

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

NPO
t.a.v. Raad van bestuur
Postbus 26444
1202 JJ HILVERSUM

Media en Creatieve Industrie
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
32698351

Bijlagen
2

Datum

Betreft Definitief besluit significante wijziging NPO Gemist / NPO Start on
demand

Een belanghebbende kan tegen dit besluit beroep instellen bij de Sector Bestuursrecht van de Rechtbank Amsterdam, Postbus 84500, 1080 BN Amsterdam. Het beroepsschrift moet binnen 6 weken na de dag waarop het besluit ter inzage is gelegd aan de rechtbank worden gestuurd.

Geachte raad,

In het Concessiebeleidsplan 2022-2026 heeft de Nederlandse Publieke Omroep (hierna: NPO) een aanvraag ingediend voor ministeriële instemming met een significante wijziging van NPO Gemist naar NPO Start on demand. Op 23 maart 2021 is daarvoor een nadere onderbouwing ingediend. Bij brief van 28 oktober 2021 heeft de NPO de aanvraag op verzoek aangevuld met nadere informatie.

Onderdeel I bevat mijn besluit op uw aanvraag.

Bijlage 1 geeft uitleg over het wettelijke kader, de procedure en het toetsingskader. Bijlage 2 gaat nader in op de ingebrachte zienswijzen van belanghebbende partijen.

I. Besluit

1. Besluit tot instemming

NPO Gemist is een aanbodkanaal in de zin van artikel 1.1 van de Mediawet 2008. De aanvraag van de NPO betreft een significante wijziging van NPO Gemist. Voor het starten, significant wijzigen en beëindigen van aanbodkanalen is voorafgaande instemming van de minister nodig volgens artikel 2.21 van de Mediawet 2008.

Met toepassing van artikel 2.21, derde lid, van de Mediawet 2008 verleen ik instemming met de aangevraagde significante wijziging van het aanbodkanaal NPO Gemist zoals beschreven in paragraaf 2. Daarmee maakt het gewijzigde aanbodkanaal NPO Gemist onderdeel uit van de publieke taakopdracht van de landelijke publieke mediadienst. Ik verbind daar de volgende voorschriften aan:

- a. Programma's die op NPO Start on demand worden aangeboden, zijn indien de NPO de rechten daarvoor heeft, eveneens zo veel mogelijk on demand toegankelijk via NPO Plus en daarmee NLZiet;
- b. De NPO maakt voor het publiek duidelijk welk aanbod eerder dan wel exclusief op NPO Start on demand te zien is en rapporteert jaarlijks in het

kader van het genrebeleid over de ontwikkeling en de kosten op genreniveau van genoemd aanbod.

Onze referentie
32698351

Ik wijs erop dat:

1. de aan dit besluit verbonden voorschriften ambtshalve kunnen worden gewijzigd wanneer uit de rapportage zoals opgenomen in de voorschriften volgt dat er veranderde omstandigheden zijn of aanleiding is voor veranderde inzichten die redelijkerwijs meebrengen dat dit besluit niet ongewijzigd in stand kan blijven; en
2. dit met dit besluit gegeven instemming kan worden ingetrokken wanneer de daaraan verbonden voorschriften niet worden nageleefd.

Op wijziging van dit besluit is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

2. Motivering

a. Beschrijving van de aangevraagde wijziging van NPO Gemist

De aanvraag van het wijzigen van NPO Gemist ziet toe op het uitbreiden van de on demand programmeermogelijkheden op dit kanaal.¹ De aanvraag betreft de volgende toevoegingen aan NPO Gemist:

- Programma's die gepland zijn voor lineaire uitzending kunnen vóór dat moment via dit kanaal worden aangeboden (hierna: eerste beschikbaarstelling).
- Het exclusief op dit kanaal beschikbaar stellen van programma's, eigen producties en aankoop (hierna: on demand only) wordt mogelijk gemaakt.
- Het plaatsen van een selectie van aanbod en archief (afkomstig van zowel de lineaire videoprogrammering als de online videoprogrammering), wordt mogelijk gemaakt.
- Het aanwezig zijn van dit kanaal op sociale media/videoplatformen met als doel de programmering van dit kanaal uit te lichten.

Op dit moment is NPO Gemist een zogenoemde 'catch up-dienst' waarmee het publiek alleen maar programma's kan terugkijken die eerder op een van de algemene programmakanalen zijn uitgezonden.² NPO Gemist is gratis voor het publiek toegankelijk via NPO Start, de centrale online vindplaats voor het video-aanbod van de publieke omroep. De in de aanvraag beschreven toevoegingen vormen dan ook een significante wijziging van het bestaande aanbodkanaal NPO Gemist waarvoor instemming van de minister nodig is. NPO Gemist is door de wijzigingen niet langer louter een dienst om gemiste programma's terug te kijken, maar bevat ook nieuw en exclusief on demand aanbod. In verband daarmee voert de NPO een naamswijziging door: NPO Gemist heet voortaan NPO Start on demand en vormt de aanduiding van al het gratis on demand aanbod.

¹ Voor de volledige beschrijving van NPO Start on demand zij verwezen naar bijlage 3 van het concessiebeidsplan, de initiële aanvraag van deze dienst en aanvullende informatie over deze dienst. Deze documenten zijn hier terug te vinden: <https://over.npo.nl/organisatie/openbare-documenten/concessiebeidsplan>

² De wettelijke definitie van catch-up: afname als mediadienst op aanvraag van media-aanbod gedurende een beperkte periode die begint tijdens of kort na de verspreiding van dat media-aanbod op een programmakanaal.

Als gevolg van de beschreven wijzigingen hanteert de NPO de volgende profielbeschrijving voor NPO Start on demand:

Onze referentie
32698351

"NPO Start – on demand is een gratis toegankelijke dienst op aanvraag die tenminste zeven dagen lang zoveel mogelijk gemiste programma's van NPO 1, NPO 2 en NPO 3 aanbiedt. Programma's die gepland staan voor lineaire uitzending kunnen alvast eerder via dit kanaal beschikbaar worden gesteld. Het kanaal heeft een breed programmatisch profiel en kan daarnaast ook programma's aanbieden die enkel op dit kanaal beschikbaar worden gesteld. Verder wordt op dit kanaal een selectie van programma's uit het archief, fragmenten en aanbod afkomstig van de andere aanbodkanalen van de NPO aangeboden. Het kanaal geeft daarnaast toegang tot tijdelijke livestreams met een evenementachtig karakter die worden aangeboden bij speciale gebeurtenissen en/of rondom speciale programmering. Binnen het kanaal is het gidsen van het publiek, al dan niet op gepersonaliseerde wijze, een belangrijke functionaliteit. Het kanaal is eventueel aanwezig op sociale media/videoplatformen voor het uitlichten van de catalogus in vormen die passen bij deze platformen."

b. Onderbouwing van de aanvraag

De NPO onderbouwt de aanvraag in het kort als volgt.³

Meer flexibiliteit in programmeren

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.

Met deze mogelijkheden wil de NPO via NPO Start on demand een belangrijke rol vervullen in de on demand wereld voor het Nederlandse publiek. Volgens de NPO sluit dit aan bij het advies van de Raad voor Cultuur (hierna: de Raad) over het Concessiebeleidsplan 2022-2026. Daarin stelt de Raad dat het van groot belang is dat de publieke omroep zijn on demand diensten blijft ontwikkelen.

Meer online-aanbod en archiefmateriaal

Op dit moment is het niet mogelijk programma's geproduceerd voor een van de andere online aanbodkanalen, zoals npofunx.nl of npo3.nl, en online bonusmateriaal horende bij lineaire titels beschikbaar te stellen op NPO Start on demand. Via NPO Start on demand wil de NPO dit in de toekomst wel mogelijk maken wanneer dit past binnen de programmeerstrategie, zodat het publiek het on demand video-aanbod van de publieke omroep op één kanaal kan vinden en

³Voor de volledige onderbouwing zij verwezen naar bijlage 6 van het Concessiebeleidsplan en de brieven van 23 maart en 28 oktober 2021 van de NPO.

<https://over.npo.nl/organisatie/openbare-documenten/concessiebeleidsplan>

doorzoeken. Ook een selectie van programma's afkomstig uit het archief van de publieke omroep wil de NPO kunnen ontsluiten via NPO Start on demand.

Onze referentie
32698351

Aanwezigheid op sociale media

Omdat sociale media en videosharingplatformen zeer populair zijn onder de Nederlandse bevolking wil de NPO het verder mogelijk maken om het aanbod van NPO Start on demand daar onder de aandacht te brengen. Bijvoorbeeld door fragmenten te plaatsen of uniek aanbod voor deze platformen te maken dat onderdelen van de catalogus van NPO Start on demand uitlicht op een manier die past bij deze platformen.

c. Zienswijzen belanghebbenden

Belanghebbende marktpartijen zijn rechtsreeks en via publicaties in de Staatscourant en op www.rijksoverheid.nl op de hoogte gesteld van de aanvraag van de NPO en over de aanvraagprocedure.⁴ Naar aanleiding hiervan hebben KPN, NDP Nieuwsmedia, NLConnect, de Vereniging Commerciële Omroepen (VCO), VodafoneZiggo en de Nederlandse Audiovisuele Producenten Alliantie (NAPA/NCP) een zienswijze ingediend. Belanghebbende marktpartijen zijn eveneens in kennis gesteld van de nadere informatie van de NPO van 28 oktober 2021. Naar aanleiding daarvan hebben NDP Nieuwsmedia, NLConnect, de VCO en VodafoneZiggo een nadere zienswijze ingediend. Alle zienswijzen zijn aan de Raad, het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat) en de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) gestuurd met het verzoek deze in hun advisering respectievelijk marktanalyse te betrekken.

Mede op basis van de adviezen en de marktanalyse is een ontwerpbesluit opgesteld dat aan belanghebbende partijen is toegezonden en waarvan de zakelijke inhoud in de Staatscourant en op www.rijksoverheid.nl is geplaatst. Naar aanleiding daarvan hebben de VCO, Vodafone Ziggo en NLConnect opnieuw een zienswijze ingediend. De VCO is op 22 mei 2022 op zijn verzoek in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze mondeling toe te lichten.

d. Adviezen Raad voor Cultuur en Commissariaat voor de Media en marktanalyse Autoriteit Consument en Markt

Raad voor Cultuur

Bij brief van 29 juni 2021 heeft de Raad een eerste oordeel gegeven over de initiële aanvraag van de NPO. De Raad is positief over het vergroten van het bereik van de publieke omroep via een reclamevrij en gratis kanaal NPO Start on demand. Over de plannen die de NPO hiervoor in de aanvraag presenteert, kon de raad zich echter nog geen oordeel vormen omdat deze plannen op een aantal wezenlijke punten geen of onvoldoende informatie geven. Bij brief van 28 oktober 2021 heeft de NPO aanvullende informatie verstrekt. Bij brief van 31 januari 2022 heeft de Raad op basis van de nadere informatie, met enkele kanttekeningen, positief geadviseerd over de aanvraag van de NPO. De Raad heeft in zijn advisering de zienswijzen betrokken die diverse belanghebbenden naar aanleiding van de initiële aanvraag en de aanvullende informatie hebben ingediend.

Commissariaat voor de Media

⁴Stcrt. 2021, nr. 21216.

Bij brief van 30 juni 2021 heeft het Commissariaat een eerste oordeel gegeven over de aanvraag van de NPO. Daarin zegt het Commissariaat nog geen advies over NPO Start-on demand uit te kunnen uitbrengen vanwege het ontbreken van door het Commissariaat benoemde aspecten met betrekking tot de aanvraag. Bij brief van 28 oktober 2021 heeft de NPO aanvullende informatie verstrekt. Op basis van de aanvullende informatie heeft het Commissariaat op 11 februari 2022 positief geadviseerd over de aanvraag. Het Commissariaat heeft in zijn advisering de zienswijzen betrokken die diverse belanghebbenden naar aanleiding van de initiële aanvraag en de aanvullende informatie hebben ingediend.

Onze referentie
32698351

Marktanalyse ACM

Op 20 augustus 2021 heeft de ACM op basis van de initiële aanvraag van de NPO een analyse uitgevoerd naar de te verwachten effecten van de significante wijziging van het aanbodkanaal NPO Gemist. De ACM kwam tot de conclusie dat op basis van de beschikbare informatie van de NPO een uitgewerkte analyse van effecten niet mogelijk is en adviseerde de minister om de NPO te verzoeken de aanvraag nader uit te werken. Bij brief van 28 oktober 2021 heeft de NPO aanvullende informatie verstrekt. Op 8 februari 2022 heeft de ACM zijn nadere analyse uitgebracht. De ACM komt tot de conclusie dat de significante wijziging van NPO Gemist beperkte effecten heeft op de mededingingssituatie op de verschillende markten waarop de NPO actief is. De ACM heeft bij zijn analyse de zienswijzen betrokken die diverse belanghebbenden naar aanleiding van de initiële aanvraag en de aanvullende informatie hebben ingediend.

e. Overwegingen

Overwegingen met betrekking tot het publieke belang van NPO Start on demand De Raad en het Commissariaat hebben uitgebreid beargumenteerd dat het essentieel is dat de publieke omroep ruimte krijgt om zijn aanwezigheid in het digitale domein verder te ontwikkelen en uit te bouwen. Ik onderschrijf dat. Om nu en in de toekomst maatschappelijke relevantie te behouden, is het noodzakelijk dat de publieke omroep aansluiting houdt met de wijze waarop het publiek zich informeert. Dat is al lang niet meer alleen via de traditionele kanalen van lineaire radio en televisie. Die kanalen zijn en blijven weliswaar nog steeds van grote betekenis. Maar het publiek stelt in toenemende mate zijn eigen informatiebehoefte samen en wacht niet meer af wat er op gezette tijden wordt aangeboden. Mensen gaan meer en meer zelf op zoek naar de informatie die past bij hun interesses en actualiteiten en willen daar kennis van nemen op de momenten die zij zelf uitkiezen. En zij beperken zich daarbij niet tot alleen informatie uit en met betrekking tot de eigen omgeving, maar oriënteren zich wereldwijd en putten uit een oneindig aanbod van informatie van over de hele wereld. Technische innovaties en de voortschrijdende ontwikkelingen van allerlei internetdiensten en platforms maken het daarbij mogelijk dat het publiek niet alleen passief informatie tot zich neemt, maar ook (inter)actief deelneemt in de informatievoorziening en informatie-uitwisseling.

Deze ontwikkelingen hebben ook onmiskenbaar schaduwzijden. De informatievoorziening fragmenteert en individualiseert en kwaadwillenden zien steeds meer mogelijkheden voor manipulatie, desinformatie en nepnieuws die tot destabilisatie en verdeeldheid kunnen leiden. Media-aanbod over onze eigen Nederlandse maatschappelijke en sociaal-culturele diversiteit dreigt door het overweldigende buitenlandse aanbod steeds minder zichtbaar te worden. En de

wijze waarop media-aanbod voor de individuele burger zichtbaar wordt gemaakt, wordt steeds gevarieerder, complexer en daardoor minder transparant. Risico hiervan is dat de samenhang in de samenleving en informatie daarover afnemen. In het licht van deze ontwikkelingen is de functie van de publieke omroep extra van belang. De uitvoering van de publieke mediaopdracht zorgt er voor dat er een publiek domein is waar iedereen gemakkelijk toegang toe heeft. Daarvoor is het nodig dat de publieke omroep over voldoende en flexibele mogelijkheden beschikt om het publieke aanbod op de beste manier samen te stellen, te promoten en gericht bij het publiek te krijgen. Om de publieke taak in een snel veranderend medialandschap te kunnen blijven vervullen, moet de omroep zich continu vernieuwen.

Onze referentie
32698351

De publieke omroep verkeert in een bevoorrechte positie dat hij ruimte heeft voor vernieuwing en talentontwikkeling. Vernieuwing zowel op het vlak van het ontwikkelen van experimentele formats en programma's, als op het vlak van nieuwe technieken om het media-aanbod aan het publiek aan te bieden. Dat is een kernonderdeel van zijn wettelijke taak. De publieke omroep was bijvoorbeeld de pionier met Uitzending Gemist, dat ooit de impuls gaf voor andere partijen op de mediemarkt om ook terugkijkmogelijkheden en on demand diensten te ontwikkelen.

De aanvraag van de NPO voor de verdere ontwikkeling van zijn on demand diensten ter uitvoering van zijn publieke taken past in de geschetste ontwikkelingen. De NPO heeft daarvoor voldoende onderbouwing gegeven. Met de aangevraagde uitbreidingen van NPO Start on demand komt een ruimer publieke aanbod op een flexibelere manier voor het publiek beschikbaar. Ook de adviseurs komen tot die conclusie. Het is daarbij belangrijk dat de NPO transparant is over de inrichting en strategie van zijn on demand diensten. En dat de NPO ter versterking van de sector daarnaast ook samen kan werken met derden en zich daar niet voor uitsluit. Het is dan ook niet de bedoeling dat de NPO een volledige carte blanche krijgt. In dat verband onderschrijf ik de opmerkingen van de adviseurs dat een uitgewerkte digitale strategie nodig is, waarin ingegaan wordt op de functie en betekenis van NPO Start on demand voor de publieke taak en de impact daarvan op de andere activiteiten, de financiering en privacybescherming.

Overwegingen met betrekking tot de markt

Ten behoeve van de markteffectenanalyse heeft de ACM de verwachte effecten van het gewijzigde aanbodkanaal NPO Gemist op vier verschillende productmarkten geanalyseerd door de situatie met het geplande gewijzigde aanbodkanaal NPO Gemist te vergelijken met een situatie zonder het gewijzigde aanbodkanaal NPO Gemist. Dit betrof de mogelijke productmarkten ten aanzien van (i) de productie van audiovisuele content, (ii) de inkoop en licentieverlening van audiovisuele content, (iii) het wholesale aanbod voor doorgifte van tv-kanalen en (iv) het retail aanbod van audiovisuele diensten.

Uit het onderzoek van de ACM blijkt dat er op alle onderzochte productmarkten geen of slechts een beperkt effect op de concurrentiesituatie in die markten optreedt als gevolg van de significante wijziging van NPO Gemist.

Afweging publieke belang en mogelijke markteffecten

Met NPO Start on demand kan de publieke omroep op vernieuwende en samenhangende manier publiek video-aanbod ontwikkelen en beter herkenbaar

en geordend aanbieden op een wijze die aansluit bij de behoefte van het publiek. Als de publieke omroep niet meegaat in de ontwikkelingen en de aansluiting bij het veranderende mediagedrag mist, is er het risico dat de publieke omroep relevantie voor een steeds groter publiek verliest.

Onze referentie
32698351

Om continuïteit in de uitvoering van de publieke taak en de samenhang en toegankelijkheid van het totale media-aanbod te waarborgen, is het een begrijpelijke positie van de NPO om eigen distributiekkanalen te benutten en niet afhankelijk te zijn van distributiekkanalen van derden. Ik vind dit van voldoende publiek belang.

Ik acht de publieke waarde van NPO Start on demand voldoende onderbouwd. De Raad en het Commissariaat hebben positief geadviseerd. De ACM heeft geconcludeerd dat er geen of slechts beperkte markteffecten zijn. Ik constateer dat de adviezen van de Raad en het Commissariaat en de analyse van de ACM op zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen. Ik concludeer dat er geen zodanig onevenredig nadelige gevolgen voor de markt zijn dat deze opwegen tegen het publieke belang van NPO Start on demand.

II. Slot

Los van vorenstaand besluit merk ik nog het volgende op. Publieke en commerciële media dragen allemaal bij aan de informatievoorziening en de ontwikkeling van de Nederlandse audiovisuele sector. De NPO kan ter versterking van de sector samenwerken met derden en zou dit niet bij voorbaat moeten uitsluiten. Uiteraard voor zover dat past bij zijn publieke taak en op een manier die te verenigen valt met de wettelijke regels. Dat zal aan de hand van de praktijk beoordeeld moeten worden waarbij ook rechtenkwesties meegenomen dienen te worden. De keuzes die vanuit de programmeer- en distributiestrategie gemaakt worden, zijn de verantwoordelijkheid van de NPO. Wanneer samenwerking tussen partijen, elk vanuit zijn rol en mogelijkheden, kan bijdragen aan versterking van het Nederlandse medialandschap, zal ik dat ondersteunen en waar mogelijk faciliteren.

Met vriendelijke groet,

de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Gunay Uslu

BIJLAGE 1 bij besluit nr. 32698351 tot instemming met een significante wijziging van het aanbodkanaal NPO Gemist (NPO Start on demand)

Onze referentie
32698351

1. Wettelijk kader en procedure

1.1 Wettelijk kader

Volgens de Europese regels inzake staatssteun bij de publieke omroep moeten aard en omvang van de publieke taak van de publieke omroep volgens een transparante procedure worden vastgesteld. Aanbodkanalen zijn onderdeel van de publieke taak van de landelijke publieke omroep. Voor de verzorging van nieuwe aanbodkanalen, het doorvoeren van significante wijzigingen van bestaande aanbodkanalen en het beëindigen van aanbodkanalen is op grond van artikel 2.21 van de Mediawet 2008 voorafgaande instemming van de minister vereist. De landelijke publieke omroep geeft in het Concessiebeleidsplan of in de jaarlijkse begroting onderbouwd aan welke nieuwe aanbodkanalen hij wil toevoegen aan het aanbod en welke bestaande aanbodkanalen significant worden gewijzigd of beëindigd en vraagt daarvoor de instemming van de minister.

De instemmingsprocedure waarborgt dat de aard en omvang van de taak van de publieke omroep op transparante wijze wordt vastgesteld en toebedeeld, in overeenstemming met de Europeesrechtelijke kaders voor staatssteun en de toepassing daarvan op de financiering van de publieke omroep. In het bijzonder kan hierbij verwezen worden naar het besluit van de Europese Commissie van 26 januari 2010.⁵ Onderdeel van dit besluit is de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht bij de besluitvorming over instemming met publieke mediadiensten.

In het Concessiebeleidsplan 2022-2026 heeft de Nederlandse Publieke Omroep (hierna: NPO) een aanvraag ingediend voor ministeriële instemming met een significante wijziging van NPO Gemist. Op grond van de wet en de daarbij behorende wetsgeschiedenis betreft de aanvraag een significante wijziging van NPO Gemist vanwege inhoudelijke toevoegingen en verandering in de wijze van verspreiding van media-aanbod.

1.2 Procedure

De gevolgde procedure is als volgt:

Aanvraag

In het Concessiebeleidsplan 2022-2026 heeft de NPO een aanvraag ingediend voor ministeriële instemming met een significante wijziging van NPO Gemist. Op 23 maart 2021 is daarvoor een nadere onderbouwing ingediend. Bij brief van 28 oktober 2021 heeft de NPO de aanvraag op verzoek aangevuld met nadere informatie. Het Concessiebeleidsplan inclusief de aanvraag en aanvullende informatie is door de NPO conform artikel 2.21, eerste lid, van de Mediawet 2008 openbaar gemaakt via publicatie op www.npo.nl.

Informeren belanghebbende partijen

⁵ Beschikking van de Europese Commissie, nr. c (2010) 132, inzake steunmaatregel E 5/2005 (ex BB 170b/2003), "Jaarlijkse financiering van de Nederlandse publieke omroep".

Op 29 april 2021 is een mededeling in de Staatscourant geplaatst met vermelding van de aanvraag en aankondiging van de start van de procedure.⁶ Indien belanghebbenden dat wensen, kunnen zij hun eerste zienswijze over de aanvraag van de NPO kenbaar maken aan het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, die deze zienswijzen zal doorgeven aan de Raad, het Commissariaat en de de ACM. De adviseurs en de ACM zullen de zienswijzen betrekken bij het opstellen van hun adviezen respectievelijk marktanalyse, mits de zienswijzen uiterlijk 14 mei 2021 door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zijn ontvangen.

Onze referentie
32698351

Voorafgaand aan de mededeling in de Staatscourant zijn de volgende belanghebbenden bij brief van 21 april 2021 actief op de hoogte gesteld van de aanvraag en de te volgen procedure: NDP Nieuwsmedia, de Vereniging Commerciële Omroepen Nederland (VCO), de Vereniging voor Commerciële Omroepen, de Mediafederatie, Delta Fiber, DPG Media, Mediahuis, NLConnect, KPN, VodafoneZiggo, Radiocorp, T-Mobile, de Nederlandse Audiovisuele Producenten Alliantie (NAPA/NCP). Naar aanleiding hiervan hebben KPN, Radiocorp, NDP Nieuwsmedia, NLConnect, de Vereniging Commerciële Omroepen (VCO), VodafoneZiggo en de Nederlandse Audiovisuele Producenten Alliantie (NAPA/NCP) een eerste zienswijze ingediend. De zienswijzen zijn aan de Raad, het Commissariaat en de ACM gestuurd met het verzoek deze in hun advisering respectievelijk marktanalyse te betrekken.

Nadere vragen

De minister kan, indien daartoe aanleiding bestaat, nadere vragen stellen aan de NPO. Bij brief van 28 oktober 2021 heeft de NPO de aanvraag op verzoek aangevuld met nadere informatie. Belanghebbende marktpartijen zijn eveneens in kennis gesteld van de nadere informatie van de NPO. Naar aanleiding daarvan hebben NDP Nieuwsmedia, NLConnect, de VCO en VodafoneZiggo een nadere zienswijze ingediend. De nadere zienswijzen zijn aan de Raad, het Commissariaat en de ACM gestuurd met het verzoek deze in hun advisering respectievelijk marktanalyse te betrekken.

Advisering Raad voor Cultuur en Commissariaat voor de Media

Op grond van artikel 2.21, tweede lid, Mediawet 2008 adviseren de Raad en het Commissariaat over aanvragen voor nieuwe aanbodkanalen en significante wijziging of beëindiging van bestaande aanbodkanalen. Bij brief van 29 juni 2021 heeft de Raad een eerste oordeel gegeven over de initiële aanvraag van de NPO. Bij brief van 31 januari 2022 heeft de Raad op basis van de nadere informatie van de NPO definitief geadviseerd over de aanvraag van de NPO. Bij brief van 30 juni 2021 heeft het Commissariaat een eerste oordeel gegeven over de aanvraag van de NPO. Op basis van de aanvullende informatie die de NPO heeft gegeven, heeft het Commissariaat op 11 februari 2022 definitief geadviseerd over de aanvraag.

Marktanalyse door de Autoriteit Consument en Markt

Onderdeel van de procedure is de beoordeling van de aanvraag op de gevolgen voor de markt. De ACM heeft een onderzoek uitgevoerd naar de effecten op de markt van NPO Start on demand. Uitvoering van de analyse van de markteffecten door de ACM komt tegemoet aan de wens van belanghebbende partijen om de uitvoering van de marktanalyse transparanter te laten verlopen. Op 20 augustus 2021 heeft de ACM op basis van de initiële aanvraag van de NPO een eerste

⁶ Stcrt. 2021, nr. 21216.

analyse uitgevoerd. Op 8 februari 2022 heeft de ACM op basis van de nadere informatie van de NPO zijn definitieve analyse uitgebracht.

Onze referentie
32698351

Ontwerpbesluit

De minister stelt vervolgens mede op basis van de adviezen en de marktanalyse een ontwerpbesluit op. Het ontwerpbesluit en de daarop betrekking hebbende relevante stukken worden openbaar gemaakt door deze ter inzage te leggen via plaatsing op www.rijksoverheid.nl. Van het ontwerpbesluit wordt tevens kennis gegeven in de Staatscourant.

Met een e-mail van 5 april 2022 is het ontwerpbesluit aan de hiervoor genoemde belanghebbenden toegezonden en is nadere uitleg gegeven over de procedure, waaronder de wijze waarop zienswijzen kunnen worden ingediend. Op 5 april 2022 is in de Staatscourant kennis gegeven van de zakelijke inhoud van het ontwerpbesluit en zijn het ontwerpbesluit en de daarop betrekking hebbende relevante stukken gepubliceerd op www.rijksoverheid.nl.

Zienswijzen belanghebbende partijen

Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na terinzagelegging van het ontwerpbesluit schriftelijk of mondeling een onderbouwde zienswijze geven over het ontwerpbesluit. In deze periode wordt ook een hoorzitting gehouden als daar naar het oordeel van de minister voldoende behoefte aan bestaat.

Naar aanleiding van de kennisgeving en terinzagelegging van het ontwerpbesluit hebben de VCO, VodafoneZiggo en NLConnect een schriftelijke zienswijze ingediend. Op 25 mei 2022 heeft de VCO op zijn verzoek een nadere toelichting gegeven op zijn zienswijze. Ook VodafoneZiggo en NLConnect hebben een toelichting op hun zienswijzen gegeven. Er is geen hoorzitting gehouden.

Definitief besluit

Na afloop van de termijn voor het indienen van zienswijzen neemt de minister een definitief besluit. De schriftelijk ingebrachte zienswijzen, met uitzondering van de delen die door partijen als vertrouwelijk zijn aangemerkt, worden tegelijk met het definitieve besluit ter inzage gelegd via publicatie op www.rijksoverheid.nl.

Beroep

Bij toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure kunnen belanghebbenden die het niet eens zijn met het besluit binnen zes weken na de terinzagelegging rechtstreeks beroep instellen bij de bestuursrechter.

1.3 Het toetsingskader

De publieke omroep geeft elke vijf jaar in het Concessiebeleidsplan en zo nodig in de jaarlijkse begroting aan welke nieuwe aanbodkanalen hij wil toevoegen aan zijn aanbod en welke bestaande aanbodkanalen significant wijzigen of worden beëindigd. De NPO vraagt hiervoor instemming van de minister (artikel 2.21 van de Mediawet 2008). De publieke omroep moet onderbouwen waarom nieuwe aanbodkanalen of significante wijzigingen van bestaande aanbodkanalen passen binnen de publieke taak. Daarbij moet aandacht besteed worden aan de beoogde doelgroep en het beoogde publieksbereik, de behoefte van het publiek, de relatie met het andere media-aanbod, het bestaande aanbod op de markt en de wijze van distributie en financiering. Het inhoudelijke beoordelingskader voor

instemming met aangevraagde aanbodkanalen ligt besloten in de publieke taak zoals die bepaald is in artikel 2.1 van de Mediawet 2008.

Onze referentie
32698351

Mede op basis van de adviezen en de marktanalyse weegt de minister mogelijke onevenredig nadelige gevolgen voor de markt af tegen het publieke belang van een nieuw of significant gewijzigd aanbodkanaal. Hij weegt de onderbouwde zienswijzen die naar aanleiding van het ontwerpbesluit door belanghebbende partijen zijn ingediend op een zorgvuldige en evenwichtige wijze mee bij het nemen van een definitief besluit.

A. Ingekomen zienswijzen naar aanleiding van het ontwerpbesluit.

I. Ingekomen zienswijzen

1. Op 5 april 2022 is in de Staatscourant kennis gegeven van de zakelijke inhoud van het ontwerpbesluit. Op 5 april 2022 zijn het ontwerpbesluit en de daarop betrekking hebbende relevante stukken gepubliceerd. Met een e-mail van 5 april 2022 is aan de belanghebbenden en de NPO het ontwerpbesluit toegezonden.
2. De volgende belanghebbenden hebben naar aanleiding van het ontwerpbesluit een schriftelijke zienswijze ingediend:
 - VCO en haar leden;
 - VodafoneZiggo;
 - NLConnect en haar leden.
3. Hierna zal ik ingaan op de zienswijzen die naar aanleiding van het ontwerpbesluit zijn ingebracht. Mede naar aanleiding van hetgeen in de zienswijzen naar voren is gebracht, heb ik besloten het ontwerpbesluit aan te passen door extra voorschriften te verbinden aan mijn instemming met NPO Start on demand.

II. Reactie op de ingekomen zienswijzen.

II.1 Zienswijze VCO

De VCO brengt in zijn zienswijze twee kernzaken naar voren:

- onduidelijkheid over de aard en omvang van het on demand only -aanbod op NPO Start on demand; en
- onduidelijkheid over de relatie tussen het aanbod op NPO Start on demand en NPO Plus.

Volgens de VCO ontbeert de aanvraag een duidelijke beschrijving van de aangevraagde dienst. In de mondelinge toelichting heeft de VCO opgemerkt dat er nu in de markt geen gratis on demand dienst is (alleen gemist diensten) en dat NPO Start on demand daarmee extra marktverstrend is.

Reactie

De zienswijze van de VCO naar aanleiding van het ontwerpbesluit bevat geen gezichtspunten die niet al in de eerder ingediende zienswijzen van de VCO aan de orde zijn gesteld. De adviseurs en de ACM hebben deze gezichtspunten meegewogen. Zij zagen daarin geen aanleiding om vanwege onvoldoende beschrijving van de aangevraagde dienst van positieve advisering of markanalyse af te zien dan wel tot een ander advies of analyse te komen.

Het is onbetwist dat de publieke omroep opereert op een markt waar ook commerciële partijen actief zijn en activiteiten verricht die ook door commerciële partijen worden ontplooid. Dat de publieke omroep daarmee feitelijk meedingt naar de gunst van de kijker en luisteraar is evident. Dat doet de publieke omroep niet met het doel om te concurreren, maar ter uitvoering van zijn eigenstandige

publieke taakopdracht. De publieke omroep zoekt de beste wegen om zijn publieke programma's op een gevarieerde manier aan het publiek aan te bieden. Daarbij gaat het om toegankelijkheid, bereik, aansluiten bij de interesses en het mediagedrag van het publiek en het ontwikkelen en benutten van technische mogelijkheden die een bijdrage kunnen leveren aan de versterking en vernieuwing van de audiovisuele sector in Nederland. Dat zijn elementen die onderdeel uitmaken van zijn publieke taak. Lineair kijken is nog overheersend, maar de trend naar uitgesteld en on-demand kijken is onmiskenbaar. Het is niet aan mij om voor de publieke omroep te bepalen welke keuzes, niet alleen programmatisch-inhoudelijk, maar ook ten aanzien distributie, gemaakt moeten worden, maar om die keuzes te toetsen aan de publieke taak. Daarbij weeg ik het publieke belang af tegen mogelijke onevenredig nadelige gevolgen voor de markt en indien nodig zal ik daarbij kaders stellen. Specifiek ten aanzien de opmerking van de VCO over het gratis beschikbaar zijn van NPO Start on demand wijs ik er op dat de ACM dit aspect in zijn analyse heeft meegewogen. Conclusie van de ACM is dat het niet aannemelijk is dat de significante wijziging van NPO Start on demand in betekenisvolle mate van invloed zal zijn op de concurrentie tussen de NPO en distributeurs en tussen de NPO en gratis en betaalde VOD-aanbieders.

Onze referentie
32698351

In aanvulling hierop merk ik het volgende op. NPO Plus is een catch up-dienst en de meerwaarde is gelegen in het langer kunnen terugkijken van programma's in een hogere kwaliteit. De meerwaarde van NPO Plus zit dus niet in previews – die moeten immers ondergeschikt blijven – of exclusieve content. NPO Start on demand is van een andere aard, namelijk een aanbodkanaal waar de NPO publieke content op programmeert. Ook dat aanbod zal, net als al het andere aanbod, gratis een week lang terug te zien zijn en ook – voor zover de NPO de rechten daar voor heeft – langer beschikbaar zijn in NPO Plus en daarmee ook in NLZiet.

De VCO plaatst enkele opmerkingen over de Prestatieovereenkomst NPO en het onderzoek naar due prominence. Deze vallen echter buiten het onderwerp van dit besluit en behoeven verder geen behandeling.

II.2 Zienswijze VodafoneZiggo

VodafoneZiggo stelt in zijn zienswijze als kernpunt aan de orde de zorg dat zonder beperkingen een substantieel deel van het aanbod van de NPO eerder of exclusief via het eigen kanaal NPO Start on demand zal worden aangeboden en niet via de distributeurs. Volgens VodafoneZiggo dient de aanvraag voor NPO Start on demand te worden aangevuld met aanvullende voorwaarden, met name omtrent de mate waarin programma's eerder of exclusief via NPO Start on demand worden aangeboden. VodafoneZiggo verwacht namelijk dat NPO Start on demand met een carte blanche naast een impact op kijkers tevens een negatieve impact zal hebben op de marktverhoudingen en concurrentie.

Reactie

De zienswijze van de VCO naar aanleiding van het ontwerpbesluit bevat geen gezichtspunten die niet al in de eerdere inbrengen van de VCO aan de orde zijn gesteld. De adviseurs en de ACM hebben deze gezichtspunten meegewogen. Zij zagen daarin geen aanleiding om van positieve advisering of markanalyse af te zien dan wel tot een ander advies of analyse te komen.

Ik merk ten overvloede nog het volgende op. Zoals gezegd in reactie op de zienswijze van de VCO is het aan de NPO om te bepalen welke distributiekkanalen het meest geschikt zijn voor welke doelgroep en met welke content. Om continuïteit in de uitvoering van de publieke taak en de samenhang en toegankelijkheid van het totale media-aanbod te waarborgen, is het een begrijpelijke positie van de NPO om eigen distributiekkanalen te benutten en niet afhankelijk te zijn van distributiekkanalen van derden. De ACM heeft de gevolgen van NPO Start on demand op de markten waar distributeurs actief zijn (wholesale markt voor doorgifte van televisiezenders en retailmarkt) beoordeeld. Volgens de ACM zal NPO Start on demand geen effect hebben op de concurrentie tussen de NPO en distributeurs. Niettemin heb ik mede naar van de ingebrachte zienswijzen van de VCO en VodafoneZiggo aanleiding besloten het ontwerpbesluit aan te passen door enkele voorwaarden te stellen. Deze hebben echter geen betrekking op de mate waarin de NPO programma's eerder of exclusief op NPO Start on demand aanbiedt. Dergelijke voorwaarden beperken de programmatische autonomie en doen afbreuk aan de programmeerflexibiliteit en de waarde voor de publieke taak die de NPO met NPO Start on demand nu juist zoekt. Verder stelt het Commissariaat in zijn advies dat aanvragen niet te gedetailleerd kunnen zijn omdat anders iedere kleine wijziging een nieuwe goedkeuring zou vergen. Datzelfde geldt voor het stellen van voorwaarden aan instemming.

Onze referentie
32698351

II.3 Zienswijze NLConnect

NLConnect uit in zijn zienswijze bezwaren tegen de distributiestrategie van de NPO die uit de aanvraag voor NPO Start on demand blijkt. De NPO hecht te veel aan eigen platforms en laat de platforms van de distributeurs links liggen. NLConnect pleit er dan ook voor om als voorwaarde te stellen dat de NPO dat de content die straks via NPO Start als pre-VoD kan worden vooruitgekeken of die on demand only wordt aangeboden onder laagdrempelige voorwaarden ook beschikbaar moet worden gesteld via de platforms van distributeurs.

Reactie

Ik verwijs naar mijn vorenstaande reactie op de zienswijzen van de VCO en VodafoneZiggo. In aanvulling daarop merk ik op dat de ACM in zijn analyse heeft meegewogen dat de dienst NPO Start, inclusief NPO Start on demand, te benaderen is via de omgevingen van de distributeurs. Verder staan staatssteunregels en de Mediawet er aan in de weg dat de publieke omroep dienstbaar is aan de (commerciële) belangen van derden.