



# Analyse van de impact op de markt van wijziging aanbodkanaal NPO Gemist

Ons kenmerk : ACM/UIT/560619  
Zaaknummer : ACM/21/051657  
Datum : 20 augustus 2021

---

## Inhoudsopgave

<b>Analyse van de impact op de markt van wijziging aanbodkanaal NPO Gemist</b>	<b>1</b>
<b>1. Inleiding en leeswijzer</b>	<b>3</b>
<b>2. De voorgenomen wijzigingen van het aanbodkanaal</b>	<b>3</b>
<b>3. Beoordelingskader van de ACM</b>	<b>4</b>
<b>4. Procedure</b>	<b>4</b>
<b>5. Mogelijke effecten van de voorgenomen wijziging</b>	<b>5</b>
5.1. Opvattingen van de NPO	5
5.2. Opvattingen van marktpartijen	6
5.3. Beoordeling	7
5.3.1 Audiovisuele content	7
5.3.2 Wholesale aanbod	8
5.3.3 Retail aanbod	9
Conclusie	10
<b>6. Conclusie</b>	<b>10</b>

## 1. Inleiding en leeswijzer

- 1 De Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) heeft een analyse uitgevoerd naar de mogelijke effecten van een voorgenomen wijziging van een aanbodkanaal van de Nederlandse Publieke Omroep (hierna: de NPO). Het betreft het aanbodkanaal NPO Gemist. Aanleiding voor deze analyse is het verzoek hiertoe van de Minister van Basis- en Voorgezet Onderwijs en Media van 21 april 2021<sup>1</sup> (hierna: de Minister).
- 2 De ACM komt tot de conclusie dat op basis van de beschikbare informatie van de NPO een uitgewerkte analyse van effecten niet mogelijk is. De ACM adviseert de Minister om de NPO te verzoeken de aanvraag voor instemming met de voorgenomen wijzigingen van het aanbodkanaal NPO Gemist nader uit te werken.
- 3 In deze beknopte en voorlopige analyse zet de ACM in Hoofdstuk 2 allereerst de wijzigingen van het aanbodkanaal van de NPO uiteen. Daarna volgen in Hoofdstuk 3 het beoordelingskader van de ACM en in Hoofdstuk 4 de gevolgde procedure. In Hoofdstuk 5 volgt een omschrijving van de mogelijke effecten op de markt als gevolg van de voorgenomen wijzigingen van het aanbodkanaal. Hoofdstuk 6 bevat de conclusie en een advies aan de Minister.

## 2. De voorgenomen wijzigingen van het aanbodkanaal

- 4 De Nederlandse Publieke Omroep (NPO) heeft in het Concessiebeleidsplan 2022-2026 een aanvraag ingediend voor ministeriële instemming met daarin een significante wijziging van NPO Gemist.<sup>2</sup>
- 5 Op dit moment biedt NPO via NPO Gemist alleen lineair uitgezonden programmering aan en is het hiermee een zogeheten *catch up* dienst. Volgens de NPO kijkt een steeds groter wordend deel van het publiek uitsluitend of voor een groot deel *on demand*. Om dit publiek te bedienen wil de NPO ook *on demand* programma's aanbieden die (nog) niet lineair zijn of worden uitgezonden. De NPO wil verder programma's die geproduceerd zijn voor één van haar andere online aanbodkanalen beschikbaar stellen op NPO Gemist. Ook wil de NPO online bonusmateriaal horende bij lineaire titels op NPO Gemist plaatsen. Omdat sociale media en *videosharing*-platformen heel populair zijn, wil de NPO het eveneens mogelijk maken het aanbod van NPO Gemist daar onder de aandacht te brengen, bijvoorbeeld door fragmenten te plaatsen of uniek aanbod voor deze platformen te maken dat onderdelen uitlicht van de catalogus van NPO Gemist. Omdat NPO Gemist de lading niet meer dekt met voornoemde verbreding, voert de NPO ook een naamswijziging door; NPO Gemist wordt *NPO Start – on demand*.
- 6 De aanvraag van de voorgenomen significante wijziging van NPO Gemist betreft samengevat de volgende toevoegingen aan het huidige aanbod:
  - Programma's die gepland zijn voor lineaire uitzending kunnen alvast via dit kanaal worden aangeboden (eerste beschikbaarstelling).
  - Het enkel op dit kanaal beschikbaar stellen van programma's, eigen producties en aankoop (*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.

<sup>1</sup> ACM/IN/609376.

<sup>2</sup> Bijlage 6 van [Concessiebeleidsplan 2022-2026](#). De NPO heeft deze aanvraag nader onderbouwd in Onderbouwing aanvraag NPO Gemist, bijlage bij ACM/IN/609376.

- Het aanwezig zijn van dit kanaal op *social media*/videoplatformen met als doel de programmering van dit kanaal uit te lichten.<sup>3</sup>

### 3. Beoordelingskader van de ACM

- 7 Op grond van de Mededeling van de Europese Commissie (Commissie) betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op de publieke omroep<sup>4</sup> moeten lidstaten de effecten van een door de publieke omroep voorgenomen nieuw of gewijzigd aanbodkanaal op de markt beoordelen. Deze beoordeling moet ervoor zorgen dat het handelsverkeer niet geschaad wordt door met overheidsmiddelen een nieuw of gewijzigd audiovisueel aanbodkanaal van de publieke omroep te financieren. Het is verplicht voor lidstaten om de effecten van een nieuw of gewijzigd aanbodkanaal te beoordelen door onder andere de situatie met het geplande nieuwe of gewijzigde aanbodkanaal te vergelijken met een situatie zonder het nieuwe of gewijzigde aanbodkanaal.
- 8 Tot nu toe beoordeelt de Minister de effecten van een voorgenomen nieuw of gewijzigd aanbodkanaal van de NPO op basis van eventuele uitgebrachte zienswijzen van belanghebbende partijen en de adviezen van de Raad voor Cultuur en het Commissariaat voor de Media. Op 1 juli 2021 is een aantal artikelen in de gewijzigde Mediawet 2008<sup>5</sup> inwerking getreden, waarmee is vastgelegd dat de ACM in het kader van de procedure voor de goedkeuring van een nieuwe of significant gewijzigd aanbodkanaal van de NPO een markteffectenanalyse zal verrichten.<sup>6</sup> Vooruitlopend hierop heeft de Minister in april van dit jaar aan de ACM verzocht voornoemde (prospectieve) markteffectenanalyse uit te voeren.<sup>7</sup>
- 9 De Minister verzoekt de ACM een zogenoemde prospectieve analyse te maken van de effecten op de markt. Dit betekent dat deze is gericht op te verwachten effecten van de introductie of significante wijziging van een aanbodkanaal van de NPO. In deze analyse moet worden beoordeeld wat de totale impact van het voorgenomen nieuwe of gewijzigde aanbodkanaal op de markt is door de situatie met het geplande nieuwe of gewijzigde aanbodkanaal af te zetten tegen die zonder het geplande nieuwe of gewijzigde aanbodkanaal.<sup>8</sup>
- 10 De ACM zal bij haar analyse kijken naar de marktposities van de betrokken partijen en het bestaan van een vergelijkbaar of substitueerbaar aanbod. Daarnaast houdt de ACM rekening met factoren als de mate van concurrentie van andere marktspelers, concurrentiedruk van marktspelers buiten de relevante markt, de mate van afnemersmacht dan wel inkoopmacht en mogelijke effecten van verticale integratie. Tevens kunnen toetredingsdrempels voor potentiële toetreders een rol spelen bij de analyse van de ACM.<sup>9</sup>

### 4. Procedure

- 11 Op 21 april 2021 heeft de ACM een verzoek ontvangen van de Minister voor het uitvoeren van een markteffectenanalyse van de aanvraag van de significante wijziging van NPO Gemist.<sup>10</sup>

<sup>3</sup> Zie de [Onderbouwing aanvraag NPO Gemist](#), pagina 1.

<sup>4</sup> [Mededeling van de Commissie van 27 oktober 2009 betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op de publieke omroep](#). Pb 2009 C257/01, randnummer 88.

<sup>5</sup> [Staatsblad 2021, 90](#).

<sup>6</sup> [Staatsblad 2021, 88](#), artikel I, D (dat artikel 2.21 van de Mediawet 2008 wijzigt).

<sup>7</sup> Deze aanvraag is gebaseerd op de artikelen 2.20, tweede lid, onderdelen b en c, en 2.21, derde lid, van de [Mediawet 2008](#), brief van 21 april 2021 met kenmerk ACM/IN/609376.

<sup>8</sup> Overeenkomstig de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 5 juni 2019, [ECLI:NL:RBMNE:2020:712](#), r.o. 21: "In de analyse moet worden beoordeeld wat de totale impact van een nieuwe dienst op de markt is door de situatie mét de geplande nieuwe dienst af te zetten tegen die zonder de nieuwe dienst."

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2018-2019, 35 042, nr. 3, pagina 5 ([Memorie van Toelichting](#)).

<sup>10</sup> Brief van 21 april 2021 met kenmerk ACM/IN/609376.

- 12 De Minister heeft belanghebbende partijen geïnformeerd over de aanvraag van de NPO voor de wijzigingen van NPO Gemist en over de aanvraagprocedure.<sup>11</sup> Naar aanleiding hiervan heeft de Minister zeven zienswijzen ontvangen en deze aan de ACM doen toekomen. De ACM heeft vervolgens met zes indieners van zienswijzen gesprekken gevoerd.
- 13 De ACM heeft geen aanvullende informatie opgevraagd bij de NPO. Reden hiervoor is dat de ontbrekende informatie niet alleen essentieel is voor een goede analyse van de effecten op de markt van de voorgenomen wijziging van NPO Gemist, maar ook voor belanghebbende partijen op de markt en de andere adviseurs van de Minister (de Raad voor Cultuur en het Commissariaat voor de Media) in het kader van deze aanvraag. De ACM adviseert de Minister dan ook om de ontbrekende informatie op te vragen bij de NPO, zodat deze informatie met de markt en de adviseurs gedeeld kan worden.

## 5. Mogelijke effecten van de voorgenomen wijziging

- 14 In dit hoofdstuk behandelt de ACM de mogelijke effecten van de voorgenomen wijziging. Eerst beschrijft de ACM de standpunten van de NPO (paragraaf 5.1) en de standpunten van belanghebbende partijen (paragraaf 5.2). Daarna volgt de beoordeling van de ACM (paragraaf 5.3).

### 5.1. Opvattingen van de NPO

- 15 De NPO heeft onderzoek gedaan naar de mate waarin het publiek denkt het kijkgedrag aan te passen wanneer de NPO de programmeermogelijkheden op NPO Gemist (hierna ook wel *NPO Start – on demand* genoemd) uitbreidt. Uit dit onderzoek blijkt dat er behoefte bij het publiek bestaat naar het gewijzigde aanbod van *NPO Start – on demand* maar tegelijkertijd geven ondervraagden in een separaat onderzoek aan dat ze niet verwachten hun kijkgedrag naar andere aanbieders te veranderen naar aanleiding van dit gewijzigde aanbod van *NPO Start – on demand*. Volgens de NPO geven ondervraagden aan dat als ze hun kijkgedrag zullen aanpassen ze met name verwachten minder lineaire programmering van de NPO te zullen gaan kijken en niet zozeer dat ze minder naar de kanalen, zowel lineair als *on demand*, van andere aanbieders in de markt zullen kijken. Dit duidt er volgens de NPO op dat het aanbod van de NPO niet makkelijk uitwisselbaar is met dat van andere aanbieders, aangezien wijzigingen in een dienst van de NPO met name consequenties lijkt te hebben voor andere diensten van de NPO en niet zozeer voor de diensten van andere (content) aanbieders.<sup>12</sup>
- 16 Volgens de NPO lijkt de propositie van NPO Gemist het meeste op de terugkijkfunctie die distributeurs aanbieden en de gemist-diensten als RTL XL en KIJK. Volgens de NPO zal het grootste deel van het aanbod op *NPO Start – on demand* nog steeds gemist-aanbod betreffen. Volgens de NPO betekent dit dat ook met de voorgestelde wijzigingen de dienst nog steeds qua type aanbod meer zal lijken op gemist-diensten van andere *broadcasters* en op de terugkijkfunctionaliteiten die verschillende distributeurs aanbieden.<sup>13</sup>
- 17 De NPO geeft aan dat de marktpositie van de verschillende contentaanbieders zich lastig laat meten, omdat de meeste aanbieders geen openbare bereik- en gebruikscijfers publiceren. Wel geeft de NPO aan dat de inschatting is dat circa 90% van het uitgesteld kijkgedrag gerealiseerd wordt via de terugkijkfunctie die via de kabel en IPTV worden aangeboden. De grootste aanbieders op de lineaire televisiemarkt zijn de NPO, RTL en Talpa. De grootste aanbieders van *video on demand* (VOD) RTL XL, KIJK en NPO zijn. De NPO geeft aan dat voor *subscription video on demand* (SVOD) Netflix de grootste aanbieder is, gevolgd door diensten zoals Videoland en Disney+. YouTube is de

<sup>11</sup> Het ministerie heeft belanghebbende partijen rechtstreeks en via een publicatie in [Staatscourant 21216 van 29 april 2021](#) geïnformeerd.

<sup>12</sup> Onderbouwing aanvraag NPO Gemist, pagina 10.

<sup>13</sup> [Onderbouwing aanvraag NPO Gemist](#), pagina's 10-11.

belangrijkste aanbieder van *advertising-based video on demand* (AVOD), maar ook andere platformen zijn belangrijke AVOD-aanbieders, zoals Facebook, TikTok, Instagram en Snapchat.<sup>14</sup>

- 18 Volgens de NPO ligt het niet in de lijn der verwachting dat het uitbreiden van programmeermogelijkheden op *NPO Start – on demand* zal leiden tot een sterke stijging van het aantal kijkminuten naar de publieke omroep, een stagnerende groei van het aantal kijkminuten naar SVOD-diensten en/of een scherpe daling van het aantal kijkminuten bij andere *broadcaster video on demand* (BVOD)-diensten.<sup>15</sup>
- 19 Volgens de NPO heeft deze aanvraag geen invloed op de wijze van distributie. *NPO Start – on demand* wordt ontsloten via NPO Start. NPO Start biedt naast *NPO Start – on demand* ook toegang tot livestreams van de lineaire kanalen en toegang tot de dienst NPO Plus. NPO Start is op verschillende manieren voor het publiek toegankelijk. Het is vrij beschikbaar via het internet en als mobiele app te downloaden. Ook is het als app beschikbaar op verschillende *smart tv*'s. Recent is NPO Start ook toegankelijk gemaakt via de settopbox van Ziggo. De NPO geeft aan dat de NPO blijft streven dat de NPO-apps beschikbaar zijn op relevante apparaten.<sup>16</sup>
- 20 *NPO Start – on demand* bevat geen reclameboodschappen en neemt volgens de NPO geen deel aan de digitale advertentiemarkt.<sup>17</sup>

## 5.2. Opmvattingen van marktpartijen

- 21 Alle belanghebbende partijen geven in hun gesprekken met de ACM aan dat de aanvraag van de NPO vragen oproept. Volgens een belanghebbende partij ontbreekt een duidelijke omschrijving van de dienst om te kunnen beoordelen op welke relevante markt(en) die dienst zal worden verricht, en welke positie de NPO op die markten zal gaan innemen met de nieuwe dienst. Omdat nog veel onduidelijk is, kunnen marktpartijen onvoldoende inschatten wat de omvang van de gevolgen is van de voorgenomen wijziging van het aanbodkanaal. Voor een belanghebbende partij is bijvoorbeeld niet duidelijk wat de omvang van het aanbod zal zijn dat de NPO wil inzetten op *social media*/videoplatformen, en tegen welke voorwaarden. De ACM moet daarom over adequate informatie beschikken, te beginnen met een duidelijke omschrijving van hetgeen de NPO van plan is.
- 22 Verschillende belanghebbende partijen geven aan dat de NPO door het uitbreiden naar een totaal dienst als *NPO Start – on demand* concurreert met distributeurs zoals KPN, VodafoneZiggo en T-mobile en andere *on demand* aanbieders zoals Netflix, Disney+ en andere *over the top* (OTT) diensten. Belanghebbende partijen geven aan dat er een risico is dat de voorgestelde wijzigingen een negatieve impact zullen hebben op de marktverhoudingen en concurrentie.
- 23 De NPO lijkt met de wijzigingen van NPO Gemist meer focus te leggen op *on demand* kijken, in plaats van lineair kijken. Daarbij verandert de NPO haar distributiestrategie door meer in te zetten op internet. Omdat via NPO Start ook (gratis) de *streams* van de TV-zenders van de NPO te ontvangen zijn, kan de kijker nu via het eigen OTT platform van NPO Start zowel lineair kijken als *on demand*, waardoor een overeenkomst met een distributeur voor een zenderpakket niet meer nodig zou zijn, aldus een marktpartij. De exclusieve content, toegang tot beeldarchief en het vooruitkijken geven de NPO een concurrentievoordeel boven de aanbieders van TV-pakketten. Aanbieders van TV-pakketten kunnen hun kijkers maximaal 7 dagen laten terugkijken, kunnen hen niet vooruit laten kijken en bieden geen toegang tot exclusieve content.
- 24 Een aantal belanghebbende partijen vindt het problematisch dat *NPO Start – on demand*, in tegenstelling tot NPO Plus, gratis wordt aangeboden, waardoor deze gratis propositie marktverstoring werkt. Verschillende belanghebbende partijen geven aan dat de waarde van het lineaire aanbod van de NPO daalt door het aanbieden van het gratis uitgebreidere aanbod van NPO

<sup>14</sup> [Onderbouwing aanvraag NPO Gemist](#), pagina 11.

<sup>15</sup> [Onderbouwing aanvraag NPO Gemist](#), pagina 12.

<sup>16</sup> [Onderbouwing aanvraag NPO Gemist](#), pagina 12.

<sup>17</sup> [Onderbouwing aanvraag NPO Gemist](#), pagina 9.

*Start – on demand*. Volgens verschillende belanghebbende partijen leidt dit ertoe dat de doorgiftevergoedingen (die de NPO ontvangt) onder druk komen te staan. Een belanghebbende partij geeft ook aan dat hierdoor de waarde van NPO Plus daalt, omdat kijkers zullen kiezen voor de gratis dienst.

- 25 Verschillende belanghebbende partijen geven aan dat de NPO minder inkomsten zal kunnen genereren, doordat de waarde van het lineaire aanbod en de waarde van NPO Plus daalt (zie vorige randnummer). Dit heeft volgens belanghebbende partijen tot gevolg dat de NPO minder content kan kopen of vergoedingen kan uitbetalen aan makers, wat een negatieve invloed heeft op Nederlandse contentontwikkelaars.

### 5.3. Beoordeling

- 26 De voorgenoemde wijzigingen van NPO Gemist hebben mogelijk invloed op alle niveau's van de audiovisuele keten, namelijk: (i) de productie van audiovisuele content, (ii) de uitzendrechten voor audiovisuele content, (iii) het wholesale aanbod van TV-kanalen, en (iv) het retail aanbod van audiovisuele diensten.<sup>18</sup>

#### 5.3.1 Audiovisuele content

- 27 De ACM heeft in eerdere besluiten geconcludeerd dat de markt voor onafhankelijke productie van Nederlandse televisieprogramma's een aparte relevante productmarkt vormt waartoe niet de door de televisieomroepen zelf *in house* vervaardigde programma's behoren.<sup>19</sup> De Commissie heeft in haar beschikkingen voorts aangegeven dat de markt voor productie van audiovisuele content nader onderscheiden kan worden naar het type content (films, series, sport, etc.) en naar de wijze van uitzending (SVOD, TVOD, Pay Per View, Free to air, etc.).<sup>20</sup> Daarnaast heeft de Commissie de mogelijkheid genoemd om een nader onderscheid te maken naar *scripted* en *non-scripted* content.<sup>21</sup>
- 28 Binnen de markt voor onafhankelijke productie van Nederlandse televisieprogramma's kan mogelijk nader onderscheid worden gemaakt op basis van het type productie. Hierbij kan sprake zijn van een mogelijke markt voor de onafhankelijke productie van *grootschalige* Nederlandse televisieprogramma's.<sup>22</sup>
- 29 Op de markt voor onafhankelijke productie van televisieprogramma's is de NPO actief als opdrachtgever en inkoper.
- 30 De productmarkt voor (uitzend)rechten voor reeds geproduceerde content - waarbij de rechthebbende een licentie verstrekt aan een *broadcaster* of content platform die het vervolgens op retail niveau aan eindgebruikers ter beschikking stelt – kan op grond van besluiten van de ACM en

<sup>18</sup> Zie voor een beschrijving van de audiovisuele keten bijvoorbeeld beschikking van de Commissie van 12 November 2019 in zaak M.9064 - [Telia Company/Bonnier Broadcasting Holding](#), punt 113.

<sup>19</sup> Zie het besluit van de NMa van 13 augustus 2007 in zaak 6126/[RTL NL - Radio 538](#), punt 34. Zie ook het besluit van de NMa van 22 juli 2011 in zaak 7185/[Sanoma - SBS](#), punt 52. Zie ook de beschikking van de Commissie van 12 augustus 2020 in zaak M.9802 - [Liberty Global/DPG MEDIA JV](#), punt 22.

<sup>20</sup> Zie bijvoorbeeld de beschikking van 24 februari 2015 in zaak M.7194 - [Liberty Global/Corelio/W&W/De Vijver Media](#), punt 69.

<sup>21</sup> Zie de beschikking van de Commissie van 12 augustus 2020 in zaak M.9802 - [Liberty Global/DPG MEDIA JV](#), punt 23.

<sup>22</sup> Zie het besluit van de NMa van 22 juli 2011 in zaak 7185/[Sanoma - SBS](#), punt 54, en het besluit van de ACM van 10 juli 2017 in zaak 17.0453.22/[Talpa - Sanoma Image](#), punt 63.

beschikkingen van de Commissie worden onderscheiden naar type content<sup>23</sup>, wijze van uitzending<sup>24</sup>, premium en non-premium en *scripted* en *non-scripted*.<sup>25</sup>

- 31 In haar aanvraag geeft de NPO aan dat het 'denkbaar' is content aan te kopen voor het *on demand* aanbod.<sup>26</sup> Vooralsnog zal het grootste deel van het aanbod *op NPO Start – on demand* nog steeds gemist-aanbod betreffen, aldus de NPO in haar aanvraag. De NPO geeft verder in haar aanvraag aan dat het op dit moment de verwachting is dat in de meeste gevallen programma's van *NPO Start – on demand* op enig moment in het lineaire uitzendschema zullen worden geplaatst, maar maakt hierbij de kanttekening dat het 'denkbaar' is dat in toenemende mate een programma uitsluitend *on demand* te bekijken is. De uiteindelijke keuze voor wat de NPO wanneer en op welk kanaal zal plaatsen, zal per programmatitel anders zijn en is afhankelijk van het kijkgedrag en de behoeftes van het publiek en de verschillende doelgroepen daarbinnen.<sup>27</sup> In beginsel kunnen titels van alle genres in bepaalde gevallen *on demand only* worden aangeboden, aldus de NPO. Het kan hierbij gaan om nieuws en actualiteiten, opinie, levensbeschouwing, human interest, kunst en expressie, muziek, drama, kennis en educatie, sport en amusement.<sup>28</sup>
- 32 Een aantal marktpartijen heeft in het marktonderzoek aangegeven dat het aantrekkelijker maken van *NPO Start – on demand* ten koste kan gaan van de aantrekkelijkheid van NPO Plus en het lineaire aanbod van de NPO. Dit zou volgens deze marktpartijen tot gevolg kunnen hebben dat de content die via deze kanalen te zien is, in waarde daalt. Dit heeft mogelijk gevolgen voor de (rechten)inkomsten en de concurrentiepositie van deze producenten.
- 33 Uit de aanvraag van de NPO en de nadere onderbouwing kan niet worden opgemaakt welke content de NPO zal gaan aankopen ten behoeve van *NPO Start – on demand*, en in welke mate. Ook wordt niet duidelijk over welke uitzendrechten de NPO verwacht te gaan beschikken ten behoeve van *NPO Start – on demand*. Hierdoor is niet duidelijk op welke mogelijke productmarkten zoals hierboven genoemd in de randnummers 27, 28 en 30 de NPO actief zal zijn of worden met *NPO Start – on demand*, en wat de te verwachten positie is of wordt van de NPO op deze productmarkten.
- 34 De ACM adviseert de Minister om nadere informatie op te vragen bij de NPO met betrekking tot (i) de aard en te verwachten omvang van de aankoop van content en licenties ten behoeve van *NPO Start – on demand*, (ii) de omvang van de content die op *NPO Start – on demand* uitsluitend *on demand* gekeken kan worden, en hoe de omvang van deze content zich verhoudt tot content die uitgesteld of vooruit wordt gekeken, (iii) de te verwachten gevolgen van de voorgenomen wijzigingen van het aanbodkanaal NPO Gemist voor (het aanbod op) de kanalen NPO Plus en NLZiet.

### 5.3.2 Wholesale aanbod

- 35 Omroepen zoals de NPO bundelen hun content en uitzendrechten in lineaire televisiezenders, die via pakketaanbieders/distributeurs worden uitgezonden op basis van Free To Air (FTA) televisie of betaaltelevisie (Pay TV). In eerdere beschikkingen heeft de Europese Commissie een wholesale markt voor het aanbod van televisiezenders afgebakend. Binnen deze markt kan nader onderscheid

<sup>23</sup> De Commissie heeft op het gebied van de (uitzend)rechten voor *content* de volgende mogelijke markten onderscheiden: (a) premium films, (b) voetbal evenementen die regelmatig plaatsvinden (ieder jaar) en waaraan nationale clubteams deelnemen, (c) voetbal evenementen die niet regelmatig plaatsvinden en waaraan nationale teams deelnemen, (d) overige sporten, (e) thematische en algemene televisiekanalen.

Zie met name de beschikking van de Commissie van 2 april 2003 in zaak M.2876 - [Newscorp/Telepiù](#), punt 52. Zie ook de beschikkingen van de Commissie van 12 november 2019 in zaak M.9064 - [Telia/Bonnier](#), punt 125 en van 6 november 2018 in zaak M.8785 - [The Walt Disney Company/Twenty-First Century Fox](#), punt 68.

<sup>24</sup> Zie het besluit van de NMa in zaak van 22 juli 2011 7185/[Sanoma - SBS](#), punt 51, het besluit van de NMa van 13 augustus 2007 in zaak 6126/[RTL NL - Radio 538](#), punt 30 tot en met 33, de beschikking van de Commissie van 25 juni 2008 in zaak M.5121 - [News Corp/Premiere](#), punt 35, de beschikking van de Commissie in zaak M.2876 - [Newscorp/Telepiù](#), punten 49-54 en de beschikking van de Commissie van 5 september 2019 in zaak M.9416 - [Bolloré Group/M7 Group](#), punten 32-33.

<sup>25</sup> Beschikkingen van de Commissie van 6 november 2018 in zaak M.8785 - [The Walt Disney Company/Twenty-First Century Fox](#), punt 68 en van 7 April 2017 in zaak M.8354 - [Fox/Sky](#), punten 65-66.

<sup>26</sup> [Onderbouwing aanvraag NPO Gemist](#), pagina 7.

<sup>27</sup> [Onderbouwing aanvraag NPO Gemist](#), pagina 7.

<sup>28</sup> [Onderbouwing aanvraag NPO Gemist](#), pagina 7.



worden gemaakt naar FTA en basic Pay TV zenders enerzijds en premium Pay TV zenders anderzijds.<sup>29</sup> Hierbij maakt de Commissie geen nader onderscheid tussen lineaire TV zenders en aanvullende diensten die bij de zenders aan distributeurs worden gelicenseerd, zoals catch-up en start-over diensten.<sup>30</sup>

- 36 Via NPO Start kunnen kijkers niet alleen NPO Gemist, maar ook de lineaire TV zenders van de NPO bekijken. Met de wijzigingen van NPO Gemist wordt het gehele aanbod van NPO Start uitgebreid, waardoor het volgens pakketaanbieders/distributeurs voor kijkers aantrekkelijker is om het lineaire aanbod van de NPO via het platform van de NPO te bekijken in plaats van via de zenderpakketten van de distributeurs. Als gevolg hiervan daalt de waarde van het lineaire aanbod van de NPO, dat distributeurs verplicht zijn af te nemen<sup>31</sup> en waar een distributievergoeding voor betaald wordt aan de NPO.
- 37 De NPO treedt met de uitbreiding haar distributiekanaal van NPO Start in concurrentie met pakketaanbieders en distributeurs zoals KPN en Vodafone. Wat hiervan precies de gevolgen zullen zijn, kan op basis van de aanvraag van de NPO en de informatie uit het marktonderzoek niet worden bepaald. Onduidelijk is welke consequenties de voorgenomen wijzigingen hebben voor de distributievergoeding die de pakketaanbieders aan de NPO dienen te betalen, welke aantallen kijkers de NPO verwacht te trekken met de uitbreiding haar aanbod op *NPO Start – on demand*, en in hoeverre zij daarmee kijkers zal trekken naar de lineaire zenders van de NPO via NPO Start. De ACM adviseert de Minister deze informatie bij de NPO op te vragen, althans de NPO te vragen in ieder geval een inschatting hiervan te maken.
- 38 Een onderdeel van de voorgenomen wijzigingen van NPO Gemist betreft het beschikbaar stellen van content op *social media* platforms. Uit de aanvraag van de NPO kan echter niet opgemaakt worden om wat voor typen content het hierbij gaat, wat de verwachte hoeveelheid content is die via *social media* te zien zal zijn, of dit op exclusieve basis het geval is en tegen welke voorwaarden de NPO de content aan de *social media* platforms zal gaan aanbieden. Hierdoor kunnen de mogelijke effecten van deze wijziging van NPO Gemist niet worden geduid. De ACM adviseert de Minister de hiervoor genoemde informatie bij de NPO op te vragen.

### 5.3.3 Retail aanbod

- 39 Retail aanbieders van audiovisuele diensten bieden lineaire en/of non-lineaire audiovisuele diensten aan eindgebruikers. Deze diensten worden vaak voorzien van extra services zoals catch-up, start-over en dual entry. De audiovisuele diensten kunnen aan eindgebruikers worden geleverd via diverse distributietechnieken zoals kabel, satelliet en IPTV. De zogenoemde Over The Top aanbieders (OTT) bieden via het open internet kanalen en content op zowel lineaire als non-lineaire wijze aan eindgebruikers.
- 40 In haar beschikkingspraktijk is de Europese Commissie uitgegaan van een retailmarkt voor het aanbod van audiovisuele diensten, die mogelijk nader onderscheiden kan worden naar gratis diensten en betaaldiensten.<sup>32</sup> De non-lineaire diensten, VOD-diensten, kunnen worden onderscheiden in Advertising Video On Demand (AVOD), waarbij de dienst voor eindgebruikers gratis is en gefinancierd wordt vanuit advertenties, Subscription Video On Demand (SVOD), waarbij de eindgebruiker een abonnementsvergoeding betaalt, Transactional Video On Demand (TVOD) en Pay per view (PPV), waarbij de eindgebruiker betaalt voor de individuele content die hij bekijkt op elk gewenst moment respectievelijk en vast uitzendmoment.
- 41 De NPO treedt met het voorgenomen aanbod van *on demand* content op *NPO Start – on demand* in toenemende mate in concurrentie met in beginsel alle andere retailsaanbieders van audiovisuele

<sup>29</sup> Beschikkingen van de Commissie van 12 november 2019 in zaak M.9064 - [Telia/Bonnier](#), punt 157 en van 24 februari 2015 in zaak M.7194 - [Liberty Global/Corelio/W&W/De Vijver Media](#), punten 90-91.

<sup>30</sup> Beschikking van de Commissie van 12 november 2019 in zaak M.9064 - [Telia/Bonnier](#), punten 89 en 163.

<sup>31</sup> De zogenoemde 'must carry' verplichting.

<sup>32</sup> Zie de beschikkingen van de Commissie van 6 november 2018 in zaak M.8785 - [The Walt Disney Company/Twenty-First Century Fox](#), punt 98, van 8 oktober 2018 in zaak M.8842 - [Tele2/ComHem](#), punt 37, van 30 mei 2018 in zaak M.7000 - [Liberty Global/Ziggo](#), punt 137.

content. Dat het aanbod van de NPO gratis en advertentievrij is voor eindgebruikers, geeft de NPO een concurrentievoordeel. Wat precies de gevolgen hiervan zijn voor concurrenten kan niet worden vastgesteld op basis van de beschikbare informatie. Hierbij is relevant dat eveneens niet duidelijk is welk bekostigingsmodel de NPO zal gaan hanteren voor haar aanbod op *NPO Start – on demand*.

- 42 Uit de aanvraag van de NPO kan niet opgemaakt worden wat de omvang is van de content die op *NPO Start – on demand* uitsluitend *on demand* gekeken kan worden. Ook is niet duidelijk wat voor soort VOD-content de NPO op *NPO Start – on demand* wil ontsluiten en hoeveel (extra) kijkers de NPO hiermee denkt te gaan trekken. De ACM adviseert de Minister deze informatie op te vragen bij de NPO.

### Conclusie

- 43 Verschillende belanghebbende partijen geven aan dat gratis aanbod op *NPO Start – on demand* de concurrentie verstoort. De markteffectenanalyse dient een prospectieve analyse te zijn die de situatie met de voorgestelde significante wijziging van het aanbodkanaal afzet tegen de situatie zonder deze voorgestelde wijziging van het aanbodkanaal (zie ook randnummers 9 en 10 van deze analyse). Zoals verschillende belanghebbende partijen aangeven, is onduidelijk wat de omvang van het aanbod zal zijn dat de NPO via *NPO Start – on demand* wil ontsluiten. De ACM kan de zorgen van de belanghebbende partijen volgen in de zin dat deze onderzoekswaardig zijn. De aanvraag van de NPO geeft echter onvoldoende informatie om de impact van de voorgenomen wijzigingen te kunnen duiden.
- 44 Het is vooralsnog niet mogelijk om op basis van de door NPO overgelegde informatie tot een markteffectenanalyse te komen. De ACM heeft in het kader van eerdere adviezen verduidelijkingsvragen aan de NPO gesteld.<sup>33</sup> Echter, gelet op de fundamentele aard van de openstaande vragen acht de ACM het aangewezen dat de Minister de benodigde informatie opvraagt bij de NPO, zodat ook andere marktpartijen die hier belang bij hebben, over deze informatie kunnen beschikken. Zodra de aanvraag van de NPO voldoende concreet is aangevuld, kan de ACM een markteffectenanalyse uitvoeren.

## 6. Conclusie

- 45 De voorgenomen wijzigingen van het aanbodkanaal NPO Gemist hebben mogelijk effecten op verschillende mogelijke productmarkten ten aanzien van (i) de productie van audiovisuele content, (ii) de uitzendrechten voor audiovisuele content, (iii) het wholesale aanbod van TV-kanalen, en (iv) het retail aanbod van audiovisuele diensten. Wat precies de effecten zijn en welke impact deze effecten hebben op de concurrentie, kan op basis van de aanvraag van de NPO niet worden bepaald.
- 46 De ACM adviseert de Minister om de NPO te verzoeken de aanvraag voor de wijziging van NPO Gemist nader aan te vullen.

<sup>33</sup> De ACM heeft bijvoorbeeld gesproken met de NPO om tot haar analyse te komen met betrekking tot de voorgenomen wijziging van het aanbodkanaal NPO Soul & Jazz en voor haar markteffectenanalyse van NPO Kennis.