

Geachte mevrouw Uslu,

1. De Vereniging van Commerciële Omroepen (VCO) en haar leden maken graag gebruik van de mogelijkheid een zienswijze in te brengen in reactie op het ontwerpbesluit dat op 5 april 2022 is gepubliceerd en waarin – als het ontwerpbesluit ongewijzigd wordt vastgesteld – instemming zal worden verleend met de door de NPO aangevraagde dienst “NPO Start – on demand”.
2. De inhoud van onze zienswijze is niet vertrouwelijk.

Het ontwerpbesluit is ontoereikend

3. De VCO en haar leden menen dat de staatssecretaris ten onrechte voornemens is met de aanvraag van de NPO in te stemmen. Op zijn minst zouden nadere voorwaarden en beperkingen aan een instemming moeten worden gesteld.
4. De fundamentele vragen die de aanvraag van de NPO oproept zijn namelijk nog altijd onvoldoende beantwoord: wat wil de NPO nu precies met de gewijzigde dienst, en hoe verhoudt die zich tot het bestaande aanbod van de NPO, zowel inhoudelijk als in relatie tot andere diensten, met name het nog onlangs geëvalueerde (en per 25 maart 2021 met uw instemming verlengde) NPO Plus?
5. Die vragen hebben wij aan de orde gesteld in onze eerste reactie van 30 juni 2021 op de aanvraag die wij ten behoeve van de totstandkoming van het ontwerpbesluit hebben gestuurd aan de Raad voor Cultuur (RvC) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en die ook is gedeeld met het Commissariaat voor de Media (CvdM). De vragen leefden ook bij deze adviseurs. De NPO kon in haar nadere beantwoording van 28 oktober 2021 geen duidelijk antwoord geven op die vragen, zie onze nadere reactie van 6 december 2021 die, samen met de eerste reactie van 30 juni 2021, in bijlage gaat en onderdeel is van deze zienswijze.
6. De VCO en haar leden constateren dat de staatssecretaris voornemens is om in te stemmen. Dit terwijl uit het nadere advies van het CvdM onvoldoende blijkt waarom deze adviseur zijn eerdere mening heeft herzien; de conclusie van de ACM uitgaat van een beperktere opzet van de dienst terwijl die beperkte opzet helemaal niet vastligt; en de RvC in het nadere advies kritisch is op precies die punten waar de VCO al op heeft gewezen. Punten die in het ontwerpbesluit niet worden geadresseerd.
7. Het blijft dus nog altijd onduidelijk ten behoeve van welke *significante* wijziging de NPO nu precies instemming vraagt. Wij zullen dat hierna toelichten aan de hand van de twee kernvragen: (i) wat is nu de omvang en aard van het beoogde *on demand only* aanbod van de nieuwe dienst, en (ii) hoe verhoudt de nieuwe dienst zich tot NPO Plus?

Wat is nu het *on demand only* aanbod van de NPO?

8. Vast staat *dat* de NPO van plan is op het kanaal content te tonen die nog niet eerder te zien was op lineaire kanalen en dus uitsluitend op het nieuwe kanaal (*on demand only*) te zien zal zijn. De vraag is alleen *in welke mate* de NPO dat zal doen.
9. De ACM meent uit de nadere informatie van de NPO af te kunnen leiden dat de hoeveelheid extra content (dus: content die niet lineair wordt uitgezonden maar speciaal voor het nieuwe kanaal bestemd is) “erg beperkt” zal zijn: “*De NPO is voornemens om de omvang van de door haar aan te kopen on demand only content beperkt te houden, hetgeen ook past bij het feit dat er geen extra budget wordt vrijgemaakt voor de aankoop van nieuwe content.*”¹ Met een gemiddeld weekbereik van 80,2 % in 2020 zou lineair kijken nog erg belangrijk zijn voor de NPO wat naar verwachting voorlopig ook nog zo zou blijven (overigens constateerde de ACM in het RTL-Talpa besluit dat nog 66% lineair kijkt²) en dat zou kennelijk impliceren dat ook het nieuwe kanaal grotendeels beperkt zou zijn tot lineair uitgezonden content.
10. Voor zover dat juist zou zijn, zou de impact van het nieuwe kanaal mogelijk nog enigszins beperkt blijven. Maar het is niet aannemelijk dat het zo uit zal pakken.
11. Ten eerste: als deze redenering juist zou zijn, dan zou het gewijzigde kanaal nauwelijks meer behelzen dan de huidige Gemist-dienst, en het lijkt toch duidelijk dat de NPO zich daar niet toe wil beperken (zij doet ook een aanvraag voor een *significante* wijziging van de huidige dienst).
12. Ten tweede blijft onduidelijk hoe de NPO enerzijds kan stellen (beantwoording van 28 oktober 2021) dat het belang van niet-lineair aanbod nog altijd relatief beperkt is, maar anderzijds al in 2016 de noodzaak om via NPO Plus met een *on demand only* aanbod te kunnen komen onderbouwde met het argument dat dit (dus een niet-lineair) juist nodig was om bij een snel veranderd mediagedrag aansluiting te houden. In het ontwerpbesluit wordt nota bene de argumentatie van de NPO over het belang van *on demand only* opnieuw naar voren gebracht³ en benadrukt de staatssecretaris ook zelf dat het publiek zich al lang niet meer alleen via de traditionele kanalen van lineaire radio en televisie informeert.

¹ Randnr. 40 ACM-analyse.

² Randnr. 83 besluit RTL-Talpa.

³ P. 3 ontwerpbesluit: “*On demand kijken is inmiddels in Nederland onder alle leeftijdsgroepen ingeburgerd als reguliere vorm van kijken. Een groter wordend deel van het publiek kijkt zelfs uitsluitend of voor een groot deel on demand. Dit zijn met name jongere groepen maar ook oudere leeftijdsgroepen kijken in toenemende mate on demand. Om deze groepen beter te bedienen en aan te blijven sluiten bij een snel veranderend mediagedrag wil de NPO het mogelijk maken on demand ook programma’s aan te bieden die niet lineair zijn uitgezonden en (afleveringen van) programma’s eerder beschikbaar stellen dan de lineaire uitzending. Hierdoor ontstaat meer flexibiliteit in programmeren.*”

13. Het is dus op zijn minst onduidelijk waarop de veronderstelling van de ACM dat de NPO slechts zeer beperkte *on demand only* ambities zou hebben, is gebaseerd. En dat is wel de hoeksteen van de analyse van de ACM.
14. Evenzeer onduidelijk is waarom de door de NPO gestelde noodzaak van een *on demand* aanbod zich vertaalt in de noodzaak van een *on demand only* aanbod. Het onderscheid tussen lineair en niet-lineair gaat niet over de *inhoud* van programma's maar om de wijze van verspreiding daarvan. Er is dus geen enkele reden waarom de NPO zich niet kan beperken tot *on demand* verspreiding van de ook al lineair verspreide programma's. Het ontwerpbesluit legt de NPO echter geen enkele beperking op en geeft aldus ruim baan aan de toekomstige ontwikkeling van een *on demand only* aanbod: ongeacht de omvang daarvan, ongeacht de inhoud en ongeacht de gevolgen voor private aanbieders.
15. Voor wat betreft de inhoud van het *on demand only* aanbod merken we nogmaals op dat geen werkelijke beperking uitgaat van de algemene wettelijke kaders en de begrenzing van het genre amusement, nu de NPO zelf over de genre-indeling gaat en (zoals het CvdM opmerkte) amusement zich ontwikkelt tot één van de dominante genres in de programmering van de NPO, met navenante impact op de concurrentieruimte voor private aanbieders en daarmee de pluriformiteit van de media.
16. Dat het ontwerpbesluit hier niets over zegt is te meer opvallend gezien de belangrijke kanttekening van de Raad voor Cultuur dat het "*...van belang is om na te gaan denken over een kader aan de hand waarvan over de toekomstige digitale ambities van de NPO duidelijk en transparant geoordeeld kan worden. Elementen van zo'n kader zijn volgens de raad de positie van de publieke omroep ten opzichte van de commerciële digitale platforms en de publieke functie van de publieke omroep die deze ook in het digitale domein dient te hebben.*" Juist omdat dat kader nu ontbreekt, ligt niet voor de hand de NPO volledig vrij spel te geven bij de ontwikkeling van een gratis specifiek on demand aanbod. Toch is dat precies wat in het ontwerpbesluit gebeurt.

De verhouding tot NPO Plus

17. In onze eerdere zienswijzen wezen wij er op dat de NPO al sinds 2016 met NPO Plus een uitgebreide en betaalde on demand propositie heeft. De NPO is onduidelijk over wat zij naast NPO Plus wil met de nieuwe dienst en hoe NPO Plus en de nieuwe dienst zich tot elkaar verhouden. Dan is ook lastig uit te leggen wat de publieke meerwaarde van die nieuwe dienst is.
18. De NPO lijkt er vooral op uit te zijn om de content van NPO Plus waarvoor nu betaald moet worden, grotendeels gratis aan te gaan bieden. De enige verschillen tussen beide proposities zijn dat NPO Plus ongeveer 17% meer en voor langere tijd catch-up content aanbiedt en geen pre-rolls zou hebben (maar die pre-rolls zijn na 1 januari 2022 toch al beperkt tot boodschappen van algemeen

nut, aldus de ACM⁴). De RvC is niet overtuigd door de redenering van de NPO dat de uitbreiding van NPO Start - on demand niet ten koste zou gaan van de abonnee-aantallen van NPO Plus. En ook de ACM acht aannemelijk dat de uitbreiding van NPO Start wel degelijk van invloed zal zijn op de aantrekkelijkheid van NPO Plus, gezien de overlap tussen beide proposities (zeker nu per 1 januari 2022 ook op NPO Plus geen reclame meer te zien is, wat voor 77% van de consumenten de belangrijkste *feature* is⁵).

19. Daarmee wordt NPO Start – on demand dus veeleer een gratis vervanging van NPO Plus dat op termijn dus ten dode is opgeschreven. Dat is het directe gevolg van de introductie van NPO Start – on demand, maar in het ontwerpbesluit wordt daar geen aandacht aan besteed (terwijl een expliciet besluit tot het staken van NPO Plus wél afzonderlijke instemming zou behoeven).
20. Bovendien ontstaat met het de facto gratis aanbieden van NPO Plus alsnog de marktverstoring die de staatssecretaris met de destijds verleende instemming juist wilde ondervangen met de voorwaarde dat NPO Plus niet gratis beschikbaar zou komen:

“Voor de positionering van NPO Plus ten opzichte van marktpartijen is het wenselijk dat de publieke omroep een vergoeding vraagt voor de dienst. Een gratis dienst zou een groter nadelig effect op de markt hebben, omdat het publiek op die manier een gratis alternatief heeft voor de commerciële on demand diensten. In het besluit van 21 april 2009 over de aanvraag voor het experimentele aanbodkanaal “Uitzending Gemist op bestelling” is al overwogen dat het op enig moment aangewezen kan zijn dat voor diensten van de publieke omroep een vergoeding betaald moet worden vanwege de marktverhoudingen.”⁶

21. Bovendien zou daarmee ook de door de NPO met de mond beleden intentie om in NLZiet te blijven samenwerken, worden ondergraven: alsnog wordt dan immers een belangrijk deel van de content en functionaliteit van NLZiet gratis in de markt gezet. Waar de NPO in het kader van de RTL/Talpa-transactie kennelijk aan de ACM aangeeft bezorgd te zijn over de toekomst van het aanbod van NLZiet⁷ ontwikkelt zij intussen wel een propositie die direct bedreigend is voor NPO Plus, als onderdeel van NLZiet, en daarmee dus ook voor NLZiet.
22. Het is opvallend dat het ontwerpbesluit over dit aspect niets stelt, terwijl destijds juist aan NPO Plus ruimte is gegeven onder de voorwaarde dat NPO Plus een bijdrage moest gaan leveren aan NLZiet. Hoe wordt die voorwaarde dan überhaupt gecontroleerd als de NPO zonder enige beperking wordt toegestaan praktisch dezelfde propositie parallel op te gaan zetten maar dan gratis?

⁴ Randnr. 74 ACM-analyse.

⁵ Randnr. 76 ACM-analyse.

⁶ P. 7 besluit van 19 augustus 2016.

⁷ Randnr. 304 ACM-besluit RTL-Talpa.

23. Gezien het voornemen uit het coalitieakkoord om de samenwerking te versterken tussen publieke en private mediapartijen om Nederlandse content gezamenlijk aan te bieden en het door (de ambtsvoorganger van) de staatssecretaris meermaals erkende belang van de toekomst van NLZiet⁸ is niet goed begrijpelijk dat het ontwerpbesluit NLZiet niet eens noemt, laat staan adequate voorwaarden stelt om de samenwerking van de NPO binnen NLZiet te waarborgen.

De Nederlandse mediasector is breder dan alleen de NPO

24. De inzet van de VCO is niet dat de NPO verboden wordt om met de tijd en de behoeften van het publiek mee te gaan. De trend van lineair naar on demand is duidelijk, ook de leden van de VCO spelen daarop in.

25. Wij constateren echter met enige verbazing dat het ontwerpbesluit maar weer eens het retorische schrikbeeld van stal haalt van een NPO die, als zij haar zin niet krijgt, zou dreigen te verworden tot “...een reservaat waar steeds minder mensen interesse in hebben en zijn maatschappelijke relevantie [zal] verliezen”.

26. Feit is echter dat de NPO een grote en sterke speler is (op de televisiemarkt is haar aandeel 36 – 40 %⁹) die op vrijwel alle Nederlandse mediamarkten zeer stevig concurreert met private aanbieders, die echter anders dan de NPO geen gegarandeerde financiering hebben. Dát de publieke omroep marktverstoring is, is dan ook een gegeven. De enige vraag is of, zoals het CvdM ook stelt, de publieke omroep *meer* marktverstoring is dan voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht als omschreven in artikel 2.1 van de Mediawet nodig is.

27. Die publieke mediaopdracht wordt weliswaar *uitgevoerd* door de NPO maar is er niet uitsluitend ten behoeve van diezelfde NPO. De mediasector en, uiteindelijk, het belang van de burger bij een pluriform aanbod, is meer dan de NPO.

28. De staatssecretaris stelt in het ontwerpbesluit dat de Nederlandse mediasector, en dan met name de journalistiek, het zwaar heeft en grote moeite heeft tegenwicht te bieden en media-aanbod over onze eigen Nederlandse maatschappelijke en sociaal-culturele diversiteit steeds minder zichtbaar dreigt te worden. Maar dat is dan reden te meer om een zorgvuldige afweging te maken, want de Nederlandse mediasector is breder dan de NPO – zoals ook is vastgelegd in de door OCW geïnitieerde en onderschreven Samenwerkingsagenda Nederlandse Mediasector. Private partijen leveren een evenzo belangrijke bijdrage aan de pluriformiteit van de media.¹⁰

⁸ TK 2021-2022, 35925-VIII, nr. 154 en nr. 111.

⁹ Randnr. 184 ACM-besluit RTL-Talpa.

¹⁰ Daarbij verdient opmerking dat de recente gang van zaken rond de toetreding van nieuwe omroepverenigingen tot het publiek bestel aantoonbaar dat allerm minst evident is dat pluriformiteit en publieke belangen, waaronder tegengaan van disinformatie, binnen het publiek bestel wél gegarandeerd is.

29. De VCO en haar leden menen dan ook dat áls al wordt ingestemd met NPO Start – on demand, tenminste voldoende beperkingen en voorwaarden gesteld moeten worden om (i) te voorkomen dat de NPO via de nieuwe dienst zonder kwantitatieve en kwalitatieve beperking *on demand only* content gratis kan gaan aanbieden en (ii) de voortdurende bijdrage van de NPO aan een levensvatbare propositie van NLZiet verzekerd blijft.