



Marktimpactanalyse

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

Ons kenmerk : ACM/UIT/572031
Zaaknummer : ACM/21/051657
Datum : 8 februari 2022

Muzenstraat 41 www.acm.nl
2511 WB Den Haag 070 722 20 00

Inhoudsopgave

1.	Inleiding en leeswijzer	3
2.	De voorgenomen wijzigingen van het aanbodkanaal	3
3.	Beoordelingskader van de ACM	4
4.	Procedure	4
5.	Mogelijke effecten van de voorgenomen wijziging	5
5.1.	Opvattingen van de NPO	5
5.2.	Opvattingen van marktpartijen	6
5.3.	Beoordeling	7
5.3.1.	De markt(en) voor de productie en inkoop/licentieverlening van audiovisuele content	7
5.3.2.	Wholesale aanbod voor doorgifte van televisiezenders	10
5.3.3.	Retail aanbod	12
6.	Conclusie	17

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 2021¹ (hierna: de Minister).
- 2 De ACM komt tot de conclusie dat de significante wijziging van NPO Gemist beperkte effecten heeft op de mededingingssituatie op diverse markten waarop de NPO actief is.
- 3 In deze 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.

2. De voorgenomen wijzigingen van het aanbodkanaal

- 4 De NPO heeft in het Concessiebeleidsplan 2022-2026 een aanvraag ingediend voor ministeriële instemming met daarin een significante wijziging van NPO Gemist.²
- 5 Op dit moment biedt de 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, zoals online series van NPO3 en NPO FunX, 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 om 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 archiefmateriaal, afkomstig van zowel de lineaire videoprogrammering als de online videoprogrammering, wordt mogelijk gemaakt.
 - Het aanwezig zijn van dit kanaal op social media en/of videoplatformen met als doel de programmering van dit kanaal uit te lichten.³

¹ ACM/IN/609376.

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

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

3. Beoordelingskader van de ACM

- 7 Op grond van de Mededeling van de Europese Commissie (hierna: de Commissie) betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op de publieke omroep⁴ 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 In het verleden beoordeelde de Minister de effecten van een voorgenomen nieuw of gewijzigd aanbodkanaal van de NPO op basis van eventuele uitgebrachte zienswijzen van marktpartijen en de adviezen van de Raad voor Cultuur en het Commissariaat voor de Media. Op 1 juli 2021 zijn een aantal artikelen in de gewijzigde Mediawet 2008⁵ inwerking getreden, waarmee is vastgelegd dat de ACM in het kader van de procedure voor de goedkeuring van een nieuw of significant gewijzigd aanbodkanaal van de NPO een markteffectenanalyse zal verrichten.⁶ Vooruitlopend hierop heeft de Minister in april 2021 aan de ACM verzocht voornoemde (prospectieve) markteffectenanalyse uit te voeren.⁷
- 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.
- 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.⁸

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.⁹
- 12 De Minister heeft marktpartijen geïnformeerd over de aanvraag van de NPO voor de wijzigingen van NPO Gemist en over de aanvraagprocedure.¹⁰ Naar aanleiding hiervan heeft de Minister zeven

⁴ [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.

⁵ [Staatsblad 2021, 90](#).

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

⁷ 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.

⁸ Kamerstukken II 2018-2019, 35 042, nr. 3, pagina 5 ([Memorie van Toelichting](#)).

⁹ Brief van 21 april 2021 met kenmerk ACM/IN/609376.

¹⁰ Het ministerie heeft marktpartijen rechtstreeks en via een publicatie in [Staatscourant 21216 van 29 april 2021](#) geïnformeerd.

zienswijzen ontvangen en deze aan de ACM doen toekomen. De ACM heeft vervolgens met zes indieners van zienswijzen gesprekken gevoerd.

- 13 De ACM was van mening dat in de aanvraag van de NPO informatie ontbrak die essentieel was voor een goede analyse van de effecten op de markt van de voorgenomen wijziging van NPO Gemist en voor marktpartijen 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 heeft daarom op 20 augustus 2021 de Minister geadviseerd om deze ontbrekende informatie op te vragen bij de NPO, zodat deze informatie met de markt en de adviseurs gedeeld kan worden.
- 14 Op 28 oktober 2021 heeft de NPO aanvullende informatie verstrekt in het kader van de beoordeling. De Minister heeft vervolgens marktpartijen geïnformeerd over de aanvullende informatie van de NPO. Naar aanleiding hiervan heeft de Minister vier aanvullende zienswijzen ontvangen en deze aan de ACM doen toekomen.
- 15 Op 30 november 2021 heeft de ACM een hernieuwd verzoek ontvangen van de Minister voor het uitvoeren van een markteffectenanalyse van de aanvraag van de significante wijziging van NPO Gemist.¹¹

5. Mogelijke effecten van de voorgenomen wijziging

- 16 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 marktpartijen (paragraaf 5.2). Daarna volgt de beoordeling van de ACM (paragraaf 5.3).

5.1. Opvattingen van de NPO

- 17 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: *NPO Start – on demand*) 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.¹²
- 18 Volgens de NPO lijkt de propositie van NPO Gemist het meest 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

¹¹ ACM/IN/675025.

¹² [Onderbouwing aanvraag NPO Gemist](#), pagina 10.

gemist-diensten van andere *broadcasters* en op de terugkijkfunctionaliteiten die verschillende distributeurs aanbieden.¹³

- 19 De NPO beschouwt het *on demand* kijken voor de kijkers van de NPO als een complementaire dienst en geen vervanging van het lineaire aanbod, mede vanwege het type content dat overwegend wordt aangeboden door de NPO zoals nieuws, sport en actualiteiten. Dit type content wordt liever live gekeken.
- 20 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) zijn RTL XL, KIJK en de NPO. 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 belangrijkste aanbieder van *advertising-based video on demand* (AVOD), maar ook andere platformen zijn belangrijke AVOD-aanbieders, zoals Facebook, TikTok, Instagram en Snapchat.¹⁴
- 21 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. De NPO bemerkt dat haar weekbereik op basis van lineaire uitzending door de jaren heen een dalende trend laat zien. *NPO Start – on demand* zal deze trend volgens haar ook niet keren, maar is gericht op het bereiken van het deel van haar doelgroep dat steeds minder lineaire televisie kijkt.¹⁵
- 22 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 en recent is NPO Start ook toegankelijk gemaakt via de settopbox van VodafoneZiggo en één andere distributeur, waarmee deze app voor [vertrouwelijk:]% van de huishoudens beschikbaar is. De NPO geeft aan dat zij er naar blijft streven om de NPO-apps beschikbaar te laten zijn op relevante apparaten.¹⁶
- 23 Tot slot zal *NPO Start – on demand* geen reclameboodschappen bevatten en *NPO Start – on demand* neemt volgens de NPO daarom geen deel aan de digitale advertentiemarkt.¹⁷

5.2. Opvattingen van marktpartijen

- 24 Verschillende marktpartijen geven aan dat de NPO minder inkomsten zal kunnen genereren, doordat de waarde van het lineaire aanbod en de waarde van NPO Plus daalt. De waarde van het lineaire aanbod daalt volgens marktpartijen als gevolg van het gratis aanbieden van *NPO Start – on demand*, hetgeen zich zou vertalen in lagere doorgifte-vergoedingen. De inkomsten uit NPO Plus dalen volgens marktpartijen omdat de meerwaarde van deze betaalde dienst tegenover het gratis *NPO*

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

¹⁴ [Onderbouwing aanvraag NPO Gemist](#), pagina 11.

¹⁵ [Onderbouwing aanvraag NPO Gemist](#), pagina 12.

¹⁶ [Onderbouwing aanvraag NPO Gemist](#), pagina 12.

¹⁷ [Onderbouwing aanvraag NPO Gemist](#), pagina 9.

Start – on demand daalt. De lagere inkomsten van de NPO hebben volgens marktpartijen vervolgens tot gevolg dat de NPO minder content kan aankopen of lagere vergoedingen kan betalen aan producenten, wat een negatieve invloed heeft op Nederlandse contentontwikkelaars. Daarnaast hebben contentontwikkelaars vaak gedeelde rechten met de NPO. Wanneer deze content vervolgens voor een lage vergoeding of gratis wordt aangeboden, dan worden de rechten minder waard, ook voor de producenten.

- 25 Verschillende marktpartijen 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. Marktpartijen geven aan dat er een risico is dat de voorgestelde wijzigingen een negatieve impact zullen hebben op de marktverhoudingen en concurrentie.
- 26 Volgens marktpartijen lijkt de NPO met de wijzigingen van NPO Start 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.
- 27 Een aantal marktpartijen vinden het problematisch dat *NPO Start – on demand*, in tegenstelling tot NPO Plus, gratis wordt aangeboden, en zijn van mening dat deze gratis propositie marktverstoring werkt. Een marktpartij geeft ook aan dat hierdoor de waarde van NPO Plus daalt, gezien de grotere overlap tussen NPO Plus en *NPO Start – on demand*, waardoor kijkers zullen kiezen voor de gratis dienst. Met name het introduceren van previews en het *on demand only* aanbod op *NPO Start – on demand* zal zorgen voor de waardedaling van NPO Plus, aldus marktpartijen. Daarnaast wordt in de evaluatie van NPO Plus¹⁸ meermaals benadrukt dat NPO Plus meer een *on demand* dienst is terwijl NPO Start als gemist dienst (aanbod van 0-6 dagen na lineaire uitzending) functioneert. Het toevoegen van *on demand only* aanbod aan NPO Start lijkt dan ook onlogisch.

5.3. Beoordeling

- 28 In randnummer 5 is kort beschreven welke wijzigingen de NPO voornemens is door te voeren in NPO Gemist. Deze voorgenomen wijzigingen van NPO Gemist hebben mogelijk invloed op verschillende niveaus van de audiovisuele keten, namelijk: (i) de markt(en) voor de productie en inkoop/licentieverlening van audiovisuele content, (ii) de wholesale doorgifte van tv-kanalen, en (iii) het retail aanbod van audiovisuele diensten.¹⁹ Daarnaast hebben marktpartijen zorgen geuit over de toegenomen overlap tussen NPO Start en NPO Plus.
- 29 In de hierna volgende paragrafen zal de ACM de mogelijke invloed van de voorgenomen wijzigingen van NPO Start beoordelen, met inbegrip van de door marktpartijen geuite zorgen.

5.3.1. De markt(en) voor de productie en inkoop/licentieverlening van audiovisuele content

- 30 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

¹⁸ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/10/31/evaluatie-npo-plus>.

¹⁹ 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.

televisieomroepen zelf *in house* vervaardigde programma's behoren.²⁰ In haar meest recente besluit overweegt zij echter dat in-house geproduceerde content, die vooralsnog niet aan derden wordt aangeboden, ten behoeve van de beoordeling van de gevolgen van de voorgenomen concentratie een betere weerspiegeling kan geven van de daadwerkelijke omvang van de bij die concentratie betrokken partijen.²¹ Verder overweegt zij in dit besluit een nader onderscheid naar type content²²: (i) films en series, (ii) sport, en (iii) overige content. Voor het laatste segment kan een nader onderscheid worden gemaakt naar *scripted* en *non-scripted* content en naar genre (waaronder grootschalige televisieproducties²³).

- 31 Op deze markt(en) voor onafhankelijke productie van televisieprogramma's is de NPO actief als opdrachtgever en inkoper.
- 32 De productmarkt voor de inkoop/licentieverlening voor reeds geproduceerde audiovisuele 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 beschikkingen van de Commissie worden onderscheiden naar type content²⁴, wijze van uitzending²⁵, premium en non-premium en *scripted* en *non-scripted*.²⁶ In haar meest recente besluit gaat de ACM uit van een mogelijk onderscheid naar type content, te weten (i) films en series, (ii) sport, en (iii) overige content en overweegt binnen het segment 'overige content' een nader onderscheid naar *scripted* en *non-scripted* content en naar genre (bijvoorbeeld grootschalige televisieproducties).²⁷
- 33 De NPO is op deze markt(en) actief als inkoper/licentienemer voor verschillende typen reeds geproduceerde content.
- 34 De significante wijziging van NPO Start heeft mogelijk invloed op de rol van de NPO als opdrachtgever en inkoper van productie van Nederlandse televisieprogramma's en als inkoper/licentienemer van reeds geproduceerde audiovisuele content. De NPO zal voor haar *on demand only* aanbod nieuwe content laten ontwikkelen of aankopen²⁸, maar de omvang hiervan zal beperkt zijn, omdat de NPO voornemens is het aandeel van *on demand only* content in haar totale aanbod beperkt te houden.²⁹ De NPO maakt ook geen extra budget vrij voor het nieuwe *on demand only* aanbod.
- 35 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

²⁰ Zie het besluit van de NMa van 13 augustus 2007 in zaak 6126/[RTL NL - Radio 538](#), punt 34 en 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.

²¹ Zie het besluit van de ACM van 28 januari 2022 in zaak ACM/21/167195 – RTL/Talpa, punt 261-262.

²² Zie het besluit van de ACM van 28 januari 2022 in zaak ACM/21/167195 – RTL/Talpa, punt 219.

²³ Zie het besluit van de NMa van 22 juli 2011 in zaak 7185/[Sanoma - SBS](#), punt 54, het besluit van de ACM van 10 juli 2017 in zaak 17.0453.22/[Talpa - Sanoma Image](#), punt 63, en het besluit van de ACM in zaak ACM/21/167195 – RTL/Talpa, punt 219.

²⁴ De Commissie heeft op het gebied van de (uitzend)rechten voor *content* de volgende mogelijke markten onderscheiden: (a) premium films, (b) voetbalevenementen die regelmatig plaatsvinden (ieder jaar) en waaraan nationale clubteams deelnemen, (c) voetbalevenementen die niet regelmatig plaatsvinden en waaraan nationale teams deelnemen, (d) overige sporten, (e) thematische en algemene televisiekanalen en (f) televisieprogramma's. Zie met name de beschikking van de Commissie van 2 april 2003 in zaak M.2876 - [Newscorp/Telepiù](#), punt 52.

²⁵ 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.

²⁶ 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.

²⁷ Zie het besluit van de ACM van 28 januari 2022 in zaak ACM/21/167195 – RTL/Talpa, punt 220.

²⁸ [Onderbouwing aanvraag NPO Gemist](#), pagina 7.

²⁹ ACM/IN/666907, pagina 7.

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.³⁰ Echter, uitsluitend wanneer sprake zou zijn van een substantiële kanteling in het kijkgedrag van het brede publiek in de richting van *on demand*, verwacht de NPO dat de hoeveelheid *on demand only* aanbod significant zou kunnen toenemen. Vooralsnog verwachten alle marktpartijen dat lineair kijken de komende jaren het belangrijkste blijft.

- 36 Naast de mogelijke effecten op de aard en omvang van het te produceren aanbod, zijn de effecten op de producentenvergoedingen ook van belang voor producenten. Uit de zienswijze van marktpartijen blijkt dat met name zorgen bestaan over het laatstgenoemde. Een aantal van hen 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 waarde en de inkomsten uit het lineaire aanbod en de inkomsten uit NPO Plus dalen.³¹ De door marktpartijen verwachte lagere inkomsten van de NPO, hebben mogelijk weer gevolgen voor de (rechten)inkomsten en de concurrentiepositie van deze producenten zelf. Bij lagere inkomsten kan de NPO mogelijk minder geld besteden aan producties.
- 37 De ACM is van mening dat de significante wijziging van NPO Start maar in beperkte mate zal leiden tot een wijziging in de hoeveelheid door de NPO geproduceerde of aangekochte content. Als er al een verandering optreedt, dan zal de hoeveelheid content in ieder geval niet afnemen. De wens van de NPO om *on demand only* content aan te bieden leidt er namelijk toe dat zij extra content dient aan te kopen, al zal de omvang daarvan beperkt zijn zoals in randnummer 34 is toegelicht. Ten aanzien van het bestaande *on demand* aanbod verandert de aard of de hoeveelheid van die content niet. Gegeven de verschuiving in kijkgedrag van lineair naar *on demand* die sinds enige jaren zichtbaar is, is het wel mogelijk dat content van de NPO meer zal worden bekeken, eventueel geholpen door de introductie van de eerst beschikbaarstelling. De *on demand* beschikbaarheid van de lineaire programmering zorgt er immers voor dat kijkers niet gebonden zijn aan het uitzendtijdstip van programma's, maar deze programma's kunnen kijken wanneer het hen uitkomt. De positie van de NPO op de inkoopmarkt voor productie van Nederlandse televisieprogramma's en inkoop en licentieverlening van audiovisuele content lijkt dan ook nauwelijks te veranderen als gevolg van de significante wijziging van NPO Start.
- 38 Ten aanzien van de door marktpartijen gevreesde lagere inkomsten van de NPO merkt de ACM op dat zelfs indien de significante wijziging van NPO Start daartoe zou leiden, dit niet automatisch leidt tot een lagere producentenvergoeding. De NPO is net als verschillende andere omroepen en contentaanbieders zoals Videoland en Netflix actief als inkoper van productie van televisieprogramma's en inkoper en licentienemer van audiovisuele content. Mocht het zo zijn dat de inkomsten van de NPO dalen, dan blijft er naar verwachting voldoende concurrentie over bij de inkoop van producties en inkoop en licentie verlening van audiovisuele content. Het is daarom niet waarschijnlijk dat eventuele daling van de inkomsten van de NPO zal leiden tot een verslechterde concurrentiepositie van de producenten.

Conclusie

³⁰ [Onderbouwing aanvraag NPO Gemist](#), pagina 7.

³¹ De ACM gaat in paragraaf 5.3.2 nader in op de zorgen van marktpartijen ten aanzien van waardedaling van het lineaire aanbod van de NPO en vanaf randnummer 69 gaat de ACM nader in op de zorgen ten aanzien van de overlap tussen NPO Start en NPO Plus.

- 39 De voornaamste zorgen vanuit producenten zijn de lagere producentenvergoedingen als gevolg van de door hen verwachte afnemende inkomsten van de NPO vanwege het dalen van de waarde van NPO Plus en haar lineaire zenders. De ACM is echter van mening dat de aanwezigheid van andere omroepen en contentaanbieders op de inkoopmarkten voor producties en inkoop en licentieverlening van audiovisuele content leidt tot voldoende concurrentie bij de inkoop, zodat dit geen negatieve gevolgen heeft voor producenten.
- 40 Wat betreft de aard en omvang van het te produceren aanbod voor de NPO is de ACM van mening dat deze slechts in beperkte mate zullen veranderen. 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. De significante wijziging van NPO Start verandert daarom vrijwel niets aan positie van NPO op de inkoopmarkten voor productie en inkoop en licentieverlening van audiovisuele content en zal naar verwachting de concurrentie op deze markt ook niet beïnvloeden.

5.3.2. Wholesale aanbod voor doorgifte van televisiezenders

- 41 Op de wholesale markt voor doorgifte van televisiezenders zijn enerzijds de omroepen actief en anderzijds de distributeurs³² die televisiezenders doorgeven aan de kijker. Omroepen zoals de NPO bundelen hun content en uitzendrechten in lineaire televisiezenders, die via distributeurs worden uitgezonden op basis van *Free To Air* (FTA) televisie of betaaltelevisie (Pay TV). De distributeurs bundelen de zenders in (pakketten van) televisieabonnementen voor consumenten. In eerdere beschikkingen heeft de Commissie een wholesale markt voor het aanbod van televisiezenders afgebakend. Binnen deze markt kan nader onderscheid worden gemaakt naar FTA en basic Pay TV zenders enerzijds en premium Pay TV zenders anderzijds.³³ 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.³⁴
- 42 De NPO is actief op deze markt als aanbieder van haar lineaire televisiezenders en aanvullende diensten.
- 43 Bijzonder aan het NPO pakket is dat het een *must carry* status heeft. Distributeurs zijn dan ook verplicht om het NPO-pakket af te nemen ten behoeve van hun activiteiten op de retailmarkt. Marktpartijen maken zich zorgen over de waarde van het lineaire pakket, nu als gevolg van de significante wijziging van NPO Start een deel van de kijkers mogelijk uitwijkt naar NPO Start en minder gebruik zal maken van het lineaire aanbod. Distributeurs willen als gevolg hiervan een lagere vergoeding betalen aan de NPO, maar de *must carry* status van het NPO pakket bemoeilijkt de onderhandelingen.
- 44 De mogelijke versturende werking van de *must carry* verplichting op de onderhandelingen tussen distributeurs en de NPO vormt geen onderdeel van de beoordeling van de ACM. De beoordeling van de ACM richt zich op de vraag of de significante wijziging van NPO Start bijdraagt aan een mogelijk lagere waarde van het NPO pakket en daarmee van invloed is op de concurrentiepositie van distributeurs.

³² In dit advies verstaat de ACM onder distributeurs de aanbieders van televisie-zenderpakketten, zoals KPN en VodafoneZiggo, die tv-abonnementen aan consumenten leveren. Deze distributeurs worden ook wel aangeduid als 'pakketaanbieders'.

³³ Beschikkingen van de Commissie van 12 augustus 2020, COMP/M.9802, Liberty Global / DPG Media / JV, nr. 54; 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.

³⁴ Beschikking van de Commissie van 12 november 2019 in zaak M.9064 - [Telia/Bonnier](#), punten 89 en 163.

- 45 De NPO betwist dat de waarde van haar lineaire aanbod daalt als gevolg van de significante wijziging van NPO Start. Volgens haar neemt de waarde van het door haar verkochte pakket juist toe, omdat er extra content wordt geboden en er meer mogelijkheden worden gecreëerd om die content te bekijken. De ACM heeft echter in randnummer 40 uiteengezet dat de hoeveelheid extra content erg beperkt zal zijn.
- 46 Het huidige NPO Start platform biedt reeds meer mogelijkheden dan wat distributeurs hun abonnees kunnen aanbieden. De platformen van distributeurs zijn namelijk uitsluitend in staat om de catch-up functionaliteit (aanbod van 0 – 6 dagen na lineaire uitzending) aan te bieden, terwijl de mogelijkheid om programma's langer dan zes dagen³⁵ na lineaire uitzending terug te kijken nu al is voorbehouden aan NPO Start.
- 47 Als gevolg van de significante wijziging van NPO Start worden de mogelijkheden van NPO Start uitgebreid met het vooruitkijken van programma's en een *on demand only* aanbod. Daarnaast wordt reeds bestaande content van het NPO FunX en NPO3 aanbodkanaal via NPO Start toegankelijk gemaakt. De distributeurs kunnen echter maar in beperkte mate profiteren van deze nieuwe mogelijkheden van *NPO Start – on demand*, omdat deze niet via het platform van de distributeurs kunnen worden aangeboden. Deze nieuwe mogelijkheden van NPO Start zijn wél beschikbaar in de NPO-app die distributeurs op de settopboxen kunnen installeren. De NPO rekent geen kosten voor de plaatsing van de app op de settopboxen, maar de distributeur draagt wel de kosten voor zijn eigen technische interoperabiliteitstests.
- 48 Op dit moment hebben VodafoneZiggo en één andere distributeur de installatie van de NPO-app op hun settopboxen mogelijk gemaakt en daarmee kan **[vertrouwelijk:]**% van de huishoudens over deze app beschikken. Het daadwerkelijke aantal gebruikers met een settopbox zal echter lager liggen, aangezien een deel van de huishoudens kiest voor een CI+-module³⁶. Het is denkbaar dat een gedeelte van de consumenten zonder settopbox na de wijziging gebruik zal maken van het OTT platform³⁷ om alsnog gebruik te kunnen maken van de nieuwe functies van NPO Start.
- 49 Er is al een aantal jaar sprake van een dalend aantal lineaire kijkers. Waar in 2015 de NPO nog een gemiddeld weekbereik van 85,7% had, is dit inmiddels gedaald tot 80,2%³⁸. Vrijwel dit gehele percentage wordt door distributeurs gerealiseerd. Met de significante wijziging van NPO Start volgt de NPO als het ware deze verandering in kijkgedrag en zal de wijziging naar verwachting van de ACM deze dalende trend nauwelijks versnellen. Kijkers waren immers reeds aangewezen op NPO Start om lineaire uitzendingen van langer dan zes dagen terug te kunnen bekijken en de content van NPO FunX en NPO3 die beschikbaar komt op *NPO Start – on demand* was uitsluitend online te bekijken. De significante wijziging van NPO Start brengt *on demand* content die via verschillende kanalen al beschikbaar was samen op één platform. Alleen de mogelijkheid om programma's vooruit te kijken is een onderdeel van *NPO Start – on demand* waarvoor abonnees wellicht de lineaire uitzending van een programma vervangen door *on demand* kijken.

Conclusie

³⁵ In de praktijk is een groot deel van het lineaire aanbod tot een jaar terug te bekijken via NPO Start. Zie ACM/IN/671695, Beantwoording vragen 16 december 2021, antwoord op vraag 4a.

³⁶ Een CI+ module is een insteekkaart voor de televisie met daarin een smartcard van de pakketaanbieder. Een gebruiker hoeft dan geen gebruik te maken van een decoder (settopbox). Het gebruik hiervan is overigens beperkt tot aanbieders die TV via coax of ether leveren.

³⁷ Dit betreft de mobiele app van NPO Start of de smart TV app van NPO Start.

³⁸ SKO Jaarrapport 2020, p.36.

- 50 De zorg van distributeurs die voortkomt uit de significante wijziging van NPO Start is dat de waarde van het NPO pakket daalt, omdat een deel van de kijkers zal uitwijken naar *NPO Start – on demand* en niet langer gebruik zal maken van het lineaire aanbod.
- 51 Uit de jaarrapporten van Stichting Kijk Onderzoek volgt echter dat het gemiddeld weekbereik van het lineaire aanbod van de NPO al jaren daalt en de ACM constateert bovendien dat alleen de toevoeging van het vooruitkijken van programma's aan NPO Start een wijziging is ten opzichte van de huidige mogelijkheden die distributeurs hun klanten bieden, zoals toegelicht in randnummer 49.
- 52 De ACM acht het niet aannemelijk dat deze beperkte wijziging in de mogelijkheden van NPO Start voldoende is om de jarenlange daling van het lineaire weekbereik van de NPO in betekenisvolle mate te versnellen en daarmee de waarde van het lineaire aanbod verder te doen afnemen.
- 53 De *must carry* status van het NPO-pakket leidt er tevens toe dat alle distributeurs zich geconfronteerd zien met dezelfde wijzigingen in NPO Start, waardoor niet aannemelijk is dat deze wijzigingen de concurrentie tussen distributeurs beïnvloeden.
- 54 Tot slot merkt de ACM op dat het beschikbaar stellen door de NPO van een app voor de settopbox van distributeurs er aan bijdraagt dat abonnees niet automatisch gebruik zullen maken van NPO Start via de mobiele app of de app op de smart tv, maar gebruik kunnen blijven maken van de door de distributeurs ter beschikking gestelde apparatuur. Hierdoor kunnen distributeurs nog steeds een commercieel aantrekkelijke propositie aan de consument bieden, waarmee deze gebruik kan maken van alle mogelijkheden van NPO Start.

5.3.3. Retail aanbod

Retailconcurrentie met distributeurs

- 55 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 en start-over. De audiovisuele diensten kunnen aan eindgebruikers worden geleverd via diverse distributietechnieken zoals kabel, satelliet en IPTV.
- 56 In haar beschikkingspraktijk is de Commissie uitgegaan van een retailmarkt voor het aanbod van audiovisuele diensten, die mogelijk nader onderscheiden kan worden naar vrij toegankelijke televisie en betaaltelevisie.³⁹ Binnen de markt voor betaaltelevisie onderscheidt zij lineaire en non-lineaire betaaltelevisie.⁴⁰ De non-lineaire diensten, VOD-diensten, kunnen worden onderscheiden in AVOD, SVOD, *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 een vast uitzendmoment. In haar meest recente besluit heeft de ACM in het midden gelaten of er onderscheid moet worden gemaakt tussen lineaire en non-lineaire betaaltelevisie.⁴¹
- 57 De NPO treedt, zo menen marktpartijen, met de uitbreiding van haar distributiekanaal van NPO Start in concurrentie met distributeurs zoals KPN en VodafoneZiggo. Via NPO Start kunnen kijkers namelijk niet alleen de catch-up dienst van de NPO, maar ook de lineaire tv-zenders van de NPO bekijken. Met de significante wijziging van NPO Start wordt het gehele aanbod van NPO Start uitgebreid, waardoor het volgens distributeurs voor kijkers aantrekkelijker wordt om het lineaire

³⁹ 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.

⁴⁰ Beschikking van de Commissie van 12 november 2019 in zaak COMP/M.9064, Telia Company / Bonnier Broadcasting Holding, nr. 200.

⁴¹ Zie besluit van de ACM van 28 januari 2022, ACM/21/167195 – RTL/Talpa, punt 298.

aanbod van de NPO via het platform van de NPO te bekijken in plaats van via de zenderpakketten van de distributeurs.⁴²

- 58 Uit de praktijk blijkt echter dat volledige vervanging van lineaire televisie – ook voor specifieke doelgroepen – niet aan de orde is. Met een gemiddeld weekbereik van 80,2% in 2020⁴³ is lineair kijken nog erg belangrijk voor de NPO. Dit bereik wordt grotendeels gerealiseerd door de distributeurs. De verwachting bij zowel de NPO als bij distributeurs is dat lineair kijken de komende jaren nog het belangrijkste blijft, ondanks dat de dalende trend in lineaire kijktijd, zoals beschreven in randnummer 49, zal voortzetten.
- 59 Met NPO Start (inclusief NPO Plus) bereikt de NPO ongeveer 10% van de Nederlandse bevolking (6+). Online gebruikersmetingen van NPO Start (inclusief gebruikers van NPO Plus) laten zien dat zo'n 23% van de *on demand* kijkers het platform ook gebruikt om lineaire uitzendingen van de NPO te bekijken en dat vrijwel niemand uitsluitend de lineaire uitzendingen bekijkt via NPO Start.⁴⁴ Bij benadering maakt dus twee tot drie procent van de bevolking gebruik van de mogelijkheid om lineaire uitzendingen te bekijken via NPO Start. Hoewel er dus wel degelijk sprake kan zijn van kijkers die een deel van hun lineaire kijkbehoefte invullen door de app in plaats van via tv, is een volledige vervanging – ook voor specifieke doelgroepen – niet aan de orde.
- 60 Distributeurs bieden abonnementen aan die het kijken van lineaire televisie voor een grote hoeveelheid zenders (vaak 40 tot 100) mogelijk maakt. De waarde van een tv-pakket is met name gelegen in het feit dat de gebruiker in één keer toegang heeft tot het volledige aanbod aan lineaire zenders zonder aparte apps te downloaden of abonnementen af te sluiten. Wanneer een consument tussen de verschillende lineaire zenders op tv schakelt, is het dan ook onwaarschijnlijk dat deze consument de lineaire NPO zender inwisselt voor de NPO Start app.
- 61 Op basis van het bovenstaande is de ACM van mening dat niet aannemelijk is dat de significante wijziging van NPO Start er toe zal leiden dat kijkers in betekenisvolle mate ook de lineaire uitzendingen van de NPO via het NPO Start platform meer zullen gaan bekijken dan zonder de significante wijzigingen het geval zou zijn geweest. De significante wijziging van NPO Start zal volgens de ACM dan ook geen effect hebben op de concurrentie tussen de NPO en distributeurs.

Retailconcurrentie met andere VOD-aanbieders

- 62 De NPO treedt met het voorgenomen aanbod van *on demand* content op NPO Start – *on demand* volgens marktpartijen in toenemende mate in concurrentie met andere *video-on-demand* aanbieders. Zoals toegelicht in randnummer 20 betreft dit onder andere RTL XL en KIJK als VOD-aanbieders en SVOD-aanbieders als Netflix, Videoland en Disney+. Marktpartijen merken op dat de nieuwe functionaliteiten van NPO Start horen bij een betaalplatform, maar dat de NPO alles voor iedereen gratis toegankelijk maakt.
- 63 De NPO heeft onderzoek laten uitvoeren naar de verwachte effecten van de significante wijziging van NPO Start op het kijkgedrag⁴⁵ van haar gebruikers. Uit het onderzoek komt naar voren dat 28% van de kijkers verwacht zijn of haar kijkgedrag aan te passen naar aanleiding van de mogelijkheid om programma's waar zij interesse in hebben eerder te bekijken dan de lineaire uitzending. In het

⁴² Zie o.a. ACM/IN/614248, zienswijze KPN en ACM/IN/674351, aanvullende zienswijze VodafoneZiggo.

⁴³ Zie SKO Jaarrapport 2020.

⁴⁴ ACM/IN/671695, Beantwoording vragen 16 december 2021, antwoord op vraag 1d.

⁴⁵ Het onderzoek richtte zich op de vraag op welke wijze een kijker verwacht zijn of haar kijkgedrag aan te passen als hij of zij i) een programma vooruit kan kijken of ii) een *on demand only* programma kan kijken. Het onderzoek heeft dan ook niet als uitkomst in hoeverre de kijktijd die wordt besteed aan lineaire en *on demand* content van de NPO of commerciële aanbieders verandert als gevolg van de introductie van deze mogelijkheden binnen NPO Start.

geval van *on demand only* programma's waar de kijker interesse in heeft verwacht 33% daardoor zijn of haar kijkgedrag aan te passen.

- 64 In beide situaties verwacht een ruime meerderheid van de kijkers die verwacht het kijkgedrag aan te passen minder op het moment van uitzenden naar programma's van de NPO en commerciële omroepen te kijken, waarbij men vooral minder naar de lineaire uitzendingen van de NPO verwacht te kijken. Het verwachte effect op het kijken naar zowel catch-up diensten van commerciële omroepen als het kijken naar betaalde VOD-diensten is veel kleiner. Deze uitkomsten laten dan ook zien dat er vooral een verschuiving optreedt in *wanneer* een consument programma's wil kijken en niet zozeer in *welke* programma's een consument wil kijken.
- 65 Het onderzoek biedt daarnaast geen inzicht in welke mate de kijker verwacht zijn of haar kijktijd te veranderen. Gemiddeld genomen verdeelt een kijker zijn kijktijd over zowel publieke als commerciële omroepen.⁴⁶ Als een kijker vervolgens voor een klein deel van zijn of haar kijktijd uitwijkt naar NPO Start, dan zullen de hierboven genoemde percentages een overschatting van het daadwerkelijke effect zijn.⁴⁷ Het is aannemelijk dat dit het geval is, aangezien *on demand* kijken door de consument als complementair wordt beschouwd, zoals besproken in randnummer 58.
- 66 Op basis van het bovenstaande acht de ACM het niet aannemelijk dat de significante wijziging van NPO Start tot gevolg heeft dat de concurrentie met VOD-aanbieders in betekenisvolle mate zal worden beïnvloed. Uit het onderzoek dat de NPO heeft laten uitvoeren volgt dat vooral minder naar haar eigen lineaire uitzendingen wordt gekeken. De invloed die de significante wijziging van NPO Start mogelijk heeft op de concurrentiepositie van RTL XL, KIJK en Videoland is daardoor ook beperkt.
- 67 Tot slot is de ACM van mening dat de invloed van een gewijzigd aanbod van de NPO op mondiale aanbieders als Netflix en Disney+ bij voorbaat beperkt is, gelet op het relatief beperkte belang van de Nederlandse markt voor het aanbod en de concurrentiepositie van deze spelers. Deze partijen hebben ook geen aanleiding gezien een zienswijze in te dienen om eventuele zorgen kenbaar te maken.

Content op platformen van derden

- 68 Een onderdeel van de voorgenomen wijzigingen van NPO Start betreft het beschikbaar stellen van content op social media en videosharing platforms. Het betreft volgens de NPO trailers en promotiemateriaal dat bedoeld is kijkers te attenderen op NPO content, die zowel lineair als *on demand* kan zijn. Het is volgens de NPO niet de bedoeling dat er lange fragmenten of hele uitzendingen te zien zijn. De ACM verwacht om deze reden dat dit voornemen van de NPO geen merkbaar effect zal hebben op de concurrentie tussen distributeurs en AVOD-aanbieders zoals Youtube en Facebook.

Overlap tussen NPO Start en NPO Plus

- 69 Een andere zorg die marktpartijen hebben geuit ziet op de toegenomen overlap in functionaliteiten tussen het gratis NPO Start platform en het betaalde NPO Plus abonnement. De zorgen van verschillende marktpartijen hebben betrekking op verschillende typen verwachte effecten.

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld <https://digitaal.scp.nl/trends-in-mediatijd/kijken/>. In 2018 besteedden kijkers gemiddeld 39% van hun lineaire kijktijd aan de NPO en 39% aan commerciële omroepen.

⁴⁷ De ACM wil daarnaast opmerken dat deze constatering ook van toepassing is op de in randnummer 52 opgenomen conclusie over de verwachte waardedaling van het lineaire portfolio van de NPO.

- 70 De producenten en partners in NLZiet, waaronder RTL⁴⁸ en Talpa (voornoemde partijen willen fuseren⁴⁹), hebben bijvoorbeeld zorgen met betrekking tot de door hen verwachte afnemende inkomsten wanneer NPO Plus minder aantrekkelijk wordt ten opzichte van *NPO Start – on demand*, als gevolg van de significante wijziging. De toegenomen overlap tussen beide diensten heeft volgens hen tot gevolg dat het aantal abonnees zal dalen, omdat de meerwaarde van NPO Plus boven NPO Start afneemt. De daling in het aantal abonnees leidt tot lagere inkomsten voor de NPO en samenwerkingspartners in NLZiet. Deze lagere inkomsten zullen indirect weer de producenten raken, omdat de NPO minder geld beschikbaar zou hebben voor de aankoop van producties.
- 71 Andere marktpartijen wijzen erop dat bij de toelating van NPO Plus het betaalde aspect van de dienst belangrijk was voor het beperken van mogelijk concurrentieverstorende effecten. Zij vrezen dan ook dat nu NPO Start een aantrekkelijker, gratis alternatief voor NPO Plus wordt, dergelijke concurrentieverstorende effecten zich alsnog zullen voordoen.
- 72 NPO Plus biedt als abonnementsdienst een aantal voordelen boven het huidige, gratis NPO Gemist platform. Programma's kunnen langer worden teruggekeken, NPO Plus biedt het vooruitkijken van programma's aan (zogenaamde previews), NPO Plus is in hoge kwaliteit te bekijken en NPO Plus is volledig reclamevrij.
- 73 Met de significante wijziging van NPO Start komen een aantal van die verschillen te vervallen. Met name de mogelijkheid om (meerdere afleveringen van) programma's te bekijken voordat deze lineair zijn uitgezonden is een veelgebruikte mogelijkheid van NPO Plus⁵⁰ die aan *NPO Start – on demand* wordt toegevoegd.
- 74 Hoewel het geen gevolg is van de significante wijziging van NPO Start, is het de NPO met ingang van 1 januari 2022 niet meer toegestaan om reclame te tonen in haar *on demand* aanbod.⁵¹ Dit heeft als gevolg dat ook op *NPO Start – on demand*, net als op NPO Plus, geen reclame meer wordt getoond, met uitzondering van pre-rolls met boodschappen van algemeen nut. Overigens blijft een verschil met NPO Plus dat programma's op NPO Plus geen pre-rolls zullen bevatten.
- 75 Gevraagd naar haar opvatting over de ogenschijnlijk toegenomen overlap tussen NPO Start en NPO Plus heeft de NPO te kennen gegeven dat naar haar opvatting de voordelen van een NPO Plus abonnement – en dus de overweging voor consumenten om een dergelijk abonnement af te sluiten - blijven bestaan na de wijziging.
- 76 De ACM acht het aannemelijk dat de uitbreiding van NPO Start wel degelijk van invloed zal zijn op de aantrekkelijkheid van NPO Plus. De mogelijkheid om (meerdere afleveringen van) programma's vooruit te kijken en het feit dat ook NPO Start reclame-vrij⁵² zal zijn, zijn twee kenmerken die door consumenten sterk gewaardeerd worden. In het marktonderzoek van NPO Start blijkt namelijk dat in 2019 44% van de consumenten kijken zonder reclame de belangrijkste mogelijkheid vond die NPO Start zou moeten aanbieden. In 2020 is dit percentage zelfs toegenomen tot 77%. Het kijken zonder reclame is daarmee verreweg de belangrijkste *feature* van NPO Start. De mogelijkheid om content vooruit te kijken wordt door 38% van de gebruikers als belangrijk aangemerkt. NPO Plus biedt weliswaar meer (ongeveer 17%) en gedurende een langere periode catch-up content aan, maar of

⁴⁸ De ACM beschouwt RTL en Talpa hier als zijnde vertegenwoordigd door de Vereniging Commerciële Omroepen Nederland.

⁴⁹ Op 28 januari 2022 heeft de ACM partijen kenbaar gemaakt een vergunningseis te stellen. Zie het meldingsbesluit in zaak ACM/21/167195 – RTL/Talpa.

⁵⁰ De NPO heeft in haar antwoorden op aanvullende vragen van de ACM aangegeven dat binnen de categorie 'series', 19% van de kijktijd bestaat uit content die nog niet lineair is uitgezonden, de zogenaamde 'previews'.

⁵¹ Dit is een rechtstreeks gevolg van de per 1 januari 2022 gewijzigde regelgeving met betrekking tot reclameboodschappen bij de landelijke publieke omroep.

⁵² Met uitzondering van de pre-rolls met boodschappen van algemeen nut.

consumenten daar voldoende waarde aan hechten om hun abonnement voort te zetten moet nog blijken.

- 77 De zorgen van producenten over de gevolgen van teruglopende inkomsten op producentenvergoedingen heeft de ACM in randnummer 39 reeds geadresseerd. Ten aanzien van de abonnementskosten van NPO Plus is belangrijk op te merken dat deze met name dienen om de kosten voor langere beschikbaarheid van specifieke content te dekken en niet om winst te maken.⁵³ NPO Plus maakt om die reden ook gebruik van een systeem van variabele vergoedingen voor de afdracht van rechten, dat onder andere gebruikmaakt van aantallen abonnees en gerealiseerde kijkminuten.⁵⁴
- 78 Ten aanzien van de zorgen van partners in NLZiet met betrekking tot dalende aantallen abonnees merkt de ACM op dat NLZiet zichzelf promoot als vervanger voor traditionele tv-abonnementen. Abonnees van NLZiet zijn in staat om 34 lineaire zenders van de NPO, RTL, Talpa en regionale omroepen live te kijken en grotendeels ook terug te kijken via een internetverbinding. Een tv-aansluiting is daarvoor niet meer nodig. De voorgenomen wijziging van NPO Start zal deze voordelen voor consumenten niet aantasten. Het platform blijft namelijk dezelfde content behouden en de content kan nog steeds via een internetverbinding worden ontvangen. Dat NPO Plus mogelijk minder aantrekkelijk wordt ten opzichte van *NPO Start – on demand* zal de overweging van de consument om te kiezen voor NLZiet niet veranderen, omdat NLZiet een vervanging van een tv-abonnement biedt en geen aanvulling vormt op een tv-abonnement.
- 79 De ACM acht het aannemelijk dat de toegenomen overlap tussen NPO Plus en *NPO Start – on demand* de meerwaarde van NPO Plus vermindert. Zowel het reclame-vrije aanbod als de mogelijkheid tot het vooruitkijken van programma's worden door gebruikers van NPO Plus sterk gewaardeerd. Echter is het reclame-vrij worden van *NPO Start – on demand* een gevolg van een wetwijziging en maakt dit daarom geen onderdeel uit van de significante wijziging van NPO Start die onderwerp van deze analyse is. Het is voor de ACM niet goed in te schatten welke aandeel deze twee wijzigingen los van elkaar zijn toe te rekenen, indien NPO Plus inderdaad abonnees verliest na voltooiing van de significante wijziging van NPO Start. Feit is dat deze significante wijziging van NPO Start uitsluitend de onderlinge concurrentie met NPO Plus beïnvloedt.
- 80 De ACM concludeert op basis van het bovenstaande dat de zorgen van marktpartijen, zoals producenten en partners in NLZiet, ten aanzien van de dalende aantallen aan abonnees van NLZiet ongegrond zijn. Kenmerkend aan NLZiet is de gedachte dat het dient als een vervanger voor traditionele tv-abonnementen. De voorgenomen wijziging van NPO Start brengt geen verandering in deze opzet van NLZiet of in de content die via NLZiet wordt uitgezonden. De ACM verwacht daarom niet dat de voorgenomen wijziging van NPO Start van invloed zal zijn op het aantal abonnees van NLZiet, omdat (de waarde van) haar propositie ten opzichte van alternatieven niet verandert.

Conclusie

- 81 In de bovenstaande paragrafen heeft de ACM gekeken naar verschillende onderdelen van de retailmarkt waarop de significante wijziging van NPO Start mogelijk van invloed kan zijn. De ACM komt daarbij tot de conclusie dat het niet aannemelijk is dat de significante wijziging van NPO Start 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. Ook de toegenomen overlap tussen NPO

⁵³ Zie Evaluatie NPO Plus, p.13-14.

⁵⁴ Zie Evaluatie NPO Plus, p.13.

Start en NPO Plus leidt volgens haar niet tot effecten op de concurrentie binnen de retailmarkt voor het aanbod van audiovisuele diensten.

6. Conclusie

- 82 Ten behoeve van deze markteffectenanalyse heeft de ACM de verwachte effecten van het gewijzigde aanbodkanaal op vier verschillende productmarkten geanalyseerd door de situatie met het geplande nieuwe of gewijzigde aanbodkanaal te vergelijken met een situatie zonder het nieuwe of gewijzigde aanbodkanaal. 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.
- 83 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 Start.