



>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

Datum **20 SEP. 2022**
Betreft Definitief besluit NPO Luister on demand

Onze referentie

32696986

Bijlagen

2

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.

Geacht bestuur,

In de begroting 2022 heeft de Nederlandse Publieke Omroep (hierna: NPO) een aanvraag ingediend voor ministeriële instemming met het verspreiden van het nieuwe aanbodkanaal NPO Luister on demand (hierna: NPO Luister).

Onderdeel I bevat mijn besluit op de 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 Luister is een nieuw aanbodkanaal in de zin van artikel 1.1 van de Mediawet 2008. Voor het starten van een nieuw aanbodkanaal 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 verzorging en verspreiding van het aanbodkanaal NPO Luister on demand. Daarmee maakt NPO Luister onderdeel uit van de publieke taakopdracht van de landelijke publieke mediadienst. Ik verbind daar de volgende voorschriften aan:

- a. De NPO rapporteert jaarlijks over de ontwikkeling, het bereik en de kosten van NPO Luister on demand.
- b. De NPO evalueert in afstemming met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in het kader van de vijfjaarlijkse evaluatie als bedoeld in titel 2.7 van de Mediawet 2008 NPO Luister vóór het eind van de concessieperiode (31 december 2026). Onderdeel van de evaluatie is hoe de dienst bijdraagt aan de publieke taak, ook in het licht van de marktontwikkelingen en veranderend kijk- en luistergedrag bij het

publiek. Als de minister dat op basis van de evaluatie nodig acht, kan hij een voorschrift wijzigen of toevoegen.

Onze referentie
32696986

Ik wijs erop dat:

1. de aan dit besluit verbonden voorschriften ambtshalve kunnen worden gewijzigd wanneer uit de evaluaties 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 het aangevraagde aanbodkanaal NPO Luister

NPO Luister is een nieuw aanbodkanaal voor het on demand audioaanbod van de NPO. Samenvattend betreft het aanbod van NPO Luister:

- Programmering van bestaand on demand audioaanbod afkomstig van de andere aanbodkanalen van de NPO, bestaande uit podcasts, fragmenten en eerder lineair uitgezonden audioaanbod.
- Specifiek voor dit aanbodkanaal verzorgd on demand audioaanbod, bestaande uit podcasts en fragmenten.
- Aanwezigheid van het aanbodkanaal op platformen van derden met als doel interactie en participatie en het onder de aandacht brengen van de programmering van het aanbodkanaal op het NPO-platform.¹

De NPO beoogt het on demand audioaanbod samen te brengen en toegankelijk te maken onder één noemer, NPO Luister. NPO Luister wordt gratis, vrij en zonder reclame aangeboden.² Het on demand audioaanbod wordt ontsloten via de centrale vindplaats NPO Luister. NPO Luister is als (mobiele) app te downloaden, is toegankelijk via een webportal en zal tevens ontsloten worden via toepasbare opvolgende technologieën. De NPO zal de kosten van NPO Luister financieren uit bestaande middelen. De programmering wordt gebudgetteerd op basis van de huidige budgettering voor podcastprogrammering.

b. Onderbouwing van de aanvraag

Voorafgaand aan de aanvraag voor instemming is de NPO in oktober 2020 conform de regels van artikel 2.21a van de Mediawet 2008 een experiment met NPO Luister gestart. Doel daarvan is te onderzoeken of het aanbieden van één centrale vindplaats waarin publiek audio on demand aanbod voor iedereen makkelijk toegankelijk is, in een omgeving die de individuele zendermerken overstijgt en onafhankelijk is van commerciële invloeden, een bijdrage kan leveren aan de verwezenlijking van de publieke mediaopdracht. De uitkomsten

¹ Voor de volledige beschrijving van NPO Luister zij verwezen naar bijlage 3 van de Begroting 2022 van de NPO, https://over.npo.nl/storage/configurations/overnpo/files/begroting_npo_2022.pdf

² Met uitzondering van de live streams van de lineaire audiokanalen, die via NPO Luister toegankelijk zijn.

van het experiment hebben de NPO aanleiding gegeven een aanvraag in te dienen.

Onze referentie
32696986

Verschuiving naar on demand mediagebruik/online luisteren

De aanleiding voor de ontwikkeling van NPO Luister is de beweging in het audiolandschap van lineair naar on demand mediagebruik. Nederlanders zijn de laatste jaren in totaliteit gemiddeld 10 minuten per dag meer gaan besteden aan het luisteren naar audio. Dit komt omdat mensen meer on demand naar audio (non-lineair) zijn gaan luisteren, terwijl de luistertijd naar live radio (lineair) nagenoeg gelijk bleef. Het on demand audioaanbod betreft met name muziek en in toenemende mate podcasts.

Bundeling van on demand audioaanbod en toegankelijkheid

De NPO biedt op dit moment podcasts aan via de verschillende bestaande aanbodkanalen. Hoofdzakelijk via de online zenderkanalen, maar ook in een aantal gevallen via de online omroepkanalen, netkanalen en programmawebsites. De online zenderkanalen bereiken een publiek dat zich bindt aan een van de zenders en richten zich op interactie. Door het grote aantal verschillende aanbodkanalen raakt het publiek echter moeilijker in contact met het totale podcastaanbod. Volgens de NPO zijn er veel mensen die er behoefte aan hebben dat het on demand audioaanbod van de NPO overzichtelijk, makkelijk vindbaar en doorzoekbaar aangeboden wordt.

Beter bereik van doelgroepen

Met NPO Luister wil de NPO zich richten op een breed publiek, primair op luisteraars die hun luistergedrag veranderd hebben naar een mix van lineair en on demand luisteren of open staan voor verandering. Daarnaast richt NPO Luister zich op bevolkings- en leeftijdsgroepen van verschillende omvang en samenstelling met in het bijzonder aandacht voor kleine doelgroepen. Podcasts lenen zich volgens de NPO bij uitstek voor het bedienen van kleinere doelgroepen met specifieke interesses. De NPO beoogt met NPO Luister een gemiddeld jonger publiek te bereiken dan via de lineaire aanbodkanalen.

Minder afhankelijk van platforms van derden

In totaal wordt circa 96 procent van de podcasts van de NPO op platformen van derden beluisterd. Volgens de NPO betekent dit echter niet dat de vindbaarheid en herkenbaarheid van het gehele beschikbare podcastaanbod van de NPO optimaal is. Het publiek dient een selectie te maken op basis van een grote hoeveelheid, merendeels internationaal, aanbod wat als een uitdaging ervaren wordt. Daarnaast worden er aanbevelingen gedaan op platformen van derden op basis van algoritmen die niet bij voorbaat stroken met de publieke programmeerstrategie van de NPO. Daardoor is er geen controle over de zichtbaarheid van divers, gevarieerd en pluriform aanbod. Ook kunnen volgens de NPO aan deze algoritmen van derden overwegingen ten grondslag liggen die niet stroken met het zijn van publieke mediadienst. Tot slot leidt de afhankelijkheid van derden er volgens de NPO toe dat de toegang tot luisterdata en - zo laat de praktijk zien - ook de toegang voor het publiek niet gegarandeerd is.

c. Zienwijzen van 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.³ Naar aanleiding hiervan hebben NDP Nieuwsmedia en NRC Media BV een zienswijze ingediend. De zienswijzen zijn aan de Raad voor Cultuur (hierna: de Raad), het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat) en de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) gestuurd met het verzoek deze in hun advisering respectievelijk marktanalyse te betrekken.

Onze referentie
32696986

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

Raad voor Cultuur

De Raad heeft op 31 januari 2022 positief geadviseerd over NPO Luister. Daarbij heeft de Raad twee aandachtspunten meegegeven met betrekking tot de aanwezigheid op platforms van derden en nader onderzoek naar een gezamenlijk Nederlands luisterplatform. De Raad heeft in zijn advisering de zienswijzen betrokken die belanghebbenden naar aanleiding van de aanvraag hebben ingediend.

Commissariaat voor de Media

Op 9 februari 2022 heeft het Commissariaat een positief advies over de aanvraag voor NPO Luister uitgebracht. Daarbij heeft het Commissariaat er op gewezen dat de NPO een gezamenlijk luisterplatform met de mediasector kan delen en daarmee de gehele sector kan versterken. Het Commissariaat heeft in zijn advisering de zienswijzen betrokken die belanghebbenden naar aanleiding van de aanvraag hebben ingediend.

Marktanalyse Autoriteit Consument en Markt

De ACM heeft op 8 februari 2022 een analyse uitgebracht omtrent de te verwachten effecten van de introductie van NPO Luister op de daarvoor relevante markten. Uit het onderzoek van de ACM blijkt dat het effect van het nieuwe aanbodkanaal NPO Luister op de Nederlandse markt naar verwachting gering gaat zijn. De ACM heeft bij zijn analyse de zienswijzen betrokken die diverse belanghebbenden naar aanleiding van de aanvraag hebben ingediend.

e. Overwegingen

Overwegingen met betrekking tot het publieke belang van NPO Luister

Pluriformiteit

NPO Luister bevat aanbod dat minder goed in te passen is in de programmatische profielen van de bestaande aanbodkanalen. Het audioaanbod op NPO Luister beslaat een breed palet aan genres: nieuws en actualiteiten, opinie, levensbeschouwing, human interest, kunst en expressie, muziek, drama, kennis en educatie, sport en amusement. Het gaat daarbij om zowel actuele als verdiepende en verrijkende content. Ook de vorm waarin content wordt gepresenteerd kent variëteit: een podcast kan de vorm van een interview of documentaire hebben, maar ook die van een hoorspel of luisterboek. Daarmee draagt NPO Luister bij aan de wettelijke publieke taak die de NPO opdraagt te zorgen voor een pluriform, gevarieerd, kwalitatief hoogstaand aanbod met een grote verscheidenheid naar vorm en inhoud. Om te zorgen dat het publiek die

³ Stcrt. 2021, 44832.

pluriformiteit en variëteit ook ervaart, kan de NPO via NPO Luister het publiek gidsen door aanbevelingen en verwijzingen.

Onze referentie
32696986

Behoeftte van het publiek

Podcasts zijn inmiddels populair onder een groot deel van het publiek. Dit past in de trend dat veel mensen in hun mediagebruik opschuiven naar on demand kijken en luisteren. Velen zoeken naar specifieke informatie of andere content die niet alleen aansluit bij hun individuele interesses, maar die ook beluisterd kan worden op tijd en plaats die hen het beste schikt. Voor het overgrote deel betreft het de jongere bevolkingsgroepen tussen de 15 en 34 jaar. Maar ook onder oudere leeftijdsgroepen stijgt het aantal luisteraars flink. Met NPO Luister richt de NPO zich niet alleen op het bredere publiek dat de weg naar online luisteren inmiddels heeft gevonden. Omdat podcast zich bij uitstek lenen voor het bedienen van kleinere doelgroepen met specifieke interesses, wil de NPO met NPO Luister ook bevolkings- en leeftijdsgroepen van verschillende omvang en samenstelling bereiken, in het bijzonder ook kleine doelgroepen. Hiermee geeft de NPO uitvoering aan een van de belangrijke elementen van zijn wettelijke taakopdracht.

Toegankelijkheid

Toegankelijkheid van het media-aanbod, ook via on demand diensten, is een belangrijk onderdeel van de publieke mediaopdracht. NPO Luister draagt daar voor wat betreft het audioaanbod in belangrijke mate aan bij door audio-aanbod dat nu over vele kanalen verspreid is te bundelen en op één centraal platform bij de publieke omroep toegankelijk te maken. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan een belangrijke wens bij het publiek. Dat publiek heeft tegenwoordig de keuze uit een welhaast oneindig aanbod. Dat is op zich mooi, maar de andere kant is dat de luisteraar in dit geval de weg kwijt raakt en letterlijk niet weet waar hij het zoeken moet. Er is dan ook, zo leert de ervaring uit het experiment met NPO Luister, grote behoefte aan een plek waar in ieder geval het publieke audioaanbod herkenbaar en geordend te vinden is. Een plek ook waar men wegwijs gemaakt wordt. Daarmee kunnen ook mensen over de streep getrokken worden die juist vanwege de onbekendheid of onvindbaarheid nog niet of nauwelijks podcasts luisteren. Op NPO Luister wordt het audioaanbod op maat aangeboden op basis van aanbevelingen. Daarmee wil de NPO op basis van hetgeen wordt beluisterd niet alleen doorverwijzen naar ander soortgelijk aanbod, maar de luisteraar ook leiden naar publieke programma's waar hij of zij niet of minder bekend mee is.

Volgen, stimuleren en benutten van technologische ontwikkelingen

Met NPO Luister sluit de NPO aan bij de gaande ontwikkelingen in techniek en contentproductie. Naast de traditionele verspreiding via ether, satelliet en kabel/IPTV zijn allerlei nieuwe online-vormen van distributie ontstaan. Die hebben er niet alleen voor gezorgd dat ook de tablet, smartphone, laptop en gewone computer geschikt zijn om media-aanbod te verspreiden en te ontsluiten. Ook de contentproductie volgt de ontwikkelingen met nieuwe vormen van produceren. Podcast en vlogs zijn daar een voorbeeld van. Media-aanbod, zowel lineair als non-lineair, wordt geschikt gemaakt voor verschillende apparaten, waarmee ingespeeld kan worden op de individuele behoeften van het publiek. Met NPO Luister kan de NPO aansluiting houden met de technologische ontwikkelingen die bepalend zijn voor de manier waarop het publiek media gebruikt. De NPO speelt een belangrijke innoverende rol die eerder al baanbrekend is gebleken voor vergelijkbare initiatieven uit de markt. Deze innoverende rol is ook in de Mediawet 2008 vastgelegd als taak van de publieke omroep.

Overwegingen met betrekking tot de markt

De ACM heeft beoordeeld in hoeverre de marktsituatie op het gebied van distributie van audio on demand met en zonder de introductie van NPO Luister van elkaar zou kunnen verschillen. Uit het onderzoek van de ACM blijkt dat het effect van het nieuwe aanbodkanaal NPO Luister op de Nederlandse markt naar verwachting gering gaat zijn. Gelet op de snelle ontwikkelingen op het gebied van productie en distributie van audio on demand (podcasts) en het feit dat met NPO Luister voornamelijk reeds bestaande content op gebundelde wijze zal worden aangeboden, zal de situatie op de markt met het aanbodkanaal NPO Luister nauwelijks afwijken van de situatie zonder dit nieuwe aanbodkanaal. De ACM tekent daarbij niettemin aan dat het aanbieden en distribueren van audio on demand en bijbehorende (mogelijke) verdienmodellen volop in ontwikkeling zijn. De content van de NPO is belangrijk voor concurrerende marktpartijen die op het gebied van distributie van audio on demand actief zijn of willen worden als platform. De ACM geeft dan ook mee om de ontwikkelingen rondom audio on demand en eventuele exclusiviteit van NPO-content te volgen en indien nodig te waarborgen dat er sprake kan blijven van effectieve concurrentie op het gebied van distributie van audio on demand.

De NPO vermeldt in de aanvraag rekening te willen houden met de mogelijkheid dat podcasts voorzien worden van ondersteunend beeld om daarmee te anticiperen op een groeiende publieksbehoefte. Als daarmee programmatische en technische vernieuwing wordt nagestreefd die tegemoetkomt aan de behoefte bij luisteraars, past dit bij de taakopdracht. Niettemin zal dan bekeken moeten worden of en in welke mate de toevoeging van beeld leidt tot een significante wijziging van de aard van het aanbodkanaal NPO Luister waarvoor de beoordelingsprocedure doorlopen moet worden.

Afweging publieke belang en mogelijke markteffecten

Met NPO Luister kan de publieke omroep op vernieuwende en samenhangende manier publiek audioaanbod ontwikkelen en herkenbaar en geordend aanbieden op een wijze die aansluit bij de behoefte van het publiek. Meer en meer stelt de luisteraar zijn eigen programma-mix samen om die te beluisteren op de momenten waarop het hem uitkomt. Als de publieke omroep niet meegaat in deze ontwikkeling en de aansluiting bij het veranderende mediagedrag mist, is er het risico dat de publieke omroep relevantie voor een steeds groter publiek verliest.

Ik acht het begrijpelijk dat de NPO, gelet op zijn eigenstandige publieke taak, niet afhankelijk wil zijn van platforms en diensten van commerciële derden. Met een eigen dienst kan het volledige aanbod beschikbaar gesteld worden, ook en met name het aanbod voor specifieke doelgrepen. Zo kan niet alleen de samenhang, vindbaarheid en herkenbaarheid van het publieke audioaanbod gewaarborgd worden, maar ook de distributie zeker gesteld worden. Ik acht dit van voldoende publiek belang. Bovendien wil de NPO de handen vrij houden met het oog op mogelijke ontwikkelingen in de toekomst met betrekking tot – al dan niet gratis – nieuwe distributiemodellen. Ook dit vindt ik een aannemelijk standpunt.

Ik acht de publieke waarde van NPO Luister 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 Luister.

Onze referentie
32696986

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. Zoals ook de adviseurs en de ACM hebben opgemerkt, kan de NPO ter versterking van de sector samenwerken met derden, bijvoorbeeld het opzetten van een gezamenlijk Nederlands luisterplatform, en zou samenwerking niet bij voorbaat moeten uitsluiten. Uiteraard voor zover dat past bij zijn publieke taak, het financieel haalbaar is 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 rechtenkwesaties 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. 32696986 tot instemming met het aanbodkanaal NPO Luister on demand

Onze referentie
32696986

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 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 (artikel 2.21 Mediawet 2008).

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 2010.⁴ 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 de begroting 2022 heeft de NPO een aanvraag ingediend voor ministeriële instemming met een nieuw aanbodkanaal NPO Luister. Op grond van de wet en de daarbij behorende wetsgeschiedenis betreft de aanvraag een nieuw aanbodkanaal.

1.2 Procedure

De gevolgde procedure is als volgt:

Aanvraag

In de begroting 2022 heeft de NPO een aanvraag ingediend voor ministeriële instemming met een nieuw aanbodkanaal NPO Luister. De begroting is door de NPO conform artikel 2.148, derde lid, van de Mediawet 2008 openbaar gemaakt via publicatie op www.npo.nl.

Informeren belanghebbende partijen

Op 29 oktober 2021 is een mededeling in de Staatscourant geplaatst met vermelding van de aanvraag en aankondiging van de start van de procedure.⁵ 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

⁴ 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".

⁵ Stcrt. 2021, nr. 44832.

Commissariaat en de ACM. De adviseurs hebben deze zienswijzen betrokken bij het opstellen van hun adviezen respectievelijk marktanalyse.

Onze referentie
32696986

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.⁶ 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, DPG Media de Vereniging Commerciële Radio Nederland (VCR), de Mediafederatie, Delta Fiber, NLConnect, DPG Media, Mediahuis, NLConnect, KPN, VodafoneZiggo, Radiocorp, T-Mobile, de Nederlandse Audiovisuele Producenten Alliantie (NAPA/NCP), Spotify Nederland en Apple Podcast. Naar aanleiding hiervan hebben NDP Nieuwsmedia en NRC Media BV een 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. Er zijn geen nadere vragen gesteld en er heeft geen hoorzitting plaatsgevonden.

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. Het Commissariaat en de Raad hebben op respectievelijk 9 februari en 31 januari 2022 advies uitgebracht 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 Luister. 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 8 februari 2022 heeft de ACM op basis van de aanvraag van de NPO een analyse uitgebracht.

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

⁶ Stcrt. 2021, 44832.

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.

Onze referentie
32696986

Naar aanleiding van de kennisgeving en terinzagelegging van het ontwerpbesluit heeft NDP Nieuwsmedia en de VCR een schriftelijke zienswijze ingediend. NDP Nieuwsmedia en haar leden zijn op 7 juni 2022 in de gelegenheid gesteld de zienswijze mondeling toe te lichten. 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.

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. Eerste ronde ingekomen zienswijzen

I. Ingekomen zienswijzen naar aanleiding van het ontwerpbesluit

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:
 - NDP Nieuwsmedia en haar leden.
 - Vereniging voor Commerciële Radio (VCR);

NDP Nieuwsmedia en haar leden zijn op 7 juni 2022 in de gelegenheid gesteld de zienswijze mondeling toe te lichten.

3. Hierna zal ik ingaan op de ingebrachte zienswijze. Mede naar aanleiding van hetgeen in de schriftelijke zienswijze naar voren is gebracht, heb ik besloten het ontwerpbesluit aan te passen door extra voorschriften te verbinden aan mijn instemming met NPO Luister.

II. Reactie op de ingekomen zienswijzen.

II.1 Zienswijze NDP Nieuwsmedia

In de kern bevat de zienswijze van NDP Nieuwsmedia de zorg dat de NPO met NPO Luister verder gaat op de koers om publieke content uitsluitend op eigen platforms aan te bieden. Daardoor blijft waardevolle publieke content voor andere aanbieders onbereikbaar. Dit terwijl het juist de taak van de publieke omroep zou moeten zijn om innovatie in de sector te stimuleren door samenwerking en hulp te bieden bij het ontwikkelen van verdienmodellen in de nog jonge podcastmarkt. Daarmee kan volgens NDP Nieuwsmedia de NPO een bijdrage leveren aan het versterken van de positie en vindbaarheid van Nederlandse audio-content, onder meer via samenwerking in een gezamenlijk platform. Om dit te waarborgen pleit NDP Nieuwsmedia er voor voorwaarden te verbinden aan de instemming. Bovenstaande heeft de NDP nog eens benadrukt en toegelicht tijdens de mondelinge toelichting op 7 juni 2022. NDP heeft daarbij gesproken over de mogelijkheid de besluitvorming over NPO Luister op te schorten en eerst het gesprek met de NPO over samenwerking op gang te brengen.

Reactie

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

In aanvulling daarop merk ik het volgende op. 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. 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.

Om continuïteit in de uitvoering van de publieke taak 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 Luister op de markten de productie van audio on demand content en (ii) de distributie van audio on demand content beoordeeld. Volgens de ACM zal het effect van NPO Luister op de Nederlandse markt naar verwachting gering zijn. Niettemin heb ik besloten het ontwerpbesluit aan te passen door enkele voorwaarden te stellen. Of en in welke mate content en diensten van de NPO ingezet kunnen worden voor de ontwikkeling van (commerciële) businessmodellen van derden is echter geen element in de boordeling van nieuwe diensten van de NPO. Ook staatssteunregels en de Mediawet staan er aan in de weg dat de publieke omroep dienstbaar is aan de (commerciële) belangen van derden. Er kunnen dan ook geen voorwaarden gesteld worden die daar op zien. Dit staat los van de door partijen geuite wens om te komen tot een gezamenlijk Nederlands luisterplatform waaraan ook de NPO mogelijk kan deelnemen. Of en op welke manier dat laatste kan, hangt af van de vorm die een dergelijke samenwerking zou kunnen krijgen en de Europeesrechtelijke en mediawettelijke kaders. Een en ander is echter buiten de orde van de concrete aanvraag voor NPO Luister en het te nemen besluit daarover. Er is dan ook geen aanleiding om de besluitvorming op te schorten.

II.2 Zienswijze VCR

Onze referentie
32696986

In de kern bevat de zienswijze van VCR twee elementen:

- zorg over de nog krachtiger positie van de NPO op de markt voor audio-aanbod waardoor Nederlandse initiatieven uit de commerciële hoek die het zonder publieke financiering moeten stellen nog meer in de schaduw komen te staan; en
- kritiek op de koers van de NPO om publieke content uitsluitend via eigen platforms aan te bieden, juist nu de krachten gebundeld moeten worden om een vuist te maken tegen de grote techspelers die nu de distributie van podcast domineren.

De VCR pleit er voor voorwaarden te verbinden aan de instemming die er toe moeten leiden dat het aanbodkanaal voor andere aanbieders tegen redelijke en non discriminatoire voorwaarden opengesteld wordt, dat het exclusief aanbieden van NPO-podcasts op alleen NPO Luister wordt voorkomen en dat de NPO meewerkt aan een gezamenlijk publiek-privaat centraal Nederlands platform.

Verder meent de VCR dat de NPO op onjuiste wijze het experiment met NPO Luister is gestart.

Reactie

Ten aanzien van het eerste element merk ik op dat de ACM in zijn marktanalyse tot de conclusie komt dat er geen of slechts beperkte markteffecten zijn. Verder verwijs ik naar mijn reactie op de zienswijze van NDP Nieuwsmedia.

Ten aanzien van het tweede element merk ik nogmaals op dat het een begrijpelijke positie van de NPO is om eigen distributiekkanalen te benutten en niet afhankelijk te zijn van distributiekkanalen van derden. Dit om de continuïteit in de uitvoering van de publieke taak en de samenhang en herkenbaarheid van het totale aanbod te waarborgen. Verder verwijs ik wat dit onderwerp betreft eveneens naar mijn reactie op de zienswijze van NDP Nieuwsmedia. Ten aanzien van publiek-private samenwerking ten behoeve van een centraal Nederlands platform verwijs ik naar de slotparagraaf bij mijn besluit.

Ten aanzien van de opmerkingen van de VCR over toepassing van de experimenteerregeling merk ik het volgende op. De NPO heeft conform de regels van de Mediawet 2008 en het Mediabesluit 2008 voorafgaand aan de start van het experiment de uitvoering van het experiment op de voorgeschreven wijze bekend gemaakt.⁷ Wanneer binnen de maximale duur van een experiment een aanvraag voor instemming wordt ingediend, kan het experiment ook na afloop van de maximale termijn worden voortgezet totdat de minister een definitief besluit op de aanvraag heeft genomen.⁸

⁷ Artikel 2.21a Mediawet 2008 en de artikelen 1a tot en met 1d van het Mediabesluit 2008.

⁸ Artikel 1c, lid 2, Mediabesluit 2008.