeurs gemiddeld kwijt zijn. Dit was € 2 per abonnee per maand.⁶⁹ Dit bedrag is gebaseerd op een inschatting van de som van distributievergoeding die KPN in 2009 kwijt zou zijn geweest om Digitenne aan te kunnen bieden, dat was € 1,98 per abonnee per maand.⁷⁰ Gelet op de ontwikkelingen in het televisielandschap sinds 2009, en de bijbehorende prijsstijgingen, zal het bedrag dat distributeurs tegenwoordig aan distributievergoedingen kwijt zijn aanzienlijk hoger liggen dan wat zij destijds betaalden.⁷¹

Het bedrag dat distributeurs maandelijks in totaal aan distributievergoedingen kwijt zijn, is logischerwijs met name afhankelijk van drie aspecten:

- Hoeveel en welke zenders zij in hun pakketten opnemen
- De functionaliteiten die zij voor die zenders afnemen
- Hun onderhandelingsmacht ten opzichte van de betreffende omroepen

Deze drie aspecten kunnen tot aanzienlijke verschillen tussen distributeurs leiden. Voor de doorgifte van Fox Sports (1, 2 en 3) kan een distributeur bijvoorbeeld al circa € 2,50 per abonnee per maand meer kwijt zijn aan distributievergoedingen, voor ál zijn abonnees.⁷² Fox Sports behoort daarmee gemakkelijk tot de duurste zenderpakketten. Deze controversiële 'eredivisiebelasting' heeft ertoe geleid dat een aantal distributeurs Fox Sports niet meer in hun pakketten heeft. Hoewel Fox Sports een uitschieter is, vaak wordt immers enkel voor

⁶⁵ Kamerbrief Mediabegroting 2019 p. 17.

⁶⁶ Kamerbrief Mediabegroting 2020, p. 12-13.

⁶⁷ STER-afdrachten in € mln.: 2014: 218; 2015: 197; 2016: 187; 2017: 179; 2018: 166; 2019: 173. Bron: STER (opgevraagd).

⁶⁸ Kamerbrief Visie toekomst publiek omroepbestel: waarde voor het publiek.

⁶⁹ KWINK groep (2017) Must carry on, p. 71.

⁷⁰ M. Kerste, J. Witteman en J. Poort, 2016: Quick Scan Reserveprijs DVB-T, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam, p. 17.

⁷¹ KWINK groep geeft zelf ook aan dat de € 2 waarschijnlijk een onderschatting is.

⁷² En dus niet alleen voor de abonnees die Fox Sports in hun pakket hebben. Zie [\[totaaltv.nl\]](https://totaaltv.nl)

extra zenders betaald voor het aantal abonnees dat die zenders in het pakket heeft, illustreert dit dat de totale distributievergoedingen die distributeurs betalen sterk afhankelijk zijn van hun pakketten.⁷³

Het voorbeeld van Fox Sports laat bovendien zien dat niet simpelweg op basis van het marktaandeel van een omroep berekend kan worden wat de omroep aan distributievergoedingen zou moeten ontvangen. De drie Fox Sports zenders hebben samen namelijk maar een marktaandeel van circa 1,5%.⁷⁴ De zenders zijn dus veel meer waard dan het marktaandeel doet vermoeden. Men is nu eenmaal bereid om voor bepaalde content, in dit geval eredivisie voetbal, meer te betalen. Ook een aantal gesprekspartners geeft aan dat de kijker bepaalde zenders nu eenmaal graag in zijn pakket heeft, waardoor de zender waarde heeft voor de distributeur, terwijl vervolgens weinig naar de zender wordt gekeken. Een andere reden dat een 'eerlijke' of 'reële' distributievergoeding niet zomaar aan de hand van het marktaandeel berekend kan worden is gelegen in het businessmodel van omroepen. Een omroep met weinig advertenties, en dus weinig advertentie-inkomsten, heeft niet alleen meer distributie-inkomsten nodig om rond te komen, maar is vanwege het gebrek aan advertenties ook meer waard voor de kijker (en dus voor de distributeur). De wens om te kunnen 'ad-skippen' illustreert dit: men ergert zich veelal aan advertenties en hecht waarde aan advertentievrije programma's en zenders. Zoals ook de vergoeding voor Fox Sports laat zien, wordt de waarde van een zender voor een distributeur uiteindelijk niet bepaald door hoeveel de kijker naar een zender kijkt, maar door hoe graag de kijker de zender in zijn pakket heeft. Hoewel dit met elkaar verbonden is, geldt hier geen één-op-één relatie. Ook de extra functionaliteiten spelen hierbij een rol.

Wat betreft onderhandelingsmacht speelt uiteraard vooral het marktaandeel van de distributeur een grote rol, zoals eerder beschreven. Met name wanneer partijen (of hun moederbedrijven) in meerdere landen actief zijn, kunnen zij naar verwachting hun onderhandelingsmacht beter uitspelen. Voor sommige zenders betalen de grote distributeurs naar verwachting dan ook aanzienlijk lagere distributievergoedingen dan de kleine.

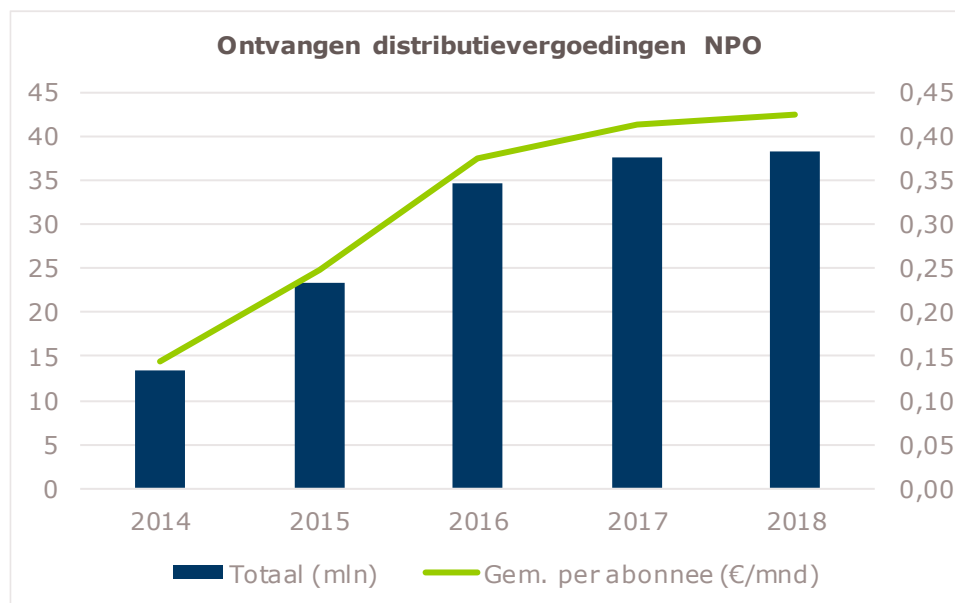
Tot slot merken wij op dat distributievergoedingen niet de enige kosten voor content zijn die een distributeur maakt. De distributievergoedingen aan Nederlandse en buitenlandse omroepen maken volgens gesprekspartners grofweg 75% uit van de totale kosten voor content. De overige circa 25% gaat via collectieve beheersorganisaties (CBO's), zoals BUMA/STEMRA, naar de makers. Deze verhouding is uiteraard niet voor elke distributeur hetzelfde en is afhankelijk van de ingekochte content en van onderhandelingen.

Distributievergoeding NPO

Hoewel de distributievergoedingen nog steeds slechts een klein deel van de financiering van de NPO uitmaken, is de procentuele stijging aanzienlijk. Dit is weergegeven in de volgende figuur. Op basis van cijfers over het aantal tv-abonnementen in Nederland is ook de gemiddelde distributievergoeding per abonnee per maand berekend. Zoals te zien in de figuur is de gemiddelde vergoeding in 2018 ongeveer het drievoudige van wat het in 2014 was: circa €0,42 per abonnee per maand ten opzichte van circa €0,14.

⁷³ Ook heeft VodafoneZiggo momenteel nog een contract over Fox Sports op basis van een oud model, waardoor zij voor nu aanzienlijk minder betalen dan wat Disney er tegenwoordig voor vraagt. Momenteel lopen er onderhandelingen omdat dit oude contract binnenkort afloopt.

⁷⁴ [\[www.mediamonitor.nl\]](http://www.mediamonitor.nl)



Figuur 13 Distributievergoedingen ontvangen door NPO, totaal en per abonnee per maand. Bron: Jaarverslagen NPO i.c.m. Telecompaper.

De distributievergoeding die distributeurs aan de NPO betalen is niet voor elke distributeur gelijk. Hoe groot de verschillen precies zijn is onduidelijk, omdat de partijen vanwege geheimhoudingsclausules de bedragen niet mogen delen. Er zijn echter wel wat aanknopingspunten. Joyné, aanbieder van satelliet tv, is in 2018 naar de ACM gestapt omdat de distributievergoeding die de NPO voor NPO1, 2 en 3 vroeg te hoog zou zijn. De gevraagde vergoeding zou € 0,45 per abonnee per maand zijn.⁷⁵ Dit bedrag ligt al boven het gemiddelde van €0,42 en werd blijkbaar gevraagd voor de 'basisoptie', zonder themakanalen en extra functionaliteiten.

Dat wil niet zeggen dat alle kleinere partijen, die aangeven niet te kunnen onderhandelen, dat bedrag ook betalen. De contracten en distributievergoedingen met sommige partijen liggen steeds voor drie jaar vast, waarna heronderhandeld wordt. Bij anderen zijn de contracten gesloten voor twee jaar, waarna zij jaarlijks verlengd worden.

Aangezien de kleine distributeurs over het algemeen meer dan het gemiddelde aan de NPO lijken te betalen, ligt het in de rede dat de grote partijen minder betalen. Dit is ook een logisch gevolg van het feit dat kleine partijen niet kunnen onderhandelen, terwijl tussen de grote distributeurs en de NPO wel onderhandelingen plaatsvinden. Hoe groot de verschillen zijn kunnen wij slechts grof schatten (dit wordt ook nog eens bemoeilijkt doordat de contractperioden niet gelijk lopen).

2.6 Conclusie

De rolverdeling tussen omroepen enerzijds en distributeurs anderzijds is vooral door de opkomst door OTT aan het veranderen. We zien dat omroepen steeds meer direct contact met hun kijkers leggen via OTT en andere diensten. Daarmee treden ze in toenemende mate in concurrentie met de distributeurs. NLZIET, waarin zowel de publieke als de commerciële omroep participeren, is hier een voorbeeld van. Ook zijn de omroepen actief als VOD-aanbieder (NPO Start Plus en Videoland). Tegelijkertijd zijn ook distributeurs actief als omroepen

⁷⁵ [\[www.totaaltv.nl\]](http://www.totaaltv.nl)

door het in de markt zetten van eigen kanalen (Ziggo Sport bijvoorbeeld) of het aanbieden van eigen VOD-diensten aan hun abonnees. Beide soorten actoren bewegen daarmee respectievelijk stroomafwaarts en stroomopwaarts in de waardeketen, waardoor ze steeds meer elkaars terrein betreden. Deze ontwikkelingen zorgen voor spanningen tussen partijen en zetten onderhandelingen op scherp.

Zowel aan de kant van de distributeurs als aan de kant van omroepen is de markt sterk geconcentreerd. De NPO, RTL en Talpa hebben samen circa 75% van de markt in handen. NPO heeft met 35% het grootste aandeel. Hiermee is echter geen sprake van een dominante positie of aanmerkelijke marktmacht van de NPO. Wel heeft de NPO aanzienlijke onderhandelingsmacht ten opzichte van met name de kleine distributeurs. Vrijwel elke kijker wil de NPO immers in zijn of haar pakket. Bovendien is het overgrote deel van de distributeurs verplicht de zenders van de NPO door te geven op basis van de must carry-regeling.

Aan de kant van de distributeurs is de concentratie groter. Twee partijen hebben samen circa 85% van de markt in handen. Deze partijen, KPN en VodafoneZiggo, zijn ook de belangrijkste bedrijven op de telecommarkt. Die is, voor wat de distributeurs betreft, vergelijkbaar met de situatie op de distributiemarkt voor televisie. Hoewel de ACM oordeelde dat KPN en VodafoneZiggo samen aanmerkelijke marktmacht op de telecommarkt bezitten, oordeelde de hoogste rechter dat dit niet was aangetoond. Deze twee pakketaanbieders hebben echter wel een bijzonder sterke positie in vergelijking met hun concurrenten.

De publieke taak van de NPO en de must carry die op distributeurs rust spelen hier nog doorheen. De NPO kan er haast niet voor kiezen om zijn zenders niet aan te bieden, omdat een zo groot mogelijk publiek bereikt moet worden. Tegelijkertijd kunnen distributeurs er niet voor kiezen om de NPO niet door te geven, tenzij zij bereid zijn een rechtszaak te voeren over de (on)redelijkheid van de voorwaarden die de NPO stelt. De invloed van deze twee zaken lijkt in de praktijk echter beperkt, doordat partijen over het algemeen toch al commercieel van elkaar afhankelijk zijn.

De besproken marktverhoudingen leiden ertoe dat kleine distributeurs bij de NPO weinig onderhandelingsruimte hebben; zij krijgen, naar eigen zeggen, veelal een *take it or leave it*-aanbod. Ook als de must carry niet op hen van toepassing is, hebben ze weinig andere keus dan het aanbod van NPO te accepteren. Een TV-pakket zonder de NPO heeft commercieel immers geen bestaansrecht. De twee grote distributeurs hebben daarentegen wel degelijk onderhandelingsmacht. Zij hebben de NPO nodig, maar de NPO hen ook. Dit leidt tot lange en moeizame onderhandelingen.

In het huidige 'standaardmodel' van de NPO krijgen distributeurs in feite twee opties. Zij kunnen een bedrag betalen voor:

1. het basisaanbod, bestaande uit de lineaire doorgifte van NPO1, 2 en 3 en de doorgifte van NPO Start; of
2. het volledige aanbod van NPO, met alle beschikbare functionaliteiten en alle themakanalen.

De extra functionaliteiten in optie (2) zijn de volgende:

- Pauzeren
- Terugkijken
- Netwerk-PVR
- Video On Demand

Behalve over zenders en functionaliteiten worden in het kader van de distributievergoeding ook afspraken gemaakt over *due prominence*. Door de populariteit van NPO-content liggen

de belangen van distributeurs en de NPO op dit vlak redelijk dichtbij elkaar, waardoor het geen groot issue in onderhandelingen lijkt te zijn. Dit zal waarschijnlijk veranderen indien de populariteit van NPO-content afneemt.

Voor sommige distributeurs wordt meer maatwerk geboden dan voor anderen. Ook in de hoogte van de betaalde vergoedingen zit verschil. De gemiddelde vergoeding per abonnee per maand was in 2018 € 0,42.

Aangezien de kleine distributeurs over het algemeen meer dan het gemiddelde aan de NPO lijken te betalen, ligt het in de rede dat de grote partijen minder betalen. Dit is een logisch gevolg van het feit dat kleine partijen over weinig onderhandelingsruimte beschikken, terwijl de grote distributeurs die wel hebben.

In totaal ontving de NPO in 2018 € 38,2 miljoen aan distributievergoedingen, circa drie keer zo veel als in 2014. Distributeurs stellen veelal dat de verhogingen worden doorgevoerd vanwege het teruglopen van de overige inkomsten van de NPO en dat dit niet zozeer te maken heeft met de waarde van de content. De NPO, daarentegen, geeft aan dat zijn content altijd meer waard is geweest dan ervoor betaald is. Door de teruglopende reclame-inkomsten, en door de wens van het kabinet om de reclame verder af te bouwen, voelt de NPO echter sinds kort meer druk om die waarde te verzilveren.

Tussen de distributievergoedingen die in totaal per distributeur betaald worden, lijken de verschillen groter te zijn dan tussen de vergoedingen die aan de publieke omroep worden betaald. Dit is niet verrassend, want de totale distributievergoedingen zijn niet alleen afhankelijk van onderhandelingsmacht, maar ook van de (hoeveelheid) zenders die in het pakket worden opgenomen en de functionaliteiten daarbij. De distributievergoedingen aan commerciële omroepen zijn de afgelopen jaren over het algemeen gestegen, maar procentueel niet zo hard als de distributievergoedingen aan de NPO. Dit komt door de historisch zeer lage distributievergoedingen van de NPO.

Het geheel van bovenstaande aspecten resulteert tot onvrede in de sector over de totstandkoming en de hoogte van de distributievergoeding, evenals over het gebrek aan transparantie in het hele proces. De partijen komen er onderling bijna altijd wel uit, maar de onderhandelingen verlopen moeizaam. In de volgende hoofdstukken kijken wij naar de situaties in andere landen, waardoor de in deze marktverkenning besproken zaken als concentratie, ongelijkheid en tarieven in een breder perspectief kunnen worden geplaatst.

3 Casus Vlaanderen: Van vechtscheiding naar mariage de raison?

Bijdrage door Karen Donders, imec-SMIT, Vrije Universiteit Brussel

In dit hoofdstuk beantwoorden we de vraag: **Hoe werkt de relatie tussen omroepen en distributeurs in Vlaanderen en op welke manier intervenueert de Vlaamse overheid in deze relatie?** Om die vraag te beantwoorden, behandelen we achtereenvolgens onderstaande elementen:

- Inleiding
- De belangrijkste actoren in de Vlaamse audiovisuele markt
- De methodologie op vlak van dataverzameling en -analyse
- Een overzicht van relevante regulering in dit domein
- Een analyse van de contractuele relaties tussen omroepen en distributeurs
- Conclusies

In Vlaanderen speelt – net als in Nederland – radio een zeer beperkte rol in dit dossier. We laten dit daarom buiten beschouwing.

3.1 Achtergrond

De audiovisuele waardenketen in Vlaanderen was, net zoals in vele andere markten, tot vijftien jaar geleden vrij eenvoudig. Omroepen investeerden in audiovisuele producties, al dan niet door zichzelf of een externe producent gemaakt. Ze aggregateerden programma's in een zendschema van een welbepaald merk. Het signaal van die zender werd integraal doorgegeven door een dienstenverdelers/distributeur. Via een televisiescherm bereikte dat signaal op een quasi-natuurlijke wijze de eindconsument. Er was concurrentie tussen zenders en die situeerde zich exclusief op het vlak van programma-aanbod. Die situatie is volledig veranderd. Distributeurs worden omroepen of producenten. Zo verwierf Telenet, een dochter van Amerikaans kabelbedrijf Liberty Global, in 2019 het volledig eigenaarschap van de omroep SBS en het productiebedrijf Woestijnvis.⁷⁶ Dit productiehuis ontwikkelde onder meer het programma's *De Slimste Mens Ter Wereld*, *De Mol* en *Hotel Römantiek*.

Omroepen worden ook voor een stukje distributeurs. Zo heeft DPG Media, de grootste Vlaamse commerciële omroep- en krantengroep, met Mobile Vikings een mobiel breedbandaanbod. Zowel omroepen als distributeurs bieden OTT-diensten aan, sommige tegen betaling, in de vorm van *transactional VOD* (pay-per-view voor films of series) of *subscription VOD* (betaling per maand voor een premium sport, adult of fictiepakket), andere – zeker de diensten van de publieke omroep – dan weer niet. Het lineaire kijken staat duidelijk onder druk in Vlaanderen. Zo berekenden Econopolis en de Vrije Universiteit Brussel dat ongeveer 17,5% van de Vlaamse televisiekijkers uitgesteld kijkt. In *prime time* loopt dat op tot 27,5% voor de Vlaamse commerciële omroepen en tot 32,7% in de voor adverteerders

⁷⁶ Telenet was al deels eigenaar sinds 2014. Aankondiging van deze beweging dateert van midden 2018, goedkeuring door de Belgische Mededingingsautoriteit in mei 2019. Zie o.m. [\[tijd.be\]](https://www.tijd.be).

interessante doelgroep 18-54 jaar.⁷⁷ Dit heeft repercussies op de werving van advertentie-inkomsten, maar zorgt er tevens voor dat distributeurs de distributievergoedingen die ze aan de Vlaamse omroepen betalen ter discussie stellen.

Deze wijzigingen resulteerden het afgelopen decennium in heel wat conflicten tussen distributeurs en omroepen in Vlaanderen. Die conflicten gingen/gaan over het niveau van de distributievergoeding, de plaats van zenders in de EPG, het mogelijk maken en zelfs stimuleren van ad-skipping, het *free riden* van distributeurs op de investeringen van omroepen in Vlaamse content, enzovoort.⁷⁸ Een aantal beleidsacties werd genomen om met name de productie van Vlaamse content te vrijwaren. Desalniettemin probeerden die beleidsacties ook de commerciële onderhandelingsvrijheid tussen actoren te beschermen (cf. infra).

3.2 Belangrijkste actoren in de Vlaamse audiovisuele markt

3.2.1 Korte beschrijving van de markt

Er zijn, in essentie, 3 belangrijke types van actoren in de Vlaamse audiovisuele markt: de distributeurs, de omroepen en de producenten. Zij vormen samen de audiovisuele waardeketen.

Distributiemarkt

De distributiemarkt voorziet in televisietransmissie via kabel, DSL, satelliet, DVB-T, en OTT. Grofweg 95,5% van alle Vlaamse huishoudens had in 2018 een aansluiting op vaste televisiedistributie; dat is dus uitgezonderd satelliettelevisie. Dat percentage was nog met 0,5% gegroeid t.o.v. 2017.

De belangrijkste distributeur is Telenet, een kabeloperator die gekwalificeerd is als *essential functionality* met een marktaandeel in Vlaanderen in 2018 van ongeveer 70%, aldus de telecomunicatieregulator BIPT.⁷⁹ Met andere woorden: omwille van het hoge marktaandeel van Telenet in de markt voor televisiedoorgifte is het voor free-to-air omroepen cruciaal om via deze gatekeeper de eindconsument te bereiken. Die situatie heeft ertoe geleid dat Telenet is verplicht zijn kabelnetwerk open te stellen voor derde partijen die via de kabelinfrastructuur van Telenet televisiesubscriptiediensten willen aanbieden. **Orange** maakt van die mogelijkheid gebruik. Het marktaandeel van Telenet is gezakt de afgelopen jaren, dit onder meer ten voordele van het aanbod van Orange (ongeveer 160.000 abonnees).

Daarnaast is er Proximus, de voormalige telecomunicatiemonopolist met een significant lager marktaandeel dat tussen de 20 à 30% te situeren is. Proximus is actief via DSL en glasvezel. Beide operatoren bieden naast televisiedoorgifte (tegen betaling) ook andere betaaltelevisiediensten, internetbreedband, mobiele telefonie en vaste telefonie aan. Deze worden ondergebracht in bijzonder succesvolle *triple play* of *quadruple play* pakketten. Bij

⁷⁷ Wellens, G. ; Wauters, D. ; Donders, K. & Raats, T. (2018). *Leefbaarheid van productie, aggregatie en distributie van audiovisuele content in Vlaanderen*. Brussel: Econopolis en imec-SMIT, Vrije Universiteit Brussel.

⁷⁸ Van den Bulck, H. & Donders, K. (2014). Pitfalls and obstacles of media policy making in an age of digital convergence: The Flemish signal integrity case. In *Journal of Information Policy* 4, pp. 444-462.

⁷⁹ Zie [\[bipt.be\]](http://bipt.be).

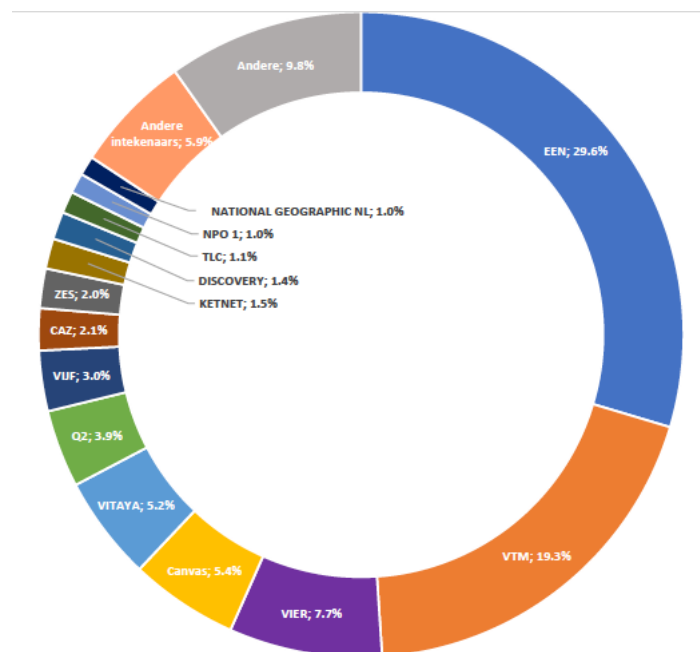
Telenet heeft meer dan 50% van alle klanten een *triple play*. Bundling is uiteraard een succesvolle strategie van klantenbinding. Dat geeft de lage *churn* van Telenet ook aan.⁸⁰

TV Vlaanderen verzorgt het betaaltelevisieaanbod⁸¹ via satelliet, maar is merklijk kleiner met een marktaandeel van nog geen 2%. DVB-T wordt verzorgd door Norkring. Het is weinig relevant in Vlaanderen; de publieke omroep VRT zendt sinds 2019 niet langer uit via terrestriële kanalen. Er is ook een secundair aanbod van televisiedistributie, bijvoorbeeld dat van Orange of Scarlet. Dat maakt gebruik van het kabelnetwerk, dat hiertoe verplicht werd opengesteld in 2016.⁸² Orange heeft een marktaandeel van tussen de 1 à 2%. Er is ook het aanbod van Scarlet, dat via het Proximusnetwerk gaat.

Uiteraard zijn er daarnaast OTT-diensten zoals *Stieve*, *Netflix*, *VRTNU* en *VTMGo*. Sommige van deze diensten werken met een SVOD-model, andere functioneren op basis van een AVOD- of FVOD-model⁸³. Dus ook OTT-aanbod speelt een rol in de distributiemarkt van de 21^{ste} eeuw. Met diensten zoals VRT NU en VTM GO distribueren omroepen via het internet zelf hun aanbod.

Omroepmarkt

De omroepmarkt is meer gefragmenteerd dan de distributiemarkt (zie Figuur 14). Desalniettemin is het marktaandeel van de drie grootste zendergroepen behoorlijk groot. Zij slaagden er in 2019 in om een gezamenlijk marktaandeel van 79% te realiseren, op de hele bevolking.



Figuur 14 Marktaandelen televisiezenders in Vlaanderen, 2019 (bron: CIM)⁸⁴

⁸⁰ Zie [\[nl.investors.telenet.be\]](http://nl.investors.telenet.be).

⁸¹ Betaaltelevisie is een vorm van televisiekijken waarbij de content tegen betaling beschikbaar is. Kijkers betalen bijvoorbeeld voor pakketten met zenders zoals in het geval van TV Vlaanderen een basispakket en/of pluspakketten.

⁸² Informatie op basis van VRM (2020). *Mediaconcentratierapport 2019*. Brussel : VRM.

⁸³ Free video on demand

⁸⁴ Zie [\[cim.be\]](http://cim.be).

De publieke omroep VRT is goed voor een marktaandeel van 36,5%: 29,6% voor het generalistische net *één*, 5,4% voor het meer verdiepende net *Canvas*, en 1,5% voor de kinderzender *Ketnet*. Ten aanzien van 2017 is het totale marktaandeel licht afgenomen met een half procent.⁸⁵

In 2018 ontving de VRT grofweg 450 miljoen euro aan inkomsten (inclusief ruil/barter), waarvan ruim 60% overheidsfinanciering. Naast overheidsinkomsten haalt de VRT inkomsten uit zowel commerciële als niet-commerciële activiteiten. De boodschappen van algemeen nut (niet-commerciële reclamespots) en commerciële communicatie vormen samen 17% van de inkomsten (€75,9 mln). De distributie-inkomsten uit de exploitatie van het openbaar aanbod vormen circa 10% (43,5 mln) van de inkomsten in 2018. Ten aanzien van 2017 kennen de distributie-inkomsten een lichte stijging, zowel in absolute zin (+ €1,2 mln) als in het aandeel dat zij uitmaken in de totale inkomsten van de omroep (+ 0,2%).⁸⁶

De Vlaamse commerciële mediagroep DPGMedia (*ex. Mediaaan*, volledige overname door De Persgroep in 2018)⁸⁷ heeft een televisiemarktaandeel van 30,5% en dit met vier zenders: 19,3% voor het generalistische net *vtm*, 5,2% voor lifestylezender *Vitaya*, 3,9% en 2,1% voor resp. *Q2* en *CAZ*, twee zenders die vooral Amerikaanse fictie programmeren.

SBS, dochterbedrijf van kabeloperator Telenet, heeft een marktaandeel van 12%: de zender met de meeste Vlaamse content, *vier*, heeft een marktaandeel van 7,7%; *vijf* en *zes* hebben een marktaandeel van resp. 3,0% en 2,0%. De Nederlandse publieke omroep heeft een marktaandeel van ongeveer 1% in Vlaanderen.

Daarnaast zijn er vele kleinere omroepen, zowel Vlaamse omroepen als buitenlandse groepen zoals Nickelodeon en Discovery Communications die actief zijn op de Vlaamse markt.

Productiemarkt

Tot slot zijn er de producenten. Deze markt is het meest bevolkt met een aantal grotere productiehuisen (De Mensen, behorend tot de TF1-groep, Zodiak, dat deel uitmaakt van Banijay, Warner Bros Belgium; en Woestijnvis, eigendom van Telenet en dus indirect van de Amerikaanse groep Liberty Global); lokale productiehuisen zoals De Chinezen, Panenka, en Roses are Blue die talrijke producties op jaarbasis realiseren; en dan een hele rits producenten die een tot vijf producties per jaar doen. In totaal zijn er op jaarbasis tussen de 60 à 80 producenten actief in de Vlaamse markt. Hierin zijn de facilitaire bedrijven niet opgenomen.⁸⁸

3.2.2 Conflicten tussen omroepen en distributeurs

Sinds 2010 zijn er regelmatig al dan niet publieke conflicten tussen omroepen en distributeurs in Vlaanderen. In augustus 2010 schreven de drie grootste omroepen in Vlaanderen (VRT, Mediaaan, SBS) een brief aan Telenet waarin ze een aantal klachten poneerden. Deze zijn tot op de dag van vandaag vrij constant gebleven, al is het wel zo dat

⁸⁵ Mediaconcentratierapport 2018 [vlaamseregulatormedia.be]

⁸⁶ Zie [vrt.be]

⁸⁷ Zie [tijd.be].

⁸⁸ VRM (2020). *Mediaconcentratierapport 2019*. Brussel: VRM.

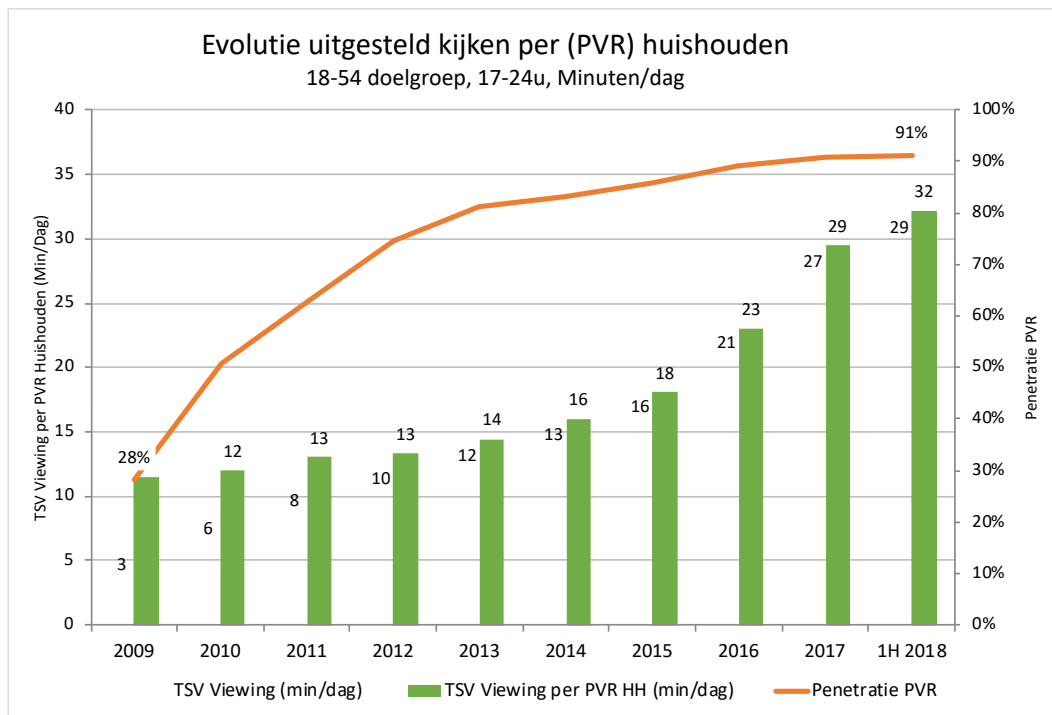
er in de tussentijd diverse contracten gesloten en hernieuwd zijn. De frustraties van omroepen situeren zich op drie niveaus.⁸⁹

Ten eerste vinden de omroepen de vergoeding die ze van distributeurs krijgen te laag. Hun argument is dat de aantrekkelijkheid van de *triple play* pakketten voornamelijk terug te leiden is tot hun populaire Vlaamse content. Distributeurs zijn niet akkoord. Zij wijzen op het lineaire kijken dat onder druk staat. Ze beargumenteren ook dat de distributievergoedingen in Vlaanderen hoger liggen dan in andere landen. In sommige Europese landen is er zelfs geen distributievergoeding, maar wel distributiekosten te betalen door omroepen aan distributeurs. Er is tevens onderzoek dat uitwijst dat Vlaamse content geen beslissende factor is voor de consument op vlak van *willingness-to-pay* voor bijvoorbeeld OTT-diensten. Dat wil niet zeggen dat de consument het aanbieden van Vlaamse content via diensten zoals Netflix daarom niet belangrijk vindt.⁹⁰

Ten tweede hebben met name de commerciële omroepen een probleem met het faciliteren van ad-skippping. Abonnees van Telenet en Proximus hebben de mogelijkheid om diverse programma's tegelijkertijd op te nemen, deze op te slaan en later te bekijken. Dit kan met een settop box die is uitgerust met opnamemogelijkheid, een zogenoemde *personal video recorder* (PVR). Daarnaast bieden distributeurs ook de mogelijkheid tot *replay* aan. Zowel het opnemen als de replayfunctie maakt uitgesteld kijken in Vlaanderen bijzonder populair (Figuur 15) en het ad-skippen is hier een wezenlijk onderdeel van. Distributeurs wijzen er dan weer op dat uitgesteld kijken door de omroepen zelf middels hun eigen OTT-aanbod gefaciliteerd is en dat het gedrag van de consument vooral daardoor gewijzigd is.

⁸⁹ Zie o.m. Dumon, P. and Debackere, J. (2013, 19 April). Telenet en Belgacom hebben ons weggegeven. In: *MEDIA.COM (De Morgen)*, p.2-3; Donders, K. and Evens, T. (2013). *Broadcasting and its distribution in Flanders, Denmark*; De Ruyter, K. (2005, 12 December). Belgacom TV zonder VT4 en Vijftv. In: *De Standaard*.

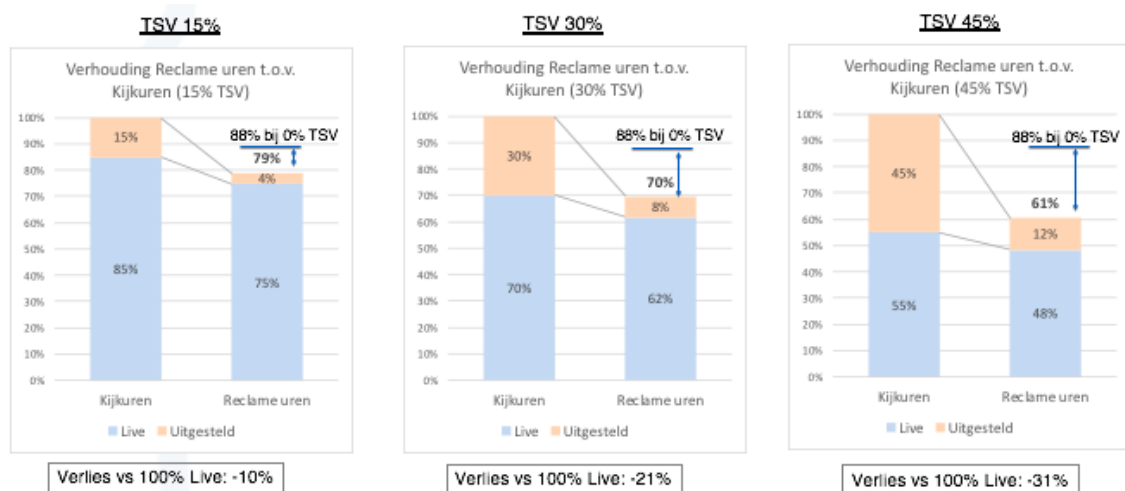
⁹⁰ Zie [www.imec-int.com].



Figuur 15 Evolutie uitgesteld kijken in Vlaanderen, in correlatie met PVR-penetratie (bron: Econopolis studie, 2018)⁹¹

Het uitgesteld kijken en met name het ad-skippen heeft een grote impact op het bereik van reclame (Figuur 16). Blauw gearceerd is hier het aantal reclame-uren (rechterstaaf) ten aanzien van het aantal kijkuren van die reclame (linkerstaaf) bij live televisie. We zien dat wanneer er volledig live televisie wordt gekeken er een ontwijking is van reclame, maar dat deze beperkt is. Bij uitgesteld TV-kijken ligt dit percentage van reclamemijden hoger. We zien dus dat met een toename van uitgesteld kijken in de mix van TV-kijken, het aandeel reclame-uren significant afneemt. Bij 15% uitgesteld kijken is dit een verlies van 10% (links in Figuur 16) ten aanzien van 100% live. Bij 45% uitgesteld kijken levert dit een verlies op van maar liefst 31%.

⁹¹ Wellens, G. ; Wauters, D. ; Donders, K. & Raats, T. (2018). *Leefbaarheid van productie, aggregatie en distributie van audiovisuele content in Vlaanderen*. Brussel: Econopolis en imec-SMIT, Vrije Universiteit Brussel.



Figuur 16 Geprojecteerde impact van uitgesteld kijken op ad-skipping (bron: Econopolis studie, 2018)

Econopolis en VUB berekenden dat bij een toename van ad-skipping tot 45% (hetgeen nu al vaak in prime time het geval is voor sommige types van content zoals fictie) er een significant verlies is van reclame-uren en dus ook van inkomsten. Distributeurs argumenteren op hun beurt dat ad-skipping een gegeven is, een realiteit geïnitieerd door de mediagebruiker. Hierop ingrijpen zal als gevolg hebben dat mensen aan *cord-cutting* zullen doen en er dus waarde uit het media-ecosysteem ontsnapt. Bovendien, zo wordt er al eens gezegd, is hebben de grootste commerciële omroepen hun *ad-inventory* altijd in weten te vullen (pre-Corona). Bij Proximus is er bovendien een *replay* functie met reclame. Enkel in geval van bijkomende betaling, kan je advertenties skippen. Daarvoor betaal je €5 per maand. Een deel van dat bedrag gaat naar omroepen.

Ten derde, is er ook een aantal (kleinere) conflicten geweest (met name met kleinere omroepen) over plaatsing in de EPG. Deze is nog altijd belangrijk. We weten dat zenders die hoger gepositioneerd staan, meer kijkers hebben en dat een verplaatsing naar achteren in de EPG een negatieve impact heeft. De Britse mediaregulator Ofcom heeft dat ook al aangetoond. Dit conflict breidt zich recentelijker uit naar het issue van *due prominence*. Is Vlaamse content zichtbaar en vindbaar in de omgeving van distributeurs, maar ook die van bijvoorbeeld smartteleviesets? Beslissen distributeurs wat de eindgebruiker op zijn scherm ziet? Kunnen zij met algoritmes de keuze voor of tegen Vlaamse content stimuleren of juist het omgekeerde? Is een zender *überhaupt* nog zichtbaar in de kijkomgeving van eindgebruikers? Deze vragen worden regelmatig opgeworpen en het spreekt voor zich dat omroepen hier hun rol willen vrijwaren en distributeurs verzekerd willen zijn van bepaalde flexibiliteit op hun platform. In de Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten is het Lidstaten van de Europese Unie toegestaan om op dit vlak specifieke regels op te nemen in hun mediawetgeving – iets wat de Vlaamse Regering nu aan het bekijken is.⁹²

Samenvattend merken spelers dat er een gewijzigde marktsituatie is. Dat leidt onvermijdelijk tot spanningen. Sommige daarvan worden veroorzaakt door structurele onevenwichten in de markt, andere zijn resultaat van commerciële relaties in de sector.

⁹² Overigens onderzoekt ook de Nederlandse overheid dit jaar deze mogelijkheid (Mediabegrotingsbrief 2020).

3.3 Methode

De bevindingen over de Vlaamse casus zijn gebaseerd op een triangulatie van data: (1) juridische documenten en andere beleidsstukken, (2) input van belangrijke actoren, (3) wetenschappelijk onderzoek (met name eerder onderzoek over de relatie tussen omroepen en distributeurs in Vlaanderen)⁹³, en (4) relevante data uit vakpers en populaire pers. Al deze data werden geanalyseerd op basis van drie vragen:

- i. Hoe is het met de relatie tussen omroepen en distributeurs in Vlaanderen gesteld? Is er consensus over bepaalde issues? Zijn er conflicten? Zo ja, welke?
- ii. Interveniet de overheid in de markt, meer bepaald door distributeurs te reguleren? Zo ja, op welke manier en op basis van welke achterliggende redenen?
- iii. Is er sprake van prijsregulering of andere interventies in de contractuele vrijheid van omroepen en distributeurs?

We deden interviews met drie actoren: VRT, Proximus en Telenet. De interviews werden afgenomen in april 2020.

3.4 Regulering

Distributeurs worden in Vlaanderen op vier manieren gereguleerd; althans als we focussen op hun positie in de audiovisuele markt in Vlaanderen.⁹⁴ Ten eerste dragen distributeurs financieel bij aan de financiering van regionale omroepen. Ten tweede zijn er diverse must carry verplichtingen, met name als het gaat over de Vlaamse publieke omroepkanalen, de Waalse en Nederlandse publieke omroepzenders, en de regionale zenders. Die laatsten (1 per regio) dienen ook vooraan in de EPG gezet te worden.

Ten derde moeten distributeurs bijdragen aan de productie van Vlaamse audiovisuele content. Dit is de zogenaamde stimuleringsregeling. Ten vierde geldt een regel op vlak van signaalintegriteit. Deze bepaalt dat distributeurs het signaal van omroepen ongewijzigd moeten doorgeven.

3.4.1 Financiële vergoeding regionale omroepen

In het mediadecreet is een vergoeding voorzien voor regionale omroepen. Artikel 166, §2 van het decreet bepaalt dat distributeurs een vergoeding moeten geven aan regionale televisieomroeporganisaties op basis van het bereik van laatstgenoemde. Deze regeling werd voorzien om enerzijds de subsidies van de Vlaamse overheid op dit vlak bij te passen, maar anderzijds ook omdat regionale televisieomroeporganisaties vanuit hun economisch relatief zwakke positie (dalend bereik, reclame-inkomsten onder druk, kleine budgetten)⁹⁵ moeilijk konden onderhandelen over een distributievergoeding. De regionale TV-omroeporganisaties

⁹³ Bedoeld worden de volgende onderzoeken (zie referentielijst): [25], [27], [40], [41], [42], [43], [44], [45] en [46].

⁹⁴ We leggen nadrukkelijk de focus op de regulering die direct betrekking heeft op de positie in de audiovisuele markt. Uiteraard zijn distributeurs op veel andere manieren aan regulering onderhevig. Dergelijke reguleringen hebben eveneens effect op de audiovisuele markt. Zo heeft de kabeltoegangsverplichting in 2014 geleid tot entree van operator Orange op de markt voor vaste retaildiensten.

⁹⁵ Zie o.m. [\[hln.be\]](http://hln.be), [\[nieuwsblad.be\]](http://nieuwsblad.be).

lobbieden voor beleidsinterventie omdat met name Telenet aangegeven had haar auteursvergoeding ter hoogte van 1,80 euro per abonnee per jaar sterk te reduceren.⁹⁶

"De regionale televisieomroeporganisaties worden vanaf 1 januari 2015 door distributeurs die geld innen voor derden en die het omroepprogramma van de regionale televisieomroeporganisaties doorgeven, vergoed op basis van de bereikmeting van hun omroepprogramma." (Artikel 166, §2)

Deze regel is sinds 2015 operationeel. Ze werd in 2018 aangepast om ervoor te zorgen dat kleine organisaties sowieso een bedrag van 100.000 euro ontvangen, ongeacht hun bereik. Er wordt een vergoeding van **2,30 euro** gevraagd **per abonnee per jaar**. Het totale bedrag dat hieruit komt wordt vervolgens berekend op basis van het bereik van iedere regionale omroep, de minimumgrens van 100.000 euro (cf. supra) in acht nemend. Deze bijdrage wordt op jaarbasis geïndexeerd. De vergoedingen stromen rechtstreeks van distributeur naar regionale televisieomroeporganisatie.

In 2014 werd er al een eerste, nog niet decretaal verankerde, bijdrage opgehaald van 4,5 miljoen euro. Het jaar daarna steeg dit naar 6 miljoen euro voor 10 regionale televisieomroeporganisaties.

Ondanks professionalisering van de regionale omroepen en de verplichting tot samenwerking, blijft de leefbaarheid van regionale televisieomroeporganisaties een precair punt.⁹⁷

3.4.2 Must carry verplichtingen

Vlaanderen legt ook *must carry* verplichtingen op aan distributeurs. Vele Europese landen hebben dergelijke verplichtingen. In sommige landen, zoals bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, maar ook de Verenigde Staten, verliezen omroepen met een dergelijk statuut het recht op een distributievergoeding. Dat is evenwel niet het geval voor Vlaanderen waar de publieke omroep een aanzienlijke vergoeding krijgt van onder meer Telenet en Proximus (cf. infra).

"De distributeurs [die gebruikmaken van netwerken die voor een significant aantal eindgebruikers het belangrijkste middel zijn om televisieomroepprogramma's te ontvangen], moeten, op het ogenblik dat de volgende lineaire omroepprogramma's worden uitgezonden, ze in hun geheel verdelen in hun basisaanbod" (Artikel 186, §1).

De volgende omroepen genieten een *must carry* status:

- de omroepprogramma's van de openbare omroeporganisatie van de Vlaamse Gemeenschap,
- het omroepprogramma van de regionale televisieomroeporganisatie (binnen het verzorgingsgebied van de regionale televisieomroeporganisatie),
- twee radio- en twee televisieomroepprogramma's van de openbare omroeporganisatie van de Franse Gemeenschap en het radio-omroepprogramma van de Duitstalige Gemeenschap,
- twee radio-omroepprogramma's en de televisieomroepprogramma's van de Nederlandse openbare omroeporganisatie.

⁹⁶ Zie [\[demorgen.be\]](http://demorgen.be).

⁹⁷ [\[cjism.be\]](http://cjism.be).

De Vlaamse Regering kan, op advies van de Vlaamse Regulator voor de Media, beslissen dat nog andere omroepprogramma's van lineaire omroeporganisaties onder de doorgifteverplichting vallen, mits deze aan een aantal voorwaarden voldoen, waaronder: het brengen van een volwaardig journaal dat gemaakt wordt door een eigen redactie met beroepsjournalisten, een gevarieerd en pluralistisch aanbod inclusief informatieve en culturele programma's, Nederlandstalige programma's, en ondertiteling van bepaalde programma's voor doven en slechthorenden. In principe zou *vtm* (DPGMedia) van dergelijke status kunnen genieten, maar hier wordt geen aanspraak op gemaakt.

Er is daarnaast in 2019 een decreetswijziging goedgekeurd die bepaalt dat betaald on-demand aanbod van Vlaamse omroepen ook verplicht doorgegeven moet worden door de distributeurs. Dat zijn mogelijk diensten die in concurrentie staan met de SVOD-diensten die distributeurs zelf verdelen.

Het is interessant om te weten dat het Vlaamse Regeerakkoord (2019)⁹⁸ zogenaamde *due prominence* regels ter sprake brengt. Specifiek gaat het om deze op vlak van vindbaarheid en zichtbaarheid van Vlaamse audiovisuele werken in on-demandcatalogi. Dit trekt de idee van must carry verder dan de distributeurs, maar ook richting OTT-aanbod van spelers zoals Netflix.

3.4.3 Stimuleringsregeling

In 2014 voegde het Vlaams Parlement de zogenaamde stimuleringsregeling toe aan het geconsolideerde mediadecreet. Volgens deze regeling moeten dienstenverdelers van omroepdiensten bijdragen aan de productie van audiovisuele werken. Dit geldt zowel voor dienstenverdelers die beschikken over een eigen netwerk als voor dienstenverdelers zoals Orange die gebruik maken van het netwerk van een andere operator. De bijdrage kan twee vormen aannemen:

- i. Een **rechtstreekse financiële bijdrage aan de coproductie van audiovisuele werken.**
- ii. Een **gelijkwaardige financiële bijdrage aan het Vlaamse Audiovisueel Fonds.**⁹⁹

"Iedere dienstenverdelers die een of meerdere omroepdiensten van een of meerdere televisieomroeporganisaties die vallen onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap, op lineaire of niet-lineaire wijze ter beschikking stelt van het publiek, neemt deel aan de productie van audiovisuele werken, ofwel onder de vorm van een financiële bijdrage aan de coproductie van audiovisuele werken, ofwel onder de vorm van een gelijkwaardige financiële bijdrage aan het Vlaams Audiovisueel Fonds..."
(Artikel 184, §1)

De investeringen van het Vlaams Audiovisueel Fonds komen ten goede aan de productie van Vlaamse audiovisuele content waarin de publieke omroep of een in Vlaanderen erkende en/of aangemelde televisieomroeporganisatie betrokken zijn. Voorafgaand aan de eerste lineaire uitzending in open net, mag de dienstenverdelers (mits bijkomende betaling) de coproductie gedurende een periode van maximaal 6 maanden via een eigen (betaal)platform aanbieden. Dit mag ook na de eerste lineaire uitzending gedurende een periode van maximaal twaalf maanden. Indien dienstenverdelers deze rechten wensen te verwerven, maken ze daarvoor

⁹⁸[vlaanderen.be]. Zie ook de Beleidsnota van Minister van Media Benjamin Dalle: [vlaanderen.be].

⁹⁹ [www.vaf.be]

een voorstel over aan het Vlaams Audiovisueel Fonds. De onafhankelijke producent en omroep beslissen hier al dan niet mee akkoord te gaan. Indien de dienstenverdelers opteert voor een rechtstreekse financiering aan een coproductie, dient deze coproductie of meerdere coproducties voorgelegd te worden aan de Vlaamse Regulator voor de Media. Deze oordeelt of de producties (*in casu* fictiereeksen, documentairereeksen of animatiereeksen) als 'Vlaams' gekwalificeerd kunnen worden op basis van criteria zoals er zijn: de Nederlandstalige originele versie, de Nederlandstalige tekst, het Nederlandstalige onderliggende werk, de culturele verbondenheid met Vlaanderen, de creatieve input vanuit de Vlaamse cultuurgemeenschap, enz. De dienstenverdelers dient voor minstens 20% en maximaal 50% te participeren in de coproductie. Geenszins kan de stimuleringsregeling gebruikt worden om previewrechten te verwerven. De omroep zendt eerst in open net, lineair uit. De dienstenverdelers kan wel rechten verwerven om een reeks na lineaire uitzending 12 maanden via een eigen betaalplatform aan te bieden, mits een passende financiële bijdrage en het laten vallen van winstdeelname aan de productie.¹⁰⁰

Dienstenverdelers dienen ieder jaar voor 15 februari de Vlaamse Regulator voor de Media op de hoogte te brengen van de vorm van bijdrage die ze kiezen. Het forfaitaire bedrag van de bijdrage bedraagt 3 miljoen euro per jaar. Dienstenverdelers kunnen er ook voor kiezen om een bedrag van 1,3 euro per abonnee in het Nederlandse taalgebied te betalen. Ze delen dan uiteraard het aantal abonnees mee aan de Vlaamse Regulator voor de Media. Dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd in functie van de indexwijzigingen. Indien een dienstenverdelers de juiste gegevens niet verstrekt, zal sowieso het forfaitaire bedrag betaald worden.

3.4.4 Signaalintegriteit

In de zomer van 2013 werd er in het Vlaams Parlement bij unanimité gestemd over het zogenaamde signaalintegriteitsdecreet. Sindsdien bepaalt artikel 180 van het mediadecreet dat het signaal van omroepen onverkort, ongewijzigd en in hun geheel dient bezorgd te worden aan de eindconsument.

"Dienstenverdelers geven de lineaire televisieomroepprogramma's die deel uitmaken van hun aanbod van televisiediensten in de Vlaamse Gemeenschap, onverkort, ongewijzigd en in hun geheel, door op het ogenblik dat ze worden uitgezonden. Dat geldt ook voor de bijbehorende diensten, vermeld in artikel 185, § 1, tweedelid, laatste zin. § 2. Elke functionaliteit die een dienstenverdelers aan de eindgebruikers aanbiedt en die het mogelijk maakt om de in het eerste lid bedoelde lineaire televisieomroepprogramma's op een uitgestelde, verkorte of gewijzigde wijze te bekijken, is onderworpen aan de voorafgaande toestemming van de betrokken televisieomroeporganisatie." (Artikel 180, §1, 2)

Interessant hierbij is dat het Vlaamse mediadecreet zowel de redactionele integriteit (bvb. tegen commerciële overlays) als de economische integriteit (bvb. tegen het toestaan van ad-skipping zonder toestemming van de omroep) van het signaal betreft – al is die economische integriteit van het signaal gecontesteerd, evenals de impact van deze regelgeving op de consument. We merken op dat het weigeren van functionaliteiten die ingaan tegen de redactionele integriteit van de omroep altijd mag volgens het decreet. Met andere woorden: de redactionele integriteit van het signaal is eigenlijk absoluut.

Het decreet bepaalt voorts dat omroep en distributeur op basis van deze regel ter goeder trouw, op redelijke wijze en met proportionele eisen moeten onderhandelen. Indien

¹⁰⁰ [\[www.etaamb.be\]](http://www.etaamb.be).

onderhandelingen niet tot een vergelijk leiden, kan een arbitragecommissie in het leven geroepen worden. Dat is tot op heden niet gebeurd.

Het is interessant om weten dat de nieuwe Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten (2018) ook een bepaling bevat op vlak van signaalintegriteit, maar dat de omschrijving van signaalintegriteit in de Richtlijn – die nog omgezet moet worden middels een grondige herziening van het Vlaams mediadecreet – op het eerste zich toch beperkter is dan de Vlaamse invulling ervan. Met name zijn functionaliteiten die geïnitieerd worden door de mediagebruiker zelf uitgezonderd van het begrip. De omzetting van de Richtlijn zal op dat vlak meer duidelijkheid brengen, niet enkel in Vlaanderen maar ook in andere Lidstaten van de Europese Unie die hiermee aan de slag zijn.

3.5 Contractuele relaties

3.5.1 Algemene tendensen in de relaties tussen omroepen en distributeurs

Omroepen en distributeurs wijzen op een aantal tendensen die hun relaties de afgelopen jaren hebben gekenmerkt en vaak moeilijker gemaakt hebben.

Ten eerste is er het **wijzigende kijkgedrag**. De consument kijkt nog veel televisie, maar evenwel minder lineair – hetgeen slechts voor een deel door catch-up gecompenseerd wordt. Dat maakt dat de vergoeding voor het lineaire signaal logischerwijs onder druk komt te staan. Hierin spelen de eigen OTT-diensten van omroepen uiteraard ook een rol. Uiteraard resulteert het wijzigende kijkgedrag ook in andere behoeftes en gewoontes bij de consument. Door het gebruik van Netflix bijvoorbeeld verwachten mensen hetzelfde gebruiksgemak op platformen van distributeurs of omroepen. Daar willen zowel omroepen als distributeurs op inspelen, door een andere ervaring aan te bieden, maar niet altijd op dezelfde manier.

Ten tweede zien we dat de **economische verdienmodellen** verschuiven. Waar advertentie- en subsidiemodellen dominant waren in de sector tot een aantal jaar geleden, stijgt het belang van betaalmodellen. Met name het belang van SVOD neemt toe.

Ten derde is er een **grote impact van beleid** op de relaties tussen omroepen en distributeurs. Beleidsinterventie wordt verschillend geëvalueerd door omroepen en distributeurs, maar ze stellen beiden wel vast dat relaties toch deels bepaald worden door beleid over bijvoorbeeld signaalintegriteit.

Ten vierde wijzen sommigen op de **gewijzigde machtsverhoudingen** in de markt door M&A activiteit. Het gaat dan onder meer over het eigenaarschap van SBS door Telenet, maar ook over de integratie van Medialaan in De Persgroep, onder de noemer DPG Media. Er werd uiteraard ook verwezen naar de Vlaamse Netflix, een *joint venture* tussen Telenet en DPG Media, als een potentiële verschuiving in de sector (dit zowel in positieve als eerder bezorgde zin vanwege de sterkere positie die deze joint venture zou kunnen innemen in het speelveld. Zo leidt deze verticale integratie mogelijk tot meer inkoopmacht bij de aanschaf van internationale aankopen).

Ten vijfde, en dit wordt in sectie 3.5.2 hieronder verder uitgewerkt, wijzen de meeste respondenten om de toenemende complexiteit van de relatie tussen omroep en distributeur. Contracten zijn minder 'eenvoudig' als het gaat over alles wat gedekt moet worden. EPG-posities waren bijvoorbeeld een groot discussiepunt. Nu zie je toch dat er meer issues aan de onderhandeling worden toegevoegd die vroeger geen voorwerp van discussie waren. Denk aan alles wat met curatie, data, algoritmes, enz. te maken heeft.

Ten zesde, en toch wel belangrijk, vinden alle bevroegde respondenten dat er de afgelopen jaren wel bijkomende waarde gecreëerd is geweest in het Vlaamse mediaecosysteem. Omroepen schrijven dat dan toe aan het bieden van meer rechten (replay, opname library e.d.), content en gebruikersgemak; distributeurs toch eerder aan hun innovatie, aantrekkelijke omgevingen voor de consument en enige flexibiliteit in de onderhandelingen met omroepen.

Er werd afgezien van deze trends wel benadrukt dat onderhandelingen sterk afhangen van context en partner. De publieke omroep heeft bijvoorbeeld andere doelstellingen dan commerciële zenders. Dat bepaalt onderhandelingen.

Heel wat aspecten van de onderhandelingen zijn ook wel stabiel gebleven. Omroepen en distributeurs onderhandelen in Vlaanderen bijvoorbeeld al langer over lineaire en niet-lineaire rechten. Er wordt al wel even over samenwerking gesproken en over bepaalde gezamenlijke diensten. Issues zoals OTT-aanbod van zowel omroepen als distributeurs zijn nieuw; ook discussies over data en targeted advertising; en ook alles wat met portabiliteit van content te maken heeft. Maar de 'nieuwheid' van de situatie mag ook niet per se overdreven worden.

3.5.2 'Moeilijke' issues in onderhandelingen momenteel

Een aantal issues is momenteel discussiepunt in onderhandelingen tussen omroepen en distributeurs. Opnieuw valt op dat deze punten vaak genoemd worden door ieder van de respondenten met wie gesproken is, maar dat de hoek van waaruit het issue benaderd wordt, verschilt.

Ten eerste is er een discussie over de waarde van het lineaire signaal. Daar staat druk op. Er is inderdaad meer uitgesteld kijken, meer on-demand gebruik van audiovisuele content, en bij bepaalde doelgroepen (met name de groep tot 35 jaar) een afname van het lineaire kijken. Is dat lineaire signaal dan nog veel geld waard? Anderzijds geldt dat de basis TV-diensten tot op heden het leeuwendeel¹⁰¹ van de retail TV-inkomsten omvatten en een relatief hoge¹⁰² ARPU kennen. Omroepen beargumenteren dat het niet meer dan logisch is dat zij een *fair share* van deze inkomsten bedingen. Zij zien in de distributievergoeding bovendien een compensatie voor tegenvallende inkomsten uit overheidsfinanciering of advertenties. Vooralsnog lijken vergoedingen te stabiliseren en zorgt de opsplitsing van rechten voor een groei van inkomsten vanuit distributievergoedingen. Distributeurs pleiten daar toch eerder voor een matiging van de positie van omroepen.

Dat brengt ons, ten tweede, naar de discussies die er zijn over het opsplitsen van auteursrechten. Omroepen maximaliseren inkomsten door het aanbieden van additionele rechten (replay en opname) naast of los van het lineaire signaal. Distributeurs bekijken dat anders.

Beide discussies (over de waarde van het lineaire signaal en de 'nieuwe' auteursrechten) gaan in essentie over de valorisatie van het aanbod van omroepen. Daar zit ook een stuk perceptie op. De ene partij zal altijd vinden dat ze te weinig krijgt en de andere dat ze te veel geeft. Omroep en distributeur hebben een uiteenlopende inschatting van waarde wederzijds. En dat zorgt voor problemen. Dat heeft volgens één van de geïnterviewde

¹⁰¹ Zie cijfers BIPT: Retail TV-inkomsten in België omvatten in 2018 1,2 miljard, waarvan 72% voor 'basis digitale TV-dienst, set-up box (incl. auteursrechten)', 22% voor 'digitale TV: andere diensten' en '6% voor 'enkel analoge TV'.

¹⁰² De retail ARPU voor 'basis digitale TV-dienst, set-up box (incl. auteursrechten)' is 17,57 – tegenover 5,32 voor 'digitale TV: andere diensten'.

actoren ook te maken met de afwezigheid van transparantie. Actoren horen wat een ander krijgt, wat eigenlijk door de vertrouwelijkheid van contracten niet kan. Ze kijken naar wat een Telenet-abonnee aan auteursvergoedingen betaalt. En op basis daarvan krijg je assumpties die niet correct zijn en wijzigt de positionering van distributeurs en omroepen. Hier loopt ook altijd een rechtendiscussie doorheen. Distributeurs en omroepen beschikken niet over alle rechten. Sommige rechten zitten ook bij producenten. En ieder nieuw exploitatiewindow komt met bijkomende vragen op vlak van valorisatie richting producenten en andere rechtenhouders.

Ten derde, zijn er discussies over het vrij toegankelijke online aanbod van omroepen online. Denk aan VTM GO en VRT NU. Daar kan content live en achteraf bekeken worden, soms voor een beperkte periode, maar vaak ook voor een periode *beyond* 7 dagen na uitzending. Indien omroepen hun content gratis aanbieden over het open internet, welke impact heeft dat dan op de attractiviteit van de propositie van de distributeurs en hoe 'exclusief' is het lineaire signaal dan nog? Vooralsnog vrijwaren omroepen hier een grote bewegingsruimte, maar het is niet zeker of dat mogelijk zal blijven omdat distributeurs vinden dat dit gratis aanbod ingrijpt op hun propositie. Het is volgens distributeurs een de-valorisatie of waardevermindering van hun aanbod. En dit terwijl omroepen wel een grote vergoeding voor hun aanbod vragen van distributeurs. Er is vooralsnog (met uitzondering van *Stieve Premium*, een dienst van DPGMedia die aflopend is) geen betalend aanbod van omroepen behalve het aanbod dat ze samen met distributeurs valoriseren, bijvoorbeeld via de on-demand catalogi van de distributeurs.

Ten vierde, is er een groter wordende discussie over de vindbaarheid en zichtbaarheid van content van omroepen op de platformen van de distributeurs. Vroeger beperkte die discussie zich vooral tot de plaatsing van zenders in de EPG. Nu breidt de discussie zich uit tot de vindbaarheid en zichtbaarheid van content van omroepen in alle interfaces van de distributeur, waarmee deze consumenten in contact kan laten komen met content. Is daar de content van omroepen überhaupt goed zichtbaar? Met andere woorden: Welke content staat prominent op het scherm, welke niet? Op basis van welke algoritmes wordt bepaald welke content de consument te zien krijgt? Worden bepaalde spelers bevoordeeld in de plaatsing van content? Hoe werken de aanbevelingssystemen van distributeurs? Een greep uit de vragen die gesteld worden. Hierin argumenteren omroepen uiteraard voor het belang van de vindbaarheid en zichtbaarheid van hun aanbod. Hun argumentatie is op dat vlak tweeledig. Ze wijzen uiteraard op het economische belang van vindbaarheid en zichtbaarheid. Daarnaast argumenteren ze ook dat die vindbaarheid en zichtbaarheid vanuit cultureel en maatschappelijk oogpunt heel belangrijk is. Distributeurs wijzen er dan weer op dat ze er alle belang bij hebben om de populaire content van omroepen vindbaar en zichtbaar te maken voor hun consumenten.

Ten vijfde, vinden omroepen dat de desaggregatie van hun aanbod niet wenselijk is. Het gaat dan over het opsplitsen van het zendschema in afzonderlijke programma's of fragmenten die onder thema's zoals cultuur, fictie, documentaire, ... worden aangeboden aan de consument en niet meer onder hun merken. Distributeurs argumenteren dat ze hiermee tegemoet komen aan een wijzigende vraag van de consument. Zij concurreren met OTT-spelers die wel aan die behoeften en verwachtingen tegemoet komen. Ze moeten dus ook innoveren op basis van de behoeften van de consument in die context. Dat moet niet bekeken worden vanuit de idee van een 'de-linearisering' van het omroepsignaal. Dat stadium is de consument al even voorbij. Bovendien vinden distributeurs dat er eigenlijk helemaal geen sprake is van een desaggregatie van het signaal. Ze menen dat het enkel gaat om een andere voorstelling van de programma's *beyond* de EPG zodat de consument gemakkelijker zijn weg vindt in het aanbod van de omroepen. Deze voorstelling gebeurt wel degelijk met vermelding van de oorsprong van het programma, namelijk met vermelding

van het merk van de betrokken zender. De programma's zelf kunnen enkel door de consument bekeken worden met inachtneming van de onderliggende distributierechten die met de omroep werden onderhandeld.

Bovendien, zo geven distributeurs aan, de-lineariseren omroepen hun signaal ook via de eigen OTT-platformen. Dit moeten distributeurs dan ook kunnen doen willen ze op de verwachtingen van de consument kunnen inspelen.

Het is duidelijk dat distributeurs de bezorgdheid van omroepen op vlak van de vindbaarheid en zichtbaarheid van lokale content meer delen dan de issues op vlak van desaggregatie. Distributeurs willen lokale content ook promoten. Ze wijzen wel regelgevend initiatief op dat vlak af. Proximus wenst er hierbij op te wijzen dat zij ondertussen zelf afspraken heeft gemaakt met de omroepen omtrent bepaalde richtlijnen die worden gevolgd bij de voorstelling van de programma's.

De discussie rond desaggregatie wordt gezien als omroepen die kost wat kost blijven vasthangen aan het traditionele, klassieke televisiekijken in de set-top-box omgeving van de distributeur en tegelijkertijd wel inzetten op het nieuwe televisiekijken via hun eigen OTT-diensten. Op deze OTT-diensten wordt vervolgens desaggregatie gestimuleerd: het landingsscherm bevat links naar individuele programma's betreft en niet de lineaire feeds. Dat vinden distributeurs niet helemaal consequent.

Ten zesde is er ook een discussiepunt op vlak van data. De distributeurs bezitten als eigenaar van hun platform de data van de consument (persoonlijke data, maar ook data over gebruik). Omroepen zijn daar uiteraard in geïnteresseerd en klagen dat ze enkel heel *high-level* geaggregeerde data krijgen. Distributeurs wijzen uiteraard op de strenge bepalingen van de GDPR die uitwisseling van data moeilijk maken. Ze stellen evenwel ook dat data hun *business intelligence* zijn. Distributeurs vinden het dus niet correct te stellen dat de data van de omroepen is. Dat moet volgens hen vanuit het juiste perspectief gezien worden. Zij claimen ook geen data over het online kijkgedrag op OTT-platformen van de omroepen hoewel die via hun breedband lopen. Met andere woorden: een makkelijke en gratis uitwisseling van data is niet aan de orde. Hier zijn faire en gebalanceerde afspraken over nodig. Dat geeft mogelijkheden op vlak van targeted advertising, maar ook op vlak van personalisering en nieuwe investeringen in content. Een concreet voorbeeld betreft inzet van *addressable advertising* door DPG media op de platformen van Telenet en Proximus.¹⁰³

Het valt op dat iedereen een grote waarde toewijst aan data, maar dat behalve het toepassingsbied van *targeted advertising* er nog geen vergevorderde visie is op wat je dan met die data kan doen.

Er is daarnaast ook een discussie over het issue van ad-skipping (cf. supra). Aangezien de twee grote commerciële omroeporganisaties DPGMedia en SBS niet meewerkten aan dit onderzoek, kunnen we daar weinig uitspraken over doen. De VRT heeft een heel beperkt mandaat om advertenties uit te zenden (enkel televisiesponsoring) en speelt in deze discussie derhalve geen centrale rol.¹⁰⁴ Distributeurs geven wel aan dat het belangrijk is hun product attractief te kunnen houden voor de consument ten einde cord-cutting te ontmoedigen. Door ad-skipping te verbieden riskeer je nog meer een beweging richting cord-

¹⁰³DPG Media (n.d.). *DPG Media lanceert addressable advertising op Proximus- en Telenet-platform*. [advertising.dpgmedia.be]

¹⁰⁴ VRT mag *tussen* programma's maximaal 10 seconden (met uitzondering van nieuws- en actualiteitenprogramma's en kinderprogramma's) sponsorboodschappen uitzenden. Individuele boodschappen mogen maximaal 5 seconde duren. Een imago-ondersteunende boodschap mag - reclame (aanzetten tot consumptie, een specifiek product of dienst onder de aandacht brengen) mag niet.

cutting te creëren. Dat kan negatief zijn, namelijk consumenten die echt uit het lokale ecosysteem wegblijven. Het verbieden van ad-skippen kan ook positief zijn, bijvoorbeeld als consumenten dan meer gebruik maken van het OTT-aanbod van omroepen en/of distributeurs. OTT biedt andere advertentiemogelijkheden op vlak van pre-rolls, post-rolls, personaliseerbare boodschappen en meer. Het creëert mogelijkheden voor nieuwe betalende diensten. Dat, zo stellen distributeurs, is effectiever dan zaken te verbieden.

De discussies rond ad-skippen lijken ook wel wat bekoeld sinds SBS integraal deel uitmaakt van de Telenetgroep en DPG Media met Telenet zoekt naar structurele samenwerking op vlak van SVOD.

Veel elementen uit bovenstaande bespreking lijken te wijzen op volledig tegengestelde belangen, hetgeen uiteraard geen accurate reflectie van de realiteit is. Omroepen en distributeurs geven ook aan partners te (kunnen) zijn in een landschap dat internationaler wordt en als het ware in oorlog is met internationale platformspelers die waarde uit lokale markten halen, maar weinig of geen bijdrage leveren aan lokale productie. Er zijn ook lopende contracten tussen omroepen en distributeurs in Vlaanderen. Distributeurs geven hier aan dat bijna al hun contracten met de belangrijkste omroepen heronderhandeld zijn geweest voor de komende jaren. Het is dus wel degelijk mogelijk om tot akkoorden te komen. Er zijn geen recente voorbeelden van gevallen waarbij distributeurs een signaal niet meer konden doorgeven, zoals in andere landen wel het geval is geweest.

Omroepen en distributeurs moeten, met andere woorden, proberen te gaan voor een win-win scenario. Een goede overeenkomst moet een goed gevoel geven aan beide partijen. Er is behoefte aan contracten die zowel financieel als inhoudelijk evenwichtig zijn. Dat werd aangegeven door de geïnterviewde stakeholders. Er is een gedeeld geloof dat omroepen en distributeurs zich samen kunnen wapenen tegen wat er vanuit het buitenland op lokale ecosystemen afkomt.

3.5.3 Vergoedingen

De contracten tussen omroepen en distributeurs zijn vertrouwelijk. Het is dus niet mogelijk om informatie te geven over clausules, werkelijke bedragen, en dergelijke. Hieronder gaan we vooral dieper in op de basisprincipes in deze contracten.

Ten eerste worden contracten doorgaans afgesloten voor een langere periode van drie tot vijf jaar. Voor sommige contracten geldt er ook een stilzwijgende verlenging, hetgeen betekent dat er zonder nieuw akkoord een verlenging van het lopende akkoord is. De meeste, doch niet alle, grote contracten (denk aan doorgiftecontracten met spelers zoals VRT, DPGMedia, SBS, RTBF, RTL) zijn recentelijk vernieuwd tussen omroepen en distributeurs. Er zijn ook contracten met een kortere looptijd van bijvoorbeeld één jaar, maar die slaan dan meestal niet op de grotere omroepspelers in de Vlaamse markt. Er is ook wel een tendens om contracten minder lang te maken (dus minder vaak vier à vijf jaar en eerder drie jaar). Dat is vooral op vraag van de distributeurs die de markt snel zien evolueren en zich niet voor te lange tijd willen vastzetten in contracten met de free-to-air omroepen.

Ten tweede sluiten de omroepen met wie wij spraken voornamelijk contracten in Vlaanderen, maar ook in Nederland, Wallonië en Duitsland. Distributeurs sluiten uiteraard contracten met alle omroepen die ze doorgeven of het Vlaamse of buitenlandse bedrijven betreft. Niet elk contract op vlak van doorgifte behelst een vergoeding.

Ten derde zijn de inkomsten die uit distributievergoedingen komen, belangrijke inkomsten voor omroepen.

De grondslag van de vergoeding is, ten vierde, meestal gerelateerd aan het aantal abonnees van een distributeur en het belang voor de kijker, maar er zijn variaties. Het basismodel is een vergoeding per abonnee voor de lineaire distributie, met additionale bedragen voor functionaliteiten die aangeboden worden. Die vergoeding kan soms ook gerelateerd worden aan marktaandeel, waarbij grote omroepen een groter bedrag per abonnee krijgen dan kleinere spelers. Vergoedingen lijken tot stand te komen op basis van drie elementen: (1) een soort van waardebepaling door de omroep waarbij men vaak de inkomsten van de distributeur als richtinggevend ziet; (2) de historische padafhankelijkheid die ten grondslag ligt aan de onderhandelingen; en (3) het onderhandelingsproces zelf.

Er is, ten vijfde, geen differentiatie in functie van de onderliggende distributietechnologie. Dat heeft ook te maken met de vrij gelijklopende abonnementsprijzen van distributeurs die gebruik maken van verschillende netwerken.

Ten zesde, en we wezen hier al op, is er een differentiatie op basis van rechten. Distributeurs geven aan de diverse rechten op een correcte manier te willen vergoeden. Ze zien wel een verband tussen dalend lineair kijkgedrag en de vergoeding voor dat lineaire signaal, hoewel zich dat momenteel nog niet vertaalt in de vergoedingen. Dat is een discussiepunt. Hoe ver de transparantie achter vergoedingen moet gaan, daar bestaan diverse meningen over. De meeste actoren pleiten voor het behouden van de confidentialiteit van de onderhandelingen en de gehanteerde tarieven, anderen pleiten voor meer transparantie en dan vooral over de tarieven.

Ten zevende is er beperkt transparantie over kosten die omroepen maken met het oog op distributie. Kostenposten van kanalen (technische aanlevering van het signaal) en programmatie (productiekosten, vergoedingen) zijn intern inzichtelijk en in grosso modo vanuit de jaarcijfers bekend. De kern van de discussie richt zich op kosten rondom de *clearing* van rechten met auteursverenigingen. Hier zijn de aanpakken uiteenlopend. Er zijn omroepen die de rechten voor de omroepactiviteiten *verrekenen*, maar weliswaar niet voor de transmissie van het signaal. Dit wordt door auteursvennootschappen als een bijkomende exploitatie gezien. Er zijn omroepen die wel met zogenaamde ARI-contracten (*All Rights Included*) werken/werkten. Het issue van auteursrechten wordt door iedereen als niet transparant beschouwd. De kosten van distributeurs zijn dan weer wel duidelijker. Zij investeren bijvoorbeeld in de infrastructuur die maakt dat het signaal van omroep naar consument kan gaan. Zij investeren in de decoders, de installatie ervan en ontwikkelingen. Distributeurs betalen ook vergoedingen aan de auteursvennootschappen. Hier valt op dat de geïnterviewden aan 'distributeurskant' het gebrek aan transparantie over kosten van omroepen (commercieel en publiek) aankaarten.

Ten achtste zijn andere bepalingen in contracten meer onduidelijk. Als het gaat over EPG-positionering, of positionering van OTT-aanbod van omroepen in de homepagina van een interface, of de plaatsing van content van de omroepen in bepaalde interfaces, lijken er hier wel afspraken rond te worden gemaakt, maar is er vooralsnog geen sprake van directe vergoedingen hiervoor. Sommigen geven wel aan dat deze elementen gevaloriseerd kunnen of moeten worden. Ook elementen zoals het aanbod / de content van omroepen in hun zenders kan onderhevig zijn aan contractuele bepalingen zonder dat er hier evenwel een vergoeding mee gemoeid is. Zo kan een grote wijziging in het aanbod van een zender wel degelijk een contractbreuk zijn.

Ten negende zijn er afspraken over extra producten. Het kan dan gaan over gratis producten zoals bijvoorbeeld het Karrewiet journaal voor kinderen, van VRT, dat gratis ter beschikking is achter de rode knop. In het kader van de Vlaamse Netflix zijn er uiteraard verregaande gesprekken tussen DPG Media en Telenet; en ook bij VRT staat men niet weigerachtig tegenover het verkennen van kansen rondom samenwerking. Een aantal geïnterviewde

experts geeft wel aan dat het moeilijk zal zijn voor dat extra aanbod om verliezen uit andere potjes volledig te compenseren.

Ten tiende vinden omroepen dat distributeurs een betere onderhandelingspositie hebben. Ze geven evenwel aan dat men voorzichtig is ten einde de mededingingsregels niet te overtreden. Distributeurs vinden dan weer dat omroepen veel druk kunnen zetten en geven het dalend belang van lineaire televisie eigenlijk boven het eigen gewicht boksen. Zij wijzen vooral op de richting van de betaling, i.e. van distributeur naar omroep. Voor kleine omroepen is de positie precairder. Hun onderhandelingsmacht is bijna nihil. Indien distributeurs bovendien op middellange termijn richting *light bundles* zouden evolueren (ook onder druk van cord-cutting), dan zou dat zeker op deze kleinere omroepen een negatief effect kunnen hebben.

Samengevat gaan de onderhandelingen over omroepen en distributeurs over de vergoedingen over de transmissie van het lineaire signaal, maar zijn ze wel breder dan dat. Het zijn, aldus één van de geïnterviewde actoren, 'rijke onderhandelingen' over vergoedingen, maar ook over de promotie van content en samenwerkingen.

3.5.4 Rol van beleid in contractuele relaties

We wezen al eerder op de significante rol van beleid in de relaties tussen omroepen en distributeurs in Vlaanderen.

Er zijn uiteraard verschillende percepties over de wenselijkheid van beleidsinterventie. Omroepen pleiten doorgaans voor en zien ook nieuwe ruimte voor beleidsinterventie, met name als het gaat over bijkomende bepalingen in het mediadecreet over de zichtbaarheid en vindbaarheid van hun aanbod. De omzetting van de Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten, die eind 2020 dient te gebeuren, biedt daar ook een concrete mogelijkheid toe.

Distributeurs pleiten dan weer voor enige terughoudendheid op vlak van overheidsinterventie. Zij wijzen op de noodzaak van 'normale' commerciële onderhandelingen en benadrukken dat hun innovatiecapaciteit en bewegingsruimte niet te zeer ingeperkt mag worden willen ze consumenten binnen het Vlaamse mediaecosysteem houden. Initiatieven die het lokale ecosysteem kunnen versterken, steunen ze. Maar er zijn wel limieten aan en tekortkomingen van bestaande regels. Specifieke voorbeelden zijn gerelateerd aan signaalintegriteit, de must carry verplichting, de must carry verplichting voor een SVOD-aanbod van omroepen en de stimuleringsverplichting.

Zo stellen distributeurs dat de regelgeving op vlak van signaalintegriteit een effect gehad hebben op onderhandelingen. Het trekt de gesprekken scheef. Omroepen willen, zo stellen distributeurs, eerst spreken over vergoedingen en dan pas over functionaliteiten hoewel die functionaliteiten voor beide partijen een win kunnen creëren. Signaalintegriteit wordt soms, aldus distributeurs, gebruikt om nieuwe initiatieven tegen te houden.

Must carry verplichtingen worden ook ervaren als een scheeftrekking van onderhandelingen. Het is opgezet vanuit het idee dat er een onderhandelingsonevenwicht is tussen de publieke omroep en de distributeurs, maar die laatste ervaren niet (in tegenstelling tot de publieke omroep) dat daarvan sprake is geweest in Vlaanderen.

De mening over de regels op het vlak van de stimuleringsverplichting is uiteenlopend. Sommigen pleiten voor een herziening om zowel het toepassingsgebied als de vereiste investering te vergroten. Anderen zijn eerder behoudsgezind en wensen de huidige verplichting te behouden. Nog anderen wijzen op de noodzaak meer rechten te kunnen valoriseren dan nu het geval is in de huidige regeling.

Op vlak van de investeringsplicht of stimuleringsverplichting staan omroepen en distributeurs ook niet per se tegenover elkaar. Het gaat hier vooral over de overheid die het preview window niet wil laten valoriseren omdat er sprake is van een gedeeltelijke publieke financiering.

Algemeen is het zo dat bepaalde regels, vaak gebaseerd op principes zoals bijvoorbeeld signaalintegriteit, hun nut of althans een rol hebben gehad / hebben in de Vlaamse markt. Dat betekent evenwel niet dat de overheid aan micromanagement moet doen of tot prijsregulering moet overgaan. Voor een dergelijke aanpak waren er geen voorstanders onder de geïnterviewde experts.

3.6 Conclusie

De relaties tussen omroepen en distributeurs zijn complex. Beiden maken deel uit van een ecosysteem dat onder druk staat. Onderhandelingen tussen omroepen en distributeurs omvatten een grote diversiteit aan elementen, niet enkel de distributievergoeding voor het lineaire signaal. Ingrijpen in die onderhandelingen, bijvoorbeeld middels prijsregulering, kan verregaande gevolgen hebben. Vlaamse actoren zijn hier bij voorbaat geen voorstander van.

Het is duidelijk dat er twee grote discussies zijn tussen omroepen en distributeurs.

Ten eerste, wat is de waarde van het omroepaanbod (zowel lineair als niet-lineair) in de propositie van de distributeur naar de consument toe? Omroepen wensen hier een *fair share*. Ze kijken daarvoor naar de stijgende *average revenue per user* (ARPU) bij distributeurs. Die laatste kijken vooral naar alle investeringen die moeten gebeuren om concurrentieel te kunnen blijven in de markt en wensen dus niet per se de vergoedingen te zien stijgen, ook niet als hun ARPU stijgt omdat omroepen zich zelf op de distributiemarkt begeven met hun OTT-diensten. Distributeurs geven zelfs aan dat hun betalingen aan omroepen sneller stijgen dan hun ARPU. Dit is vanzelfsprekend geen evidente discussie omdat iedere partij in deze discussie zijn eigen waarde en die van de ander op een verschillende manier invult.

Ten tweede, wie zit in de *drivers seat* richting consument? Dat was niet zo'n issue in een lineaire waardenketen waarin iedere speler zich netjes aan de grenzen van zijn schakel van de keten hield. Vandaag zit er wel meer spanning daarop en dat vertaalt zich dus in discussies over data, het OTT-aanbod van omroepen dat rechtstreeks via het open internet naar consumenten gaat, de vindbaarheid en zichtbaarheid van lokaal aanbod, enzovoort.

Het is enerzijds niet duidelijk of de overheid moet ingrijpen daarop, en anderzijds is het eveneens onduidelijk of er voor deze twee discussies niet andere oplossingen nodig zijn. Waar prijsregulering een oplossing zou kunnen zijn voor discussie 1 – alhoewel dus niet wenselijk aldus de Vlaamse actoren – verhelpt het niets aan discussie 2.

Flankerend beleid zoals in Vlaanderen (e.g., decreet signaalintegriteit, investeringsplicht, must carry verplichting uitbreiden naar on-demand aanbod van lokale omroepen) kan overwogen worden, maar ook daar is het heel belangrijk om (1) eerder naar het ecosysteem in zijn geheel te kijken; (2) dus niet te overfocussen op omroep-distributierelaties en (3) een impactanalyse te doen van het beleid dat bestaat in landen of regio's zoals Vlaanderen.

4 Internationale vergelijking

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitkomsten van een vergelijkende verkenning van de vergoeding en kosten voor distributie van het aanbod van de landelijke publieke omroep in vier Europese landen en Vlaanderen. Hierna volgt eerst een korte toelichting op de varianten in vergoedings- of betalingssystemen in de onderzochte landen. Daarna volgt een onderbouwing voor de selectie van landen. Vervolgens bespreken we de belangrijkste uitkomsten en geleerde lessen uit de landenvergelijking, bedoeld als input voor het Nederlandse vraagstuk. We beschouwen de situatie in Denemarken, Ierland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk. Waar relevant maken we de vergelijking met Vlaanderen, zoals in het voorgaande hoofdstuk aan de orde is gekomen. In Bijlage 1 zijn de marktontwikkelingen en beleidsontwikkelingen per land in meer detail opgenomen.

4.1 Varianten in financiële stromen

Financiële stromen tussen omroep en distributeur verschillen aanzienlijk per land, zowel in omvang en richting (wie betaalt wie). Op basis van Evens & Donders (2018) onderscheiden we vier vormen om de financiële relatie tussen omroep en distributeurs te beschrijven:

- Type A. De LPO betaalt geen distributiekosten en ontvangt een distributievergoeding;
- Type B. De LPO betaalt distributiekosten en ontvangt een distributievergoeding;
- Type C. De LPO betaalt geen distributiekosten en ontvangt geen distributievergoeding;
- Type D. De LPO betaalt distributiekosten en ontvangt geen distributievergoeding.

Als we vervolgens kijken naar de netto kost of vergoeding die resulteert uit deze kostenstromen, zie we drie mogelijke uitkomsten, vanuit het perspectief van de LPO:

1. Nettobedrag > €0. In dit geval ontvangt de publieke omroep een netto distributievergoeding voor doorgifte van audiovisuele content. Dit is onder meer het geval in Nederland, Denemarken en Noorwegen. Voor de meeste omroepen bedraagt de doorgiftevergoeding grofweg 4-5% van de totale inkomsten.¹⁰⁵ Ter illustratie, in Nederland betrof de doorgiftevergoeding die de LPO ontving in 2018 ongeveer 4,3% van de totale inkomsten.
2. Nettobedrag = 0. In dit geval ontvangt de publieke omroep geen vergoeding, maar hoeft deze ook geen kosten te betalen, of deze stromen heffen elkaar op. Dit zien we bijvoorbeeld in Ierland en het Verenigd Koninkrijk.
3. Nettobedrag < 0. In sommige landen worden publieke omroepen geacht distributiekosten te betalen voor de doorgifte van hun content. Dit zien we in bijvoorbeeld Oostenrijk en Zwitserland.

4.2 Toelichting selectie landen

Om te komen tot een vijftal landen (regio's) die interessante input bieden voor de Nederlandse situatie is vergelijkbaarheid van primair belang. Nu kennen zowel de omroep- als distributiemarkt een veelal verschillende individuele, specifieke context en rijke historie in

¹⁰⁵ Evens & Donders (2018). *Platform power and Politics in Transforming Television Markets*.

elk land. Dit maakt dat we resultaten niet één-op-één kunnen vergelijken met de Nederlandse situatie.

In alle gesprekken die wij voerden werd Vlaanderen als enig land genoemd waar, net als in Nederland, distributeurs op individuele basis onderhandelingen voeren met de landelijke publieke omroep, die resulteren in een distributievergoeding. Daarbij kent Vlaanderen, evenals Nederland, als een van de weinige landen in Europa twee grote landelijke, in omvang vergelijkbare telecomnetwerken (het traditionele telecom- en kabelnetwerk). Om die reden is in het vorige hoofdstuk gekozen om in meer detail het Vlaamse systeem van omroepdistributie onder de loep te nemen. Voor de situatie in de resterende vier landen zullen we een analyse op **hoofdpijnen** uitvoeren. De selectie verloopt via een groslijst van kandidaatlanden die vervolgens beargumenteerd is teruggebracht tot de gewenste selectie van vier landen. Hierbij noemen we het type financiële relatie tussen omroep en distributeur en aanwezigheid van een doorgifteverplichting (must carry) in acht. Op basis van deze criteria komen we tot een selectie van de volgende vier omroepen: **DR** (Denemarken), **RTÉ** (Ierland), **NRK** (Noorwegen) en **BBC** (Verenigd Koninkrijk). In Bijlage 1 gaan we nader op deze selectie in.

4.3 Uitkomsten vergelijking op hoofdpijnen

In de tabel op de volgende pagina geven we een overzicht van de uitkomsten van de vergelijking op hoofdpijnen, die we afzetten tegen de situatie in Nederland. Vervolgens vatten we de uitkomsten per thema samen. De complete onderbouwing inclusief bronvermelding is te vinden in de Bijlage 1.

Tabel 7 Overzicht uitkomsten internationale vergelijking

Omroep	Samenvatting	Must carry	Must offer	Markt-aandeel ¹⁰⁶ LPO	Omvang en richting vergoeding		
NPO	Bilaterale onderhandelingen, stijgende inkomsten	✓	✗	34,6%	Distributeurs	→ €38,2 mln (2018) ¹⁰⁷ →	Omroep
DR	Centraal systeem voor distributievergoedingen, geen bilaterale onderhandelingen tussen omroepen en distributeurs	✓	✗	35,5%	Distributeurs	→ €8,9 mln (2018) →	Omroep
NRK	Centraal systeem voor distributievergoedingen, geen bilaterale onderhandelingen tussen omroepen en distributeurs	✓	✓	39,5%	Distributeurs	→ €2,8 mln (2018) →	Omroep
RTÉ	Geen distributievergoeding, ondanks discussie.	✓	✓	26,6%	Distributeurs	0 → ← 0	Omroep
BBC	Geen distributievergoeding, ondanks discussie.	✓	✓	27%	Distributeurs	0 → ← 0	Omroep
VRT	Bilaterale onderhandelingen, stijgende inkomsten	✓	✗	36,5%	Distributeurs	→ €43,5 mln (2018) →	Omroep

4.3.1 Omroepmarkt

Kijkgedrag

In de volgende tabel geven we een overzicht van het kijkgedrag weer. Hieruit blijkt dat het aandeel van de kijkcijfers van de publieke omroepen varieert tussen een kwart tot ruim een derde van de markt, waarbij de NRK in Noorwegen relatief gezien een hoog aandeel van de kijkcijfers voor zijn rekening neemt. Als we corrigeren voor het aantal kijkminuten dat men gemiddeld dagelijks voor de TV zit, zien we dat de NRK en de publieke tak van de BBC in absolute kijktijd redelijk gelijk oplopen. Het valt dus op dat de Britten relatief het langst voor de TV zitten, gevolgd door de Ieren.

Als we kijken naar het aandeel niet-lineaire TV in de kijktijd valt op dat dit overal toeneemt met Denemarken aan kop, waar ruim een derde van de kijktijd niet-lineair is.

¹⁰⁶ Kijktijdaandeel. Gegevens BBC, DR, NPO, NRK en VRT uit 2019, RTÉ uit 2016.

¹⁰⁷ NPO jaarverslag 2018.

Tabel 8 Overzicht performance (≈stabil, ↑ stijging, ↓ daling, ↻ niet-lineair, ⇌ lineair)

Land	Aandeel kijkcijfers LPO	Kijktijd lineaire TV	Aandeel niet-lineaire TV
Nederland	↓ 34,6% (2019) ↻⇌ ¹⁰⁸	↓ 125 min/dag (2018) ⇌	↑ 17% (2018) ↻
Denemarken	↓ 35,5% (2019) ↻⇌	↓ 137 min/dag (2019) ⇌	↑ 35% (2018) ↻
Noorwegen	≈ 39,5% (2019) ⇌	↓ 104 min/dag (2019) ⇌	↑ 19% (2019) ↻
VK	≈ 27,0% (2019) ⇌	↓ 163 min/dag (2018) ⇌	↑ 19% (2019) ↻
Ierland	↓ 26,6% (2016) ⇌ ¹⁰⁹	↓ 156 min/dag (2019) ⇌	↑ 23% (2016) ↻
Vlaanderen	↓ 36,5% (2019) ↻⇌ ¹¹⁰	Niet bekend	↑ 18% (2018) ↻

- Nederland. Het marktaandeel van de NPO is in 2019 (34,6%) licht gedaald ten opzichte van 2018 (35,5%). Het totaal aantal minuten dat er naar de TV wordt gekeken (lineair en niet-lineair) neemt toe, echter is deze stijging totaal toe te schrijven aan de opkomst van uitgesteld TV-kijken en VOD. Het aantal minuten dat er naar lineaire TV wordt gekeken neemt af (151 minuten in 2013 ten aanzien van 144 in 2015 en 125 in 2018).
- Denemarken. Het marktaandeel van DR gemeten in kijkcijfers in 2019 was 35,5%, terwijl dit in 2018 36,6% was. De totale kijktijd van TV in Denemarken per kijker is 137 minuten per dag in 2019. Dit is een lichte daling ten opzichte van 2018, toen het aantal minuten per dag 142 betrof. Een schatting van het aandeel van niet-lineaire TV in Denemarken betreft 35% in 2018, tegenover 14% in 2014.
- Noorwegen. De verschillende NRK-kanalen hebben in totaal een lineair marktaandeel van bijna 40% in 2019. Dit percentage is de afgelopen 5 jaar relatief stabiel (40,4% in 2015 en 39,0% in 2016). De totale TV-kijktijd in Noorwegen 2019 is 128 minuten per dag, waarvan 104 min. lineaire televisie. Ten opzichte van 135 minuten in 2018 betekent dit een lichte daling. In totaal maakt niet-lineair kijkgedrag in 2019 19% uit van het totaal aan minuten dat men in Noorwegen TV kijkt.
- VK. De BBC heeft een marktaandeel van ongeveer 27%. De afgelopen jaren blijft het aandeel van de PSB's in het totaal aantal TV-kijkminuten redelijk stabiel. In 2018 werd er 3 uur en 12 minuten per dag naar lineaire TV gekeken. Het niet-lineaire kijkgedrag beslaat 19% van het totaal aantal minuten dat naar TV-content wordt gekeken.
- Ierland. RTÉ kent een marktaandeel van 26,6% in 2016. Het marktaandeel van de publieke omroepen is gedaald ten opzichte van 2012, hoewel het marktaandeel in 2016 iets hoger is dan in 2015. In 2019 werd er in Ierland gemiddeld 80 uur per maand lineaire TV gekeken per kijker, wat een daling is ten opzichte van de 97 uur per maand in 2017. Het aandeel van live TV was in 2016 77%. Vergeleken met de cijfers van 2011 is het aandeel van niet-lineair kijkgedrag toegenomen.

¹⁰⁸ De meetmethode van SKO omvat lineair kijkgedrag en het terugkijken naar televisiezenders tot en met zes dagen na de uitzending. SKO (2020). *Jaarrapport TV 2019*. [www.kijkonderzoek.nl]

¹⁰⁹ Onduidelijk of dit eveneens niet-lineaire TV betreft. Zie: [TAM Ireland](#) en [Mediatique BAI](#).

¹¹⁰ Deze cijfers omvatten uitsluitend de kijkcijfers van live en uitgesteld kijken op het klassieke Tv-scherm. Pas in een latere fase worden de kijkcijfers via online platformen toegevoegd. [www.cim.be]

- Vlaanderen. In 2018 keek ongeveer 17,5% van de Vlaamse televisiekijkers uitgestelde televisie. Het marktaandeel van de VRT is in 2019 iets gedaald naar 36,5%.

Budget publieke omroep

Als we de budgetten naast elkaar leggen valt op dat naast de NPO alleen RTÉ en VRT advertentie-inkomsten kennen. De andere LPO's mogen bij wet geen advertenties uitzenden en kennen dus ook geen advertentie-inkomsten. De VRT mag wel advertenties uitzenden maar is hierin veel beperkter dan de NPO, omdat wettelijk bepaald is dat dit geen reclame-uitingen mogen zijn maar sponsorboodschappen. Ook is de tijdsduur dat geadverteerd mag worden veel korter in Vlaanderen.

De NRK kent per inwoner het hoogste budget maar heeft ook een relatief groot marktaandeel en haalt haar inkomsten uit kijk- en luistergeld. Ook DR heeft een hoger budget; dit land kent eveneens hoge kijkcijfers. RTÉ kent een van de lagere budgetten per inwoner, dit wordt bovendien voor een deel gefinancierd vanuit advertentie-inkomsten.

Opvallend is dat, in tegenstelling tot de NPO en de VRT, de vier andere omroepen worden gefinancierd vanuit kijk- en luistergeld, maar dat de Noorwegen en Denemarken per 2020 omschakelen naar een ander financieringssysteem.

Tabel 9 Overzicht budget (bedragen afgerond op € mln, of € (bedrag per inwoner))

LPO	Kijk en luisterge ld (mln)	Alge- mene middelen (mln)	Advert- entie- inkom- sten (mln)	Dis- tributie- ver- goeding (mln)	Overig (mln)	Totaal (mln)	Per in- woner ¹¹¹
NPO (2018)	n.v.t.	€ 683	€164 ¹¹²	€ 38	€ 13	€ 895	€ 52
DR (2019)**	€486*	n.v.t.	n.v.t.	€ 9***	n.v.t.	€ 495	€ 85
NRK (2019)**	€ 510*	n.v.t.	n.v.t.	€ 3***	€ 25	€ 538	€ 100
BBC (2019)**	€ 4.235	€ 102	n.v.t.	n.v.t.	€ 273	€ 4.610	€ 69
RTÉ (2018)	€ 189	n.v.t.	€ 150	n.v.t.	n.v.t.	€ 339	€ 70
VRT (2018)	n.v.t.	€ 276	€ 76	€ 44	€54	€ 450	€ 69

* In 2020 worden dit algemene middelen

** Ruwe schatting op basis van wisselkoers mei 2020

*** Bedragen uit 2018, vormen geen onderdeel van totaalbedrag maar van productiefonds dat LPO kan aanwenden.

- Denemarken. In Denemarken is besloten om de wijze van financiering van de publieke omroep DR te wijzigen, van kijk- en luistergeld naar directe financiering met belastinggeld. Dit gaat gepaard met een afname van 20% van het budget voor DR van €486 miljoen in 2019 (3.627 miljoen Deense Kronen) naar €418 miljoen in 2023 (3.123 miljoen Deense Kronen).
- Noorwegen. Vanaf 1 januari 2020 wordt NRK gefinancierd vanuit de staatsbegroting. Tot en met 2019 werd de NRK gefinancierd uit overwegend licentie-inkomsten. Op deze manier kwam 95% van de inkomsten binnen, bijna 5,7 mld NOK. De overige 5% bestond uit kleine posten zoals overheidssubsidies, verkoop van

¹¹¹ Aantal inwoners is gebaseerd op cijfers Eurostat 2019 (Denemarken en VK) en 2018 (Ierland, Vlaanderen), voor Noorwegen op UN-data population prospects, afgerond op hele €.

¹¹² Deze advertentie-inkomsten (STER-inkomsten) gaan vooralsnog niet direct naar NPO, maar zijn inkomsten voor de mediabegroting waarmee NPO gefinancierd wordt.

archiefmateriaal, huurinkomsten en andere bedrijfsopbrengsten. Met het nieuwe inkomstenmodel groeit het budget naar 6,4 mld. NOK.

- Verenigd Koninkrijk. De publieke tak van de BBC mag geen advertenties laten zien, dat geldt voor lineair en niet-lineair aanbod. De BBC ontving in 2019 3.690 mln. pond aan licentie-inkomsten. De inkomsten voor de BBC vanuit de verkoop van licenties daalden in de periode 2014 – 2018 met ongeveer 4% per jaar. De overige inkomsten bedroegen 327 mln. pond (187 mln. aan contracten, 89 mln. aan subsidie, 46 mln. huurinkomsten en 5 mln. overig).
- Ierland. In 2018 kwam €189,1 miljoen (55,8%) van de omzet van RTE uit licentie-inkomsten, terwijl €150 miljoen (44,2%) vanuit commerciële inkomsten (advertisenties) kwam. Ten opzichte van 2017 is dit een lichte stijging van licentie-inkomsten.
- Vlaanderen. De advertentie-inkomsten van VRT volgen uit vergoedingen voor boodschappen van algemeen nut (niet-commercieel) en sponsering (commercieel). VRT mag geen reclame uitzenden op televisie.

4.3.2 Distributiemarkt

Marktleider pay-tv

Als het gaat om betaalde televisie zien we een verschillend beeld. In Nederland, Vlaanderen, Noorwegen en Denemarken is de grootste speler in de markt een aanbieder van televisiediensten via het bekabelde netwerk. Met name Telenet (Vlaanderen) kent een zeer groot marktaandeel. In VK en Ierland is Sky, aanbieder van satelliettelevisie, marktleider.

Tabel 10 Distributeur met het grootste marktaandeel (betaalde televisie)

Land	Naam	Marktaandeel (abonnees)	Distributievorm
Nederland	VodafoneZiggo	50% (2019)	Kabel
Denemarken	YouSee	43% (2018)	Kabel
Noorwegen	Telenor	43% (2019)	Glasvezel
VK	Sky	68% (2019)	Satelliet
Ierland	Sky	39% (2020)	Satelliet
Vlaanderen	Telenet	70% (2018)	Kabel

- Denemarken. YouSee (kabel) is onderdeel van TDC Group. In 2018 had YouSee bijna een miljoen abonnees en daarmee een marktaandeel van 43%.
- Noorwegen. Telenor is de grootste aanbieder met 43,0% van het aantal aangeboden abonnementen.
- VK. Gezamenlijk hebben de traditionele platforms ruim 14 miljoen abonnees (pay-TV), waarbij Sky de grootste aanbieder is in de markt voor betaalde televisie. Hierbij merken we op dat slechts de helft van het aantal huishoudens in het Verenigd Koninkrijk via een van deze platformen TV kijkt. Dus het marktaandeel t.a.v. het totaal aantal kijkers zal effectief lager zijn dan de genoemde 68%.
- Ierland. In 2020 heeft 39% van de huishoudens in Ierland een abonnement op Sky.

- Vlaanderen. In 2018 heeft Telenet een marktaandeel van ongeveer 70% binnen de vaste dienst TV, met een daling van 1,8% ten aanzien van het jaar ervoor.¹¹³

Distributietype

Het blijkt dat ongeveer de helft van de huishoudens in het Verenigd Koninkrijk TV kijkt via een abonnement. Veel anderen kijken via het DTT-netwerk (zie paragraaf Tv-kijkers naar distributiekanaal) of kijken geen TV. Ook Ierland kent een redelijk hoog marktaandeel free-to-air, als we dit vergelijken met de andere landen.

Dit is een interessant gegeven: terwijl zowel het kijk- en luistergeld (per inwoner) in Noorwegen en Denemarken hoger is dan in Ierland en het VK, is een grotere groep eveneens bereid om te betalen voor een televisieabonnement. Mogelijk komt dit door het kleinere taalgebied van Denemarken en Noorwegen, hetgeen hogere productiekosten voor Deenstalige (of Noorstalige) content verklaart en de betalingsbereidheid voor Deens (of Noors) gesproken producties vergroot. Anderzijds zien we in Denemarken en Noorwegen ook een groter aandeel niet-lineair kijkgedrag. Dit kan gekoppeld zijn aan additionele diensten inbegrepen bij een abonnement (terugkijken) of het bestaan van een groep die niet gebruik maakt van free-on-air TV, maar die content (eveneens gratis) OTT bekijkt.

België kent eind 2018 ongeveer 4,49 mln tv-aansluitingen waarvan 2,75 mln in het Vlaams gewest (beide cijfers exclusief satelliet). Van de 4,49 mln TV-aansluitingen in heel België is 7% analoog, 36% digitaal en 56% analoog en digitaal.¹¹⁴ Ten aanzien van België zien we dat Nederland sterker verglaasd is: Vlaanderen kent een hoger percentage DSL- en VDSL-verbindingen en een beperkt aantal huishoudens met glasvezelinternet.

Tabel 11 Marktaandeel per distributiewijze

Land	Marktaandeel free-to-air	Marktaandeel TV per distributiekanaal				
		DTT	Satelliet	Kabel	xDSL	Glasvezel
Nederland (2019)	N.b.	2%	1%	54%	27%	16%
Denemarken (2018)	14%	21%	7%		72%	
Noorwegen (2019)	N.b.	11,2%	20,6%	32,1%	0,1%	36%
België (2018)¹¹⁵	N.b.	N.b.	N.b.	52%	47%	1%
VK (2019)	ca. 46%	39,7%	36%		19,6%	
Ierland (2017)	35%	17%	61%		22%	

¹¹³ BIPT (2019). Situatie van de elektronische communicatie 2018: presentatie. [www.bipt.be]

¹¹⁴ BIPT (2019). Situatie van de elektronische communicatiesector 2018: data. [www.bipt.be]

¹¹⁵ De grondslag van deze gegevens is op een aantal manieren afwijkend: (1) deze betreft *België* en niet Vlaanderen (2) het betreft het aandeel *vaste breedbandlijnen* en niet TV-aansluitingen (3) het gaat om beschikbare *infrastructuur* en niet om abonnees (marktaandeel).

4.3.3 Relatie omroepen distributeurs

Hierna volgt een overzicht van de opbrengsten van alle distributeurs per landelijke publieke omroep. De stijging van inkomsten is gerelateerd aan een toenemende consumptie van niet-lineaire TV.

Tabel 12 Ontvangen distributievergoeding publieke omroepen per land (cijfers 2018)

Omroep	Distributievergoeding (netto)
NPO	€ 38,2 M
DR	€ 8,9 M
NRK	€ 2,8 M
BBC	€ 0 M
RTÉ	€ 0 M
Vlaanderen	€ 43,5 M

Nederland en Vlaanderen

Zoals blijkt uit hoofdstuk 2 sluit de NPO overeenkomsten met individuele distributeurs.¹¹⁶ Een korte samenvatting: De grondslag van deze contracten – met andere woorden, de hoeveelheid waar de prijs mee wordt vermenigvuldigd – betreft veelal het aantal abonnees van de distributeur. De prijs is afhankelijk van het aanbod aan deze abonnees (zenders, themakanalen, non-lineair aanbod). Individuele distributeurs weten niet van elkaar hoeveel ze betalen (prijs per abonnee) en eveneens niet waar deze prijs op is gebaseerd. In Vlaanderen zien we een vergelijkbare situatie, met als verschil dat de VRT meer distributie-inkomsten weet te bedingen – met een lager aantal abonnees.

Denemarken en Noorwegen

In Scandinavië zien we een centrale systematiek waarbij alle rechtenhouders zich hebben verenigd in unies. Deze systematiek bestaat daar al decennia. Deze unies onderhandelen met de distributeurs over de distributie van de content van publieke omroepen. De drie (groepen van) partijen in deze onderhandelingen zijn:

- Een unie die de rechten beheert van individuele rechthebbenden, wiens 'intellectueel eigendom' terecht komt in publieke producties. Per Scandinavisch land is er zo'n unie, voor Noorwegen is dit bijvoorbeeld Norwaco.
- De Union of Broadcasting Organisations (UBO), die de rechten van de publieke omroepen zelf in de betreffende landen verkoopt aan distributeurs. Voor ieder land is er een sub-unie, zoals UBON (Norway) of UBOD (Denmark).
- De (kabel)distributeurs, die onderhandelen met de twee bovenstaande unies om producties te mogen uitzenden.

De verschillende distributeurs maken afspraken met UBO en de unie van individueel rechthebbenden. Dit doen ze voor het doorzetten van het lineaire TV-signaal (waarvoor een standaardcontract bestaat waarbij alleen de betaling kan variëren) en additionele diensten als VOD. In het voorbeeld van Noorwegen maken zo Norwaco/OBON afspraken met de

¹¹⁶ Hoewel in het verleden kleinere distributeurs ook wel gezamenlijk onderhandelingen hebben gevoerd, waarbij gebruik is gemaakt van een modelovereenkomst zien we dat ook in deze gevallen individuele differentiatie mogelijk is, bijvoorbeeld wanneer de product-marktcombinatie van distributeurs hier aanleiding toe geeft.

verschillende distributeurs, die dus kunnen verschillen per distributeur, maar die wel vaste eenheidsprijzen kennen voor onderdelen van de contracten. Eenmaal per jaar worden de inkomsten vanuit de distributeurs verdeeld over de rechthebbenden in de Scandinavische landen op basis van het aandeel in de kijkcijfers en het wel of niet aanbieden van de genoemde diensten. De vergoeding wordt uitgekeerd aan de rechthebbenden via aangesloten organisaties en via buitenlandse rechthebbende organisaties met overeenkomsten voor vertegenwoordiging en uitwisseling van vergoedingen.

We zien dus dat niet alleen de wijze van onderhandelen verschilt van de aanpak in Nederland, maar ook de grondslag van vergoedingen die in dit geval is gebaseerd op het aandeel van de kijkcijfers en niet op het aantal abonnees.

Verenigd Koninkrijk en Ierland

Het VK en Ierland kennen een discussie op dit thema, maar dit heeft niet tot regulering van de onderhandelingen geleid.

- VK. De discussie is gefocust op twee thema's: de brede beschikbaarheid van content van de publieke omroepen en de verdeling van waarde in de keten van productie, distributie en consumptie van content. De conclusie van deze discussie betreft het statement van het Parlement dat er in principe geen netto distributievergoeding zou moeten worden betaald dan wel ontvangen. Een mogelijke distributievergoeding geldt nadrukkelijk niet voor de BBC, die geen teruglopende reclame-inkomsten heeft omdat de omroep geen reclame-inkomsten mag genereren. Om de BBC te compenseren voor de terugloop in inkomsten, zou de aanpak rondom kijk- en luistergeld kunnen worden gemoderniseerd.¹¹⁷
- Regulator Ofcom is momenteel het complete publiek omroepsysteem aan het doorlichten, waarbij aspecten als prominence, must carry en must offer aan de orde komen. Dit zijn aspecten die invloed hebben op de onderhandelingen tussen distributeurs en omroepen, hetgeen de discussie mogelijk doet oplopen.
- Ierland. Het valt op dat er in Ierland geen distributiekosten worden betaald door de publieke omroepen en er ook geen distributievergoedingen worden betaald door de distributeurs. Er is in het verleden discussie geweest over het mogelijk invoeren van distributievergoedingen (met name RTÉ was hier voorstander van), maar het huidige systeem wordt in ieder geval voor de komende vijf jaar gehandhaafd. Dit systeem is een 'herenakkoord' tussen de publieke omroepen en distributeurs. De omroepen krijgen hun kanalen doorgegeven met hoge prominence, zonder dat hier een vergoeding tegenover staat.

4.3.4 Regulering

Zoals gesteld kennen alle bestudeerde LPO's een must carry. NPO, VRT, NRK en DR kennen feitelijk geen must offer maar zijn wel verplicht de diensten aan een zeer groot deel van de inwoners beschikbaar te stellen. NRK en DR kunnen dit via het eigen terrestrisch netwerk en kennen in die zin geen verplichtingen richting de distributeurs.

De BBC en RTÉ kennen zowel een must carry als een must offer, die stelt dat de omroepen hun lineaire content universeel beschikbaar moet stellen. Beide landen bekijken momenteel

¹¹⁷ House of Lords (5 November 2019). Public service broadcasting: as vital as ever [publications.parliament.uk]

of deze bepalingen dienen moeten te worden gemoderniseerd met het oog op niet-lineaire content.

Tabel 13 Must carry en must offer per land

Omroep	Must carry	Must offer
NPO	Ja	Nee
NRK	Ja	Nee
BBC	Ja	Ja
DR	Ja	Nee
RTÉ	Ja	Ja
VRT	Ja	Nee

Uit de detailanalyse in Vlaanderen blijkt eveneens dat distributeurs in Vlaanderen deels aan vergelijkbare regulering onderhevig zijn – maar deels ook niet. Net als in Nederland zien we dat distributeurs gestimuleerd worden bij te dragen aan de productie van audiovisuele werken. Zoals gezegd kent Vlaanderen eveneens must carry regels, maar deze gelden ook voor betaald on demand aanbod, en zijn dus uitgebreider dan in Nederland. De regels rondom signaalintegriteit zijn in Vlaanderen strenger dan in Nederland. Het begrip signaalintegriteit in Vlaanderen omvat eveneens bijhorende diensten. In Nederland zijn deze diensten uitgezonderd van het begrip signaalintegriteit.¹¹⁸ Tot slot kent Vlaanderen gereguleerde distributievergoeding op het niveau van regionale omroepen omdat deze vanuit hun economisch relatief zwakke positie lastig konden onderhandelen met distributeurs.

4.4 Conclusie

4.4.1 Landen verschillen sterk en laten zich lastig vergelijken

Financiële stromen tussen omroep en distributeur verschillen aanzienlijk per land, zowel in omvang als richting (wie betaalt wie). We zien drie situaties: de omroep ontvangt een distributievergoeding, er bestaat geen netto geldstroom, of de omroep betaalt distributiekosten. Onze primaire bevinding is – zoals ook al blijkt uit de verschillende vormen van financiële relaties – dat landen zich lastig met elkaar laten vergelijken. Onderhandelingen zijn ‘rijke onderhandelingen’ waarin een groot aantal specifieke onderwerpen zijn verstrengeld. Het gaat niet alleen om doorgifte van lineaire televisie, ook rechten, prominence, niet-lineaire diensten, andere functionaliteiten en advertentiedeals hebben invloed op de onderhandelingen. De onderhandelingen maken onderdeel uit van een ecosysteem dat onder druk staat. Omroepen zien teruglopende inkomsten vanuit beleid en/of adverteerders en toenemende concurrentie.

Dit betekent dat we geleerde lessen moeten interpreteren met oog voor de specifieke context in dit land – en niet één-op-één kunnen toepassen op de Nederlandse situatie.

¹¹⁸ In de brief van de regering *Uitvoering inzake het amendement en de motie van de leden Van Dam en Huizing over de distributie van interactieve televisiediensten (Rode Knop)* van 8 april 2014 (kst-33426-44) wordt hierover het volgende aangegeven. *De signaalintegriteit slaat op het ongewijzigd doorgeven van programmakanalen en niet over programmasignalen* [zoals gedefinieerd in de Mediawet]. *Indien het signaal dus tevens toegang geeft tot extra diensten, zoals interactieve diensten, dan behoren deze niet tot het programmakanaal en geldt de eis van ongewijzigde doorgifte niet. De bepaling ziet voornamelijk op het niet mogen knippen of wijzigen in de redactionele inhoud van de content.*

4.4.2 Ondanks tegengestelde visies en discussie komen contracten tot stand

In het VK, Ierland en Vlaanderen worden contracten op bilaterale basis gesloten. Ondanks dat er grote discussies bestaan tussen omroepen en distributeurs komt men tot overeenstemming en worden contracten gesloten zonder dat het (zoals bijvoorbeeld in de VS het geval is) komt tot grootschalige black-outs, officiële klachten worden gemeld of arbitrage-commissies dienen te worden ingesteld.

In Denemarken en Noorwegen bestaat (net als in andere Scandinavische landen) een gecentraliseerd systeem waarbij rechthebbenden verenigd in unies onderhandelen met distributeurs over distributie van content van publieke omroepen. Ook hier geven gesprekspartners aan geen noemenswaardige klachten of disputen in het vizier te hebben die betrekking hebben op de genoemde onderhandelingen. We zien dus dat elders – hoewel de vergelijkbaarheid met voorzichtigheid dient te worden geïnterpreteerd – onderhandelingen niet hebben geleid tot een situatie waarin een overheidsinterventie (bijv. via prijsregulering) van de landelijke omroep nodig bleek. Desondanks zijn de distributievergoedingen een vaak bediscussieerd thema.

In Ierland en het VK liepen deze discussies hoog op, maar hebben uiteindelijk niet tot regulering geleid. In het VK is de regering tot de conclusie gekomen dat de netto vergoeding gelijk aan nul zou moeten zijn. In Ierland heeft men afgezien van de route van prijsregulering omdat het implicaties zou kunnen hebben voor de kostprijs die consumenten voor hun TV-abonnement betalen. Omdat inwoners reeds kijk- en luistergeld betalen ligt dit extra gevoelig: de financiering van de publieke omroep en bezoldiging van presentatoren bij de omroep ligt onder een vergrootglas. Er bestaat de angst dat introductie van regelgeving en daarmee doorberekende kosten publieke discussie opwekt en de positie van de omroep niet ten goede komt.

In Denemarken en Noorwegen bleken deze discussies minder aan de orde, maar deze omroepen kennen vergeleken met andere landen een relatief hoge financiering per inwoner. Ook kennen zij geen advertentie-inkomsten zoals de NPO, en dus ook geen dalende inkomsten vanuit deze markt. Men hoeft dus minder zwaar te leunen op inkomsten uit distributie. Echter, de huidige bron van inkomsten (kijk- en luistergeld) wordt omgezet naar overheidsfinanciering. Dit heeft invloed op de budgetten – voor Denemarken betreft dit een afname van 14% in de periode 2020-2023. Dit zou meer druk kunnen geven aan DR om inkomsten te vergroten.

In Vlaanderen concentreren deze discussies zich rondom twee thema's. De eerste discussie omvat de mate waarin de omroep in staat is een *fair share* te bedingen van de waarde van het omroepaanbod (zowel lineair als niet-lineair) in de propositie van de distributeur naar de consument toe. De tweede discussie heeft betrekking op de vermarkting van het aanbod: wie zit in de *drivers seat* richting consument die in een opkomende niet-lineaire markt individueel bediend kan worden? Laatstgenoemde raakt aan discussies over data, het OTT-aanbod van omroepen dat rechtstreeks via het open internet naar consumenten gaat, de vindbaarheid en zichtbaarheid van content et cetera.

Vlaanderen kent net als Nederland een situatie waarin de distributeurs op basis van bilaterale contracten aan omroepen een vergoeding *betalen* voor doorgifte van de content. Alsnog zien we dat de Vlaamse distributiemarkt verschilt van de Nederlandse markt. De distributiemarkt kent veel minder spelers dan de Nederlandse markt en is sterker geconcentreerd. Telenet heeft ongeveer driekwart van de markt in handen, en kent een sterke verticale integratie tussen productie en distributie van content. Desondanks zijn vergoedingen voor distributie volledig op onderhandelingen gebaseerd en komt hier geen overheidsingrijpen aan te pas.

Voor omroepen die in Vlaanderen op regionaal niveau opereren bestaat zo'n regeling wel. Echter zijn dit omroepen die vele malen kleiner zijn dan de NPO.

Onderhandelingen in Vlaanderen kennen net als Nederland een grote afhankelijkheid waardoor er historische verschillen tussen partijen zijn ontstaan in onder meer gehanteerde tarieven. Deze verschillen zijn onder meer gevolg van regulering van en ontwikkelingen in de omroepmarkt en aanpalende markten over de jaren heen. Opvallend is dat VRT in absolute zin meer distributie-inkomsten weet te bedingen dan de NPO. De vraag is echter of deze inkomsten 1:1 kunnen worden vergeleken, de VRT kent een langere historie van onderhandelen op dit thema, mede omdat beperkt op adverteren mag worden ingezet. Ook zou perceptie over de waarde van reclame-vrije content mogelijk een rol kunnen spelen.

4.4.3 Niet alle landen kennen een vergoeding – de oorzaak ligt in het brede ecosysteem

Het Verenigd Koninkrijk en Ierland kennen geen vergoeding.

- De huidige onderhandelingen in Ierland leiden tot een gentlemen's agreement waarin hoge prominence wordt bedongen tegen netto distributiekosten (distributievergoeding) van € 0. Deze hoge prominence is van belang om de reclame-inkomsten zo hoog mogelijk te houden. Overigens weet de NPO een net zo hoge prominence te bedingen in de EPG waarbij ook nog distributievergoedingen worden bedongen. Echter, in Ierland (en overigens ook in het VK) zien we een groot aandeel free-to-air TV. Betaal-TV heeft hier een veel minder sterke positie dan in Nederland.
- In het VK houdt de overheid (voorlopig nog) vast aan het huidige systeem. Wel is er een steeds terugkerende discussie of het systeem nog houdbaar is, met name gezien de teruglopende reclame-inkomsten van commerciële PSB's. Een mogelijke distributievergoeding geldt nadrukkelijk niet voor de BBC, die geen teruglopende reclame-inkomsten heeft omdat de omroep geen reclame-inkomsten mag genereren. Om de BBC te compenseren voor de terugloop in inkomsten, zou de aanpak rondom kijken en luistergeld kunnen worden gemoderniseerd.

Een mogelijke verklaring voor het ontbreken van een vergoeding is uit de vergelijking niet af te leiden, het gaat niet alleen om omroepdistributie-relaties maar om het samenspel van deze relaties in een ecosysteem dat een zekere geschiedenis kent. De beschikbaarheid van een terrestrisch (aards) netwerk via welk de publieke omroep haar content free-to-air beschikbaar stelt, speelt een primaire rol in deze landen. Deze netwerken kennen doorgaans een grootschalige dekking en een significante gebruikersgroep, niet in de laatste plaats omdat de bekabelingsgraad in het VK en Ierland vele malen lager is dan in Nederland. Het feit dat een groot deel van de bevolking de content zonder meerkosten (free-to-air) consumeert maakt dat een publieke omroep een minder sterke onderhandelingspositie heeft: als een derde van de bevolking de content gratis voorgeschoteld krijgt, waarom zou twee derde hiervoor (indirect via distributeurs) moeten betalen, terwijl diezelfde distributeurs verplicht zijn de kanalen door te geven?

Een andere mogelijke verklaring is de aanwezigheid van zowel een must carry als must offer regeling in beide landen. Hier levert prijsregulering mogelijk staatssteun-issues op. Er wordt dan immers een marktpartij verplicht om een product overal aan te bieden (must offer), waarvan de prijs niet door de markt bepaald wordt maar door de overheid wordt vastgesteld (prijsregulering), dat vervolgens verplicht zou moeten worden afgenomen (must carry) door klanten. Dit laat weinig ruimte over voor marktwerking – en zou kunnen worden gezien als 'verkapte subsidie'. Dit issue speelt extra sterk bij zogenoemde 'publieke-commerciële' omroepen zoals in het VK en Ierland: omroepen die wel een publieke taakopdracht kennen maar die geacht worden zichzelf te bedruipen.

4.4.4 Brede impact van overheidsinterventie

Gezien de breedte van de onderwerpen in de onderhandelingen over distributievergoedingen, wordt in een aantal landen verwacht dat regulering van de distributievergoedingen brede impact zal hebben met verregaande gevolgen voor het omroepdistributie-ecosysteem. De distributievergoeding is immers sterk verweven met andere aspecten die een rol spelen in de onderhandelingen, zoals prominence, advertentiedeals, vergoedingen voor rechten voor derden en diensten zoals ad-skipping, terugkijken en kijken op meerdere schermen. Bovendien zien we dat elders, net als in Nederland, de omroepmarkt steeds meer geïntegreerd raakt met de distributiemarkt. In Nederland zien we dat distributeurs eigen zenders lanceren (Ziggo Sport) en dat omroepen zich op de distributiemarkt begeven door inzet van apps (NPO Start, RTLXL). In Vlaanderen zien we dat omroep DPG Media en distributeur Telenet zelfs een samenwerking zijn gestart om een eigen betaalde streamingdienst te lanceren. We zien in Vlaanderen het beeld dat hoewel omroepen en distributeurs in onderhandelingen rondom distributievergoeding tegenover elkaar zitten – zij toch tot elkaar veroordeeld zullen zijn om samen een blok te vormen tegen intensieve concurrentie van (veelal Amerikaanse) spelers als Netflix, HBO en Disney.

Als het gaat om de gevolgen voor het eco-systeem kregen twee onderwerpen in de interviews veel aandacht. Het eerste betreft een eventuele doorrekening van een gereguleerde vergoeding aan eindgebruikers, waarbij niet alleen de omvang van een dergelijke vergoeding een rol speelt maar ook de mate waarin die doorrekening expliciet wordt gemaakt (gecommuniceerd) van belang wordt geacht. Ten tweede wordt gewezen op de verwevenheid van discussies rondom vergoedingen van content en bijbehorende uitzendrechten.

Doorekening van gereguleerde vergoeding

Wanneer distributeurs wordt voorgeschreven een fee te betalen aan de publieke omroep, zullen zij dit dan (zichtbaar) doorberekenen aan hun klanten? Dit risico is reëel en in een sterk verticaal geïntegreerde markt lijkt dit onvermijdbaar. Zeker in landen waar de omroep deels wordt gefinancierd vanuit kijk- en luistergeld is men zeer huiverig voor de gevolgen hiervan. Immers, consumenten betalen een aanzienlijke en voor hen zeer *zichtbare* bijdrage voor afname van publieke televisiediensten. Wanneer ook een tweede kostenstroom zichtbaar zou worden kan dit onrust opleveren. Eventuele cord-cutters ten gevolge van hogere abonnementskosten door een doorberekende fee, hebben direct invloed op de grootste inkomstenbron van de omroep: het kijk- en luistergeld. Een ander gevolg betreft een daling van de totale omvang van distributievergoedingen, omdat deze is gerelateerd aan het aantal abonnees. Vooralsnog is men in het VK en Ierland van regulering afgestapt, niet in de laatste plaats omdat reguleringsvormen zeer lastig te bepalen en te handhaven zijn. Daarbij geldt dat transparantie over vergoedingen als resultaat kan hebben dat bedragen worden doorberekend aan de consument en hiermee de concurrentiepositie van lineaire televisie ten opzichte van VOD-platformen mogelijk zal verzwakken.

In Nederland leidt cord cutting tot daling van de totale omvang van de distributievergoeding. Hierbij is de grootste vraag of cord cutters NPO-content blijven streamen (OTT) of dat zij hun 'mediatijd' invullen met content van andere aanbieders (bijv. Netflix, Disney). In dit laatste geval dalen advertentie-inkomsten van de NPO.

Discussie rondom rechten

Kan de discussie over distributievergoedingen los worden gezien van de discussie over rechten? Een ander aspect betreft het wel of niet opnemen van rechten in de distributiecontracten. In Scandinavië zien we dat de centrale systematiek ervoor zorgt dat

onderhandelingen over *rechten* nadrukkelijk gescheiden zijn van onderhandelingen over de doorgifte. Dit levert transparantie op in de zin dat de onderhandelingen over beide aspecten afzonderlijk worden gevoerd door individuele partijen. Op deze manier wordt mogelijk ook duidelijk waar een eventueel probleem met transparantie ontstaat: is er onduidelijkheid over de (wijze van) distributie en daarmee samenhangende aspecten zoals ad-skipping, of gaat het sec om auteursrechten?

5 Economisch model en analyse

In dit hoofdstuk geven wij een economische analyse van de werking van de distributievergoeding in de omroepdistributiemarkt in Nederland en hoe deze al dan niet via regulering in de toekomst kan veranderen. Hiervoor is allereerst nodig om tot een afbakening van de relevante markt te komen vanuit een economisch perspectief. Deze afbakening is van belang bij het vaststellen van de reikwijdte van de analyse van marktwerking en het kunnen definiëren van mogelijk relevante reguleringsopties. Op basis van de afbakening is een economisch analysekader opgesteld waarin we de heuristieken die ten grondslag liggen aan het gedrag van de verschillende actoren in deze markt op een systematische wijze koppelen aan verschillende potentiële markttuitkomsten. Vervolgens bespreken we in de rest van dit hoofdstuk een aantal mogelijke reguleringsopties. Dit hoofdstuk biedt de theoretische onderbouwing voor de scenarioanalyse in hoofdstuk 6 en legt de basis om de vraag te beantwoorden hoe de toepassing van de verschillende reguleringsopties onder verschillende marktomstandigheden leidt tot bepaalde gewenste of ongewenste markttuitkomsten voor de direct belanghebbenden, namelijk de omroepen, distributeurs en consumenten.

5.1 Afbakening relevante markt

Welke diensten vallen onder de distributievergoeding? De afbakening is van belang voor de reikwijdte van de beleidsopties. Figuur 7 (in hoofdstuk 2) biedt het standaardbeeld van de waardeketen: zenders en pakketaanbieders onderhandelen op de distributiemarkt over de doorgifte van tv-programma's waaronder de NPO. Is de distributievergoeding daarmee beperkt tot diensten op de distributiemarkt? Het antwoord kent een **economische** en een **juridische** dimensie.

Economische dimensie

De economische dimensie haakt aan bij het begrip "relevante markt". Diensten en producten die in voldoende mate substituten van elkaar zijn, behoren economisch gezien tot dezelfde markt. Stel dat bij een prijsverhoging van appels van 10% de vraag ernaar 10% daalt, maar de vraag naar peren met 10% toeneemt, spreken we van perfecte substituten (kruislingse prijselasticiteit is 1). De relevante markt bevat in dit geval zowel appels als peren (qua product, daarnaast speelt ook nog een geografische dimensie een rol bij de marktafbakening).

Bij de bepaling van relevante markten zijn er twee belangrijke bronnen van concurrentiedruk die onderzocht moeten worden: i) substitutie aan de vraagzijde en ii) substitutie aan de aanbodzijde. Bij substitutie aan de vraagzijde gaat het erom dat bepaalde diensten in de ogen van de consumenten inwisselbaar zijn. Denk hierbij aan het inruilen van lineaire televisie voor OTT of SVOD. Aanbodsubstitutie is het vermogen van bedrijven om te switchen naar een vergelijkbaar dienstenaanbod. Een derde bron van concurrentiedruk is potentiële concurrentie, de mogelijkheid van toetreding door nieuwe aanbieders. Deze dreiging kan disciplinerend werken op het marktgedrag van zittende aanbieders zelfs als feitelijke toetreding (nog) niet plaatsvindt. De totale concurrentiedruk kunnen we zien als de optelsom van feitelijke en potentiële concurrentiedruk.

De mate van vraag/aanbodsubstitutie wordt vastgesteld via een economische test zoals de "hypothetische monopolist" test (ook wel SSNIP of Critical Loss test). Producten behoren tot dezelfde relevante markt als een hypothetische monopolist de prijzen met circa 10% kan verhogen zonder te veel klanten te verliezen (waarmee de verhoging winstgevend is).

In diverse uitspraken hebben de Europese Commissie en nationale toezichthouders zoals ACM (voorheen NMa en Opta) zich uitgesproken over de afbakening van de relevante markt in audiovisuele markten.¹¹⁹ Het gaat hierbij om het onderscheid qua productmarkten. Het product is in alle gevallen gedefinieerd als audiovisuele content. Dit omvat "alle entertainment producten, zoals bijvoorbeeld films, sport en andere TV-programma's, die kunnen worden uitgezonden via televisie."¹²⁰ De Commissie maakt een onderscheid tussen de markt voor audiovisuele content en de infrastructurele markten. De markt voor TV-content bestaat uit vraag en aanbod van TV-rechten. Deze worden aangeboden door de makers/producenten en ingekocht door omroepen/zenders voor het samenstellen van hun aanbod. Deze productmarkt kan verder worden verfijnd afhankelijk van de aard van de content. Zo maakt de Commissie een onderscheid tussen rechten voor sport, evenementen, films en overige. Ook moet worden onderscheiden tussen vrij toegankelijke televisie (free-to-air) en betaaltelevisie.

Aan de infrastructurele kant komen we de groothandelsmarkt voor doorgifte van TV-kanalen tegen. Dit is de markt waarop omroepen hun content en diensten verkopen aan distributeurs, die de signalen doorgeven aan de kijker langs verschillende typen infrastructuur: analoge/digitale ether, kabel, satelliet, Internet Protocol Television (IPTV), internet (OTT), en mobiele technologieën. Doorgifte via verschillende distributiekkanalen wordt door de Commissie niet gezien als separate productmarkten. In het algemeen geldt dat de doorgifte van de TV-signalen via de verschillende distributiekkanalen substituten van elkaar zijn, en dus tot dezelfde relevante markt behoren. Uit de marktanalyse van de Commissie volgt dat prijs en kwaliteit voor de consument belangrijkere productkenmerken zijn dan distributietechnologie. Maar in voorkomende gevallen kan die conclusie anders zijn afhankelijk van de beschikbaarheid van de genoemde technologieën. De consument moet wel daadwerkelijk kunnen switchen tussen de kanalen, anders kan er een argument zijn om productmarkten toch af te bakenen op basis van het onderscheid in distributiekkanalen.¹²¹

Juridische dimensie

De juridische dimensie haakt onder meer aan bij de must carry-verplichting. Deze verplichting beïnvloedt de onderhandelingen tussen NPO en pakketaanbieders, en daarmee de hoogte van en voorwaarden voor de distributievergoeding. Dit kan een aangrijpingspunt zijn voor eventuele regulering, maar de doelstelling daarvan is breder: knelpunten wegnemen die een eerlijke en transparante distributievergoeding in de weg staan. Dit vraagt uiteraard om een analyse van de mogelijke knelpunten. De invulling hiervan verschilt per marktpartij. Zo ziet de NPO als knelpunt dat de huidige distributievergoeding geen marktconforme vergoeding biedt voor de waarde van de zijn content. Distributeurs zien als knelpunten dat transparantie in de opbouw van de gelijkheid in betaalde distributievergoedingen ontbreekt, waardoor de concurrentieverhoudingen tussen distributeurs worden beïnvloed.

De must carry-verplichting geldt voor aanbieders van programmapakketten die gebruik maken van elektronische distributienetwerken en die meer dan 100 duizend abonnees bedienen. De verplichting moet de doelstellingen van de Mediawet dienen: 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,

¹¹⁹ Zie bijvoorbeeld: NMa, besluit Betreft zaak: 7185/Sanoma – SBS; Europese Commissie Zaak Comp/M.6990 - Vodafone/ Kabel Deutschland; Zaak M.7000 -Liberty Global /Ziggo; Zaak M.6880 - Liberty Global/ Virgin Media.

¹²⁰ ACM, overweging 47, p. 10.

¹²¹ Zie: Europese Commissie, M.6880 – Liberty Global/Virgin Media, overweging 47, p. 9. De geografische dimensie in deze zaken is nationaal.

regionaal en lokaal niveau. Voor OTT geldt de verplichting niet, omdat het niet gaat om lineaire distributie van tv-pakketten.

De conclusie is dat economisch gesproken de doorgifte van TV-signalen één markt vormt, onafhankelijk van de wijze van distributie. Op grond van de Mediawet wordt wel een onderscheid gemaakt, omdat de must carry-verplichting niet geldt voor alle distributeurs en ook niet voor OTT. In het economisch model wordt conform deze afbakening onderscheid gemaakt tussen distributie van lineaire TV (inclusief de terugkijkfunctie NPO Start binnen de netwerkomgeving van de distributeur) en via OTT-diensten over het open internet.¹²² Wel houdt de economische analyse rekening met de mogelijkheid van substitutie tussen lineaire televisie en niet-lineaire televisieproducten.

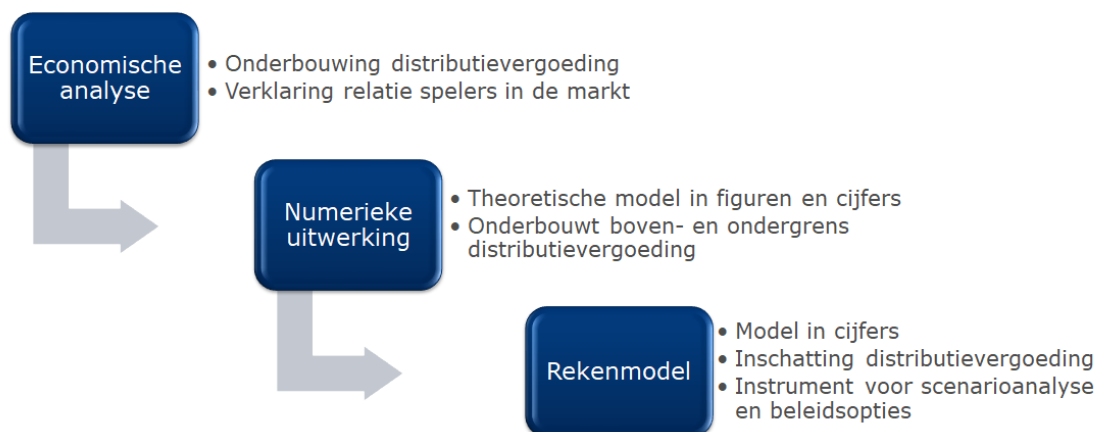
5.2 Economische argumentatie voor marktinterventie

5.2.1 Doel en opzet

Het vraagstuk over de distributievergoedingen die distributeurs betalen aan omroepen is gesitueerd in de context van een markt. Op deze markt komen de vraag naar en het aanbod van content via verschillende schijven en spelers bij elkaar. De economische analyse heeft tot doel om door middel van een versimpelde weergave van het gedrag en de belangen van verschillende spelers inzicht te geven in hoe veranderingen in bijvoorbeeld beleid leiden tot andere uitkomsten en impact voor deze spelers. De theoretische analyse identificeert welke rol enkele kernonderdelen (parameters) in deze markt spelen. Met andere woorden, het model koppelt de heuristieken die ten grondslag liggen aan het (te verwachten) strategisch gedrag van de verschillende actoren op een systematische wijze aan de verschillende (te verwachten) marktuitskomsten bij, in eerste instantie, ongewijzigd beleid. Op deze manier onderbouwt de theorie de numerieke analyse en het formuleren van een economisch realistische bandbreedte van de distributievergoedingen.

Figuur 17 laat zien dat de numerieke uitwerking en de scenarioanalyse in hoofdstuk 6 voortbouwen op de economische analyse. De inzichten worden vervolgens gebruikt om een kwantitatieve inschatting van de mogelijke distributievergoedingen in verschillende beleids- en marktscenario's te geven. Een volledig numerieke kalibratie van het theoretische model is niet mogelijk gebleken vanwege het niet beschikbaar zijn van kwantitatief gevalideerde waarden van belangrijke parameters in het model. De hoofdfunctie van het economische model in deze analyse is daarom heuristisch: het helpt ons begrijpen waarom veranderingen in gedrag en marktontwikkelingen invloed hebben op de distributievergoeding.

¹²² De additionele diensten en functionaliteiten zoals catch-up, ad-skipping, (netwerk)pvr, en prominentie nemen wij eveneens mee in dit onderzoek, omdat zij veelal integraal onderdeel uitmaken van het onderhandelingsproces over de distributievergoeding. Het betreft hier functionaliteiten binnen de omgeving van de settopbox of app van distributeur. (zie ook afbakening onderzoek in H1)

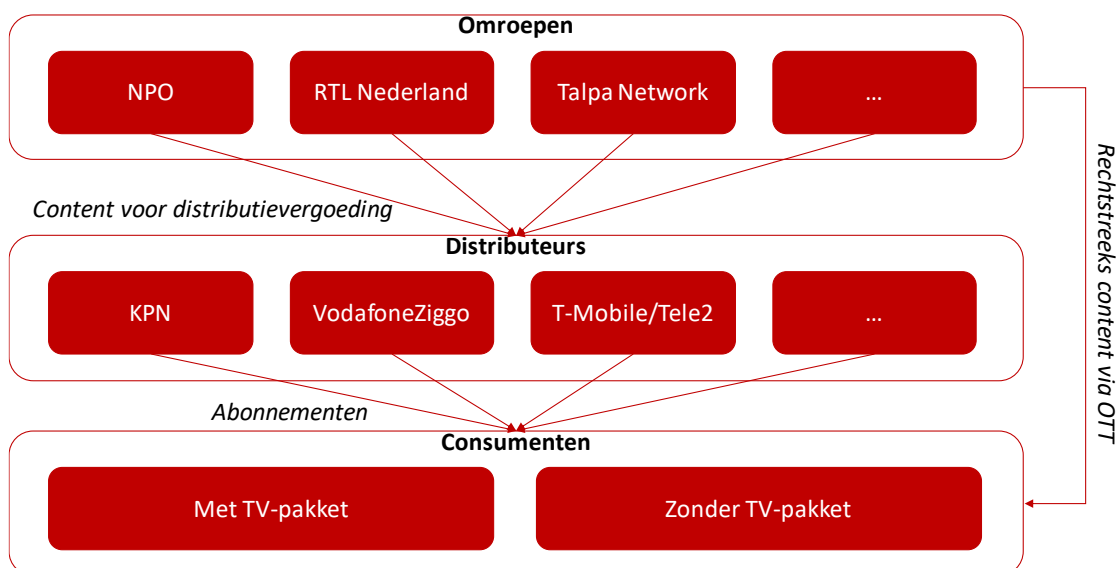


Figuur 17 De numerieke uitwerking en het rekenmodel nemen economische analyse als uitgangspunt

Economisch model is spel tussen consumenten, distributeurs en omroepen

In het economisch model analyseren we omroepen die content aanbieden in de vorm van (TV-)zenders waardoor distributeurs (aanbieders van TV-pakketten) op hun beurt een afgeleid product, (TV-)abbonnementen, kunnen aanbieden aan consumenten. Deze drie type actoren vormen de belangrijkste spelers in het economisch model. Alle spelers in dit model zijn rationeel en streven na om hun eigen doelstellingen (nut of winst) zo efficiënt mogelijk te behalen. Hierbij houden de spelers rekening met het strategisch gedrag van alle andere spelers.

Figuur 18 laat de essentie zien van de markt zoals deze in het economisch model wordt gemodelleerd. Het gaat hierbij om een zogenoemde partiële analyse waarbij de veronderstelling is dat veranderingen op andere markten die van invloed kunnen zijn op het spel tussen omroepen, distributeurs en consumenten exogeen zijn. De figuur focust zich op drie elementen – zenders, pakketaanbieders en consumenten – uit Figuur 7 en voegt als dimensie het aantal actoren per verticale laag in de productiekolom toe.



Figuur 18 Via de verticale relatie tussen omroepen en distributeurs komt het aanbod voor consumenten tot stand

Er zijn meerdere omroepen en distributeurs. Consumenten kopen een abonnement van één van de verschillende distributeurs en hebben bij sommige de keuze tussen abonnement met en zonder TV-pakket. Tot slot, bieden verschillende omroepen ook rechtstreeks de content aan consumenten aan middels een OTT-product zoals NPO Plus en/of Videoland. Door de manier waarop deze content wordt aangeboden, inclusief functionaliteiten, is een OTT-product niet gelijk aan een abonnement met een TV-pakket maar vormt het een (imperfect) substituuut. De distributievergoeding wordt betaald over het aantal aansluitingen (consumenten) met een tv-pakket. Met aansluitingen doelen wij dus op 'actieve' aansluitingen waarvoor de consument een tv-pakket afneemt.

De verticale wederzijdse afhankelijkheid tussen omroepen en distributeurs voor de doorgifte van televisiezenders via de distributeur is een zeer belangrijk gegeven. De consument heeft alle twee nodig om uiteindelijk de content te kunnen consumeren. De omroepen hebben – behalve via de ether, maar dat betreft een zeer kleine groep – de distributeurs nodig en vice versa om de content bij de consument te krijgen. OTT is disruptief voor deze verticale afhankelijkheid omdat de consument via het internet rechtstreeks toegang kan krijgen tot de content van de omroep, zonder een TV-abonnement bij een distributeur. De prijs die distributeurs bereid zijn om te betalen aan omroepen voor de TV-content in de vorm van distributievergoedingen is daardoor rechtstreeks gerelateerd aan de bereidheid van consumenten om voor TV-pakketten (en additionele diensten) te betalen. De mate waarin zowel omroepen als distributeurs een (winst)marge kunnen realiseren is in het economische model afhankelijk van de (omvang en intensiteit van de) concurrentie tussen omroepen onderling, tussen distributeurs onderling en de prijsgevoeligheid van consumenten. De verdeling van de totale marge tussen omroepen en distributeurs is afhankelijk van de onderhandelingspositie van beide type partijen. Met andere woorden, de partij die binnen de verticale relatie de economische en/of juridische dominantie heeft zal in staat zijn om meer marge af te romen van de andere partij.

Bijlage 2 laat de verschillende economische en wiskundige vergelijkingen zien waarmee het economisch model is gebouwd. Hieronder lichten we voor elk van de type spelers meer intuïtief toe hoe zij terugkomen in dit model:

1. *Consumenten.* Consumenten hebben voorkeuren voor bepaalde pakketten die door distributeurs worden aangeboden. Consumenten kiezen het pakket (waarbij in het model de afweging is beperkt tot een pakket met of zonder TV) en bijbehorende distributeur die het nut van de consument maximaliseert. Dit nut is afhankelijk van de prijszetting van de verschillende spelers en exogene (kwaliteits)kenmerken van de aanbieders. Consumenten zien de verschillende pakketten als substituten en kunnen bij te hoge tarieven voor TV-pakketten uitwijken naar abonnementen zonder TV, eventueel aangevuld met het rechtstreeks afnemen daarvan via OTT. Dit zorgt ervoor dat distributeurs niet ongestraft prijzen kunnen verhogen en zet daarmee indirect een rem op een te grote prijsstijging van de distributievergoedingen. De mate van substitutie tussen abonnementen met TV-pakketten (van verschillende distributeurs) en producten zonder TV-abonnementen is hier van groot belang omdat dit aangeeft hoe makkelijk consumenten met de voeten kunnen stemmen en overwegen om een product zonder TV-abonnement te kiezen. De mate van substitutie kan in de werkelijkheid beperkt zijn doordat een TV-abonnement een onderdeel is van een grotere dienstenbundel inclusief internet en/of (mobiele) telefonie.
2. *Distributeurs.* Het model gaat uit van drie distributeurs. Dit is voldoende om inzicht te geven in het effect van concurrentie tussen distributeurs en houdt het analysemodel hanteerbaar. De distributeurs kunnen verschillen in economische kenmerken zoals omvang en te leveren type eindproducten. Deze verscheidenheid kan leiden tot een variatie

in uitkomsten in het onderhandelingspel tussen de contentaanbieder en de specifieke distributeur. Distributeurs streven naar winstmaximalisatie. Ze gaan hierbij enerzijds uit van de kosten per aansluiting¹²³ die zij als distributievergoeding moeten betalen aan de verschillende omroepen en anderzijds van de voorkeuren en betalingsbereidheid van consumenten voor abonnementen. In het concurrentiespel tussen distributeurs nemen we aan dat zij reageren op het aanbod in het aantal aansluitingen van de concurrent (Cournotconcurrentie).¹²⁴

3. *Omroepen*. Het economisch model richt zich op de strategische keuzes van de NPO bij het vaststellen van de distributievergoeding. Om die reden is dit ook de enige omroep die expliciet in het model wordt gemodelleerd. De mogelijke concurrentie van andere omroepen met de NPO zit echter wel in het model. Zo hangt de waardering van consumenten van de NPO in het model direct af van de beschikbare substituten, in de zin van andere omroepen om naar te kijken. Als deze substituten aantrekkelijker worden voor de kijker, zijn er in het model twee mechanismen die het gedrag van de NPO kunnen beïnvloeden. Ten eerste, zal de betalingsbereidheid van consumenten om naar NPO te kunnen kijken afnemen.¹²⁵ Ten tweede, kan een hoger kijkaandeel van andere omroepen leiden tot een daling in de reclameopbrengsten voor de NPO, gemeten per kijker en daarmee per aangesloten consument (aansluiting).¹²⁶ De NPO ervaart in het model dus concurrentiedruk van andere omroepen. De NPO streeft ernaar een partiële doelfunctie te optimaliseren.¹²⁷ Deze doelfunctie bestaat uit een lumpsum subsidie van de overheid, de inkomsten uit de distributievergoedingen, inkomsten uit verkoop van reclame, inkomsten uit de rechtstreekse verkoop van OTT (NPO Start Plus) minus verschillende kostenposten waaronder kosten voor distributie en de rechten van de content. Andere inkomstenbronnen van de NPO, zoals voor productie en levering van geredigeerde programmagegevens en vergoedingen voor verrichte diensten voor de omroepen, worden constant verondersteld.

Tot slot, de overheid heeft als taak om het publieke belang van de landelijke publieke omroep te borgen. In de uitgangssituatie van het economisch model doet zij dit via een lumpsum vergoeding (subsidie) aan de NPO. De overheid is niet expliciet als een actor gemodelleerd, maar heeft wel degelijk invloed. Deze invloed binnen het model is exogeen en veranderingen daarin komen aan bod in de scenario- en beleidsanalyses.

¹²³ Zoals eerder vermeld doelen wij hiermee op actieve aansluitingen waarvoor de consument een TV-pakket afneemt.

¹²⁴ Een alternatief is dat distributeurs reageren op het aanbod in prijzen van de concurrentie (Bertrand concurrentie). In dit geval hebben distributeurs minder marktmacht en zal dit leiden tot een lagere betalingsbereidheid van de distributeurs voor de levering van de diensten van de NPO. Welke aanname het beste het concurrentiespel benadert, is uiteindelijk een empirische vraag. Gelet op enerzijds de flexibiliteit in het aantal aansluitingen en anderzijds het bestaan van een positieve marge voor distributeurs, lijkt de aanname van Cournot concurrentie het best passend.

¹²⁵ In het model gaan we ervan uit dat de betalingsbereidheid de marge voor de distributeur bepaalt.

¹²⁶ Er kunnen twee effecten zijn van de distributievergoedingen van de NPO op andere omroepen. Ten eerste, kan de distributievergoeding van de NPO als richtprijs gaan werken in de onderhandelingen tussen distributeurs en andere omroepen. Ten tweede, kan een hoge distributievergoeding van de NPO andere omroepen mogelijk aantrekkelijker maken. Aangezien individuele onderhandelingen geen onderdeel vormen van het model valt het eerste effect buiten de reikwijdte van de analyse. Het tweede effect zit impliciet in het model doordat consumenten voor een abonnement zonder TV-pakket kunnen kiezen.

¹²⁷ We spreken over een doelfunctie en niet over een winstfunctie aangezien eventuele winsten worden ingezet om de publieke taak uit te voeren, bijvoorbeeld via investeringen in content.

Afweging NPO en interactie door prijszetting

Om de doelfunctie te optimaliseren heeft de NPO in het economisch model verschillende instrumenten. Ten eerste, bepaalt de NPO een distributievergoeding voor elke distributeur. In het model zijn er drie distributeurs en bepaalt de NPO dus drie vergoedingen.¹²⁸ Daarnaast bepaalt de NPO de prijs voor het OTT-product (NPO Plus), waarbij het tarief kostengeoriënteerd is conform het instemmingsbesluit van NPO Plus uit 2016 (zie ook begroting NPO 2020). De doelfunctie wordt geoptimaliseerd door de optimale hoeveelheden aansluitingen (abonnementen met TV-pakketten en OTT) te bepalen, hieruit volgen de bijbehorende prijzen (distributievergoedingen en prijs voor OTT).

In dit optimalisatievraagstuk zit een afruil tussen de verschillende inkomstenbronnen. Er is een negatief verband tussen de distributievergoeding en inkomsten uit reclame. Een hogere distributievergoeding leidt tot minder aansluitingen waardoor *ceteris paribus* de inkomsten uit reclame dalen. Hierdoor vormt de mogelijkheid om inkomsten uit reclame te genereren een economische prikkel om de distributievergoeding te matigen. Als de opbrengst van reclame per aansluiting daalt, zal deze prikkel minder sterk zijn. Dezelfde afruil bestaat tussen de distributievergoedingen en de prijs voor OTT. Een lage prijs voor OTT-diensten zal toegang tot NPO-content via OTT stimuleren, maar mogelijk ten koste van consumenten die anders een aansluiting via een distributeur aanschaffen.

De relatie in het economisch model tussen de actoren loopt via de prijzen die op de verschillende (deel)markten tot stand komen. De NPO ontvangt een distributievergoeding voor de content van de verschillende distributeurs. Zoals blijkt uit de deskresearch en interviews is er geen sprake van een uniforme vergoeding over de verschillende distributeurs. De distributievergoeding vormt voor de distributeurs een component van de kosten voor het aanbieden van het programmapakket aan een consument en wordt gedeeltelijk of totaal afgewenteld op de consumenten. De mate waarin wordt afgewenteld hangt af van de prijsgevoeligheid van de consumenten en de marktmacht van distributeur, waarbij niet enkel het TV-pakket van belang is, maar ook de andere diensten in het abonnement zoals (mobiele) telefonie en internet.

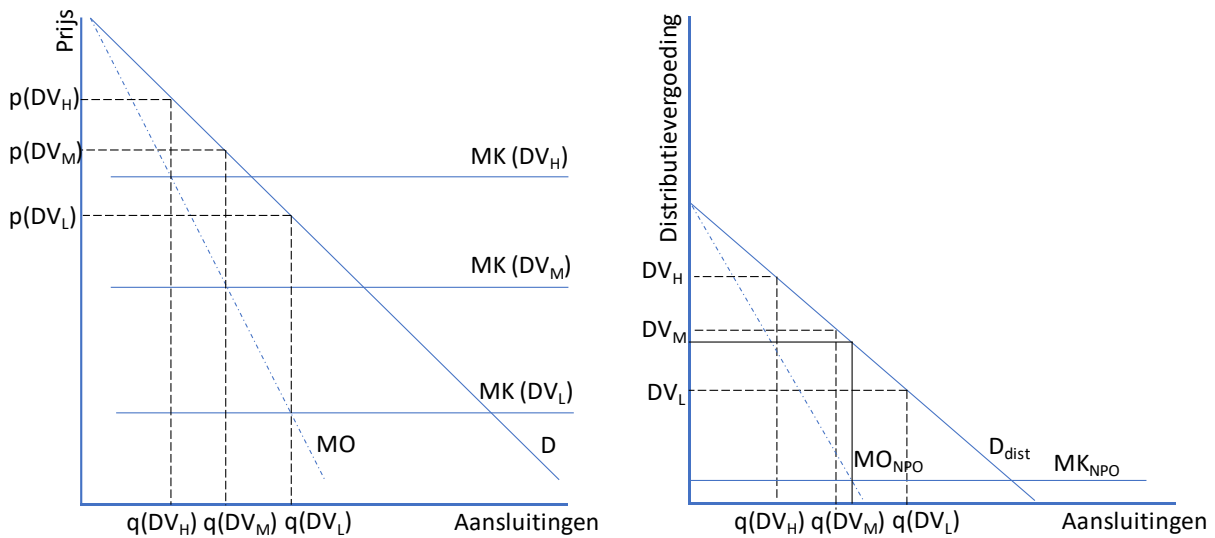
Kwalitatieve analyse en inzichten uitgangsscenario

De betalingsbereidheid van de consument voor TV-pakketten bepaalt uiteindelijk de vraagfunctie van de distributeur waarover de NPO de eigen doelfunctie maximaliseert. Figuur 19 toont deze relatie met twee diagrammen. Het linker diagram toont in versimpelde vorm de markt voor consumenten en één distributeur. De consument heeft een bepaalde voorkeur voor het TV-pakket van deze distributeur. Deze voorkeur wordt weergegeven door de (inverse) vraagfunctie D. Bij een hoge prijs (op de y-as) zullen minder consumenten het product (op de x-as) willen afnemen.¹²⁹ De distributeur heeft bepaalde marginale kosten voor het aanbieden van het product. Deze kosten zijn afhankelijk van de distributievergoeding die de

¹²⁸ De specifieke prijs per distributeur heeft karakteristieken van *first-degree price discrimination*. Door de relatieve onderhandelingspositie van de NPO en distributeurs is het niet per definitie zo dat de NPO al het surplus van de distributeur weet af te romen. De must carry heeft een positief effect op de onderhandelingspositie van de NPO en daarmee op de mogelijkheden om het surplus van distributeurs af te romen.

¹²⁹ De hoogte en hellingshoek van de vraagfunctie weerspiegelen de maximale betalingsbereidheid en de prijsgevoeligheid van consumenten. Als de (inverse) vraagfunctie steiler loopt, bijvoorbeeld geheel verticaal, zijn consumenten totaal niet prijsgevoelig en zullen ze altijd een gegeven hoeveelheid aansluitingen afnemen, ongeacht de prijs. Het andere uiterste zijn zeer prijsgevoelige consumenten – waarvan de gezamenlijke vraag kan worden afgebeeld via een horizontaal lopende vraagfunctie; de kleinste stijging in prijs leidt tot een grote verandering in de gevraagde hoeveelheid aansluitingen.

NPO en andere omroepen hanteren. Drie verschillende niveaus – Laag, Middel, Hoog – zijn ingetekend in het diagram. Om de winst te maximaliseren kiest de distributeur de hoeveelheid aansluitingen zo dat de marginale kosten gelijk zijn aan de marginale opbrengsten zoals weergegeven via de lijn MO.¹³⁰ Op dit punt kiest de distributeur de bijbehorende prijs.¹³¹ Zo zijn er afhankelijk van de hoogte van de distributievergoedingen dus meerdere evenwichten mogelijk. Hierbij geldt dat hoe hoger de distributievergoeding, hoe minder consumenten uiteindelijk het product bij de distributeur afnemen en voor des te minder consumenten de distributeurs zullen inkopen bij de omroepen. Deze laatste stap legt de relatie tussen de twee deelmarkten en is weergegeven in het rechter-diagram middels de inverse vraagfunctie D_{dist} .¹³²



Figuur 19 De vraag van consumenten en gedrag van distributeurs (linker diagram) bepaalt de uiteindelijke vraagfunctie van distributeurs (rechter diagram)

Het getoonde gedrag van de distributeur in het linker-diagram is in het model verfijnder en houdt rekening met de genoemde Cournot-concurrentie tussen distributeurs onderling. In de context van het model is de vraagfunctie D niet de vraagfunctie in de totale markt, maar de residuele vraagfunctie. De residuele vraagfunctie is specifiek voor elke distributeur waarbij elke distributeur rekening houdt met het aanbod en het aantal consumenten dat de

¹³⁰ Deze beslisregel volgt direct uit de formulering en het maximaliseren van de winstfunctie. De hoogte en hellingshoek van de MO-lijn volgt uit de lineaire weergave van de vraagfunctie en is een standaard manier om de werking van dit type markten inzichtelijk te maken.

¹³¹ Als het aanbieden van een TV-pakket binnen een abonnement complementair is aan andere producten binnen het abonnement (telefonie en internet), kan de distributeur besluiten om af te wijken van de optimale partiële prijs om zo de omzet via de andere producten op peil te houden. Uiteindelijk maakt de distributeur daarmee een integrale afweging.

¹³² Een hypothetisch voorbeeld helpt om een gevoel te krijgen bij deze interactie. Zeg dat bij een distributievergoeding van 50 cent, een Middel vergoeding, het uiteindelijke bedrag dat de consument hiervoor betaalt in het TV-pakket gelijk is aan deze 50 cent plus een extra marge voor de distributeur, bijvoorbeeld 10 cent. Bij een prijs van 60 cent als onderdeel van de totaalprijs zal de distributeur mogelijk 200.000 aansluitingen verkopen. Hierdoor heeft de distributeur richting de omroep bij een distributievergoeding van 50 cent ook een vraag van 200.000 aansluitingen. Dit vormt dan de betalingsbereidheid van de distributeur. Verhoogt de NPO de distributievergoeding, bijvoorbeeld tot 1 euro, zeg een Hoge vergoeding, dan zal de distributeur opnieuw optimaliseren en een nieuwe marge vaststellen over deze kosten en uiteindelijk minder consumenten bedienen.

andere distributeurs zullen bedienen. Hoe meer distributeurs er zijn, hoe sterker de concurrentie is, en hoe minder klanten één distributeur zal bedienen en hoe lager de marge is die een distributeur maakt over de kosten. In de linker-figuur is dit direct te zien doordat het verschil tussen de marginale kosten en de prijs daalt in de hoeveelheid aansluitingen. De resulterende vraagfunctie in het rechter-diagram is ook specifiek voor elke distributeur. Hierdoor is het economisch rationeel om aan verschillende distributeurs een verschillende distributievergoeding te vragen.

In het analysemodel wordt aangenomen dat de NPO rekening houdend met de marginale kosten (techniek en rechten) de opbrengst maximaliseert. Kijkend naar deze maximalisatie over de verschillende distributievergoedingen geldt dat er alleen een maximum kan worden bereikt als de eerdergenoemde beslisregel voor de distributeur -dat marginale kosten gelijk zijn aan marginale opbrengsten- ook door de NPO wordt toegepast voor de verschillende distributievergoedingen. In het rechter-diagram is dit ter illustratie ingetekend voor een situatie waarbij de marginale kosten van de NPO gelijk zijn aan MK_{NPO} . De uiteindelijke distributievergoeding ligt in dat geval net onder de distributievergoeding Middel en is aangegeven met de ononderbroken zwarte lijnen. Ook hier geldt dat het gedrag in het analysemodel verfijnder is dan in een tweedimensionaal diagram zichtbaar te maken is. De NPO optimaliseert niet enkel over de distributievergoedingen, maar houdt ook rekening met de inkomsten uit reclame en OTT. Extra aansluitingen kunnen via de inkomsten uit reclame de opbrengsten verhogen waardoor de NPO mogelijk kiest voor een lage(re) distributievergoeding dan dat ze zonder inkomsten uit reclame zou doen.

Uit de kwalitatieve bespreking van het model volgen vier belangrijke inzichten:

1. Onder de veronderstelling dat de distributeurs en de NPO prijzen op de specifieke deelmarkten hanteren die boven de daadwerkelijke marginale kosten liggen, betalen de consumenten uiteindelijk twee keer een marge om uiteindelijk een TV-abonnement te kunnen aanschaffen. Deze dubbele marge neemt toe naarmate de distributeurs en de NPO in hun gedrag dichterbij een winst maximaliserende monopolist in de buurt komen. De concurrentie tussen distributeurs, de mogelijkheid van consumenten om over te stappen naar producten zonder TV-abonnementen en de afweging die de NPO maakt tussen verschillende componenten van de inkomsten dragen alle bij aan het, vanuit theoretisch perspectief, beperken van dubbele marges voor consumenten.
2. De prijsgevoeligheid van consumenten bepaalt in grote mate de hoogte van de te realiseren distributievergoedingen. Deze wordt nader toegelicht in hoofdstuk 6. Als consumenten hun aankoopgedrag nauwelijks aanpassen bij een verhoging van de prijs, is het voor zowel distributeurs als de NPO aantrekkelijk om op die manier extra inkomsten te genereren. Aan de andere kant, als consumenten zeer prijsgevoelig zijn en snel overstappen naar producten zonder TV-abonnementen heeft de NPO minder ruimte voor hoge(re) distributievergoedingen wetende dat de distributeurs dit doorberekenen aan hun klanten.
3. In hoeverre een verandering van de distributievergoeding van de NPO wordt doorbelast aan consumenten is een empirische vraag. Het model voorspelt dat er geen sprake is van een één-op-één doorbelasting, maar dat een gedeelte door de distributeur wordt geabsorbeerd.
4. De economisch rationele bandbreedte van de distributievergoeding voor een specifieke distributeur die volgt uit het model kent als bovengrens de evenwichtswaarde (ononderbroken zwarte lijn in rechter diagram) en als ondergrens de marginale kosten per aansluiting van de NPO (MK_{NPO} in rechter diagram). Aangezien elke distributeur in de

consumentenmarkt met een andere residuele vraagfunctie van consumenten wordt geconfronteerd en daardoor een andere betalingsbereidheid heeft richting de NPO, varieert de bovengrens van de bandbreedte tussen distributeurs.

5.3 Reguleringsopties

Vervolgens komt de vraag aan de orde welk tariefmodel geschikt is voor de regulering van de tarieven voor de doorgifteverplichting.¹³³ Bij de uitwerking van de tariefmodellen spelen de volgende aspecten een rol.

5.3.1 Keuzes ten aanzien van prijsregulering

Aangrijpingspunt

Een eerste vraag is het aangrijpingspunt voor de regulering. Het gaat hier om prijsregulering, ook wel tariefregulering. Het ligt dan voor de hand een prijs per aansluiting vast te leggen. Een tweede optie is om de distributievergoeding als een lump sum te benaderen, maar dit roept vervolgens de vraag op hoe dit bedrag verdeeld moet worden tussen de distributeurs. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren op basis van het aantal aansluitingen. Een alternatief is om een lump sumbedrag per distributeur te reguleren. Deze mogelijkheid roept de vraag op basis van welke grondslag dit bedrag moet worden vastgesteld.

Grondslag prijsbepaling

Bij de keuze voor de grondslag van de gereguleerde prijs wordt traditioneel gekeken naar de ontwikkeling van de kosten. Dit is de aanpak die in het verleden vaak is gevolgd bij tariefregulering van nutsbedrijven en die bekend staat onder de naam rendementsregulering.¹³⁴ De historische of daadwerkelijke kosten bepalen de hoogte van de prijs, die vervolgens meebeweegt met de kostenontwikkeling. Hogere kosten betekenen in deze aanpak een hogere prijs.

Een alternatieve grondslag voor de hoogte van de prijs is de waarde van de gereguleerde dienst, in dit geval de toegevoegde waarde van de NPO-content voor het TV-aanbod van distributeurs. Deze toegevoegde waarde dient deels ter compensatie van de distributiekosten van distributeurs. Voor het andere deel is sprake van marge. De NPO heeft in dit model recht op een *fair share* van de toegevoegde waarde van NPO-content in het distributiekanaal.

Een derde optie is om bij de bepaling van de prijs te kijken naar vergoedingen die elders worden betaald. Dit heet een maatstafbenadering. De ontwikkeling van de prijs kan

¹³³ Afhankelijk van de probleemanalyse, kan de vraag gesteld worden of regulering zou moeten gelden voor de distributeurs in plaats van de NPO. De Europese richtlijnen reguleren toegang en dienstverlening via elektronische communicatienetwerken op basis van de aanmerkelijke marktmacht van de netwerkoperators. In het geval van de doorgifte van omroepdiensten is geen sprake van aanmerkelijke marktmacht en lijkt regulering op grond van het Europese kader alleen mogelijk op grond van de drie criteria test. Dit betekent dat er bij de distributiemarkt sprake moet zijn van (1) onvoldoende effectieve concurrentie, (2) hoge toetredingsbarrières en (3) onvoldoende effectiviteit van het algemeen mededingingstoezicht om concurrentieproblemen aan te pakken. Deze criteria zijn cumulatief. Zie hiervoor: Richtlijn 2009/140/EG tot wijziging van Richtlijn 2002/21/EG inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, Richtlijn 2002/19/EG inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten, en Richtlijn 2002/20/EG betreffende de machtiging voor elektronische communicatienetwerken en -diensten.

¹³⁴ Het woord rendement verwijst naar het rendement dat het bedrijf werd toegestaan als onderdeel van de kosten gedekt door het gereguleerde tarief.

afhankelijk worden gemaakt van de ontwikkeling van deze maatstaf. Dit kunnen andere publieke omroepen in het buitenland zijn of andere omroepen in het binnenland zoals de commerciële omroepen. Als de vergoedingen elders omhoog gaan, kan de gereguleerde prijs ook in Nederland omhoog. In een andere variant wordt er gekeken naar relatieve prestaties zoals kosten per eenheid. Presteert men beter dan de maatstaf, dan ontstaat er ruimte voor prijsverhoging. Dit is de beloning voor de relatieve betere prestatie, een vorm van maatstaf-concurrentie.

In een meer eenvoudige variant veranderen prijzen mee met de prijsontwikkeling in het algemeen, de inflatie.

Frequentie herijking prijsniveau

Vervolgens is de vraag hoe vaak prijzen worden aangepast. Als prijzen dicht bij de kostenontwikkeling moeten blijven kan een jaarlijkse aanpassingen aan de orde zijn. Maar er kunnen ook redenen zijn om de prijzen gedurende langere perioden stabiel te houden. Bij een periodieke aanpassing een keer per vijf jaar wordt bijvoorbeeld aangesloten bij de duur in het Concessiebeleidsplan van de NPO.

5.3.2 Uitwerking reguleringsopties

De verschillende vormen van prijsregulering werken we verder uit door onderscheid te maken tussen het tariefmodel en de tariefgrondslag (zie Bijlage 2). Het tariefmodel of tariefsystematiek verklaart de wijze waarop de prijs wordt aangepast. Dit kan inhouden een jaarlijkse herziening (inclusief nacalculatie) of een meerjarig prijsplafond met een vast maximumtarief voor een specifieke periode. De tariefgrondslag heeft betrekking op de vaststelling van de hoogte van de prijs. Dit kan op basis van de kosten zijn, een benchmark of een waardebeoordeling.

Tabel 14 Grondslag (eerste kolom 1) en tariefsystematiek (eerste rij) per beleidsoptie

Tariefsystematiek: Grondslag:	Jaarlijks	Meerjarig Plafond
Kosten	Optie 1A	Optie 1B
Distributiewaarde	Optie 2A	Optie 2B
Maatstaf	Optie 3A	Optie 3B

Kostenregulering

De grondslag is vormgegeven zoals hierboven toegelicht. De kosten als grondslag verwijzen naar de historische of daadwerkelijke kosten van de NPO. De distributievergoeding dekt echter maar een klein gedeelte van de kosten van NPO. De OCW-subsidie is als inkomstenbron veel omvangrijker. Voor deze beleidsoptie kan de distributievergoeding worden vormgegeven als een percentage van de kosten vanuit de gedachte dat NPO geen winstdoelstelling heeft, en dat de inkomsten uiteindelijk kostendekkend moeten zijn. Concreet: de distributievergoeding is nu circa 4% van de exploitatielasten op jaarbasis. Dan is de gereguleerde distributievergoeding over alle actieve aansluitingen samen: $DV_{2021} = 4\% \cdot \text{Verwachte kosten}_{2021}$. Gaat het aantal aansluitingen dus omhoog, dan daalt de vergoeding per aansluiting en omgekeerd. Het precieze percentage betreft de keuze van de grondslag van het tarief. Het kan ook 6% zijn, als de keuze is om een groter deel van de NPO kosten te vergoeden via de distributievergoeding. Het gaat bovendien om de verwachte kosten. Dit betekent dat

er sprake kan zijn van nacalculatie als de gerealiseerde kosten in 2021 hoger zijn dan de verwachte kosten, waardoor er meer inkomsten nodig zijn.

Distributiewaarde

Bij een *fair share* van de toegevoegde waarde van NPO-content in het distributiekanaal als grondslag moet een methode gekozen worden om deze waarde te bepalen. Deze waarde kan worden vastgesteld door een externe expert of een commissie een berekening te laten maken van de toegevoegde waarde van NPO-content. De distributievergoeding wordt vastgesteld als een deel van deze distributiewaarde. Als fictief voorbeeld: stel dat de verdeling van de toegevoegde waarden van NPO content 40/60 is in de totale betalingsbereidheid van de consument, waarbij circa 40 procent wordt uitgekeerd als distributievergoeding aan de NPO en de overige 60 procent resteert als vergoeding voor kosten en *mark-up* voor de distributeur. Indien de distributievergoeding wordt vastgesteld op basis van een *fifty-fifty* verdeling in de distributiewaarde, wordt de helft van de totale betalingsbereidheid van de consument uitgekeerd aan de distributeur als opbrengst, en wordt de andere helft aan de NPO als distributievergoeding.

Maatstaf

De derde grondslag is de maatstaf. Voor deze grondslag is van belang welke omroepen tot de maatstaf behoren: Dit kunnen buitenlandse publieke omroepen zijn of bijvoorbeeld commerciële omroepen met programma-aanbod dat in voldoende mate vergelijkbaar is met de NPO. Bij hogere distributievergoedingen voor deze maatstaf kan de distributievergoeding voor NPO omhoog.

Tariefsystematiek

Voor de tariefsystematiek is gezegd van belang hoe frequent de distributievergoeding wordt aangepast. Bij de kosten als grondslag zal aanpassing per jaar voor de hand liggen, maar kan ook langer worden gewacht. Als de distributievergoeding (DV) wordt gereguleerd middels een prijsplafond wordt het maximumtarief vastgezet voor een bepaalde periode, zeg 5 jaar. De distributievergoeding stijgt in dit tariefmodel alleen met de inflatie. Dus $DV_{2021} = DV_{2020}(1+CPI)$. Na afloop van de 5 jaar wordt het plafond herzien. Op welk niveau het plafond wordt vastgesteld is afhankelijk van de tariefgrondslag.

Het vastzetten van het plafond gedurende een periode van vijf of meer jaar ondersteunt de distributeurs. Het geeft zekerheid over de distributievergoeding en compenseert de onderhandelingsmacht van de NPO als gevolg van de must carry-verplichting.

Aangrijpingspunt tarief

Het aangrijpingspunt voor de hier geschetste beleidsopties zijn de geregleerde kosten over alle actieve aansluitingen samen, zoals hierboven toegelicht. De verdeling van deze kosten over de distributeurs gebeurt op basis van het aantal aansluitingen, waarmee een tarief per aansluiting ontstaat.

Indeling reguleringsopties

Het kruisen van de grondslag met de tariefsystematiek (zie Bijlage 2) geeft een overzicht van de diverse reguleringsopties. Niet alle opties vormen logische combinaties. Zo is het slecht denkbaar dat een geregleerde distributievergoeding met de distributiewaarde ieder jaar wordt aangepast. Er zou dan ieder jaar een commissie of expert aan de slag moeten met een complexe waarderingsvraag, die per jaar anders kan uitvallen. Logischer is een dergelijke optie te combineren met een plafond, een vast maximumtarief voor 5 jaar of langer waarna een nieuwe waardering plaatsvindt. Deze termijn sluit aan bij het

concessiebeleidsplan. Een maatstaf wordt vanwege de hierboven genoemde reden meestal toegepast in combinatie met een plafond. Hierdoor blijven er 4 reguleringsopties over: 1A, 1B, 2B, 3B.

De keuze van grondslag en tariefmodel is afhankelijk van de probleemanalyse. Waarom is regulering van de distributievergoeding noodzakelijk? Als marktmacht het probleem is (must carry-verplichting) dan is regulering op basis van de kosten de oplossing. Als de redelijke vergoeding van de NPO-content het probleem is, bijvoorbeeld als gevolg van inkoopmacht van de distributeurs, ligt een grondslag op basis van de distributiewaarde in de rede.

In tegenstelling tot de prijs, wordt het *aantal* afgenomen vergoedingen al wel gereguleerd door de must carry-verplichting in de huidige situatie: alle distributeurs met meer dan 100.000 tv-aansluitingen zijn verplicht de NPO-content af te nemen.

Het volgende hoofdstuk beoordeelt de effecten van de mogelijke vormen van regulering van de distributievergoeding aan de hand van de volgende eisen:

- Transparantie;
- Non-discriminatie;
- Juridische haalbaarheid;
- Economische effecten.

5.4 Conclusie

Voor de economische analyse maakt dit rapport gebruik van een heuristisch model waarin de interactie tussen de relevante markten, waar de distributievergoeding betrekking op heeft, duidelijk wordt. Dit model analyseert de relaties binnen de waardeketen van omroepen, distributeurs en consumenten als belangrijkste actoren. De belangrijkste bevindingen van de economische analyse zijn:

1. De prijsgevoeligheid van consumenten bepaalt in grote mate de hoogte van de te realiseren distributievergoedingen. Als consumenten hun aankoopgedrag nauwelijks aanpassen bij een verhoging van de prijs, is het voor zowel distributeurs als de NPO aantrekkelijk om op die manier extra inkomsten te genereren.
2. In hoeverre een verandering van de distributievergoeding van de NPO wordt doorbelast aan consumenten moet uit de empirie blijken. Het model voorspelt dat er geen sprake is van een één-op-één doorbelasting, maar dat een gedeelte door de distributeur wordt geabsorbeerd met het oog op de concurrentie op de markt voor pakketaanbieders en met het oog op de complementariteit van het aanbod van televisiepakketten in hun triple-playpropositie.
3. Er is een economisch rationele bandbreedte waarbinnen de hoogte van de distributievergoeding valt. De bovengrens is afhankelijk van de betalingsbereidheid van de distributeur, die op zijn beurt afhankelijk is van de aantrekkelijkheid van het televisieproduct voor de kijker. De ondergrens van de bandbreedte wordt bepaald door de kosten van de NPO. Waar de daadwerkelijke distributievergoeding ligt binnen deze bandbreedte, is afhankelijk van de onderhandelingen tussen NPO en distributeurs en dus van de factoren die van invloed zijn op de onderhandelingen zoals de must carry-verplichting.
4. Onder de veronderstelling dat de distributeurs en de NPO prijzen op de specifieke deelmarkten hanteren die boven de daadwerkelijke marginale kosten liggen, betalen de consumenten uiteindelijk twee keer een marge voor een TV-abonnement. Deze dubbele

marge neemt toe naarmate de distributeurs en de NPO in hun gedrag dichterbij een winst maximaliserende monopolist in de buurt komen.

Dit hoofdstuk geeft een aantal concrete opties voor regulering van de distributievergoeding. Dat impliceert dat de distributievergoeding in hoogte en ontwikkeling wordt gereguleerd. Er zijn meerdere mogelijkheden voor een tariefsystematiek denkbaar. Zo kan de hoogte van het tarief bepaald worden op basis van de kosten, de distributiewaarde of een benchmark. De wijze van aanpassing kan frequent of periodiek zijn, waarbij gekeken wordt naar zaken als de kostenontwikkeling, de inflatie of de prestaties ten opzichte van een maatstaf. Dit hoofdstuk schetst door kruising van de diverse dimensies vier concrete reguleringsvarianten van de distributievergoeding.

De keuze van grondslag en tariefmodel is afhankelijk van de probleemanalyse. Waarom is regulering van de distributievergoeding noodzakelijk? Als marktmacht het probleem is (must carry-verplichting) dan is regulering op basis van de kosten de oplossing. Als de redelijke vergoeding van de NPO-content het probleem is, ligt een grondslag op basis van de distributiewaarde in de rede. Het volgende hoofdstuk analyseert de effecten van de diverse reguleringsopties en de gevolgen van externe ontwikkelingen (scenario's) op de uitkomsten van de analyse.

6 Scenarioanalyse

In de scenario-analyse brengen we de dynamiek tussen externe ontwikkelingen en (economische) mogelijke strategische keuzes voor de NPO in kaart. Een scenario-analyse is geen prognose van toekomstige ontwikkelingen, maar een instrument voor de analyse van mogelijke toekomstbeelden. Deze toekomstbeelden zijn geconstrueerd op basis van een verzameling logisch-consistente veronderstellingen. Met dergelijke scenario's kan de invloed van toekomstige ontwikkelingen worden geanalyseerd, die in realiteit meestal onzeker zijn. Scenario-analyse wordt door de Planbureaus daarom meestal toegepast op markten en sectoren waar onzekerheid een grote rol speelt, zoals klimaat, energie en de leefomgeving.¹³⁵

Primair doel van de scenario-analyse in dit rapport is de analyse van de factoren die de hoogte van de distributievergoeding beïnvloeden. De distributievergoeding is geen statisch gegeven; zo is de hoogte van de distributievergoeding deels het resultaat van strategische keuzes die de NPO maakt. Daarnaast zijn er ook effecten op de hoogte van de distributievergoeding die de NPO niet direct in de hand heeft, zoals de toename in het aandeel *Over The Top* (OTT). De NPO kan wel inspelen op deze ontwikkelingen. Hierdoor worden externe effecten versterkt, verzwakt of in sommige gevallen zelfs in gang gezet door de NPO.

Het startpunt is de huidige situatie. In de huidige situatie zijn de uitkomsten vrijwel direct te observeren. Daarentegen zijn ook deze uitkomsten het resultaat van onderliggende factoren die de hoogte van de distributievergoeding beïnvloeden. In de huidige situatie verklaren we de marktuitskomsten aan de hand van (de hoogte van) de onderliggende factoren. De scenario's zijn opgesteld aan de hand van variaties in de variabelen die invloed hebben op de hoogte van de distributievergoeding. Bij voorkeur zijn deze variabelen "orthogonaal" – c.q. zonder enige correlatie – zodat we in de scenario's logische combinaties kunnen onderzoeken. Voor elk scenario bestuderen we het netto-effect op de distributievergoeding, namelijk het totale interactie-effect van externe ontwikkelingen en de reactie van de NPO op deze ontwikkelingen.

6.1 Marktsenario's

6.1.1 Huidige situatie

De distributievergoeding komt tot stand door onderhandeling tussen de NPO en de distributeurs. Hierdoor is de *ondergrens* van de bandbreedte gelijk aan de vergoeding die de NPO minimaal eist te ontvangen om tot een transactie over te gaan. De *bovengrens* van de bandbreedte is gelijk aan de maximale vergoeding die de NPO vraagt of de maximale vergoeding die de distributeur bereid is te betalen. De laagst liggende van de twee waarden, is de waarde die de bovengrens bepaalt.

De distributiewaarde per aansluiting

Het vorige hoofdstuk laat zien dat de hoogte van de distributievergoeding afhankelijk is van de hoeveelheid winst (lees: netto-inkomsten) die de distributeur genereert door de NPO-

¹³⁵ De scenario's Welvaart en leefomgeving van het Centraal Planbureau en het Planbureau van de leefomgeving (2015) zijn hiervan een belangrijk voorbeeld.

content in het pakket op te nemen¹³⁶. De totale waarde van de distributie van de NPO-content voor de distributeur (hierna: **distributiewaarde**) bestaat uit **een p- en q-component**. De p-component is afhankelijk van de toegevoegde waarde van de NPO-content binnen een pakket voor de consument.

Hierbij gaan we ervan uit dat de dekkingsbijdrage ("contribution margin") stijgt per aansluiting¹³⁷ door het opnemen van de NPO-content in het pakket. Anders gezegd wordt een groter deel van de totale prijs van het pakket omgezet in winst voor de distributeur.¹³⁸ Als gevolg is de p-component gelijk aan de stijging in de dekkingsbijdrage per aansluiting voor de distributeur (*exclusief* de distributievergoeding) maal de prijs per pakket.

Net als de prijs van het TV-abonnement wordt de distributievergoeding betaald per aansluiting. Dit suggereert dat de maximale hoogte van de distributievergoeding gelijk is aan het verschil in netto-inkomsten **per aansluiting** voor de distributeur. Daarentegen is ook het **aantal aansluitingen** van de distributeur afhankelijk van het wel of niet opnemen van de NPO-content binnen het pakket. Indien consumenten hun abonnement opzeggen omdat de distributeur de NPO-content niet langer aanbiedt, daalt de omzet van de distributeur evenredig met de fractie afgehaakte klanten. De fractie klanten die 'stemmen met de voeten' wordt uitgedrukt als het *churnpercentage*. Deze veronderstellen we constant tussen distributeurs.

Hoe hoger het churnpercentage, hoe hoger het effect van het wel of niet aanbieden van NPO-content op het aantal aansluitingen, en hoe hoger het effect op de totale winst. **Als gevolg van de churn, is de maximale betalingsbereidheid per aansluiting van de distributeur hoger dan de stijging in de winst per aansluiting** (p-component).

In plaats daarvan is:

- De distributiewaarde gelijk aan de verandering in de winst. De verandering in de winst valt uiteen in:
 - (1) de verandering van de winst per aansluiting maal de hoeveelheid (aantal aansluitingen), plus;
 - (2) de verandering in de hoeveelheid maal de winst per aansluiting.¹³⁹
- En bestaat de **distributiewaarde per aansluiting** uit:
 - (1) De verandering in de winst per aansluiting, plus;
 - (2) de churn rate maal de winst per aansluiting.¹⁴⁰

¹³⁶ Merk op dat binnen een *triple of quadruple play* pakket de distributiewaarde gelijk is aan het totale verschil in de netto-inkomsten. Door productkoppeling met andere type abonnementen, kan het aanbieden van tv-content *in combinatie met andere diensten* leiden tot een hogere winst dan voor een losstaand tv-pakket. Wat telt voor de distributeur is het *totale verschil* in de winst.

¹³⁷ Net als in het vorige hoofdstuk gaat hem om actieve aansluitingen waarvoor de consument een tv-pakket afneemt.

¹³⁸ Uiteraard is de distributievergoeding per aansluiting veruit de grootste variabele kostenpost in het afnemen van de NPO-content, maar analyseren we deze gescheiden van de andere variabele kostenposten.

¹³⁹ Dit leidt tot de volgende formule:

$$d\pi = p' * q + q' * p$$

¹⁴⁰ Dit leidt tot de volgende formule:

$$\frac{d\pi}{q} = p' + \frac{q'}{q} * p$$

De distributiewaarde per aansluiting is afhankelijk van de maximale betalingsbereidheid van de distributeur om de distributierechten af te nemen. Zolang de distributievergoeding onder de distributiewaarde blijft, zal de distributeur ook **zonder must carry** de distributierechten afnemen. Als gevolg is de distributiewaarde gelijk aan de bovengrens van de bandbreedte waarbinnen de distributievergoeding wordt vastgesteld.

Externe onderzoeken naar de distributiewaarde

De bovengrens van de bandbreedte is met andere woorden afhankelijk van twee 'kernfactoren': **de dekkingsbijdrage van de NPO-content** in de pakketprijs (1) en het churn-percentage indien de content niet langer binnen het pakket wordt aangeboden (2). Empirische gegevens van beide factoren ontbreken, doordat er als gevolg van de must carry geen TV-pakketten worden aangeboden zonder NPO-content. Met betrekking tot de eerste factor leidt dit ertoe dat de prijzen van TV-pakketten met en zonder NPO-content niet kunnen worden vergeleken. Met betrekking tot de tweede factor is ook het overstappedrag als gevolg van het schrappen van de content binnen het pakket niet direct meetbaar.

In plaats daarvan benaderen externe onderzoeken de hoogte van beide factoren op basis van vragenlijsten onder consumenten. In de vragenlijsten wordt ten eerste gevraagd naar de **maximale betalingsbereidheid voor een pakket zonder aansluiting op de NPO-content** om de dekkingsbijdrage van de NPO-content te achterhalen. Ten tweede wordt de consumenten gevraagd **of zij zouden veranderen van pakketaanbieder indien de huidige aanbieder de content niet langer zou aanbieden als onderdeel van het pakket**. Op basis van de fractie respondenten dat aangeeft het TV-abonnement op te zeggen, wordt het churn-percentage benaderd.

Een meta-analyse van de externe waardebepalingen¹⁴¹ wijst uit dat de aanzienlijke variatie in de uitkomsten met name wordt veroorzaakt door aanzienlijke verschillen in de gehanteerde churn rate in de berekeningen. Dit geldt zowel voor de uitkomsten *binnen* de onderzoeken (op basis van de sensitiviteitsanalyse) en *tussen* onderzoeken. Opvallend is dat wanneer dezelfde churn rates worden gehanteerd, verschillen in de uitkomsten ook grotendeels verdwijnen. Dit onderstreept het belang van het accuraat vaststellen van het daadwerkelijke opzegpercentage. Vooralsnog zijn ons geen metingen bekend waarbij gebruik is gemaakt van meer geavanceerde meettechnieken, en zijn schattingen beperkt tot metingen op basis van zelfrapportage door consumenten of is gebruik gemaakt van aannames over het overstapperpercentage.

Zoals de uiteenlopende vaststellingen van het churnpercentage illustreren, is er veel onzekerheid over de daadwerkelijke fractie overstappers of uitstappers. Deze onzekerheid heeft grote gevolgen voor de mate van nauwkeurigheid waarmee de verschillende scenario's in dit onderzoek worden doorberekend. Zonder zicht op de daadwerkelijke opportuniteitskosten ('de beste gemiste kans') vanuit het perspectief van de distributeur in het afnemen van de distributierechten, kunnen we de distributiewaarde alleen vaststellen op basis van de minimale en maximale uitkomsten die voortkomen uit de verschillende externe waardebepalingen.

De maximale distributievergoeding

Vanuit een theoretisch perspectief is de **bovengrens van de bandbreedte** gelijk aan de maximale betalingsbereidheid van de distributeur om de content af te nemen. Zoals beschreven is de maximale betalingsbereidheid gelijk aan de distributiewaarde en zal de distributeur

¹⁴¹ Marktpartijen hebben ten behoeve van het onderzoek tijdelijk inzage verleend aan de onderzoekers. De informatie is vertrouwelijk. Ook de bronverwijzing kan niet worden opgenomen in de rapportage.

ook zonder de must carry de distributierechten afnemen zolang de distributievergoeding onder de distributiewaarde wordt vastgesteld.¹⁴²

De minimale distributievergoeding

Vanuit hetzelfde theoretische perspectief is de ondergrens van de bandbreedte gelijk aan de marginale kosten van de NPO om de distributierechten aan te bieden. De marginale kosten die NPO vergoed wil hebben uit de distributievergoeding zijn echter onbekend – deels door bedrijfsgevoeligheid, en deels omdat deze in de werkelijkheid niet bepalend zijn voor de ondergrens van de distributievergoeding. Zo beschikt NPO over een ‘publieke taak’ als sturings- en samenwerkingsorgaan van de landelijke publieke omroep, vastgelegd in de Mediawet 2016. De Mediawet verplicht de NPO om voor de distributie van zijn aanbod drie televisienetten, vijf radiozenders en een catch-up service te verzorgen. Gegeven deze wettelijke verplichting, beschikt de NPO niet of nauwelijks over een ‘opt-out’ mogelijkheid om de content niet aan te bieden voor een distributievergoeding waarbij de marginale kosten hoger liggen dan de marginale baten. De theoretische ondergrens waarbij de NPO de content niet aanbiedt gaat om deze reden in de realiteit niet op.

Voor het rekenmodel hanteren we daarom een pragmatisch uitgangspunt: de ondergrens komt overeen met de huidige waarde van de distributievergoedingen. De reden daarvoor ligt bij de druk die marktontwikkelingen en beleid uitoefenen op de NPO. Zo ervaart de NPO een toenemende druk om zijn efficiency en slagkracht te vergroten, deels vanuit de politiek (zie kabinetsplannen Rutte II) en deels vanuit externe ontwikkelingen en factoren waardoor het verdienen model steeds verder onder druk is komen te staan. De NPO heeft over het afgelopen jaar fors minder reclame-inkomsten gegenereerd, en ook de toekomst biedt weinig perspectief – zie o.a. discussie rondom het compleet afschaffen van STER-reclames. Tegelijkertijd staat de gehele kijkdichtheid onder druk door de opkomst van internationale (S)VOD-diensten zoals Netflix, YouTube, Apple TV, Disney, en Amazon Prime. Ten slotte heeft NPO conform de EU-wetgeving de verplichting om de marktwaarde van de contentdistributie te verzilveren.

Samengenomen leiden deze factoren en ontwikkelingen tot sterke prikkels voor de NPO om te komen tot een distributievergoeding die de distributiewaarde op zijn minst *reflecteert*. De NPO geeft aan dat dit voor de huidige distributievergoeding nog onvoldoende recht doet aan de commerciële waarde vanuit het perspectief van de distributeur. Als gevolg ervaren zij sterke druk om de distributievergoeding te verhogen, en niet zonder succes: tussen 2014 en 2018 is de distributievergoeding per aansluiting circa verdrievoudigd.

Dit benadrukt het belang van het onderhandelingspel: de NPO kan niet de hoogte van de distributievergoeding aanpassen naargelang wat de omroep als een marktconforme vergoeding beschouwt. De omroep ervaart tegengewicht van de distributeurs in de onderhandelingen, ondanks de must carry. De vraag is of de NPO op afzienbare termijn een nieuwe prijs kan afdwingen, en daarmee de teruglopende inkomstenbronnen (deels) kan compenseren. De Raad van het bestuur van NPO en de College van Omroepen hebben reeds de verwachting uitgesproken dat NPO vanaf 2020 een “significant extra bedrag aan distributie-inkomsten” zal genereren (Kamerstukken 32827 179).

Gegeven het feit dat de NPO hoge druk ervaart om tot een hogere distributievergoeding te komen, is het onwaarschijnlijk dat in de **huidige situatie** onderhandelingen resulteren in

¹⁴² Zonder must carry is het overigens aannemelijk dat distributeurs niet altijd NPO 1, 2 en 3 gebundeld afnemen, maar dat er cherry-picking zal plaatshebben.

een *daling* van de vergoeding ten opzichte van het huidige niveau.¹⁴³ Vanuit het perspectief van de NPO resulteren de onderhandelingen in het meest ongunstige geval tot *geen* verandering, waardoor het huidige niveau fungeert als ondergrens. Dit laat onverlet dat er omstandigheden kunnen zijn waardoor de distributievergoeding ook ten opzichte van het huidige niveau kan dalen, zoals sterk veranderend kijkgedrag waardoor de betalingsbereid (en –mogelijkheid) van distributeurs drastisch daalt.

6.1.2 Impact marktontwikkelingen en beleid op de distributievergoeding

Het onderhandelingspel tussen de NPO en de distributeurs bepaalt of de daadwerkelijke vergoeding dicht bij de onder- of bovengrens ligt. Een waarde in de buurt van de ondergrens zou betekenen dat er sprake is van een winstmarge voor de distributeurs, omdat de consument bereid is meer te betalen voor de publieke tv-zenders dan de distributeurs hiervoor betalen als distributievergoeding aan de NPO. Een waarde in de buurt van de bovengrens zou betekenen dat de NPO een marge realiseert voor de NPO-content, en dat de additionele winstmarge van de distributeur beperkt is tot minimaal de helft van de totale winstmarge.¹⁴⁴

De distributeur zal zich echter niet zomaar in de kaarten laten kijken: hoe beter NPO het breekpunt van de distributeur in beeld heeft, hoe gericht NPO op dit niveau kan sturen in de onderhandelingen, en hoe groter de fractie van de totale waarde die de NPO tot zich kan nemen ten koste van de marge voor de distributeur.

Scenario 1: OTT wordt een gamechanger in televisieland

Zoals besproken in paragraaf 2.2.1 is er de afgelopen jaren sprake van een zekere *verdringing* van lineair door non-lineair (waaronder OTT): van 2013 tot 2018 is de gemiddelde kijktijd via non-lineaire kanalen sterk gestegen, grotendeels (maar niet volledig) ten koste van de kijktijd via lineaire kanalen. Van 2018 tot 2019 lijkt de verdringing mee te vallen, doordat men simpelweg meer is gaan kijken.¹⁴⁵

Wanneer OTT in populariteit toeneemt ligt verdere verdringing voor de hand. De gemiddelde totale kijktijd kan immers niet oneindig toenemen, doordat consumenten gelimiteerd worden door het aantal uren in een dag en hoe ze deze verdelen tussen kijktijd en andere activiteiten. Als gevolg hiervan is het aannemelijk dat **de stijging in de totale kijktijd afneemt naarmate de kijktijd via non-lineaire kanalen toeneemt.**

In het eerste scenario veronderstellen we dat OTT een *gamechanger* wordt in televisieland: de stijging houdt aan, wat leidt tot disruptieve effecten binnen de lineaire én non-lineaire televisiemarkt. In wat volgt analyseren we hoe deze disruptieve effecten de minimale en maximale hoogte van de distributievergoeding beïnvloeden.

¹⁴³ Onder de aanname dat het overige gelijk blijft ('ceteris paribus'), in zoverre er geen veranderingen plaatsvinden die een negatief effect hebben op de distributiewaarde.

¹⁴⁴ De 50/50-verdeling volgt uit het streven van de NPO om bij de bovengrens van de distributiewaarde de marge gelijk te verdelen. Hierbij kiezen we voor het pragmatische uitgangspunt dat een realistisch prijsniveau de belangen van alle individuele betrokken marktpartijen overstijgt, wat zal leiden tot een middeling van de marges. Deze redeneerlijn sluit aan bij de eerdere uitgevoerde waardebepalingen en is tevens gevalideerd door de betrokken marktpartijen.

¹⁴⁵ De kijktijd naar "lineair + uitgesteld" bleef gelijk, terwijl overige kijktijd (waaronder VOD) toenam (SKO, 2020).

Kijkdichtheid

Om te begrijpen hoe de opkomst van OTT de verdienmodellen van o.a. de NPO beïnvloedt, nemen we een kijkje in hoe de omroep zijn eigen prestaties meet en stuurt. BCG (2019) beschrijft dat de sturing binnen de NPO wordt gekenmerkt door: “een sterke focus op één outcome-aspect: kijkcijfers (in het bijzonder **het marktaandeel van zenders** en de **kijkdichtheid onder het totale publiek van 6 jaar en ouder**).”

Kijkdichtheid (KDH)

De kijkdichtheid (KDH) is gedefinieerd als het percentage van de betreffende doelgroep dat gemiddeld naar het programma of de zender keek. De kijkdichtheid wordt per seconde bepaald en gemiddeld over het tijdvak of de duur van het programma.

Gemiddelde totale kijkdichtheid februari 2020 over de gehele dag (02:00 – 26:00): 11,2

Toelichting: Gemiddeld over de dag keek 11,2 procent van de totale doelgroep (6+, ruim 16,6 mln personen) naar een programma of zender in februari 2020, lineair of uitgesteld (0 – 6 dagen na uitzending).

Marktaandeel (MADL)

Het marktaandeel is het percentage kijkers naar het programma of de zender, gepercentreerd op het totale kijkerspubliek binnen de doelgroep.

Gemiddelde marktaandeel NPO februari 2020 over de gehele dag (02:00 – 26:00): 35,0%

Toelichting: Binnen het totale kijkerspubliek (lineair + uitgesteld) dat werd bereikt binnen de doelgroep 6+ keek 34,6 procent naar de programma's of zenders van de NPO.

Kijkdichtheid NPO februari 2020

$$\begin{aligned} &= \text{Totale KDH} \times \text{MADL NPO} \\ &= 11,2 \times 0,35 \\ &= 3,92 \% \end{aligned}$$

Box 4 De programma's en zenders van de NPO bereikten in februari 2020 gemiddeld over de gehele dag een kleine 4 procent van de totale doelgroep (6+).

Stichting KijkOnderzoek (SKO) meet en rapporteert periodiek over beide indicatoren: kijkdichtheid (KDH) en marktaandeel (MADH). Het product van de twee variabelen geeft de kijkdichtheid van NPO over februari 2020. Merk op dat deze meetwijze van het **bereik** afwijkt van de meetwijze van het bereik uitgedrukt in het aantal minuten kijktijd per dag. Daarentegen is het niet verrassend dat NPO kiest voor de meetwijze in Box 4: deze is gelijk aan het aantal 'eenheden' waarover reclame-inkomsten worden gegenereerd: de GRP's¹⁴⁶. Om de prikkels van de NPO zo nauwkeurig mogelijk te modelleren, hanteren we eenzelfde meetwijze voor het totale bereik in het analysemodel.

Naast de totale kijkdichtheid van de NPO-programma's en kanalen, is ook de verdeling lineair/non-lineair binnen de totale kijkdichtheid van belang. Zo zijn er grote verschillen in de

¹⁴⁶ Het aantal Gross Rating Points (GRP's) is gelijk aan het bereikte percentage van de totale doelgroep maal honderd, maal het aantal keer dat het kijkpubliek wordt bereikt. Ter illustratie: indien tien procent van de totale doelgroep tweemaal wordt bereikt op de kanalen van NPO, leidt dit tot 20 GRP's waar de NPO reclame-inkomsten over genereert (0,10 x 100 x 2).

manier waarop kijkdichtheid wordt omgezet in inkomsten verdeeld tussen lineair en non-lineair, en binnen non-lineair tussen OTT en niet-OTT. Binnen de totale kijkdichtheid maakt SKO onderscheid tussen het bereik via lineaire televisie en het bereik via uitgesteld kijken tot en met 6 dagen na de uitzending. Binnen de laatste categorie vallen twee type non-lineaire kanalen. Ten eerste betreft dit het AVOD- en OTT-kanaal van de NPO zelf: NPO Start. Op NPO Start kunnen alleen programma's worden bekeken die zijn gerelateerd aan het lineaire aanbod, en de terugkijkperiode is beperkt tot 6 dagen. Ten tweede valt in deze categorie de NPO-content die via de terugkijkkanalen (non-lineaire televisie) van de distributeur wordt bekeken. Ten slotte is er nog een derde categorie binnen de non-lineaire kanalen, maar waarover de (bedrijfsvertrouwelijke) gegevens ontbreken: het bereik via het eigen SVOD- en OTT-kanaal NPO Plus. Op basis van de correctie¹⁴⁷ voor het bereik via NPO Plus stijgt de gemiddelde kijkdichtheid van de NPO-content van 3,92 procent (SKO, 2020) naar 4,4 procent, en stijgt het aandeel non-lineair binnen de totale kijkdichtheid van de NPO-content van 15 naar 25 procent.

Binnen het totale bereik schatten we het aandeel non-lineair via de distributiekkanalen van de distributeur tussen 5 en 10 procent. Hierdoor gaat in totaal 80 à 85 procent van het totale bereik via de kanalen van de distributeur.

Relatieve aantrekkelijkheid distributiekkanalen

EY (2017) benadrukt dat het bereik van het betaalde kanaal NPO Plus het bereik – en daarmee de reclame-inkomsten – van het AVOD-kanaal NPO Start (deels) kannibaliseert, maar verwacht dat tot en met 2022 een negatief effect op de distributievergoedingen uitblijft. Zo is NPO Plus reclamevrij, waardoor alleen de kijkdichtheid conform de SKO-afbakening telt als het aantal *Gross Rating Points* (GRP's) waarover NPO reclame-inkomsten kan genereren. Tegelijkertijd is NPO Plus exclusief toegankelijk voor betalende abonnees, in tegenstelling tot de gratis toegang tot NPO Start.

In tegenstelling tot EY (2017) geven de distributeurs aan dat er wel degelijk sprake is van kannibalisatie tussen inkomsten via de televisie en de OTT-kanalen. Zo beschrijft een distributeur: "NPO Start is een concurrent voor de distributeur. De waarde van de door distributeurs doorgegeven content daalt, want die is niet meer exclusief."

Merk op dat de distributeurs (in toenemende mate) ook via hun eigen platformen de content van NPO non-lineair aanbieden. De rechten om de content non-lineair aan te bieden, maken deel uit van de distributievergoeding. Daarnaast biedt de NPO ook via de 'eigen' kanalen NPO Plus en NPO Start de content rechtstreeks aan. Het bereik via de eigen kanalen levert de omroep mogelijk relatief meer op, doordat de totale waardeketen (content én distributie) ten goede komt aan de omroep. Als gevolg maken de NPO en de distributeur niet langer alleen deel uit van dezelfde waardeketen, maar zijn ze daarnaast ook concurrenten in de non-lineaire distributie van NPO-content. Er is sprake van verdringing in het bereik via de non-lineaire kanalen van de distributeur en de eigen OTT-kanalen van de NPO. Dit leidt tot welvaartsverlies voor beide actoren: zowel de omroep als de distributeur heeft baat bij een stevig non-lineair aanbod van NPO-content waarbij kijkers beperkt wegvloeien naar andere non-lineaire kanalen waarop de NPO-content niet wordt aangeboden.

¹⁴⁷ Om inzicht te krijgen in het totale non-lineaire bereik van de NPO-content, imputeren we de kijkdichtheid via NPO Plus aan de hand van de verhouding tussen het maandbereik van de NPO (SKO, 2018) voor "online programma's gerelateerd aan TV" (NPO Start en de non-lineaire kanalen van de distributeur) en voor "Online only" (NPO Plus). Op basis van de imputatie komen we tot de totale kijkdichtheid van de NPO-content over de vier typen kanalen: de live- en terugkijk-televisiekanalen van de distributeur, NPO Start en NPO Plus.

Interactie-effecten

Merk op dat het groeiende aandeel OTT met name wordt veroorzaakt door de (exogene) opkomst van OTT in het kijkgedrag van consumenten. De NPO heeft deze ontwikkelingen en trends niet in de hand. Daarentegen kan de NPO wel *inspelen* op deze trends. De NPO zou meer kunnen inzetten op het non-lineair TV-kijken om zo beter te kunnen inspelen op de trend naar meer abonnementsgedreven videodiensten.¹⁴⁸ Door deze strategie kan de omroep zijn totale kijkdichtheid in stand houden (of zelfs ver-groten) door meer focus te leggen op de (aantrekkelijkheid van de) eigen OTT-kanalen.¹⁴⁹

Het effect op de distributiewaarde

Lineaire televisie blijft voorsnog dominant binnen het totale bereik van de NPO-content. Bovendien zwakte dit jaar de stijging in het aandeel non-lineair af ten opzichte van een jaar eerder, van een stijging van circa 80 procent tussen 2018 en 2019 naar een stijging van 16 procent tussen 2019 en 2020.

Daarentegen kwam volgens Telecompaper (2020) de impuls uit de 'intelligente lockdown' als onderdeel van het coronabeleid, met name ten goede aan het bereik van VOD-kanalen (+30%) en uitgesteld kijken (+25%), en slechts in beperkte mate aan het bereik van lineaire televisie (+7%). Ten dele kan de verschuiving worden verklaard door het feit dat alle sport-evenementen zijn afgelast, en deze voornamelijk worden bekeken op lineaire kanalen. Al is het effect op de totale kijkdichtheid tijdelijk, de effecten op de *verdeling* tussen de kanalen van de distributeur en OTT zijn blijvend: Minister Slob (Kamerstuk 34 775, nr. 31) benadrukt dat bewegingen naar online in het bereik 'onomkeerbaar' zijn.

Externe ontwikkelingen in het kijkgedrag worden bovendien aangesterkt door het strategische gedrag van de NPO. Zowel de omroep als distributeur beschikken over non-lineaire distributiekkanalen die aansluiting bieden op de NPO-content.

Naarmate de verschuiving naar non-lineair doorzet, worden zowel de inkomsten van de distributeur als de totale inkomsten van de NPO sterker afhankelijk van een aantrekkelijk non-lineair aanbod. Dit leidt tot strategische afwegingen van de NPO. Door de distributeur te faciliteren in het verschaffen van een aantrekkelijk non-lineair aanbod, **stijgt de distributiewaarde en kan de NPO een hogere distributievergoeding ontvangen.**

Kortom, bij een verschuiving naar non-lineair wordt de maximale hoogte van de distributievergoeding sterk afhankelijk van de relatieve aantrekkelijkheid van de NPO OTT-kanalen ten opzichte van de kanalen van de distributeur. De mate waarmee de NPO blijft inzetten op een aantrekkelijk eigen OTT-aanbod, hangt mede af van de mate waarmee de daadwerkelijke hoogte van de distributievergoeding meebeweegt met de maximale hoogte van de distributievergoeding.

Het effect op de distributiewaarde

In de scenarioanalyse kwantificeren we het effect op de bandbreedte van de distributievergoeding. We operationaliseren de relatieve aantrekkelijkheid als de **relatieve kijkdichtheid** via de verschillende kanalen waarop de NPO-content bekeken wordt. We focussen dus op het instrumentele effect van parameters zoals uniciteit en (beeld)kwaliteit, in de mate

¹⁴⁸ Het betreft hier een aanname voor een mogelijke toekomstige ontwikkeling ten behoeve van de scenario-analyse en duiding van de interactie-effecten. Hiervoor gelden momenteel beperkingen zoals verwoord in het Instemmingsbesluit van NPO Plus uit 2016: Het is een kostengeoriënteerde dienst en heeft niet als doel extra inkomsten te verkrijgen of winst te maken.

¹⁴⁹ Dit betekent niet dat de omroep een commerciële weg inslaat met NPO Plus. NPO is gebonden aan het principe van een kostendekkend tarief voor NPO Plus conform het instemmingsbesluit.

waarmee veranderingen in deze parameters leiden tot verschuivingen van kijkdichtheid van de kanalen van de distributeur naar de OTT-kanalen van de NPO. Dit resulteert in de eerste knop in het model: het aandeel NPO-content dat via de kanalen van de distributeur wordt bekeken ten opzichte van het (eigen) OTT-bereik via NPO Plus en NPO Start. Hierbij houden we de totale kijkdichtheid van de NPO-content gelijk, en focussen alleen op de relatieve verdeling tussen de kanalen van de distributeur en de OTT-kanalen van de NPO.

Uitgangspunt is een conservatieve schatting van een huidig aandeel OTT van 15 procent binnen het totale bereik van de NPO-content, verdeeld over het AVOD-kanaal NPO Start en het SVOD-kanaal NPO-Plus. We gaan ervan uit dat met name het SVOD-kanaal NPO Plus blijft toenemen binnen het totale bereik: de kijktijd naar SVOD heeft zich in de periode 2017 – 2020 grofweg jaarlijks verdubbeld. We gaan ervan uit dat deze trend zich doorzet, en dat de verdeling in de terugkijkkanalen tussen distributeur en de NPO gelijk blijft. Op relatief korte termijn kan dit leiden tot toename van OTT van 15 naar 25 procent binnen het totale bereik van de NPO-content: een stijging van tweederde ten opzichte van het huidige niveau.

We rekenen drie effecten door:

- Een daling van de churn rate van maximaal 30 procent naar maximaal 20 procent;
- Een daling van de bijdrage aan de winstgevendheid van de NPO-content binnen het TV-pakket van 6 procent ten opzichte van het huidige niveau;
- Een daling van het effect op de viewing drop van consumenten **die niet overstappen** van 36 naar 18 procent.

Ten eerste berekenen we de effecten van een daling van een churn rate van maximaal 30 procent naar maximaal 20 procent. Zo beschrijft de Monitor Televisiepakketten en Kijkgedrag dat een aantrekkelijk non-lineair TV-aanbod een steeds belangrijkere factor wordt in de pakketkeuze (CvM, 2019). Hierdoor wordt ook de *churn* steeds meer afhankelijk van de aantrekkelijkheid waarmee de distributeur de NPO-content lineair aanbiedt. Een lagere churn betekent dat de betalingsbereidheid van consumenten voor de NPO-content binnen het TV-pakket afneemt. Met andere woorden: **bij een lager churnpercentage daalt de distributiewaarde.**

Naast het feit dat de distributeur minder klanten verliest door de NPO-content niet aan te bieden binnen het pakket, wordt ook het aanbod van de distributeur (lineair én non-lineair) minder aantrekkelijk ten opzichte van de OTT-kanalen van de NPO. Hierdoor daalt de maximale betalingsbereidheid van de consument en daarmee de pakketprijs. Onder de aanname dat de daling in de pakketprijs hoger is dan de kostenbesparing van een aantrekkelijk non-lineair aanbod, daalt daarnaast de bijdrage aan de winst per pakket met circa 6 procent.

Tenslotte corrigeren we voor het verschil in de winstgevendheid van de distributie tussen de distributeur én de NPO. De NPO heeft minder baat bij de doorgifte van zijn content via de distributiekkanalen van de distributeur bij een toename van OTT, doordat het totaalbereik van de NPO minder afhankelijk van de distributeur wordt. Ten eerste gaat een groter aandeel van het totale bereik al buiten de kanalen van de distributeur om: deze kijkdichtheid is ongevoelig voor het aanbod van de distributeur. Ten tweede schakelen consumenten die wel via de distributeur de content bekeken, gemakkelijker over naar OTT-kanalen indien de content niet langer deel uitmaakt van het pakket. Hierdoor daalt de 'viewing drop' van de consumenten die niet overschakelen van provider van 36 naar 18 procent.¹⁵⁰

¹⁵⁰ We gaan ervan uit dat de opkomst van OTT als *gamechanger* gepaard gaat met de toename in "tech savvy" kijkers. Dit geldt niet alleen voor de kijkers via OTT, maar ook via de kijkers die de content

Het totaal van de drie effecten leidt tot een distributiewaarde die maximaal 20 procent hoger is dan de huidige distributievergoeding. De daling van de bovengrens is het gevolg van zowel een afnemende prijs per aansluiting als het aantal aansluitingen op de content. Hierdoor krimpt de range tussen de huidige distributievergoeding en de maximale vergoeding aanzienlijk. In tegenstelling tot de bovengrens, is het onduidelijk hoe de drie bovenstaande gevolgen (een lagere churn, een lagere bijdrage aan de winst en een lagere 'viewing drop') van OTT de **ondergrens** van de bandbreedte beïnvloeden. Een pragmatische aanname is dat de NPO de huidige distributiewaarde als ondergrens blijft hanteren zolang de daadwerkelijke distributiewaarde hoger ligt dan de huidige vergoeding. Verlaging van de ondergrens in die situatie zou betekenen dat de distributeurs hun marge vergroten ten koste van de marge voor de NPO, terwijl de bandbreedte voldoende ruimte laat voor een positieve marge voor beide zijden aan de onderhandelingstafel. Daarentegen leiden ook de conservatieve schattingen van de effecten in scenario 1 tot een distributiewaarde die ten minste een paar procentpunten hoger ligt dan de huidige vergoeding. Samengevat krimpt de bandbreedte tot een krappe marge waarbinnen de vergoeding wordt vastgesteld, maar dit hoeft niet per definitie te leiden tot verlaging van de ondergrens van de bandbreedte.

Scenario 2: Afname marktaandeel NPO

In zekere zin is Scenario 2 de tegenhanger van Scenario 1. In scenario 2 houden we de verdeling tussen de kanalen constant. Hierdoor blijft ook *de totale kijkdichtheid* via de kanalen van de distributeur (lineair + uitgesteld) gelijk. Over de gehele dag was deze gelijk aan 11,2 procent, met ruim 3,9 procent voor de NPO.

Dit betekent een fors marktaandeel voor de NPO van circa 35 procent. Voor dit scenario stellen we de vraag of NPO deze sterke positie kan behouden, doordat de inkomsten steeds verder onder druk komen te staan. Naast dalende reclame-inkomsten heeft de aangekondigde budgetkorting per 2019 volgens de omroep een 'grote impact en ingrijpende en pijnlijke consequenties' (NPO, 2019). Ook toenemende concurrentie vanuit de commerciële omroepen kan binnen dit scenario een verklaring vormen voor de afname van het NPO-marktaandeel.

Het scenario veronderstelt dat de NPO reageert op het afkalvend marktaandeel en de reductie van inkomsten door onder andere fors te bezuinigen op de TV-kanalen, terwijl het online budget geheel buiten schot blijft. Daarnaast wordt ook een deel van het TV-budget verplaatst naar online. Hierdoor neemt niet alleen de absolute investeringsruimte af, maar gaan de teruglopende inkomsten onevenredig ten koste van het lineaire TV-aanbod.¹⁵¹

Operationalisering

Dit leidt tot een tweede knop: het marktaandeel van de NPO. Er zijn twee belangrijke overeenkomsten met betrekking tot de verhouding tussen de verschillende kanalen (de eerste inputparameter).

Ten eerste telt opnieuw alleen de *instrumentele* waarde van de indicator, in de mate waarmee veranderingen in de waarde van parameter leiden tot veranderingen in de waarde van

nog via het pakket bekijken. Met de toename van het gebruik wordt de drempel naar OTT ook voor 'traditionele' kijkers minder groot en neemt de overstapbereidheid toe.

¹⁵¹ Op basis van de Visiebrief (Kamerstuk 32 827, nr. 157) kan de NPO de wettelijke mogelijkheid krijgen om het aantal verplichte zenders terug te brengen van drie naar twee. Logischerwijs gaat een afname in het aantal zenders gepaard met een daling in het marktaandeel, waardoor de derving in het marktaandeel kan leiden tot een marktaandeel lager dan 30 procent. Deze mogelijkheid is niet opgenomen in de scenario's in de analyse.

de distributie. Dit brengt ons tot de tweede overeenkomst: net zoals voor de eerste parameter wordt het verband tussen de inputparameter enerzijds en de distributiewaarde anderzijds in feite veroorzaakt door legio onderliggende factoren en ontwikkelingen die direct of indirect invloed hebben op de distributiewaarde. Veranderingen in het marktaandeel zijn een indicator van de impact van deze verklarende variabelen en de distributiewaarde.

Relatieve aantrekkelijkheid NPO-content

Zo telt ook hier de relatieve aantrekkelijkheid van de NPO. In dit scenario neemt de kijkdichtheid van de NPO-kanalen van de NPO af doordat kijkers switchen van NPO naar andere kanalen. De totale kijkdichtheid (excl. OTT) blijft gelijk. We illustreren dit door de welbekende taartmetafoor. Hierbij is de totale kijkdichtheid de taart, en bepalen de marktaandelen hoe de taart wordt verdeeld tussen de omroepen. Hoe groter de taart, hoe meer de consument bereid is te betalen voor het totaal aan content dat wordt aangeboden binnen het tv-pakket.

Het effect op de distributiewaarde

Deze redenering vertaalt zich door in het model. Hierbij gebruiken we de marktaandelen van de omroep als *proxy* voor de verdeling in de totale betalingsbereidheid van de consument. Indien het marktaandeel van de NPO afneemt van 35 naar 30 procent betekent dit een daling in de distributiewaarde¹⁵².

Deze analyse veronderstelt een non-lineaire relatie tussen het marktaandeel en de bijdrage aan de commerciële waarde van een pakket. Nog afgezien van publieke waardecreatie, kan de content op vele manieren commerciële waarde creëren. De commerciële waarde drukken we uit in de hoeveelheid winst die de content oplevert per pakket voor de distributeur.

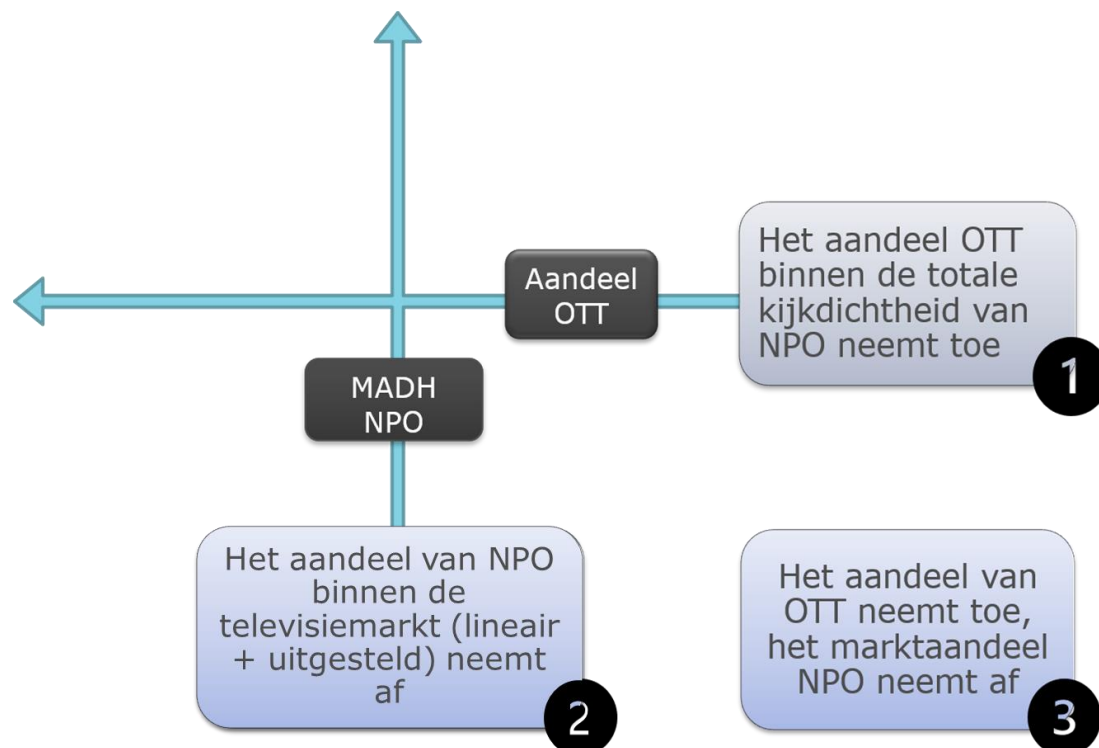
Een model gebaseerd op een 1-op-1 verhouding tussen de marktaandelen en bijdragen aan de totale winst doet daarmee geen recht aan de daadwerkelijke waardecreatie. Zo zijn er verschillende (thema)kanalen die een beperkt publiek aanspreken, maar binnen het bereikte publiek veel waarde toevoegen aan het TV-pakket. Hierdoor ligt voor deze kanalen de betalingsbereidheid per percentage marktaandeel aanzienlijk hoger dan voor de grotere spelers. Bovendien is de content door het publieke karakter van de omroep in veel gevallen onderscheidend van de niet-publieke omroepen.

Als gevolg is de daling in de bijdrage aan de commerciële waarde van de content relatief beperkt ten opzichte van de afname in marktaandeel. In andere woorden wordt er per percentage marktaandeel relatief meer waarde gecreëerd in de situatie waarin het totale marktaandeel van de NPO afneemt. Daarnaast neemt de NPO ook voor een marktaandeel van 30 procent nog altijd een prominente plaats in binnen de markt. Samengevat is de veronderstelling dat er voorsnog door distributeurs veel waarde wordt gehecht aan de content binnen het pakket, en de churn rate min of meer gelijk blijft. Pas na een verdere daling (van circa 25 procent) is het aannemelijk dat de content als minder onmisbaar voor het TV-aanbod wordt beschouwd. Daarnaast dalen de baten van het verlenen van distributierechten ook voor de NPO. Doordat de kijkdichtheid afneemt voor een gegeven aantal aansluitingen, genereert de NPO minder reclame-inkomsten **per aansluiting**. Hierdoor dalen de baten voor beide partijen.

¹⁵² Geconsulteerde marktpartijen gaven aan een daling van het marktaandeel van de NPO tot onder 30 procent als niet aannemelijk te beschouwen. Als gevolg nemen we de daling tot 30 procent als ondergrens.

Scenario 3: Toename OTT & afname marktaandeel NPO

Scenario 3 introduceert veranderingen langs beide dimensies: OTT neemt toe én het marktaandeel van de NPO daalt binnen de televisiemarkt.



Figuur 20 De drie scenario's langs de assen OTT en marktaandeel NPO

Relatieve aantrekkelijkheid

Scenario 3 combineert de twee neerwaartse effecten van scenario 1 en 2 op de maximale hoogte van de distributievergoeding. Allereerst wordt lineair en uitgesteld TV-kijken relatief minder aantrekkelijk door de opkomst van OTT-diensten, waaronder de OTT-kanalen van NPO. Dit gebeurt op de horizontale as – zie ook scenario 1. Hierdoor wordt er relatief minder televisiegekeken, waardoor de 'totale taart' binnen de televisiemarkt kleiner wordt.

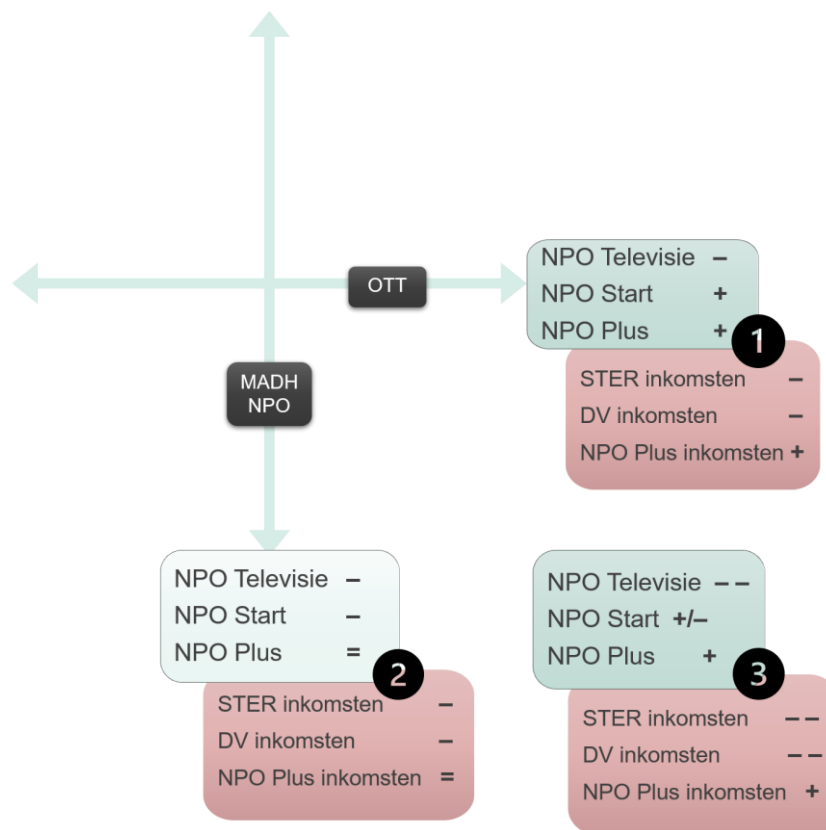
De verticale as voegt hier een tweede dimensie aan toe: naast dat de televisiemarkt krimpt, neemt ook het deel van de NPO-content binnen de markt af. Kortom: televisiekijken neemt af en binnen de televisiemarkt wordt de content van de NPO minder aantrekkelijk.

Deze combinatie vormt een aannemelijk scenario door de strategische keuzes van de NPO. De NPO wordt beperkt in zijn totale middelen. De strategische keuze om in te zetten op OTT is net zoals in scenario 1 het gevolg van het toenemend belang van OTT in het 'nieuwe kijkgedrag'. Ook kan toenemende concurrentiedruk op de lineaire televisiemarkt ervoor zorgen dat inzetten op OTT steeds aantrekkelijker wordt. Scenario 3 analyseert het totale effect van de combinatie van deze twee ontwikkelingen.

Ook in dit scenario komt het marktaandeel van de NPO in de televisiemarkt onder druk te staan door teruglopende inkomsten. Dit effect wordt in dit scenario effect versterkt door de strategische keuze om ook binnen het resterende budget extra in te zetten op OTT, ook wanneer dit leidt tot een (verdere) daling in het aandeel binnen de lineaire televisiemarkt. Scenario 3 analyseert het totale effect van de combinatie van deze twee ontwikkelingen.

Interactie-effecten

Figuur 21 illustreert de effecten op het totale bereik per kanaal: de effecten van een verandering in het aandeel OTT op de horizontale as en de effecten van een daling of stijging in het marktaandeel van de NPO op de verticale as. Het hier besproken combinatiescenario combineert de twee effecten waarbij OTT toeneemt en het marktaandeel van de NPO afneemt. Tegenover de veranderingen in de markt staan de veranderingen in de kosten en baten van de NPO. De figuur weergeeft de effecten in de vijf categorieën van een sterke daling (--), daling (-), gelijkblijvend (=), stijging (+) tot een sterke stijging (++) in de kosten/inkomsten.



Figuur 21 De effecten van de scenario's op het bereik en inkomsten van de NPO.

OTT-kanalen NPO

In de figuur beweegt het bereik van NPO Start mee met het bereik via de televisiekanalen, waardoor het bereik daalt zoals in scenario 2. In scenario 3 wordt dit neerwaartse effect (deels) gecompenseerd door de toename in OTT. Daarentegen is het bereik van NPO Plus grotendeels ongevoelig voor het marktaandeel van de NPO in de televisiemarkt¹⁵³, en blijft in scenario 2 het bereik gelijk aan het uitgangsscenario. Daarnaast stijgt het bereik van NPO Plus door een toename in OTT in scenario 1 en 3.

¹⁵³ De (cor)relatie tussen televisie en NPO Plus bereik is ambigu: enerzijds gaat populariteit van NPO binnen de televisiemarkt gepaard met een hogere kans dat de content wordt teruggekeken of vooruitgekeken op NPO Plus. Anderzijds is er sprake van een 'verdringingseffect' tussen het bereik via televisie en NPO Plus. We gaan ervan uit dat de effecten grofweg tegen elkaar opwegen, waardoor het verband onder de streep verdwijnt.

Televisie

In de figuur daalt het bereik van televisie van de NPO-content in alle scenario's. Hieronder vallen zowel de lineaire als non-lineaire kanalen van de distributeur. In scenario 3 hebben zowel een stijging in OTT als een dalend marktaandeel een drukkend effect op het bereik van de NPO. Dit is de situatie die we beschrijven in scenario 3: het aandeel OTT neemt toe, en gaat ten koste van de totale kijkdichtheid binnen de lineaire televisiemarkt. Hierdoor neemt de waarde van televisiedistributie af, gegeven het marktaandeel van de NPO. Wanneer vervolgens ook het aandeel van de NPO binnen de kleinere markt daalt, versterkt dit het neerwaartse effect op het televisiebereik. Hierdoor daalt de waarde van distributie voor de distributeur sterker dan in de eerder besproken scenario's.

STER reclame-inkomsten

De inkomsten uit de STER-advertenties volgen hetzelfde patroon als de inkomsten uit de distributievergoedingen. Doordat een steeds groter deel van de totale kijkdichtheid van NPO 'weglekt' naar het reclamevrije NPO Plus door een toename van OTT in scenario 1 en 3, neemt de totale kijkdichtheid waar reclame-inkomsten over wordt verworven – ofwel het aantal GRP's – af. Daarnaast neemt het GRP's eveneens af in aantal in scenario 2, doordat het marktaandeel van de NPO afneemt terwijl het totale bereik van lineaire televisie gelijk blijft. Er wordt nog net zoveel televisiegekeken, maar relatief minder naar de NPO ten opzichte van de andere omroepen. In scenario 3 neemt niet alleen de totale groep lineaire kijkers af door de toename van OTT, maar wordt ook het aandeel van de NPO hierin kleiner.

Een belangrijke kanttekening is dat het effect van OTT op de reclame-inkomsten sterk afhangt van hoe NPO/STER de komende jaren de online reclamemogelijkheden benutten. EY concludeerde in 2017 dat innovatieve reclameactiviteiten zoals *programmatic trading* een financieel potentieel hebben voor de NPO dat kan oplopen tot ruim 70 miljoen, maar dat de toekomst van deze inkomensopties zeer afhankelijk is van wettelijke kaders¹⁵⁴ en de mate van samenwerking met distributeurs.

Anno 2020 lijken hier de laatste knopen nog niet over te zijn doorgehakt. Zo is STER recent overgestapt van gepersonaliseerde reclame naar context-gebaseerde reclame. Hierbij spelen onder andere privacyoverwegingen een belangrijke rol¹⁵⁵. Tegelijkertijd wil de NPO in de toekomst minder afhankelijk zijn van de STER-inkomsten.

Al met al is het goed denkbaar dat – indien de NPO toch besluit de potenties van innovatieve online-advertenties te benutten, en hier ook juridisch en beleidsmatig de ruimte voor krijgt – de online kijkdichtheid op NPO Start per percentage kijkdichtheid meer reclame-inkomsten opleveren dan de kijkdichtheid via lineaire televisie. In dat geval kan dit in scenario 2 het

¹⁵⁴ In de visiebrief (Kamerstuk 32 827, nr. 157) heeft het kabinet zich nadrukkelijk uitgesproken tegen het gebruik van *programmatic trading* door de NPO: "Het kabinet vindt het niet wenselijk dat de publieke omroep meegaat in deze trend. De onafhankelijkheid en niet-commercialiteit van de publieke omroep brengt met zich mee dat data van het publiek nooit gebruikt mogen worden om reclame te exploiteren of voor doeleinden die niets met de publieke taak te maken hebben."

¹⁵⁵ Ter toelichting een passage uit het jaarverslag 2019 van de STER: "STER heeft die combinatie aangegrepen door het verzamelen en het gebruiken van persoonsgegevens door middel van cookies in 2019 in zijn geheel af te bouwen. Door de STER worden nu als eerste – en enige – exploitant in het Nederlandse online landschap geen persoonsgegevens meer gebruikt voor advertentiedoeleinden en dus ook geen advertentiecookies meer geplaatst. Hiermee wordt de privacywens van onze kijker, luisteraar en/of websitebezoeker gerespecteerd. In plaats van persoonlijke gegevens van gebruikers wordt nu gekeken naar de context en inhoud van webpagina's om reclames gericht en relevant uit te plaatsen. Als alternatief voor cookies op basis van locatie, gedrag en andere persoonsvariabelen kiezen merken voor een context die het beste bij hun product past, zoals 'reizen' en/of 'koken'."

weglekken van kijkdichtheid naar NPO Plus de reclame-inkomsten deels compenseren (-), geheel compenseren (=), of zelfs overstijgen (+).

Abonnementsgelden NPO Plus

De NPO zou in de toekomst met NPO Plus mogelijk willen inspelen op 'het nieuwe kijken' om zo de teruglopende reclame-inkomsten deels op te vangen met toenemende inkomsten uit abonnementsgelden. Wat geldt voor de inkomsten uit de distributievergoeding, lijkt hiermee ook op te gaan voor NPO Plus. In principe zou het aanbodkanaal slechts de eigen kosten moeten dekken, maar niet integraal in het verdienmodel worden opgenomen.¹⁵⁶ Daarentegen zijn sinds 2016 zowel de subsidiegelden als de reclame-inkomsten van de NPO onder toenemende druk komen te staan, waardoor de NPO in toenemende mate (gedwongen) strategische keuzes maakt, en zich ook in de toekomst meer door de marktontwikkeling zal (moeten) laten leiden.¹⁵⁷

Indien deze trend doorzet, kan dit ertoe leiden dat de NPO verzoekt om het instemmingsbesluit te wijzigen, zodat het kan afstappen van het kostendekkende tarief van 2,95 euro per maand, en in plaats daarvan een (meer) commerciële prijs kan vragen voor de SVOD-dienst. Vermoedelijk zal dit niet gaan zonder slag of stoot: het betaalde aanbodkanaal is ook nu al niet onomstreden.¹⁵⁸

Vooralsnog gaan we ervan uit dat de NPO de inkomsten uit NPO Plus reeds maximaliseert, maar dit alleen doet door het *aantal* abonnees te verhogen. De prijs per abonnee houden we hierbij gelijk aan 2,95 euro per maand. Daarnaast gaan we ervan uit dat het aantal abonnees evenredig stijgt met het bereik van NPO Plus. Als gevolg leidt een stijging van het bereik van NPO Plus met 80 procent in scenario 1 en scenario 3 tot een kleine verdubbeling van het aantal abonnees, en daarmee een stijging van 80 procent in de inkomsten uit de abonnementsgelden.

Het effect op de distributiewaarde

In totaal betekenen de stijging van het aandeel OTT naar 25 procent en het verlies van marktaandeel van NPO in de televisiemarkt van 35 naar 30 procent een daling van de distributiewaarde van circa 5 à 10 procent **onder het niveau van de huidige distributievergoeding**, doordat zowel de aansluiting zelf als ook de winstgevendheid van het TV-pakket minder afhankelijk is van de NPO-content.

De daling van de distributiewaarde onder het huidige niveau van de distributievergoeding heeft belangrijke implicaties voor de markt. Ten eerste is er geen sprake van een vaste 'bodemprijs'. Het bedrag dat ten minste zal worden betaald, is in scenario 3 lager dan de

¹⁵⁶ Het instemmingsbesluit van NPO Plus in 2016 specificeert: "Het doel is niet om extra inkomsten te verkrijgen of winst te maken". De NPO is wettelijk gebonden aan het instemmingsbesluit en kan daarom niet zomaar afstappen van een kostendekkend tarief; het is een voorwaarde in het instemmingsbesluit. Een deel van de overwegingen in het instemmingsbesluit betreft ook de markt, c.q. de mate waarin een dergelijk dienst de markt zou kunnen verstoren. Als de NPO zou verzoeken om het wijzigen van de voorwaarden, dan zal in het kader van de toetsing van een nieuw aanbodkanaal, ook de impact op de markt (opnieuw) gewogen worden.

¹⁵⁷ Daarentegen zal NPO conform de visiebrief worden beperkt in de mogelijkheden om zich commercieel op te stellen met betrekking tot NPO Plus.

¹⁵⁸ In 2018 liepen spanningen hoog op tussen de Telegraaf en de NPO, waarbij de Telegraaf NPO ervan beschuldigde een 'betaalmuur op te werpen'. De consument zou in feite twee keer betalen voor de content, door zowel het betalen van belasting waarmee NPO wordt gesubsidieerd en het betalen van abonnementsgeld voor NPO Plus. Zie: [\[telegraaf.nl\]](https://www.telegraaf.nl)

huidige vergoeding. Hieruit concluderen we dat naast de bovengrens, ook de ondergrens gevoelig is voor toekomstige marktontwikkelingen.

Desalniettemin is het gecombineerde effect van de twee marktontwikkelingen op de distributiewaarde kleiner dan de som van de separate effecten in scenario 1 en 2. Ten eerste neemt de totale waarde van televisiedistributie af wanneer het aandeel OTT in de totale kijkdichtheid toeneemt. Hierdoor leidt een verlies in marktaandeel tot minder waardeverlies dan wanneer de marktomvang gelijk was gebleven. Ten tweede: op een gelijke wijze zal een verschuiving richting OTT leiden tot relatief minder waardeverlies voor de NPO, wanneer de NPO een kleiner aandeel heeft binnen de televisiemarkt. Kortom, is er sprake van een **interactie-effect**, waardoor het totale verlies in de distributiewaarde deels wordt gecompenseerd.

6.2 De effecten van prijsregulering

In de huidige situatie is er geen sprake van regulering in de hoogte van de distributievergoeding. Welke vergoeding de distributeurs betalen, is het resultaat van de interactie tussen marktontwikkelingen en de marktstrategieën van de verschillende actoren. Ter illustratie: indien OTT als *gamechanger* de prijs van distributie via de televisiekanalen drukt, beïnvloedt dit de strategie van zowel de distributeurs als de NPO. Hierdoor bepalen niet de marktontwikkelingen, maar de *interactie* tussen marktontwikkelingen en marktstrategieën de uiteindelijke marktuitskomsten (prijs en kwantiteit) in de verschillende scenario's.

In deze paragraaf voegen we een extra dimensie toe aan de interactie: de mate én wijze van prijsregulering. De reguleringsvarianten zijn besproken in Hoofdstuk 5.4.

Een verschuiving in 'commerciële' prikkels

In de huidige begroting van de NPO leveren de distributievergoedingen een bescheiden bijdrage van circa 4 procent aan de totale inkomsten. Indien we de huidige verdeling als uitgangspunt nemen, is het effect van regulering van de distributievergoeding zeer beperkt op de strategie van de omroep. Daarentegen ervaart de publieke omroep toenemende druk om naast subsidiering ook de inkomsten uit de commerciële waardecreatie te verzilveren. De verwachting is dat (de hoogte van) de inkomsten uit distributievergoedingen relatief belangrijk zijn voor de NPO, ondanks dat de bijdrage aan de totale balans tot dusver bescheiden is.

Tabel 15 Prikkels voor de NPO, afhankelijk van de keuze van het tariefmodel en de tariefgrondslag

Prijsregulering		Hoogte vergoeding	Prikkels	
Tariefsystematiek	Grondslag		Kosten-minimalisatie	Waarde-maximalisatie TV-distributie
Jaarlijks	Kosten	++	--	-
Plafond	Kosten	=	-	-
Plafond	Waarde	+	+	+
Plafond	Maatstaf	=	+	-

In voorgaande tabel maken we onderscheid tussen de prikkels van de NPO om de totale kosten te minimaliseren (kostenminimalisatie) en om de waarde van de distributie voor de distributeur te maximaliseren (waarde-maximalisatie).

Kostenbeheersing

Een eerste onderscheid tussen de verschillende reguleringsvarianten is de **grondslag** van de regulering. Logischerwijs worden de prikkels om de kosten te minimaliseren enigszins afgezwakt door de kostengebaseerde reguleringsopties (optie 1A en optie 1B). De NPO wordt voor een beperkt deel gecompenseerd in de stijging van de kosten door hogere inkomsten uit de distributievergoedingen.

De mate waarmee de prikkels voor kostenbeheersing worden afgezwakt voor de kostengebaseerde reguleringsopties hangt af van de **tariefsystematiek**. In algemene zin betekent frequente aanpassing van een gereguleerde distributievergoeding dat kostenveranderingen direct doorwerken in de distributievergoeding. Dit beperkt de prikkel voor kostenbeheersing aan de kant van de NPO, al moet hierbij worden aangetekend dat de doorwerking beperkt is. Een prijsplafond zal over het algemeen leiden tot meer kostenbeheersing, omdat de band tussen distributievergoeding en onderliggende kosten alleen nog indirect, en daarmee vertraagd, is.

Hierdoor verschuiven de marktrisico's naar de distributeurs. Hogere kosten worden (deels) doorberekend in de distributievergoeding. Hogere of lagere opbrengsten van de NPO-content komen echter geheel voor rekening van de distributeurs.

Waardecreatie

Voor prikkels tot waardemaximalisatie is de **tariefgrondslag** cruciaal. De waardegebaseerde regulering (optie 2B) genereert extra prikkels om de distributiewaarde van de NPO-content zo hoog mogelijk te houden. Maar indien de kosten stijgen voor de NPO zonder dat de baten toenemen, bijvoorbeeld door een hogere concurrentie van de commerciële omroepen, zet dit de netto-inkomsten van de NPO onder druk. De NPO kan hogere kosten niet langer (deels) doorberekenen aan de distributeur.

In deze variant wordt de NPO met andere woorden sterker geprikkeld om zich als een meer strategische, commerciële partij op te stellen. De omroep ervaart hogere inkomsten van (financiële) waardecreatie.

Maatstaf

De maatstafvariant verbindt de distributievergoeding aan de ondergrens, voor zover deze representatief is voor bredere ontwikkelingen in de kosten van (publieke) omroepen.

Meer belang bij must carry

Merk op dat in combinatie met prijsregulering, het belang van de must carry-verplichting toeneemt. De hoogte van de distributievergoeding is niet langer een evenwicht tussen vraag en aanbod. Hierdoor is het mogelijk – maar onwenselijk – dat de distributievergoeding *boven* de maximale betalingsbereidheid van de distributeurs (vraagcurve) uitstijgt, voor de gegeven *must carry*-kwantiteit. Distributie van de content is niet langer rendabel voor de distributeur, en zelfs verliesmakend. Op termijn kan dit leiden tot een onhoudbare situatie, met welvaartsverlies voor alle actoren.

Conform de must carry is het aantal aansluitingen op de content (vrijwel) gelijk aan het totaalaantal TV-aansluitingen. Het aantal aansluitingen neemt geleidelijk af, in lijn met de opkomst van OTT (zie 'cord cutting' in H2). Vooralsnog is de verwachting dat tot en met 2022 de daling in het aantal aansluitingen beperkt blijft tot 0,8 procent per jaar (Telecom-paper, 2018).

Interactie: OTT & prijsregulering

Door de opkomst van over-the-top alternatieven neemt de prijselasticiteit van de consument toe, waardoor een hogere distributievergoeding niet geheel kan worden doorberekend in de prijs van het TV-abonnement. Tegelijkertijd daalt de betalingsbereidheid door de opkomst van OTT (zie 5.2.2). In economische termen: de toename van OTT verlaagt de betalingsbereidheid van consumenten ('de vraagcurve verschuift inwaarts') en maakt de consumenten prijsgevoeliger ('de vraagcurve vlakkt af').

Naast *Cord cutting* zijn er andere effecten van OTT die subtieler van aard zijn – maar minstens zo relevant. NLConnect (2019) beschrijft dat SVOD vaak als 'extra' dienst wordt genomen bovenop het lineaire TV-abonnement, of andersom. Hierdoor ligt het aantal *Cord stackers* ver boven het aantal *Cord cutters* in Nederland: respectievelijk 45 versus 12 procent.¹⁵⁹ *Cord Stacking* leidt tot een daling in de betalingsbereidheid van de consument, doordat de consument minder bereid is te betalen voor lineaire televisie wanneer deze wordt gecombineerd met een SVOD-abonnement. Als gevolg daalt de bovengrens van de bandbreedte, doordat deze de betalingsbereidheid van de consument weerspiegelt.

Daarnaast maakt de opkomst van OTT de vraag naar tv-pakketten prijsgevoeliger. Doordat consumenten over steeds meer online alternatieven beschikken, zijn consumenten meer geneigd het TV-abonnement op te zeggen wanneer de kosten toenemen. In dit geval worden TV-pakketten en SVOD niet langer als complementair, maar als substitueerbare goederen beschouwd, en zal een deel van de cord stackers overgaan tot cord cutting, wat ten koste gaat van het aantal TV-aansluitingen – én op de totale distributievergoeding-inkomsten.

Dit effect is afhankelijk van de mate waarmee de distributeur de hogere distributievergoeding doorbelast aan de consument in de vorm van een prijsverhoging. Net zoals voor NPO, bestaat de omzet van de distributeur uit de opbrengsten per aansluiting, maal het aantal aansluitingen. Om het effect van *cord cutting* te beperken, zal de distributeur voor een hogere prijselasticiteit een groter deel van de stijging in de kosten (als gevolg van een hogere distributievergoeding) op zich nemen. Kortom, het effect van de stijging in de hoogte van de distributievergoeding is afhankelijk (van de inschatting van de distributeur) van de prijselasticiteit van de vraag naar TV-abonnementen, die zal veranderen door de opkomst van OTT.

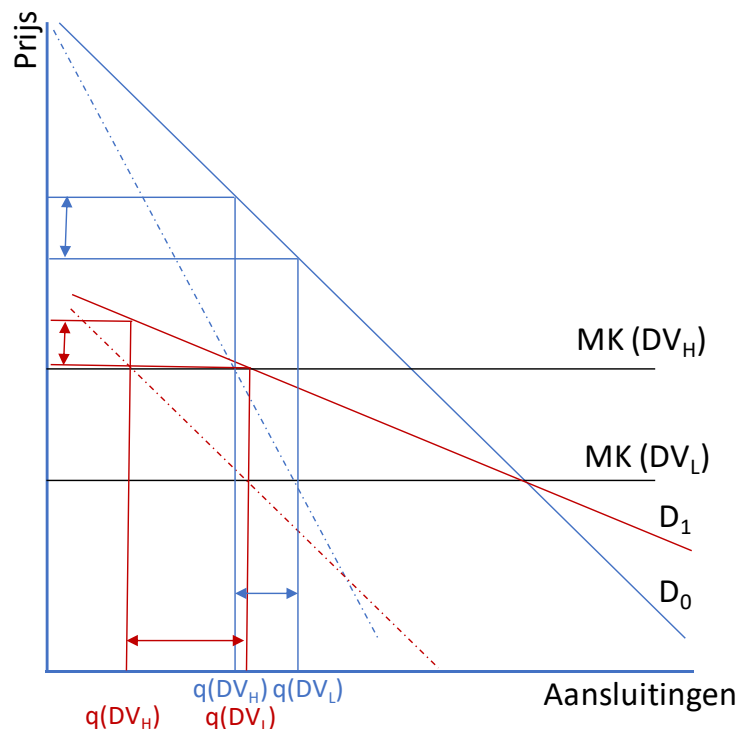
Het effect van tariefregulering

Kostengebaseerd (1A): Kostengebaseerde prijsregulering veroorzaakt een interactie-effect tussen de effecten van OTT op de betalingsbereidheid en de prijselasticiteit van consumenten. Bij deze reguleringsvorm beweegt de distributievergoeding mee met de ontwikkeling van de kosten per aansluiting. Maar stel dat de NPO-kosten relatief ongevoelig zijn voor de ontwikkelingen in de markt. Indien het aantal aansluitingen afneemt door OTT, moeten dezelfde hoeveelheid kosten over minder aansluitingen worden verdeeld. Hierdoor zal de distributeur per aansluiting een hogere distributievergoeding betalen.

Het is maar zeer de vraag in hoeverre de hogere distributievergoeding door de distributeur kan worden doorberekend aan de consument. Door de toenemende prijsgevoeligheid zijn consumenten sneller geneigd het abonnement op te zeggen wanneer de kosten stijgen. Een prijsverhoging leidt dus tot een verdere daling in het aantal aansluitingen, waardoor de kosten per aansluiting verder toenemen, en de distributeur zich in een neerwaartse spiraal bevindt met stijgende kosten per aansluitingen en een dalend aantal aansluitingen om de kosten over te verdelen.

¹⁵⁹ Bij cord cutting zegt een kijker zijn tv-abonnement op en kijkt alleen nog via internet televisie. Bij cord stacking behoudt de kijker zijn tv-abonnement en is afname van een OTT-dienst een extraatje.

Figuur 22 laat zien dat het negatieve effect in de consumentenmarkt op het totaal aantal gevraagde aansluitingen van een verhoging van de distributievergoeding sterker is als gevolg van een hogere prijsgevoeligheid en het strategische gedrag van distributeurs. Startend vanuit de nulsituatie, aangegeven met de blauwe kleur, leidt een verhoging van de distributievergoeding tot een verandering in de hoeveelheid aansluitingen gelijk aan het verschil aangegeven met de blauwe pijl. In de nieuwe situatie zijn consumenten meer prijsgevoelig. De nieuwe vraagfunctie kantelt naar binnen vanaf het hypothetisch evenwicht in het geval van volkomen concurrentie, in de figuur is dit aangegeven met de rode vraagfunctie. Door de minder steile (inverse) vraagfunctie leidt een kleine verandering in de prijs tot een grotere hoeveelhedsverandering in vergelijking met de nulsituatie. Het totale effect, rekening houdend met het strategische gedrag van de distributeurs, is dan weer te geven met de rode pijl. De lagere hoeveelheid aansluitingen houdt in dat het ecosysteem wordt geconfronteerd met hogere kosten per aansluiting en in de genoemde vicieuze cirkel kan belanden. Deze conclusie is afhankelijk van de mate waarin de kosten van de NPO reageren op de geschetste ontwikkelingen in de televisiemarkt. Ook geldt: Hoe sterker de prijsgevoeligheid van consumenten is of wordt, des te groter dit risico op relatief sterk stijgende distributievergoedingen per aansluiting is. Tot slot, laten de blauwe en rode verticale pijlen zien dat in de nulsituatie de verhoging van de distributievergoeding meer wordt afgewenteld op de consumenten in vergelijking met de situatie waarin consumenten prijsgevoeliger zijn. Het verschil in prijs als gevolg van dezelfde stijging in de distributievergoeding is groter in de nulsituatie, de blauwe verticale pijl dus langer.



Figuur 22 Bij een hogere prijsgevoeligheid is de impact op het aantal aansluitingen van een verhoging van de distributiekosten groter en zal de distributeur minder aan de consument doorbelasten

- *Plafond op basis van kosten:* Wijkt niet veel af van variant 1A (jaarlijkse aanpassing), maar geeft wel grotere prikkel voor kostenbeheersing en kan dus de ongewenste vicieuze cirkel zoals hiervoor beschreven beperken.

- *Plafond op basis van de distributiewaarde:* Door de inwaartse verschuiving van de vraagcurve dalen de baten van de lineaire distributie van NPO-content voor de distributeur. Daarnaast vertaalt het verlies in de baten zich in een evenredige daling in de kosten per aansluiting (lees: distributievergoeding). Hierdoor wordt de distributeur gecompenseerd voor de lagere betalingsbereidheid van consumenten die volgt uit de opkomst van OTT. Maar de hogere prijselasticiteit verkleint ook de ruimte voor distributeurs om eventuele verhogingen van de distributievergoedingen aan de consument door te rekenen.

Het waardeverlies dat volgt uit OTT wordt daarmee in feite gedeeld door de NPO en de distributeur, in termen van een lagere distributievergoeding en een toenemende druk op de prijs van TV-abonnementen.

- *Plafond op basis van maatstaf:* Effect is afhankelijk van de invulling van de maatstaf. Als in de maatstaf hogere distributievergoedingen gebruikelijk zijn, zal deze beleidsoptie lijken op de hierboven geschetste situatie op basis van distributiewaarde. Waar in de maatstaf de distributievergoedingen doorgaans lager zijn, ontstaat een prikkel tot kostenbeheersing en lijken de effecten sterk op de kostengebaseerde variant.

Interactie: marktstrategie, prijsregulering en OTT

De risico's voor de distributeur ten opzichte van de opkomst van OTT enerzijds en een afname van het marktaandeel van de NPO anderzijds zijn op dezelfde wijze afhankelijk van het type prijsregulering.

Het effect van tariefregulering

Indien de hoogte van de distributievergoeding wordt gekoppeld aan de distributiewaarde (optie 2B), versterkt dit de prikkels voor de NPO om de lineaire distributiekanaal extra aantrekkelijk te maken, ook wanneer dit ten koste gaat van het bereik via OTT.

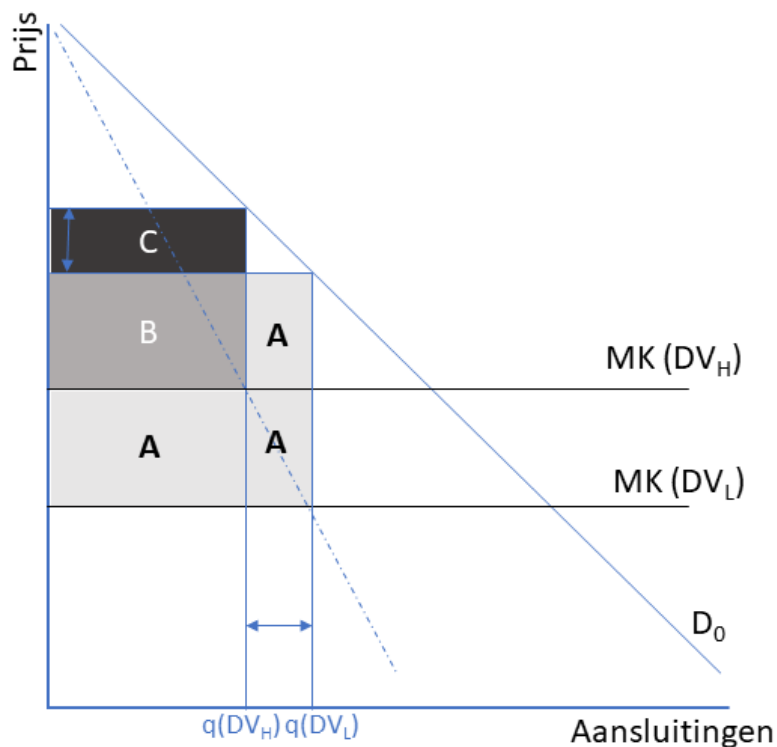
In de huidige situatie beïnvloedt de betalingsbereidheid van de consument slechts op indirecte wijze de hoogte van distributievergoeding, c.q. door een verbetering/verslechtering van de onderhandelingspositie. Slechts een deel van de toegevoegde waarde komt ten goede aan de NPO. Dit belemmert de prikkels voor de NPO om het lineaire tv-aanbod en daarmee het marktaandeel te optimaliseren. Deze prikkels zijn sterker voor het aanbod op NPO Start en NPO Plus, doordat de NPO op deze kanalen de eigen distributie verzorgt. Dit vertaalt zich in de toenemende focus op de online-kanalen, o.a. in de budgetverdeling zoals in het Video-plan 2019 van de NPO.

Wellicht is conform de uitspraak van Minister Slob de trend naar online inderdaad onomkeerbaar (Kamerstuk 34 775, nr. 31). In dat geval zal een versterking van de prikkels om ook de distributiewaarde te maximaliseren, slechts een marginaal effect hebben op de strategie van NPO. Anderzijds is het goed denkbaar dat de extra inkomsten uit lineaire televisie leiden tot extra investeringen binnen dezelfde kanalen, om de duurzaamheid van de inkomstestroom te ondersteunen.

Het tegendeel geldt in geval van kostengebaseerde regulering. In deze beleidsoptie worden prikkels verzwakt. Dit effect is sterker voor het jaarlijks geïjkt tarief (optie 1B), doordat er op directere en snellere wijze compensatie wordt geboden voor kostenstijging, in tegenstelling tot het indirecte en vertraagde meerjaarlijkse prijsplafond (optie 1A).

Aangezien er niet langer wordt onderhandeld, komt ook de indirecte werking van het marktaandeel op de distributievergoeding (c.q. het effect op de onderhandelingspositie) te vervallen. Dit versterkt de prikkels om voor de NPO om de focus (waaronder investeringen) verder te verschuiven naar de online-kanalen. Hierdoor wordt door een prijsplafond het

negatieve effect op de distributiewaarde verder versterkt, en komt het verdienenmodel van de distributeur nog verder onder druk te staan. Deze situatie lijkt sterk op de geschetste situatie in Figuur 22. Figuur 23 laat zien dat een verhoging van de distributievergoeding direct een negatief effect heeft op de verdien capaciteit van de distributeur. Stel dat de huidige verdeling in de distributievergoeding de uitgangssituatie betreft. In dat geval is de totale marge die de distributeur maakt gelijk aan het verschil tussen de gevraagde prijs en de marginale kosten (inclusief de distributievergoeding) vermenigvuldigd met het totaal aantal aansluitingen. In de figuur is dit gelijk aan de lichtgrijs-gearceerde vlakken A en B. Bij een stijging van de marginale kosten als gevolg van een hogere distributievergoeding, is deze marge nog maar gelijk aan B en C. Vlak A is duidelijk groter dan vlak C, met andere woorden de marge voor de distributeur daalt en staat onder druk. De reden hiervoor is dat de distributeur door de dalende (inverse) vraagfunctie nooit de totale kostenverhoging in zijn geheel kan doorbelasten aan de consument. De distributeur neemt dus een deel van deze verhoging voor zijn rekening. De mate van doorbelasting hangt af van de prijsgevoeligheid. Bij een stijgende prijsgevoeligheid is er voor de distributeur minder ruimte om door te belasten aan de consument en komt daarmee het verdienenmodel nog sterker onder druk te staan.



Figuur 23 Een hogere distributievergoeding zorgt voor een verlaging van de marge van de distributeur

Het effect van tariefssystematiek

Het effect van tariefssystematiek is afhankelijk van de grondslag van de prijsregulering. Indien de distributievergoeding *frequent* wordt vastgesteld aan de hand van de bovenkant van de bandbreedte voor optie 2B, worden de totale inkomsten van de NPO gevoeliger voor marktontwikkelingen die de betalingsbereidheid van de consument beïnvloeden. Zoals hierboven beschreven leidt dit tot een nieuw maximalisatieprobleem, waarbij de

aantrekkelijkheid van de lineaire kanalen relatief zwaarder wegen dan in de huidige situatie. Daarentegen wordt dit effect verzwakt indien de distributievergoeding slechts een keer in de vijf jaar wordt bijgesteld, doordat tussentijdse veranderingen in de betalingsbereidheid van de consument slechts op langere termijn hun weerslag vinden in de inkomsten uit de distributievergoedingen voor de NPO.

Interactie: tariefregulering en tariefsystematiek in de verschillende reguleringsvarianten

Een overzicht van de effecten van de verschillende reguleringsvarianten wordt gegeven in Tabel 16. Bij een op kosten gebaseerde regulering komt het risico op afnemende of toenevende baten bij de distributeur te liggen en verzwakt de prikkel tot minimaliseren van kosten voor de NPO in enige mate. Bij een op waardegebaseerde variant (optie 2B) deelt de NPO in het marktrisico, ontstaat een prikkel voor de NPO om de waarde van content te maximaliseren en nemen de winstmarges van de distributeur af. Een vraag daarbij is of investeringen van de distributeurs voldoende geborgd blijven. Varianten die de prijs voor een periode vastzetten bieden tot slot meer duidelijkheid en financiële zekerheid voor alle partijen, maar leiden mogelijk tot problemen bij (snelle) ontwikkeling van de markt. Een enkele distributeur heeft reeds aangegeven een driejarige tariefperiode meer in lijn te vinden met de dynamische marktontwikkeling.

Tabel 16 Overzicht effecten van verschillende reguleringsvarianten op NPO en distributeurs; veranderingen ten opzichte van de huidige situatie.

Reguleringsopties (tariefsystematiek grondslag)			Effect op NPO	Effect op distributeurs
1A	Jaarlijks	Kosten	Afname prikkel kostenminimalisering	Hoger marktrisico
1B	Plafond	Kosten	Hogere prikkel voor kostenbeheersing t.o.v. 1A	Zekerheid over distributievergoeding. Mogelijk meer ruimte voor marges.
2B	Plafond	Distributiewaarde	Hogere prikkel tot maximaliseren waarde content Hoger marktrisico	Minimalisering winstmarges, investeringen niet geborgd
3B	Plafond	Maatstaf	Hogere prikkel tot kostenbeheersing, maar kan ook contraproductief werken afhankelijk van prestaties LPO in maatstaflanden	Mogelijk meer ruimte voor marges, maar dit is afhankelijk van prestaties LPO in maatstaflanden

Interactie: Distributievergoedingen en andere NPO-inkomstenbronnen

De effecten van prijsregulering staan niet op zichzelf: de effecten worden versterkt of juist verzwakt door de strategische afwegingen van de NPO. Deze *interactie-effecten* hebben niet alleen gevolgen op de hoogte van de distributievergoeding inkomsten: ook andere inkomsten- én kostenbronnen stijgen of dalen. Tabel 18 geeft de effecten weer op de inkomsten uit de distributievergoedingen, de STER-inkomsten en NPO Plus. Tegenover de veranderingen in de inkomsten staan de veranderingen in de kosten in het TV-aanbod van de NPO. De

tabel weergeeft de effecten in de vijf categorieën van een sterke daling (--), daling (-), gelijkblijvend (=), stijging (+) tot een sterke stijging (++) in de kosten/inkomsten.

Tabel 17 In alle varianten gaan we uit van een evenwicht tussen de kosten en baten voor de omroepen, al komen deze op uiteenlopende manieren tot stand.

Prijsregulering		Kosten	Inkomstenbronnen		
Tariefsys-tematiek	Grondslag	Tv-aanbod	STER	NPO Plus	DV
Jaarlijks	Kosten	++	+/-	++	++
Plafond	Kosten	-	-	+	=
Plafond	Waarde	+	+/-	-	+
Plafond	Maatstaf	-	-	+	=

Het effect van prijsregulering

Prijsregulering verhoogt de inkomsten uit de distributievergoeding ten opzichte van het huidige niveau. Daarnaast stimuleert prijsregulering op basis van waardecreatie (distributiewaarde) de NPO om de betalingsbereidheid actief te stimuleren, doordat deze meer ten goede komt aan de omroep. Daartegenover staat dat de kostengebaseerde varianten juist deze prikkels verzwakt, omdat de vergoeding per aansluiting niet gebonden is aan veranderingen in de distributiewaarde van de content.

STER reclame-inkomsten

Een kostengebaseerde reguleringsvariant (optie 1A en optie 1B) betekent dat voor de NPO dat de inkomsten uit lineaire distributie (distributievergoeding) geen relatie hebben met overige inkomstenbronnen zoals bijvoorbeeld uit de STER. De kosten moeten hoe dan ook worden verdeeld over het aantal aansluitingen en de inkomsten uit de distributievergoeding zijn in die zin ongevoelig voor het aantal aansluitingen. Dit kan NPO prikkelen meer aandacht te schenken aan content die wordt gedistribueerd via bijvoorbeeld OTT. Daartegenover staat dat bij de kostengebaseerde variant met de jaarlijkse tariefsystematiek de omroep op vrijwel directe wijze compensatie ontvangt voor hogere productiekosten. Hierdoor kan de omroep meer aantrekkelijke content aanbieden. Het is nog maar de vraag welk effect overheerst: de afname in prikkels van commerciële waardecreatie, of de afname in prikkels voor kostenbeheersing.

Deze ambiguïteit is ook van toepassing op de waardegebaseerde variant (optie 2B). Enerzijds wordt de NPO extra geprikkeld om de distributie via de televisiekanalen relatief aantrekkelijk te houden, doordat deze op directe wijze weerslag vindt in de distributievergoeding die de omroep ontvangt. De nadruk komt dan minder bij investeringen in OTT te liggen. Daarentegen kan het waardegebaseerde tarief leiden tot hogere distributievergoedingen, die vervolgens kunnen leiden tot hogere prijzen voor tv-pakketten, waardoor vervolgens het aantal *cable-cutters* kan toenemen. Door de combinatie van een relatief aantrekkelijker maar duurder tv-aanbod is het onzeker wat het netto-effect zal zijn op de STER-inkomsten.

Abonnementsgelden NPO Plus

Wat geldt voor de STER-inkomsten, geldt ook voor de inkomsten uit NPO Plus. Indien meer aantrekkelijke OTT-kanalen niet ten koste gaan van de inkomsten uit de distributievergoeding door kostengebaseerde prijsregulering, zal de NPO meer geneigd zijn in te zetten op het vergroten van inkomsten uit NPO Plus. Dit gaat ten koste gaan van de relatieve aantrekkelijkheid van de lineaire kanalen. Het tegenovergestelde geldt voor prijsregulering op basis van de distributiewaarde: de relatieve aantrekkelijkheid van de lineaire distributiekkanalen

vindt direct zijn weerslag in de totale inkomsten van de NPO. Als gevolg kan de NPO er voor kiezen om minder in te zetten op OTT, om daarmee de betalingsbereidheid voor de lineaire kanalen in stand te houden.

Kosten content lineaire televisie

Naast de afweging tussen de verschillende inkomstenbronnen, tellen ook de kosten mee in de maximalisatie van de *netto*-inkomsten. Meer specifiek is er in het model sprake van een positief verband tussen de *kosten van de content* van het lineaire tv-aanbod en het *marktaandeel* van de NPO binnen de markt voor lineaire televisie. Hierbij gaan we ervan uit dat de NPO de netto-inkomsten reeds maximaliseert. Hierdoor is een verhoging van de inkomsten door een hoger marktaandeel niet mogelijk zonder dat dit gepaard gaat met een investering in de content. Vice versa kan de NPO de kosten niet zomaar verlagen zonder dat dit ten koste gaat van de aantrekkelijkheid van de content, en daarmee het marktaandeel.

In het geval van prijsregulering op basis van de distributiewaarde worden de inkomsten van extra aantrekkelijke lineaire kanalen hoger en zal de omroep bereid zijn relatief meer kosten te maken om de aantrekkelijkheid in stand te houden. Ook voor kostengebaseerde regulering is het aannemelijk dat de kosten stijgen, doordat de NPO het risico van kostenstijgingen (deels) kan afwentelen op de distributeur. Voor de maatstafvariant geldt dit alleen voor de meer generieke kostenstijgingen, in de mate waarmee deze eveneens leiden tot kostenstijgingen in de vergelijkingsgroep. Als gevolg hiervan zijn de kostenstijgingen voor de maatstafvariant vermoedelijk lager dan voor de op kosten gebaseerde variant.

Inkomsten distributievergoedingen

In algemene zin verbindt de tariefregulering op basis van de distributiewaarde de distributievergoeding aan de *bovengrens* van de bandbreedte, en verbindt de kostengebaseerde tariefregulering de distributievergoeding aan de *ondergrens*. De 1-op-1 relatie tussen inkomsten en de distributiewaarde in de eerste variant leidt tot extra prikkels om de totale distributiewaarde waarde zo hoog mogelijk te houden.

Indien de kosten stijgen voor de NPO zonder dat de inkomsten toenemen, bijvoorbeeld door een hogere concurrentie van de commerciële omroepen, zet dit de netto-inkomsten van de NPO onder druk. De NPO kan hogere kosten niet langer (deels) doorberekenen aan de distributeur. In conclusie wordt de NPO sterker geprikkeld om zich als een meer strategische, commerciële partij op te stellen: de omroep ervaart hogere inkomsten van (financiële) waarde creatie, en ontvangt tegelijkertijd minder compensatie voor de kosten die hiermee gepaard gaan.

6.3 Conclusie

De manier waarop de afbakening van de scenarioanalyse tot stand is gekomen geeft antwoord op de onderzoeksvraag: **voor welke elementen van de doorgiftevergoeding zou regulering gerechtvaardigd zijn?** Hierbij was het uitgangspunt dat lineaire distributie als afbakening zou gelden. Gaandeweg het onderzoek bleek deze afbakening in de praktijk geen stand te houden: over de lineaire en non-lineaire distributierechten (zoals begin gemist, pauzeren, PVR binnen de settopbox-omgeving of app van de distributeur) wordt één prijs betaald: de distributievergoeding. Dit heeft geleid tot een verbreding van de analyse van lineaire televisie naar de gehele televisiemarkt. Naast implicaties voor het onderzoek, heeft deze verbreding van scope ook implicaties voor het beleid, namelijk dat de daaraan gerelateerde non-lineaire distributierechten in de praktijk een belangrijk onderdeel zijn van het reguleringsvraagstuk. OTT-diensten via het open internet blijven echter buiten de distributievergoeding en vallen onder de netneutraliteitsregels.

Andere beoogde inzichten uit de scenarioanalyse zijn hoe een 'eerlijke en transparante' distributievergoeding tot stand komt, in hoeverre de verschillende reguleringsopties hieraan bijdragen en hoe de verschillende reguleringsopties binnen de verschillende marktscenario's uitpakken voor distributeur, publieke omroep en TV-consument.

De belangrijkste conclusies uit de marktscenario's zijn als volgt:

1. **Voor een verdere uitwerking en implementatie van specifieke reguleringsopties is een betrouwbare en actuele schatting van de churn, inclusief cord cutting, noodzakelijk.** De churn betreft de fractie aansluitingen waarbij toegang tot de NPO-content een voorwaarde is om het tv-pakket af te nemen bij de distributeur. Hierdoor is het een zeer bepalende factor voor de distributiewaarde. Betrouwbare schattingen van de churn ontbreken echter. Dit vormt een belangrijke beperking in de betrouwbaarheid waarmee de kwantitatieve effecten kunnen worden vastgesteld.¹⁶⁰
2. **Zelfs voor de meest conservatieve schattingen ligt de bovengrens van de bandbreedte boven de huidige distributievergoeding.** Hierdoor profiteren de distributeurs gemiddeld meer van de distributie dan de NPO.
3. **Daarentegen is de bovengrens van de bandbreedte (zeer) gevoelig voor de opkomst van OTT.** Zowel het aantal aansluitingen (q) als de winst per TV-pakket zijn minder gevoelig voor het verdwijnen van de content binnen het TV-pakket naarmate OTT zich ontwikkelt als *gamechanger* in het medialandschap.
4. **Het effect van een lager marktaandeel van de NPO binnen de televisiemarkt lijkt vooralsnog beperkt,** doordat de NPO-content een belangrijk onderdeel blijft van het TV-pakket voor de consument.
5. **Alleen wanneer de bovengrens van de bandbreedte onder de huidige distributievergoeding komt te liggen zal de NPO bereid zijn om de distributievergoeding te verlagen ten opzichte van het huidige niveau.** Een gelijke verdeling van de baten vormt de bovengrens van de bandbreedte¹⁶¹. In de eerste twee scenario's geldt de huidige vergoeding als ondergrens. Pas wanneer de twee marktontwikkelingen worden gecombineerd in het combinatiescenario, daalt de bovengrens onder de huidige vergoeding. In dit scenario zal de omroep bereid zijn om de distributievergoeding te verlagen onder het huidige niveau. Voor de verlaagde distributievergoeding zijn de baten tussen de distributeurs en de NPO gelijk verdeeld.
6. **Prijsregulering in combinatie met OTT vormt een risico voor de winstgevendheid van de distributeur.** Indien OTT zich ontwikkelt als *gamechanger*, krimpt de bandbreedte en is er zeer beperkt tot geen ruimte tussen de huidige en maximale distributievergoeding. Voor de vier verschillende reguleringsopties reageert alleen de waardegebaseerde variant op deze marktontwikkeling, maar ook

¹⁶⁰ Tot nu toe is de churn slechts gemeten op basis van zelfrapportage van consumenten. Om tot betrouwbare schattingen te komen is het van belang om het daadwerkelijke keuzegedrag van consumenten te observeren binnen een (experimentele) omgeving, bijvoorbeeld op basis van een vignettenanalyse. In het onderzoek vertaalt dit zich in een ruime onzekerheidsmarge waarbinnen de effecten zijn vastgesteld.

¹⁶¹ We gaan ervan uit dat de NPO streeft naar een gelijke verdeling van de baten. Dit vormt de bovengrens van de bandbreedte.

daar zal de waarde met beperkte frequentie worden vastgesteld, gegeven de kosten van de waardebepaling door een externe partij. De tijdlijn waarin de bovenstaande scenario's zich kunnen ontwikkelen zijn vermoedelijk korter dan de doorlooptijd van de waardebepaling.

7. **Een toenemende druk op het verdienmodel van distributeurs gaat gepaard met aanzienlijke neveneffecten voor de gehele markt.** Afhankelijk van de prijs-elasticiteit van de vraag zal de distributeur een afweging maken tussen de prijs en de aantrekkelijkheid van het TV-aanbod. Opnieuw is OTT een belangrijke parameter: bij aantrekkelijke *online* alternatieven neemt de prijselasticiteit van consumenten toe. In plaats van de stijgende kosten door te berekenen aan de consument, zal de distributeur sterker geneigd zijn in het TV-aanbod te snijden of noodgedwongen op zijn eigen marge in te teren. Dit kan een aanzienlijk risico vormen voor diversiteit in het TV-aanbod. Naast de consument, raakt dit ook de andere aanbieders van content in de markt.

7 Integrale analyse en beleidsimplicaties

De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek luidt: “Hoe kan worden gekomen tot een eerlijke, transparante, toekomstbestendige en juridisch houdbare distributievergoeding voor de doorgifte van de landelijke publieke omroep door distributeurs?” Daarbij dient in het bijzonder aandacht besteed te worden aan de (on)mogelijkheden en eventuele noodzaak van regulering. In dit hoofdstuk analyseren we welke beleidsopties in welke mate bijdragen aan het oplossen van de gesignaleerde knelpunten. Daarbij wordt ook de impact op het bestaande ecosysteem meegewogen.

Hier komen de verschillende onderzoekslijnen samen. We starten vanuit het centrale probleem met de distributievergoeding zoals dat in de Nederlandse omroepdistributiemarkt door de verschillende stakeholders wordt ervaren (H2). Daar plaatsen we de ervaringen met deze knelpunten en eventuele oplossingsrichtingen uit Vlaanderen en de internationale vergelijking tegenover (H3 en H4). Vervolgens zetten we hier de verschillende onderzochte reguleringsopties in de verschillende marktscenario's (H5 en H6) tegen af. Daarna volgt een beschouwing van een aantal juridische en praktische aspecten voor de onderzochte beleidsopties. Tot slot eindigt dit hoofdstuk met een conclusie.

7.1 Het centrale probleem

De pakketaanbieders (distributeurs) en de landelijke publieke omroep verschillen van inzicht over de hoogte en de opbouw van de distributievergoeding. Daarbij bestaat een belangrijk verschil tussen de positie van de grotere distributeurs (VodafoneZiggo en KPN) en kleinere. We bespreken hieronder de perspectieven van de stakeholders.

7.1.1 Perspectief van de pakketaanbieders (distributeurs)

Pakketaanbieders ervaren een sterke onderhandelingspositie en harde opstelling van de NPO. De grotere distributeurs zijn van mening dat de distributievergoeding in *absolute* zin te hoog is. De kleine distributeurs ervaren de onderhandelingsmacht van de NPO in sterkere mate en worden hierdoor harder geraakt dan de grotere distributeurs. Zij zijn ook op andere vlakken minder goed in staat om schaalvoordelen te behalen dan de grote distributeurs (zie volgende paragraaf 7.2).

Ten aanzien van de (bepaling van de) absolute hoogte van de distributievergoeding constateren we de volgende knelpunten:

- **Er is geen sprake van een uniform aanbod door de NPO, noch van een uniforme (basis)prijs die voor alle distributeurs gelijk is.** Hoewel de distributievergoeding in eerste instantie betrekking heeft op NPO 1, 2 en 3, en NPO Start, blijken op verschillende wijzen extra vergoedingen te worden afgedragen voor extra functionaliteiten (zoals catch-up, ad-skipping), evenals voor OTT-verspreiding

(waaronder ook buitenshuis) als voor derdenrechten¹⁶². Daarnaast weten de grotere distributeurs kwantumkortingen te bedingen. Dit is inherent aan een onderhandelingsproces en hoeft op zich niet heel bezwaarlijk te zijn.

- **Onderhandelingen tussen pakketaanbieders en de NPO duren lang en verlopen moeizaam.** De distributeurs geven aan dat de NPO de must carry-verplichting in de onderhandelingen hard uitspeelt. Desondanks zijn er de afgelopen jaren nauwelijks juridische procedures over het onderwerp geweest. Tevens blijkt dat de omroepen en distributeurs elkaar nodig hebben, los van de must carry-verplichting. De NPO heeft naast een morele leveringsplicht naar de burger toe, formele bereikdoelstellingen (samen met andere ambities) vastgelegd in het Concessiebeleidsplan; consumenten verlangen de zenders van de NPO in het televisiepakket.
- **De NPO biedt haar zenders gratis aan via NPO Start, wat de waarde van de NPO-content voor de distributeurs (volgens hen) verlaagt.** De distributeurs betogen dat de waarde van de NPO-content voor hen terugloopt, omdat de exclusiviteit van het pakket afneemt doordat deze on-demand content via NPO Start gratis beschikbaar is. Daarmee wordt in hun ogen de grondslag van de distributievergoeding aangetast. Bij de commerciële omroepen speelt dit eveneens (voor o.a. RTL XL geldt hetzelfde), al blijkt hier een grotere onderhandelingsruimte te bestaan (ten minste één commerciële omroep heeft bijvoorbeeld afspraken gemaakt die het hen verbieden om een eigen platform aan te bieden). Daarnaast zien de distributeurs de betaalde platforms NPO Plus en NLZIET als concurrerend voor de eigen platformen.
- **Er is (als gevolg van de must carry en de opstelling van de NPO) geen mogelijkheid om NPO-content ongebundeld af te nemen.** Differentiatie van televisiepakketten op dit vlak is voor de distributeurs dus niet mogelijk.
- **De NPO wenst een steeds groter deel van haar begroting te financieren via de distributievergoeding.** De distributeurs wijzen op het publieke karakter van (een deel van) de mediadiensten van de NPO, en het feit dat de consument, die volgens hen uiteindelijk de distributievergoeding betaalt, al voor deze diensten heeft betaald via de belasting.

7.1.2 Perspectief van de landelijke publieke omroep

De NPO en distributeurs verschillen fundamenteel van mening over de vraag in hoeverre de NPO zich kan en mag opstellen als een marktpartij. Op hoofdlijnen gaat het om de volgende argumenten:

- **De NPO redeneert vanuit de waarde van zijn content (c.q. toegevoegde waarde voor de distributeur) en is van mening dat de distributievergoeding daarop zou moeten worden gebaseerd.** De waarde van de content zou zo goed mogelijk in de markt verzilverd moeten worden, waarbij de subsidie vanuit de overheid als aanvullend moet worden beschouwd. De overheidsbijdrage borgt immers primair het beschikbaar komen van programma's met een hoge maatschappelijke

¹⁶² De NPO geeft aan enkel een distributievergoeding te vragen exclusief derdenrechten en beschouwt afdracht van deze rechten als verantwoordelijkheid van de distributeur. Distributeurs voeren de druk op om een 'rechtenvrij' product te ontvangen. Als dat het geval zou worden, dan ontstaat een groot financieel risico voor de NPO. Nu dragen namelijk de distributeurs voor hun rekening de derdenrechten af.

waarde, die anders niet geproduceerd en uitgezonden zouden worden, waarmee marktfalen wordt gecompenseerd.

- **De distributievergoeding voor NPO-zenders is de afgelopen jaren laag geweest in vergelijking met de vergoedingen voor commerciële zenders.** De NPO heeft naar eigen zeggen jarenlang te weinig ontvangen voor zijn content en wil zo snel mogelijk naar een eerlijke (markt)prijs. De resultaten uit de onderhandelingen vertegenwoordigen vanuit het perspectief van de NPO onvoldoende de marktwaarde van de kwalitatief hoogwaardige content. De NPO streeft naar een *fair share* uit de exploitatie-inkomsten van de distributeurs, dat recht doet aan de economische waarde die de kanalen van de NPO voor distributeurs hebben. De NPO wijst hierbij tevens op het gevaar van marktverstoring van de omroepmarkt indien het programma-aanbod te laag geprijsd wordt aangeboden. Daarbij wordt verwezen naar de EU-mededingingswetgeving. In de afgelopen jaren is de NPO erin geslaagd de vergoedingen fors te laten stijgen. Tegenover deze stijgingen stonden veelal ook uitbreidingen in de dienstverlening. Te grote verhogingen worden de NPO niet in dank afgenomen; een geleidelijk weg is hier van belang om het marktevenwicht niet te veel te verstoren.
- **NPO stelt dat zij (overigens net als commerciële omroepen) haar inhoud via OTT zou moeten mogen aanbieden (via NPO Start).**¹⁶³ De NPO stelt dat distributie via OTT niets afdoet aan haar recht op een marktconforme vergoeding.¹⁶⁴ De NPO wijst erop dat distributeurs (ook) steeds meer eigen content aantrekken ten behoeve van eigen dienstverlening die een substituuut kan worden voor de diensten van de NPO.¹⁶⁵ Het gaat hier feitelijk om een vorm van verticale integratie die al langer speelt en bijvoorbeeld in Vlaanderen een nog veel grotere impact heeft dan in Nederland. Bij de NPO bestaat de zorg dat verdere horizontale en verticale concentratie in de distributiemarkt op den duur kan leiden tot verschraling van het televisieaanbod: distributeurs richten zich sterker op populair aanbod. Op de korte termijn uit zich dat in wat via de distributeur in de VOD- en catch-updiensten beschikbaar is, en op de langere termijn in het algehele aanbod.

Merk hierbij op dat de NPO voor OTT-distributie eveneens afhankelijk is van dezelfde distributeurs, daar zij het overgrote deel van de internetmarkt voor consumenten bedienen (in het geval van VodafoneZiggo is internettoegang zelfs noodzakelijkerwijs gebundeld met een televisiepakket). Ook hier speelt een soortgelijke discussie: wie betaalt wie (en hoeveel) voor de doorgifte van het gegenereerde internetverkeer?

- **De vaak moeizame onderhandelingen leiden tot onzekerheid over een stabiele en duurzame inkomstenstroom bij de NPO.** Toch zijn de totale inkomsten voor de NPO uit distributievergoedingen de afgelopen jaren fors toegenomen (zie H2). De onzekerheid komt momenteel meer voort uit de mogelijke verdere afname van de STER-inkomsten als gevolg van de beperkingen van overheidswege in de

¹⁶³ Overigens in aanvulling op de free-to-air distributie via DVB-T2.

¹⁶⁴ Volgens de onderzoekers zou die vergoeding wel lager kunnen worden naarmate distributeurs merkbaar last krijgen van substitutie.

¹⁶⁵ Distributeurs zouden minder geïnteresseerd zijn in het catch-up kanaal van de NPO, maar toeneemende mate eigen catch-up diensten promoten.

toegestane zendtijd, dan van de ontwikkeling van de distributievergoeding, die juist is toegenomen.

7.1.3 *Perspectief van de commerciële omroepen*

Commerciële omroepen ervaren in het algemeen minder knelpunten in de onderhandelingsprocessen. Een enkele omroep verwacht wel dat eventuele prijsregulering van het tarief voor de NPO als marktleider een prijszettend effect zal hebben op de eigen onderhandelingen. Bij andere en vooral de kleinere en/of niche-omroepen ligt een dergelijke vergelijking minder voor de hand. Zij stellen dat een hogere vergoeding aan NPO zal leiden tot lagere vergoedingen voor kleinere omroepen, omdat de distributeurs geen ruimte hebben om het budget voor content te vergroten (door de pakketprijzen te verhogen). Verder ervaart een van de commerciële omroepen dat de pakketaanbieders de klanteninformatie die ze ophalen op basis van het gebruik van de catch-up diensten die betrekking hebben op hun diensten, als een knelpunt.

7.1.4 *Impact van het duale bestel*

Uit bovenstaande blijkt dat het huidige duale bestel mede ten grondslag ligt aan de problematiek rondom de distributievergoeding. De publieke omroep is steeds meer genoodzaakt om inkomsten uit de markt te halen, via onder meer distributievergoedingen en bijvoorbeeld online-inkomsten. De NPO gedraagt zich om die reden steeds meer als marktpartij – echter nog altijd met een publieke taak en publiek gefinancierd – om de waarde van het programma-aanbod meer te valoriseren. Deze spagaat vindt ook zijn weerslag in de interactie met de distributeur.

Eenzelfde soort frictie ontstaat bij de verschuiving naar OTT. Beide partijen hebben baat bij een goede samenwerking in het aanbieden van de (NPO-)content via OTT, zodat er beperkt kijkers wegvloeien naar andere OTT-kanalen (zoals Netflix, YouTube, Disney+, et cetera). De NPO en distributeurs zien kijkers echter het liefst gebruik maken van het eigen OTT-platform. Ondanks gedeeld belang worden de NPO en distributeurs dan ook steeds meer concurrenten van elkaar.

7.2 **Uitkomsten marktverkenning**

In het vraagstuk rondom distributievergoeding zitten enerzijds NPO en anderzijds de distributeurs van televisiepakketten aan de onderhandelingstafel om een distributievergoeding vast te stellen: de prijs waartegen de zender(s) en andere content worden doorgegeven. Deze prijsbepaling vindt plaats tegen de achtergrond van een markt die zich sterk ontwikkelt. In de marktverkenning hebben we de mogelijke impact van actuele, vooral door technologie gedreven ontwikkelingen nader onderzocht en meegenomen in de verdere modellering (H5 en H6).

De markt voor televisiepakketten is verzadigd: meer dan 98% van de Nederlanders kijkt naar schatting 'wel eens' traditioneel lineaire televisie.¹⁶⁶ In toenemende mate wordt echter televisiegekeken via andere distributievormen, zoals online (OTT via de distributeur of direct bij de omroep, of via sociale media) of via functies als uitgesteld kijken en on-demand. Terwijl het aantal huishoudens in Nederland stijgt, daalt het aantal retail televisieabbonementen. Naast *cord-cutters* (abonnees die hun televisieabonnement opzeggen en via een andere manier content consumeren) bestaat een groep *cord-nevers*; mensen die geen abonnement bij een pakketaanbieder afsluiten en dat waarschijnlijk nooit zullen doen. Doordat

¹⁶⁶ Bron: Commissariaat voor de Media. (zie ook H2).

de traditionele televisiepakketten op deze manier onder druk staan zoeken zowel distributeurs als omroepen naar nieuwe verdienmodellen.

De NPO heeft in de Nederlandse markt een stevige positie: met een kijktijdaandeel van meer dan 35% is het de meest bekeken omroep, naast diverse commerciële omroepen. Met een dergelijk marktaandeel kan echter niet worden gesproken van een dominante positie. Van ongelijkwaardigheid lijkt slechts beperkt sprake. Omdat consumenten verwachten dat de NPO is opgenomen in het televisiepakket (net als overigens enkele commerciële zenders) is de impact van de doorgifteverplichting in principe beperkt. De distributeurs wijzen er echter op dat dit niet noodzakelijkerwijs geldt voor alle content van NPO, maar bijvoorbeeld primair wel voor NPO 1.

NPO ontvangt weliswaar een substantiële hoeveelheid subsidie, maar levert daarvoor ook programma's die door de markt niet geleverd zouden worden, en is gebonden aan een groter aantal beperkingen en vereisten dan de commerciële omroepen (wat het verdienvermogen uit bijvoorbeeld reclame beperkt). Daarnaast heeft de NPO doelstellingen ten aanzien van bereik (geformaliseerd in het Concessiebeleidsplan) en een maatschappelijke verantwoordelijkheid, waardoor niet zomaar van de onderhandelingstafel kan worden weglopen.

Aan de zijde van de distributeurs zien we twee grote spelers (VodafoneZiggo en KPN) die samen circa 85% van de markt bedienen. Hoewel ook hier geen sprake is van vastgestelde aanmerkelijke marktmacht is de mate van concentratie wel hoger dan in de omroepmarkt (zie ook Hoofdstuk 2). De machtspositie van de grotere partijen in de onderhandeling met de omroepen is een stuk sterker dan die van de kleinere partijen. Waar het om internationale content gaat kan VodafoneZiggo bijvoorbeeld op niveau van moedermaatschappij Liberty Global inkopen en daarmee een kostenvoordeel behalen vanwege de schaal en de inkoopmacht van de moedermaatschappij. Beide grotere distributeurs genieten daarnaast grotere schaalvoordelen (bijvoorbeeld bij ontwikkeling van OTT-features).

Vrijwel alle partijen bundelen televisie- met internetpakketten; in het geval van VodafoneZiggo wordt zelfs altijd televisie geleverd bij een internetabonnement. De distributeurs geven aan dat de winstmarge op het internet veel hoger ligt dan op de televisiepakketten. De gerealiseerde marge (totaal over de televisie-, internet- en telefonieproducten) is een belangrijke voorwaarde voor investeringen en vernieuwingen in het netwerk. Het zijn vooral de kleinere distributeurs met een gezamenlijk marktaandeel van iets meer dan 15% (dit zijn er circa 15 waarvan 4 met meer dan 100.000 abonnees) die veel hogere distributievergoedingen betalen en schaalnadelen ervaren, waarbij de marges de afgelopen jaren met de toegenomen distributiekosten verder onder druk zijn komen te staan.

Het voorgaande kan afgezet worden tegen een ontwikkeling waarin de distributievergoeding die de NPO rekent in de afgelopen jaren substantieel is verhoogd. Vanuit het perspectief van de NPO gaat het om een correctie, waarbij de tarieven van de NPO meer zijn gebaseerd op de *waarde* van de content (distributiewaarde) in plaats van distributiekosten.

De onderhandelingen tussen distributeur en de NPO verlopen weliswaar stroef, maar leiden uiteindelijk wel tot overeenstemming (dat is dan ook in het belang van zowel de NPO als de distributeur), en tot vergoedingen die *niet buitensporig hoog* zijn (bijvoorbeeld in vergelijking met de grotere commerciële omroepen en bijvoorbeeld de publieke omroep in Vlaanderen) en *niet buitensporig laag* zijn (wat concurrentievervalsing zou kunnen zijn). Daarnaast is het niet per definitie zo dat commerciële omroepen transparanter zijn over de prijzen die zij de verschillende distributeurs rekenen. Daarnaast kunnen partijen in geval van geschillen altijd de stap naar de rechter maken, wat werkt als 'countervailing power' op de onderhandelingen. Misbruik van een economische machtspositie is immers verboden op grond van artikel 24 Mededingingswet. Dit betekent dat de ACM zou kunnen ingrijpen als sprake is van

misbruik van een economische machtspositie in de onderhandelingen tussen NPO en distributeurs.

Behalve over zenders en functionaliteiten worden in het kader van de distributievergoeding ook afspraken gemaakt over *due prominence*. Voor non-lineaire diensten wordt zichtbaarheid en vindbaarheid steeds belangrijker, omdat de posities in een portal minder vanzelfsprekend zijn als op de afstandsbediening. Door de populariteit van NPO-content liggen de belangen van distributeurs en de NPO op dit vlak redelijk dichtbij elkaar, waardoor het geen groot issue in onderhandelingen lijkt te zijn. Dit zal waarschijnlijk veranderen indien de populariteit van NPO-content afneemt of het belang van OTT-verspreiding toeneemt.

7.3 Uitkomsten internationale vergelijking

In diverse landen zien we een met Nederland vergelijkbare situatie, waarbij de landelijke publieke omroep een substantieel marktaandeel heeft en een must carry geldt. Desondanks zijn de situaties in verschillende landen lastig vergelijkbaar, omdat ook rechten, niet-lineaire diensten, ad skipping en advertentiedeals invloed hebben. De financieringsvormen verschillen daarnaast sterk, waarbij we financiering uit belastinggeld, kijk- en luistergeld en zelfs het door de omroep *betalen* van distributiekosten zien voorkomen.

We zien in de gevallen waar bilateraal wordt onderhandeld over distributievergoedingen beperkt aanwijzingen dat regulering van overheidswege noodzakelijk dan wel verdedigbaar is. Er bestaat de angst dat introductie van regelgeving en een eventuele doorberekening van een hogere distributievergoeding aan de consument publieke discussie opwekt en de positie van de publieke omroep niet ten goede komt. In het VK en Ierland zien we drie aspecten die deze discussie beïnvloeden die in Nederland niet aan de orde zijn: (1) een groot marktaandeel van free-to-air TV via het terrestrisch netwerk van de publieke omroepen, (2) het bestaan van een must offer naast de must carry, en (3) financiering van omroepen middels kijk- en luistergeld.

De situatie in Vlaanderen kent deze drie aspecten niet. Daardoor is deze beter vergelijkbaar, hoeven we uitkomsten van deze casus met minder voorzichtigheid te interpreteren en biedt ze meer elementen waar we van kunnen leren. Een belangrijk verschil is dat de Vlaamse distributiemarkt in vergelijking met Nederland sterker geconcentreerd is bij één partij en dat er een sterke verticale integratie bestaat tussen omroepen en distributeurs. Bovendien is de publieke omroep beperkt in de commerciële communicatie die zij mag voeren: zeer beperkte spottijd en geen reclameboodschappen. Overige reguleringen (must carry, stimuleringsregeling, signaalintegriteit) zijn vergelijkbaar.

De situatie waarbij distributeurs individueel onderhandelen met de landelijke publieke omroep over een *doorgiftevergoeding* is uniek voor Nederland en Vlaanderen. De Vlaamse publieke omroep financiert hieruit 10% van de eigen begroting (tegenover 4% bij NPO). Echter geldt ook, dat deze omroep van oudsher sterker leunt op distributeurvergoedingen omdat haar mogelijkheden tot verwerven van advertentie-inkomsten beperkt zijn.

Ondanks vergelijkbaar ervaren knelpunten door distributeurs en omroepen, wordt regulering van de distributievergoeding door de betrokken actoren in Vlaanderen niet wenselijk geacht. Distributeurs wijzen op de noodzaak van 'normale' commerciële onderhandelingen en zien hun bewegingsruimte en innovatiecapaciteit niet graag ingeperkt worden. Must carry wordt daarbij overigens (net als door de Nederlandse distributeurs) ook ervaren als een factor die de onderhandelingen 'scheeftrekt'.

Een ander bepalend aspect in de Vlaamse markt is welke partij er leidend is richting de consument, als het gaat om het aanbieden van niet-lineaire content. De centrale vraag is of de distributeur de positie als portaal (of 'poortwachter') naar content kan volhouden, of dat

consumenten in toenemende mate rechtstreeks via het open internet de content gaan ophalen bij de omroepen. Dit vraagstuk is uiteraard ook zeer relevant voor de Nederlandse markt.

De situatie in Denemarken en Noorwegen wijkt af van de Nederlandse, omdat hier onderhandelingen niet op bilateraal niveau plaatsvinden maar gezamenlijk worden gevoerd. Dit centrale systeem bestaat reeds tientallen jaren in de Scandinavische landen en is onderdeel van een *extended collective licencing model*. In Denemarken en Noorwegen bestaat nageenog geen discussie over dit thema, hier halen de omroepen relatief hoge inkomsten uit andere bronnen (kijk- en luistergeld en vanuit algemene middelen overheid). Als we de inkomsten uit distributievergoeding buiten beschouwing laten, ontstaat het volgende beeld: de gemiddelde inkomsten van NRK (Noorwegen) en DR (Denemarken) per inwoner van het land zijn maar liefst 98% (NRK) en 65% (DR) hoger dan van de NPO. Er is dus voor deze omroepen een minder sterke prikkel om (aanvullende) inkomsten via de distributievergoeding op te halen. Ten gevolge van het centrale systeem kennen vergoedingen een duidelijke structuur en is duidelijk welke aspecten een rol spelen in het bepalen van de prijs. Ook verschillen tussen de prijs die distributeurs per abonnee betalen worden zo beperkt. Tot slot is de vergoeding gerelateerd aan het marktaandeel van de omroep, hetgeen de omroep stimuleert om haar marktaandeel te vergroten.

7.4 Uitkomsten economische analyse en scenario-analyse

De distributievergoeding kan worden gezien als een prijs die wordt vastgesteld binnen een bepaalde bandbreedte. Het is aannemelijk dat de ondergrens daarvan (bij gelijkblijvende omstandigheden) gelijk is aan de huidige distributievergoeding: deze prijs zijn de distributeurs immers nu bereid om te betalen, maar dat kan in de toekomst anders uitpakken. De bovengrens wordt gegeven door de distributievergoeding plus de winstmarge van de distributeur. Immers, boven deze grens zou de distributeur moeten toeleggen op het televisiepakket.

De onder- en bovengrens liggen in de huidige situatie (nulscenario) relatief ver uit elkaar (volgens veelal vertrouwelijke onderzoeken naar de toegevoegde waarde van de NPO binnen de televisiepakketten). De ondergrens zou onder het huidige niveau kunnen dalen wanneer de dalende trend van lineair TV-kijken sterker doorzet ten gunste van andere vormen, buiten het aanbod van de pakketaanbieders (het aantal abonnees daalt in dit scenario, en daardoor de totale opbrengst). Daarbij gaat het vooral om OTT.

Tussen de huidige onder- en bovengrens is ruimte voor onderhandeling. Zolang de distributeur en de NPO een prijs binnen de bandbreedte overeen kunnen komen, spelen noch de must carry noch de prestatieverplichting een bepalende rol (de distributeur zal ongeacht de must carry het NPO-aanbod willen afnemen en de NPO zal willen aanbieden).

Vier varianten van prijsregulering onderzocht in het vorige hoofdstuk zijn in dit kader relevant:

- **1A. Een op kosten gebaseerde prijsregulering met jaarlijkse grondslag.** Dergelijke regulering bepaalt dat de distributievergoeding jaarlijks stijgt met de (geraamde) stijging van exploitatiekosten. Over de afgelopen negen jaar bedroeg die stijging gemiddeld 1,6% per jaar.¹⁶⁷
- **1B. Een prijsplafond op basis van (geraamde) exploitatiekosten van NPO.**
- **2B. Een prijsplafond op basis van de distributiewaarde van de NPO-content.**

¹⁶⁷ Zie: Jaarverslagen NPO 2010 tot en met 2018.

- **3B. Een prijsplafond op basis van een maatstaf.**

De opties variëren langs twee assen: de *grondslag* (gebaseerd op kostenontwikkeling, distributiewaarde, of een maatstaf) en het *tariefmodel* (jaarlijks vastgesteld of in de vorm van een tariefplafond).

Bij de prijsplafonds wordt de maximale prijs voor bijvoorbeeld drie of vijf jaar vastgelegd, en wordt deze jaarlijks bijgesteld, hoogstens met de inflatie.

Tabel 18 toont de effecten van de verschillende reguleringsvormen in vijf categorieën: sterke daling (--), daling (-), gelijkblijvend (=), stijging (+) en een sterke stijging (++)

Tabel 18 Effecten van verschillende reguleringsopties op middellange termijn

Prijsregulering		NPO	Distributeur	Consument	
Tariefsys-tematiek	Grondslag	Mogelijke stijgingen in DV	Duurzaamheid	Aantrekkelijkheid TV-aanbod	Prijs TV-abonnement
1A Jaarlijks	Kosten	+	--	+	+
1B Plafond	Kosten	=	=	-	=
2B Plafond	Waarde	+	-	+	+
3B Plafond	Maatstaf	=	=	-	=

Bij een op kosten gebaseerde regulering komt het risico van variatie in de kosten en bijgevolg afnemende of toenemende baten, bij de distributeur te liggen. Tegelijkertijd verzwakt deze de prikkel tot minimaliseren van kosten voor de NPO. Bij een op waarde gebaseerde variant deelt de NPO in het marktrisico, ontstaat een prikkel voor de NPO om de waarde van content te maximaliseren en worden eventuele daardoor ontstane winstmarges voor de distributeur afgeroomd. Een vraag daarbij is of investeringen van de distributeurs voldoende geborgd blijven. Varianten die de prijs voor een periode vastzetten bieden tot slot meer duidelijkheid en financiële zekerheid voor alle partijen, maar leiden mogelijk tot problemen bij (snelle) ontwikkeling van de markt. Een enkele distributeur heeft reeds aangegeven een driejarige meer dan een vijfjarige tariefperiode in lijn te vinden met de dynamische marktontwikkeling.

Een belangrijke vraag is hoe deze reguleringsvarianten standhouden in verschillende marktscenario's. In de analyse kijken we naar twee parameters die de bandbreedte van de distributievergoeding kunnen beïnvloeden: (1) het marktaandeel van de NPO, en (2) het percentage van de content van de NPO die via OTT (direct bij NPO) wordt bekeken. Deze twee assen omspannen een drietal marktscenario's en het nulscenario (geen verandering). Tabel 19 geeft een overzicht van de impact van de verschillende scenario's in de verschillende reguleringsvarianten.

Tabel 19 Gevoeligheid van de verschillende reguleringsopties voor verschillende marktscenario's

Reguleringsopties (tariefsystematiek, grondslag)	Marktscenario		
	Daling marktaandeel NPO	Opkomst OTT als 'game-changer'	Daling marktaan- deel en opkomst OTT als 'game- changer'
1A Jaarlijks Kosten	Risico op vicieuze cirkel: steeds hogere distributievergoeding, steeds kleiner marktaandeel	Risico op vicieuze cirkel: steeds hogere distributievergoeding, steeds minder kijkers	Risico op vicieuze cirkel: steeds hogere distributievergoeding, steeds minder kijkers en minder marktaandeel
1B Plafond Kosten	Noopt NPO tot kostenbeheersing. Kan via de impact op de kwaliteit van de NPO-programma's de tendens van het scenario versterken	Noopt NPO tot kostenbeheersing. Versterkt de trend naar OTT.	Noopt NPO tot kostenbeheersing. Kan via de impact op de kwaliteit van de NPO-programma's de tendens naar kleiner marktaandeel versterken. Versterkt de trend naar OTT
2B Plafond Distributiewaarde	Biedt NPO een prikkel om te investeren in de kwaliteit van programma's. Kan de tendens van dalend marktaandeel compenseren	Biedt NPO geen prikkel om te investeren in OTT, maar toegenomen kwaliteit lineaire content kan de trend van toename OTT deels compenseren.	NPO zet meer in op een (relatief) aantrekkelijk TV-aanbod en compenseert daarmee deels de trends in dit scenario: minder sterke daling van marktaandeel
3B Plafond Maatstaf	Noopt NPO tot kostenbeheersing. Kan via de impact op de kwaliteit van de NPO-programma's de tendens van afkalvend marktaandeel versterken	Noopt NPO tot kostenbeheersing. Kan via de impact op de kwaliteit van de NPO-programma's de tendens van toename OTT versterken	Noopt NPO tot kostenbeheersing. Versterkt de trend van het scenario.

Wanneer het aandeel OTT stijgt, dalen de inkomsten van de distributeur en als gevolg de bovengrens van de bandbreedte voor de distributievergoeding. Bij een daling van het marktaandeel van de NPO daalt de bovengrens eveneens, onder de aanname dat het marktaandeel de relatieve waarde van NPO-content voor de kijker accuraat reflecteert. In een combinatie-scenario daalt de bovengrens sterker dan in de afzonderlijke scenario's, maar het resultaat is geen optelsom van beide ontwikkelingen.

7.5 Beleidsimplicaties

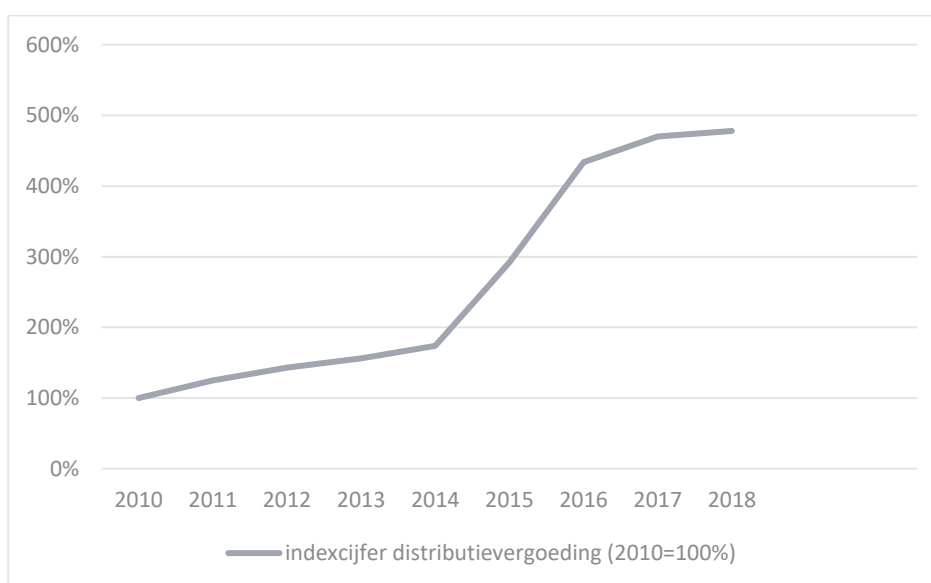
In de economische analyse worden verder verschillende opties voor prijsregulering behandeld. Hierbij worden vier opties aangemerkt als logisch: een jaarlijkse op kosten gebaseerde tarifiering (1A) en een plafond op basis van respectievelijk kosten, distributiewaarde, en een

maatstaf (1B, 2B, 3B). Hierna gaan we in op de implicaties van prijsregulering voor de bandbreedte van de distributievergoeding en de effecten in mogelijke toekomstige marktsenario's.

7.5.1 Bandbreedte distributievergoeding

Zoals in de economische analyse (H5) is beschreven, is er voor de distributievergoeding een bandbreedte te definiëren. Het uiteindelijke tarief zal (zonder regulering) binnen deze bandbreedte worden bepaald door de relatieve machtsverhouding tussen distributeur en de NPO. In andere woorden: wanneer de vergoeding dicht bij de ondergrens wordt vastgesteld, is er voor de distributeur een hogere marge mogelijk dan in de situatie waarbij de vergoeding dicht bij de bovengrens ligt en vice versa voor de NPO. Zonder verdere regulering, dus in het geval de onderhandelingen tussen distributeur en de NPO bepalend zijn, zou de waarde van de content, en daarmee de maximale betalingsbereidheid van de distributeurs boven het niveau van de huidige vergoedingen liggen. Hier geldt dat deze bereidheid sterk verschilt per distributeur.

We stellen vast dat het tariefniveau van de NPO historisch bepaald is door het lage niveau in het verleden ten opzichte van de huidige situatie. De NPO is in staat gebleken om de vergoedingen in de afgelopen jaren flink te laten stijgen (zie Figuur 24). Tegenover deze stijgingen stonden in veel gevallen overigens uitbreidingen van het geleverde. Vanuit een op waarde gebaseerde redenering, zoals gehanteerd door de NPO, kan dan ook worden geconcludeerd dat de NPO er (ondanks must carry) niet in is geslaagd haar marktwaarde *volledig* te valoriseren. Mocht de NPO de tariefontwikkeling uit de afgelopen 10 jaar weten voort te zetten, dan is het niet ondenkbaar dat het huidige tariefniveau over vijf jaar verdubbeld is, ook zonder regulering.



Figuur 24 Ontwikkeling van de distributievergoeding voor NPO

De verschillende reguleringsopties hebben invloed op de onder- of bovengrens en beïnvloeden daarmee de uitkomst van het onderhandelingsspel tussen de NPO en distributeur. Een op kosten gebaseerde regulering (vergoeding dicht bij ondergrens) ligt voor de hand wanneer (als gevolg van de must carry) de NPO een zodanige marktmacht zou hebben dat zij een onevenredig hoge vergoeding zou kunnen vragen. Het gaat daarbij overigens om de

jaarlijkse kostenstijging en niet om de absolute kosten.¹⁶⁸ Bij een op kosten gebaseerde prijsregulering verschuift een deel van de marktrisico's naar de distributeurs, waaronder het risico op een afnemend aantal aansluitingen. De prikkel tot kostenverlaging bij op jaarlijkse kosten gebaseerde tariefregulering zou voor de NPO (iets) kleiner zijn dan in een variant met een tariefplafond. De NPO wordt door de regulering in een meer publieke, 'niet-commerciële' houding gedwongen. Merk op dat de prikkel beperkt is, gezien het feit dat slechts een klein deel van de NPO-begroting op dit moment wordt gefinancierd uit distributievergoedingen.

Wanneer juist de *distributeurs* een sterkere positie hebben, en de redelijke vergoeding aan de NPO in het geding komt, dan ligt een vergoeding op basis van de distributiewaarde voor de hand (vergoeding dicht bij de bovengrens). De marktrisico's komen daarbij in grotere mate bij de NPO te liggen. De NPO wordt door de regulering geprikkeld zich meer als een 'commerciële', strategische partij op te stellen. Ook hier geldt de kanttekening dat het effect beperkt zal zijn zolang er sprake is van overwegend publieke financiering van de NPO.

7.5.2 Effecten van mogelijke toekomstige ontwikkelingen

Bij eventuele regulering dient rekening te worden gehouden met toekomstige ontwikkelingen in de markt (zowel exogeen als ingegeven door de NPO en distributeurs). In een scenario waarin een substantieel deel van de NPO-content via OTT wordt gedistribueerd ontstaat een neerwaarts effect op de waarde van traditionele lineaire TV-distributie. Het effect van een dalend marktaandeel van de NPO vertaalt zich in min of meer dezelfde effecten. Als van beide ontwikkelingen sprake is, dan is het totaaleffect kleiner dan de som van de individuele effecten, maar nog steeds substantiëler dan in beide ontwikkelingen afzonderlijk. Het voor een langere termijn vastleggen van de prijs (c.q. de prijsontwikkeling) biedt zekerheid aan de betrokken partijen. Echter, een must carry verplichting kan in combinatie met prijsregulering (wanneer deze voor langere termijn is vastgelegd) ook leiden tot een situatie waarin distributie niet meer rendabel is; een situatie die voor geen van de actoren gewenst is.

¹⁶⁸ Indien de totale kosten van de RTV-programmapakketten geheel zouden worden doorberekend in de distributievergoeding, dan zou dit ongeveer een factor 8 à 9 x hoger liggen dan de bovengrens van de bandbreedte waarvoor de distributeurs bereid zijn om te betalen. Een dergelijke doorbelasting zou niet reëel zijn, gezien de grote subsidiecomponent en zou het gehele omroepdistributiemodel opblazen.

Tabel 20 toont de gevoeligheid van de effecten in de verschillende reguleringsopties voor de verschillende scenario's.

Tabel 20 Gevoeligheid van de verschillende reguleringsopties voor verschillende marktscenario's

Effect	Scenario		
	Toename OTT	Afname marktaandeel NPO	Toename OTT + afname marktaandeel
Jaarlijks, Kosten			
Distributievergoeding	++	++	++
Distributiewaarde	-	-	--
Verdienmodel distributeur	--	--	--
Prijs televisiepakket	+	+	+
Plafond, kosten			
Distributievergoeding	=	=	=
Distributiewaarde	-	-	--
Verdienmodel distributeur	-	=	--
Prijs televisiepakket	=	=	=
Plafond, distributiewaarde			
Distributievergoeding	+	+	-
Distributiewaarde	-	-	--
Verdienmodel distributeur	-	-	-
Prijs televisiepakket	+	+	=
Plafond, maatstaf			
Distributievergoeding	=	=	=
Distributiewaarde	-	-	--
Verdienmodel distributeur	-	-	--
Prijs televisiepakket	=	=	=

De opkomst van OTT maakt consumenten prijsgevoeliger als het gaat om televisiepakketten. Dit kan leiden tot negatieve effecten bij op kosten gebaseerde regulering: de totale kosten worden gedeeld over het aantal aansluitingen; bij een dalend aantal aansluitingen stijgen de kosten per aansluiting, met een vicieuze cirkel tot gevolg. Bij een kostenplafond geldt hetzelfde, maar kan de vicieuze cirkel die hierbij zou ontstaan worden vermeden. Een plafond op basis van distributiewaarde maakt dat de waardedaling als gevolg van OTT evenredig wordt gedeeld door distributeurs en de NPO. In de maatstafvariant, tot slot, zal het effect lijken op dat van op kosten gebaseerde regulering.

Een op kosten gebaseerde reguleringsvariant betekent dat voor de NPO de inkomsten uit lineaire distributie (distributievergoeding) geen relatie hebben met overige inkomstenbronnen zoals bijvoorbeeld uit de STER. Dit kan de NPO prikkelen meer aandacht te schenken aan content die wordt gedistribueerd via bijvoorbeeld OTT. Bij reguleringsvarianten op basis

van distributiewaarde is hier minder sprake van. Voor de inkomsten uit NPO Plus geldt vanuit het perspectief van de NPO het tegenovergestelde: bij regulering op basis van distributiewaarde is de prikkel om nieuwe content via OTT aan te bieden kleiner, omdat daarmee de relatieve waarde van de niet-OTT gedistribueerde content afneemt, en daarmee de inkomsten uit de vergoeding. Merk daarbij op dat de NPO desondanks een prikkel ervaart om te investeren in OTT omdat dit onmiskenbaar terrein wint onder consumenten.

Vergelijking van de reguleringsopties

Een overzicht van de belangrijkste impact en risico's van de verschillende reguleringsopties wordt gegeven in Tabel 21. Geredeneerd vanuit de economische argumenten en de standpunten van de verschillende partijen verdienen de op kosten gebaseerde varianten niet de voorkeur. Bij regulering waarbij geen plafond wordt gesteld maar jaarlijks een (op kosten gebaseerd) tarief wordt bepaald, verschuiven risico's naar distributeurs, worden prikkels voor kostenverlaging bij de NPO minder sterk, en de prikkel voor de NPO om in te zetten op OTT juist sterker. Tevens stellen we vast dat het hanteren van een *maatstaf* als tariefmodel de facto neerkomt op een op kosten gebaseerde aanpak.

Beprijzing op basis van een distributiewaarde sluit aan bij de huidige inzet van de NPO in de onderhandelingen. Indien maximale verzilvering van de marktwaarde van de NPO-content voor distributeurs het primaire doel is van *prijs*regulering, verdient een tariefregulering op basis van distributiewaarde met een plafond de voorkeur boven de andere onderzochte opties. Als marktmacht van de NPO als gevolg van de must carry-verplichting het aan te pakken probleem is, ligt een plafond op basis van kosten of een maatstaf meer voor de hand. Op voorhand is niet zeker dat prijsregulering van de distributievergoeding maatschappelijk gezien betere resultaten levert dan het huidige onderhandelingsmodel.

In de onderzoeksvraag zijn de kleinere distributeurs als belangrijke stakeholdergroep geïdentificeerd, mede doordat zij bijdragen aan een breder, meer divers aanbod van televisiepakketten. Dit leidt tot de vraag hoe de verschillende reguleringsopties recht doen – of juist niet – aan de belangen van de kleinere distributeurs ten opzichte van de huidige situatie. We onderscheiden twee belangrijke factoren. Naast directe effecten op de **hoogte van de vergoeding**, is ook de **transparantie van de markt** van belang voor de kleinere distributeur. Door de huidige intransparantie van de markt, kan de NPO aparte prijsafspraken maken. Hierdoor betalen kleinere distributeurs door een gebrek aan marktmacht relatief hoge vergoedingen. De vier reguleringsopties rekenen af met deze intransparantie door één prijs vast te stellen. Hierdoor nemen kostenverschillen tussen grotere en kleinere distributeurs af, wat de relatieve marktpositie van de kleinere distributeur ten goede komt. Doordat kleinere distributeurs relatief meer betalen in de huidige situatie, beperkt dit daarnaast eventuele eenmalige stijgingen in de distributievergoeding door de introductie van regulering.

De middentermijneffecten op het verdienmodel van de kleinere distributeurs verschillen per reguleringsvariant. Vermoedelijk zijn de winstmarges – ook bij een uniforme prijs – beperkter voor kleinere spelers. De neerwaartse druk van het jaarlijkse kostengebaseerde variant op het verdienmodel van distributie kan hierdoor met name voor de kleinere partijen dwingen de markt te verlaten. Daartegenover staat dat de kleinere distributeurs extra gebaat zijn bij een waardegebaseerd tarief dat de duurzaamheid van het verdienmodel beschermt tegen de effecten van OTT. Kortom, in dit model is de eventuele eenmalige stijging in de distributievergoeding vermoedelijk beperkter voor de kleinere distributeurs, en zijn met name de kleinere distributeurs gebaat bij een verzachting van de marktrisico's.

Tabel 21 Overzicht van de belangrijkste impact en risico's van verschillende reguleringsopties

			Impact en risico's	
Prijnsreguleringsopties (tariefstelsel, grondslag)			Marktwerving	Waarde content NPO
0	Geen	Geen		
1A	Jaarlijks	Kosten	Hoger marktrisico voor distributeurs, lager voor NPO.	Zwakkere prikkel voor NPO tot maximaliseren waarde.
1B	Pla-fond	Kosten	Hoger marktrisico voor distributeurs, lager voor NPO.	Zwakkere prikkel voor NPO tot maximaliseren waarde.
2B	Pla-fond	Distributie-waarde	Hoger marktrisico NPO. Minimalisering winstmarges distributeurs, investeringen niet geborgd.	Sterkere prikkel voor NPO tot maximaliseren waarde content: NPO meer 'commercieel'.
3B	Pla-fond	Maatstaf	Marktwerving naar verwachting vergelijkbaar met huidige scenario.	Zwakkere prikkel voor NPO tot maximaliseren waarde.

Externe waardebeoordeling door een onafhankelijke instantie

Indien de overheid besluit tot tariefregulering om tot een redelijke en transparante distributievergoeding te komen, dan is een onafhankelijke externe waardebeoordeling gewenst. Daarbij komt de vraag op door wie en onder welke voorwaarden die waardebeoordeling uitgevoerd zou moeten worden. Bij voorkeur gebeurt dit onder verantwoordelijkheid van een toezichthouder. ACM heeft in een interview laten weten daarin vooralsnog voor zichzelf geen actieve rol weggelegd te zien.¹⁶⁹ Een mogelijk alternatief zou het Commissariaat voor de Media zijn, wat nadere verkenning verdient. De NPO heeft aangedragen om op basis van objectief vastgestelde criteria of systematiek *zelf* de waardebeoordeling te willen laten uitvoeren door een externe partij. De vraag is of de onafhankelijkheid daarmee voldoende is gewaarborgd.

7.6 Juridische en praktische aspecten

Er speelt een aantal juridische aspecten dat nadere aandacht verdient bij mogelijke verdere implementatie van één van de hiervoor toegelichte reguleringsopties. Het gaat in deze studie te ver alle juridische implicaties te onderzoeken en te duiden. Wel willen we wijzen op een drietal aandachtspunten vanuit (Europees en nationaal) mededingings- en staatssteunperspectief:

1. Voorkom bij eventuele prijsregulering een *te lage* evenals een *te hoge* distributievergoeding voor de content van de NPO. Een lager dan marktconform gereguleerde vergoeding kan leiden tot concurrentievervalsing met de commerciële omroepen, en de distributeurs onnodig bevoordelen. Vooral de onderkant van de bandbreedte voor een te reguleren distributievergoeding zou op dit punt bij een toezichthouder (bij voorkeur ACM) getoetst kunnen worden. Een lagere distributievergoeding voor NPO

¹⁶⁹ Intern bestaat hier bij de toezichthouder (nog) geen eenduidig beeld over; er is dan ook geen sprake van een formeel standpunt.

heeft in het verleden echter nooit aanleiding gegeven tot ontoelaatbare mededingingsproblemen ten opzichte van de commerciële omroepen. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat de TV-pakketten van de NPO en de commerciële omroepen onvoldoende substituten van elkaar zijn gebleken. Een hoger dan marktconform gereguleerde vergoeding kan de NPO een onevenredig voordeel bieden waardoor de concurrentiepositie van de distributeurs te zwaar wordt geschaad.

2. Zowel een *te lage* als een *te hoge* prijs na regulering van de distributievergoeding kan leiden tot mogelijke ontoelaatbare staatssteun vanwege overcompensatie. Bij een te lage prijs had de markt immers meer kunnen bijdragen en is feitelijk een te hoge subsidie verstrekt. Bij een hogere prijs kan er door de extra inkomsten sprake zijn van overcompensatie, tenzij de subsidie vanuit de overheid vervolgens wordt verlaagd of andere inkomsten van de NPO (bijvoorbeeld uit reclame) zijn afgenomen.
3. Voorkom dat mogelijke maatregelen ten behoeve van verbetering van transparantie en/of het creëren een gelijk spelveld voor (kleinere) distributeurs door uitwisseling van tariefgegevens of uitwisseling van onderhandelingsuitkomsten, leiden tot ontoelaatbare beperking van de mededinging. Het eventueel delen van uniforme informatie ten behoeve van het onderhandelingsproces zal moeten voldoen aan de eisen van het mededingingsrecht, zoals onder meer toegelicht door de ACM in de leidraad Samenwerking tussen concurrenten.¹⁷⁰

Onderstaande Tabel 22 geeft een overzicht van de juridische en praktische aandachtspunten bij de verschillende reguleringsvarianten.

Tabel 22 Overzicht juridische en praktische aandachtspunten bij de verschillende reguleringsvarianten

Reguleringsvariant (tariefsystematiek, grondslag)			Juridische aandachtspunten	Praktische aandachtspunten
1A	Jaarlijks	Kostengebaseerd	Beperkt (vrijwel alle regulering is gebaseerd op kosten); vergt marktanalyse van machtspositie NPO	Kostengrondslag bij NPO niet voor de hand liggend (de distributievergoeding dekt maar 4 procent van de exploitatielasten van de NPO) en complex (afbakening populaire deel binnen programmering)
1B	Plafond	Kostengebaseerd	Beperkt (vrijwel alle regulering is gebaseerd op kosten); vergt marktanalyse van machtspositie NPO	5-jarig plafond te star in dynamische markt; (meer)jaarlijkse beoordeling en bijstelling nodig
2B	Plafond	Distributiewaarde	Voorkom ontoelaatbare staatssteun evenals	Kostbaar en complex proces; uitkomst leidt waarschijnlijk tot juridische geschillen

¹⁷⁰ Zie ACM Leidraad Samenwerken tussen concurrenten. [acm.nl] 3.6 en 3.7.

Reguleringsvariant (tariefsystematiek, grondslag)		Juridische aandachtspunten	Praktische aandachtspunten
		mededingingsbeperking door te hoge tarieven	
3B	Plafond	Maatstaf	
		Informatie-uitwisseling versus het mededingingsrecht; Onafhankelijk toezicht nodig voor verzamelen benchmark gegevens	Leidt in de praktijk tot complexe discussies over vergelijkbaarheid van partijen in de benchmark

Ook bij eventueel te overwegen andere overheidsinterventies of vormen van zelfregulering, gericht op verhoging van transparantie of een meer gelijk speelveld voor de distributeurs, blijft een belangrijke vraag in hoeverre de mededinging op de distributiemarkt hierdoor op ontoelaatbare wijze wordt beperkt. Indien er uitwisseling van informatie over prijzen of contractvoorwaarden (bekendmaking uniforme tariefkaart, condities voor additionele diensten en functionaliteiten) tussen concurrenten plaatsvindt, kan sprake zijn van afgestemd gedrag dat niet is toegestaan, tenzij hiervoor een uitzondering geldt.¹⁷¹ Nadere toetsing aan de mededingings- en staatssteunkaders bij mogelijke implementatie van reguleringsopties verdient dan ook aanbeveling.

Tot slot willen we wijzen op een (mogelijk) schijnbare tegenstelling tussen enerzijds de verplichting die de NPO heeft om zijn programma's gratis (free-to-air) aan te bieden en anderzijds de gedachte om tarieven voor doorgifte van diezelfde programma's wettelijk te reguleren. Het mag duidelijk zijn dat de free-to-air-verplichting uit een tijd stamt waarin toegang tot NPO-programma's anders niet voor alle burgers gegarandeerd kon worden. Feitelijk staat deze verplichting los van de distributievergoeding. Met de toenemende (gratis) toegang tot NPO-programma's via internet, is het niet ondenkbaar dat de free-to-air-verplichting op termijn aan herziening toe is.

7.7 Conclusie

Knelpunten

De pakketaanbieders (distributeurs) en de landelijke publieke omroep ervaren verschillende knelpunten in de markt voor omroepdistributie en verschillen van inzicht over de gewenste hoogte en de opbouw van de distributievergoeding. Daarbij bestaat een belangrijk verschil tussen de positie van de grotere en kleinere distributeurs.

De distributeurs ervaren geen uniform aanbod door de NPO, noch een uniforme prijs voor alle distributeurs (geen *level playing field*). De onderhandelingen tussen pakketaanbieders

¹⁷¹ Echter, omdat het hier het aanbod van een publieke partij betreft, kan het wenselijk zijn prijsdiscriminatie tussen kleine en grote distributeurs tegen te gaan. Bovendien heeft de NPO een aandeel van ('slechts') 35% op de kijkersmarkt voor lineaire TV, waarmee op de inkoopmarkt voor de distributeurs voldoende onderlinge concurrentie overblijft. Uitgaande van de totale omvang aan betaalde distributievergoedingen (hoewel exacte gegevens daarover ontbreken) is het aandeel van de commerciële omroepen volgens ingewijden hoger dan 65%.

en de NPO duren lang en verlopen moeizaam. Bovendien wordt het gehele proces en de onderbouwing van de tariefstelling als niet transparant ervaren.

De NPO daarentegen hanteert een benadering gebaseerd op de marktwaaarde van zijn content. De NPO streeft naar een in hun optiek *fair share* uit de exploitatie-inkomsten van de distributeurs, dat recht doet aan de economische waarde die de kanalen van de NPO voor distributeurs hebben. De NPO stelt daarnaast dat (overigens net als commerciële omroepen) het zijn inhoud via OTT zou moeten mogen aanbieden (via NPO Start), onafhankelijk van de distributievergoeding. Tot slot leiden de vaak moeizame onderhandelingen tot onzekerheid over een stabiele en duurzame inkomstenstroom bij de NPO.

Centraal staat de vraag in hoeverre prijsregulering een oplossing kan bieden voor de vastgestelde knelpunten en wat de belangrijkste effecten zijn van de verschillende reguleringsopties.

De verschillende reguleringsopties hebben invloed op de onder- of bovengrens, en beïnvloeden daarmee de uitkomst van het onderhandelingspel tussen NPO en distributeur. Een op kosten gebaseerde regulering (vergoeding dicht bij ondergrens) ligt voor de hand wanneer (als gevolg van de must carry) de NPO een zodanige marktmacht zou hebben dat zij een onevenredig hoge vergoeding zou kunnen vragen.

Wanneer juist de distributeurs een sterkere positie hebben en de redelijke vergoeding aan de NPO in het geding komt, dan ligt een vergoeding op basis van de distributiewaarde voor de hand (vergoeding dicht bij de bovengrens). De marktrisico's komen daarbij in grotere mate bij de NPO te liggen. De keuze van de meest geschikte reguleringsoptie is dus ook afhankelijk van welk knelpunt aangepakt dient te worden.

De middellange termijneffecten op het verdienmodel van de kleinere distributeurs verschillen per reguleringsvariant. Vermoedelijk zijn de winstmarges - ook voor een uniform tarief - beperkter voor kleinere spelers.

Derhalve dient uit oogpunt van effectiviteit en proportionaliteit de afweging te worden gemaakt of prijsregulering gewenst en noodzakelijk is om de vermeende knelpunten in de omroepdistributiemarkt aan te pakken.

Het onderzoek laat zien dat aan prijsregulering een aantal belangrijke nadelen of bezwaren kleven:

- Voor kostengebaseerde of maatstafgebaseerde prijsregulering dient aanmerkelijke marktmacht van de NPO door ACM te worden vastgesteld. Gezien het huidige marktaandeel van de NPO in de omroepmarkt is daar op dit moment geen sprake van. Bovendien blijkt kostengebaseerde regulering geen logische grondslag voor prijsregulering, omdat de distributievergoeding thans slechts 4% van de exploitatielasten van de NPO dekt.
- Voor een op distributiewaarde gebaseerde prijsregulering dient een onafhankelijk extern onderzoek te worden uitgevoerd naar de marktwaaarde van de NPO-programma's en diensten. Dit is kostbaar en complex, vooral als dit regelmatig dient te worden geactualiseerd. De uitkomst leidt waarschijnlijk tot juridische geschillen, gezien het grote verschil van meningen in de markt over de distributiewaarde.
- Meerjarige tariefplafonds (3 tot 5 jaar) werken verstarrend in een dynamische markt-omgeving zoals die van de omroepdistributiesector.
- Prijsregulering kan in toekomstige situaties bij afnemend marktaandeel van de NPO en/of toenemend belang van OTT leiden tot een neerwaartse spiraal in het verdienvermogen van zowel de omroepen als de distributeurs. Dit kan negatieve effecten hebben voor de gehele sector, waaronder een afname van de diversiteit van het

aanbod voor de consument. Ook zijn prijsverhogingen van de pakketten voor de consument niet uit te sluiten, waardoor de neergaande spiraal wordt versterkt. Immers, een steeds kleinere groep consumenten moet de distributievergoeding opbrengen, wat hen prijsgevoeliger maakt en een verdere overstap naar internet-only/OTT enkel versterkt.

- Prijsregulering (indien voor langere termijn vastgelegd) in combinatie met de huidige must carry-verplichting kan leiden tot een situatie waarin distributie van de lineaire programmapakketten niet meer rendabel is; een situatie die voor geen van de actoren gewenst is.
- Prijsregulering vergt een relatief zwaar institutioneel proces van marktanalyse, tariefbepaling, toezicht en handhaving, waarbij onduidelijk is of de maatschappelijke en economische baten opwegen tegen de kosten.

Mede gezien de uitkomsten in de omroepdistributiemarkt van de afgelopen vijf tot tien jaar zijn we van mening dat de **uitkomsten uit de marktonderhandelingen, moeilijk te verbeteren zijn met vormen van prijsregulering**, mede omdat er grote twijfel bestaat of de maatschappelijke en economische baten opwegen tegen kosten.

8 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren wij de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het onderzoek naar mogelijke regulering van de distributievergoeding voor doorgifte van de programma's van de landelijke publieke omroep.

De onderzoeksvraag die centraal staat in dit onderzoek luidt: *"Hoe kan worden gekomen tot een eerlijke, transparante, toekomstbestendige en juridisch houdbare distributievergoeding voor de doorgifte van de landelijke publieke omroep door distributeurs?"* Daarbij dient in het bijzonder aandacht besteed te worden aan de (on)mogelijkheden en eventuele noodzaak van regulering.

In het onderzoek hebben we de werking van de Nederlandse omroepdistributiemarkt zorgvuldig onderzocht en vergeleken met een aantal andere Europese landen, waarbij Vlaanderen het beste met de Nederlandse markt valt te vergelijken. De bevindingen uit de marktverkenning en internationale vergelijking vormen een belangrijke input voor de economische modellering en scenarioanalyse waarin de effecten zijn geanalyseerd van belangrijke markontwikkelingen (zijnde een sterke groei van OTT televisiekijken, een verandering van het marktaandeel van de NPO en een combinatie van beide) voor een aantal reguleringsopties (kostengebaseerd, waardegebaseerd en maatstafgebaseerd). Daarnaast is een integrale analyse uitgevoerd op basis van alle onderzoekslijnen, waarbij de onderzochte reguleringsopties nader tegen het licht zijn gehouden. Uiteindelijk gaat het om de vraag of prijsregulering in staat is de ervaren knelpunten bij de distributievergoeding voor doorgifte van de landelijke publieke zenders aan te pakken, en zo ja welke vorm dan het meest geschikt is.

Hierna volgen de belangrijkste conclusies uit het onderzoek (8.1) en daarna sluit het onderzoek af met een aantal concrete beleidsaanbevelingen (8.2).

8.1 Conclusies

Uit het onderzoek komen vier mogelijke redenen naar voren die marktinterventie in het onderhandelingsproces van de distributievergoeding kunnen rechtvaardigen:

1. Er is sprake van (ernstig) marktfalen als gevolg van een dominante marktpositie van één of meer partijen.
2. De NPO is nog niet in staat gebleken zijn maximale distributiewaarde te valoriseren.
3. Vergroting van transparantie in het aanbod en prijsstelling van de NPO-content en -diensten.
4. Het creëren van een gelijk spelveld voor met name de kleinere distributeurs; het is wellicht maatschappelijk onwenselijk dat een publiek gefinancierde instelling verschillende tarieven rekent voor grote en kleine partijen.

Hierna volgen voor elk van de punten de belangrijkste uitkomsten uit de studie, alvorens we de (niet-)noodzakelijkheid van prijsregulering toelichten.

Ad 1. Alle uitkomsten en bevindingen uit dit onderzoek overziend, stellen we vast dat de distributievergoeding zoals die in Nederland tussen distributeurs en de NPO via onderhandeling tot stand komt, niet tot maatschappelijk zeer ongewenste resultaten of negatieve effecten heeft geleid. Ondanks soms lange en wat moeizame onderhandelingen, komen marktpartijen zelfstandig tot overeenstemming. Er bestaat een duidelijk wederzijdse afhankelijkheid om te leveren en te distribueren. De consument ontvangt langs diverse kanalen

een hoogwaardig, uitgebreid en divers programma-aanbod tegen redelijke tarieven. Ondank aanwezige marktconcentratie is er voldoende concurrentie op zowel de distributeursmarkt als de omroepmarkt en is er (door de mededingingsautoriteit) geen formele marktanalyse uitgevoerd en geen aanmerkelijke marktmacht vastgesteld. Er is volgens ons dan ook **geen sprake van (ernstig) marktfalen**.

Ad 2. De NPO heeft in de afgelopen tien jaar substantiële verhogingen van de distributievergoeding weten te realiseren, weliswaar ten opzichte van een zeer laag uitgangsniveau. Het is aannemelijk dat de NPO via onderhandelingen ook in de toekomst een groter deel van de potentiële distributiewaarde van zijn programmapakket en bijbehorende diensten weet te verzilveren, mits deze extra waarde helder onderbouwd kan worden.

In vergelijking met de onderzochte Europese landen realiseert de NPO na de VRT in Vlaanderen de hoogste inkomsten uit de ontvangen distributievergoedingen. Bovendien lijken de tarieven niet buitensporig hoog of laag, zowel vergeleken met het buitenland als met de nationale commerciële omroepen. Ondanks grotere marktconcentratie in andere Europese landen dan in Nederland, is in geen van de onderzochte landen sprake van prijsregulering, noch de wens daartoe.

Ad 3 en 4. Gebrek aan transparantie en een ongelijk speelveld voor kleinere distributeurs worden door verschillende marktpartijen als knelpunten ervaren. De vraag is in hoeverre dit een reëel probleem is of dat dit toch niet ongebruikelijk is bij marktwerking tussen partijen. Dat neemt niet weg dat de klachten serieus genomen moeten worden en dat nagegaan dient te worden wat kan bijdragen aan verbetering. Hoewel meer uniformiteit in het aanbod zonder meer bijdraagt aan transparantie, is de vraag of prijsregulering daarvoor niet een te zwaar middel is, en er wellicht minder zware, meer proportionele beleidsmaatregelen bestaan.

Is prijsregulering de remedie voor vermeende knelpunten?

Mede gezien de uitkomsten in de markt van de afgelopen jaren vijf tot tien jaar zijn we van mening dat de **uitkomsten uit de marktonderhandelingen, moeilijk te verbeteren zijn met prijsregulering**. Prijsregulering kent een aantal belangrijke nadelen en bezwaren:

- Voor kostengebaseerde of maatstafgebaseerde prijsregulering dient aanmerkelijke marktmacht van de NPO door ACM te worden vastgesteld. Gezien het huidige marktaandeel van de NPO in de omroepmarkt is daar op dit moment geen reden toe. Bovendien blijkt kostengebaseerde regulering geen logische grondslag voor prijsregulering, omdat de distributievergoeding thans slechts 4% van de exploitatielasten van de NPO dekt.
- Voor een op distributiewaarde gebaseerde prijsregulering dient een onafhankelijk extern onderzoek te worden uitgevoerd naar de marktwaaarde van de NPO-programma's en diensten. Dit is kostbaar en complex, vooral als dit regelmatig dient te worden geactualiseerd. De uitkomst leidt waarschijnlijk tot juridische geschillen, gezien het grote verschil van meningen in de markt over de distributiewaarde.
- Meerjarige tariefplafonds (3 tot 5 jaar) werken verstarrend in een dynamische markt-omgeving zoals die van de omroepdistributiesector.
- Prijsregulering kan in toekomstige situaties bij afnemend marktaandeel van de NPO en/of toenemend belang van OTT leiden tot een neerwaartse spiraal in het verdienvermogen van zowel de omroepen als de distributeurs. Dit kan negatieve effecten hebben voor de gehele sector, waaronder een afname van de diversiteit van het aanbod voor de consument. Ook zijn prijsverhogingen van de pakketten voor de consument niet uit te sluiten, waardoor de neergaande spiraal wordt versterkt. Immers, een steeds kleinere groep consumenten moet de distributievergoeding

opbrengen, wat hen prijsgevoeliger maakt en een verdere overstap naar internet-only/OTT enkel versterkt (viciieuze cirkel).

- Prijsregulering (indien voor langere termijn vastgelegd) in combinatie met de huidige must carry-verplichting kan leiden tot een situatie waarin distributie van de lineaire programmapakketten niet meer rendabel is; een situatie die voor geen van de actoren gewenst is.
- Prijsregulering vergt een relatief zwaar institutioneel proces van marktanalyse, prijsbepaling, toezicht en handhaving, waarbij onduidelijk is of de maatschappelijke en economische baten opwegen tegen de kosten.

Een keuze voor directe prijsregulering is onzes inziens *ongewenst* vanwege (1) de relatief hoge reguleringskosten, (2) lastig vorm te geven governance, (3) de complexiteit van het vaststellen van een objectief en door de markt gedragen prijsniveau (4) de mogelijke negatieve effecten op het verdienmodel van de sector in de toekomst en de gevolgen daarvan voor de consument.

Het ministerie van OCW zal een keuze moeten maken in welke mate marktinterventie wenselijk is om de vastgestelde knelpunten aan te pakken. Bij voorkeur ligt de gekozen interventie zo dicht mogelijk bij de markt (bijvoorbeeld gericht op zelfregulering). Het vooraf verstrekken van informatie over het proces en de inhoud van de onderhandeling kan zowel de transparantie als een meer gelijk speelveld ten goede komen. Een dergelijke beleidsmaatregel dient bij voorkeur getoetst te worden aan de geldende mededingings- en staatssteunregels.

Het is van groot belang gebleken dat het ecosysteem van de omroepdistributiesector goed blijft functioneren, ook op de langere termijn. De aanwezige (markt)dynamiek dient niet onnodig te worden gecompliceerd door extra regels en bepalingen. Hiervoor is een goede samenwerking tussen omroep en distributeur een vereiste, waarbij sprake is van evenwichtige samenwerkings- en onderhandelingsrelaties. Een vrijwillige handreiking van de NPO om te komen tot een grotere mate van transparantie en een meer gelijk speelveld voor de kleinere distributeur zou een goede stap zijn. Wanneer de wederzijdse afhankelijkheid leidt tot gezamenlijke verdienmodellen snijdt het mes aan twee kanten. Zo ontstaat er naar verwachting ook eerder ruimte voor verdere valorisatie van de distributiewaarde van de NPO-content. Hier ligt dan ook een wenkend perspectief voor de gehele sector.

8.2 Aanbevelingen

Op basis van de uitkomsten en conclusies van deze studie komen wij tot de volgende aanbevelingen.

1. **Heroverweeg invoering van prijsregulering voor de distributievergoeding.** Vanwege de hoge kosten, de complexiteit van prijsbepaling, monitoring en toezicht, en de mogelijke negatieve effecten op het verdienmodel van de sector in de toekomst blijft het onzeker of de maatschappelijke en economische uitkomsten beter zijn dan via onderhandelingen. Daarbij is (ernstig) marktfalen in de omroepdistributiemarkt niet vastgesteld. Bovendien achten we **prijsregulering niet noodzakelijk om tegemoet te komen aan de geconstateerde knelpunten in de omroepdistributiemarkt.**
2. Om de **transparantie in de onderhandelingen** tussen de distributeurs en de NPO te vergroten en een **gelijker speelveld** te realiseren voor met name de kleinere distributeurs, zouden vormen van **zelfregulering gericht op betere en uniforme informatievoorziening** nader verkend en uitgewerkt kunnen worden.

3. **Een betrouwbare en actuele schatting van het churnpercentage (inclusief cord cutting) door een onafhankelijke partij kan bijdragen aan verdere ver-zilvering van het potentieel van de distributiewaarde van de NPO.** Tot nu toe is de churn (enkel in vertrouwelijke studies) gemeten op basis van zelfrapportage door consumenten. Om tot betrouwbare schattingen te komen is het van belang om het daadwerkelijke keuzegedrag van consumenten te observeren binnen een (expe-
rimentele) omgeving, bijvoorbeeld op basis van een vignettenanalyse (conjunctanalyse).
4. Voor uitwerking van plannen om via zelfregulering te komen tot **versterking van het omroepdistributie-ecosysteem**, zou het ministerie van OCW een **werkgroep** kunnen **starten met vertegenwoordiging vanuit de NPO, de distributeurs en (minimaal) één van de toezichthouders.**

Bijlage 1. Internationale vergelijking

Landeselectie

Groslijst

In een uitgebreide benchmarkstudie van de Vrije Universiteit Brussel van naar prestaties van Europese omroepen¹⁷² is op basis van een aantal vergelijkingscriteria¹⁷³ een groslijst samengesteld van landen die goed vergelijkbaar zijn met de Vlaamse situatie. Hoewel dit niet de vergelijking met de *Nederlandse* situatie betreft, achten we de vergelijkbaarheid met de Vlaamse situatie wel zeer relevant voor de Nederlandse situatie. Dit omdat de productie van audiovisuele media in Vlaanderen sterk verweven is met deze in Nederland. Een aantal grote spelers op de Vlaamse markt is in Nederlandse handen en vice versa. Ook voor de distributiemarkt zien we verwevenheden; Telenet is dochter van Liberty Global, VodafoneZiggo is in handen van Liberty Global en Vodafone Group.

De volgende lijst geeft deze groslijst op alfabetische volgorde weer:

- Denemarken (DR, TV-2)
- Frankrijk (France Télévisions en Radio France)
- Ierland (RTÉ)
- Nederland (NPO)
- Noorwegen (NRK)
- Oostenrijk (ORF)
- Verenigd Koninkrijk (BBC)
- Wallonië (RTBF)
- Zweden (SVT, SR)
- Zwitserland (SRG-SSR)

Indikking groslijst

Voor elk van de omroepen genoemd in deze groslijst is een quick scan uitgevoerd naar twee kenmerkende elementen, die onzes inziens relevant zijn voor het onderzoek naar de distributievergoeding in Nederland. Ten eerste beschouwen we de financiële relatie tussen omroep en distributeur.¹⁷⁴ Ten tweede is de aanwezigheid van een doorgifteverplichting (must carry) een belangrijk element in de onderhandeling tussen distributeur en publieke omroep. Op basis van deze criteria komen we tot een selectie van de volgende vier omroepen: **DR** (Denemarken), **RTÉ** (Ierland), **NRK** (Noorwegen) en **BBC** (Verenigd Koninkrijk). De resultaten van deze quick scan zijn weergegeven in de volgende tabel.

¹⁷² Vrije Universiteit Brussel, Universiteit Antwerpen, KU Leuven (2015). Benchmark van de publieke omroep in Europa: een analyse van het aanbod, financiering en publieksbereik.

¹⁷³ Relatieve grootte van de omroep (aantal medewerkers t.a.v. het aantal inwoners van het land); Marktaandeel en -positie van de omroep; Distributiemarkt van de omroep; Financieringsmodel van de omroep (bijv. publieke financiering, kijk- en luistergeld, commerciële activiteiten); Wettelijk kader en opdracht van de publieke omroep en Toegankelijkheid van bronnenmateriaal.

¹⁷⁴ Dit betreft een globale toets op basis van online beschikbare informatie. Distributiekosten of inkomsten worden in veel gevallen niet expliciet benoemd in de jaarcijfers van de publieke omroepen. We hebben deze getracht af te leiden uit de toelichting in bijhorende jaarverslagen.

Tabel 23 Resultaten quick scan

	Distributie- kosten	Distributiever- goeding	Must carry ¹⁷⁵
Nederland(NPO) ¹⁷⁶		✓	Ja
Denemarken (TV-2) ^{177 178}		✓	Nee
Denemarken (DR)		✓	Ja
Frankrijk (France Télévisions) ¹⁷⁹		✓ ¹⁸⁰	Ja
Ierland (RTÉ) ¹⁸¹			Ja
Noorwegen (NRK) ¹⁸²		✓	Ja
Oostenrijk (ORF) ¹⁸³	✓ ¹⁸⁴		Ja
Verenigd Koninkrijk (BBC ¹⁸⁵)			Ja
Wallonië (RTBF) ¹⁸⁶		✓	Ja
Zweden (SVT, SR) ¹⁸⁷	✓		Ja
Zwitserland (SRG-SSR) ¹⁸⁸	✓		Ja

Uit bovenstaande tabel blijkt dat France Télévisions (Frankrijk), DR en TV-2 (Denemarken), NRK (Noorwegen) en tot slot RTBF (Wallonië), net als de NPO een distributievergoeding ontvangen. We bekijken daarom in eerste instantie of deze omroepen zich laten vergelijken met de Nederlandse situatie.

- **France Télévisions.** France Télévisions verkrijgt een vergoeding van France TV Distributions. Dit is een dochteronderneming van France Télévisions. We verwachten dat dit de onderhandelingen sterk beïnvloedt. Bovendien heeft Frankrijk een sterk afwijkend omroepbestel dat verdere vergelijking met Nederland bemoeilijkt. *We laten France Télévisions daarom buiten beschouwing.*

¹⁷⁵ European Audiovisual Observatory (2015). Access to TV platforms: must carry rules, and access to free-DTT [\[rm.coe.int\]](http://rm.coe.int)

¹⁷⁶ NPO (2019). Jaarverslag 2018. [\[over.npo.nl\]](http://over.npo.nl)

¹⁷⁷ Evens & Donders (2018). Platform power and Politics in Transforming Television Markets.

¹⁷⁸ EY (2017). Onderzoek inkomstenopties 2017-2022 Landelijke Publieke Omroep. Vertrouwelijke versie.

¹⁷⁹ France TV (2019). Rapport Annuel 2018. Volet Financier.

¹⁸⁰ France TV Distributions is een dochteronderneming van Publieke omroep France Télévisions.

¹⁸¹ Independent (2017). Sky and Virgin 'should pay RTE €30m to carry its TV channels'. [\[independent.ie\]](http://independent.ie)

¹⁸² Jaarrekening NRK 2018.

¹⁸³ ORF (2019). Jahresbericht 2018. [\[zukunft.orf.at\]](http://zukunft.orf.at)

¹⁸⁴ Publieke omroep ORF heeft 60% aandeel in distributeur ORS.

¹⁸⁵ EY (2017). Onderzoek inkomstenopties 2017-2022 Landelijke Publieke Omroep. Vertrouwelijke versie

¹⁸⁶ EY (2017). Onderzoek inkomstenopties 2017-2022 Landelijke Publieke Omroep. Vertrouwelijke versie

¹⁸⁷ SVT (2019). Figuren. Dit is hoe het geld wordt besteed. (Siffror. Så används pengarna). [\[www.siffror.svt.se\]](http://www.siffror.svt.se)

¹⁸⁸ SRG SSR (2019). Jahresrechnung. [\[gb.srgssr.ch\]](http://gb.srgssr.ch)

- **DR.** Publieke omroep DR kent net als de NPO een must carry en lijkt een geschikte kandidaat om nader te bekijken.
- **TV-2.** Deense omroep TV-2 kent geen must carry en wordt bovendien volledig vanuit commerciële inkomsten gefinancierd.¹⁸⁹ Dit maakt een vergelijking met NPO zeer lastig. *We laten TV-2 daarom buiten beschouwing.*
- **NRK.** Noorse omroep NRK kent net als de NPO een must carry en lijkt een geschikte kandidaat om nader te bekijken.
- **RTBF.** Wallonië scoort op elk van de aspecten in de tabel vergelijkbaar met Nederland, echter de situatie in België is al uitgebreid aan bod gekomen in de systeemanalyse van de Vlaamse situatie. *We laten de RTBF daarom buiten beschouwing.*

Kort samengevat lijken DR en NRK geschikte kandidaten want hier is sprake van een distributievergoeding en een must carry – France Télévisions, TV-2 en RTBF laten we buiten beschouwing.

Vervolgens is gekeken naar omroepen die geen distributievergoeding ontvangen en deze ook niet betalen. Dit zien we als de 'next best option' – deze landen staan dus iets verder van de Nederlandse situatie af. In de categorie 'geen distributievergoeding/geen distributiekosten' zien we twee omroepen: RTÉ (Ierland) en de BBC (Verenigd Koninkrijk). Beide omroepen kennen een must carry. Bovendien is in beide landen een discussie gaande (geweest) of een distributievergoeding gelegitimeerd zou zijn. Om die reden zijn ook de RTÉ en BBC geselecteerd.

De situatie waar een omroep aan distributeurs betaalt, zoals in Oostenrijk, Zweden en Zwitserland het geval lijkt zijn, verschilt zodanig van de Nederlandse situatie dat we een vergelijking minder relevant achten. We laten de ORF, SVT, SR en SRG-SSR daarom eveneens buiten beschouwing.

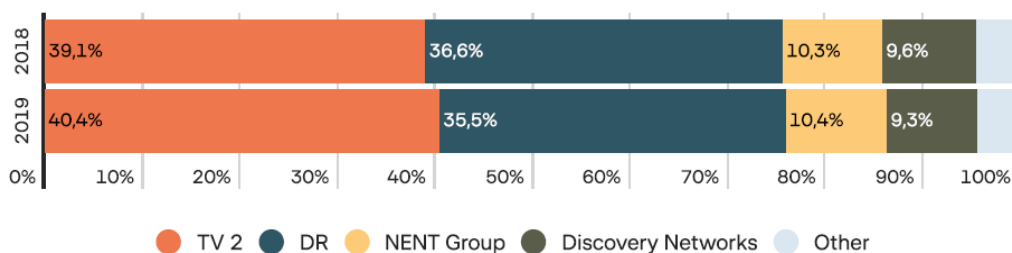
Denemarken (DR)

Beschrijving omroepmarkt

Marktaandeel omroepen

Het marktaandeel van DR gemeten in kijkcijfers in 2019 was 35,5%, terwijl dit in 2018 36,6% was (Figuur 25). Deze kijkcijfers betreffen zowel lineair als niet-lineair kijkgedrag. TV2 had in 2018 een marktaandeel van 39,1%, wat in 2019 is toegenomen naar 40,4%. NENT Group (Nordic Entertainment Group) heeft een marktaandeel van 10,4% (10,3% in 2018) en voor de Discovery Networks is dit 9,3% (9,6% in 2018).

¹⁸⁹ TV2 wordt sinds 2004 niet meer door de overheid gefinancierd. Het bedrijf is eigendom van de staat. In 2012 werd het hoofdkanaal van TV2 een betaald kanaal en sindsdien moeten kijkers een maandelijks abonnement afsluiten om het kanaal te kunnen ontvangen, zie Evens en Donders (2018). De grootste inkomsten voor TV2 bestaan uit abonnementsgeld en reclame-inkomsten. In 2019 ontving TV2 €216 miljoen (1.618 miljoen Deense Kronen) aan abonnementsgeld en €177 miljoen (1325 miljoen Deense Kronen) aan reclame-inkomsten. Bron: [DR, 2019](#).

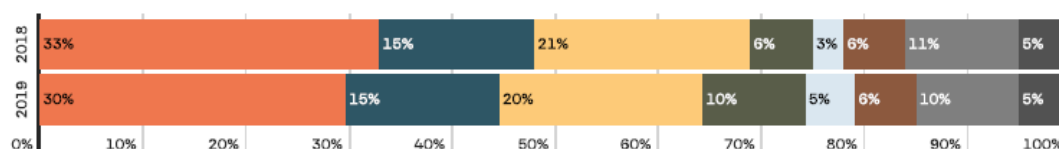


Figuur 25 Aandeel van kijkers per kanaal. Bron: DR: Media Development 2019

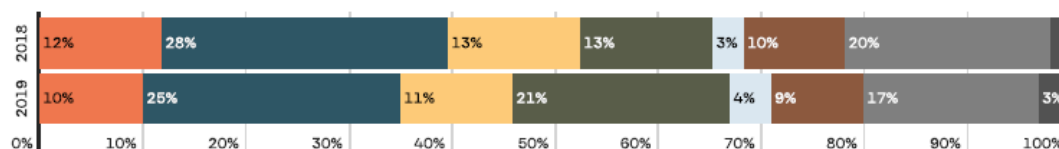
Lineair vs. niet-lineair kijkgedrag

De totale kijktijd van TV in Denemarken per kijker is 137 minuten per dag in 2019. Dit is een lichte daling ten opzichte van 2018, toen het aantal minuten per dag 142 was¹⁹⁰. Het mediagebruik in Denemarken laat zien dat het aandeel van lineaire tv in het mediagebruik is gedaald (van 33% in 2018 naar 30% in 2019) en dat vooral jongere mensen veel gebruik maken van streamingdiensten voor TV (25% van het mediagebruik). Een gedeelte hiervan kan echter ook het streamen van lineaire TV-kanalen zijn. Volgens een andere schatting is het aandeel van niet-lineaire TV in Denemarken 35% in 2018, tegenover 14% in 2014¹⁹¹. Dit betekent dat het aandeel van lineaire TV is gedaald van 86% in 2014 naar 65% in 2018.

15-75 years



15-31 years



● TV ● Streaming TV content, films and clips ● Radio ● Streaming radio and music ● Read news on the web
● Games and gaming on the web ● Social media ● Printed media

Figuur 26 Verdeling van het gebruik van verschillende media. Bron: DR, 2019

Wijze van financiering DR

DR wordt deels gefinancierd door publiekelijk geld en deels door inkomsten uit reclame. Tot 2019 werd de omroep publiekelijk gefinancierd door middel van kijk- en luistergeld. Elk huishouden betaalde per jaar omgerekend €338 (2.527 Deense Kronen) om de omroepen te financieren. Door de overheid is besloten om dit vanaf 2019 geleidelijk af te bouwen over een periode van vijf jaar en te vervangen door financiering vanuit belastinggeld.¹⁹² Hiermee

¹⁹⁰ DR, 2019

¹⁹¹ ScreenMedia, 2019

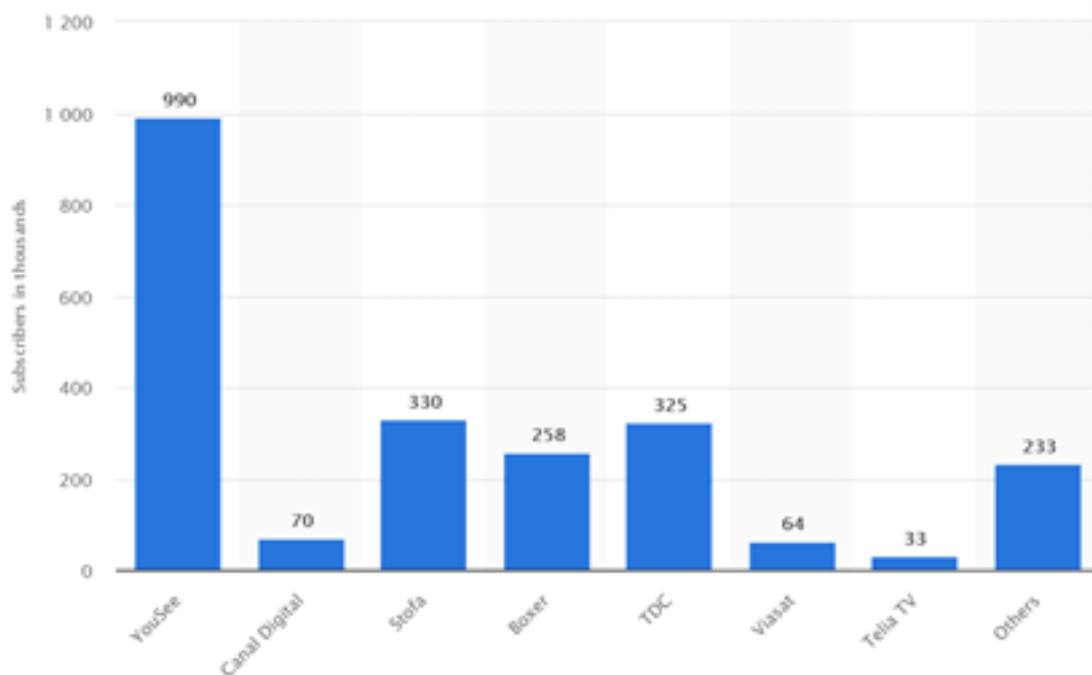
¹⁹² Reuters, 2018.

wordt ook het budget van DR teruggebracht van €486 miljoen in 2019 (3.627 miljoen Deense Kronen) naar €418 miljoen in 2023 (3.123 miljoen Deense Kronen).

Beschrijving distributiemarkt

Distributeurs

De grootste distributeurs in Denemarken zijn YouSee, Stofa, TDC en Boxer (Figuur 27). YouSee (kabel) is onderdeel van TDC Group, net als TDC. In 2018 had YouSee bijna een miljoen abonnees en daarmee een marktaandeel van 43%. TDC (voornamelijk IPTV) had in 2018 een marktaandeel van 14% (325.000 abonnees). Inmiddels zijn TDC TV en YouSee samengevoegd onder de naam YouSee.¹⁹³ Stofa heeft in 2018 een marktaandeel van 14% (330.000 abonnees) en het marktaandeel van Boxer is 11% (258.000 abonnees). De rest van de abonnees is verdeeld over Canal Digitaal (3%), Viasat (3%), Telia TV (1%) en andere aanbieders (10%).



Figuur 27 Aantal abonnees (x1000) per distributeur in 2018. Bron: [Statista](#)

Dekking van het netwerk

In 2020 waren er in Denemarken in totaal 2.728.132 huishoudens.¹⁹⁴ In 2006 is het free-to-air DVB-T (DTT) netwerk opgericht in Denemarken. De digitale service provider van dit platform is DIGI-TV. De publieke omroepen DR (twee derde) en TV2 (een derde) zijn samen eigenaar van DIGI-TV. De dekking van het netwerk is hetzelfde als de analoge dekking, 99,8%.¹⁹⁵ Het DTT-netwerk omvat zes multiplexers, waarvan DIGI-TV er twee gebruikt en de distributeur Boxer er vier gebruikt voor betaald DTT. De gratis DTT-kanalen die worden

¹⁹³ [TDC](#)

¹⁹⁴ [Statistics Denmark](#)

¹⁹⁵ [DIGI-TV](#)

aangeboden op het DIGI-TV platform zijn de kanalen van DR en Folketinget (het Deense parlement).¹⁹⁶

Abonnees naar distributiekanaal

Van de huishoudens in Denemarken met een TV, maakt de meerderheid gebruik van het kabelnetwerk (Tabel 24). Zowel in 2018 als in 2017 is het aandeel van dit distributiekanaal 56%. Het aandeel van IPTV is 16% in 2018 (17% in 2017). Het aandeel van gratis DTT in de markt is 12% (10% in 2017). Daarnaast heeft 9% van de huishoudens met een TV een abonnement op betaald DTT van Boxer (10% in 2017). Relatief weinig huishoudens maken gebruik van satelliet: voor betaald satelliet is dit 5% van de abonnees en voor gratis satelliet 2%.

Tabel 24 Huishoudens per distributiekanaal (%). Bron: *Digital TV research*

Distributiekanaal	2017	2018
Betaald DTT	10%	9%
Gratis DTT	10%	12%
Gratis satelliet	2%	2%
Betaald satelliet	5%	5%
IPTV	17%	16%
Kabel	56%	56%

Beschrijving kosten distributie

De publieke omroepen in Denemarken betalen geen distributiekosten aan de distributeurs. De distributeurs betalen wel een distributievergoeding aan de omroepen. Dit is geregeld met een centraal systeem, waarbij de organisatie Copydan Verdens TV de vergoedingen van de distributeurs ontvangt en deze verdeelt onder de tv-kanalen, waaronder DR en TV2.¹⁹⁷ UBOD (Union of Broadcasting Organisations Denmark) vertegenwoordigt samen met Copydan de rechten van de publieke omroepen. Copydan Verdens TV onderhandelt met de distributeurs over de vergoedingen en met de houders van auteursrechten over verdeling van de vergoedingen. Vervolgens int Copydan de vergoedingen, die vervolgens via UBOD bij de TV-kanalen terecht komen.

In 2018 ontving Copydan Verdens TV €170 miljoen van distributeurs (1,3 miljard Deense Kronen), tegenover €160 miljoen in 2017.¹⁹⁸ Deze betaling heeft grotendeels betrekking op rechten. In 2018 had ongeveer 6% van deze vergoedingen (€8,9 miljoen) betrekking op hertransmissie van zenders.

Regulering

Er geldt in Denemarken een must carry voor programma's van de publieke omroep DR en voor het tv-kanaal van het Deense parlement. De instantie Kulturstyrelsen houdt hier toezicht op. De must carry geldt voor alle platformen (DTT, kabel en IPTV), maar niet voor satelliet.¹⁹⁶ Verder is er in Denemarken geen specifieke must offer, of must see regelgeving.

¹⁹⁶ European Audiovisual Observatory (2015). Access to TV platforms: must carry rules, and access to free-DTT [rm.coe.int]

¹⁹⁷ PRD, 2017

¹⁹⁸ [Copydan Verdens TV, Jaarverslag 2018](#)

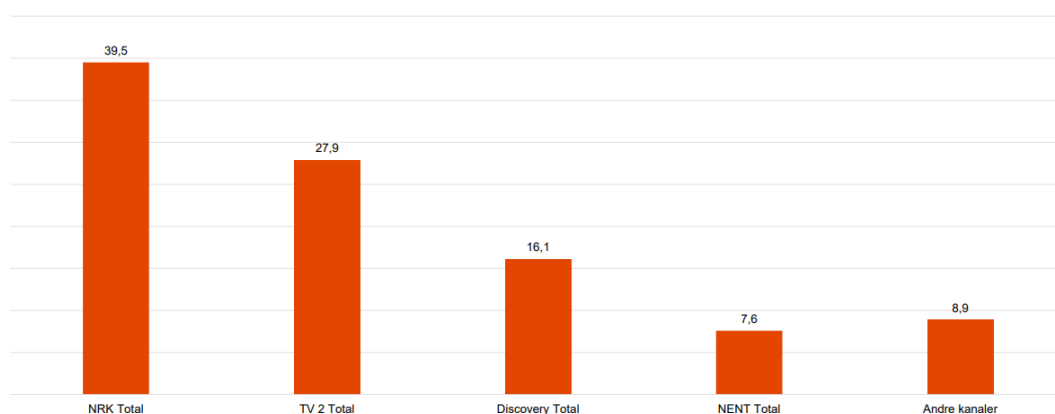
Er is wel regelgeving over de EPG bij DTT, waardoor de kanalen van de publieke omroepen op het DTT-netwerk bovenaan staan in de zenderlijst.

Noorwegen (NRK)

Beschrijving omroepmarkt

Marktaandeel omroepen

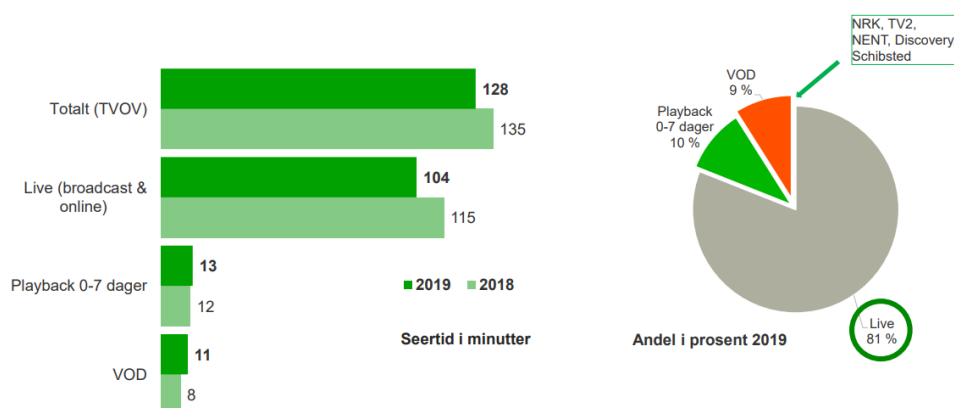
De omroepmarkt in Noorwegen bestaat uit één publiek gefinancierde omroep, namelijk NRK (met de kanalen NRK 1, 2 en 3). De grootste commerciële omroep is TV-2. In Figuur 28 is het marktaandeel van de omroepen weergegeven in 2019; de verschillende NRK-kanalen hebben in totaal een lineair marktaandeel van bijna 40%. Dit percentage is de afgelopen 5 jaar relatief stabiel (40,4% in 2015 en 39,0% in 2016). Het marktaandeel van de verschillende kanalen van TV-2 is sinds 2015 gestegen van 24,9% naar 27,9% in 2019.



Figuur 28 Marktaandeel van omroepen o.b.v. lineair kijkgedrag in 2019. Bron: kantar.no

Lineair vs. niet-lineair kijkgedrag

De totale tv-kijktijd in Noorwegen 2019 is 128 minuten per dag. Ten opzichte van 135 minuten in 2018 betekent dit een lichte daling. Deze daling geldt vooral voor lineaire TV, aangezien uitgesteld TV-kijken een lichte stijging kent (Figuur 29). In totaal maakt niet-lineair kijkgedrag nu 19% uit van het totaal aantal minuten dat men in Noorwegen TV kijkt. In de daling van 7 kijkminuten heeft de NRK een aandeel van één minuut.



Figuur 29 Kijkminuten, lineair en niet-lineair, 2019 t.o.v. 2018. Bron: kantar.no

Wijze van financiering NRK

Tot en met 2019 werd de NRK gefinancierd uit overwegend kijk- en luistergeld. Om de publieke omroep te kunnen ontvangen moest iedereen met een TV-ontvanger een TV-licentie afsluiten á 2.970,24 NOK per jaar. Circa 2 miljoen mensen hadden zo'n licentie. Op deze manier kwam 95% van de inkomsten binnen, bijna 5,7 mld. NOK.¹⁹⁹ De overige 5% bestond uit kleine posten zoals overheidssubsidies, verkoop van archiefmateriaal, huurinkomsten en andere bedrijfsopbrengsten.

Vanaf 1 januari 2020 wordt NRK gefinancierd vanuit de staatsbegroting, waarbij de begroting van NRK groeit naar in totaal 6,4 mld. NOK. Reden hiervoor is dat de Regering vindt dat de financiering van NRK technologie-neutraal moet zijn, en dat dus ook inwoners die op een andere wijze dan middels een TV-ontvanger (lees: via het internet of satelliet) TV-kijken, bij dienen te dragen aan de publieke omroep. In 2010 had namelijk nog 98% van de huishoudens een TV-ontvanger, wat daalde naar 93% in 2016.²⁰⁰ Daarnaast worden zo de kosten eerlijker verdeeld over de huishoudens, aangezien de belasting inkomen-gebaseerd is.

Beschrijving distributiemarkt

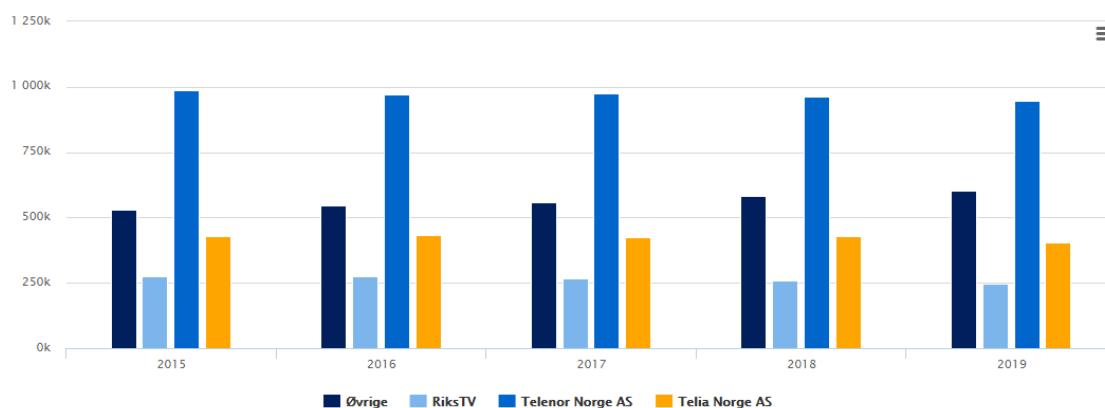
Distributeurs

De distributiemarkt kan vanuit NRK gezien worden in twee delen, namelijk de 'primary distribution' en 'retransmission'. NRK zelf koopt rechten in voor 'primary distribution'. Dat doet ze bij Norges Televisjon AS (NTV), die het 'digital terrestrial television (DTT) network' in de lucht houdt. Verder gaat de 'primary distribution' via DTH-satelliet en via een schaduwnet, voor de plaatsen in Noorwegen waar het DTT geen bereik heeft. NRK is eigenaar van een derde van het bedrijf dat de infrastructuur van het DTT-netwerk in haar bezit heeft. Verderop in dit stuk zullen we zien hoeveel gebruik er wordt gemaakt van deze 'primary distribution'. Naast deze primaire distributie licenseert NRK haar content aan andere distributeurs.

Er zijn in Noorwegen drie grote distributeurs van televisie-uitzendingen. In Figuur 30 is weergegeven hoeveel abonnementen deze aanbieders hadden op TV in 2019 (gemeten halverwege het jaar). Telenor was de grootste aanbieder met 43,0% van het aantal aangeboden abonnementen. Haar marktaandeel neemt (langzaam) af. Verder had Telia in 2019 een marktaandeel van 18,3% en RiksTV (distributeur van betaalde televisie via het DTT-netwerk) een aandeel van 11,2%. Circa 20% van de abonnementen wordt verspreid door andere aanbieders; dit aandeel is groeiende.

¹⁹⁹ Bron: Jaarrekening NRK 2018

²⁰⁰ [\[regjeringen.no\]](http://regjeringen.no)



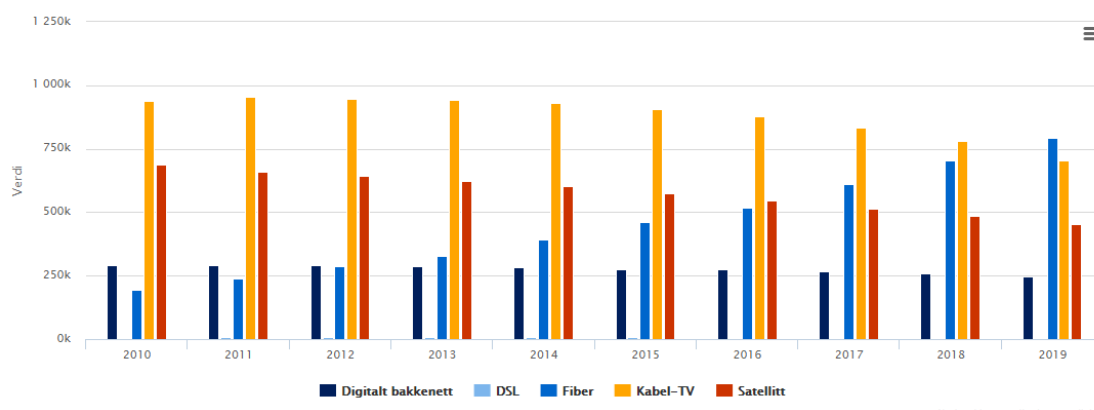
Figuur 30 Aandeel distributeurs in TV-markt. Bron: *Ekostatistikken*, 2020.

Dekking van het netwerk

Per 1 januari 2017 waren er 2.377.000 huishoudens in Noorwegen.²⁰¹ NRK heeft de verplichting om haar content aan te bieden aan 100% van het aantal huishoudens in Noorwegen. Het DTT-netwerk heeft een minimale dekkingverplichting van 95% van de permanente huishoudens; dit netwerk haalt 98%. Om ervoor te zorgen dat NRK toch 100% van de huishoudens bereikt, distribueert ze (zoals hierboven beschreven) ook via een satellietnetwerk én een schaduwnet. Op dit laatste net zijn circa 6.000 huishoudens aangesloten. Dit is de zogenaamde restcategorie die zich in de 'schaduw' van zowel DTT als satelliet bevinden.

Abonnees naar distributiekanaal

Zoals beschreven zijn er verschillende distributiekanaalen, namelijk 'free-to-air'-kanalen via DTT, satelliet of het schaduwnet, én kanalen via een van de andere distributeurs. In Figuur 31 is weergegeven via welk netwerk huishoudens met TV-abonnementen televisiekijken. (In 2019 waren er bijna 2,2 miljoen TV-abonnementen geregistreerd.) Ruim 10% gaat via het DTT-netwerk (digitalt bakkenett).



Figuur 31 TV-abonnementen naar distributietype. Bron: *Ekostatistikken*, 2019

²⁰¹ Bron: Statistics Norway 2017, [ssb.no]

Beschrijving kosten distributie

We onderscheiden de primaire distributiekosten voor NRK om content te verspreiden over het eigen netwerk. Daarnaast zijn er opbrengsten vanwege distributie van de content van NRK over netwerken van derden.

Primaire distributiekosten

NRK betaalt distributiekosten voor het DTT-netwerk en voor het schaduwnet. Het gaat om een bedrag van circa 121 miljoen NOK per jaar (circa 10,7 miljoen euro), wat ongeveer 2 % uit maakt van de totale begroting van NRK.²⁰² Van dit bedrag is circa eenderde voor het schaduwnet (waarmee zoals gesteld 6.000 huishoudens bereikt worden) en tweederde voor het DTT- en DTH-netwerk.

Opbrengsten distributie over netwerken derden

In de Nordics bestaat er al lange tijd een centraal systeem voor distributie van TV-content. In dit systeem hebben de houders van rechten zich verenigd, evenals de distributeurs. Er zijn drie partijen die jaarlijks onderhandelen over rechten en kosten, waarbij er wel verschillende afspraken gemaakt kunnen worden per land. De drie partijen zijn:

- Norwaco, die optreedt namens alle rechtenhouders t.a.v. producties in Noorwegen (behalve de rechten van NRK).
- UBO (Union of Broadcasting Organisations), die de rechten van de publieke omroepen in de Nordics verkoopt aan distributeurs. Voor ieder land is er een sub-unie, zoals UBON (Norway) of UBOD (Denmark).
- (Kabel)distributeurs, die onderhandelen met Norwaco/UBON om producties te mogen uitzenden.

De distributeurs betalen voor de uitzendrechten aan Norwaco. Circa eenderde van dit bedrag gaat naar UBO, tweederde is voor de overige rechtenhouders zoals die zich verenigd hebben in Norwaco. UBO verdeelt het budget per land op basis van het aantal aangesloten huishoudens. In Noorwegen is dit 100%, aangezien er een must carry geldt voor kabeldistributeurs (zie onderstaande paragraaf). Dit betekent dat NRK circa 2,8 miljoen euro per jaar ontvangt van deze distributeurs. Gesprekspartners geven aan dat dit bedrag langzaam groeit over de jaren. Dit budget is overigens niet direct beschikbaar voor NRK, maar wordt weggezet bij een stichting die het budget beheert. Het doel hiervan is dat het budget alleen gebruikt wordt en kan worden voor Noorse producties.

Regulering

Ten aanzien van het doorzetten van NRK-content geldt voor (kabel)distributeurs een must carry.²⁰³

Verenigd Koninkrijk

Beschrijving omroepmarkt

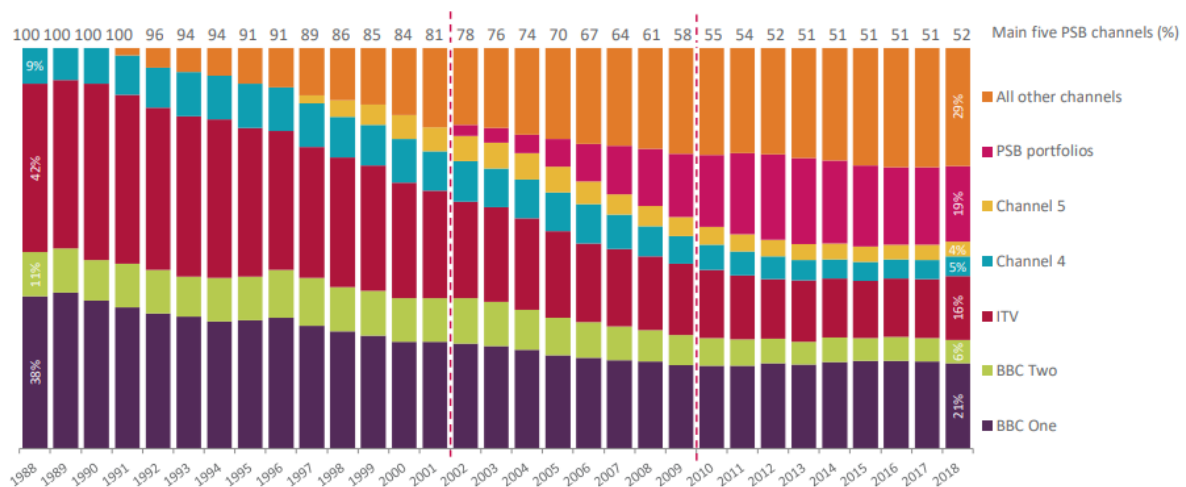
Marktaandeel – TV

Het Verenigd Koninkrijk kent commerciële omroepen en zogenaamde Public Service Broadcasters (PSBs). Vijf van de zes PSB-organisaties zijn commercieel, dit zijn Channel 4,

²⁰² Jaarrekening NRK 2018.

²⁰³ Norwegian Broadcasting Act, Hoofdstuk 4.2.

Channel 5, S4C, STV en ITV.²⁰⁴ BBC is de enige publieke PSB in het Verenigd Koninkrijk. PSBs hebben een licentieovereenkomst met de staat, waarbij ze aan eisen van de overheid voldoen (b.v. op het gebied van de inhoud van programma's) in ruil voor spectrum en een prominente plaats in de EPG.



Figuur 32 Aandeel in het aantal kijkminuten per jaar naar (lineaire) TV-uitzendingen (in %).²⁰⁵

De afgelopen jaren blijft het aandeel van de BBC One and BBC Two in het totaal aantal TV-kijkminuten redelijk stabiel (Figuur 32). In 2018 werd er 3 uur en 12 minuten per dag naar lineaire tv gekeken, dit is 11 minuten minder dan in 2017 en 20 minuten minder dan in 2016. De BBC heeft een marktaandeel van circa 27% in 2019, exclusief portfolio-kanalen²⁰⁶.

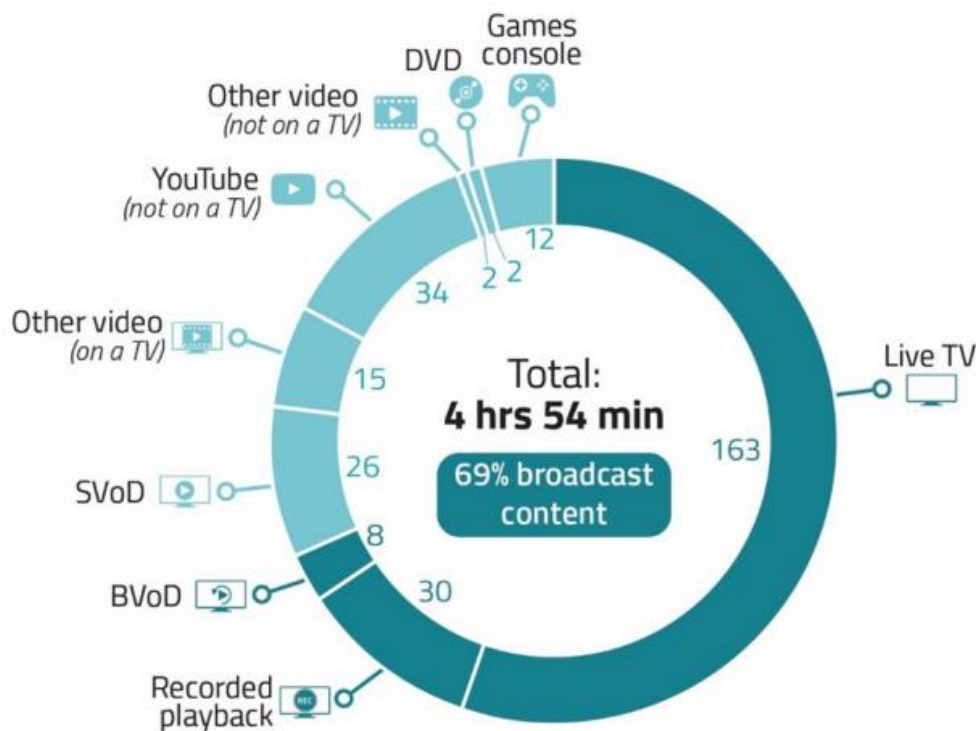
Lineair versus niet-lineair kijkgedrag

Er is in het Verenigd Koninkrijk onderzoek gedaan naar het kijkgedrag binnen huishoudens. Hieruit blijkt dat er per persoon in 2018 4 uur en 54 minuten gekeken werd naar audio-visuele content (Figuur 33). 38 kijkminuten hiervan zijn niet-lineair (broadcast video on demand en recorded playback), wat 19% is van het totaal aantal minuten dat naar TV-content wordt gekeken. Met name jongeren kijken minder naar (lineaire) TV-uitzendingen.

²⁰⁴ Ofcom (2020). Small Screen: Big Debate – a five-year review of Public Service Broadcasting (2014-18) [ofcom.co.uk]

²⁰⁵ Bron: Ofcom, Media Nations Report 2019 [ofcom.co.uk]

²⁰⁶ Een soort themazenders, in 2016 betroffen dit de zenders BBC Three, BBC Four, BBC HD, BBC News, BBC Parliament, CBeebies, CBBC, BBC Olympic Channels en BBC red button channels. Bron: The Institute of Economic Affairs (2016). *In focus, the case for privatising the BBC*.



Figuur 33 Video-minuten per persoon per dag (2018).²⁰⁷

Wijze van financiering publieke omroep

De BBC heeft een commerciële en niet-commerciële tak (de PSB Group). De BBC mag geen advertenties laten zien, dat geldt voor lineair en niet-lineair aanbod. De inkomsten voor de niet-commerciële tak komen dan ook vooral uit de licentie die huishoudens afnemen voor het kijken naar de BBC. Op deze manier ontving de PSB Group van de BBC in 2019 3.690 mln. pond aan licentie-inkomsten. De overige inkomsten bedroegen 327 mln. pond (187 mln. aan contracten, 89 mln. aan subsidie²⁰⁸, 46 mln. huurinkomsten en 5 mln. overig). De commerciële tak van de BBC zorgt voor circa 1.350 mln. pond aan inkomsten. De inkomsten voor de BBC vanuit de verkoop van licenties voor de door hen geproduceerde content daalden in de periode 2014 – 2018 met ongeveer 4% per jaar.²⁰⁹

De commerciële PSBs krijgen inkomsten uit advertenties. Deze inkomsten daalden in de periode 2014 – 2018 gemiddeld met 3,8% per jaar. Dit wordt gecompenseerd door gestegen inkomsten vanuit 'third-party funding'. Deze dalingen in inkomsten zorgen ervoor dat er de laatste jaren een debat is ontstaan over de mogelijkheid inkomsten te verkrijgen van de platformaanbieders. We gaan hier in de volgende paragrafen nader op in.

²⁰⁷ Bron: Ofcom, Media Nations Report 2019 [ofcom.co.uk]

²⁰⁸ Deze subsidie is er omdat de BBC gratis licenties dient te verstrekken aan huishoudens met 75+-ers. Overigens is de verwachting dat deze subsidie komt te vervallen.

²⁰⁹ Ofcom (2020). Small Screen: Big Debate – a five-year review of Public Service Broadcasting (2014-18) [ofcom.co.uk].

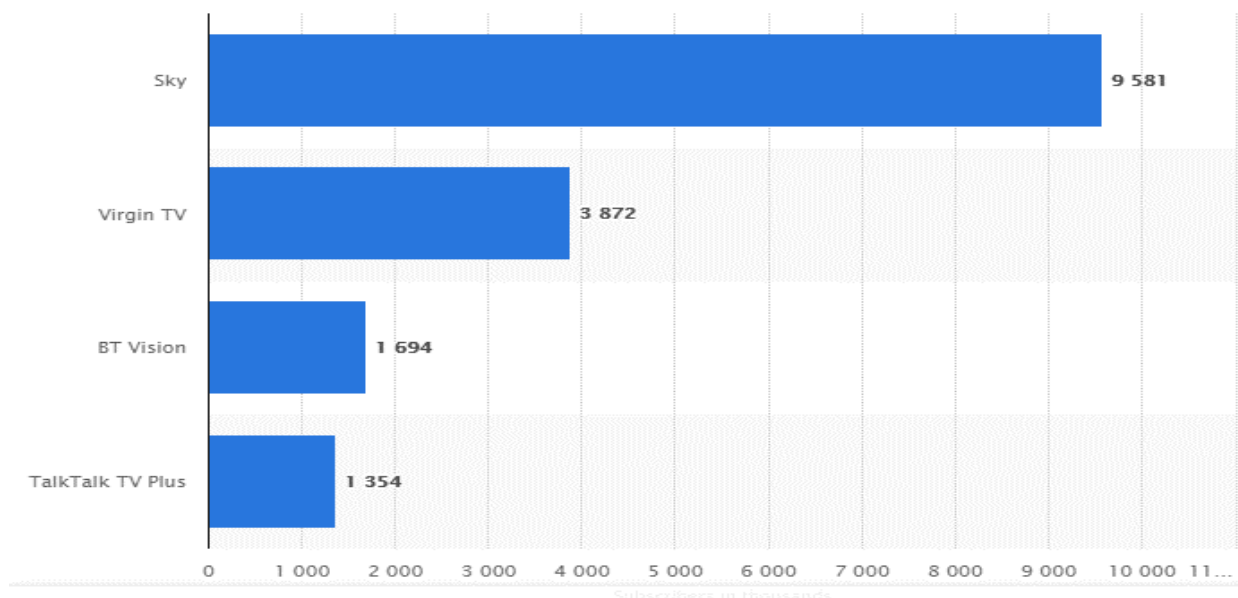
Beschrijving distributiemarkt

Distributeurs – providers

De BBC heeft (in joint ventures) de bedrijven Freesat System en Freeview. Freesat is een free-to-air satellietstelsel, en Freeview is het bedrijf achter het digital terrestrial television platform (DTT-netwerk).

De primaire distributiekanaalen van de BBC zijn het DTT-netwerk (Freeview) en het free-to-air satellietstelsel Freesat. Zowel Freeview als Freesat worden ook gebruikt door de commerciële PSBs.

Daarnaast is de publieke content te ontvangen via distributie via netwerken van derden. De belangrijkste traditionele platforms zijn Sky, Virgin Media, BT en TalkTalk. Daarnaast biedt Netflix steeds meer TV-producties (van de BBC) aan op haar platform. Gezamenlijk hebben de traditionele platforms ruim 16 miljoen abonnees (pay-TV), waarbij Sky de grootste aanbieder is (Figuur 34). In 2018 waren er bijna 28 miljoen huishoudens in het Verenigd Koninkrijk.²¹⁰ Het blijkt dus dat ongeveer de helft van de huishoudens TV kijkt via een abonnement. Veel anderen kijken via het DTT-netwerk (zie paragraaf TV-kijkers naar distributiekanaal) of kijken geen TV.



Figuur 34 TV-platformen naar aantal abonnees in December 2018 (x 1.000).²¹¹

Dekking van het netwerk

Het DTT-netwerk heeft een dekking van 98,5% van de huishoudens in het Verenigd Koninkrijk. Voor de satelliet is dit 98%. Verder verspreidt de BBC haar content via de BBC iPlayer, die beschikbaar is voor veel soorten internet-tv's (smart tv's) en andere apparaten.

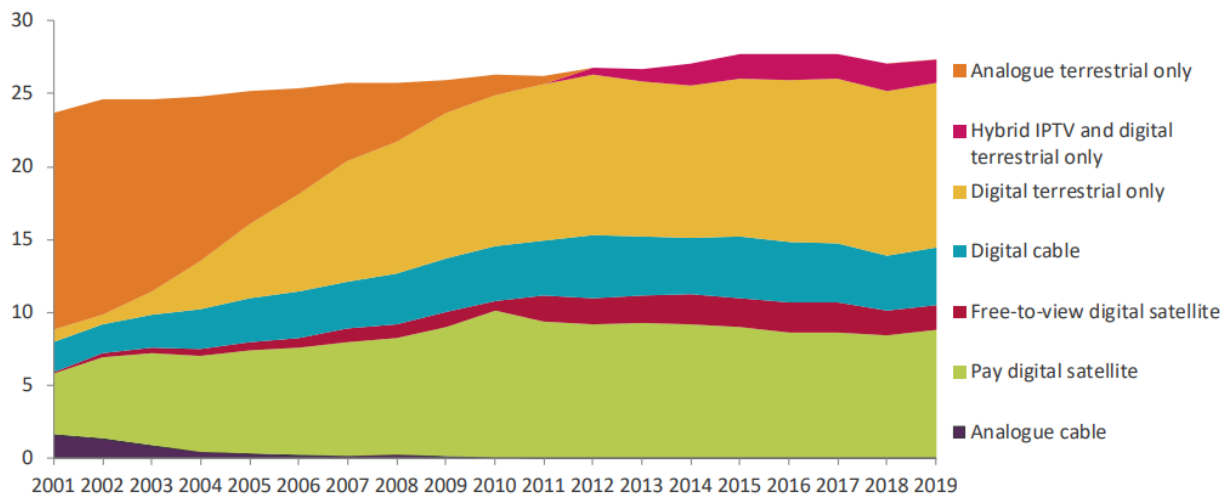
TV-kijkers naar distributiekanaal

Ruim 95% van de huishoudens ontvangt op enige wijze tv. In Figuur 35 zien we dat er veel huishoudens zijn die tv kijken via het DTT-netwerk (circa 11,3 miljoen huishoudens, 39,7%).

²¹⁰ Office for National Statistics, 2019. Families and households in the UK: 2018. [\[ons.gov.uk\]](https://ons.gov.uk)

²¹¹ Bron: [\[statista.com\]](https://www.statista.com)

Dit is de afgelopen jaren gestaag gegroeid. Gebruikmaking van 'Pay digital satellite' is relatief stabiel gebleven, op circa 30% van de huishoudens. Via het Freesat-netwerk worden circa 1 miljoen huishoudens (6%) bereikt.

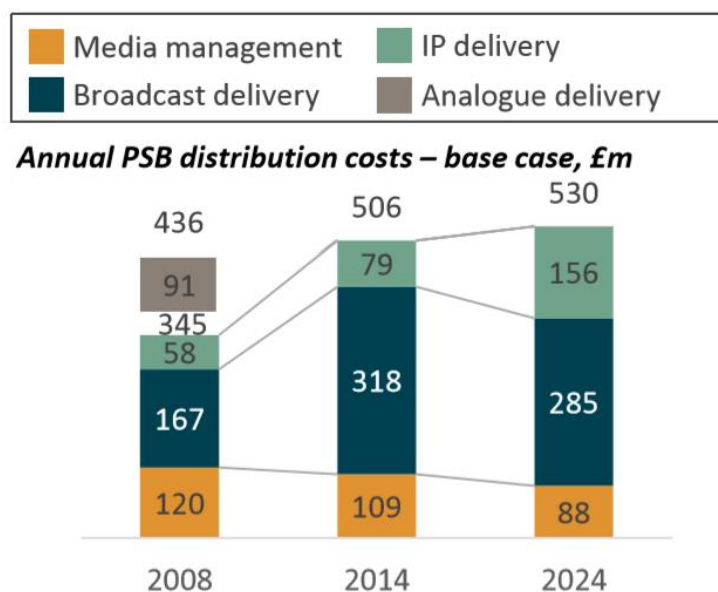


Figuur 35 TV-distributiekkanalen naar aantal huishoudens (in mln.).²¹²

Beschrijving distributiekosten

De BBC en andere PSBs kennen alleen primaire distributiekosten (kosten die zij zelf maken voor verspreiding via hun eigen netwerken, dit wordt dus niet aan distributeurs betaald. Voor retransmissie zijn er geen opbrengsten of kosten. Een studie uit 2015 laat de ontwikkeling in primaire distributiekosten zien (Figuur 36). Hierin zien we dat er een ontwikkeling is waarbij de distributiekosten langzaam stijgen over de jaren. De overstap van analoog naar digitaal heeft een besparing opgeleverd, maar door het uitzenden van steeds meer (HD-)kanalen zijn de kosten voor het DTT- en DTH-netwerk ('broadcast delivery') gestegen en zullen deze ook nog verder stijgen.

²¹² Bron: Ofcom, Media Nations Report 2019 [[ofcom.co.uk](https://www.ofcom.gov.uk/consult/condocs/mediationsreport/mediationsreport.pdf)]



Figuur 36 Distributiekosten van PSB's²¹³

De distributiekosten voor alleen de BBC zijn 194 mln. pond in 2019. Dit is een lichte daling ten opzichte van 2018. De totale kosten van de niet-commerciële tak van de BBC zijn 4.124 mln. pond; de distributiekosten hebben dus een aandeel van 4,7% in de totale kosten.

Regulering – het distributiesysteem van derden

In 2013 gaf de overheid aan dat ze af wilde van de betaling van PSBs aan TV-platforms (als Sky) om de content te kunnen distribueren. Dit gebeurde in 2014.²¹⁴ Het systeem voor distributie gaat sindsdien uit van het principe 'zero net fees'. Daarbij is de gedachte dat 'value carriage fees' en 'payments for content' netto uitkomen op nul.²¹⁵ Er is dan ook een must carry en must offer voor de PSBs en grote platformen. De overheid heeft ingezet op must offer om zo de algemene toegang van de producties van de PSBs te waarborgen, en ook om de relatie tussen PSBs en tv-platformen evenwichtig te houden.²¹⁶ Must offer geldt alleen voor de belangrijkste kanalen van de PSBs. Dit geldt niet voor VOD of de portfolio-kanalen van de PSBs.

De redenen dat deze commerciële omroepen toch een PSB willen zijn, ligt in het feit dat de licentiekosten gecompenseerd worden via spectrum, het vergroten van advertentie-inkomsten en EPG-zichtbaarheid (waarover als onderdeel van de must carry afspraken zijn gemaakt).

Voorlopig houdt de overheid (nog) vast aan het huidige systeem. Wel is er een steeds terugkerende discussie of het systeem nog houdbaar is, met name gezien de teruglopende reclame-inkomsten van commerciële PSBs. Ofcom heeft enige tijd geleden 'de deur opengezet' naar een systeemwijziging. Zij stellen in een rapport uit 2018 dat '*in the future, PSBs*

²¹³ Bron: Ofcom/Redshift, 2015 [ofcom.co.uk]

²¹⁴ Digitaltveurope.com (3 Maart 2014). BBC and Sky reach zero retransmission fee agreement. [digitaltveurope.com]

²¹⁵ Department for Culture, Media & Sport (2016). *The balance of payments between television platforms and public service broadcasters consultation report – Government respons 5 July 2016*. [assets.publishing.service.gov.uk].

²¹⁶ Niet alle partijen zijn het erover eens dat er nu evenwicht is tussen PSB's en TV-platformen.

may be able to negotiate retransmission fees with platforms to boost revenues'.²¹⁷ Ook het parlement benadrukt dit in een recenter visiestuk op PSBs: *'Given the pace of change in the market, Ofcom should review whether TV platforms should be required to pay commercial public service broadcasters a retransmission fee for carrying their channels*'.²¹⁸ Als dat zou gaan gebeuren, dan is de overheid van mening dat Ofcom moet gaan besluiten over de hoogte van het bedrag. Vrije onderhandelingen zouden daarbij dus niet worden toegestaan; de overheid kiest met nadruk niet voor deregulering.

Een mogelijke distributievergoeding geldt nadrukkelijk niet voor de BBC, die geen teruglopende reclame-inkomsten heeft omdat de omroep geen reclame-inkomsten mag genereren. Om de BBC te compenseren voor de terugloop in inkomsten, zou de aanpak rondom kijk- en luistergeld kunnen worden gemoderniseerd.²¹⁹ Daarbij ligt ook op tafel of een TV-licentie vervangen moet worden voor een breedbandlicentie, om zo te ondervangen dat steeds meer mensen onder de licentie uit proberen te komen door TV alleen via OTT te kijken. Op deze manier kunnen teruglopende inkomsten vanuit kijk- en luistergeld worden afgevangen.²²⁰

Gezien de opkomst van TV via OTT en de teruglopende inkomsten zijn er, naast de discussie over distributiekosten, een aantal punten van discussie over het huidige systeem:

- Het intrekken van Sectie 73 van de Copyright, Design and Patents Act 1988, aangezien PSBs onder deze sectie geen copyright fees kunnen ontvangen van partijen die hun content online verspreiden. Deze sectie is ingetrokken.
- De vraag is of de zichtbaarheid (prominence) van de PSBs in de EPG ook voor niet-lineaire televisie gaat gelden. Het parlement heeft hier positief op gereageerd. Zichtbaarheid is namelijk een belangrijke reden om een PSB-licentie af te nemen, en met de komst van andere technologieën om TV te kijken, dient ook de zichtbaarheid via deze technologieën gegarandeerd te worden.
- Een derde discussie betreft de vraag of PSBs de verplichting moeten houden om via verschillende kanalen en media te zenden, of dat het genoeg is dat PSBs op één manier hun content distribueren aan huishoudens.

Ierland

Beschrijving omroepmarkt

Marktaandeel omroepen

Er zijn in Ierland twee publieke omroepen: RTÉ en TG4. RTÉ heeft meerdere TV- en radio-kanalen, terwijl TG4 slechts één kanaal heeft. TG4 zendt vooral programma's uit in de Ierse taal. Er is ook een commerciële publieke omroep, TV3, die eigendom is van Virgin Media. Van deze omroepen is RTÉ verreweg de grootste met een marktaandeel van 26,6% in 2016 (zie Figuur 37). TG4 had in 2016 een marktaandeel van 1,8% en TV3 had een marktaandeel van 10,5%. Het marktaandeel van de publieke omroepen is gedaald ten opzichte van 2012,

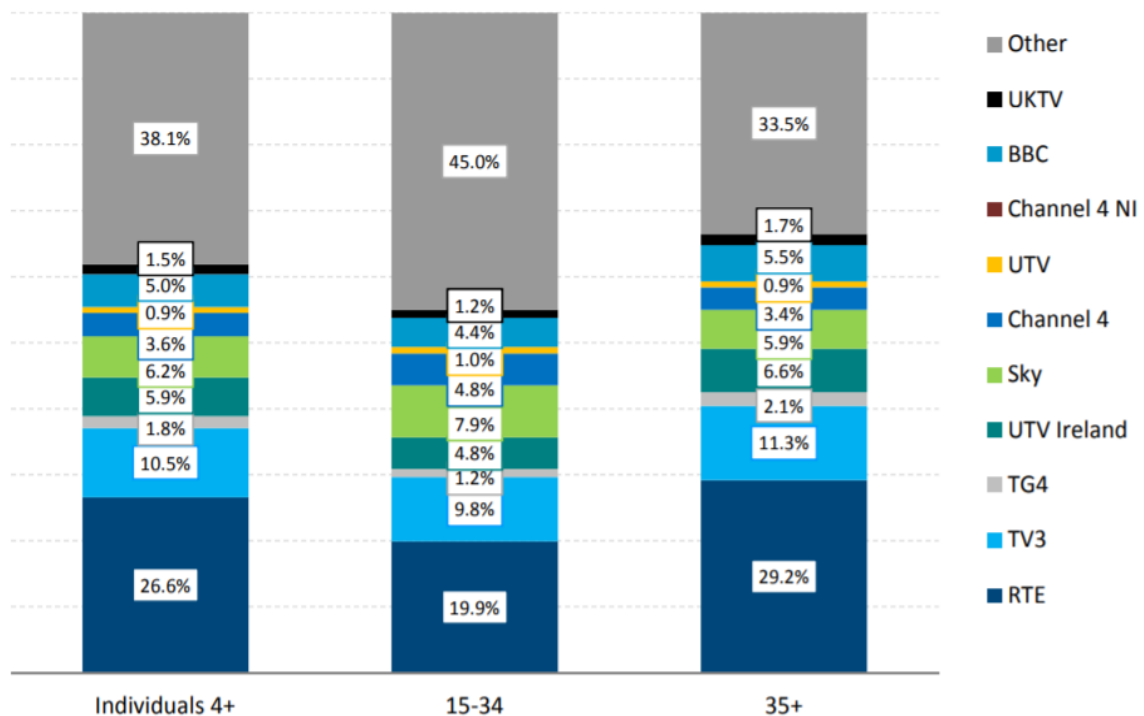
²¹⁷ Ofcom (2018). Public service broadcasting in the digital age, p. 2 [[ofcom.co.uk](https://www.ofcom.co.uk)]

²¹⁸ House of Lord (5 November 2019). Public service broadcasting: as vital as ever, p. 5 [publications.parliament.uk]

²¹⁹ House of Lord (5 November 2019). Public service broadcasting: as vital as ever [publications.parliament.uk]

²²⁰ The Guardian (31 March 2020). TV licence fee could be replaced by broadband levy, says BBC [theguardian.com]

hoewel het marktaandeel in 2016 iets hoger is dan in 2015. De publieke omroepen worden vooral veel bekeken door mensen van 35 jaar en ouder.



Figuur 37 Marktaandeel van omroepen in Ierland o.b.v. kijkgedrag in 2016. Bron: BAI

Lineair vs. niet-lineair kijkgedrag

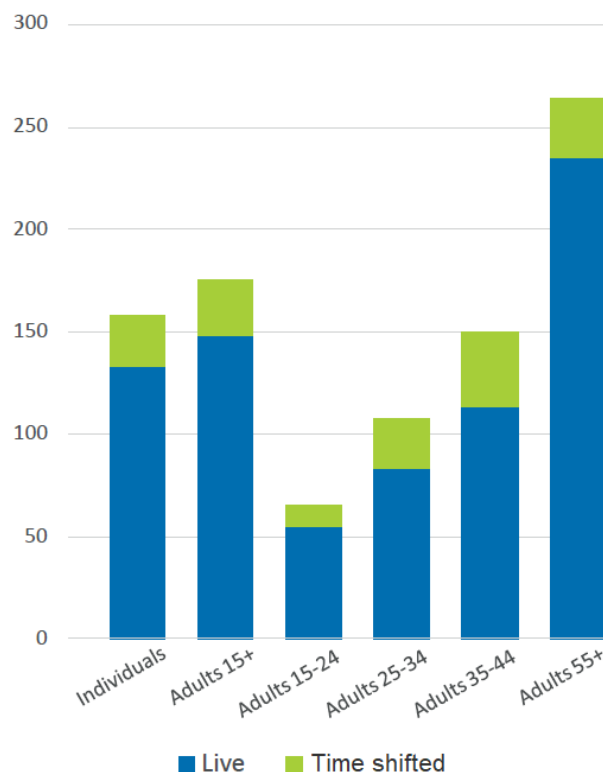
In 2019 werd er in Ierland gemiddeld 80 uur per maand naar lineaire TV gekeken per kijker.²²¹ In 2017 was dit nog meer dan 97 uur per maand.²²² Het aandeel van lineaire TV in 2019 is nog steeds hoog, vergeleken met het aandeel van niet-lineaire TV. Figuur 38 geeft dit aandeel weer als het aantal minuten tv gekeken per persoon per maand in 2019. In 2017 was het aandeel van lineaire tv in het kijkgedrag 89%, tegenover 11% niet-lineair.²²² Vergeleken met de cijfers van 2011 is het aandeel van niet-lineair kijkgedrag toegenomen. In 2011 was 93% van het kijkgedrag lineair en was het aandeel van uitgesteld TV-kijken 6,7%.²²³ Daarnaast zien we dat vooral mensen tussen de 15 en 34 veelal niet-lineair kijkgedrag vertonen met het kijken van on demand TV.²²⁴

²²¹ TAM Review 2019

²²² TAM Review 2017

²²³ [tamireland.ie]

²²⁴ TAM Review 2019



Figuur 38 Aandeel lineaire TV en niet-lineaire TV in 2019 (uitgedrukt in minuten TV gekeken per persoon).²²⁵

Wijze van financiering RE

De publieke omroepen RTÉ en TG4 wordt deels gefinancierd met publiekelijk geld en deels met commerciële inkomsten. TG4 wordt echter hoofdzakelijk rechtstreeks gefinancierd vanuit de overheid. In 2015 bestond 91% van de inkomsten van TG4 uit publieke financiering, tegenover een aandeel van 54% aan publieke financiering voor RTÉ.²²⁶ Elk huishouden met een tv moet voor de licentie betalen aan DCCAE. DCCAE betaalt dit vervolgens uit aan de publieke omroepen. Er is in Ierland discussie over dit systeem, omdat het niet efficiënt is en 12-14% van de mensen het betalen van de licentie ontwijkt.²²⁷ Er is echter besloten om het huidige systeem te handhaven, in ieder geval voor de komende vijf jaar.

In 2018 werd er €189,1 miljoen (86%) van de €221 miljoen aan opgehaalde licentie-inkomsten aan RTÉ uitbetaald.²²⁸ De overige €31,9 miljoen werden gebruikt om onkosten te dekken en deels om TG4 te financieren. In 2018 kwam €189,1 miljoen (55,8%) van de omzet van RTÉ uit licentie-inkomsten, terwijl €150 miljoen (44,2%) vanuit commerciële inkomsten (advertenties) kwam. Ten opzichte van 2017 is dit een lichte stijging van licentie-inkomsten. In 2017 ontving RTÉ €186,1 miljoen aan licentie-inkomsten en €151,5 miljoen aan commerciële inkomsten.

²²⁵ Bron: TAM Review 2019

²²⁶ BAI 2018, Five-Year Review of Public Funding for Public Service Broadcasters [dcca.gov.ie]

²²⁷ Darren Lawlor, 2019. Broadcasting (Amendment) Bill 2019 [data.oireachtas.ie]

²²⁸ Jaarverslag RTÉ 2018 [rte.ie]

Beschrijving distributiemarkt

Distributeurs

Er zijn vier pay-tv-operators in Ierland: Sky Ireland, Virgin Media Ireland, Eir en Vodafone TV. Van deze operators zijn Sky Ireland en Virgin Media Ireland de grootste. In 2020 heeft 39% van de huishoudens in Ierland een abonnement op Sky, terwijl dit bij Virgin 16% is. In 2019 had 40% van de huishoudens in Ierland nog een abonnement op Sky en had 15% een abonnement op Virgin.

Dekking van het netwerk

Er zijn in Ierland 1,6 miljoen huishoudens met een TV. Van de huishoudens met een TV ontvangt 93% de kanalen van de Ierse publieke omroepen. In 2011 werd in Ierland de free-to-air digitale TV-service Saorview beschikbaar gemaakt. Deze service was beschikbaar voor 97% van de huishoudens in Ierland.²²⁹

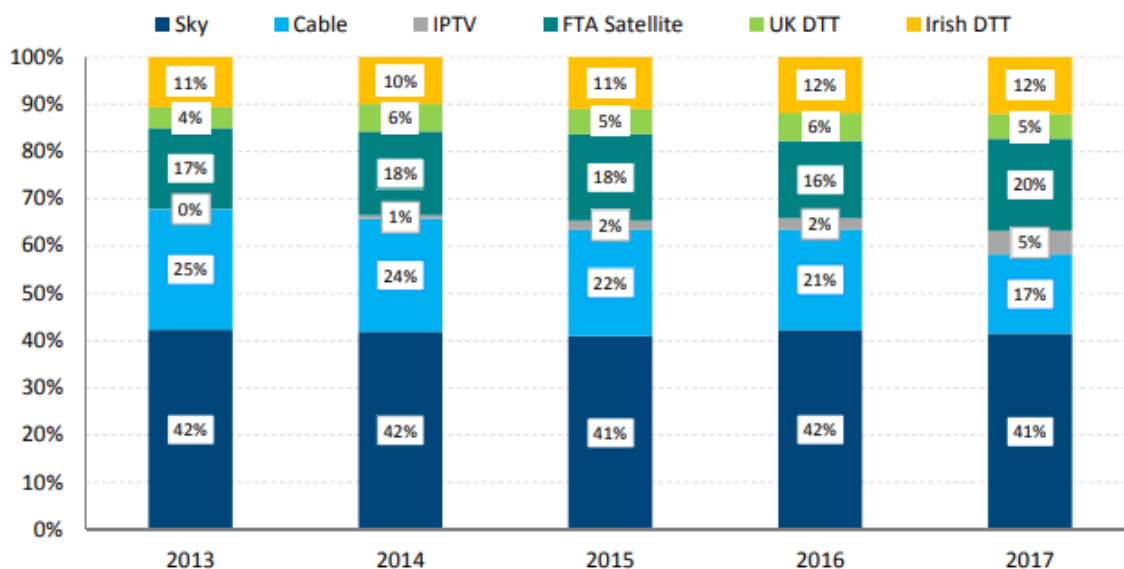
Abonnees naar distributiekanaal

Ongeveer twee derde van de 1,6 miljoen huishoudens in Ierland met een tv betaalt voor een maandelijks abonnement.²³⁰ De overige huishoudens maken gebruik van DTT (gratis ontvangen van digitale tv met radiogolven), digitale FTA (free-to-air) satelliet of een combinatie van deze technieken. Om en nabij de 500.000 Ierse huishoudens hebben een abonnement op Netflix.

Figuur 39 laat zien dat er een trend is van betaalde abonnementen naar gratis opties om TV te kijken. Desalniettemin betaalt nog steeds 65% van de huishoudens voor TV in 2017, vergeleken met 69% in 2013. Het aandeel huishoudens met een Sky abonnement is constant gebleven met 41%, terwijl het aantal huishoudens met een kabelabonnement is afgenomen naar 17% ten opzichte van 25% in 2013. Daarnaast zien we dat het aantal huishoudens met een IPTV abonnement is toegenomen van 0% in 2013 naar 5% in 2017.

²²⁹ [RTÉ, 2011](#)

²³⁰ [BAI, 2017](#)



Figuur 39 TV-huishoudens naar platform, 2013-2017 (% van TV huishoudens).²³¹

Beschrijving kosten distributie

In Ierland worden er door de publieke omroepen RTÉ en TG4 geen distributiekosten betaald aan de distributeurs. Tegelijkertijd krijgen de publieke omroepen ook geen distributievergoeding. Dit systeem betreft als het ware een herenakkoord tussen de publieke omroepen en de distributeurs.

Er is de afgelopen jaren wel discussie geweest in Ierland over het invoeren van een distributievergoeding. Vooral RTÉ heeft ervoor gelobbyd, ook omdat de publieke omroep momenteel verlies maakt. Daarentegen heeft TG4 hier minder belang bij, omdat het een kleinere omroep is en de omroep voor het grootste gedeelte rechtstreeks door de overheid wordt gefinancierd.

Broadcasting Authority Ireland (BAI) is in principe van mening dat de publieke omroepen een distributievergoeding zouden moeten ontvangen, omdat de distributeurs profiteren van de content. In dat geval zou BAI (of een vergelijkbare instantie) de vergoeding bepalen. BAI geeft aan dat het bepalen van de vergoeding echter lastig is, omdat de waarde van de content van publieke omroepen lastig te bepalen is. Ook zou de vergoeding gerelateerd moeten worden aan inflatie of de consumentenprijsindex.

Ook wil men eerst de financiële en economische implicaties onderzoeken van het invoeren van een distributievergoeding.²²⁶ De 'Joint Committee on Communications, Climate Action and Environment' heeft de overheid hier in 2017 en 2018 over geadviseerd.²³² Hierbij werd in 2017 aangeraden om distributievergoedingen te introduceren, zodat RTÉ kan onderhandelen met distributeurs. Echter, in 2018 adviseerde de Joint Committee om eerst de volgende dingen te onderzoeken:

- De financiële en economische implicaties voor publieke omroepen, distributeurs, nieuwkomers in de TV-markt en de omroepindustrie.
- Hoe men ervoor kan zorgen dat alle huishoudens met een TV betalen voor de licentie (in 2017 betaalde 12-14% van de huishoudens de licentie niet).

²³¹ Bron: [bai.ie]

²³² Darren Lawlor, 2019. Broadcasting (Amendment) Bill 2019

- Of de opbrengsten van de distributievergoedingen proportioneel verdeeld worden onder de ontvangers van de licentie-inkomsten volgens de bestaande methode.
- Hoe de huidige must carry en must offer de distributievergoedingen beïnvloeden, omdat onder de huidige omstandigheden de distributievergoeding voornamelijk gunstig zou zijn voor RTÉ en het in feite een heffing is voor de distributeurs.

Eén van de discussiepunten is dat het invoeren van de distributievergoeding ervoor kan zorgen dat de licentie-inkomsten worden ondermijnd. Er is onder de Ierse bevolking weinig draagvlak, omdat consumenten relatief veel betalen voor TV en er discussie is over de hoge salarissen van presentatoren bij de publieke omroepen. Daarnaast hebben distributeurs drie argumenten aangedragen tegen het invoeren van distributievergoedingen:²²⁶

- De vergoedingen worden doorgerekend naar de consument, waardoor de Ierse huishoudens feitelijk twee keer betalen voor de content van publieke omroepen.
- Als er geen akkoord wordt bereikt tussen de publieke omroepen en de distributeurs, kan het gebeuren dat de kanalen niet meer beschikbaar zijn voor kijkers op de platformen van de distributeurs.
- Er zal hoogstwaarschijnlijk regulering nodig zijn om de hoogte van de vergoeding te bepalen, wat lastig zal zijn.

Regulering

In de Broadcasting Act van Ierland is zowel een must carry als een must offer opgenomen. Zowel RTÉ als TG4 vallen onder deze regelingen (alook TV3 en het kanaal van het Ierse parlement). De must carry regels gelden voor alle netwerken die TV uitzenden naar een significant aantal eindgebruikers. De must offer schrijft voor dat RTÉ en TG4 er te allen tijde voor moeten zorgen dat hun must offer-content beschikbaar is om uitgezonden te worden op netwerken die ontvangen kunnen worden door mensen in Ierland. RTÉ heeft in het verleden aan de overheid gevraagd om de must offer aan te passen, omdat de publieke omroep hierdoor geen geld kan vragen van de distributeurs.²³³ Door de must carry en de must offer is er feitelijk een herenakkoord, waarbij de publieke omroepen geen distributiekosten betalen maar ook geen distributievergoeding ontvangen.

²³³ [The Irish Times, 2019](#)

Bijlage 2. Economisch model

Contentaanbieder (NPO)

In het model gaan we uit van drie verschillende inkomstenbronnen van de NPO:

- een rechtstreekse *lump sum*-subsidie van de overheid, $S(\theta)$, waarbij de indicator θ verwijst naar (de kwaliteit van) de content;
- inkomsten uit de distributievergoeding. Deze zijn gelijk aan $\sum_{i=1}^n \tau_i \cdot q_i(\theta)$, waarbij i verwijst naar de specifieke distributeur, in totaal zijn er drie distributeurs, en q_i verwijst naar het aantal aansluitingen (tv) per distributeur;
- inkomsten uit de verkoop van reclame, dit is een functie van het totaal aantal aansluitingen en eventueel van (de kwaliteit van) de content: $f(\sum_{i=1}^n q_i, \theta)$.
- de rechtstreekse verkoop van NPO Start Plus, deze inkomsten zijn gelijk aan $\kappa \cdot q_{plus}$, waarbij κ de prijs is die q_{plus} huishoudens betalen voor NPO Start Plus.

De totale omzet van de content aanbieder R_{NPO} is te schrijven als:

$$R_{NPO} = S(\theta) + \sum_{i=1}^n \tau_i \cdot q_i(\theta) + f\left(\sum_{i=1}^n q_i, \theta\right) + \kappa \cdot q_{plus}$$

In het model maken we onderscheid tussen verschillende kostenposten voor de NPO:

- de kosten voor het doorgeven het signaal (distributie) c_i , deze veronderstellen we per distributeur constant per aansluiting;
- de kosten voor het doorgeven (distributie) van NPO Start Plus c_{plus} , deze veronderstellen we constant;
- de kosten voor de vergoeding van de rechten, c_r , deze veronderstellen we constant voor een aansluiting via distributeurs of OTT;
- de (ontwikkel)kosten voor de content, deze zijn afhankelijk van (de kwaliteit van) de content, $C(\theta)$;
- vaste kosten F .

Dit leidt tot de volgende doelfunctie van de NPO:

$$\pi_{NPO} = S(\theta) + \sum_{i=1}^n (\tau_i - c_i - c_r) \cdot q_i(\theta) + f\left(\sum_{i=1}^n q_i, \theta\right) + (\kappa - c_{plus} - c_r) \cdot q_{plus} - C(\theta) - F$$

Gelet op deze doelfunctie modelleren we het economisch relevant gedrag van de NPO als volgt:

- Het publieke belang van de NPO zit in de (kwaliteit van de) content, deze veronderstellen we constant. De overheid steunt dit publieke belang middels de directe lumpsum $S(\theta)$, het vaststellen (behouden) van de must carry en het toestaan van reclame-inkomsten;
- De NPO gedraagt zich als een private onderneming als het gaat om het vaststellen van de distributievergoeding en de prijs voor NPO Start Plus, met andere woorden de NPO streeft naar het maximaliseren van de doelfunctie;
- Voor elke distributeur i is er een aparte deelmarkt waarop het aanbod van NPO (voor distributie content) en de vraag van de distributeur (via aantal aansluitingen) bij elkaar komen en zo komt de distributeur-specifieke τ tot stand;
- De keuze voor een τ_i voor een bepaalde distributeur heeft geen directe invloed op de strategische keuzes in een andere deelmarkt met een andere distributeur. Wel is het zo dat de NPO via de inkomsten uit reclame de effecten uit de verschillende deelmarkten meeweegt in de strategische keuze binnen een deelmarkt. Ook is de

vraagfunctie van de distributeur via de concurrentie tussen distributeurs in de retail(consumenten)markt afhankelijk van de uitkomsten op de verschillende NPO-distributeur deelmarkten;

- Het hierboven strategische spel is te duiden als *first-degree price discrimination* tussen de NPO en de distributeurs waarbij de NPO middels een specifieke prijs per distributeur streeft naar het afromen van het mogelijke surplus van distributeurs. Binnen elke deelmarkt is niet noodzakelijk sprake van *first-degree price discrimination*;

Distributeurs

Er zijn in totaal 3 distributeurs, deze distributeurs kunnen verschillen in relevante kenmerken. Zo kunnen ze verschillen in de aantrekkelijkheid voor verschillende type consumenten en verschillende pakketten aanbieden. De distributeur biedt zelf ook meerdere pakketten aan waarin TV (en de must carry) een rol speelt, sommige distributeurs bieden ook internet-only aan.

In het model gaan we ervan uit dat distributeurs inkomsten genereren uit pakketten inclusief TV en uit pakketten exclusief TV. Voor de eerste is de distributievergoeding τ_i een onderdeel van de kosten per aansluiting. De winstfunctie van distributeurs, onder de veronderstelling dat alle distributeurs een internet only pakket aanbieden, is als volgt:

$$\pi_i = (p_{i,TV} - c_{i,TV} - \tau_i) \cdot q_{i,TV} + (p_{i,-TV} - c_{i,-TV}) \cdot q_{i,-TV} - F_i,$$

waarbij het subscript TV verwijst naar de pakketten inclusief TV, en het subscript -TV naar de pakketten zonder TV. Gegeven de kosten, dus inclusief de distributievergoeding, optimaliseren de distributeurs hun gedrag waarmee ze de eigen winst maximaliseren. In de concurrentie met de andere distributeurs nemen we aan dat distributeurs de hoeveelheid aansluitingen (marktaandeel) van de concurrerende distributeurs als gegeven beschouwen. Deze veronderstelling leidt tot het zogenoemde Cournot concurrentie model.

Economisch model: de consumenten

Consumenten hebben vraag naar pakketten van aanbieders (de distributeurs). We veronderstellen dat de voorkeuren van de consumenten zijn te definiëren middels de volgende kwadratische nutsfunctie (Vives, 2001):

$$\begin{aligned} u = & \alpha_{1,TV} \cdot q_{1,TV} + \alpha_{1,-TV} \cdot q_{1,-TV} + \alpha_{2,TV} \cdot q_{2,TV} \\ & + \frac{1}{2} (-q_{1,TV}^2 \cdot \beta_{1,TV} - q_{1,-TV}^2 \cdot \beta_{1,-TV} - q_{2,TV}^2 \cdot \beta_{2,TV}) \\ & + \frac{1}{2} (-2 \cdot q_{1,TV} \cdot q_{1,-TV} \cdot \gamma_1 - 2 \cdot q_{1,TV} \cdot q_{2,TV} \cdot \gamma_2 - 2 \cdot q_{1,-TV} \cdot q_{2,TV} \cdot \gamma_3). \end{aligned}$$

De bovenstaande nutsfunctie illustreert de situatie met twee distributeurs, waarbij distributeur 1 twee type pakketten aanbiedt. Het model is flexibel genoeg om hier extra spelers aan toe te voegen en NPO Start Plus als apart product te analyseren. De representatieve consument ontleent nut aan de mix van het aanbod van deze aanbieders, in de praktijk betekent dit dat de ene consument voor pakket TV van aanbieder 1 kiest, de andere consument voor een pakket zonder TV van aanbieder, en, tot slot, een derde consument voor een pakket van distributeur 2.

De verschillende parameters α , β en γ geven de gevoeligheid van de vraag van consumenten weer. Preciezer gezegd, de α parameters geven de maximale prijs weer die de consument met de hoogste betalingsbereidheid bereid is te betalen voor een bepaald pakket. De parameters β geven de eigen prijsgevoeligheid voor een bepaald pakket weer, terwijl γ de

kruislingse prijsgevoeligheid weergeeft (hoeveel verandert de vraag naar het pakket TV van distributeur 1 als distributeur 2 haar prijs verhoogd?). De combinaties van deze twee parameters geven aan hoe sterk de verschillende pakketten substituten van elkaar zijn. Met name de substitutieparameters tussen pakketten inclusief TV en exclusief TV-diensten hebben een effect op de uiteindelijke betalingsbereidheid van een distributeur en de totale omzet die de NPO kan verkrijgen.

Bijlage 3. Variabelen scenarioanalyse

Tabel 25 Variabelen scenario-analyse

Symbool	Toelichting	Waarde	Bron/berekeningen
$(1 - \alpha + \alpha(1 - \beta))f_k$	Totaal aantal kijkers (uitgesteld binnen 6 dagen + lineaire televisie)	1.719.000	SKO (2019). Totale KDH over 2019 (gehele dag)
$\frac{((1 - \alpha) + \alpha(1 - \beta))f_k}{\rho}$	Totale GRP (uitgesteld binnen 6 dagen + lineaire televisie)	10,8	SKO (2019). Aantal kijkers over 2019 (gehele dag)
ρ	Totaal publiek 6+	15.916.666	$\frac{1.719.000}{10,8} \cdot 100$
$1 - \beta$	Fractie NPO OTT-bereik via NPO gemist	0,533	$\frac{2.631}{2.631 + 2.306}$
β	Fractie NPO OTT-bereik via NPO Plus	0,476	$\frac{2.306}{2.631 + 2.306}$
$\frac{\theta\alpha(1 - \beta)f_k}{\rho}$	GRP NPO Start	0,47	$\frac{0,346 \cdot 0,1284 \cdot 1.719}{15.917}$
$\frac{\theta\alpha f_k}{\rho}$	GRP NPO OTT-bereik	0,89	$\frac{0,346 \cdot 0,1284 \cdot 1.719}{15.917/0,53}$
$\frac{\theta f_k}{\rho}$	GRP NPO (2019)	4,11	$(0,8716 \cdot 3,7) + 0,89$
α	Fractie OTT (2019)	0,194	$\frac{0,89}{0,8716 \cdot 3,7 + 0,89}$

Bronnen: SKO (2020), *Jaarrapport TV 2019*. Amsterdam: SKO.
 SKO (2019), *Jaarpersbericht Online Kijkcijfers*, 2. Amsterdam: SKO.
 SKO (2020), *Maandpersbericht Kijkcijfers TV Zendertotaal*, 2. Amsterdam: SKO.

Bijlage 4. Juridische kaders

Mediawet 2008

Kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen voor het media-aanbod en het publieksbereik van de landelijke publieke mediadienst

Art. 2.2.3 Bij de uitvoering van haar taken stuurt de NPO en bevordert zij de samenwerking vanuit de kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen voor het media-aanbod en het publieksbereik van de landelijke publieke mediadienst, vervat in het concessiebeleidsplan, de prestatieovereenkomst, bedoeld in artikel 2.22, de profielen van de aanbodkanalen, de afspraken, bedoeld in artikel 2.55, de regeling, bedoeld in artikel 2.57, en de begroting, bedoeld in artikel 2.147, en neemt zij bij de verzorging van het media-aanbod door de landelijke publieke media-instellingen artikel 2.88 in acht.

Standaardprogrammapakket

Voor pakketaanbieders geldt dat zij verplicht zijn een digitaal standaardpakket uit te zenden dat minimaal dertig televisieprogrammakanalen omvat. De zenders van de LPO zijn nadrukkelijk onderdeel van dit pakket.

Art. 6.13.1 Als een pakketaanbieder een of meer digitale programmapakketten verspreidt of laat verspreiden, ontvangen alle abonnees die met hem een overeenkomst met betrekking tot de ontvangst van een of meer digitale programmapakketten hebben gesloten, in elk geval een digitaal standaardprogrammapakket.

Art. 6.13.2 Het standaardprogrammapakket bestaat uit ten minste dertig televisieprogrammakanalen en een door de pakketaanbieder met inachtneming van het vierde lid te bepalen aantal radioprogrammakanalen. De programmakanalen worden ongewijzigd verspreid. Bij ministeriële regeling kunnen diensten worden aangewezen waarvan het signaal als integraal onderdeel van de programmakanalen moet worden doorgegeven en kunnen nadere regels worden gesteld voor de doorgifte van deze diensten.

Art. 6.13.3 Voor zover het betreft televisieprogrammakanalen, bevat het standaardprogrammapakket in elk geval:

- a. drie algemene televisieprogrammakanalen van de landelijke publieke mediadienst;*
- b. één televisieprogrammakaanale van de regionale publieke mediadienst met programma-aanbod als bedoeld in artikel 2.70, dat bestemd is voor de provincie of het deel van de provincie waarbinnen de abonnees woonachtig zijn;*
- c. de televisieprogrammakanalen van de regionale publieke mediadienst met programma-aanbod als bedoeld in artikel 2.70, dat bestemd is voor de provincies aangrenzend aan de provincie waarbinnen de abonnees woonachtig zijn;*
- d. één televisieprogrammakaanale van de lokale publieke mediadienst met programma-aanbod als bedoeld in artikel 2.70, dat bestemd is voor de gemeente waarbinnen de abonnees woonachtig zijn;*

e.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

f.drie televisieprogrammakanalen van de Nederlandstalige landelijke Belgische openbare omroepdienst.

Art. 6.13.4 *Voor zover het betreft radioprogrammakanalen, bevat het standaardprogrammapakket in elk geval:*

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, 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, 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.

Art. 6.13.5 *Bij de vaststelling of een pakketaanbieder heeft voldaan aan het vereiste, bedoeld in de eerste volzin van het tweede lid, worden de volgende regels in acht genomen:*

a.ten minste dertig unieke televisieprogrammakanalen worden aangeboden in een door de pakketaanbieder te bepalen uitzendkwaliteit;

b.als televisieprogrammakanalen in verschillende uitzendkwaliteit worden aangeboden, worden programmakanalen met dezelfde naam en ordening van het programma-aanbod als één programmakanaal aangemerkt;

c.als televisieprogrammakanalen in verschillende uitzendkwaliteit worden aangeboden, worden programmakanalen met dezelfde naam maar met een verschillende ordening van het programma-aanbod als afzonderlijke programmakanalen aangemerkt; en

d.als televisieprogrammakanalen via omroepzenders worden verspreid zonder dat voor de ontvangst andere kosten moeten worden betaald dan de kosten van aanschaf en gebruik van technische voorzieningen die de ontvangst mogelijk maken, en deze programmakanalen zijn opgenomen in de elektronische programmagids die onderdeel van de technische voorzieningen is, worden deze programmakanalen aangemerkt als televisieprogrammakanalen als bedoeld in onderdeel a.

Mededeling publieke omroepen

De Mededeling publieke omroepen²³⁴ gaat nader in op het toetsen van de mogelijke concurrentievervalsing, de zogenoemde 'evenredigheidstoets'.

40. Bij het uitvoeren van de evenredigheidstoets gaat de Commissie na of eventuele door de compensatie voor de openbare dienst veroorzaakte concurrentievervalsingen al dan niet gerechtvaardigd kunnen worden door de noodzaak de openbare dienst uit te voeren en om in de financiering daarvan te voorzien. De Commissie gaat, met name op basis van het bewijsmateriaal dat lidstaten verplicht zijn te verschaffen, na of er voldoende garanties zijn om onevenredige effecten van overheidsfinanciering, overcompensatie en kruissubsidiëring te voorkomen en om ervoor te zorgen dat de publieke omroepen bij hun commerciële activiteiten de marktvoorwaarden in acht nemen (zie de punten 6.3 en volgende).

71. Bij het uitvoeren van de evenredigheidstoets vertrekt de Commissie van de overweging dat de overheidsfinanciering doorgaans nodig is om de onderneming haar openbare-dienstverplichtingen te laten uitvoeren. Om evenwel te kunnen slagen voor deze toets, mag de staatssteun als algemene regel niet méér bedragen dan de nettokosten van de publieke taak, waarbij ook rekening wordt gehouden met andere rechtstreekse of indirecte inkomsten afkomstig van het vervullen van de publieke taak. Daarom wordt de nettowinst van alle commerciële activiteiten die met de openbare dienst verband houden, in aanmerking genomen bij het vaststellen van de nettokosten van de openbare dienst.

94. Een voorbeeld van dergelijke concurrentievervalsende praktijken kan het onderbieden van prijzen zijn. Een publieke omroep kan in de verleiding komen om de advertentietarieven te drukken of om andere diensten die niet tot de openbare dienst behoren (zoals commerciële betaaldiensten), aan te bieden tegen voorwaarden onder wat als marktconform kan gelden, om zodoende de inkomsten van concurrenten te verminderen, voor zover de daaruit resulterende lagere inkomsten worden gedekt door de compensatie voor de openbare dienst. Dergelijke gedragingen kunnen niet worden beschouwd als intrinsiek behorend tot de publieke taak waarmee de omroep werd belast, en zouden in ieder geval „de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de Gemeenschap zodanig verander[en] dat het gemeenschappelijk belang zou worden geschaad” — en zodoende het Protocol van Amsterdam schende

²³⁴ Europese Commissie (2009). Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op de publieke omroep. [eur-lex.europa.eu]

Bijlage 5. Deelnemerslijst interviews en validatiesessies

Naam	Organisatie	Functie
Overheid en experts		
Melanie Groenendijk	ACM	Senior medewerker Toezicht – Directie Mededinging
Stefan Haasbeek	ACM	Senior medewerker Toezicht – Directie Mededinging
Femke Nagelhoud-de Jong	ACM	Senior medewerker Toezicht – Directie Telecom, Vervoer en Post
Giancarlo Salvo	ACM	Senior medewerker Toezicht – Directie Telecom, Vervoer en Post
Simon van Dooremalen	CvdM	Adviseur Onderzoek & Toegang
Edmund Lauf	CvdM	Onderzoeker
Chris Fonteijn	Flint Global	Partner
Afke van Rijn	OCW	Directeur Media en Creatieve Industrie
Thijs Tuik	OCW	Senior beleidsjurist
Eggo Mueller	UU	Professor Media en Communicatie
Stakeholders		
Hans Broekhuis	DeltaFiber	Content manager
Albert Vergeer	DeltaFiber	COO
Martijn van Woerkom	DeltaFiber	General counsel
Alco de Jong	Discovery Networks Benelux	General Manager
Maarten van Oeveren	Discovery Networks Benelux	Director Affiliate Sales
Suzanne Teijgeler	Discovery Networks Benelux	Director Content Compliance
Maurice Hoogeveen	KPN	Senior adviseur public affairs
Freek van den Engel	KPN	Business content manager
Femke Talagani-Bosma	KPN	Legal counsel
Serge DeBrye	M7 Group	General counsel

Naam	Organisatie	Functie
Stefano Colombo	M7 Group	VP Content
Hans Troelstra	M7 Group	CEO
Wilma Koetje	NLConnect	Contentmanager
Niels Baas	NLZIET	Managing Director
Joost Baak	NPO	Manager Business
Martijn van Dam	NPO	Raad van Bestuur
Marc Poppenk	NPO	Manager Distributie
Ronald Vecht	NPO	Hoofd Juridische Zaken
John de Jong	RTL Nederland	Manager Distributie
Marjolein van der Linden	RTL Nederland	Director Legal & HR
Marjan Kortekaas	Talpa Network	Director Distribution TV & Video (Talpa TV)
Arjo Kramer	Talpa Network	Legal Director
André Kreuzen	Talpa Network	CFO (Talpa TV)
Frank van Berkel	T-Mobile/Tele2	Regulatory affairs counsel
Saskia Hageman	T-Mobile/Tele2	Marketing Director Video Content
Robert de Lint	T-Mobile/Tele2	Senior Sourcing Manager Marketing & Content
Marc Putman	ThemaNED/OUTtv	CEO (OUTtv)
Monique van Wijngaarden	ThemaNED/theFrontDoor	Director (theFrontDoor)
Linda Brouwers	ThemaNED/VCI Media	General counsel (VCI Media)
Marcel Eswilder	VodafoneZiggo	Lead Counsel Legal Commercial
Stein Smeets	VodafoneZiggo	Senior Regulatory Affairs Manager
Raymond van der Vliet	VodafoneZiggo	Director Content & Programming
Internationale vergelijking		
Jesper Diernisse Langsted	Denemarken – Ministry of Culture	Special Consultant
Liam Boyle	Ierland - Broadcast Authority of Ireland	Higher Executive Officer
Mary Mooney (schriftelijk)	Ierland – Ministry of Communications, Climate Action and Environment	Assistant Principal Broadcasting and Media Policy Division
Thomas Myhr	Noorwegen – NRK	Attorney at law, legal department
Kate Biggs	Verenigd Koninkrijk - Ofcom	Content Policy Director
Maria Donde	Verenigd Koninkrijk –	Head of International

Naam	Organisatie	Functie
	Ofcom	Content Policy
Katherine Galza	Verenigd Koninkrijk – Ofcom	Legal Advisor
Stefaan Haerick	Vlaanderen – Proximus	Director Content Partnerships
Alexandre Lozano	Vlaanderen – Proximus	Team Leader Content Acquisition & IPR
Thomas Roukens	Vlaanderen – Telenet	Director Regulatory Affairs & Interconnect
Michel Flamme	Vlaanderen - VRT	Senior Distribution Partner

Referenties

- [1] ACM (n.d.). *Leidraad Samenwerken tussen concurrenten*. [[acm.nl](#)]
- [2] ACM (2019). *Telecommonitor 1^e halfjaar 2019*. [[acm.nl](#)]
- [3] BAI (2018). *Five-Year Review of Public Funding for Public Service Broadcasters* [[dcca.gov.ie](#)]
- [4] BAI (2017). *Mediatique. A report on market structure, dynamics and developments in Irish media*. [[www.bai.ie](#)]
- [5] BCG (2013). *Onderzoek naar mogelijkheden voor verhogen inkomsten van de Landelijke Publieke Omroep*.
- [6] BIPT (2019). *Situatie van de elektronische communicatie 2018: presentatie*. [[www.bipt.be](#)]
- [7] BIPT (2019). *Situatie van de elektronische communicatiesector 2018: data*. [[www.bipt.be](#)]
- [8] CBS (2019). *Bevolkingsomvang en aantal huishoudens, 1980-2018*. [[clo.nl](#)]
- [9] CIM (n.d.). *Openbare resultaten*. [[cim.be](#)]
- [10] CJSM (n.d.). *Regionale televisieomroepen*. [[cism.be](#)]
- [11] Commissie (2012/21/EU). *Besluit betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen*. [[eur-lex.europa.eu](#)]
- [12] Copydan Verdens TV (2019). *Jaarrapport 2018*. [[copydan-vedenstv.dk](#)]
- [13] CvdM (n.d.). *Televisiepakketten en Kijkgedrag 2019*. [[cvdm.nl](#)]
- [14] CvdM (n.d.). *Mediamonitor*. [[mediamonitor.nl](#)]
- [15] Darren Lawlor (2019). *Broadcasting (Amendment) Bill 2019*. [[data.oireachtas.ie](#)]
- [16] De Morgen (2011). *Pokeren met de regionale omroepen*. [[www.demorgen.be](#)]
- [17] Department for Culture, Media & Sport (2016). *The balance of payments between television platforms and public service broadcasters consultation report – Government responds 5 July 2016*. [[assets.publishing.service.gov.uk](#)].
- [18] De Ruyter, K. (2005, 12 December). *Belgacom TV zonder VT4 en Vijftv*. In: *De Standaard*
- [19] De Tijd (2018). *Telenet neemt Woestijnvis, Vier en Vijf over*. [[www.detijd.be](#)]
- [20] De Tijd (n.d.). *De Persgroep mag Mediaaan volledig overnemen*. [[www.detijd.be](#)]
- [21] Dialogic & APE (2019). *Verheffing of verstoring? Effecten stimuleringsmaatregelen audiovisuele productie in Nederland*.
- [22] Digitaltveurope.com (3 Maart 2014). *BBC and Sky reach zero retransmission fee agreement*. [[digitaltveurope.com](#)]
- [23] Digital TV research (n.d.). *Telcos to dominate Western European pay TV*. [[digi-taltvresearch.com](#)]
- [24] Digi-TV (n.d.). *THE DANISH DVB-T NETWORK*. [[digi-tv.dk](#)]
- [25] Donders, K and Evens, T. (2014). *Government intervention in marriages of convenience between TV broadcasters and distributors*. In Javnost - The Public 21(2), pp. 93-110.
- [26] Donders, K. and Evens; T. (2013). *Broadcasting and its distribution in Flanders, Denmark*.

- [27] Donders, K. and T. Evens (2011). Cable wars and business battles in broadcasting markets: implications for internet television. Paper presented at the EUROCPR conference, Ghent, 28-29 March.
- [28] DPG Media (n.d.). *DPG Media lanceert addressable advertising op Proximus- en Telenet-platform*. [advertising.dpgmedia.be]
- [29] DR (n.d.). *Media Development 2019*. [www.dr.dk]
- [30] Dumon, P. and Debackere, J. (2013, 19 April). *Telenet en Belgacom hebben ons weggegeven*. In: *MEDIA.COM (De Morgen)*, p.2-3
- [31] ECOM Statistiek (n.d.). *Televisie-uitzending - grootste aanbieder (abonnement)* [ekomstatistiek.nkom.no]
- [32] Ernst & Young (2017). *Onderzoek Inkomstenopties LPO*.
- [33] European Audiovisual Observatory (2015). *Access to TV platforms: must-carry rules, and access to free-DTT*. [rm.coe.int]
- [34] Europadecentraal (n.d.) 2012 DEAB-pakket. [www.europadecentraal.nl]
- [35] Europees Parlement en de Raad (2009). *Richtlijn 2009/140/EG tot wijziging van Richtlijn 2002/21/EG inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten*.
- [36] Europees Parlement en de Raad (2002). *Richtlijn 2002/19/EG inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten*.
- [37] Europees Parlement en de Raad (2002). *Richtlijn 2002/20/EG betreffende de machtiging voor elektronische communicatienetwerken en -diensten*.
- [38] Europese Commissie (2009). *Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op de publieke omroep*. [eur-lex.europa.eu]
- [39] Europese Unie (2012). *Protocol (Nr. 29). Betreffende het openbare omroepstelsel in de lidstaten*.
- [40] Evens, T. & Donders, K. (2018). *Platform power and policy in transforming television markets*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- [41] Evens, T. and Donders, K. (2016). *Mergers and acquisitions in TV broadcasting and distribution: challenges for competition, industrial and media policy*. In: Informatics and Telematics, special issue on "Television distribution: Economic dimensions, emerging policies", 33(2), 674-682.
- [42] Evens, T. and Donders, K. (2013). *Broadcast market structures and retransmission payments: A European perspective*. In: *Media Culture & Society* 35(4), pp. 417-434.
- [43] Evens, T. & Donders, K. (2013). *Carriage disputes in Europe: a framework for analysing power conflicts in broadcaster-to-distributor markets*. Paper presented at the European Media Management Association (EMMA) Conference 'Digital Transformations and Transactions in Media Industries', June 13-15, 2013, Bournemouth, United Kingdom.
- [44] Evens, T. & Donders, K. (2013). *Channel conflicts between broadcasters and distributors: developing a framework for assessing regulatory intervention*. Paper presented at the IAMCR 'Crises, creative destruction and the global power and communication orders', June 25-29, 2013, Dublin, Ireland.
- [45] Evens, T. and K. Donders (2011). *Broadcasters diversifying revenues: getting distribution fees from operators*. Paper presented at the conference '20 years of television without frontiers and beyond: private television in Europe', Brussels, 28-29 April.
- [46] Evens, T. & Donders, K. (2011). *Regulating cable in Flanders: fool or tool?* 22st European Regional ITS Conference, September 19-21, Budapest, Hungary.

- [47] France TV (2019). *Rapport Annuel 2018. Volet Financier*.
- [48] HLN (2013). *Regionale omroepen krijgen 'bereikvergoeding' van Telenet en Belgacom*. [hln.be]
- [49] House of Lord (5 November 2019). *Public service broadcasting: as vital as ever*. [publications.parliament.uk]
- [50] Independent (2017). *Sky and Virgin 'should pay RTE €30m to carry its TV channels'*. [independent.ie]
- [51] iMinds (nd.). *Een halfjaar Netflix in Vlaanderen: de hype voorbij?* [www.imec-int.com]
- [52] Kamerbrief Mediabegroting 2019; 2020.
- [53] Kamerstuk 32 827, nr. 157 (14 juni 2019). Visie toekomst publiek omroepbestel: waarde voor het publiek. Zie: [rijksoverheid.nl]
- [54] Kamerbrief (2018) *Stand van zaken landelijk mediabeleid en aanbidding onderzoeksrapport 'must carry on, onderzoek naar aanpassing van de mediawettelijke doorgifteverplichting'* van 22 mei 2018.
- [55] Kamerbrief (2017) *Nota omroepdistributie deel I – Frequentiebeleid* van 9 oktober 2017. Kamerstuk 24095, nr 42.
- [56] Kamerbrief (2014). *Uitvoering inzake het amendement en de motie van de leden Van Dam en Huizing over de distributie van interactieve televisiediensten (Rode Knop)* van 8 april 2014 (kst-33426-44)
- [57] Kamerstukken 2012-2013, 33 426, nr. 3, p. 7. In: KWINK Group (2017). *Must carry on*.
- [58] Kantar (2020). *Jaarrapport 2019*. [kantar.no]
- [59] Kenniscentrum Europa decentraal (2014). *Handreiking DAEB*. [www.europadecentraal.nl]
- [60] Kulturdepartementet (2016). *Finansiering @NRK*. [regjeringen.no]
- [61] KWINK groep (2017). *Must Carry On: Onderzoek naar aanpassing van de mediawettelijke doorgifteverplichting*.
- [62] Media Perspectives (2019). *Monitor Creatieve Industrie 2019*.
- [63] Mediawet 2008.
- [64] Ministerie van OCW (2016). *Besluit aanvraag nieuw aanbodkanaal NPO Plus (1018727)*.
- [65] M. Kerste, J. Witteman en J. Poort (2016). *Quick Scan Reserveprijs DVB-T*. SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam.
- [66] Nieuwsblad (2011). *Regionale omroepen mogen niet verdwijnen*. [nieuwsblad.be].
- [67] Norwegian Broadcasting Act.
- [68] NPO (2019). *Begroting 2020*. [www.rijksoverheid.nl]
- [69] NPO (2014-2018). *Jaarverslagen*.
- [70] NRK (2019). *Jaarrekening 2018*.
- [71] Nscreenmedia (2019). *Scandinavian data shows FAST the way to go for local broadcasters*. [nscreenmedia.com]
- [72] Ofcom (2020). *Small Screen: Big Debate – a five-year review of Public Service Broadcasting (2014-18)*.) [ofcom.co.uk]
- [73] Ofcom (2019). *Media Nations Report 2019*. [ofcom.co.uk]
- [74] Ofcom (2018). *Public service broadcasting in the digital age*. [ofcom.co.uk]
- [75] Ofcom/Redshift (2015). *PSB distribution costs*. [ofcom.co.uk]

- [76] Office for National Statistics (2019). *Families and households in the UK: 2018*. [\[ons.gov.uk\]](https://ons.gov.uk)
- [77] ORF (2019). *Jahresbericht 2018*. [\[zukunft.orf.at\]](https://www.zukunft.orf.at)
- [78] Paul Rutten Onderzoek (2016). *Maatwerk in de regio. Naar een gedifferentieerde aanpak voor de regionale publieke omroep*.
- [79] PRD (n.d.). *Copydan agreements*. [\[producentrettigheder.dk\]](https://producentrettigheder.dk)
- [80] *Prestatieovereenkomst NPO 2017-2020*. [\[www.rijksoverheid.nl\]](https://www.rijksoverheid.nl)
- [81] Radio.NL (2018). *Satellietprovider Joyne dient klacht in tegen NPO*. [\[www.radio.nl\]](https://www.radio.nl)
- [82] Rechtspraak (2020). *Toegangsregulering KPN en VodafoneZiggo van de baan*. [\[www.rechtspraak.nl\]](https://www.rechtspraak.nl)
- [83] Reuters (2018). *Denmark to scrap mandatory public service broadcasting fee*. [\[reuters.com\]](https://reuters.com)
- [84] RTÉ (2019). *Jaarverslag 2018*. [\[rte.ie\]](https://rte.ie)
- [85] RTÉ (2011). *Free-to-air digital service Saorview launched*. [\[rte.ie\]](https://rte.ie)
- [86] S.F. Waterloo, A.M. Wennekers, en P.R. Wiegman (2019). *Media:Tijd 2018*. Amsterdam/Den Haag: NOM, NLO, SKO, PMA en SCP
- [87] SKO (2020). *Jaarrapport TV 2019*. [\[www.kijkonderzoek.nl\]](https://www.kijkonderzoek.nl)
- [88] SRG SSR (2019). *Jahresrechnung*. [\[gb.srgssr.ch\]](https://gb.srgssr.ch)
- [89] Statista (n.d.). *Pay TV operators ranked by number of subscribers in the United Kingdom (UK) as of December 2018*. [\[statista.com\]](https://statista.com)
- [90] Statista (n.d.). *Pay TV operators ranked by number of subscribers in Denmark in 2018*. [\[statista.com\]](https://statista.com)
- [91] Statistics Denmark (n.d.). *Huishoudens 1 januari per regio*. [\[statbank.dk\]](https://statbank.dk)
- [92] Statistics Norway (2017). *De groei van het alleen wonen neemt af*. [\[ssb.no\]](https://ssb.no)
- [93] STER (2020). *Jaarverslag 2019*.
- [94] SVT (2019). *Figuren. Dit is hoe het geld wordt besteed. (Siffror. Så används pengarna)*. [\[www.siffror.svt.se\]](https://www.siffror.svt.se)
- [95] TAM Ireland (2017-2020). *Review 2016; 2017; 2019*. [\[tamireland.info\]](https://tamireland.info)
- [96] TAM Ireland (n.d.). *Irish Viewers watch more TV than ever before*. [\[tamireland.ie\]](https://tamireland.ie)
- [97] Telecompaper (2019). *Meer Nederlanders zeggen tv-abonnement op, omzet daalt vanaf 2020*.
- [98] Telecompaper (2017). *Sterke daling aantal huishoudens dat tv-abonnement wil behouden*. [\[telecompaper.com\]](https://telecompaper.com);
- [99] Telecompaper (2016). *6% Nederlanders overweegt cord-cutting in komende twee jaar*. [\[telecompaper.com\]](https://telecompaper.com);
- [100] Telecompaper (2015). *Bijna 1 op de 10 Nederlanders wil tv-abonnement opzeggen*. [\[telecompaper.com\]](https://telecompaper.com)
- [101] Telegraaf (2018). *Oordeel zelf: NPO-plan betaalmuur bestaat echt*. [\[www.telegraaf.nl\]](https://www.telegraaf.nl)
- [102] Telenet (2010). *Geconsolideerde jaarrekening*. [\[nl.investors.telenet.be\]](https://nl.investors.telenet.be)
- [103] The Guardian (31 March 2020). *TV licence fee could be replaced by broadband levy, says BBC* [\[theguardian.com\]](https://theguardian.com)
- [104] The Institute of Economic Affairs (2016). *In focus, the case for privatising the BBC*.
- [105] The Irish Times (TotaalTV (2019). *FOX Sports toeslag: wie betaalt wat*. [\[www.totaaltv.nl\]](https://www.totaaltv.nl)

- [106] TotaalTFV (2018). *Joyne klaagt bij ACM over distributievergoeding NPO*. [totaaltv.nl]
- [107] Tweakers (nd.). *Decoders DBV-T2*. [tweakers.net]
- [108] Van den Bulck, H. & Donders, K. (2014). *Pitfalls and obstacles of media policy making in an age of digital convergence: The Flemish signal integrity case*. In: Journal of Information Policy 4, pp. 444-462.
- [109] Vlaamse Regulator Media (n.d.). *Mediaconcentratierapport 2018* [vlaamseregulatormedia.be]
- [110] Vlaamse Regering (2019). *Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2019-2024*. [vlaanderen.be]
- [111] Vlaamse Regering (2014). *Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de stimuleringsregeling voor de audiovisuele sector, vermeld in artikel 184/1 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie*. [www.etaamb.be]
- [112] Vlaams minister van Brussel, Jeugd en Media (2019). *Beleidsnota 2019-2024. Media*. [www.vlaanderen.be]
- [113] Vrije Universiteit Brussel, Universiteit Antwerpen, KU Leuven (2015). *Benchmark van de publieke omroep in Europa: een analyse van het aanbod, financiering en publieksbereik*.
- [114] VRM (2019). *Mediaconcentratierapport 2018*. Brussel:VRM.
- [115] VRM (2020). *Mediaconcentratierapport 2019*. Brussel : VRM.
- [116] VRT (2018). *Inkomsten*. [www.vrt.be]
- [117] Wellens, G. ; Wauters, D. ; Donders, K. & Raats, T. (2018). *Leefbaarheid van productie, aggregatie en distributie van audiovisuele content in Vlaanderen*. Brussel: Econopolis en imec-SMIT, Vrije Universiteit Brussel.



Contact:

Dialogic innovatie & interactie
Hooghiemstraplein 33-36
3514 AX Utrecht
Tel. +31 (0)30 215 05 80
www.dialogic.nl

