



Prominentie in beeld

Verkenning *due prominence* van audiovisuele media van algemeen belang

Eindrapportage

In opdracht van:

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Publicatienummer:

2021.005-2128

Datum:

Utrecht, 15 juli 2021

Auteurs:

Sven Maltha
Melvin Hanswijk
Tommy van der Vorst
Tessa Groot Beumer
Adriaan Smeitink
Pim Verhagen
Paul Rutten
Bart van der Sloot

Inhoudsopgave

| | |
|--|------------|
| Managementsamenvatting | 5 |
| 1 Introductie..... | 11 |
| 1.1 Aanleiding..... | 11 |
| 1.2 Doel- en vraagstelling | 12 |
| 1.3 Beleidskader | 14 |
| 1.4 Afbakening en definities..... | 16 |
| 1.5 Onderzoeksaanpak..... | 18 |
| 1.6 Het vierkrachtenmodel | 19 |
| 1.7 Leeswijzer | 20 |
| 2 Prominentie van aanbod van algemeen belang: vier perspectieven .. | 21 |
| 2.1 Inleiding | 21 |
| 2.2 Technologieperspectief | 21 |
| 2.3 Marktperspectief..... | 30 |
| 2.4 Juridisch perspectief..... | 36 |
| 2.5 Cultuurperspectief | 45 |
| 2.6 Conclusie..... | 50 |
| 3 Gebruikersperspectief..... | 53 |
| 3.1 Inleiding | 53 |
| 3.2 Uitkomsten gebruikersonderzoek | 53 |
| 3.3 Conclusie..... | 65 |
| 4 Internationale verkenning | 67 |
| 4.1 Introductie..... | 67 |
| 4.2 Vergelijkbaarheid..... | 67 |
| 4.3 Aanleiding en argumentatie | 69 |
| 4.4 Afbakening content van algemeen belang | 69 |
| 4.5 Uitgangspunten prominentie | 70 |
| 4.6 Toezicht en handhaving op due prominence | 72 |
| 5 Integrale analyse en beleidsimplicaties | 73 |
| 5.1 Inleiding | 73 |
| 5.2 Integrale analyse..... | 73 |
| 5.3 Beleidsopties en handelingsperspectieven | 81 |
| 5.4 Samenvatting..... | 96 |
| 6 Conclusies en aanbevelingen | 99 |
| 6.1 Conclusies | 99 |
| 6.2 Aanbevelingen..... | 105 |
| Bijlage 1. Internationale vergelijking | 109 |
| I. Duitsland..... | 109 |
| II Frankrijk | 113 |
| III Ierland | 118 |
| IV Vlaanderen | 123 |
| Bijlage 2. Vragenlijst gebruikersonderzoek | 127 |
| Bijlage 3. Figuren gebruikersonderzoek | 131 |
| Bijlage 4. Checklist Raad van Europa | 137 |
| Bijlage 5. Deelnemerslijst interviews en validatiesessies | 139 |
| Referenties | 141 |

Auteurs: Sven Maltha, Melvin Hanswijk, Tommy van der Vorst, Tessa Groot Beumer, Adriaan Smeitink; Pim Verhagen (Dialogic), Paul Rutten (Paul Rutten Onderzoek) en Bart van der Sloot.

Begeleidingscommissie: Joost Poort (UvA; voorzitter), Miriam van der Burg, Inge Welbergen, Lavinia van Rood (ministerie van OCW), Mischa Prinsen (ministerie van EZK).

Managementsamenvatting

In deze managementsamenvatting presenteren wij de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek naar het mogelijk organiseren of reguleren van *due prominence*. Het onderzoek is uitgevoerd door Dialogic *innovatie & interactie* in samenwerking met Paul Rutten Onderzoek en Bart van der Sloot, in opdracht van ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Directie Media en Creatieve Industrie. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode medio maart tot medio juli 2021.

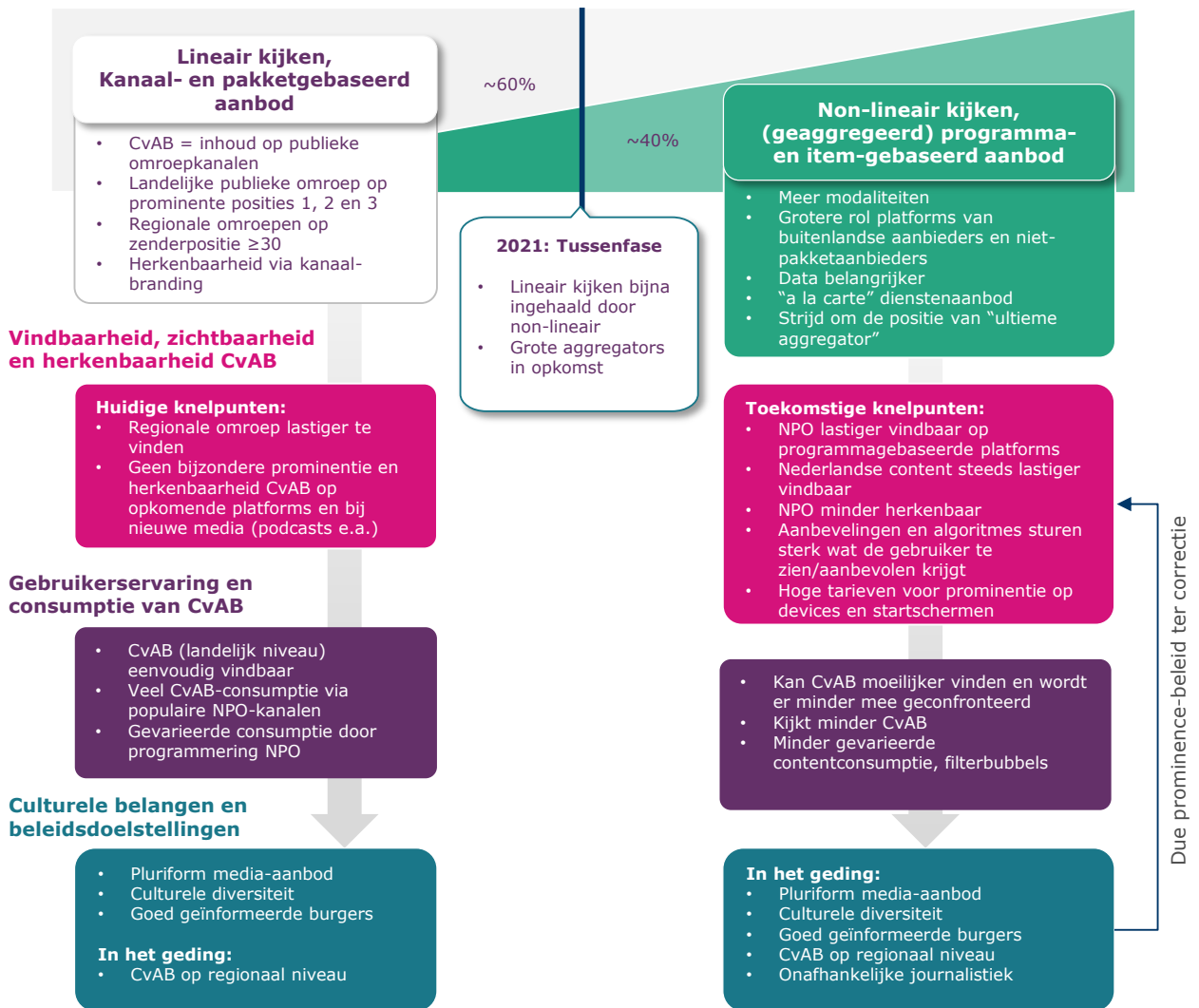
De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek luidt: “*Hoe kan due prominence van media-aanbod of –diensten van algemeen belang in de Nederlandse mediasector op een optimaal toekomstbestendige wijze worden benaderd en georganiseerd?*” Daarbij dient in het bijzonder aandacht besteed te worden aan de (on)mogelijkheden en eventuele noodzaak van regulering.

In het huidige digitale en multimediale tijdperk zijn de mogelijkheden voor distributie, het aanbieden en kijken van audiovisuele content enorm toegenomen. Niet alleen via de tv-pakketaanbieders (ZiggoVodafone en KPN), maar in toenemende mate ook via on-demand videodiensten via internet (Netflix, Videoland en Disney+), social mediakanalen (YouTube, Vimeo), en de techplatforms (Apple TV, Google TV en Amazon Prime). De keerzijde van deze ontwikkeling is dat *vindbaarheid* en *zichtbaarheid* van specifieke mediadiensten, in het steeds ruimer wordende aanbod van content, in het geding is. Dit geldt in het bijzonder voor *content van algemeen belang* (vooral nieuws en informatie, educatie en cultuur), zoals we die onder meer kennen van de publieke omroep, maar die ook door niet-publieke omroepen kan worden aangeboden.

Prominentie is de mate waarin bepaald media-aanbod opvalt ten opzichte van ander aanbod in bijvoorbeeld elektronische programma gidsen (EPG), video interfaces en catalogi, maar ook in aanbevelingen en resultaten van zoekalgoritmes. De Europese Audiovisuele Mediadienstenrichtlijn (AVMDR, art 7 bis) biedt lidstaten de mogelijkheid specifieke verplichtingen op te leggen inzake zichtbaarheid van inhoud van algemeen belang, omwille van doelstellingen betreffende *culturele diversiteit, pluriformiteit van media en vrijheid van meningsuiting*.

Internationaal wordt content van algemeen belang veelal gedefinieerd als content afkomstig van publieke mediadiensten zoals de publieke omroep (public service media). Er bestaat echter discussies over dit onderwerp, waarbij content enkel van de publieke omroep als een te smalle afbakening wordt ervaren. Ook *commerciële* aanbieders van mediadiensten kunnen immers content van algemeen belang aanbieden.

Technologische ontwikkelingen op het gebied van smartTV's, techplatforms en slimme zoekalgoritmes en aanbevelingen (recommender systems) liggen mede aan de basis van verandering in het marktaanbod van AV-diensten en een *verschuiving van lineair naar non-lineair kijkgedrag*. De volgende figuur schetst deze overgang. De linker kolom betreft het (traditionele) lineaire kijken en het *kanaal- en pakketgebaseerde* aanbod. De rechter kolom betreft een uiterst toekomstscenario, waarin vrijwel alleen non-lineair wordt gekeken en waarin het aanbod niet meer gebaseerd is op tv-kanalen maar op (*geaggregeerde*) *losse programma's*. De figuur schetst ook de huidige en te verwachten toekomstige knelpunten ten aanzien van vindbaarheid en zichtbaarheid van content van algemeen belang en geeft de belangrijkste implicaties van beide situaties voor de gebruiker en culturele belangen en beleidsdoelstellingen. Hierbij wordt de dienst en het aanbod van de landelijke publieke omroep in eerste *instantie aangemerkt als content van algemeen belang (CvAB)*.



Figuur 1 De traditionele situatie (links) en een extreem toekomstbeeld, dat ontstaat wanneer de huidige ontwikkelingen maximaal worden geëxtrapoleerd (rechts).

Beleidsimplicaties

Op basis van de afbakening van content van algemeen belang, gesignaleerde knelpunten in de markt (huidige en verwachte toekomstige) en de analyse van een negental beleidsafwegingen onderscheidt de studie een drietal beleidsopties. Omdat in de huidige marktsituatie de zenders NPO 1,2 en 3 evenals NPO Start momenteel *de facto* prominent zijn, is het logisch om beleidsinterventies voor passende prominentie te starten daar waar de knelpunten zijn vastgesteld en in de toekomst worden verwacht. Voor de korte termijn is dan ook geen groot prominentieprobleem vastgesteld voor wat betreft de landelijk NPO-zenders (met uitzondering van de themakanalen) en de NPO-app. Deze bevinding leidt vervolgens tot een drietal concrete beleidsopties, waarvan de twee laatste gericht zijn op het borgen van de zichtbaarheid en vindbaarheid van content van algemeen belang op de langere termijn.

Beleids optie A: "Regionaal" beoogt prominentie te organiseren voor regionale publieke omroepzenders en de NPO themakanalen, omdat zichtbaarheid en vindbaarheid duidelijk achterblijft bij die van de landelijke publieke zenders (NPO 1,2, en 3).

Beleids optie B: "Breed" voorziet in passende prominentie voor alle *publieke mediadiensten* (zenders en apps), aangevuld met *commerciële mediadiensten* die zijn aangemerkt als van algemeen belang. Deze optie wordt op opportuun zodra non-lineair kijken het dominante paradigma is geworden.

Beleids optie C: "Toekomst" ziet op passende prominentie in de toekomst op alle eerste ingangen, waarbij de content van algemeen belang niet alleen wordt afgebakend op dienstenniveau, maar ook op *programma- of itemniveau*. Deze optie is relevant wanneer het kijkgedrag hoofdzakelijk programma- of itemgebaseerd is en (internationale) aggregators dominante eerste ingangen zijn geworden.

Tabel 1. *Beleids opties.*

| Beleids optie | Content van algemeen belang | Prominentiemaatregelen gericht op | Van toepassing op (aanbieders van) |
|---------------------------------------|--|--|---|
| A. Regionaal Kanaal- en app-gebaseerd | Publieke regionale/lokale en NPO themakanalen | <ul style="list-style-type: none"> Zenderpositie Voorgeïnstalleerde app App prominent in appstore App op homepage <hr/> <ul style="list-style-type: none"> Eigen contentrij Aanbevelingen Zoekresultaten <hr/> <ul style="list-style-type: none"> Passende prominentie (maatregelen overlaten aan partij zelf) | Smart TV's, set-top boxen, TV-sticks Appstores (t.b.v. tablets, smartphone, laptops) |
| B. Breed Kanaal- en app-gebaseerd | Alle NPO zenders + NPO app + commerciële mediadiensten van algemeen belang | <ul style="list-style-type: none"> Zie boven | <ul style="list-style-type: none"> Zie boven |
| C. Toekomst Programma-gebaseerd | + Losse publieke en commerciële programma's of items van algemeen belang | <ul style="list-style-type: none"> Zie boven (geen zenderposities meer) | <ul style="list-style-type: none"> Zie boven Specifieke aandacht voor aggregators en techplatforms als eerste toegang |

■ Publieke mediadiensten
 ■ Publieke en commerciële mediadiensten
 ■ Ook losse commerciële programma's en items

Aanbevelingen

De verschuiving van kanaalgebaseerd aanbod naar programma- en itemgebaseerd aanbod is weliswaar gaande, maar lineair tv-kijken zal nog geruime tijd een belangrijke rol spelen. Hoewel de overgang naar programmagebaseerd aanbod vraagt om geheel andere en zwaardere prominentie waarborgen dan in het lineaire domein, zal er nog geruime tijd sprake zijn van een overgangssituatie. Onduidelijk is of de extreme situatie van een volledig op programma- en itemgebaseerd aanbod werkelijkheid zal worden. Tezelfdertijd voltrekken zich op dit moment al ontwikkelingen die wijzen op een trend richting het extreme scenario.

We bepleiten daarom een beleidsstrategie die voorbereidt op toekomstige ontwikkelingen, op basis van passende wettelijk vastgelegde definities van principes en kaders. Zij moet bovendien op de juiste momenten, door middel van proportionele interventies, kunnen inspelen op situaties die vragen om meer aandacht voor aanbod en diensten van algemeen belang in het audiovisuele domein; uitdrukkelijk slechts dan wanneer ze zich voordoen.

Naar een stapsgewijze aanpak voor invoering van passende prominentie in Nederland.

Hierna volgt een aantal aanbevelingen die volgen uit de uitkomsten van dit onderzoek.

1. Het verdient aanbeveling om mede op basis van dit onderzoek nader uit te werken wat de *principes* en *uitgangspunten* zouden moeten zijn voor het organiseren of reguleren van passende prominentie van media-aanbod- en -diensten van algemeen belang. Hanteer hiervoor onder meer de 'negen beleidsafwegingen' (zoals toegelicht in H5), voer daarvoor zo nodig nader onderzoek uit en maak daarin de eerste keuzes.
2. Ontwerp vervolgens een prominentieregime dat noodzakelijk, technologie-neutraal, zo min mogelijk marktverstoring, proportioneel, praktisch uitvoerbaar, juridisch haalbaar en afdwingbaar is, zodat prominentieregels zowel voor kanaalgebaseerd, app-gebaseerd, als programma- of item-gebaseerd aanbod kunnen gelden.

Daarbij spelen de volgende vraagstukken en afwegingen:

- Kan *marktfalen* wat betreft zichtbaarheid en vindbaarheid van media-aanbod en -diensten van algemeen belang worden aangetoond en is passende prominentie noodzakelijk voor uitvoering van de publieke taak van de publieke omroep, nu en in toekomst (*Noodzakelijkheidstoets*). Nader onderzoek naar *toelaatbare marktverstoring* van de beoogde vorm(en) van prominentie is wenselijk. Consulteer mogelijkerwijs de ACM hierover.
 - Hoe overlappen de verschillende juridische kaders en welke wetgeving is nu al bruikbaar om de vastgestelde of verwachte knelpunten in de markt aan te pakken. Hierbij gaat het onder meer om de Nederlandse en Europese mediawetgeving, mededingingswetgeving, consumentenrecht en aankomende digitale platformregulering (Digital Service Act en Digital Market Act). Nader juridisch onderzoek is op dit punt aan te bevelen.
 - Het verdient tevens aanbeveling om verplichtingen ten aanzien van prominentie in abstracte termen in de wet te omschrijven. Het beleid is daarmee toekomstbestendiger te houden binnen het snel veranderende landschap van non-lineaire videodiensten.
3. Treed in overleg met betrokken marktpartijen, toezichthouders en andere relevante stakeholders om de gekozen principes en uitgangspunten nader te toetsen (marktconsultatie).
 4. Verken de mogelijkheden om in samenspraak met betrokken marktpartijen *allereerst* de *publieke themakanalen en regionale zenders meer prominentie te verschaffen*. (**beleids-optie A: "Regionaal"**) Naast afspraken tussen marktpartijen over de kanaalposities van deze zenders gaat het vooral om een zichtbare en vindbare positie binnen de NPO-app, die op dit moment *de facto* prominentie in de markt geniet. Dit geldt momenteel ook voor NPO 1, 2 en 3. Een recent doorgevoerde wetswijziging biedt reeds een geschikt kader voor verdere samenwerking en vormt tevens een stimulans daarvoor. Monitor vervolgens het effect van die maatregel en voer zo nodig zwaardere maatregelen in, als dit niet het gewenste effect sorteert.
 5. Indien de trend naar non-lineair kijken zover is doorgezet dat dit het dominante model is geworden en het wenselijk en noodzakelijk is passende prominentie nader te reguleren, dan is **beleids-optie B: "Breed"** het meest opportuun. Hierbij geldt een bredere definitie van CvAB, waarbij *naast de publieke omroep* (incl. NPO 1,2,3; themakanalen en regionale omroep; de NPO-app) *ook de commerciële aanbieders* kunnen kwalificeren

op het niveau van *diensten van algemeen belang*. Beoordeling van afzonderlijke programma's of content blijven hierbij vooralsnog achterwege.

6. Ontwerp een passend prominentieregime voor de NPO-app voor het borgen van zichtbaarheid en vindbaarheid voor de langere termijn, onder voorwaarde dat aan de noodzakelijkheidstoets wordt voldaan. Hiervoor zal verplichtende regulering nodig zijn, omdat de marktbelangen hier teveel uiteen lopen om aan zelf- of co-regulering over te laten.
7. Bepaal criteria ter beoordeling en classificatie van *mediadiensten van algemeen belang* en definieer een toetsings- en toewijzingsproces voor (lineaire en non-lineaire) diensten van algemeen belang afkomstig van commerciële aanbieders. (aansluitend bij beleids-optie B: 'breed')
 - Een bredere afbakening van content van algemeen belang dan enkel de publieke omroep sluit aan bij de beleving van de consument en matigt mogelijke marktverstoring.
8. Bepaal criteria - voor een later stadium - ter beoordeling en classificatie van *media-aanbod (losse programma's en items) van algemeen belang* en definieer een bijbehorend toetsings- en toewijzingsproces. (**beleids optie C: "Toekomst"**)
 - Voor bepaling van het juiste moment van overgang naar programma- en itemgebaseerd aanbod en bijbehorende regulering is nieuwe monitoring nodig.
9. Stel concrete principes en regels op inzake *transparantie en verantwoording* voor aanbieders van 'eerste ingangen' voor prioritering van content van algemeen belang via eigen platformen, aanbevelingen en zoekalgoritmes, waarmee vindbaarheid en zichtbaarheid (en tevens herkenbaarheid) van die content dient te worden gegarandeerd.
10. Richt een toezichthoudend kader in waarin de *due prominence-taken en -verantwoordelijkheden* van het Commissariaat voor de Media en de ACM helder zijn belegd.
11. Monitor periodiek de effecten van ingestelde prominentiemaatregelen en stel deze zo nodig bij.

1 Introductie

Op verzoek van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Directie Media en Creatieve Industrie (hierna: OCW) heeft Dialogic *innovatie & interactie* (hierna: Dialogic) in samenwerking met Paul Rutten Onderzoek (hierna: Paul Rutten) en Bart van der Sloot onderzoek uitgevoerd naar de werking en het mogelijk organiseren of reguleren van *due prominence* (ook wel passende prominentie genoemd).

In dit hoofdstuk bespreken we achtereenvolgens de aanleiding en doelstelling van het onderzoek (1.1) en gaan we in op de verschillende onderzoeksvragen (paragraaf 1.2). Verder bespreken we het beleidskader (1.3), definities en afbakening van het onderzoek (1.4) en lichten we de onderzoeksaanpak (1.5) en het vier krachten-model (1.6) toe. We sluiten het hoofdstuk af met een leeswijzer voor het onderliggende rapport (paragraaf 1.7).

1.1 Aanleiding

De mogelijkheden voor doorgifte, distributie en aanbod van audiovisuele content zijn in de afgelopen decennia, met de uitbreiding in aantal en transmissiecapaciteit van (mobiele) infrastructures, videoplatforms en mediakanalen via internet, enorm toegenomen. Daardoor is ook het beschikbare aanbod aan mediadiensten fors gegroeid. De keerzijde van deze ontwikkeling is dat vindbaarheid en zichtbaarheid van specifieke mediadiensten, in het ruime aanbod van content, in het geding is. De concurrentie van programma- en contentaanbieders om gevonden te worden in wat wel de attentie-economie wordt genoemd, is enorm. Vindbaarheid en zichtbaarheid, en daarmee toegang tot publiek, is een belangrijk strategisch aandachtspunt voor zowel commerciële als publieke aanbieders.

De meest recente relevante ontwikkeling met consequenties voor vindbaarheid van afzonderlijke mediadiensten en het aanbod van individuele audiovisuele producties, binnen een dienst of platform, betreft de rol van algoritmes in de (pre)selectie van content en kanalen die aan burgers worden aangeboden. Met behulp van kunstmatige intelligentie wordt, via zogenaamde recommender systems, content op maat geselecteerd op basis van eerder consumptiegedrag van individuele burgers, mede gewogen door het gedrag van andere burgers die een gelijkwaardig profiel vertonen. Een belangrijk element in deze ontwikkeling is verder dat het consumeren van wat voorheen werd aangeduid als radio- en televisie-inhoud niet langer gebonden is aan een of een beperkt aantal devices. Digitalisering heeft alle beperkingen opgeheven en bovendien een einde gemaakt aan de noodzaak van lineair consumeren op een vooraf door de aanbiedende instantie bepaald tijdstip.

In het bijzonder als het gaat om *media-aanbod van algemeen belang* zijn er indicaties dat de zichtbaarheid en vindbaarheid onder druk staan. Niet louter de beschikbaarheid van het aanbod, maar vooral ook het daadwerkelijk bereiken van burgers met het aanbod van publiek belang, waardoor de consumptie ervan mogelijk wordt, is cruciaal. Dit geldt specifiek met het oog op het functioneren van de democratische samenleving, welke is gebaat bij goed geïnformeerde burgers. Binnen de brede categorie van media-aanbod van publiek belang neemt het aanbod van de publieke omroep een bijzondere plaats in. De legitimatie van de publieke financiering ervan is gestoeld op zijn rol als leverancier van mediadiensten die het algemeen belang dienen. Dat resulteert in bijzondere wettelijke en financiële arrangementen die het mogelijk maken dat de publieke omroep en de instellingen die daartoe behoren mediadiensten kunnen aanbieden die primair het algemeen belang dienen. Dat betekent niet dat de publieke omroepen de enigen zijn die content van algemeen belang leveren. Ook andere organisaties leveren audiovisueel aanbod dat een publieke functie

vervult. Zij hebben echter niet op de eerste plaats een publieke opdracht en profiteren daarmee ook niet van structurele publieke financiering en nadere wet- en regelgeving zoals die voor de publieke omroep geldt.

De Europese Audiovisuele Mediadienstenrichtlijn (AVMDR) biedt lidstaten de mogelijkheid specifieke verplichtingen op te leggen inzake zichtbaarheid van inhoud van algemeen belang, omwille van doelstellingen betreffende culturele diversiteit, pluriformiteit van media en vrijheid van meningsuiting. Eventuele interventies of vormen van regulering inzake *due prominence* (passende prominentie) dienen door lidstaten te worden beoordeeld op *evenredigheid* (voor de verschillende marktpartijen) en *proportionaliteit* (gerechtvaardigde en in verhouding passende ingreep om het openbaar beleid te dienen).

Prominentie is de mate waarin bepaald media-aanbod opvalt ten opzichte van ander aanbod in bijvoorbeeld elektronische programma gidsen (EPG), video interfaces en catalogi. Distributeurs (zoals ZiggoVodafone en KPN), alsook de techplatforms (zoals van Apple, Amazon en Google) en tv-fabrikanten (zoals Samsung, Philips en Sony) onderkennen het belang van prominentie, waarmee het een belangrijke factor is geworden in onderhandelingen met aanbieders van mediadiensten (zoals de omroepen, Netflix en Disney). Naast de 'fysieke' of 'virtuele' positionering en rangorde gaat het ook om de vindbaarheid van media-aanbod.¹

De NPO onderhandelt namens de landelijk publieke omroep over te ontvangen distributievergoedingen van distributeurs of pakketaanbieders via kabel, DSL en glasvezel voor doorgifte van zijn aanbodkanalen.² Daarbij worden ook afspraken gemaakt over prominentie, c.q. vindbaarheid en zichtbaarheid van de content. Prominentie heeft direct invloed op de onderlinge concurrentiepositie van de verschillende contentaanbieders, waarbij de platformaanbieders en distributeurs als gatekeepers kunnen acteren, mits zij daartoe voldoende marktmacht hebben. Het organiseren of reguleren van *due prominence* heeft dan ook direct invloed op de marktwerking in het mediadomein. Daarmee ontstaat tevens een afweging tussen culturele belangen (borging van diversiteit en pluriformiteit) en markteconomische belangen (effectieve of gezonde marktwerking).

1.2 Doel- en vraagstelling

Het eerste doel van het onderzoek, vraagt om een *concreet voorstel voor de korte termijn hoe due prominence te organiseren voor het gratis³ beschikbare media-aanbod van de landelijke publieke omroep*.

In het gevraagde voorstel wenst de opdrachtgever een overzicht van concrete opties. Daarbij gaat het om een brede blik op verschillende handelingsperspectieven, met analyse van eventuele onmogelijkheden en beperkingen. Daarbij spelen ontwikkelingen in de markt voor audiovisueel aanbod en het politieke speelveld, met het oog op de kabinetswisseling in 2021, een voorname rol. Tevens wordt voor mogelijke implementatie van genoemde opties (bijvoorbeeld in de vorm van een stapsgewijs plan van aanpak) aandacht gevraagd voor de mate van prominentie die de geschetste opties beogen te realiseren. Daarbij gaat het

¹ Mazzoli, E. M. & Tambini, D. (2020). *Prioritisation Uncovered: The Discoverability of Public Interest Content Online*. Council of Europe study DGI(2020)19, p. 17.

² Dialogic en SEO (2020), *Onderzoek regulering distributievergoeding*, Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

³ Met gratis wordt bedoeld zonder betaald abonnement van de NPO, aldus de offerteaanvraag. Anders geformuleerd: programma's en content zonder restricties van financiële en technische aard te ontvangen via zogenaamde open kanalen en te raadplegen via online bronnen.

eveneens om de mate waarin de opties op de langere termijn naar verwachting houdbaar en effectief blijven in het licht van (voorzienbare) technologische ontwikkelingen.

Voor het tweede doel van het onderzoek vraagt de opdrachtgever een inventarisatie van de voor- en tegenargumenten van verbreding van de afbakening (zoals geformuleerd onder de eerste doelstelling) met bijvoorbeeld lokale en regionale publieke omroepen, private aanbieders van media-aanbod van algemeen belang maar ook radio-aanbod van algemeen belang.

De centrale onderzoeksvraag luidt conform offerteaanvraag als volgt: "Hoe kan due prominence van media-aanbod of -diensten van algemeen belang in de Nederlandse mediasector op een optimaal toekomstbestendige wijze worden benaderd en georganiseerd?" Daarbij signaleren we dat deze diensten niet gelijk staan aan het aanbod van de publieke omroep.

Conform de offerteaanvraag wordt de hoofdvraag in het onderzoek door middel van de volgende deelvragen beantwoord:

| Inventarisatie van prominentie van media-aanbod | |
|---|--|
| 1. | Wat kan worden verstaan onder media-aanbod of -diensten van algemeen belang? Wat zou daar, naast de landelijke publieke omroep (zie doelstelling 1), nog meer onder kunnen vallen (zie doelstelling 2)? Bij de beantwoording van de hiernavolgende vragen dient op de korte termijn primair gekeken te worden naar de landelijke publieke omroep, en op de lange termijn ook naar de bredere invulling die volgt uit de beantwoording van deze vraag. |
| 2. | Wat zijn de huidige verschijningsvormen van prominentie in de Nederlandse markt? Hoe kan een aanbieder zijn lineaire en non-lineaire media-aanbod of -diensten vindbaar en zichtbaar maken binnen de context van verschillende distributieplatforms ⁴ ? |
| 3. | Via welke distributieplatforms kan de gebruiker media-aanbod of -diensten van algemeen belang vinden? |
| 4. | Welke ontwikkelingen worden zonder ingrijpen voorzien t.a.v. de prominentie van media-aanbod van algemeen belang in de komende vijf jaar? |

| Ervaren knelpunten met prominentie | |
|--|---|
| 5. | Welke knelpunten en kansen ervaren of voorzien (publieke en private) aanbieders van media-aanbod of -diensten van algemeen belang in het verkrijgen van prominentie van hun aanbod in de huidige situatie en in de komende jaren (hierbij aandacht voor het type media-aanbod, distributieplatforms en doelgroepen)? |
| 6. | Hoe kunnen ervaren knelpunten door aanbieders van media-aanbod of -diensten worden gemitigeerd (hierbij aandacht voor het onderscheid tussen mitigerende maatregelen die binnen het bereik van de partijen zelf liggen en maatregelen die een actieve rol van de overheid vragen)? |
| 7. | Hoe ervaart een gebruiker de vindbaarheid van media-aanbod of -diensten van algemeen belang (hierbij aandacht voor het type media-aanbod, distributieplatforms en doelgroepen)? Ervaart hij/zij daarbij knelpunten, en zo ja welke? Hoe zouden gebruikers dergelijke knelpunten opgelost willen zien? Bij deze vraag kan worden gedacht aan een consumentenonderzoek. |
| Handelingsperspectieven om due prominence te organiseren | |
| 8. | Is er in andere lidstaten van de EU/EEA of het VK/ZWI en op Europees niveau (o.a. Raad van Europa) gebruik gemaakt van de mogelijkheid om due prominence te organiseren en zo ja, met welke argumenten en op welke wijze? Wat zijn de (eerste) ervaringen daarmee? Indien |

⁴ Met distributieplatforms wordt verwezen naar portals, applicaties en devices. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan (smart) televisies, set-top boxes, tablets, mobiele telefoon, plug-in apparaten, spraakassistenten en appstores. Deze voorbeelden van distributieplatforms zijn niet limitatief bedoeld.

| | |
|-----|---|
| | sprake is van georganiseerde due prominence, zou die wijze ook in Nederland (juridisch) haalbaar zijn? |
| 9. | Hoe kan due prominence op toekomstbestendige wijze concreet worden georganiseerd door de overheid zodat deze aansluit bij de wensen van de gebruiker, aanbieders en de snelle ontwikkeling van de techniek? Onderzoeksbureaus wordt bij de beantwoording van deze vraag gevraagd om verschillende handelingsperspectieven te schetsen waarbij rekening wordt gehouden met: <ul style="list-style-type: none"> • Open insteek t.a.v. de handelingsperspectieven, bijv. variërend van stimuleren tot verplichten door de overheid en/of de sector zelf. Onderzoeksbureaus wordt gevraagd hier creativiteit in te zetten waarbij het consumentenperspectief wordt meegenomen. • Maximale flexibiliteit t.a.v. de handelingsperspectieven door het proces stapsgewijs in te steken, gericht op de korte en langere termijn (zie de verschillende doelstellingen). • Afbakening van de reikwijdte van het actief bevorderen van passende prominentie bijv. op basis van het soort media-aanbod, distributieplatforms en dat wat binnen de Nederlandse jurisdictie valt. • Handelingsperspectieven dienen, naast toekomstbestendig, ook praktisch haalbaar te zijn. |
| 10. | Wat zijn de voor- en nadelen voor belanghebbenden (o.a. consumenten en aanbieders van media-aanbod of -diensten) van de verschillende handelingsperspectieven om due prominence te organiseren? |
| 11. | Wat is de te verwachten impact op aanbieders en gebruikers van media-aanbod of -diensten waarvoor due prominence niet wordt georganiseerd? |

1.3 Beleidskader

De overheid acht het van belang dat mediadiensten die met publieke middelen worden gefinancierd goed zichtbaar en vindbaar zijn en blijven voor iedereen. Vanuit deze gedachte is in het verleden de voorwaarde gesteld dat lineaire radio- en tv-kanalen van de publieke omroepen door de grotere pakketaanbieders doorgegeven moeten worden, om toegankelijkheid voor de gebruiker te waarborgen. Zo is de doorgifte van de Nederlandse publieke omroep, landelijk, regionaal en lokaal, geregeld in de Mediawet via de zogenoemde *must carry*. Naast toegankelijkheid is ook de zichtbaarheid en vindbaarheid (*prominentie*) van publieke content, waarmee hier vooralsnog het aanbod van de publieke omroep wordt bedoeld, van eminent belang om de beoogde doelen met een divers en pluriform medialandschap te kunnen realiseren. De overheid ziet dat als een van de doelstellingen van het mediabeleid, gericht op het bevorderen en bestendigen van de democratische samenleving.

1.3.1 *Must carry en prominentie*

Bij prominentie of zichtbaarheid en vindbaarheid van het audiovisuele media-aanbod van algemeen belang in het lineaire tv-tijdperk denkt men al snel aan de mediawettelijke doorgifteverplichting (*must carry*). Er kan bediscussieerd worden of dit een prominentie-maatregel is of niet, aangezien de maatregel meer ziet op toegankelijkheid dan op zichtbaarheid of vindbaarheid, maar er is duidelijk een relatie.

De Mediawet 2008 formuleert de doorgifteverplichting als een verplichting voor pakketaanbieders om een aantal in de Mediawet gespecificeerde publieke televisie- en radioprogrammakanalen aan te bieden. Daarnaast bestaat een kwantitatieve aanvulling van de *must carry*-zenders tot een standaardprogrammapakket van ten minste 30 televisieprogrammakanalen.⁵

⁵ KWINK groep, 2017, p.3.

De belangrijkste rationale achter de must carry is de toegankelijkheid voor iedereen, mede met het oog op de financiering uit algemene middelen, en de pluriformiteit van het omroepaanbod te waarborgen. Op deze wijze kan de publieke omroep aan zijn publieke taak invulling geven en de benodigde overheidsfinanciering rechtvaardigen.

De gedachte achter het standaardpakket is dat de overheid op deze manier verzekert dat tv-abonnees naast de belangrijkste publieke zenders ook in bredere zin toegang hebben tot een pluriform omroepaanbod. Overigens geldt voor radio geen nadere kwantitatieve verplichting.

De daadwerkelijke zenderposities van NPO 1, 2 en 3 op posities 1, 2 en 3 in de EPG zijn geen onderdeel van de must carry, maar uitkomst van onderhandelingen. Deze posities zijn al jarenlang hetzelfde en de kijker verwacht ze hier ook. Hiermee is de prominentie van het aanbod van de publieke omroepen in eerste instantie gewaarborgd, voor wat betreft het lineaire RTV-domein. Nu de programma's van de publieke omroepen in toenemende mate via online platforms en apps worden gezocht en bekeken, is deze borging niet langer meer vanzelfsprekend. Immers, die posities 1, 2 en 3 zijn in het geval van apps niet langer meer relevant.

In de Kamerbrief van 22 mei 2018 stelt de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media dat toegang tot publieke mediadiensten via de traditionele omroep-distributienetwerken voor brede lagen van de bevolking nog steeds het *algemeen belang* dient.⁶

1.3.2 Mogelijke organisatie of regulering van de prominentie

De Mediawet, inclusief de daarin verwerkte EU-richtlijnen (AVMDR)⁷ vormt het belangrijkste sectorspecifieke reguleringskader voor omroepdistributie in zijn algemeenheid en prominentie in het bijzonder. Omdat (het waarborgen van) prominentie de mededinging kan verstoren is ook het (Europese) mededingingskader van belang. Vanwege de raakvlakken van prominentie met zaken als eerlijke en transparante zoekresultaten speelt tot slot ook het consumentenrecht een rol. In het volgende hoofdstuk gaan wij nader op deze kaders in.

De AMVDR biedt lidstaten van de EU de mogelijkheid om verplichtingen op te leggen ter waarborging van passende zichtbaarheid van inhoud van algemeen belang op grond van gedefinieerde doelstellingen betreffende het algemeen belang, zoals pluralisme in de media, vrijheid van meningsuiting en culturele diversiteit. Prominentie wordt wel gezien als de mate waarin bepaald media-aanbod opvalt ten opzichte van ander aanbod in bijvoorbeeld elektronische programma gidsen (EPG), video interfaces en catalogi.

Vanwege het korte tijdsbestek voor implementatie van de herzieningsrichtlijn is ervoor gekozen de bepaling in eerste instantie niet om te zetten. In de Kamerbrief over de toekomst van het publiek omroepbestel kondigt het kabinet aan om gelet op het publieke belang van de publieke omroep te bezien of in de wet geborgd kan worden dat de apps van de NPO een duidelijk zichtbare positie hebben.⁸ Vanwege de complexiteit van eventuele implementatie van artikel 7 bis is in de Mediabegrotingsbrief 2020 aangegeven dat zal worden onderzocht hoe due prominence kan worden georganiseerd.⁹ Met deze onderzoeksopdracht wordt daaraan uitvoering gegeven.

⁶ Kamerbrief, 22 mei 2018, p.2.

⁷ De herzieningsrichtlijn Audiovisuele Mediadiensten trad op 18 december 2018 in werking. In 2020 is de herzieningsrichtlijn omgezet naar Nederlands recht.

⁸ Kamerstuk 32827, nr. 157.

⁹ Kamerstuk 35300-VIII, nr. 106.

1.4 Afbakening en definities

Om het onderzoek nader te kunnen afbakenen brengen wij op voorhand een aantal markeringen aan. Daarbij gaat het om de reikwijdte van toepassingsdomein waarop de onderzochte prominentie van toepassing is, en om de definiëring van gebruikte specifieke terminologie. Allereerst starten we met de het begrip *media-aanbod en -diensten van algemeen belang*. Hoewel deze term zowel voorkomt in Europese mediawetgeving (AVMDR) en de nationale mediawetgeving (evenementenlijst. (art. 5.1(2)(a) Mediawet) bestaat er geen éénduidige begripsomschrijving en is het begrip nog niet verder geoperationaliseerd (zie ook paragraaf 2.4). Omdat het achterhalen van een geschikte afbakening ten behoeve van prominentie juist één van de onderzoeksvragen vormt, benoemen we allereerste de belangrijkste componenten waarmee tot een afbakening kunnen komen. We starten met een meer algemene typering waarbij we een drietal varianten nader benoemen, aflopend van smal naar breed.

Afbakening media-aanbod en diensten van algemeen belang:

1. *smal*: gratis aanbod van mediadiensten van de landelijke publieke omroep.
2. *breder*: aanbod van mediadiensten van de publieke omroep zowel landelijk, regionaal als lokaal.
3. *breed*: aanbod van mediadiensten van de publieke omroep zowel landelijk, regionaal als lokaal, evenals getoetst(e) media-aanbod en diensten van algemeen belang van commerciële aanbieders.

De *audiovisuele* mediadiensten van de publieke omroep omvatten daarbij zowel tv-uitzendingen, gratis tv-terugkijkdiensten (NPO Start), betaalde video-ondemanddiensten (NPO Plus), radio-uitzendingen via tv en podcasts. De focus ligt echter op lineaire tv-uitzendingen en online videodiensten. Het beluisteren van radio via tv wordt door slechts 15-20% van de luisteraars gedaan. Voor podcasts geldt dat deze markt weliswaar sterk opkomend maar in absolute zin eveneens nog klein is, vergeleken met de andere genoemde audiovisuele markten.

Daarnaast spelen de termen *vindbaarheid en zichtbaarheid* evenals de begrippen *herkenbaarheid*, en *recommender system* een centrale rol in dit onderzoek in relatie tot het onderwerp *prominentie*. Hoewel de termen afhankelijk van het gekozen perspectief (cultureel, technisch, economisch of juridisch) qua interpretatie in specifieke contexten uiteen kunnen lopen, definiëren wij allereerst in meer algemene termen wat hier in dit onderzoek onder wordt verstaan. Tot slot staan we stil bij enkele termen met betrekking tot aanbod, kanalen en programma's en de term platform, die in verschillende varianten verwijst naar verschillende type dienstenaanbieders (techplatforms, distributieplatforms, social mediaplatforms, en veelal de 'eerste ingang' vormen voor eindgebruikers van specifieke media diensten.

Vindbaarheid van programma's en diensten verwijst naar de mate van toegankelijkheid tot de desbetreffende content. *Vindbaarheid* is daarbij gerelateerd aan de relatieve inspanning (van een *actieve gebruiker*) die nodig is om de content te vinden. *Vindbaarheid* verwijst met andere woorden naar het relatieve gemak voor de gebruiker om, wanneer hij of zij gericht content zoekt daar ook zonder veel omhaal en omwegen toegang toe krijgt.

Zichtbaarheid is nauw verbonden met *vindbaarheid*, en in zekere zin een voorwaarde, maar verwijst vooral ook naar een vorm van schaarste aan beschikbare ruimte (bijvoorbeeld op een startscherm van een smart TV of voorpagina van een app) om "in beeld te zijn". *Zichtbaarheid* verwijst naar de mate waarin een gebruiker min of meer spontaan het aanbod van een omroep of dienstenaanbieder in beeld krijgt, zonder er heel actief naar te zoeken (*passieve gebruiker*).

Herkenbaarheid is in strikte zin geen onderdeel van prominentie maar in relatie tot content van algemeen belang wel relevant voor dit onderzoek. Zo kan de labelling of branding van content als 'publiek' een meerwaarde hebben voor kijkers, en heeft dat in ieder geval voor afzenders. Als gebruikers op zoek zijn naar publieke content (als in van de publieke omroep), weten ze in ieder geval zeker dat ze die gevonden hebben wanneer die gelabeld is als publiek (NPO, RPO, LO).

Een *recommender system* is een algoritme om content te sorteren en aan te bevelen, gegeven de kenmerken van een specifieke gebruiker gekoppeld aan bepaalde doelen. Zo kan een algoritme bijvoorbeeld ingezet worden om de tevredenheid of kijktijd van een gebruiker te maximaleren. Algoritmen kunnen echter door de (platform)aanbieder ook ingezet worden om de exposure voor een bepaald merk te maximaleren, getoond via product placement in bijvoorbeeld films in series.

Audiovisuele *mediacontent of -aanbod* kan op verschillende niveaus worden aangeduid. In de traditionele situatie bestond het aanbod uit *kanalen*, die in *pakketten* werden aangeboden door distributeurs. Op een *kanaal* wordt volgens een *programming* een mix van *programma's* uitgezonden, die bestaan uit *afleveringen* bestaande uit *items*. Kenmerkend hierbij is dat er op drie niveaus selectie plaatsvindt: de distributeur, omroep/zender en programmamaker bepalen respectievelijk welke kanalen, programma's en items de kijker voorgeschoteld krijgt.

Een (*digitaal of online*) *platform* is een verzamelterm voor een (met hardware, software en diensten gefaciliteerde) omgeving waar vraag en aanbod naar content (zoals apps, boeken, muziek en de audiovisuele media die in dit onderzoek centraal staat) bij elkaar worden gebracht. In deze studie verwijzen we naar verschillende soorten platforms en bijbehorende dienstenaanbieders vanuit het perspectief van audiovisuele mediadiensten. Wij onderscheiden de volgende (niet wederzijds uitsluitende) soorten:

- *Techplatforms*. Dit zijn platforms waarop consumptie van (online) media in de breedste zin van het woord kan plaatsvinden. Deze platforms zijn veelal van grote Amerikaanse (tech)bedrijven, zoals Apple, Google, Microsoft en Amazon. Deze partijen worden ook wel gezien als de nieuwe gatekeepers of *poortwachters* voor audiovisuele media. De platforms bieden de technische ondergrond (in de vorm van hardware, besturingssystemen, softwarebibliotheken, et cetera) en zijn daarom vrijwel altijd betrokken (hieronder zien we andere vormen van platforms die als 'app' draaien op basis van deze techplatforms). Veel van de techplatforms zijn ook *contentaggregator* (zie hieronder). De belangrijkste voorbeelden zijn:
 - **Apple** (hardware: o.a. smartphones, tablets, set-top boxes en computers; besturingssystemen: iOS, iPadOS, tvOS, macOS; online winkelomgevingen: o.a. App Store, iTunes Store, Apple TV; mediadiensten: o.a. Apple Music, Apple TV+, Apple Arcade).
 - **Google** (hardware: o.a. smartphones, tablets, netbooks en tv-sticks via derde fabrikanten ('OEM')); besturingssysteem: Android; online winkelomgevingen: o.a. Play Store; mediadiensten: o.a. YouTube, Google TV; advertentiedienstverlening).
 - **Amazon** (hardware: o.a. digitale spraakassistenten, e-book readers; online winkel: Amazon; mediadiensten: Amazon Prime Video).
- *Contentaggregators*. Dit zijn (online) platforms voor aanbod, verkoop en distributie voor verschillende soorten content, zoals apps, muziek, video en boeken van verschillende aanbieders (waaronder de eigenaar van het platform zelf). Vaak zijn deze

aggregators gekoppeld aan een techplatform (denk aan Apple TV, Google TV) maar dat hoeft niet (zo zijn NLZIET en Ziggo Go *apps* waarin content wordt geaggregeerd).

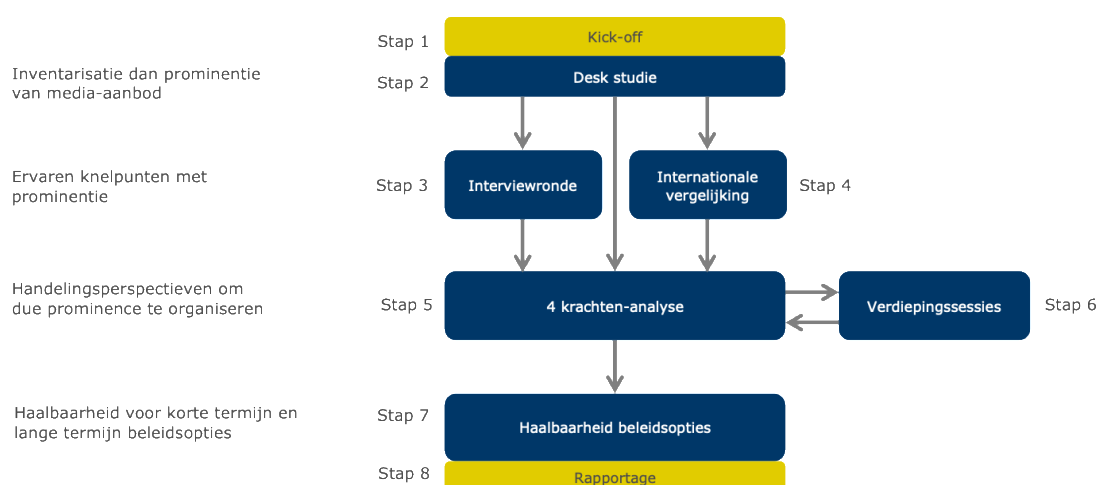
- *Sociale mediaplatforms*: Sociale media is een verzamelterm voor alle online platformen met een sociaal karakter. Deze platformen kenmerken zich door een minimale (of geen) tussenkomst van professionele redacties, waarbij gebruikers ook de interactie en dialoog met elkaar aangaan. Voorbeelden zijn: Facebook, Instagram, Twitter, Snapchat, TikTok en LinkedIn.
- *User generated content (UGC)-platforms*: dit zijn platforms (vaak ook sociale media) die zich primair richten op content die gebruikers zelf genereren en uploaden. De belangrijkste voorbeelden zijn YouTube, Vimeo, TikTok, Instagram en Snapchat.
- *Distributieplatforms*. Dit zijn platforms die specifiek zijn ingericht om audiovisuele media te distribueren. Van oudsher gaat het hier om distributienetwerken los van het internet (zoals kabeltelevisie). Tegenwoordig worden nog wel separate netwerken gebruikt, maar zijn deze sterk verweven (of zelfs volledig vervangen) door op internet(technologie) gebaseerde distributie. Deze platforms bewegen zich daarnaast richting de rol van tech- of aggregatorplatform. Hieronder vallen in Nederland vooral de ISP's en *pakketaanbieders* VodafoneZiggo, KPN, T-Mobile, Delta) die distributie van lineaire en non-lineaire content realiseren via onder andere DVB-C, DVB-T, IPTV en OTT-diensten en technische toegang bieden tot geproduceerde audiovisuele content die via de diensten en kanalen wordt aangeboden.

1.5 Onderzoeksaanpak

Om de werking van due prominence goed te kunnen doorgronden, zowel voor de kortere als de langere termijn, volgen wij in de deze studie een aanpak bestaande uit vier hoofdthema's. Deze vier inhoudelijke thema's worden aan de hand van onderzoeksvragen per thema verder uitgediept. Het betreft de volgende onderwerpen:

1. Inventarisatie van prominentie van media-aanbod
2. Ervaren knelpunten met prominentie
3. Handelingsperspectieven om due prominence te organiseren
4. Haalbaarheid van korte en lange termijn beleidsopties

De volgende Figuur 2 geeft het plan van aanpak schematisch weer waarbij de vier thema's in een achttal stappen wordt doorlopen.

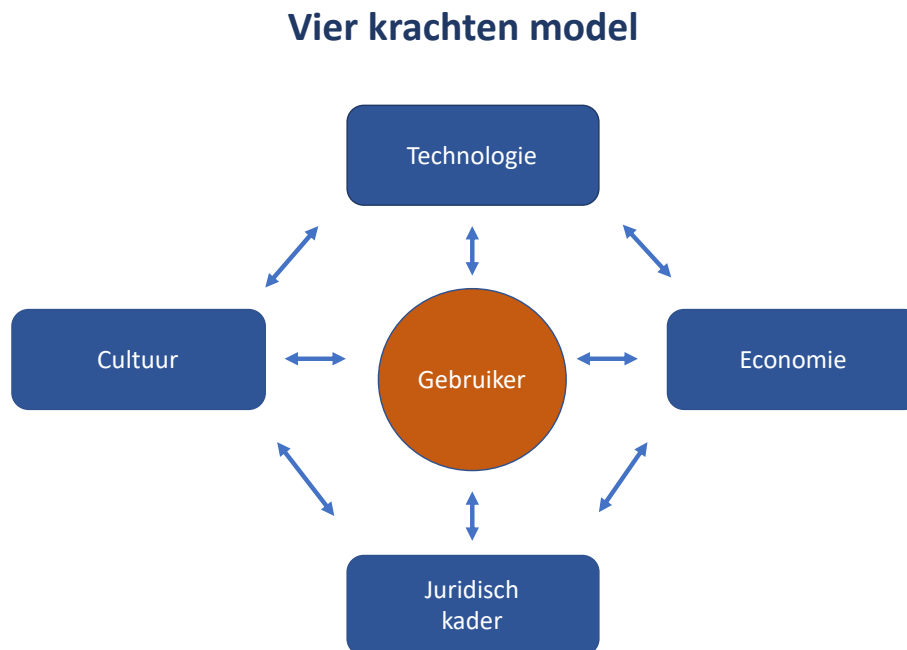


Figuur 2 Schematisch overzicht onderzoeksaanpak

Om de onderliggende processen, structuren en eigenschappen in kaart te brengen, start het onderzoek met een analyse van een viertal perspectieven op basis van deskstudie en interviews. Hiervoor gebruiken we het vierkrachtenmodel dat hierna verder wordt toegelicht.

1.6 Het vierkrachtenmodel

In navolging van het voorgaande, waarin de complexiteit en de breedte van het voorliggende vraagstuk is toegelicht, hanteren we een relatief overzichtelijk conceptueel model waarin de gebruiker van audiovisuele media centraal staat. In dit model onderscheiden we een viertal krachten die van belang zijn voor onze analyse.



De vier beschreven krachten in dit conceptuele model werken alle feitelijk in op de relatie tussen de gebruiker en consumptie van het audiovisuele aanbod, maar hebben tevens onderling een relatie.

1. **Technologie:** Ontwikkelingen op het gebied distributietechnologie en randapparaten, als ook op het gebied van kunstmatige intelligentie, algoritmen en machine learning, zijn van grote betekenis voor toekomstige zoekfuncties en de wijze waarop al of niet gepersonaliseerde content door en voor gebruikers van audiovisuele diensten vindbaar en zichtbaar wordt.
2. **Economie:** Marktinterventie via regulering, of via een andere vorm van marktorganisatie van prominentie in de sector, heeft gevolgen voor de concurrentieverhoudingen tussen marktpartijen. Prominentie vormt immers voor aanbieders een belangrijk middel om de eigen content zo goed mogelijk onder de aandacht van de consument en burger te brengen. Verandering in concurrentieverhoudingen als gevolg van marktinterventie door de overheid, kan ook leiden tot een aanpassingen in het aanbod of de bijbehorende condities voor de gebruiker. In het duale omroepbestel kan het precaire, bestaande evenwicht tussen publieke en commerciële belangen eenvoudig verstoord raken. Aan de andere kant zien we dat in de platformeconomie de grote internationale techbedrijven, mede vanwege hun grote marktdominantie, als poortwachters steeds meer de

zichtbaarheid en vindbaarheid van content bepalen en daarmee de concurrentieverhoudingen beïnvloeden.

3. **Wet- en regelgeving:** De Mediawet, de Europese Audiovisuele Mediadienstenrichtlijn, de Telecommunicatiewet en de Mededingingswet vormen de belangrijkste regelgevende kaders voor het kernvraagstuk in deze studie. Maar ook wet- en regelgeving op het gebied van databanken, dataprotectie en privacy worden meer opportuun naarmate radio- en televisiediensten non-lineair worden aangeboden. Vooral bij verdere implementatie van maatregelen om de zichtbaarheid van audiovisuele mediadiensten van algemeen belang te waarborgen, dienen eventuele juridische of praktische onmogelijkheden en beperkingen, inzichtelijk te worden.
4. **Cultuur:** Deze factor heeft betrekking op de waarden en principes die in de democratische samenleving gelden ten aanzien van de inrichting van het media- en communicatiebestel. Zij vinden hun weerslag in doelstellingen van het mediabeleid van de overheid inzake diversiteit, pluriformiteit en vrijheid van meningsuiting, die op hun beurt terugkomen in wet- en regelgeving. De wijze waarop in mediabeleid diensten en content van *algemeen belang* zijn geborgd, al dan niet afkomstig van de publieke omroep, heeft consequenties voor de zichtbaarheid en vindbaarheid ervan voor de gebruiker. Wijziging in beleidsdoelstellingen heeft doorgaans gevolgen voor de verhouding van de gebruiker tot het voor hem of haar relevante audiovisuele aanbod.

In deze studie maken we aan de hand van de genoemde vier krachten inzichtelijk hoe de organisatie van en de (te verwachten) effecten van prominentie inwerken op het gedrag van de gebruiker, en wat de impact van deze krachten of factoren is op mogelijke implementatie van specifieke beleidsopties of regulering. Het getoonde conceptuele model biedt geen harde causaliteit en dient daarom vooral als heuristisch en denkmodel om de belangrijkste ontwikkelingen aan op te hangen en de te verwachten effecten zo goed mogelijk te kunnen duiden.

1.7 Leeswijzer

In het volgend hoofdstuk (hoofdstuk 2) verkennen we het onderwerp *due prominence* vanuit een viertal perspectieven: technologie, markt, wet- en regelgeving en cultuur. Specifiek onderzoeken we welke situatie dit viertal krachten creëert voor de mediaconsument en burger op de consument van . De gebruiker staat centraal in hoofdstuk 3 waar we de uitkomsten presenteren en analyseren, afkomstig uit specifiek voor deze studie verricht onderzoek uitgevoerd in samenwerking met Motivaction. In hoofdstuk 4 volgen de belangrijkste bevindingen uit een beknopte internationale vergelijking (Duitsland, Frankrijk, Ierland en Vlaanderen). In hoofdstuk 5 volgt vervolgens een integrale analyse en tonen we concrete handelingsperspectieven voor beleid. In hoofdstuk 6 presenteren we de conclusies en aanbevelingen uit het onderliggende onderzoek.

In de bijlagen zijn opgenomen:

- Bijlage 1. Internationale vergelijking
- Bijlage 2. Vragenlijst gebruikersonderzoek
- Bijlage 3. Figuren consumentenonderzoek
- Bijlage 4. Checklist Raad van Europa
- Bijlage 5. Deelnemerslijst interviews en validatiesessies

2 Prominentie van aanbod van algemeen belang: vier perspectieven

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschouwen we prominentie van audiovisueel media-aanbod vanuit een viertal perspectieven: technologie, markt, wet- en regelgeving en cultuur. Hiervoor gebruiken we het vier-krachten model zoals in het vorige hoofdstuk uiteengezet. De gebruiker komt in hoofdstuk 3 aan de orde. Daar presenteren we de uitkomsten van een specifiek voor deze studie verricht onderzoek naar zichtbaarheid en vindbaarheid van audiovisueel aanbod onder een representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking. In de volgende paragrafen komen eerst de perspectieven aan bod die aan de basis liggen van de gebruikerservaring met audiovisuele content.

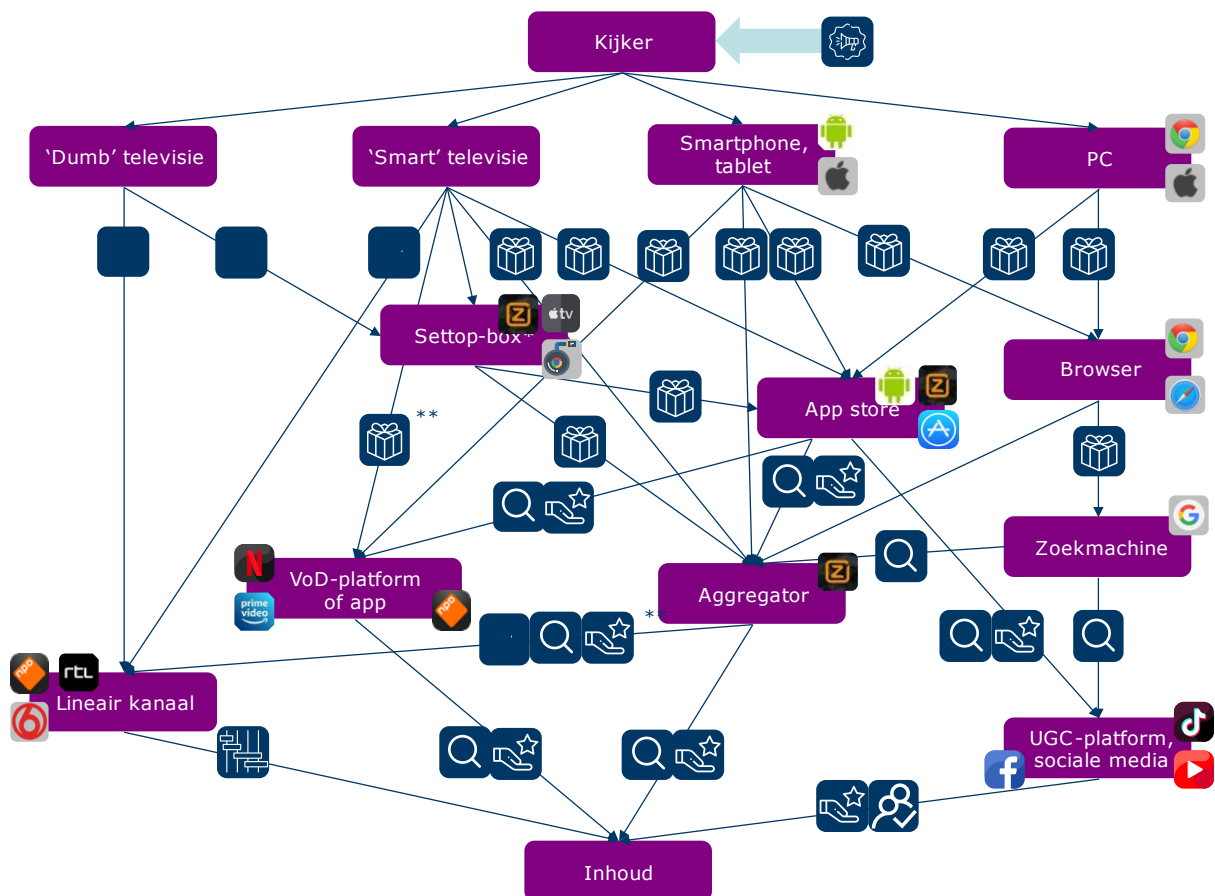
2.2 Technologieperspectief

Mede dankzij het internet is audiovisuele content over vrijwel alle onderwerpen, in principe binnen een handomdraai voor iedereen te benaderen. In tegenstelling tot de traditionele situatie met een set televisiekanalen en een vaste programmering van de inhoud kan een kijker zélf de specifiek door hem of haar gezochte inhoud zoeken en tot zich nemen. Toch is dit beeld van 'het internet' als immense bibliotheek ook weer niet helemaal juist. Ook daar heeft de kijker te maken met 'geprogrammeerde' content, en is het aanbod niet in alle gevallen ongelimiteerd, in het bijzonder vanwege de businessmodellen van de verschillende platforms en de concurrentiestrategie van bedrijven.








In deze paragraaf gaan we in op de werking van prominentie bij de verschillende technische 'paden' die gebruikers tot hun beschikking hebben om audiovisueel aanbod tot zich te nemen. Vervolgens gaan we in op technologische ontwikkelingen die (hierop) invloed kunnen hebben.

2.2.1 Werking van prominentie

Prominentie betreft de zichtbaarheid en/of vindbaarheid van content voor een kijker. Bij *due prominence* gaat het om het verhogen van de prominentie van aanbod en diensten van algemeen belang, zodat die een breder publiek bereikt. Technisch gezien bestaat de notie van prominentie, en daarmee ook de mogelijkheid tot het realiseren van *due prominence*, op verschillende plaatsen en in verschillende vormen in de keten. Om dit in beeld te krijgen kijken we naar de wijze waarop een kijker toegang krijgt tot inhoud (Figuur 3). We baseren deze figuur op diverse bronnen, primair desk research naar hoe het aanbod van de diverse partijen eruit ziet, maar ook gesprekken met experts en stakeholders die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd.



Figuur 3 Paden waarlangs een kijker toegang kan krijgen tot inhoud, en de plaatsen waar prominentie speelt. *Legenda:*¹⁰

- | | | | |
|---|------------------------------|---|--|
|  | Zendervolgorde |  | Voorgeïnstalleerde of aangeraden apps of platforms |
|  | Zenderprogrammering |  | Sociale prominentie ("gebruikers volgen") |
|  | Categorieën en aanbevelingen |  | Zoekmachine of -functie |
| | |  | Reclame en marketing |

Figuur 3 dient van boven naar beneden gelezen te worden. De kijker heeft voor het consumeren van inhoud, bijvoorbeeld audiovisueel aanbod, altijd een *apparaat* nodig. Tot het einde van de jaren '90 was dat vooral de 'domme' televisie (en overigens ook radio) waarmee een bepaalde set kanalen (bepaald door de distributeur, rekening houdend met de geldende vereisten) kon worden ontvangen en waarbij de inhoud op deze kanalen volgens een vooraf bepaald programma werd uitgezonden.

Op het (traditionele) pad, van *kijker* naar *televisie* naar *lineair kanaal* naar *inhoud*, zien we twee mogelijkheden voor het beïnvloeden van prominentie.

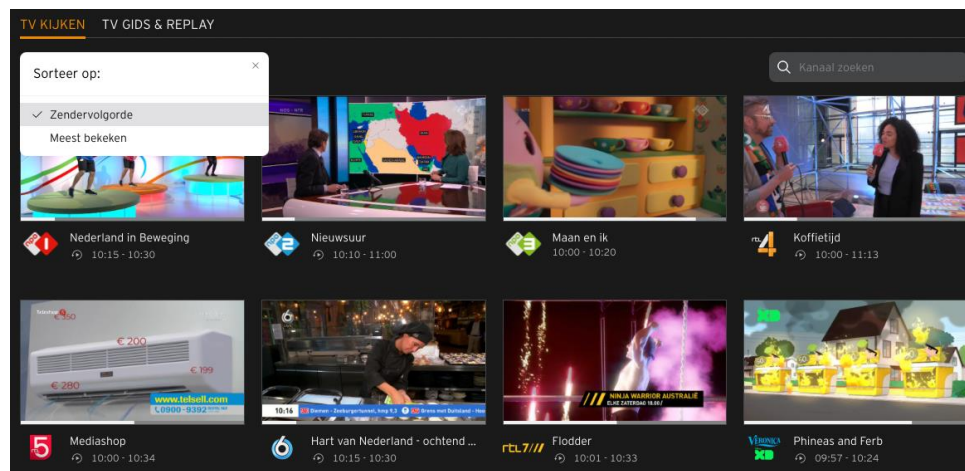
¹⁰ *: Indien er een live-tv en/of catch-upfunctie wordt aangeboden



Zendervolgorde

Door een kanaal een lagere standaardpositie¹¹ te geven is het kanaal makkelijker te vinden (c.q. verschijnt deze eerder bij 'zappen') en is de kans dat de kijker het kanaal kijkt groter.

Deze vorm van prominentie speelt uiteraard op 'traditionele' lineaire televisies. Zij speelt ook op set-top boxes van de Nederlandse distributeurs, die een zenderoverzicht tonen. In aggregator-apps (waarin lineaire kanalen live zijn te bekijken of kunnen worden "teruggekeken") zoals Ziggo Go en NLZIET keert de zendervolgorde meestal ook terug in de interface (Figuur 4). De set-top boxes met software van Apple en Google tonen geen startscherm op basis van zenders, maar tonen apps.



Figuur 4 Zendervolgorde in Ziggo Go, een 'aggregator app'

Wie: Distributeurs (gegeven o.a. must-carryverplichting)



Zenderprogrammering

De zender bepaalt welke inhoud op welke tijdstippen te zien is. Een programma dat op 'prime time' wordt uitgezonden heeft uiteraard een hogere prominentie dan een programma dat rond middernacht op de zender is.

Wie: Zenders

Naar de rechterkant van Figuur 3 vinden we een aantal nieuwere paden. Kijkers kunnen naast de 'domme' televisie nu ook kiezen voor een 'slimme' televisie (die apps ondersteunt) en inhoud kijken via een smartphone of tablet of via de computer. In tegenstelling tot bij de 'domme' televisie zijn er bij deze typen apparaten veel meer mogelijke paden om content te consumeren. Op een smartphone kan een kijker bijvoorbeeld een app van een specifiek platform of kanaal gebruiken (NPO, Netflix, Amazon Prime, YouTube). Een andere route is

¹¹ De meeste eindgebruikersapparaten en -apps tonen de volgorde zoals deze door de distributeur (via DVB-T en/of set-top box) of de appmaker wordt bepaald. Deze volgorde kan op de meeste platforms in de loop der tijd worden gewijzigd. De gebruiker kan in de meeste gevallen zelf deze volgorde wijzigen.

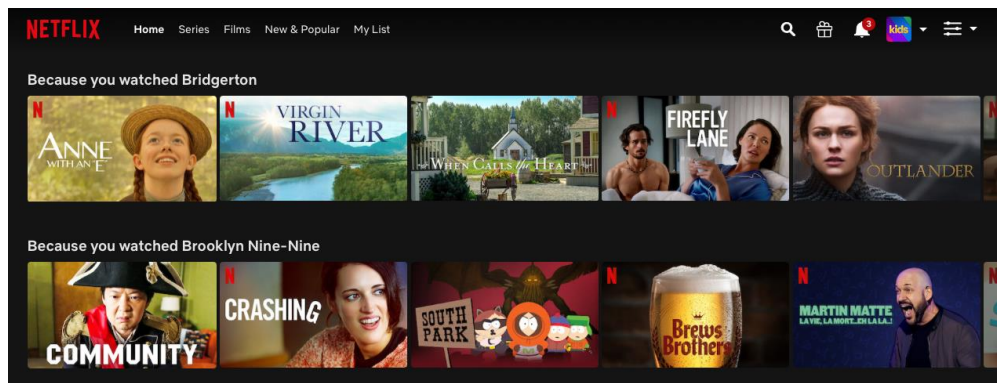
om gebruik te maken van een app die aanbod aggregereert (bijvoorbeeld Ziggo Go, NLZIET). Veel van de genoemde diensten zijn ook via de browser van de smartphone te bekijken.

Aan de rechterkant van Figuur 3 vinden we een aantal nieuwe vormen van prominentie:



Categorieën en aanbevelingen

Veel platforms geven de gebruiker (ongevraagd) aanbevelingen. Deze kunnen bijvoorbeeld op een startpagina staan (“Kijk ook eens naar...”) of worden getoond na het kijken van een bepaalde video (“Bekijk ook...”). Op YouTube wordt de kijker zelfs automatisch doorgestuurd naar de volgende aanbevolen video. Op sommige platforms kan worden gezocht via categoriepagina’s, waarop ook weer aanbevelingen worden gedaan. Figuur 5 toont een voorbeeld van aanbevelingen op basis van kijkgedrag.



Figuur 5 Aanbevelingen op het startscherm van Netflix op basis van eerder kijkgedrag

Naast ‘passieve’ aanbevelingen zijn er platforms die ‘actief’ aanbevelen door middel van pushberichten (“Kijk nu het nieuwe seizoen van...”) of e-mailberichten.

Wie: *techplatforms (app stores, VoD-diensten, online UGC-platforms), contentaanbieders (VoD-diensten), distributeurs (aggregator-apps).*



Voorgeïnstalleerde/aangeraden apps of platforms

Bij veel apparaattypen speelt dat de fabrikant bepaalde apps vooraf installeert of aanraadt. Het kan hierbij gaan om een ‘sponsordeal’ tussen de fabrikant en de eigenaar van de app. Een variant is het reserveren van fysieke knoppen op de afstandsbediening voor specifieke applicaties – dit zien we (sinds ongeveer 2015 (Reijerman, 2015)) met name bij hedendaagse smart TV’s (Figuur 6). Een andere mogelijkheid is dat de fabrikant zélf een app aanbiedt en die voorinstalleert (bijvoorbeeld Apple TV+ en Samsung tv).



Figuur 6 Uitsnede van een recente Samsung-afstandsbediening met fysieke knoppen voor VoD-diensten (Amazon.nl)

Wie: platformaanbieders (distributeurs via set-top box, techplatforms via set-top box, fabrikanten smart TV's).



Sociale prominentie ("gebruikers volgen")

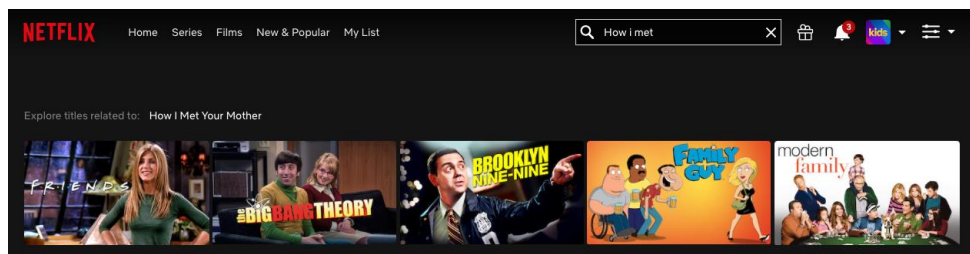
Op sociale media en platforms met *user-generated content* bestaan geen zenders in de traditionele zin. In plaats daarvan volgen gebruikers (het "kanaal van") andere gebruikers, en ontwikkelen de gebruikers met veel volgers zich tot het equivalent van een 'zender'. Naast individuen kunnen ook organisaties (waaronder contentpartijen) actief zijn op deze platforms. Het sociale netwerk van de gebruiker (de set gebruikers die wordt "gevolgd") is direct bepalend voor de content die deze te zien krijgt. Het sociale netwerk bepaalt in veel gevallen ook de aanbevelingen die een gebruiker krijgt voorgeschoteld ("vrienden van jou kijken ook...").

Wie: techplatforms (sociale netwerken, UGC-platforms)



Zoekmachine of -functie

Veel platforms bieden een mogelijkheid aan om met zoekwoorden en/of filters bepaalde content te zoeken. Hierbij speelt vrijwel altijd dat zoekresultaten op een of andere manier gesorteerd worden. Wanneer een gebruiker naar de letterlijke titel van een programma zoekt zal dit nauwelijks invloed hebben, maar wanneer op een generiekere term wordt gezocht is de volgorde wel van belang. Wat hier ook speelt, is dat sommige platforms alternatieven tonen wanneer wordt gezocht op de letterlijke titel van een programma dat niet in de eigen catalogus voorkomt (wie op Netflix zoekt naar "How I Met Your Mother" krijgt bijvoorbeeld "Friends" te zien, wanneer eerstgenoemde niet in de catalogus van Netflix staat, maar de laatstgenoemde wel; Figuur 7).



Figuur 7 Zoekfunctie van Netflix, die op basis van gezochte inhoud alternatieven voorstelt

Wie: techplatforms (zoekmachines, VoD-platforms, UGC-platforms), contentaanbieders (VoD-platforms), distributeurs (aggregator-apps).

Merk op dat wanneer er sprake is van een 'app store' er 'getrapte prominentie' speelt: een app moet eerst gevonden/gekozen worden door de gebruiker (*prominentie in de app store*) waarna binnen de app opnieuw prominentie kan spelen.

Bij alle vormen van prominentie geldt uiteraard dat de kijker uiteindelijk altijd zelf kiest welke inhoud hij of zij tot zich neemt. De laatste vorm van prominentie betreft het beïnvloeden van deze keuze.



Reclame en marketing

Door reclame te maken voor zenders, apps, platforms, inhoud of devices kan de gebruiker worden gestuurd in haar of zijn keuzes voor (1) via welk pad(en) zij content tot zich neemt en (2) welke content zij kijkt.

Merk hierbij op dat ieder platform wel een mogelijkheid heeft voor het tonen van advertenties:

- Op een lineair kanaal: reclameblokken en -spotjes
- In apps: advertenties
- Op smart TV's: advertenties in de interface
- Zoekmachine: advertenties

De mogelijkheden voor *gepersonaliseerde* reclame verschillen. Bij lineaire kanalen is dit niet mogelijk (al zijn er proeven geweest waarbij binnen reclametijd persoonlijke advertenties werden getoond) maar online en in apps uiteraard wel. Daarbij is wel de vraag hoeveel informatie de adverteerder kan verzamelen over de gebruiker, om zo de advertenties te kunnen personaliseren.

Wie: alle partijen. Echter, partijen die 'dicht' op de eindgebruiker zitten hebben meer mogelijkheden om te personaliseren (met name de fabrikanten van smart TV' en de techplatforms).

Recommender systems en prominentie

Een recommender system is een systeem dat inhoud sorteert op basis van een vooraf bepaald doel. Het doel kan bijvoorbeeld 'relevantie' zijn (geoperationaliseerd als "de kans dat de gebruiker op de inhoud klikt"), maar ook bijvoorbeeld 'kijktijd', een mix hiervan, of een hele andere parameter. Een videoplatform zou met een recommender systeem bijvoorbeeld content in de kern kunnen aanbevelen op basis van relevantie (met het idee dat abonnees dan langer blijven kijken en dan ook meer advertenties zien of bijvoorbeeld langer abonnee blijven), maar daarbij ook een sortering kunnen hanteren die specifieke exclusieve content hoger plaatst.

Een recommender system doet zijn werk op basis van een algoritme. Dit algoritme kan bestaan uit een set relatief eenvoudige en statische programmeerregels ("toon de inhoud bovenaan waarvan de meeste woorden overeenkomen met de zoekterm") of ingewikkeldere regels ("toon bovenaan wat de afgelopen 24 uur het meest is bekeken en het best overeenkomt met de zoekterm"). Steeds vaker zijn deze regels niet meer statisch, maar maken ze gebruik van data over de gebruiker, context en/of inhoud. Een voorbeeld is een recommender system dat voor 18:00 kinderprogramma's voorstelt wanneer een abonnee eerder vaker kinderprogramma's opzette, en daarna programma's die passen bij wat de abonnee ná 18:00 doorgaans kijkt. Daarbij zouden ook achtergrondkenmerken kunnen

worden meegenomen, zoals locatie (wanneer bijvoorbeeld een bepaald programma in Utrecht populair is, kan dit vaker worden gesuggereerd bij kijkers uit Utrecht).

Partijen die veel data verzamelen over een kijker kunnen in potentie betere aanbevelingen doen, en daarmee de kijker langer 'vasthouden'. Via traditionele distributiekanaalen (zoals DVB-C) is het nauwelijks mogelijk deze data te verzamelen.¹² Bij distributie via een eigen app of website kunnen uiteraard wel statistieken worden verzameld door de aanbieder van de app/website. Aanbieders van aggregator-apps, fabrikanten van smart TV's en distributeurs met set-top boxen zijn in een positie om data verzamelen over kijkgedrag over meerdere kanalen en contentaanbieders heen. Platformaanbieders zoals Apple en Google kunnen tot slot de dataverzameling zelfs uitbreiden buiten het A/V-domein. Voor Google is het verzamelen van data ten behoeve van het tonen van gepersonaliseerde advertenties zelfs de kern van het bedrijfsmodel.

2.2.2 Prominentie en inhoud van algemeen belang

Programma-aanbieders kunnen via gerichte strategieën de prominentie van de eigen kanalen en hun specifieke content aanbod vergroten. Dat geldt ook voor de NPO en de onder haar koepel ressorterende omroepen die een belangrijke rol spelen in het verzorgen van aanbod van algemeen belang.¹³ De programma's van de NPO zijn via vrijwel alle in Figuur 3 geschetste paden te bekijken. Langs deze paden beschikt NPO momenteel bovendien over mogelijkheden om de prominentie van de eigen programma's te realiseren en te vergroten, zoals figuur 8 laat zien.



NPO beschikt op dit moment over de meest gunstige zenderposities 1,2 en 3 op alle relevante platforms waar zenderposities een rol spelen. NPO kan inhoud van algemeen belang prominent(ie) toekennen door deze op deze zenders te programmeren.



NPO beschikt over de mogelijkheid om op haar eigen lineaire zenders specifiek aanbod van algemeen belang op een prominentere plaats te programmeren.



Op verzoek van NPO en op eigen initiatief kunnen de aggregators incidenteel programma's van NPO uitlichten, bijvoorbeeld op het startscherm.



De app van NPO is voorgeïnstalleerd op set-top boxen van (de meeste) distributeurs.



NPO adverteert op haar eigen en andere kanalen voor haar eigen programma's, waaronder die van algemeen belang.



Via zoekadvertenties en "search engine optimization" (SEO) kan NPO haar eigen positie in zoekresultaten van internetzoekmachines verbeteren, zodat haar diensten en inhoud prominent in beeld komen.

¹² DVB-C biedt geen communicatiemogelijkheid van de televisie richting de distributeur/het kanaal. Wel kunnen set-top boxen met zowel een DVB-C-ontvanger een internetverbinding (al dan niet via de kabel) gebruiken om informatie terug te zenden. Interactieve televisie (de "rode knop", Hbbtv) werkt via hetzelfde principe. **Invalid source specified.** Traditioneel worden voor het verzamelen van kijkcijfers losse 'kastjes' gebruikt die op basis van het geluid van een kanaal bepalen welke zender wordt gekeken. **Invalid source specified.**

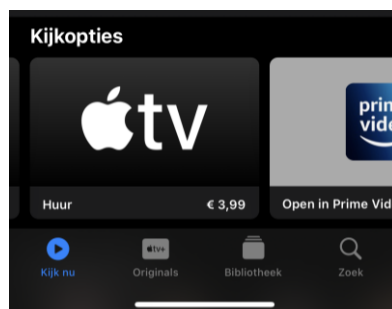
¹³ Zie onder meer: paragraaf 2.5 van dit hoofdstuk.

de contentmarkt (verticale integratie), door het aanbieden van abonnementsdiensten (zoals Apple TV+) met eigen, exclusieve content. Daarnaast willen de platformaanbieders steeds vaker niet alleen de toegang verschaffen tot apps van andere aanbieders (zoals NPO, Netflix, et cetera) maar willen ze zélf ook deze content aggregeren en onder eigen vlag aanbieden (in apps als Apple TV). Doorgaans gaat het hier om grote Amerikaanse partijen.

- **Data worden steeds belangrijker.** Om een kijker binnen de veelheid van content die beschikbaar is een aantrekkelijk aanbod voor te kunnen schotelen zijn de eerdergenoemde recommender systems essentieel. Deze systemen werken het beste wanneer veel data beschikbaar is over kijkgedrag (in algemene zin en eventueel ten aanzien van een specifieke kijker). Niet alle partijen in de keten hebben echter toegang tot deze gegevens, soms vanwege technische beperkingen (bij tv- doorgifte door pakketaanbieders via DVB-C is het verzamelen van kijkgedrag bijvoorbeeld niet altijd mogelijk) maar vaker vanwege strategische overwegingen. Ook hier speelt dat de platformhouders (als 'eerste ingang') waarschijnlijk veel meer kunnen 'zien' dan de partijen met aanbod op deze platforms. Een partij die ook buiten het AV-domein actief is in de advertentiemarkt (zoals Google) heeft hierbij potentieel een nog sterkere positie, omdat data over de gebruiker uit verschillende bronnen kunnen worden gecombineerd, waarmee de relevantie van aanbevelingen waarschijnlijk groter is.
- **Overgang van pakketaanbod naar "a la carte" dienstenaanbod.** Content is in toenemende mate exclusief beschikbaar bij specifieke aanbieders (denk aan diensten als F1tv, "Netflix originals", et cetera). Hoewel de kijker hiermee in theorie in staat is om een specifiekere keuzes te maken, die beter aansluit bij de eigen wensen (en alleen te betalen voor de gewenste content), is de praktijk vaker dat exclusieve content gekoppeld is aan een abonnementsdienst voor een bibliotheek aan content en er dus geen individuele content of serie kan worden afgenomen.

Bij dit punt speelt (op termijn) wellicht het fenomeen *subscription fatigue*: eindgebruikers zullen een beperkt aantal abonnementen willen afsluiten. Een tweede punt is dat het aanbod van de verschillende diensten dynamisch is, ook wanneer het gaat om minder actuele content. Zo 'verhuizen' de (rechten van) oudere series en films van het ene naar het andere platform. Voor de kijker is niet altijd inzichtelijk welke inhoud hoe lang beschikbaar zal zijn op een platform. Een en ander leidt er wellicht toe dat gebruikers vaker zullen willen wisselen tussen diensten, terwijl de platforms zelf zullen proberen dit zo onaantrekkelijk mogelijk te maken. Hoewel abonnementen veelal maandelijks kunnen worden opgezegd, wordt overstappen bijvoorbeeld onaantrekkelijk gemaakt via verschillende vormen van bundeling (denk aan familieaccounts of bundeling met telefoonabonnementen).

- **Strijd om de positie van "ultieme aggregator".** Naast de content waarvoor gebruikers graag een abonnement willen afsluiten is er een grote hoeveelheid oudere en/of meer algemene content (denk aan oudere seizoenen van populaire series, documentaires, et cetera). Een aanbieder zal graag een zo groot mogelijke bibliotheek willen aanbieden waarin ook deze content aanwezig is. Veel partijen willen graag de rol van ultieme "aggregator" vervullen (zie bijvoorbeeld Apple TV, waarbij het aanbod van meerdere aanbieders wordt samengevoegd in één app van Apple (Pennington, 2019)). Naast het zelf aanbieden van content van andere partijen wordt soms ook *doorverwezen* naar deze partijen (Figuur 9).



Figuur 9 Apple TV verwijst door naar de eigen dienst en naar Amazon Prime als opties voor het kijken van een film.

We zien ook fabrikanten van smart TV's een stap in deze richting zetten. Daarnaast bieden de distributeurs óók dergelijke aggregator apps (Ziggo Go biedt zowel live televisie, catch-up televisie, als VoD). Wat we ook zien is bundeling van diensten; zo is het mogelijk dat een distributeur naast toegang tot de Nederlandse zenders ook toegang biedt tot een VoD-platform (zo bieden bepaalde abonnementen van Ziggo toegang tot HBO en F1tv). De techplatforms bieden voor dergelijke bundeling sinds kort specifieke faciliteiten. Zo kan in recente versies van iOS eenvoudig(er) een koppeling worden gemaakt tussen de app van een contentleverancier en die van een distributeur om vast te stellen dat een kijker toegang heeft 'via' de distributeur. (Apple)

2.3 Marktperspectief

2.3.1 Ketenstructuur voor omroep en on-demand AV-diensten

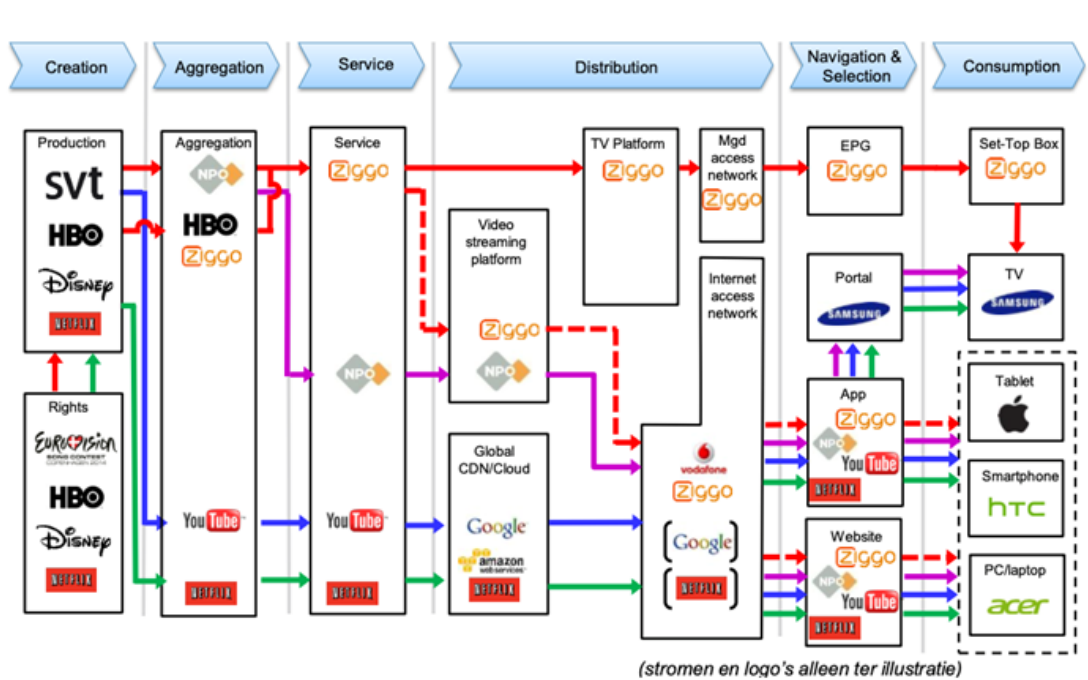
De markt voor radio- en televisieomroep en, meer in het algemeen, audiovisuele diensten is onderdeel van een bredere waardeketen van de makers van AV-content, en anderzijds de kijker. In het door TNO ontwikkelde DAMIAN-model (zie Figuur 10) worden de volgende categorieën spelers onderscheiden:

- **Producenten en rechthebbenden.** Deze categorie omvat in zichzelf een waardeketen van contentcreatie, waar we in dit onderzoek niet verder op ingaan. Van belang is dat dit de partijen zijn die beschikken over de uiteindelijke rechten voor exploitatie van bepaalde content. Voorbeelden hiervan zijn omroepen en een aantal grotere videodiensten met eigen producties.
- **tv-omroepkanalen en Videodiensten.** Hieronder vallen de lineaire zenders (NPO1, RTL4, et cetera) en on demand diensten (voornamelijk Amerikaanse partijen, NPO in de vorm van NPO Start/Plus, RTL via Videoland) die op verschillende manieren toegang exploiteren tot de content die geproduceerd wordt en waarvan de rechten in veel gevallen bij derde partijen liggen, hoewel sommige exploitanten meer verticaal geïntegreerd zijn en zelf ook actief zijn in contentproductie.
- **Distributieplatforms.** Dit zijn de partijen die distributienetwerken en -platforms exploiteren. Hieronder vallen in Nederland in onder meer de netwerkaanbieders VodafoneZiggo, T-Mobile, KPN en Delta die distributie van lineaire en non-lineaire content realiseren via onder andere DVB-C, DVB-T, IPTV en OTT-diensten, en technische toegang bieden tot geproduceerde audiovisuele content die via de diensten en kanalen worden aangeboden. Deze partijen zijn ook vaak als aanbieder en exploitant van televisiepakketten op hun eigen infrastructuur actief, waarbinnen ze veelal

eigen kanalen en diensten aanbieden, naast de kanalen en diensten van derde partijen. Ook deze categorie kent een periferie aan toeleveranciers (CDN-partijen, technologieleveranciers, et cetera).

- **Navigatie en selectie.** Hier betreft het de partijen die portals en andere 'ingangen' voor content aanbieden.
- **Consumptie.** Voornamelijk partijen die televisies, smartphones, tablets en set-top boxen produceren en/of de softwarezijde hiervan onder beheer hebben. Dit zijn primair buitenlandse partijen: Apple, Samsung, en Google zijn enkele namen.

Veel partijen in dit ketennetwerk zijn verticaal geïntegreerd. Netflix en Apple TV, primair videodiensten, produceren ook eigen content ("Netflix originals", "Apple TV exclusive"). Ziggo (distributeur) begeeft zich met Ziggo tv en eigen programma's ook in eerdere schakels van de keten. Apple TV, Samsung tv en Sony zijn voorbeelden van fabrikanten van eindgebruikersapparatuur die zich mengen in distributie, videodiensten en contentproductie.



Figuur 10 Voorbeeld van de AV-keten voor een beperkt aantal partijen op basis van het DAMIAN-model¹⁴ (bron: TNO; zie ook (Nooren, 2017)) [TNO & IvIR 2018 Omroepdistributie] [De variëteit in distributie van mediadiensten zorgt voor een complex aan horizontale en verticale relaties. Deze figuur is bedoeld ter illustratie, vergelijkbare figuren kunnen worden gemaakt met andere marktpartijen. Om layout-redenen wordt voor VodafoneZiggo het Ziggo-logo gebruikt]

2.3.2 In de markt ervaren en gepercipieerde knelpunten met prominentie

Hierna lichten wij de in de markt ervaren en gepercipieerde knelpunten met betrekking tot *vindbaarheid*, *zichtbaarheid* en *herkenbaarheid* van content van algemeen belang toe, vanuit verschillende marktperspectieven. Wij baseren ons hierbij hoofdzakelijk op de uitkomsten

¹⁴ DAMIAN staat voor: Digital Asset Mapping of Interdependencies in Actor Networks. Zie Pieter Nooren (2013) *Toegankelijkheid van applicaties en content op internet voor consumenten*. TNO White Paper, Delft.

uit interviews, afgenomen voor dit onderzoek in de periode april-mei 2021.¹⁵ Wij onderscheiden daarbij ervaringen en overwegingen vanuit verschillende stakeholders in de markt voor omroep- en videostreaming diensten. De belangrijkste stakeholders zijn:

1. Landelijke publieke omroep
2. Regionale publieke omroep
3. Commerciële omroepen
4. Pakketaanbieders/distributeurs
5. (Amerikaanse) techplatforms en social media
6. tv-fabrikanten

De belangrijkste knelpunten zijn onderverdeeld in de thema's:

- Vindbaarheid (veelheid aan aanbod, schaarste op startschermen)
- Zichtbaarheid (posities van knoppen, regels en tegels respectievelijk op afstandsbedieningen, in menu's en in portals en op startschermen/ in user interfaces)
- Herkenbaarheid (branding in relatie tot ontbundeling van content)
- Aanbevelingen en algoritmes

2.3.3 Vindbaarheid en zichtbaarheid

Vindbaarheid en zichtbaarheid zijn nauw aan elkaar gerelateerd. Betere zichtbaarheid heeft een positieve invloed op de vindbaarheid van zenders en programma's. Dat geldt ook voor diensten die inhoud van algemeen belang aanbieden. De **landelijke publieke omroep** is een van deze diensten die daartoe een wettelijke taak heeft. De vindbaarheid van de landelijke publieke omroep is direct verbonden aan de goed zichtbare posities van de **lineaire tv-zenders** NPO 1, 2 en 3. In het lineaire domein worden op dat punt nu geen knelpunten ervaren. De zenders van de NPO hebben de meest gunstige zenderposities (NPO staat op de posities 1, 2 en 3). Deze zenderposities worden gehanteerd als volgorde voor elektronische programmagidsen (EPG) op set-top boxen en televisies die dit ondersteunen (zo ook in gepriete programmagidsen), alsook in de zenderposities op (smart)tv's en bijbehorende afstandsbediening. Die positionering van zenders is contractueel (tussen distributeur en NPO) geregeld en is geen onderdeel van de wettelijke doorgifteverplichting (must-carry). Deze regelt immers alleen de doorgifte, en schrijft geen zenderposities voor. Daarmee zijn de prominente posities van NPO zenders niet gegarandeerd, vooral wanneer tv(terug)kijken in de toekomst hoofdzakelijk online gebeurt. De **extra nieuwszenders** en de **themakanalen** van de NPO hebben een veel minder prominente positie.

Vooraf bij **non-lineaire tv- en videodiensten** is prominentie een grote uitdaging voor de toekomst. tv-programma's worden steeds meer online gratis (tot zeven dagen) of betaald (terug)gekeken (archieffunctie, "catch up tv") of juist vooruitgekeken ('binge watching' bij series). Zoals toegelicht in de bespreking van de technologie is de NPO-content via verschillende routes bereikbaar. De vindbaarheid van het eigen online videoplatfrom van NPO (NPO Start) is sterk afhankelijk van de positionering van de 'tegel' van NPO Start op het startscherm van het relevante toegangspatform. Dit geldt niet alleen bij de reguliere **pakketaanbieders** via de set-top boxen en decoders, maar ook bij de Amerikaanse **techplatforms** als Google, Amazon, Apple TV en TuneIn (aggregator van online radiokanalen voor bijvoorbeeld Google smart speakers). NPO Start wordt ook gebruikt om lineair te kijken, bijvoorbeeld wanneer men niet beschikt over tv-abonnement via een pakketaanbieder (cord cutters/cord nevers). Daarnaast komt het meer en meer voor dat **social**

¹⁵ Het betreft hier geen integrale verslaglegging of woordelijke quotes dan wel formele standpunten van geïnterviewde partijen, maar interpretaties van de onderzoekers.

mediaplatforms ook lineaire televisiediensten streamen en daar een eigen interface voor gebruiken (YouTubeTV). Deze partijen zien doorgaans geen urgentie om het aanbod van publieke aanbieders een prominente plek te gunnen.

Verder zijn ook **fabrikanten van smart TV's** via het operating system **gatekeepers** geworden. Waar Samsung met een eigen platform werkt, maken Philips en Sony gebruik van Google TV/Chromecast als softwareplatform. 'Gatekeeping' vindt plaats op het niveau van dit soort platforms, waar lineaire tv en bijbehorende zenders en zenderoverzichten niet meer de primaire ingang zijn, maar slechts een submenu of tegel vormen van de Samsung- of Google-interface. Zowel publieke als commerciële omroepen zijn bezorgd over mogelijke nadelige effecten van deze vorm van verticale integratie¹⁶ en beperking van concurrentie door asymmetrische machtsverhoudingen.¹⁷

In het algemeen betalen aanbieders van streamingdiensten fors voor prominentie op deze platforms, of zelfs al voor toegang tot de "app store" van het platform. Voor publieke omroepen vormt dit een knelpunt. Kapitaalkrachtige content- en dienstenaanbieders zoals Netflix, YouTube, Disney en Amazon verwerven in de praktijk betere prominentie dan de publieke omroepen en de meeste commerciële omroepen, juist vanwege hun grotere financiële armslag die niet los gezien kan worden van de mondiale schaal waarop ze acteren. Daarnaast speelt ook dat Apple en Google hun eigen dienst op hun eigen platform veel verder kunnen pushen dan externe partijen. Apple bundelt Apple TV+ tegenwoordig zelfs met iCloud, waarmee gebruikers van IOS-apparaten (zoals iPhones en iPads) aantrekkelijke promotieaanbiedingen gedaan kunnen worden. Bovendien zijn door plaatsing op de voorpagina en via voorinstallatie de eigen videodienst prominent zichtbaar en vindbaar.

De **regionale publieke omroep** ondervindt, in tegenstelling tot de landelijke publieke omroep, in sterkere mate knelpunten rondom zichtbaarheid en vindbaarheid van zenders en programma's in het lineaire domein. Dit heeft primair te maken met de kleinere schaal en het geringere marktaandeel, wat zich direct vertaalt in minder sterke onderhandelingspositie.

De pakketaanbieders maken zelf de keuze voor een zenderindeling en zijn niet echt ontvankelijk voor wensen van de regionale publieke omroepen. De RPO zoekt dan ook, mede als reactie hierop, de samenwerking met de NPO. Communicatie naar de gebruiker is voor de RPO moeilijk omdat de regionale zenders bij elke pakketaanbieder op andere zenderposities zitten. Bij Ziggo start de RPO op kanaal 30, bij Cayway op 70 en bij KPN op 500. Alleen DELTA heeft als regionaal kabelbedrijf Omroep Zeeland op 11 gezet. De overall situatie is niet bevorderlijk voor de vindbaarheid van het regionale aanbod, die los van de publieke relevantie van regionale content mede van belang is in verband met de calamiteitenstatus van de regionale omroepdiensten.

Op NPO Start/Plus staat momenteel nog geen regionale content. In december 2020 heeft een wetswijziging plaatsgehad waarmee regionale omroepen in de gelegenheid worden gesteld om hun media-aanbod beschikbaar te stellen aan de NPO zodat dit wordt opgenomen

¹⁶ tv-fabrikant Sony biedt bijvoorbeeld eigen mediadiensten aan, en kan die eenvoudig een prominente positie geven en van positieve aanbevelingen voorzien.

¹⁷ Ontleend aan interviews met marktpartijen. Verder blijken gatekeepers zoals Apple en Google ook eenvoudig in staat hun eigen diensten prominentie te bieden op de eigen homepage, maar ook apparaten waar IOS- of Android-besturingssystemen op draaien. De Nederlandse publieke of commerciële omroepen zijn op bijvoorbeeld Apple TV niet direct zichtbaar / vindbaar met een 'eigen tegel'.

in terugkijkdienst NPO Start.¹⁸ De NPO is verplicht om het aangeleverde programma-aanbod op te nemen. Hiermee kan toegang tot regionale programma's en diensten worden versterkt. De NPO en RPO werken reeds samen, recentelijk onder meer in NOS Journaal Regio.¹⁹ Vooral non-lineaire prominentie ziet de RPO als de grote uitdaging voor de toekomst. Dit is cruciaal voor het aantrekken van meer jongeren. Mogelijk biedt het platform NL ZIET ook kansen voor meer prominentie voor de regionale omroepen.

De **commerciële omroepen** zien momenteel geen knelpunten wat betreft de zichtbaarheid en vindbaarheid van de landelijke publieke omroep, evenals, in meer algemene zin, voor de diensten van algemeen belang. Kijkend naar de huidige marktpositie van de NPO lijkt het de commerciële omroepen onwaarschijnlijk dat dit de komende vijf jaar gaat veranderen. De commerciële omroepen menen dat enkel het *gratis* media-aanbod van de NPO onder een mogelijke definitie van algemeen belang dient te vallen. Zorgen heeft men wel als het gaat om de positie van het Nederlandse media-aanbod op de grote Amerikaanse tech- en social media-platforms. In die zin kennen de commerciële omroepen een algemeen belang toe aan content van Nederlandse bodem vis-a-vis het massieve aanbod van bijvoorbeeld de Amerikaanse platforms.

De digitale gebruiker heeft over het algemeen meer vrijheid om de audiovisuele content te rangschikken zoals hij of zijn dat wil, dan in het verleden. Dit geldt in het bijzonder voor apps op een mobiele telefoon of tablet. Daarmee bepaalt de consument de mate van prominentie van specifieke diensten in principe zelf. Het is juist deze vrijheid die de commerciële omroepen wensen te beschermen. Zolang dit (middels EU-regels) ook in de interfaces van tv's mogelijk blijft, is de overheid al een heel eind met het beschermen van gebruikers.

De consument zou zelf prima in staat zijn om te kiezen wat hij wenst te vinden en te zien, aldus de vertegenwoordigers van enkele commerciële omroepen. Bescherming van de gebruiker tegen bijvoorbeeld recommender systems, wordt in dat verband als aanmatigend gezien.

Ook de **pakketaanbieders** zien niet echt een probleem met de zichtbaarheid van het NPO aanbod vanuit de eigen dienstverlening. De pakketaanbieders zoals KPN en Vodafone Ziggo bieden de lineaire zenders van de publieke omroepen immers al aan op een prominente plek. Samenwerking tussen NPO en sommige pakketaanbieders op het gebied van de NPO Start app, bijvoorbeeld over het opnemen van de app in de set-top box, blijken in de praktijk minder soepel te lopen en vormen nog onderwerp van onderhandeling.

Meerdere geïnterviewde distributeurs vragen zich af welk knelpunt due prominence gaat oplossen in de Nederlandse markt voor omroep en videodiensten. In bredere zin zien pakketaanbieders wel dat er uitdagingen zijn voor publieke content, en diensten van algemeen belang. In het OTT-domein is volgens een van de pakketaanbieders relatief weinig publieke content te zien. Daarmee is de vindbaarheid ervan ook sneller een probleem.

Vooralsnog redeneren pakketaanbieders dat zolang de NPO kwalitatief hoogstaande content maakt en een hoog kijkersaandeel weet te behalen, er geen noodzaak is om aan content van

¹⁸ Zie wijziging Mediawet 2008, op 17 december 2020 ([Wijziging van de Mediawet 2008 met het oog op de versterking van het toekomstperspectief van de publieke omroep | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)).

¹⁹ Sinds januari 2021 is er een coproductie tussen NPO en RPO (NOS Journaal Regio) die op NPO2 wordt uitgezonden, zie ook: [Regionale omroepen en NOS maken vanaf januari gezamenlijk extra journaal | NOS](#).

de NPO een hogere prominentie toe te kennen dan op dit moment wordt gedaan. De content van NPO is dan 'vanzelf' prominent omdat klanten de content graag zien.

tv-fabrikanten als Samsung, Philips, LG en Sony zijn eveneens de strijd aangegaan om de gunst van de online kijker. Hoewel deze spelers als nieuwe gatekeepers fungeren, zijn sommigen wel bereid om mee te werken aan prominentie van diensten van algemeen belang. Tenminste één van de fabrikanten staat in principe positief tegenover de herzieningsrichtlijn AVMD, waaronder due prominence. Bepaalde apps van algemeen belang (zoals die van de publieke omroep) dienen bij de *aanbevolen apps* te blijven staan, naast een aantal 'betaalde partnerships'.

Eind april 2021 heeft Samsung tv Plus gelanceerd in Nederland. Dit is dan één van de apps voor de smart TV. In de VS en andere regio's is die zeer populair. Dit is een app met verschillende tv-zenders. Deze app zal aan alle tv's (vanaf bouwjaar 2017) gratis aangeboden worden. De service geeft tevens gratis toegang tot een breed aanbod van live on-demand content. Het is een aanvulling op de streamingapps waar gebruikers van een Samsung Smart TV nu al gebruik van kunnen maken. Daarmee worden de eigen diensten van de fabrikant (met onder meer een sneltoets op de afstandsbediening) nog belangrijker dan voorheen, en neemt de concurrentie om de prominente posities verder toe. Zonder enige vorm van bescherming of betaalde prominentie zal de zichtbaarheid en vindbaarheid van andere diensten waaronder die van de publieke omroep verder onder druk komen te staan.

Voor de **internationale techplatforms** bestaan vooral vragen hoe breed mogelijke nieuwe regulering voor diensten van algemeen belang voor hen van toepassing zouden zijn. Gaat het alleen om videostreaming diensten die vallen onder de AVMD-richtlijn, of gaat het bijvoorbeeld ook om zoekdiensten? Anders gezegd, zouden Google Search of Apple Search ook content van algemeen belang van bepaalde aanbieders een prominente plek moeten geven? Dit laatste is ook relevant als men onder "content van algemeen belang" eveneens informatieve websites, nieuwssites, et cetera schaaft.

De toename van de beschikbaarheid van media-aanbod via nieuwe platforms, videodiensten, zenders en programma's maakt de vindbaarheid en zichtbaarheid van diensten en programma's van algemeen belang er niet eenvoudiger op. Uit interviews blijkt dat vooral in het online domein het steeds moeilijker wordt om zichtbaarheid en vindbaarheid van het publieke media-aanbod goed te blijven borgen, met name wat betreft de 'eerste ingangen' bij smart TV's en de techplatforms. Tevens zien we dat de onderhandelingen over prominentie tussen de pakketaanbieders en de landelijke publieke omroep, vooral wat betreft online diensten (NPO Start/Plus) gecompliceerder worden.

2.3.4 Herkenbaarheid en ontbundeling

Content van de publieke omroep die allereerst bestemd is voor doorgifte via lineaire tv kan in ontbundelde vorm in een onlineomgeving aan herkenbaarheid inboeten, bijvoorbeeld omdat content wordt opgeknipt of logo's verdwijnen. Dat geldt dan logischerwijs ook voor diensten van algemeen belang. Met name bij replaydiensten (of terugkijkdiensten) van pakketaanbieders wordt de gebundelde content bij voorkeur 'uit elkaar getrokken' (gedisaggregeerd). Pakketaanbieders willen het liefst content van verschillende omroepen (zowel publiek als commercieel) en producenten aggregeren en als één, nader te categoriseren aanbod aan de klant presenteren en doorzoekbaar maken met een eigen zoekmachine. Zij presenteren en promoten content op een nieuwe manier bij de mediagebruiker aan de hand van push-, suggestie- en zoekfunctionaliteiten gestuurd door algoritmes en eigen redactionele teams.

De NPO wil echter de herkenbaarheid van de publieke omroep (brand) behouden. Dit kan bijvoorbeeld door een NPO-rij op te nemen in een interface of EPG, waardoor ook eigen aanbevelingen mogelijk zijn. Dit is momenteel bijvoorbeeld het geval binnen NLZIET. De pakketaanbieders op hun beurt vragen zich af waarom de NPO niet vooral als app met een eigen tegel (NPO Start/Plus) getoond wil worden. Het behoud van controle over de programmamix- en opbouw om te voorkomen dat enkel de populairste programma's worden getoond (cherry-picking), is hiervoor een van de verklaringen.

Dit roept de vraag op of en in hoeverre herkenbaarheid een aspect is van prominentie. Herkenbaarheid is in strikte zin geen onderdeel van prominentie. Echter, het op enigerlei labelen van content als 'publiek' kan een meerwaarde hebben voor kijkers, en heeft dat in ieder geval voor afzenders. Als gebruikers op zoek zijn naar publieke content (c.q. content van de publieke omroep), weten ze in ieder geval zeker dat ze die gevonden hebben wanneer die gelabeld is als publiek (NPO, RPO, LO).

2.3.5 Aanbevelingen door algoritmes

Aanbevelingsalgoritmes worden steeds belangrijker en zijn in het online domein sterk bepalend voor de vindbaarheid en zichtbaarheid van specifieke content en diensten. Alle grote internationale tech- en dienstenplatforms zetten hier met grote financiële kracht op in. Voor nationale publieke en commerciële omroepen wordt het in online omgevingen steeds moeilijker hun concurrentiepositie te bevechten. Gatekeepers focussen op datgene waarmee ze geld kunnen verdienen. In het geval van diensten van algemeen belang worden door dis-aggregatie enkel de populairste programma's geselecteerd, maar een groot aantal programma's zal buiten de boot vallen vanwege onvoldoende commerciële waarde.

Om eenvoudige *vindbaarheid* en *zichtbaarheid* van aanbod van algemeen belang te kunnen borgen, wordt minimaal verondersteld dat het bij zoekacties, aanbevelingen, of branding nooit wordt achtergesteld of minder goed vindbaar en herkenbaar is dan ander aanbod. Feitelijk vereist dit dat prominentie bij aanbevelingen en algoritmes wordt georganiseerd waarbij de content van algemeen belang voorrang krijgt boven ander aanbod, dan wel op zijn minst een gelijkwaardige behandeling ontmoet.

Omdat contentaanbieders steeds meer afhankelijk worden van de zoekmachines op platformen van derden, bestaat bij de publieke omroepen behoefte aan grotere transparantie in zoekalgoritmes. Zijzelf worden geacht daarin ook transparant te zijn in hun eigen dienstenomgeving en verwachten dat ook van distributeurs en platformen.

2.4 Juridisch perspectief

De belangrijkste onderdelen van het relevante wet- en regelgevend kader voor het vraagstuk van prominentie zijn de (herziene) Europese Audiovisuele Mediadienstenrichtlijn (AVMDR), de Mediawet en in meer algemene zin het mededingingsrecht. Daarnaast is ook het consumentenrecht relevant, met als belangrijke onderdelen de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken en de Moderniseringsrichtlijn consumentenbescherming. Tot slot is het Digital Services Act-pakket van belang. In deze paragraaf geven wij eerst een kort overzicht van de relevante kaders. Vervolgens bespreken we onduidelijkheden met betrekking tot de verhoudingen tussen deze kaders. Tot slot beschouwen we enkele concrete punten vanuit juridisch oogpunt, zoals het concept 'algemeen belang' en eventuele beperkingen aan het opleggen van maatregelen.

2.4.1 Juridische kaders

Audiovisuele Mediadienstenrichtlijn (AVMDR)

De Europese Audiovisuele Mediadienstenrichtlijn (AVMDR) is in 2010 in werking getreden en in 2018 herzien.²⁰ De AVMDR vormt een belangrijk Europees kader en is onder meer gericht op het vrije verkeer van omroepdiensten op de interne markt van de EU-lidstaten. Individuele lidstaten dienen daartoe de regels te verwerken in hun eigen wetgeving; in Nederland is de herzieningsrichtlijn primair verwerkt via aanpassing van de Mediawet in 2020.

De (herziene) AVMDR is relevant voor dit onderzoek, omdat artikel 7 bis refereert aan de mogelijkheid voor lidstaten om "maatregelen [te] nemen om passende aandacht voor audiovisuele mediadiensten van algemeen belang te waarborgen". Dit wordt veelal aangeduid als het waarborgen van 'due prominence'.

Mediawet 2008

De Mediawet 2008 trad in januari 2009 in werking en bevat onder meer bepalingen voor publieke en commerciële mediadiensten en videoplatformdiensten. De wet is in 2020 aangepast ter implementatie van de herziene AVMDR, maar deze wijziging bevatte geen prominence-bepalingen. Wel bevatte de Mediawet regels die raken aan prominentie, zoals de doorgifteverplichting (*must carry*), ten behoeve van de toegankelijkheid van kanalen van publieke omroepen, en de evenementenlijst, ten behoeve van de toegankelijkheid van verslaggeving van belangrijke evenementen.

Specifiek is de Mediawet daarnaast relevant omdat hierin de publieke taak van de publieke omroep in is vastgelegd. Deze mediaopdracht biedt aanknopingspunten voor wat kan worden verstaan onder mediadiensten van algemeen belang.

EU-mededingingskader

Een van de uitgangspunten van het Europese mededingingsrecht is het verbod op staatssteun: steunmaatregelen van staten, die door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen, zijn niet toegestaan, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.²¹ Maatregelen om de prominentie van bepaalde mediadiensten te waarborgen vallen al snel onder dit verbod en mogen daarom niet zomaar worden opgelegd.

Consumentenrecht

Het consumentenrecht is relevant voor het voorliggende vraagstuk vanwege bepalingen ter voorkoming van misleiding en ten behoeve van het informeren van de consument. Het is in de huidige Richtlijn oneerlijke handelspraktijken al zo dat het commerciële oogmerk van bijvoorbeeld het op een bepaalde manier rangschikken van zoekresultaten kenbaar moet zijn, en dat consumenten ook anderszins niet misleid mogen worden. De nieuwe Richtlijn modernisering consumentenbescherming (Moderniseringsrichtlijn)²² en de huidige Leidraad bescherming online consument, zijn echter nog explicieter: als een partij bepaalde content

²⁰ Richtlijn (EU) 2018/1808 van 14 november 2018, tot wijziging van Richtlijn 2010/13/EU.

²¹ Art. 107(1) VWEU.

²² Richtlijn (EU) 2019/2161 van 27 november 2019 tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG, 98/6/EG, 2005/29/EG en 2011/83/EU. De implementatiewet van deze richtlijn treed in werking in mei 2022.

prominentie geeft moet hij daarbij ook duidelijk laten zien waarom die content die prominentie krijgt.²³

Een belangrijke nuancering hierbij is wel dat consumentenbescherming in principe ziet op economische belangen van de consument. Het gaat om het beïnvloeden van beslissingen over transacties en zal bij veel vormen van prominence-regulering daarom niet in beeld komen. Vaak heeft de gebruiker immers al toegang tot de content. Voor voorbeelden waar consumentenbescherming wel van toepassing kan zijn, kan men denken aan mogelijke prominence-waARBorgen binnen een tvOD-omgeving of binnen een app-store, hier heeft de gebruiker een economisch belang bij zijn keuze voor bepaalde content.

Digital Services Act en Digital Markets Act

De Digital Services Act (DSA) en Digital Markets Act (DMA) zijn twee bij elkaar horende wetsvoorstellen van de Europese Commissie die zorg moeten gaan dragen voor een veiligere en meer open digitale wereld, samen ook wel 'the Digital Services Act package'.²⁴ Het pakket bevat zowel regels met betrekking tot mededinging als regels met betrekking tot consumentenbescherming. De hoofddoelen van het pakket zijn:

1. Het creëren van een veiligere 'digital space', waarin de fundamentele rechten van alle gebruikers van digitale diensten beschermd zijn;
2. Het bewerkstelligen van een level playing field om innovatie, groei en concurrentie te bevorderen.

De regels in de DSA gaan met name over 'online intermediaries' en platformen. Als voorbeelden hiervan worden zowel online marktplaatsen en sociale netwerken als 'content-sharing platforms' en app stores genoemd. De DMA bevat regels om 'gatekeeper online platforms' te reguleren en bevat bijvoorbeeld non-discriminatie-verplichtingen.

2.4.2 Verhouding tussen verschillende juridische kaders

Zoals zojuist geschetst zijn er meerdere relevante kaders van toepassing op de markt en het prominentie-vraagstuk. De verhouding tussen deze kaders is niet altijd duidelijk. Dit komt nog bovenop de onduidelijkheden binnen de kaders. Hieronder gaan we hierop in.

Het doel en effect van art. 7 bis, een nieuwe bevoegdheid?

Veel partijen lijken artikel 7 bis van de AVMDR te interpreteren als de toekenning van een bevoegdheid aan lidstaten die zij voorheen niet hadden. Het artikel luidt als volgt:

"De lidstaten kunnen maatregelen nemen om passende aandacht voor audiovisuele mediadiensten van algemeen belang te waarborgen."²⁵

Het feit dat er sinds inwerkingtreding van de herzieningsrichtlijn zoveel aandacht aan due prominence wordt gegeven, in verschillende landen, versterkt de gedachte dat het hier gaat om een nieuwe bevoegdheid. Het is echter onduidelijk wat die extra bevoegdheid dan in zou houden. Ook vóór de inwerkingtreding van de herzieningsrichtlijn konden staten namelijk al maatregelen nemen om algemene belangen te beschermen. Overweging 25 van de herzieningsrichtlijn spreekt dan ook niet voor niets van 'geen afbreuk doen aan':

²³ Hierbij moet worden gelet op zaken als simpel taalgebruik, het voorkomen van informatie-overload, en het beschikbaar stellen van een diepere laag informatie voor wie daarnaar zoekt.

²⁴ Zie [digital-strategy.ec.europa.eu].

²⁵ Artikel 7 bis AVMDR.

"Richtlijn 2010/13/EU [de AVMDR] **doet geen afbreuk aan het vermogen van de lidstaten** om verplichtingen op te leggen ter waarborging van passende zichtbaarheid van inhoud van algemeen belang op grond van gedefinieerde doelstellingen betreffende het algemeen belang, zoals pluralisme in de media, vrijheid van meningsuiting en culturele diversiteit. [...]"²⁶

Ook in de parlementaire geschiedenis, bij de discussie van de impact van het opnemen van artikel 7 bis in de richtlijn, verwijst de Europese Commissie naar de mogelijkheid die lidstaten hebben om prominence-verplichtingen op te leggen, ook wanneer dat niet Europees geregeld is:

*"Even if not stated by any legal instruments, Member States have the possibility under national legislation to introduce prominence obligations on online service providers. Such interventions are subject to the Treaty, including competition rules, the freedom of establishment and the freedom to provide services."*²⁷

De Commissie vervolgt door te stellen dat de toegevoegde waarde van EU-beleid op dit vlak zou zijn om de *grenzen* aan wat lidstaten kunnen doen, met betrekking tot prominentie van content van algemeen belang, te stellen en te harmoniseren. De Commissie heeft het dus juist over het limiteren van de reeds bestaande bevoegdheid van staten om dergelijke maatregelen te treffen. In het kader van die grenzen verwijst de Commissie naar de grenzen die zijn gesteld aan must-carry-verplichtingen:

*"Such limitation could be conceived along the lines of current limitations for must-carry obligations under Article 31 of the Universal Service Directive (USD) where MS may only impose "proportionate obligations on undertakings under their jurisdiction, in the interest of legitimate public policy considerations, but such obligations should only be imposed where they are necessary to meet general interest objectives clearly defined by Member States in conformity with Union [Community] law and should be proportionate, transparent and subject to periodical review..."*²⁸

Als we kijken naar overweging 25 zoals die uiteindelijk in de herzieningsrichtlijn is opgenomen, zien we inderdaad grotendeels dezelfde bewoording terug:

*"[...] Die verplichtingen dienen uitsluitend te worden opgelegd voor zover deze noodzakelijk zijn om te voldoen aan door de lidstaten overeenkomstig het Unierecht duidelijk gedefinieerde doelstellingen van algemeen belang. Wanneer lidstaten besluiten om voorschriften inzake passende zichtbaarheid op te leggen, dienen zij uitsluitend evenredige verplichtingen aan ondernemingen op te leggen die het belang van gerechtvaardigde overwegingen van openbaar beleid dienen."*²⁹

Indien de bepaling inderdaad bedoeld is om de bevoegdheid van lidstaten te begrenzen, is het opmerkelijk dat deze begrenzing in een overweging terecht is gekomen in plaats van in het artikel zelf, zoals bij de grenzen aan must-carry-verplichtingen het geval is. Hierdoor ontstaat onduidelijkheid over de wettelijke status van deze begrenzing. Tegelijkertijd lijkt de begrenzing ook niet veel voor te stellen. Ook vóór de inwerkingtreding van de Richtlijn dienden lidstaten zich bij marktinterventies immers te houden aan het werkingsverdrag van de

²⁶ Overweging (25) AVMD (RICHTLIJN (EU) 2018/1808).

²⁷ Impact assessment bij het voorstel voor de herziening van richtlijn 2010/13/EU. Ref: SWD(2016)168. [eur-lex.europa.eu]

²⁸ Impact assessment bij het voorstel voor de herziening van richtlijn 2010/13/EU. Ref: SWD(2016)168. [eur-lex.europa.eu]

²⁹ Overweging (25) AVMD (RICHTLIJN (EU) 2018/1808).

EU, waaronder de mededingingsregels, zoals de Europese Commissie zelf ook stelt in de aangehaalde quote uit de impact assessment.

Verhouding tot mededingingsregels

Marktinterventies zijn onderworpen aan het Europese Mededingingskader en de AVMDR doet daar in principe niets aan af. Een voor de hand liggende vraag is vervolgens wel hoe de bevoegdheid om prominence-maatregelen te treffen, die nu expliciet gemaakt is in artikel 7 bis AVMDR, zich verhoudt tot mededingingsregels. Met name het verbod op staatssteun lijkt relevant. Door (passende) prominentie van bepaalde content te waarborgen, worden sommige diensten immers bevoordeeld ten opzichte van andere.

Juridisch is niet gedefinieerd wat een 'mediadienst van algemeen belang' (art. 7 bis AVMDR) is. Vanuit mededingingsperspectief zou een mediadienst die een Dienst van Algemeen Belang (DAB) is, ook een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) zijn. Een dienst van algemeen belang die economische activiteiten verricht (i.e. op een markt concurreert met anderen), zoals mediadiensten doen, is namelijk een DAEB.³⁰ Het staatssteunkader is in dat geval helder: er kan gebruik gemaakt worden van de DAEB-vrijstelling.

Dit is echter nog geen eenvoudige uitweg. Voor de DAEB-vrijstelling is (onder meer) vereist dat de steun noodzakelijk is om de dienst uit te voeren. Deze dienst moet wettelijk aan de partij zijn opgedragen en moet duidelijk omschreven zijn in de wet. Voor de NPO (die ook gebruik maakt van de DAEB-vrijstelling voor zijn overheidsfinanciering) is de wettelijke taak vastgelegd in de Mediawet. Om de staatssteun in de vorm van prominentie-maatregelen onder de DAEB-vrijstellingen te laten vallen, zal beargumenteerd moeten worden dat NPO zijn publieke taak zonder de prominentie-maatregelen niet kan uitvoeren.

Voor commerciële mediadiensten zou het bovenstaande nog ingewikkelder zijn, of in ieder geval verder weg staan van de huidige werkelijkheid. Commerciële mediadiensten hebben immers geen wettelijke taak. Om gebruik te maken van de DAEB-vrijstelling zou dus eerst de taakomschrijving van de diensten wettelijk moeten worden vastgelegd.

Het is echter ook denkbaar dat de prominentie-maatregelen worden vormgegeven op een manier die niet tegen het staatssteunverbod of andere mededingingsrechtelijke beperkingen aanloopt. Advocaat-Generaal Szpunar van het Hof van Justitie van de EU zegt hier in een opinie het volgende over:

"The effects under competition law within the competitive relationship with other (nonbeneficiary) providers will – not least because of the very open wording of Article 7a³¹ – depend decisively on the key implementation aspects, in particular on who decides on classifying content as being of general interest, and according to what criteria."³²

Het is bijvoorbeeld denkbaar dat geen sprake is van staatssteun indien prominentie wordt verstrekt aan content of diensten op basis van objectieve criteria en alle marktpartijen hiervoor in aanmerking komen, omdat de maatregel dan niet selectief is.

³⁰ Zie <https://europadecentraal.nl/onderwerp/diensten-van-algemeen-belang/daeb-algemeen/uitleg-dab-nedab-daeb-en-sdab/>.

³¹ Waar de nummering in het Nederlands verloopt als '7, 7 bis, 7 ter', verloopt deze in het Engels als '7, 7a, 7b'. Artikel 7 bis wordt in het Engels dus aangeduid als 7a.

³² OPINION OF ADVOCATE GENERAL SZPUNAR delivered on 1 July 2015, Case C 347/14 New Media Online GmbH. [eur-lex.europa.eu]

Verhouding tot de DSA en DMA

De scope van de AVMDR overlapt met de scope van het voorgestelde DSA-pakket. Dit zorgt voor onduidelijkheden over de verhouding tussen de verschillende verplichtingen. Ook de European Regulators Group for Audiovisual Media Services (ERGA), opgericht ten behoeve van consistente implementatie van de AVMDR, heeft hierover opmerkingen gemaakt tijdens het wetgevingsproces van het DSA-pakket. Hieronder halen we enkele passages aan uit een verklaring van ERGA over de wetsvoorstellen.³³ Ten eerste wijst ERGA erop dat binnen de DSA beter onderscheid gemaakt zou moeten worden tussen verschillende type activiteiten of platforms:

"Consideration should be given to providing an explicit list of the types of online activities in scope of the DSA. As it stands, the draft Regulation refers to broad categories, such as 'online platforms', but without providing details on the potentially very diverse range of services and activities which may fall into each category. Notwithstanding the horizontal approach of the draft Regulation, it could be useful to provide more granular definitions of the online activities in scope in order to capture specific kinds of functionality that may require a more targeted regulatory approach. For example, it is particularly important to clearly distinguish how an online platform's responsibilities may need to be tailored when it is acting as an 'online content platform' (i.e. when it is making interventions about content uploaded by third parties, including by automatic means or algorithms) from when it is acting as an 'online market place' (i.e. when it is providing functionality that is being used to facilitate transactions between businesses and consumers) as these two types of activities are fundamentally different in nature and call for distinct regulatory measures and oversight;"

Vervolgens benoemt ERGA specifiek dat duidelijkheid moet worden gecreëerd over de wisselwerking tussen de DSA en de AVMDR:

"The interplay between the DSA and existing EU content legislation, such as the revised Audiovisual Media Services Directive (AVMSD), raises several questions which must be clarified. It is anticipated that the DSA should complement sectorspecific legislation, including the AVMSD. However, because the two legal instruments overlap in terms of the services in scope (e.g. video-sharing platforms), it appears necessary to provide more clarity as to what rules and mechanisms shall prevail and in what situations. ERGA believes that providing clear guidance on this issue would be instrumental in ensuring more legal certainty, especially where more stringent and/or additional rules are provided due to the specific risks raised in respect of some online content platforms;"

Ook met betrekking tot de DMA is dit van toepassing. Concreet gaat het daar om de non-discriminatie-verplichtingen en hoe deze zich verhouden tot mogelijke prominentie-maatregelen:

"It is, however, important for ERGA to stress that the provisions of the DMA establishing a general non-discrimination duty for online gatekeepers should be without prejudice to the possibility of imposing findability obligations, such as Article 7a of the revised AVMS Directive which provides for ensuring the appropriate prominence of audiovisual content of general interest."

Effect van de andere kaders op de problematiek

Naast de verhouding tussen de verschillende kaders, is ook van belang wat voor effect de aankomende regelgeving gaat hebben op de huidige en voorziene knelpunten in de markt.

³³ ERGA (2021) ERGA STATEMENT ON THE EUROPEAN COMMISSION'S PROPOSALS FOR A 'DIGITAL SERVICES ACT' (DSA) AND A 'DIGITAL MARKETS ACT' (DMA). [[erga-online.eu](https://www.erga-online.eu/)]

Zoals eerder benoemd bevat de DMA non-discriminatie-verplichtingen, die er in grote lijnen op neer komen dat 'gatekeeper platforms' hun eigen diensten niet mogen voortrekken ten opzichte van andere diensten die op hun platform te vinden zijn. De DSA bevat op zijn beurt onder meer bepalingen waarmee wordt getracht om de vrijheid van meningsuiting te waarborgen en manipulatie te voorkomen. Ook bevat de DSA verplichtingen over transparantie van algoritmes die worden gebruikt voor aanbevelingen en zoekresultaten. Ook de Moderniseringsrichtlijn consumentenbescherming bevat verplichtingen om expliciet te maken op welke criteria zoekresultaten gerankt worden. Al deze aankomende bepalingen grijpen in op (voorziene) knelpunten die momenteel worden gebruikt als argumenten om passende prominentie te reguleren. Het is dan ook denkbaar dat de noodzaak om prominentie-maatregelen te nemen af zal nemen, of minder sterk zal toenemen dan verwacht, doordat de genoemde kaders de komende jaren in werking treden.

2.4.3 Country-of-origin-principe

Een belangrijk mogelijk obstakel bij het opleggen van verplichtingen aan partijen die in andere lidstaten dan Nederland gevestigd zijn, is het Country-of-origin-principe: aanbieders van audiovisuele mediadiensten zijn alleen onderworpen aan de regels van het land waar zij gevestigd zijn, dit is een van de hoekstenen van de AVMDR. Dit betekent dat Nederland in principe geen verplichtingen op kan leggen aan partijen die in bijvoorbeeld Frankrijk gevestigd zijn, omdat deze partijen zijn onderworpen aan Frans recht. De gedachte hierachter is dat aanbieders die in meerdere landen opereren niet met allerlei verschillende regimes te maken krijgen.

In de parlementaire geschiedenis noemt de Europese Commissie dit als een van de redenen om artikel 7 bis niet op te nemen in de Richtlijn:

"Moreover, introducing a provision in the AVMSD would entail that transmission networks, content platforms, service providers or manufacturers would apply the rules of the country where they are established.

[...] In a context where OTT services are developing at a rapid pace and have a great flexibility for establishing themselves in a particular country while distributing services across Europe, the effectiveness of such a provision would be very low. Indeed the notion and the scope of general interest applied in one Member State would be defined according to the standards of another Member State.

Therefore, the AVMSD is not the right legal instrument to deal with this issue."

Hoewel artikel 7 bis uiteindelijk wel in de AVMDR terecht is gekomen, lijkt dit obstakel niet te zijn geadresseerd.³⁴ Nederland kan dus alleen prominence-regels opleggen aan partijen die in Nederland 'gevestigd' zijn. Waar een partij 'gevestigd' is wordt bepaald aan de hand van de AVMDR en is afhankelijk van de locatie van het hoofdkantoor, de plek waar de redactionele beslissingen worden genomen en de plek waar een aanzienlijk deel van het personeel werkzaam is dat is betrokken bij de programmagerelateerde activiteiten.³⁵

³⁴ Voor een andere bevoegdheid, namelijk die om stimuleringsmaatregelen te nemen ten behoeve van Europese producties, is dit wel gedaan. Uit hoofde van art. 13(2) AVMDR kunnen lidstaten daarvoor "ook van aanbieders van mediadiensten die zich tot publiek op hun grondgebied richten maar in andere lidstaten zijn gevestigd, verlangen dat zij dergelijke financiële bijdragen leveren, die proportioneel en niet-discriminerend zijn."

³⁵ Zie art. 2(3) AVMDR.

2.4.4 Mediadiensten van algemeen belang

Zoals beschreven refereert de AVMDR aan de bevoegdheid van lidstaten om verplichtingen op te leggen om passende prominentie van mediadiensten van algemeen belang te waarborgen, maar is niet gedefinieerd wat een mediadienst van algemeen belang is.

Hoewel het begrip 'algemeen belang' ('public interest' of 'general interest') vaak wordt gebruikt in Europese mediaregulering, is het een slecht gedefinieerd en veel betwist begrip.³⁶ Hoewel men het er in het algemeen over eens is dat er zoets is als een algemeen belang in het mediadomein, is precieze invulling en operationalisering hiervan vaak problematisch. Zo stelt de Raad van Europa in een recent rapport:

"National, regional and international policymakers and regulators are constantly attempting to define and operationalise public interest into applicable criteria and assessment frameworks, which can be applied to certain categories of content and actors, like the public interest test set out in the UK Freedom of Information Act for public service media (Information Commissioner's Office, 2012) or the UK public interest test for media mergers. However, establishing what content and/or providers can be considered of public interest and therefore being granted certain regulatory benefits, like prominence, is a site of contestation, conflicting interests and contradictory value systems."³⁷

Er is dus geen vaste definitie van 'algemeen belang' om in het kader van de prominenceregulering op aan te sluiten. Cole, Etteldorf en Ullrich geven in hun bespreking van artikel 7 bis AVMDR aan dat een uniforme implementatie in de EU onwaarschijnlijk is, omdat de lidstaten zelf de juridische term 'mediadiensten van algemeen belang' kunnen concretiseren, via wetgeving of richtlijnen van toezichthouders.³⁸ Ook de eerder aangehaalde quote van A-G Szpunar van het HvJEU is in lijn met het standpunt dat de Richtlijn aan de lidstaten zelf overlaat hoe zij het begrip invullen:

"The effects under competition law within the competitive relationship with other (nonbeneficiary) providers will – not least because of the very open wording of Article 7a – depend decisively on the key implementation aspects, in particular on who decides on classifying content as being of general interest, and according to what criteria."³⁹

Het is dus aan de lidstaten zelf wat zij als een mediadienst van algemeen belang beschouwen. Dit past ook in de bredere gedachte dat lidstaten zelf bepalen wat hun publieke belangen zijn, wat bijvoorbeeld is terug te zien in de ruime bevoegdheid die lidstaten hebben om te bepalen wat zij als DAB/DAEB beschouwen en de beperkte toetsingsbevoegdheid die de Europese Commissie hierin heeft.⁴⁰ Wat er voor Nederland onder mediadiensten van

³⁶ Mazzoli, E. M. & Tambini, D. (2020). *Prioritisation Uncovered: The Discoverability of Public Interest Content Online*. Council of Europe study DGI(2020)19.

³⁷ Mazzoli, E. M. & Tambini, D. (2020). *Prioritisation Uncovered: The Discoverability of Public Interest Content Online*. Council of Europe study DGI(2020)19.

³⁸ Cole, M. D., Etteldorf, C., Ullrich, C. (2020). *Crossborder dissemination of online content: current and Possible Future Regulation of the Online Environment with a Focus on the EU E-Commerce Directive*. Beschikbaar via [www.nomos-elibrary.de].

³⁹ OPINION OF ADVOCATE GENERAL SZPUNAR delivered on 1 July 2015, Case C 347/14 New Media Online GmbH. [eur-lex.europa.eu]

⁴⁰ Al spelen hier af en toe wel wat spanningsvelden, met name tussen soevereiniteit en Europese integratie. Zie hierover Knook, A. (2013) *De nieuwe DAEB-gids van de Europese Commissie: balanceren op drie koorden tegelijkertijd*.

algemeen belang zou kunnen of moeten vallen, onder meer gelet op de invulling van het Nederlandse media- en cultuurbeleid, komt aan bod in paragraaf 2.5.

2.4.5 *Passende prominentie waarborgen*

De AVMDR schept de mogelijkheid om maatregelen te treffen om passende aandacht voor mediadiensten van algemeen belang te waarborgen, maar zegt verder niets over hoe dergelijke maatregelen eruit kunnen zien. Lidstaten kunnen in principe dus zelf bepalen hoe ze deze maatregelen vorm willen geven, zoals ook blijkt uit de eerder aangehaalde quotes (en zoals naar voren komt in hoofdstuk 4 van deze studie, waar dieper ingegaan wordt op de beleidsinitiatieven in enkele landen van de EU). In de praktijk zien we al verschillende vormen van prominence-maatregelen op aanpalende gebieden. De AVMDR regelt bijvoorbeeld een quotum met betrekking tot het aandeel Europese producties in de catalogi van VOD-platforms (30%).⁴¹ Een ander bestaand voorbeeld is de doorgifteverplichting (must carry), die prominentie van het aanbod van de publieke omroepen (landelijk, regionaal en lokaal) bevordert.⁴² In het technologisch perspectief zijn reeds enkele andere opties genoemd om prominentie te bevorderen of te waarborgen en in de latere hoofdstukken gaan we hier verder op in. Vanuit het juridisch perspectief is de vraag vooral wat de juridische beperkingen zijn waar beleidsmakers zich aan dienen te houden. Een belangrijke vraag daarbij is wat er moet worden verstaan onder *passende* prominentie.

Bij prominentie denkt men al snel aan 'een betere positie dan de rest'. Het is de vraag of dat in deze context terecht is, of dat artikel 7 bis eerder moet worden gezien in het licht van het corrigeren van onwenselijke marktontwikkelingen, of zelfs marktfalen. In de artikelen en overwegingen van de Richtlijn wordt het niet expliciet gemaakt, maar de parlementaire geschiedenis geeft aanwijzingen voor het tweede. Een eerdere formulering van overweging 25, een voorstel van de Europese Commissie, bevatte namelijk een extra zin, hieronder gemarkeerd:

*"This Directive is without prejudice to the ability of Member States to impose obligations to ensure discoverability and accessibility of content of general interest under defined general interest objectives such as media pluralism, freedom of speech and cultural diversity. Such obligations should only be imposed where they are necessary to meet general interest objectives clearly defined by Member States in conformity with Union law. **In this respect, Member States should in particular examine the need for regulatory intervention against the results of the outcome of market forces.** Where Member States decide to impose discoverability rules, they should only impose proportionate obligations on undertakings, in the interest of legitimate public policy considerations."*⁴³

Hoewel deze zin het voorstel uiteindelijk niet gehaald heeft, komt deze in meerdere versies van het richtlijnvoorstel voor. In een ander tekstvoorstel is deze zin nog iets uitgebreider:

*"In this respect, Member States should in particular examine the need for regulatory intervention against the results of the outcome of market forces, **lack of transparency of media ownership, media concentration and conflicts of interest.**"*⁴⁴

⁴¹ Art. 13(1) AVMDR.

⁴² Art. 6.13 Mediawet.

⁴³ Voorstel van de EC van 25-5-2016 voor de AVMDR. Ref: COM/2016/0287 final - 2016/0151 (COD). [eur-lex.europa.eu]

⁴⁴ Opinion of the European Committee of the Regions — Review of the Audiovisual Media Services Directive. [eur-lex.europa.eu]

De tekstvoorstellen impliceren dat de Richtlijn niet beoogt dat mediadiensten van algemeen belang méér prominentie krijgen dan andere diensten, maar meer dat onwenselijke marktontwikkelingen worden tegengegaan. Deze twee uitgangspunten overlappen sterk, maar het tweede uitgangspunt kan wellicht al bereikt worden door mediadiensten van algemeen belang op hetzelfde niveau te plaatsen als andere diensten, in plaats van daarboven. Het uitgangspunt is dan dus eerder non-discriminatie dan (extra) prominentie.

Uiteindelijk zijn de aangehaalde teksten echter niet in de Richtlijn opgenomen, wellicht omdat men vond dat zij toch te beperkend of sturend waren. Wat als *passend* moet worden beschouwd blijft uiteindelijk deels aan de lidstaten, maar wordt ook nog wel ingeperkt door de uiteindelijke tekst van overweging 25:

1. De verplichtingen mogen uitsluitend worden opgelegd voor zover zij noodzakelijk zijn om te voldoen aan duidelijk gedefinieerde doelstellingen van algemeen belang.
2. De verplichtingen dienen evenredig te zijn.

2.5 Cultuurperspectief

Binnen de Nederlandse samenleving nemen media een belangrijke plaats in. We kennen in ons land een democratisch politiek systeem dat louter naar behoren kan functioneren wanneer burgers goed geïnformeerd zijn over wat reilt en zeilt in de maatschappij. Op basis daarvan geven ze invulling aan hun participatie als burgers, in politieke zin, maar ook maatschappelijk en cultureel, via hun bijdrage aan het openbare debat en de vorming van normen en waarden. Voor volwaardig burgerschap is een goed functionerend media- en communicatiesysteem onontbeerlijk.

De structuur en werking van het communicatiestelsel is in de voorbije decennia, onder invloed van digitalisering, privatisering en globalisering, complexer geworden. Het vraagstuk over prominentie van audiovisueel aanbod van publieke belang is een direct gevolg van die ontwikkeling. De vooronderstelling is dat diensten en programma's van wat algemeen belang genoemd wordt, dreigen moeilijker vindbaar te worden in het massieve audiovisuele aanbod dat via tal van kanalen en verschillende soorten apparatuur tot ons komt. Daarmee komt het vraagstuk van due prominence van audiovisueel aanbod van algemeen belang op tafel. De voorgaande beschouwingen over technologie, markt en wet- en regelgeving hebben dat ruimschoots laten zien.

In deze paragraaf staan we stil bij de belangrijkste waarden en principes die binnen de Nederlandse cultuur als uitgangspunten gelden voor de inrichting van ons media- en communicatiestelsel. Om die waarden en principes te achterhalen biedt het media- en cultuurbeleid van de overheid, in het bijzonder de vertaling ervan in wet- en regelgeving, een goed aanknopingspunt. Immers wetgeving is een systeem van codificering van waarden, normen en opvattingen waarover in onze samenleving en cultuur in grote lijnen consensus bestaat. Dat geldt zowel voor het nationale als voor het Europese niveau.⁴⁵ Voorts biedt het advies van de Raad voor Cultuur met de titel 'Zicht op zo veel meer'⁴⁶ aanknopingspunten voor opvattingen en discussies in Nederland over sturende principes voor de inrichting van ons media- en communicatiebestel. Daarnaast is een studie van Picard en Pickard naar beleidsprincipes voor hedendaags media- en communicatiebeleid in democratische landen een

⁴⁵ Om die reden komen in deze paragraaf juridische aspecten aan bod, waarmee er enige onvermijdelijke overlap ontstaat met de vorige paragraaf.

⁴⁶ Raad voor Cultuur (2018). *Zicht op zo veel meer. Sectoradvies Audiovisueel*. Den Haag: Raad voor Cultuur.

belangrijke bron voor gehanteerde waarden bij de inrichting van het communicatie- en mediabestel in democratische landen.⁴⁷

De inzichten die we in deze paragraaf behandelen, zijn op twee manieren van belang voor het vraagstuk van prominentie. Allereerst kunnen ze een basis vormen waarmee overheidsinterventie op het terrein van prominentie gelegitimeerd kan worden. Daarnaast bevatten ze aanknopingspunten voor de bepaling van wat onder diensten en aanbod van algemeen belang, in algemene zin, kan worden verstaan.

2.5.1 Grondslagen voor overheidsinterventie in prominentie van media-aanbod

Mediabeleid van de nationale overheid en Raad voor Cultuur. Centraal in het mediabeleid van de Nederlandse overheid staat **onafhankelijkheid**. Het principe van een vrije en onafhankelijke pers volgt uit de vrijheid van meningsuiting en is onder meer vastgelegd in de Nederlandse Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Uitgangspunt van de Nederlandse overheid is dat media onafhankelijk zijn van invloed van overheid en commercie.⁴⁸ De Raad voor Cultuur noemt het bieden van een veilige haven aan makers van audiovisuele content om onafhankelijke en kritische reflectie op de samenleving en haar leden mogelijk te maken, als doelstelling van overheidsbeleid met betrekking tot audiovisuele cultuur.⁴⁹ Een ander belangrijk, funderend principe is **toegankelijkheid**. Alle burgers moeten in principe toegang hebben tot televisie, radio, kranten en internetcontent. Dat principe wordt ook nadrukkelijk door de Raad voor Cultuur genoemd. De overheid zorgt in haar ogen voor voldoende toegang van een breed publiek tot een ruim audiovisueel aanbod, met name culturele mediaproducten en objectieve nieuwsvoorziening. De overheid wil daarnaast zorgdragen voor de **kwaliteit** van het media-aanbod, zodat er sprake is van **hoogwaardig** media-aanbod. Ze beoogt tevens een **divers** media-aanbod, met het oog op de realisering van **pluriformiteit**. De Raad voor Cultuur pleit in gelijke bewoordingen voor overheidsbevordering van een pluriform en kwalitatief hoogstaand cultureel en journalistiek audiovisueel product.⁵⁰ Op basis van Europese regelgeving kunnen nationale overheden besluiten dat een selectie van evenementen beschikbaar moet zijn voor het grote publiek via open omroepkanalen, ongeacht of ze commercieel of publiek worden bestierd. De lijst met de Nederlandse selectie wordt onder meer onderbouwd met een verwijzing naar het algemeen belang voor de Nederlandse samenleving en de bijzondere culturele betekenis van de verslaggeving van specifieke evenementen.⁵¹ Een in dit kader mogelijk relevante motivatie is dat verslaggeving van bepaalde evenementen zorgt voor **maatschappelijke binding** en voor saamhorigheid zorgt.

Beleid ten aanzien van de publieke omroep. Een belangrijk deel van de principes en beleidsdoelstellingen van het Nederlandse mediabeleid wordt gerealiseerd door het beleid

⁴⁷ Robert G. Picard & Victor Pickard (2017). *Essential Principles for Contemporary Media and Communications Policymaking*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism, Oxford University.

⁴⁸ Zie onder meer: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/media-en-publieke-omroep/mediabeleid>

⁴⁹ Raad voor Cultuur (2018). T.a.p.

⁵⁰ De Raad voor Cultuur pleit verder nog voor voldoende mogelijkheden voor audiovisueel creatief talent om zich artistiek te ontplooiën. Die doelstelling staat niet centraal in het mediabeleid van de landelijke overheid. Dat laat zich verklaren door het feit dat deze doelstelling eerder ressorteert onder onderwijsbeleid.

⁵¹ Zie Mediawet 2008, artikel 5.1(2)(a).

ten aanzien van de landelijke, regionale en lokale publieke omroep.⁵² De publieke omroep heeft als taak te zorgen voor een media-aanbod dat in principe invulling geeft aan vernoemde principes en moet daarmee alle groepen in de samenleving bedienen en bereiken.⁵³ Indicatief voor de wijze waarop de hierboven behandelde principes worden toegepast op de landelijke publieke omroep, is de toepassing ervan in de criteria die worden gebruikt voor de evaluatie van de landelijke publieke omroepen en die zijn vastgelegd in het meest recente Mediabesluit 2008, dat geldt vanaf 1 januari 2021.⁵⁴ Die hebben onder meer betrekking op de mate waarin publieke omroepen een evenwichtig, pluriform, gevarieerd en kwalitatief hoogstaand programma-aanbod met een variëteit aan vorm en inhoud bieden. Ook gaat het erom dat in het aanbod op evenwichtige wijze een beeld van de samenleving wordt gegeven en de pluriformiteit van de daarin levende overtuigingen, opvattingen en interesses worden weerspiegeld. Daarnaast is de breedte van het relevante bereik van belang, met bijzondere aandacht voor kleine doelgroepen. Ook moet het aanbod vrij zijn van commerciële invloeden en moet het voldoen aan de kwaliteitseisen van hoogwaardige journalistiek en professionaliteit. Ten slotte moet het toegankelijk zijn voor iedereen. Aanvullend wordt in het mediabesluit gesteld dat elke afzonderlijke publieke media-instelling dient bij te dragen aan het volgen en stimuleren van technologische ontwikkelingen en het benutten van de nieuwe media voor het bereiken van het publiek.

Europese Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten. Ook in de Europese mediaregelgeving is er sprake van funderende of sturende principes. Een maatgevend kader daarbij vormt de richtlijn audiovisuele mediadiensten.⁵⁵ Zo is de legitimatie voor lidstaten om verplichtingen op te leggen ter waarborging van passende zichtbaarheid (due prominence) van inhoud van algemeen belang, in de richtlijn gebaseerd op de waarden pluriformiteit, vrijheid van meningsuiting en culturele diversiteit, en komt daarmee voor een belangrijk deel overeen met principes die in Nederland gehanteerd worden. Dat moet gebeuren op grond van gedefinieerde doelstellingen conform die principes. Verder stelt de Richtlijn onder meer dat, vanwege de impact van de diensten van videoplatformdiensten voor opinies van mensen, gebruikers een legitiem belang hebben om te weten wie voor de inhoud van die diensten verantwoordelijk is. Dat geldt in het bijzonder wanneer de eigendomsstructuur van aanbieders van mediadiensten resulteert in controle over of uitoefening van een aanzienlijke invloed op de inhoud van die diensten. Het is in het belang van de vrijheid van meningsuiting en het pluralisme in de media, aldus de Richtlijn, dat de lidstaten ervoor zorgen dat de gebruikers toegang hebben tot deze informatie.

Vormgeving van Actueel Mediabeleid. Een aantal principes die hiervoor genoemd zijn en die figureren in wet- en regelgeving worden ook genoemd in een recente, deels

⁵² Overigens bedient de overheid zich nog van andere instrumenten om de doelstellingen van mediabeleid te realiseren. Via verschillende cultuurfondsen en ook het stimuleringsfonds voor de journalistiek bevordert ze actief kwaliteit, pluriformiteit en innovatie van het audiovisuele aanbod, grotendeels ongeacht de vraag wie verantwoordelijk is voor productie en aanbod, een commerciële of een publieke organisatie.

⁵³ Zie onder meer: [\[rijksoverheid.nl\]](http://rijksoverheid.nl)

⁵⁴ Mediabesluit 2008 - BWBR0025036 [\[wetten.overheid.nl\]](http://wetten.overheid.nl)

⁵⁵ RICHTLIJNEN RICHTLIJN (EU) 2018/1808 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 14 november 2018 tot wijziging van Richtlijn 2010/13/EU betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten) in het licht van een veranderende marktsituatie. In paragraaf 2.4 is nader ingegaan op het juridische belang ervan. Hier wordt volstaan met te wijzen op de vergelijkbare funderende principes als in de Nederlandse wet- en regelgeving die daarin worden gehanteerd.

inventariserende studie van Picard en Pickard⁵⁶ naar beleidsprincipes die in democratische landen worden gehanteerd bij de inrichting van hun media- en communicatiebeleid. Belangrijke principes zijn herleidbaar tot het dienen van de fundamentele communicatie en informatiebehoefte van burgers. Daarbij gaat het om de vrijheid van meningsuiting en communicatie, de vrije participatie van burgers in het maatschappelijke debat en een overheid toeziet en faciliteert. Burgers moeten vrij, op een inclusieve en gelijkwaardige manier kunnen communiceren en discussiëren. Daarnaast noteren zij ook de mogelijkheden voor een breed publiek om de mogelijkheden van media en communicatiekanalen effectief te benutten. Daarbij gaat het om gelijkwaardige toegang van burgers tot informatie, de beschikbaarheid van betaalbare basistechnologie en de afwezigheid van obstakels voor interconnectie van netwerken, waardoor beschikbare content zo vrij mogelijk kan circuleren. Voor wat betreft het aanbod van content en diensten beklemtonen zij de noodzaak van diversiteit of pluriformiteit van het aanbod van de toegankelijke content. De veelvormigheid van de samenleving moet weerspiegeld worden in de aangeboden informatie, waarbij pluraliteit in informatieaanbieders wordt bevorderd. Verder geldt volgens Picard en Pickard dat groei en misbruik van monopoliekracht moet worden voorkomen. Het is verder een taak van de overheid om gebruikers en de samenleving als geheel te beschermen tegen negatieve effecten van het bestel, onder meer ten bate van privacy en datazekerheid van gebruikers en tegen invasief bedrijfs- en staats toezicht of misbruik. Dat aandachtspunt is in Nederland geen onderdeel van het media- en communicatiebeleid, maar past hier te lande eerder onder het beleid gericht op het realiseren van mededinging en de bescherming van consumenten. Dat geldt ook voor een ander beleidsthema dat beide auteurs noemen dat betrekking heeft op transparantie en rekenschap van media- en communicatie-instituten en -bedrijven. Dat thema wordt ook aangesneden in de recente versie van de Europese mediarijchlijn, zoals hiervoor werd aangeduid. Consumenten moeten volgens de auteurs bijvoorbeeld in staat gesteld worden algoritmes en andere vormen van geautomatiseerde technologische beïnvloeding van contentkeuze te begrijpen. Dat zou kunnen door voor consumenten begrijpbare labelling van diensten en algoritmes, maar ook door media-educatie.⁵⁷ Dat laatste is op haar beurt weer wel onderdeel van het Nederlandse mediabeleid gericht op mediawijsheid. Picard en Pickard wijzen ook nog op de noodzaak van de overheid om een goede balans te vinden tussen het bevorderen van de werking van de markt en de interventie van de overheid in gevallen waarin de markt niet voorziet in aanbod en diensten dat maatschappelijk gewenst is. Ze pleiten ten slotte voor een media- en communicatiebeleid dat gericht is op billijke en effectieve resultaten waarin een brede range van instrumenten en mechanismen wordt ingezet met het oog op de toenemende complexiteit van het media- en communicatiebestel. Daarvoor is vaak afstemming met andere beleidsdomeinen nodig.

Uit de voorgaande analyse komt een set van waarden en principes naar voren die gelden bij de vormgeving en inrichting van het media- en communicatiestelsel in Nederland en andere Europese democratische samenlevingen. De kern van de waarden die gelden in democratische samenleving en culturen wordt gevormd door onafhankelijkheid, toegankelijkheid, kwaliteit en diversiteit c.q. pluriformiteit. Voorts komt naar voren dat de overheid gelegitimeerd is op te treden tegen negatieve effecten van de werking van het media- en

⁵⁶ Robert G. Picard & Victor Pickard (2017). T.a.p.

⁵⁷ Picard en Pickard geven daarbij aan dat voor het bevorderen van transparantie het niet noodzakelijk is om proprietary informatie over algoritmes vrij te geven: Nevertheless, policymakers should ensure elemental transparency in such technologies and their general effects on information in ways that do not disclose the proprietary information itself, such as through labelling requirements and media literacy education. Such policies might require notifications of general preferences created by algorithms used on sites delivering content for which providers have received financial payment or have an ownership interest." (p.30)

communicatiestelsel. Wanneer de markt onvoldoende voorziet in aanbod of diensten die, met het oog op de centrale waarden, cultureel en maatschappelijk nodig zijn, is overheidsinterventie geëgitimeerd, onder meer door het publiek financieren van aanbod, diensten en organisaties (publieke omroep in het bijzonder) en door aanvullende wet- en regelgeving. Dit sluit aan bij de discussie over de legitimatiegrondslag voor *due prominence* in paragraaf 2.4.5. Dat geldt ook voor overheidsinterventie als reactie op machtsmisbruik op basis van monopoliekracht en schending van privacy en een falend systeem van datazekerheid. Dat kan zich vertalen in maatregelen en wetgeving op het gebied van consumentenbescherming en in het bevorderen dan wel afdwingen van transparantie op allerlei vlakken en het voeren van een beleid gericht op de bevordering van mediageletterdheid.

2.5.2 Aanknopingspunten voor definitie van audiovisueel aanbod van algemeen belang

Inhoud en betekenis van het begrip 'audiovisueel aanbod en diensten van algemeen belang' is niet a priori duidelijk en wordt in de Mediawet 2008 en ook in de Europese audiovisuele richtlijn grotendeels impliciet gebruikt. Dat kwam ook al naar voren in het juridisch deel van dit hoofdstuk en is ook al aangevoerd in diverse studies.⁵⁸ De wet maakt wel gewag van een 'publieke mediadienst' waarmee een mediadienst wordt bedoeld die verzorgd wordt door de publieke omroep en die in overeenstemming is met publieke waarden en voorziet in democratische, sociale en culturele behoeften van de Nederlandse samenleving.⁵⁹ Daarmee en ook op basis van het voorgaande wordt geïmpliceerd dat publieke mediadiensten onderdeel uitmaken van audiovisueel aanbod en diensten van algemeen belang. Echter in hetzelfde artikel wordt aangegeven dat het publieke media-aanbod allereerst bestaat uit de inhoudelijke categorieën informatie, educatie en cultuur en dat amusement slechts dan als publiek belang te beschouwen is, wanneer het wordt ingezet als middel om een informatief, cultureel of educatief doel te bereiken of een breed en divers publiek te trekken en te binden zodat deze doelen onder de aandacht worden gebracht.⁶⁰ De wet brengt daarmee in feite een hiërarchie aan in wat als aanbod van algemeen belang beschouwd kan worden. Informatie, educatie en cultuur is belangrijker dan amusement, dat slechts dient als middel, ook wanneer het door de publieke omroep wordt aangeboden. Daarmee geeft de Mediawet aan dat de publieke omroep aanbod van algemeen belang dient te leveren, als doel maar ook als middel. Door de publieke omroep in stand te houden garandeert de overheid continuïteit van het aanbod van programma's van algemeen belang en wordt de productie en aanbod van content door mediaorganisaties niet afgemeten aan de bijdrage aan het verdienvermogen.

Dat is anders in het commerciële domein. Dat wil echter niet zeggen dat commerciële mediabedrijven geen aanbod en diensten van algemeen belang leveren; het hoort echter niet bij hun opdracht.⁶¹ De praktijk leert dat verschillende commerciële mediaorganisaties wel degelijk dergelijk aanbod leveren. In de ogen van de experts die in dit onderzoek werden geconsulteerd geldt dat in ieder geval voor de meeste commerciële omroepen, voor de meeste in Nederland verschijnende dagbladen die ook audiovisuele content aanbieden, en voor de (S)VOD aanbieders van Nederlandse en buitenlandse origine. Delen van hun aanbod

⁵⁸ Zie onder meer: Mazzoli, E. M. & Tambini, D. (2020). T.a.p.

⁵⁹ Art. 2.1 Mediawet.

⁶⁰ Het is overigens de vraag of het inzetten van amusement als middel in de toekomst nog een werkbaar en verdedigbaar model is wanneer het aanbod steeds meer programmeerbaar wordt ontsloten en steeds minder als kanaal, een trend die naar verwachting de komende jaren door zal zetten. Dit komt terug in hoofdstuk 5, bij de bespreking van het classificeren van losse programma's als 'van algemeen belang'.

⁶¹ Overigens is dat in het Verenigd Koninkrijk wel het geval, Daar werken de commerciële Itv omroepen op basis van een mandaat dat ook aan deze omroepen een deels publieke taak opdraagt.

en diensten zijn cultureel en journalistiek hoogstaand en dragen bij aan pluriformiteit in de samenleving en getuigen van redactionele onafhankelijkheid. Bepaalde onderdelen van het commerciële aanbod worden zelfs gezien als van groter algemeen belang dan bepaalde onderdelen van het aanbod van de publieke omroep. In de expertinterviews worden bijvoorbeeld commerciële nieuws- en achtergrondprogramma's gesteld tegenover amusementsprogramma's van de publieke omroep. Hiervoor is al aangegeven dat de Mediawet hetzelfde impliceert. Daarbij dient echter in het oog gehouden te worden dat de bijdrage aan het algemeen belang van de publieke omroep niet louter op het niveau van programmatitels of genre categorieën beoordeeld moet worden; het kan ook om de waarde van het gehele aanbod kunnen gaan. In de beleidscyclus die bijvoorbeeld geldt voor de landelijke publieke omroep wordt hij daar ook op beoordeeld en gewogen.

Concluderend stellen we vast dat de meest duidelijk uitgekristalliseerde aanknopingspunten om aanbod en diensten van algemeen belang te duiden liggen in de typeringen 'kwalitatief hoogstaand', 'cultureel en 'journalistiek'; maar ook in eigenschappen als 'objectief', 'onafhankelijk' en 'pluriform'. De graad van pluriformiteit kan bepaald worden aan de hand van de mate waarin verschillende opinies en waarden die in de samenleving circuleren in de content naar voren komen. In dit onderzoek geconsulteerde experts en stakeholders geven voorts aan dat, naast de publieke omroep, ook de commerciële omroep programma's en diensten aanbiedt die publieke meningsvorming stimuleren. De exclusieve verbinding van aanbod en diensten van algemeen belang met datgene wat door de publieke omroep geleverd wordt is daarmee niet houdbaar. Als criterium voor aanbod van algemeen belang noemen geïnterviewden tevens dat het zou moeten gaan om programma's geproduceerd door professionals met een vakinhoudelijke opleiding. Op basis van dit criterium wordt user-generated-content uitgesloten van aanbod van algemeen belang. Met het oog op de Mediawet zijn in het bijzonder aanbod en diensten in de categorieën informatie, educatie en cultuur van algemeen belang en geldt dat in mindere mate voor amusement. Het door verschillende bronnen gesuggereerde vereiste van toegankelijkheid van aanbod en diensten om van algemeen belang te kunnen spreken past niet in de dimensies die hier in de context van aanbod en diensten van algemeen belang worden voorgesteld. Toegankelijkheid is immers het resultaat van de mate en kwaliteit van beschikbaarstelling, die onder meer door due prominence gegarandeerd of versterkt kan worden. Het vergemakkelijken van toegang tot audiovisueel aanbod van algemeen belang is juist een manier om dat algemeen belang te bevorderen, omdat de vrees bestaat dat content die van algemeen belang zou kunnen zijn prominentie verliest en daarmee aan (algemeen) belang gaat inboeten. Bij toegankelijkheid gaat het niet om een inhoudelijke kwalificatie van audiovisueel aanbod of audiovisuele diensten. Voorts is het bij de hantering van het concept aanbod en diensten van algemeen belang nodig om te differentiëren in samenstellende delen van een dienst (in de meeste gevallen een programma of verschillende categorieën van programma's) en een dienst op zich, bijvoorbeeld een televisiekanaal of een video-on-demand dienst. In het eerste geval wordt op programma-niveau of programmacategorie-niveau (bijvoorbeeld nieuws of amusement) een uitspraak gedaan over de mate van algemeen belang van het aanbod, in het tweede gaat het om een weging van een samenstel van programma's (bijvoorbeeld een ensemble van informatie, cultuur en amusement) op het criterium van algemeen belang. Deze dimensionering is van belang in de mogelijke vormgeving van regelgeving over, van en voor prominentie en inrichting ervan

2.6 Conclusie

Vanuit een viertal perspectieven zijn in dit hoofdstuk de belangrijkste krachten en ontwikkelingen verkend en geïnventariseerd die van invloed zijn op de situatie waarin de gebruiker kennisneemt of kan nemen van audiovisueel aanbod en diensten. Die analyses zijn verricht

vanuit de probleemstelling van een mogelijk belang en noodzaak om passende aandacht te geven aan audiovisueel aanbod en diensten van algemeen belang. Die vraag is actueel en urgent omdat op Europees niveau lidstaten in staat gesteld worden due prominence maatregelen, gericht op deze categorie content, in de nationale wetgeving vast te leggen. De reden daarvoor is dat de structuur en werking van het distributiesysteem voor AV-media-diensten in de voorbije decennia complexer en ook internationaler is geworden en dat de vooronderstelling is dat diensten en programma's van wat algemeen belang genoemd wordt, moeilijker vindbaar dreigen te worden in de overvloed van audiovisueel aanbod dat gebruikers op allerlei manieren bereikt.

We hebben vastgesteld dat de toenemende complexiteit van het media- en communicatiestelsel, ook wanneer we louter naar audiovisueel aanbod kijken, het gevolg is van tal van technologische mogelijkheden die zich de voorbije jaren hebben aangediend. In een samenspel van technologie en marktontwikkeling is het mediabestel geëvolueerd naar een digitaal en ook mondiaal ecosysteem waarin informatie via tal van routes haar weg naar gebruikers vindt. Die route verloopt via een complex stelsel van partijen, stakeholders en belanghebbenden die ieder vanuit hun eigen motieven, commercieel of publiek geïnspireerd, hun positie beschermen en ontwikkelen en gebruik maken van geconnecteerde, digitale infra-structuren en netwerken.

De dynamiek in technologie en markt is nog immer hoog en er is geen zicht op een vermindering van dynamiek, zeker met het oog op de verwachte uitwerking die kunstmatige intelligentie ook in dit domein zal hebben. Dat maakt het voor de overheid, nationaal en Europees, moeilijk om snel en adequaat te reageren, laat staan te anticiperen vanuit een eigenstandige positie, vanuit een publiek belang. De juridische analyse laat zien dat de relevante kaders een breed terrein bestrijken, van mediawetgeving tot mededingingsrecht en consumentenrecht. De ontwikkeling van de kwaliteit van het media- en communicatiebestel heeft vanwege tal van redenen de aandacht van de overheid, niet in de laatste plaats met het oog op de relevantie ervan voor het functioneren van het democratisch systeem en het mogelijk maken van actief burgerschap. Binnen Europa, en de Europese Unie in het bijzonder, onderscheiden de nationale overheden zich nadrukkelijk in hun streven om onafhankelijke, pluriforme, kwalitatief hoogstaande en toegankelijke informatievoorziening te garanderen. Een belangrijk instrument daarbij is de publieke omroep die de opdracht heeft gekregen om een aanbod te verzorgen dat de democratische waarden en principes invult. Het is echter niet louter de publieke omroep die dit aanbod verzorgt, ook commerciële partijen, met oorsprong in de omroepwereld, maar ook ondernemingen die eerder vooral binnen de gedrukte media actief waren, zijn belangrijke leveranciers van audiovisueel aanbod van algemeen belang. De kans en opgave die nu vanuit de Europese Unie is gecreëerd om audiovisueel aanbod van algemeen belang passende prominentie te bieden en daarvoor politieke en juridische grondslagen te ontwikkelen en te ontwerpen is complex en vraagt om creativiteit en moed. Dit hoofdstuk heeft het veld uitgetekend waarin die opgave invulling moet krijgen. Het volgende hoofdstuk geeft inzicht in de vraag wat Nederlanders audiovisueel aanbod van algemeen belang achten en of ze dat aanbod in de huidige situatie via verschillende devices gemakkelijk kunnen vinden. Daarna geven we een beeld hoe in andere landen momenteel de genoemde uitdaging wordt opgepakt om vervolgens, na een integrale analyse, een voorstel te doen hoe de Nederlandse overheid in de komende tijd zou kunnen acteren in verband met due prominence van audiovisuele diensten en aanbod van algemeen belang.

3 Gebruikersperspectief

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we de belangrijkste uitkomsten uit het gebruikersonderzoek. De vraag in hoeverre gebruikers knelpunten ondervinden bij de toegang van media-aanbod of -diensten van algemeen belang staat hierbij centraal. Het panel van marktonderzoeksbureau Motivaction is ingeschakeld om een representatieve steekproef van consumenten te bevragen. In Bijlage 2 is de volledige vragenlijst opgenomen.

De totale respons op de vragenlijst was 1.213⁶². Er is een weging toegepast op de respons om te corrigeren voor achtergrondvariabelen ten behoeve van de representativiteit van de steekproef. De volgende variabelen zijn hierin meegenomen: geslacht x leeftijd, opleidingsniveau en Nielsen-regio.⁶³ De wegefficiëntie (overkoepelende maat om representativiteit uit te drukken) van het onderzoek bedraagt 80%. De laagste weegfactor die is toegekend is 0,4 en de hoogste is 3,85. Een wegefficiëntie van 80% wordt doorgaans als redelijk hoog beschouwd en impliceert dat de initiële steekproef al heel goed was en dat er slechts beperkt gecorrigeerd hoeft te worden. De in dit hoofdstuk gepresenteerde grafieken en tabellen zijn dus gebaseerd op de gewogen respons en zijn daarmee representatief.

3.2 Uitkomsten gebruikersonderzoek

Deze paragraaf gaat achtereenvolgens in op:

- Achtergrondinformatie ten aanzien van kijkgedrag (frequentie van televisie kijken, frequentie van on demand kijken, regelmatige en niet-regelmatige kijkers van on demand content en online videodiensten die worden gebruikt)
- De vindbaarheid van het programma-aanbod van de landelijke (NPO 1, 2 en 3) en regionale publieke omroep en apps;
- Welke soorten programma-aanbod en welke apps van algemeen belang zijn voor zowel de gebruiker als de samenleving als geheel;
- Algemeen belang en variëteit van aanbod binnen online videodiensten.

3.2.1 Achtergrondinformatie

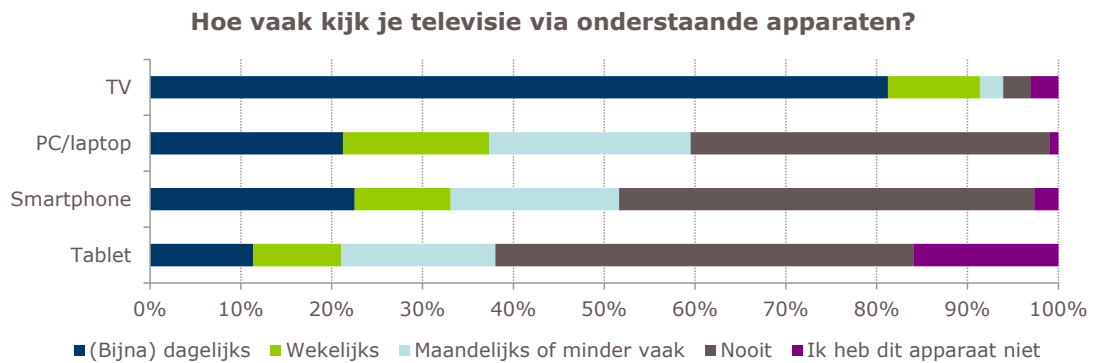
Onderstaande figuur geeft een eerste indruk van hoe frequent gebruikers televisiekijken⁶⁴ via verschillende apparaten. Uit de figuur blijkt dat ruim 90% van de respondenten (bijna) dagelijks of wekelijks televisie kijkt via een (smart-)tv. Voor PC/laptop is dit 37% en voor smartphone 33%. Het minst regelmatig wordt televisie gekeken via een tablet, namelijk 21% op dagelijkse en wekelijkse basis. 16% van de respondenten geeft aan geen tablet te

⁶² Voor een deel van de vragen uit het gebruikersonderzoek geldt dat respondenten de vraag alleen hebben beantwoord wanneer zij eerder hebben aangegeven gebruik te maken van een bepaald apparaat of een bepaalde online videodienst. Hierdoor is de respons voor een deel van de vragen kleiner dan 1.213.

⁶³ De 5 Nielsen regio's zijn: Drie grote steden (Amsterdam, Rotterdam en Den Haag met randgemeenten), West (overige gemeenten in de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht), Noord (provincies Groningen, Friesland en Drenthe), Oost (provincies Overijssel, Gelderland en Flevoland) en Zuid (provincies Zeeland, Noord-Brabant en Limburg).

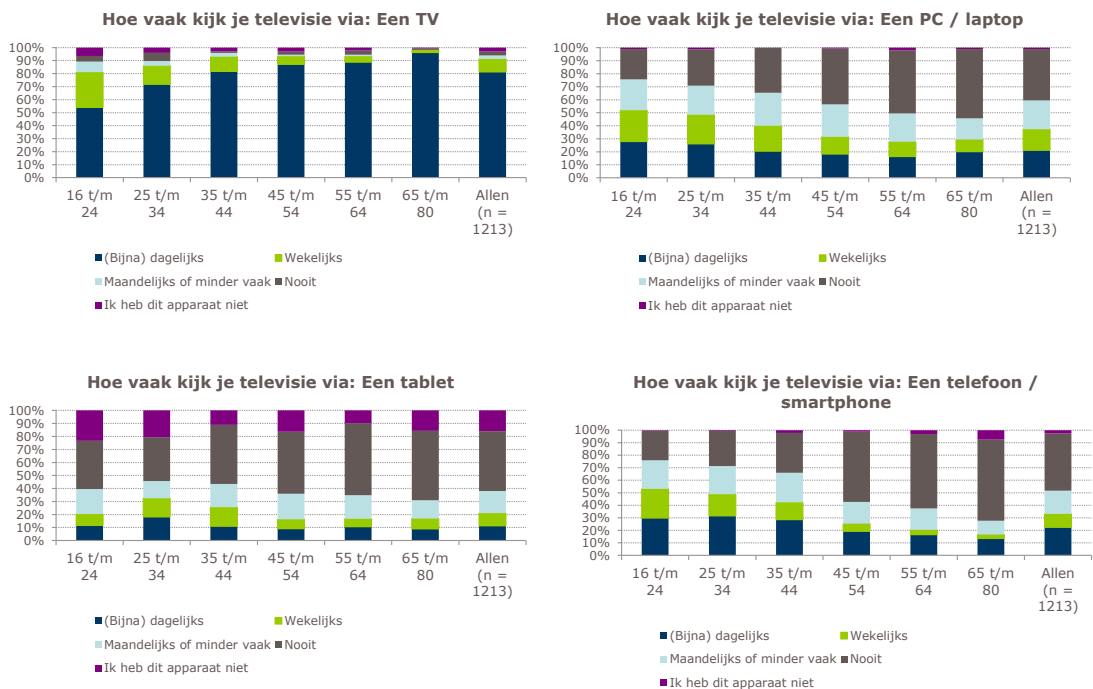
⁶⁴ Met 'televisiekijken' bedoelen we hier naar tv-programma's kijken 1) via televisie, 2) via internet, 3) on demand terug- en vooruitkijken en 4) (betaald) sport, films en series kijken.

hebben. Bij tv en smartphone is dit 3% van de respondenten en bij PC/laptop slechts 1%. Uit het onderzoek kwam tevens naar voren dat 7% van de ondervraagden geen tv-abonnement heeft en dus uitsluitend non-linear kijkt.



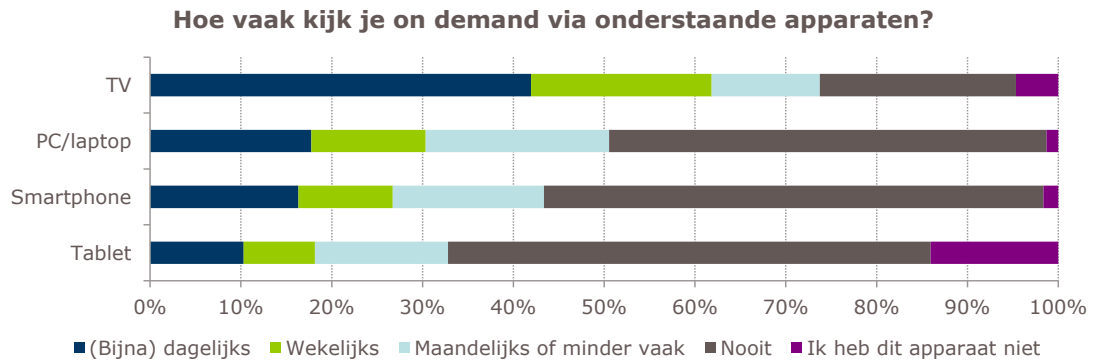
Figuur 11: Frequentie van televisie kijken, uitgesplitst naar apparaat, N=1213 (Bron: Motivaction, bewerking Dialogic).

Wanneer we de frequentie van televisiekijken op ieder apparaat uitsplitsen naar leeftijdsgroepen, blijkt dat vooral de oudere leeftijdsgroepen nog veel tot bijna uitsluitend televisiekijken via een tv. De jongere leeftijdsgroepen kijken regelmatig televisie via een PC/laptop of via hun smartphone. Tablets worden door veel respondenten niet gebruikt om televisie te kijken.



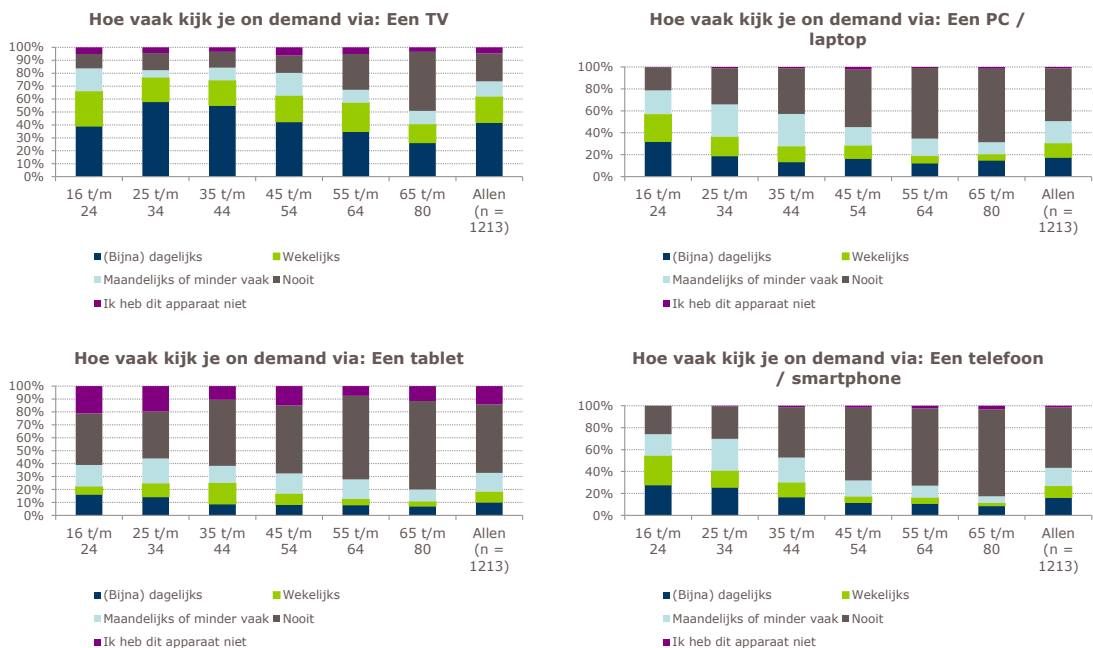
Figuur 12: Frequentie van televisie kijken, uitgesplitst naar apparaat en leeftijd, N=1213 (Bron: Motivaction, bewerking Dialogic).

Als onderdeel van televisiekijken is specifiek gevraagd naar het kijken naar on demand content. Uit onderstaande figuur blijkt dat het meest frequent on demand wordt gekeken via een tv (zowel via een set-top box of decoder als via een Smart TV) ten opzichte van andere apparaten. Bij PC/laptop en smartphone kijkt respectievelijk 30% en 27% van de respondenten (bijna) dagelijks of wekelijks on demand. Via een tablet wordt het minst regelmatig on demand gekeken.



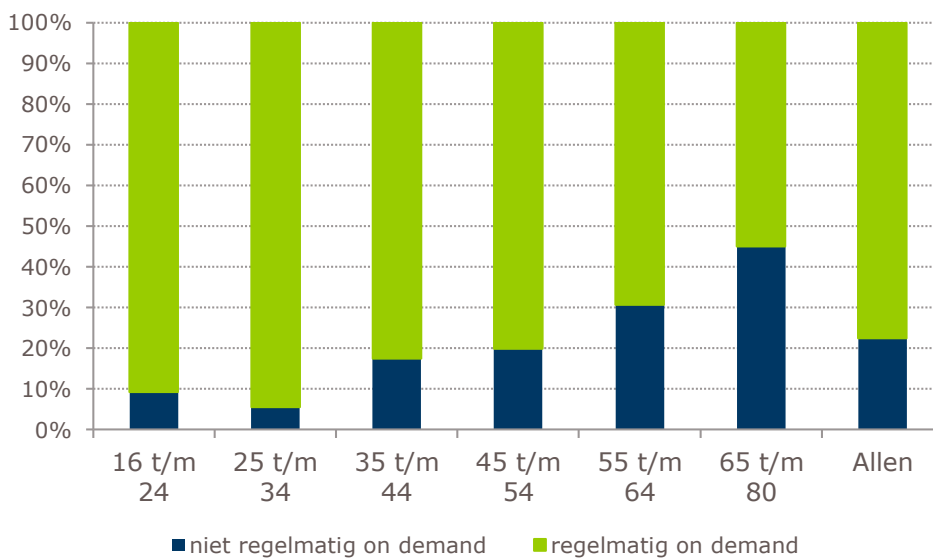
Figuur 13: Frequentie van on demand kijken, uitgesplitst naar apparaat, N=1213 (Bron: Motivaction, bewerking Dialogic).

In Figuur 14 is een uitsplitsing gemaakt naar leeftijdsgroepen. Hieruit blijkt dat de jongere leeftijdsgroepen (vooral 16-34 jaar) frequenter on demand content bekijken via een tv (zowel via een set-top box of decoder als via een Smart TV), PC/laptop of smartphone dan oudere leeftijdsgroepen (voornamelijk 45+).



Figuur 14: Frequentie van on demand kijken, uitgesplitst naar apparaat en leeftijd, N=1213 (Bron: Motivaction, bewerking Dialogic).

Naar aanleiding van voorgaande figuur is op basis van achtergrondinformatie een uitsplitsing gemaakt naar regelmatige kijkers van on demand content en niet-regelmatige kijkers van on demand content. De eerste categorie heeft betrekking op respondenten die (bijna) dagelijks of wekelijks on demand kijken en de tweede categorie betreft respondenten die maandelijks tot nooit on demand kijken. Op basis van de vragenlijst geeft 77% van de respondenten aan regelmatig naar on demand content te kijken en geeft 23% aan niet-regelmatig naar on-demand content te kijken. Het aantal regelmatige en niet-regelmatige kijkers van on demand content is verder uitgesplitst naar leeftijdsgroepen in Figuur 15. Hieruit blijkt dat vooral bij de oudere generaties een redelijk grote groep van de ondervraagden maandelijks tot nooit on-demand content bekijkt via een tv, computer, tablet of smartphone. Bij 65-plussers is dit bijvoorbeeld 44%.

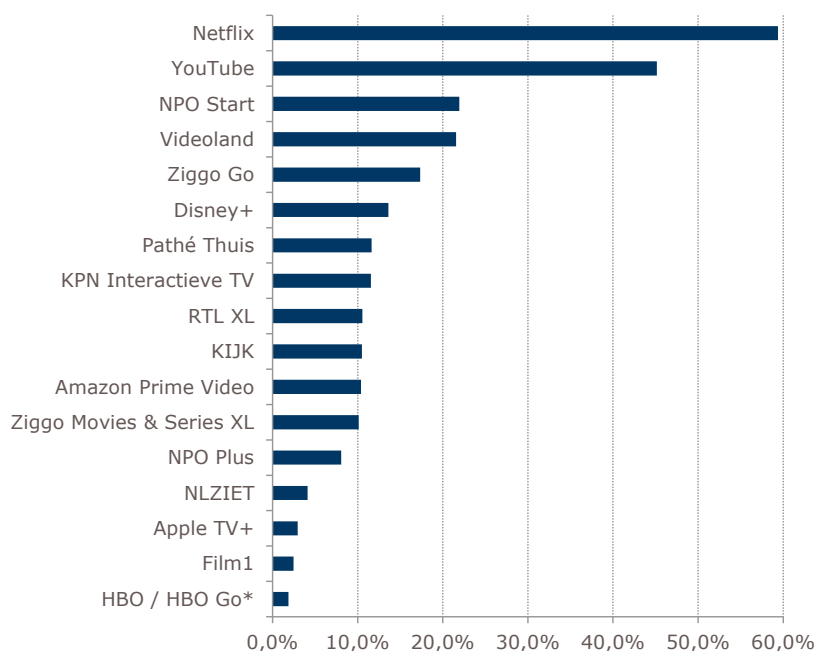


Figuur 15: Aantal regelmatige en niet regelmatige gebruikers van on demand content, uitgesplitst naar leeftijd, N=1213 (Bron: Motivaction, bewerking Dialogic).

Naast de kijkfrequentie van gebruikers naar on demand content is onderzoek gedaan naar het gebruik van online videodiensten. Onderstaande figuur toont voor verschillende online videodiensten het percentage van de respondenten dat deze dienst wel eens gebruikt. Netflix is samen met YouTube veruit de meest gebruikte online videodienst. Hierna volgen NPO Start en Videoland, waarbij 22% van de respondenten aangeeft deze diensten wel eens te gebruiken. De mate van gebruik van de overige online videodiensten ligt dicht bij elkaar, zo rond de 10%. Tot slot lijken een aantal online videodiensten nauwelijks gebruikt te worden. Dat zijn achtereenvolgens NLZIET, Apple TV+, Film1 en HBO/HBO GO.

Wanneer we het gebruik van online videodiensten uitsplitsen naar leeftijdsgroepen, blijkt wederom dat vooral de jongere leeftijdscategorieën (16-34 jaar) veel gebruik maken van online videodiensten als Netflix, YouTube en NPO Start (zie Bijlage 3, Figuur 36). Bij Disney+ en YouTube valt op dat de leeftijdscategorie 16-24 jaar sterk oververtegenwoordigd is in het gebruik ervan. Verder worden NPO Start, NPO Plus en KIJK vooral door 25-34-jarigen gebruikt en in mindere mate door 16-24-jarigen. Tot slot komt naar voren dat ruim 40% van de 65-plussers überhaupt geen gebruik maakt van online videodiensten.

Van welke onderstaande online videodiensten maak je weleens gebruik?



*HBO / HBO GO is vanaf 2017 uitsluitend in Nederland beschikbaar via Ziggo, die de uitzendrechten hiervoor heeft. HBO Max is uitsluitend via VPN in Nederland te bekijken.

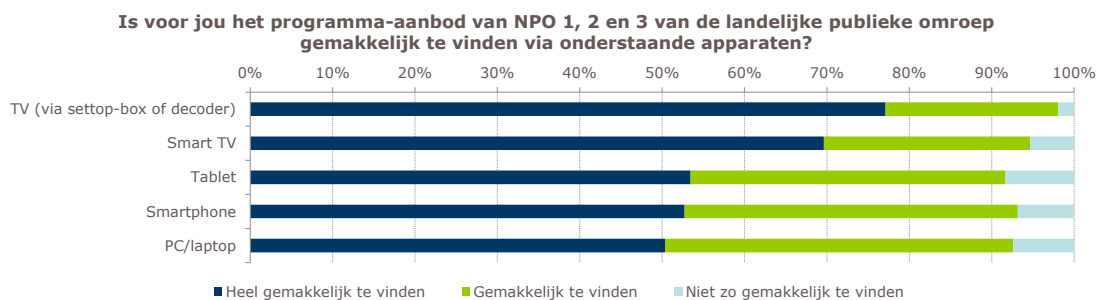
Figuur 16: Gebruik van online videodiensten, N=1213 (Bron: Motivaction, bewerking Dialogic).

3.2.2 Vindbaarheid van de landelijke en regionale publieke omroep en apps

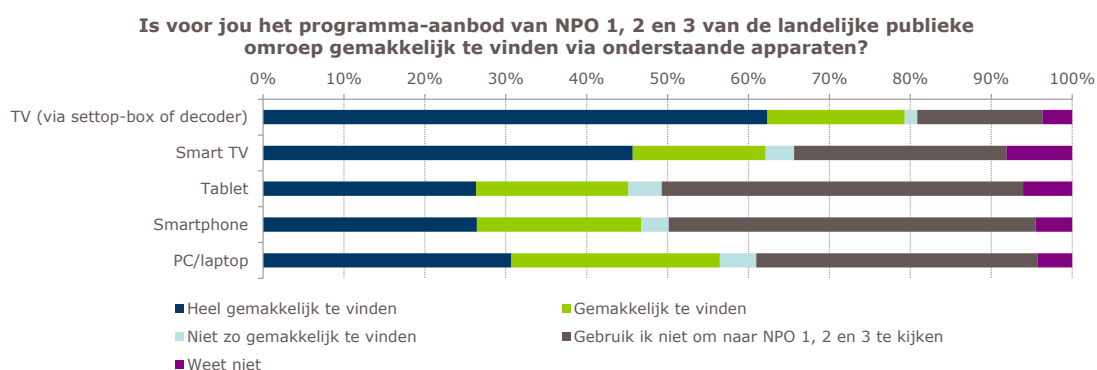
Allereerst is gevraagd naar de mate van vindbaarheid van de landelijke publieke omroep (NPO) via verschillende apparaten (zie Figuur 17 en Figuur 18). In de eerste figuur zijn de gebruikers die de antwoorden 'gebruik ik niet om...' en 'weet ik niet' hebben gegeven, weggelaten, in de tweede figuur zijn de antwoorden van alle gebruikers weergegeven. Het programma-aanbod van NPO 1, 2 en 3 lijkt het makkelijkst vindbaar te zijn op de tv (via set-top box of decoder) en op een Smart TV. Verschillen tussen de mate van vindbaarheid via een PC/laptop, smartphone en tablet zijn minimaal, waarbij het vaakst bij een tablet wordt aangegeven dat de NPO niet zo gemakkelijk is te vinden (8%).

Ook kijken we via deze vraag naar het gebruik van apparaten om naar de NPO te kijken (zie Figuur 18). Hieruit blijkt dat 45% van de respondenten niet via een tablet of smartphone naar de NPO kijkt. Voor PC/laptop is dit 35%, voor Smart TV 26% en voor tv 15%. Tot slot lijkt er weinig verschil te zitten tussen hoe verschillende leeftijdscategorieën de vindbaarheid van de NPO beoordelen op verschillende apparaten (zie Bijlage 3, Figuur 37).

Het is mogelijk dat een gebruiker een bepaald apparaat niet gebruikt om naar de NPO te kijken, juist omdat de gebruiker de content van de NPO op dat apparaat slecht vindbaar vindt. In dat geval is het de vraag of de gebruiker aangeeft het apparaat niet te gebruiken of dat hij aangeeft dat de NPO slecht vindbaar is. Dit vertroebelt de data enigszins, maar naar verwachting geeft de figuur nog steeds een goede benadering.



Figuur 17: Vindbaarheid van programma-aanbod van NPO 1, 2 en 3, uitgesplitst naar apparaat, N=594-982 (Bron: Motivaction, bewerking Dialogic).



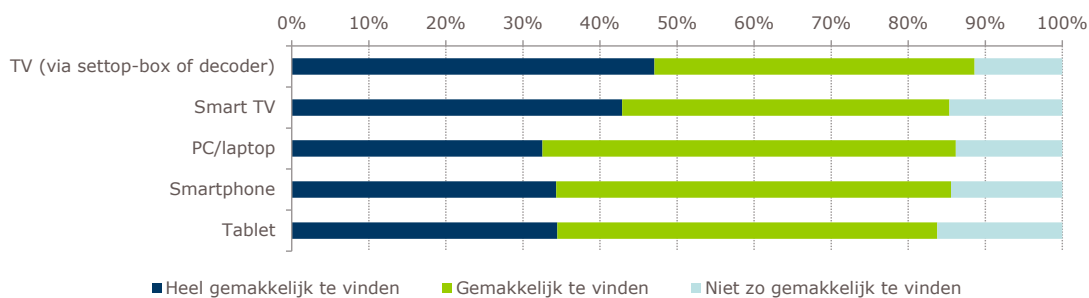
Figuur 18: Vindbaarheid van programma-aanbod van NPO 1, 2 en 3, uitgesplitst naar apparaat, alle antwoordopties, N=1213 (Bron: Motivaction, bewerking Dialogic).

Naast de vindbaarheid van het programma-aanbod van de NPO is de vindbaarheid van de regionale omroep onderzocht. Uit Figuur 19, waarin net als hierboven de antwoorden 'gebruik ik niet om...' en 'weet ik niet' zijn weggelaten, blijkt het programma-aanbod van de regionale omroep uit de regio het gemakkelijkst vindbaar te zijn via de tv of Smart TV. Hierna volgen computers, smartphones en tablets, waarbij verschillen onderling minimaal zijn. Wederom lijkt via de tablet de regionale omroep het minst vindbaar te zijn (6%). Met dezelfde vraag is ook gekeken naar het gebruik van apparaten om naar de regionale omroep te kijken (zie Figuur 20). Een groot gedeelte van de respondenten geeft aan dat zij deze apparaten niet gebruiken om naar de regionale omroep te kijken. Dit geldt in sterke mate voor tablet (55%), smartphone (53%), PC/laptop (47%) en in mindere mate voor Smart TV (39%) en tv (24%).

Vergeleken met de vindbaarheid van de landelijke publieke omroep blijkt dat gebruikers het programma-aanbod van de regionale omroep over het algemeen minder goed kunnen vinden. Dit geldt voor alle apparaten, maar in sterkere mate voor tv en Smart TV.

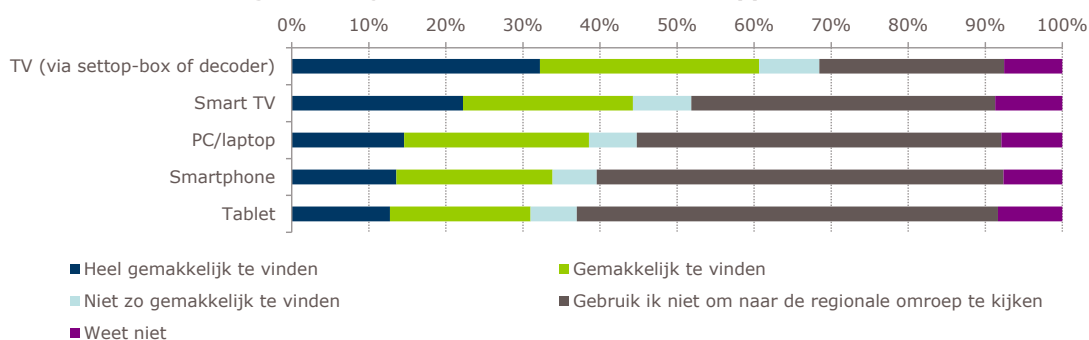
In tegenstelling tot de NPO lijkt er bij de regionale omroep een duidelijker verschil te bestaan tussen hoe de verschillende leeftijdsgroepen de vindbaarheid beoordelen (zie Bijlage 3, Figuur 38). Van de ondervraagden die een bepaald apparaat gebruiken blijkt dat oudere leeftijdsgroepen (45+) het programma-aanbod van de regionale omroep gemakkelijker kunnen vinden dan jongere leeftijdsgroepen (16-34 jaar). Ondanks dat de oudere leeftijdscategorieën minder vaak gebruik maken van een Smart TV, PC/laptop, tablet of smartphone om naar het programma-aanbod van de regionale omroep te kijken, lijken ze het aanbod toch gemakkelijker te kunnen vinden dan de jongere leeftijdsgroepen. Een mogelijke verklaring is dat jongere gebruikers simpelweg minder bekend zijn met de regionale omroepen dan oudere gebruikers.

Is voor jou het programma-aanbod van de regionale omroep uit jouw regio gemakkelijk te vinden via onderstaande apparaten?



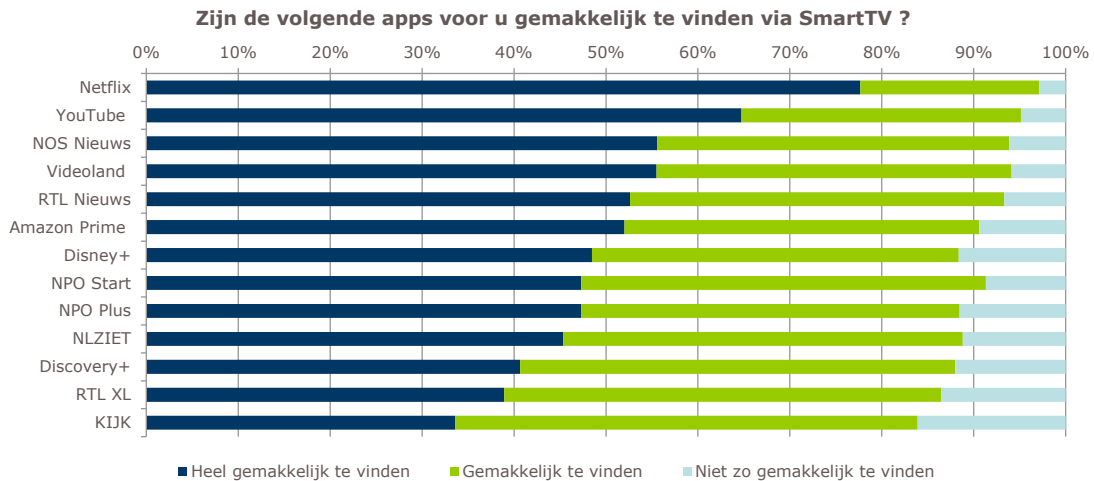
Figuur 19: Beoordeling van de vindbaarheid van programma-aanbod van de regionale omroep, uitgesplitst naar apparaat, N=448-824 (Bron: Motivaction, bewerking Dialogic).

Is voor jou het programma-aanbod van de regionale omroep uit jouw regio gemakkelijk te vinden via onderstaande apparaten?



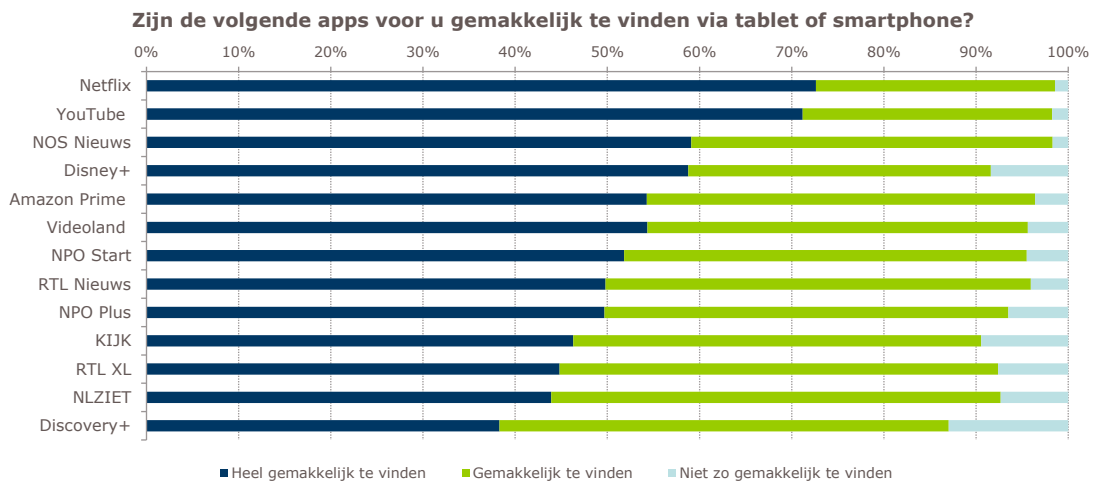
Figuur 20: Beoordeling van de vindbaarheid van programma-aanbod van de regionale omroep, uitgesplitst naar apparaat, alle antwoordopties, N=1213 (Bron: Motivaction, bewerking Dialogic).

Naast de vindbaarheid van het programma-aanbod van de landelijke publieke omroep zoomen we in op de vindbaarheid van apps die audiovisuele content aanbieden. Dit zijn apps van online videodiensten (zoals Netflix en YouTube), maar ook de apps van de NOS en RTL Nieuws. We maken onderscheid tussen de vindbaarheid van deze apps 1) via een Smart TV en 2) via een tablet of smartphone omdat de wijze waarop de apps op beide categorieën apparaten worden gepresenteerd en vindbaar zijn sterk verschilt. Zo gaat het bij een Smart TV eerder over de directe zichtbaarheid van apps op het startscherm van de Smart TV, terwijl het bij een tablet of smartphone meer gaat over de zicht- en vindbaarheid van deze apps in bijvoorbeeld een appstore. Op basis van het gebruikersonderzoek blijkt dat – van de ondervraagden die in het bezit zijn van een Smart TV – vooral Netflix en YouTube (heel) gemakkelijk te vinden zijn. Een reden hiervoor kan zijn dat deze apps voorgeïnstalleerd zijn op veel smart TV's. NOS Nieuws, RTL Nieuws en NPO Start blijken ook gemakkelijk vindbaar te zijn, maar wel in mindere mate. Verder geeft een groot percentage van de ondervraagden aan geen gebruik te maken van apps als KIJK, NLZIET, Discovery+, RTL XL, NPO Plus, Amazon Prime, Disney+ en Videoland.



Figuur 21: Vindbaarheid van apps via Smart TV, N=565 (Bron: Motivaction, bewerking Dialogic).

De vindbaarheid van de apps via tablet of smartphone vertoont gelijkenissen met de vindbaarheid van apps via een Smart TV. Dit houdt in dat – van de ondervraagden die in het bezit zijn van een tablet of smartphone – YouTube, Netflix en NOS (heel) gemakkelijk te vinden zijn. Ook NPO Start en RTL Nieuws blijken redelijk gemakkelijk vindbaar op deze apparaten. De overige apps zijn relatief minder gemakkelijk vindbaar. Belangrijk om hierbij te benoemen is dat de verschillen in de mate van vindbaarheid tussen deze apps (bijvoorbeeld Disney+ en NLZIET) onderling gering zijn.

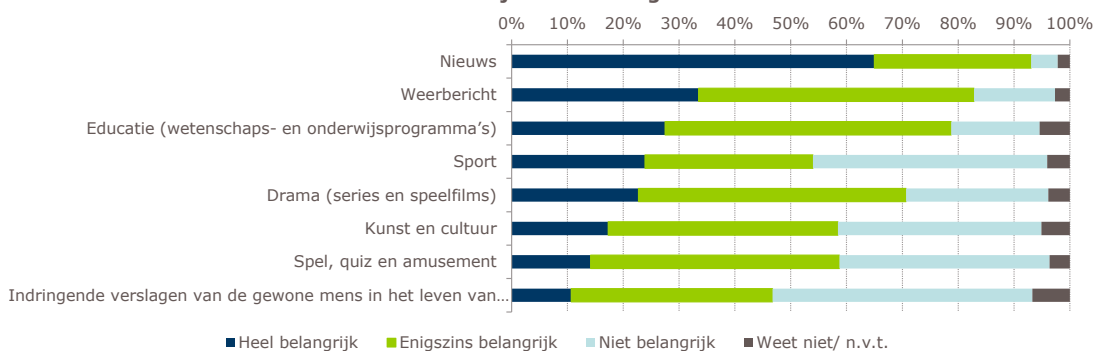


Figuur 22: Vindbaarheid van apps via tablet of smartphone, N=643 (Bron: Motivaction, bewerking Dialogic).

3.2.3 Classificatie van algemeen belang

Ten tweede had het gebruikersonderzoek als doel te onderzoeken welk soort programma-aanbod en welke online videodiensten gebruikers als algemeen belang beschouwen en na te gaan of gebruikers ook content van de regionale, lokale en commerciële omroep van algemeen belang vinden. Wanneer we kijken naar het programma-aanbod dat respondenten voor zichzelf heel erg van bijzonder belang vinden, komt vooral nieuws het sterkst naar voren (65%). Ook het weerbericht (33%) en educatieve programma's (28%) worden als belangrijk aangemerkt. Hierna volgen sport, drama, kunst en cultuur, spel en amusement en human interest.

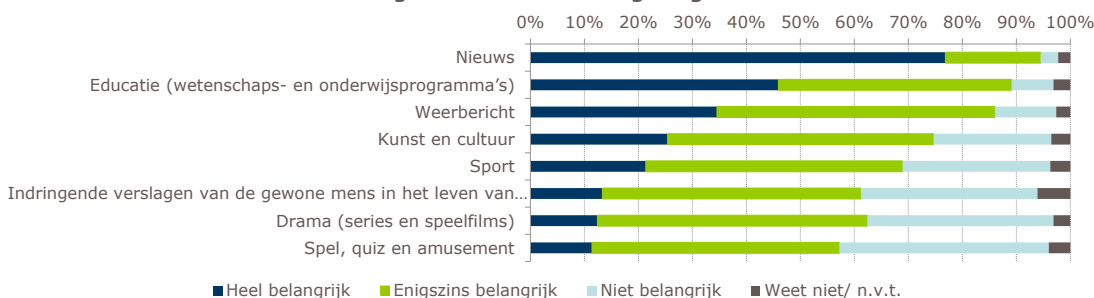
Welke van de hieronder genoemde soorten programma-aanbod vind je voor jezelf van bijzonder belang?



Figuur 23: Classificatie van content van bijzonder belang voor de gebruiker zelf, uitgesplitst naar soorten programma-aanbod, N=1213 (Bron: Motivaction, bewerking Dialogic).

Het programma-aanbod dat van algemeen belang wordt gezien voor de samenleving als geheel wijkt enigszins af van het programma-aanbod dat respondenten als belangrijk voor zichzelf beschouwen. Met andere woorden: het gebeurt geregeld dat mensen bepaalde content voor zichzelf niet belangrijk vinden, maar voor de samenleving wel. Dit zien we vooral bij de categorieën educatie en kunst en cultuur. De laatste categorie wordt voor de samenleving als geheel belangrijker gevonden dan sport en drama, terwijl dit bij de persoonlijke belangen andersom is.

Welke van de volgende soorten programma-aanbod vind je van algemeen belang voor de samenleving als geheel?



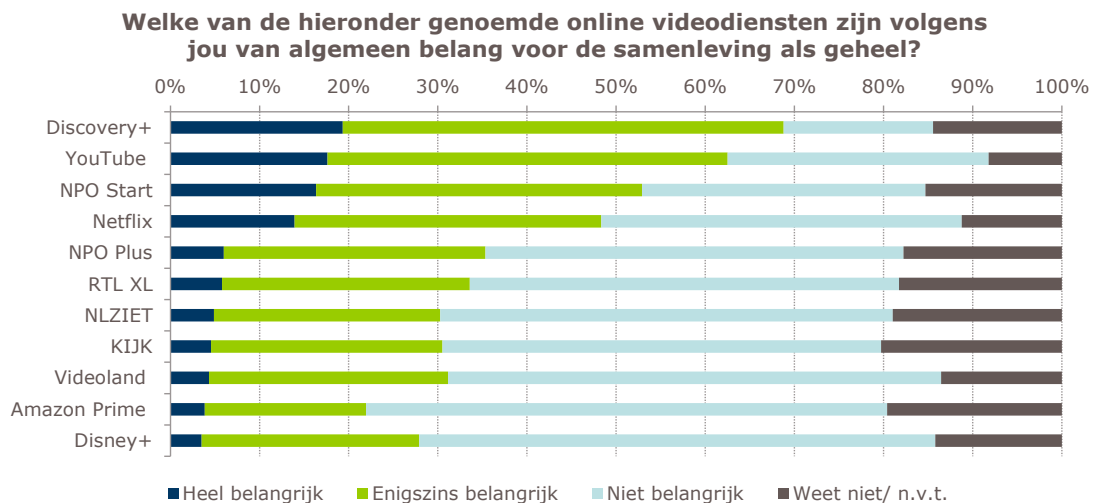
Figuur 24: Classificatie van content van algemeen belang voor de samenleving als geheel, uitgesplitst naar soorten programma-aanbod, N=1213 (Bron: Motivaction, bewerking Dialogic).

Bij de uitsplitsing van deze vraag naar leeftijdsgroepen (Figuur 39 in Bijlage 3), vallen er een aantal zaken op. Ten eerste wordt nieuws door vrijwel alle leeftijdsgroepen als heel belangrijk omschreven (weliswaar in iets mindere mate door de jongere leeftijdsgroepen). Niet geheel verassend lijkt educatie in grotere mate van algemeen belang geacht te worden door 16-34-jarigen dan door oudere leeftijdsgroepen. Aan de andere kant wordt het weerbericht in grotere mate door 65-plussers van algemeen belang geacht voor de samenleving. Verder wordt kunst en cultuur in sterkere mate door 25-34-jarigen van algemeen belang geacht voor de samenleving. Vier categorieën van programma-aanbod worden door alle leeftijdsgroepen aanzienlijk minder vaak belangrijk geacht voor de samenleving als geheel: human interest, quiz en amusement, sport en drama.

Ook is onderzocht in welke mate gebruikers verschillende online videodiensten van algemeen belang achten voor de samenleving als geheel. Een kanttekening hierbij is dat niet is af te leiden of respondenten hierbij uit zijn gegaan van het algemeen belang van de videodienst zelf of van het programma-aanbod die binnen deze online videodienst worden aangeboden.

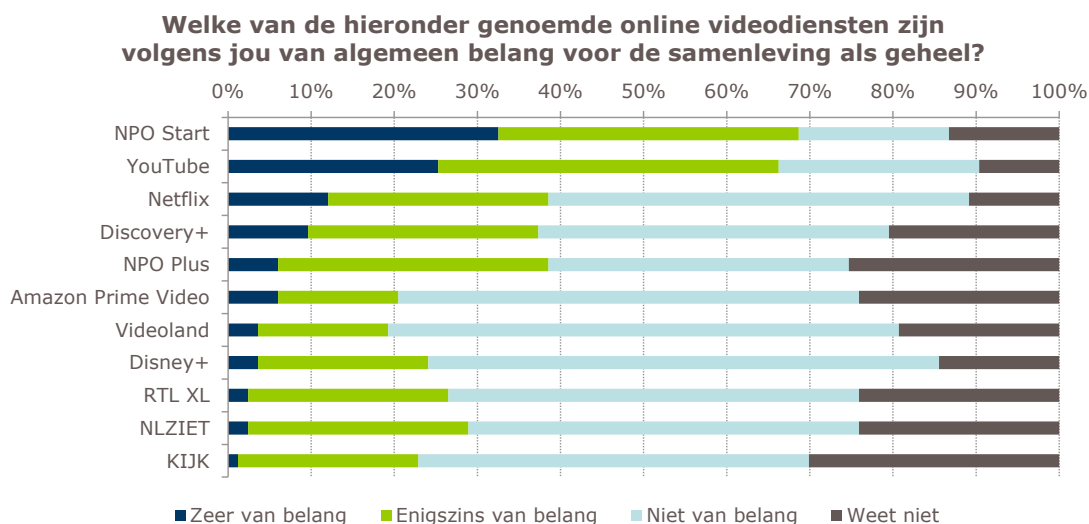
Uit Figuur 25 blijken gebruikers online videodiensten in beperkte mate van belang vinden voor de samenleving als geheel. Discovery+, YouTube, NPO Start en Netflix worden in sterkere mate belangrijk geacht wanneer het gaat om het algemeen belang voor de samenleving als geheel dan andere online videodiensten. Deze resultaten dienen echter voorzichtig te worden geïnterpreteerd om de volgende redenen. Ten eerste geeft het feit dat Discovery+ als belangrijkste wordt geacht voor de samenleving als geheel waarschijnlijk een vertekend beeld. Discovery+ dat voorheen Dplay heette, had in het tweede kwartaal van 2020 zo'n 33.000 abonnees, een marktaandeel van 0,2%. De bekendheid van het platform lijkt dus nog minimaal, waardoor het onwaarschijnlijk is dat de dienst daadwerkelijk bovenaan de lijst zou eindigen. Het is aanneembaar dat respondenten bij het beantwoorden van deze vraag geredeneerd hebben vanuit hun kennis over de zender Discovery Channel, waarop veel informatieve programma's en documentaires te zien zijn die zij mogelijk van algemeen belang achten. Ten tweede kan de positie van YouTube verklaard worden doordat het een dienst betreft waarop elke willekeurige gebruiker content kan uploaden. YouTube is daarmee geen traditioneel medium, maar waarborgt wel de pluriformiteit en vrijheid van meningsuiting (al kan YouTube kanalen verwijderen). Ook gebruikt bijvoorbeeld de NOS YouTube als platform om hun media-aanbod te distribueren. Vanwege deze redenen kan YouTube mogelijk van algemeen belang geacht worden voor de samenleving als geheel.

Voor andere online videodiensten zoals Disney+ en Amazon Prime, maar ook bijvoorbeeld NPO Plus, geldt dat de meeste respondenten deze niet van algemeen belang voor de samenleving achten.



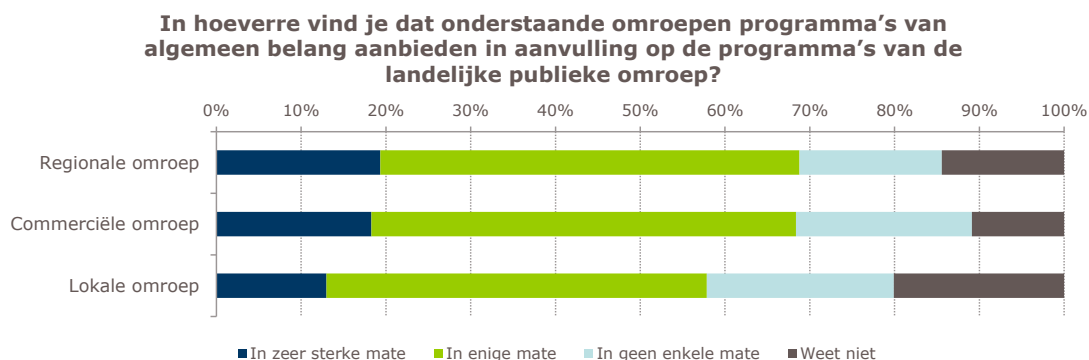
Figuur 25: Beoordeling van content van algemeen belang voor de samenleving als geheel, uitgesplitst naar online video-diensten, N=1213 (Bron: Motivaction, bewerking Dialogic).

Bovenstaande figuur is ook gemaakt voor de groep respondenten die geen tv-abonnement hebben en dus voor 100% als non-lineaire kijker geïdentificeerd kunnen worden (cord-cutters en cord-nevers). Deze variant, hieronder weergegeven, kent enkele duidelijke verschillen met Figuur 25. Zo blijken NPO Start en YouTube in sterkere mate van algemeen belang geacht te worden voor de samenleving als geheel, terwijl Discovery+ en Netflix in mindere mate van algemeen belang geacht worden door deze groep respondenten.



Figuur 26: Beoordeling van content van algemeen belang voor de samenleving als geheel door mensen zonder tv-abonnement, uitgesplitst naar online video-diensten, N=83 (Bron: Motivaction, bewerking Dialogic).

Tot slot is onderzocht in welke mate gebruikers ook content van de regionale, lokale en commerciële omroep van algemeen belang vinden. Uit de respons komt naar voren dat zowel de regionale, de commerciële als de lokale omroepen volgens gebruikers in enige mate programma's van algemeen belang aanbieden in aanvulling op de programma's van de landelijke publieke omroep. Opvallend is dat bij de commerciële omroep en de lokale omroep meer respondenten aangeven dat er in geen enkele mate programma's van algemeen belang worden aangeboden, dan respondenten die aangeven dat deze programma's in zeer sterke mate worden aangeboden. Op basis van een uitsplitsing van onderstaande figuur naar leeftijdsgroepen (zie Figuur 40 in Bijlage 3) blijkt dat de meningen van de verschillende generaties dicht bij elkaar te liggen. Er zijn geen grote verschillen te zien aangaande in welke mate regionale, lokale en commerciële omroepen programma's van algemeen belang aanbieden.



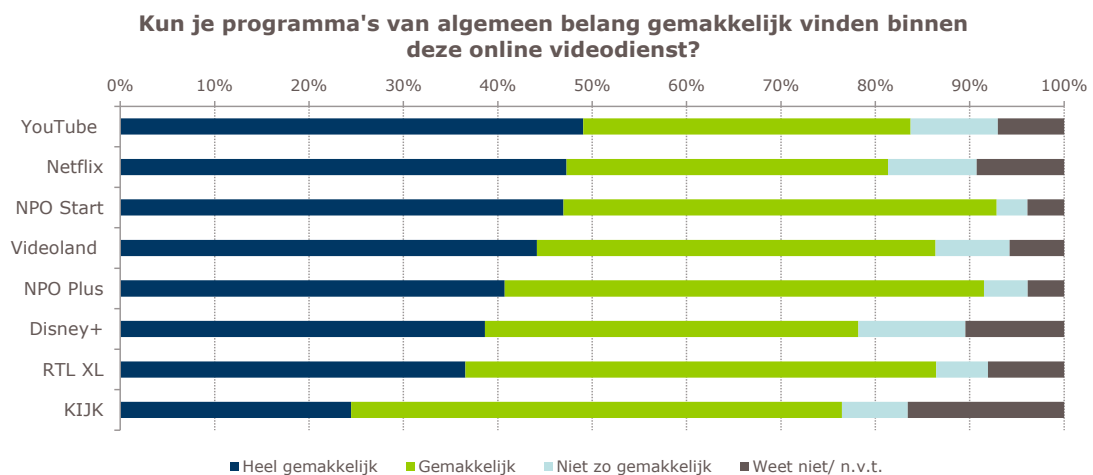
Figuur 27: Beoordeling van de mate waarin de regionale, lokale en commerciële omroepen content van algemeen belang aanbieden, N=1213 (Bron: Motivaction, bewerking Dialogic).

3.2.4 Vindbaarheid van content van algemeen belang en variëteit binnen online videodiensten

Een derde doel van het gebruikersonderzoek was om in kaart te brengen in hoeverre content van algemeen belang vindbaar is en wordt aanbevolen binnen online videodiensten alsook in

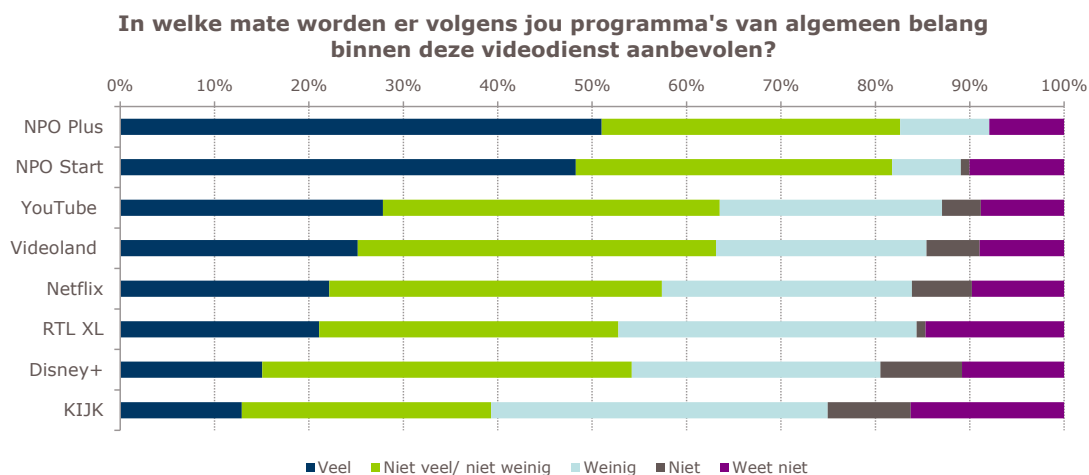
welke mate dit aanbod genoeg variëteit biedt. Voor de vragen hieronder geldt dat respondenten de vraag alleen hebben beantwoord voor een online videodienst wanneer zij eerder hebben aangegeven hiervan gebruik te maken. Hierdoor loopt de respons uiteen van N=76 bij KIJK tot N=661 bij Netflix.

Bij alle onderstaande online videodiensten geldt dat ongeveer 80% of meer van de respondenten aangeeft dat zij programma's van algemeen belang gemakkelijk of heel gemakkelijk binnen deze online videodienst kunnen vinden. Voor NPO Start en NPO Plus is dit zelfs meer dan 90%. Een kanttekening hierbij is dat niet achterhaald kan worden of gebruikers problemen ervaren met de vindbaarheid van programma's van algemeen belang binnen deze online videodiensten doordat 1) deze content überhaupt niet aanwezig is of 2) deze wel aanwezig is maar moeilijk vindbaar blijkt. Hoe zich dit in de praktijk verhoudt zal per videodienst verschillen.



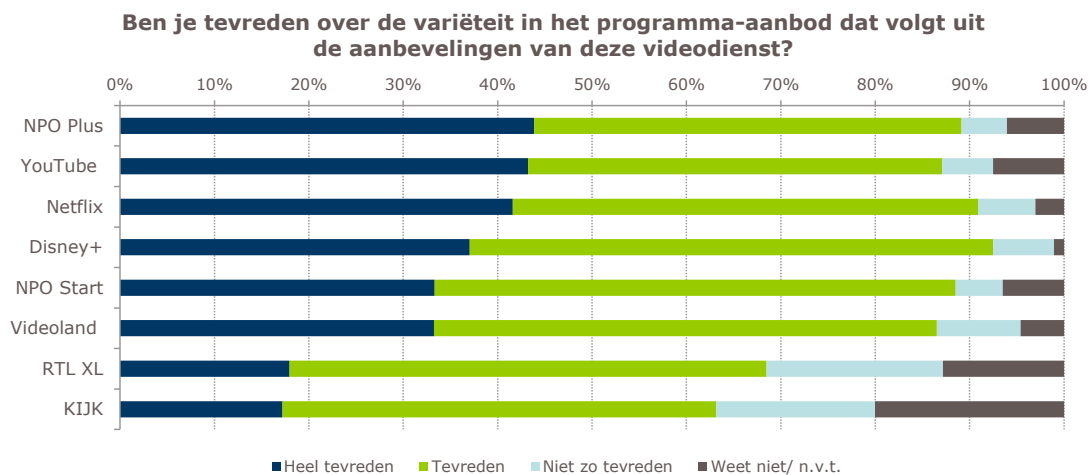
Figuur 28: Beoordeling van de vindbaarheid van media-aanbod binnen online videodiensten, N=76-661 (Bron: Motivation, bewerking Dialogic).

Ook is onderzocht in hoeverre er programma's van algemeen belang binnen online videodiensten worden aangeboden. Het idee hierachter is dat programma's van algemeen belang wel aanwezig kunnen zijn binnen een videodienst, maar slecht zicht- of vindbaar zijn omdat deze niet worden aanbevolen op het startscherm. Vooral bij de videodiensten NPO Plus en NPO Start worden programma's van algemeen belang veelvuldig aanbevolen, zo blijkt uit de respons. Bij andere diensten ligt dit een stuk lager (bijvoorbeeld bij KIJK, Disney+ en RTL XL).



Figuur 29: Beoordeling van de mate waarin online videodiensten programma's van algemeen belang aanbevelen, N=76-661 (Bron: Motivaction, bewerking Dialogic).

Bij de meeste videodiensten geven respondenten aan dat ze tevreden zijn over de variëteit in het programma-aanbod dat volgt uit de aanbevelingen van de videodienst. Men is hier echter vooral 'tevreden' over (en niet 'heel tevreden'), wat aangeeft dat er nog ruimte is voor verbetering. Verder blijkt dat respondenten over RTL XL en KIJK minder tevreden zijn wat betreft de variëteit in het programma-aanbod dat volgt uit de aanbevelingen van de videodienst.



Figuur 30: Beoordeling van de variëteit in het programma-aanbod, uitgesplitst naar online videodiensten, N=76-661 (Bron: Motivaction, bewerking Dialogic).

3.3 Conclusie

Op basis van het gebruikersonderzoek kunnen een aantal overkoepelende conclusies worden getrokken. Deze worden hier per paragraaf uitgelicht.

Achtergrond

- Door gebruikers van alle leeftijden wordt nog frequent (bijna dagelijks) tv gekeken, vooral via een (smart-)tv (ruim twee keer zoveel als via andere apparaten). On demand wordt het vaakst gekeken op een tv en door de jongere generatie (16-34 jaar), en evenals bij tv het minst op een tablet. Waar ruim 90% van de jongere generatie

geclassificeerd kan worden als regelmatige kijker van on demand content is dit bij 65-plussers zo'n 55%.

- Het meest wordt gebruik gemaakt van Netflix (60%) en YouTube (45%), vooral door jongeren. Hierna volgen NPO Start en Videoland, gevolgd door overige online videodiensten.

Vindbaarheid landelijke en regionale publieke omroep en apps

- De NPO is het makkelijkst vindbaar via tv (77%) en Smart TV (70%), gevolgd door laptop, tablet en smartphone. Vergeleken met de vindbaarheid van de landelijke publieke omroep blijkt dat gebruikers het programma-aanbod van de regionale omroep minder goed kunnen vinden via de verschillende apparaten.
- De apps van Netflix, YouTube en NOS zijn zeer makkelijk te vinden via een Smart TV en smartphone of tablet. Ook NPO Start en RTL Nieuws blijken redelijk gemakkelijk vindbaar op deze apparaten, al is daar nog wel ruimte voor verbetering. De overige apps zijn relatief minder gemakkelijk vindbaar.

Classificatie van content van algemeen belang

- Vooral nieuws, educatie, het weerbericht, en kunst en cultuur worden door gebruikers van algemeen belang geacht voor de samenleving als geheel. Educatie, en kunst en cultuur lijken in grotere mate door de jongere generatie als heel belangrijk geacht te worden, respectievelijk de leeftijdscategorieën 16-34 jaar en 25-34 jaar. De oudere generatie lijkt in grotere mate het nieuws (voornamelijk 45-80 jaar) en het weerbericht (voornamelijk 55-80 jaar) als heel belangrijk te beschouwen.
- Discovery+, YouTube, NPO Start en Netflix lijken in sterkere mate van algemeen belang te worden geacht voor de samenleving als geheel dan andere online videodiensten.
- De regionale, commerciële en lokale omroep bieden volgens gebruikers in zekere mate ook CvAB aan. Voor de regionale en commerciële omroep is dit in wat sterkere mate dan voor de lokale omroep. Zo'n 20% geeft echter aan dat de regionale, commerciële en lokale omroep in geen enkele mate CvAB aanbieden.

Vindbaarheid van content van algemeen belang en variëteit binnen videodiensten

- Programma's van algemeen belang lijken gemakkelijk vindbaar via verschillende online videodiensten. Dit geldt vooral voor YouTube, Netflix, NPO Start en NPO Plus en in mindere mate voor KIJK. Een kanttekening hierbij is dat niet met zekerheid gezegd kan worden of gebruikers problemen ervaren met de vindbaarheid van programma's van algemeen belang binnen deze online videodiensten doordat 1) deze content niet aanwezig is of 2) deze wel aanwezig is maar moeilijk vindbaar blijkt.
- NPO Start en NPO Plus bevelen volgens gebruikers het meeste CvAB aan ten opzichte van andere online videodiensten. Gebruikers zijn over het algemeen ook tevreden over de variëteit in het programma-aanbod dat volgt uit aanbevelingen van online videodiensten. Gebruikers zijn het minst tevreden over de variëteit die volgt uit de aanbevelingen van RTL XL en KIJK.

4 Internationale verkenning

4.1 Introductie

In dit hoofdstuk bespreken we de belangrijkste uitkomsten op basis van de uitgevoerde verkenningen, bedoeld als input voor het Nederlandse vraagstuk. De volledige uitwerking van de verkenning is te vinden in 0. De internationale verkenning is bedoeld om meer inzicht te krijgen in hoe in andere landen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om due prominence te organiseren en wat Nederland daarvan zou kunnen leren.

De relevantie van de vergelijkende analyse wordt grotendeels bepaald door de mate waarin landen due prominence van overheidswege hebben georganiseerd of gereguleerd. Mede op basis van recent onderzoek van Cullen International⁶⁵ is in samenspraak met de opdrachtgever besloten om Duitsland, Frankrijk, Ierland en Vlaanderen mee te nemen in de analyse. Deze vier voorbeelden hebben al wetgeving geïmplementeerd of zijn voornemens dat te doen. De internationale verkenning is gebaseerd op deskstudie en interviews (zie Bijlage 5 voor een overzicht van gesprekspartners).

4.2 Vergelijkbaarheid

Hoewel de verkenning nadrukkelijk niet een onderlinge vergelijking tot doel had, staan we toch even stil bij de vergelijkbaarheid van de verschillende landen met de situatie in Nederland. Het Franse cultuurbeleid is al sinds jaar en dag sterk gereguleerd en protectionistisch. De situatie in Frankrijk is daarmee moeilijker vergelijkbaar met de Nederlandse, wat het een-op-een overnemen van dergelijke maatregelen bemoeilijkt. De situatie in Vlaanderen, Duitsland en Ierland lijkt meer op de Nederlandse, hoewel in Duitsland de deelstaten verantwoordelijk zijn voor het reguleren van de media. Ierland is als vestigingsplaats van o.a. Google en Facebook verantwoordelijk voor de implementatie van de gewijzigde AVMD-richtlijn, de Digital Service Act⁶⁶ en de Digital Markets Act⁶⁷ conform het country-of-origin principe.⁶⁸ De marktsituatie in Vlaanderen is het beste vergelijkbaar met die van Nederland, reguleringen (must carry, signaalintegriteit) hebben een vergelijkbaar karakter. Wel is de Vlaamse distributiemarkt sterker geconcentreerd. In Vlaanderen is men echter, van de vier bestudeerde landen, het minst ver met de implementatie van wetgeving. Tabel 2 toont een overzicht van de belangrijkste kenmerken van due prominence in de bestudeerde landen.

⁶⁵ Cullen International (2020). Prominence and discoverability in Europe of audiovisual media services of general interest.

⁶⁶ De Digital Services Act is de vernieuwde basis voor digitale diensten en verduidelijkt hun verantwoordelijkheden qua activiteiten en informatie.

⁶⁷ De Digital Markets Act (DMA) is van toepassing op online platforms met een poortwachtersfunctie. De DMA moet zorgen voor een goed functionerende Europese interne markt door concurrentie te stimuleren op digitale markten en moet ertoe leiden dat poortwachtersplatforms zich eerlijk gedragen tegenover ondernemers die hun producten of diensten via een platform aanbieden.

⁶⁸ Het country-of-origin principe houdt in dat de regels van het land waarin de dienst gevestigd is van toepassing zijn.

Tabel 2. Samenvattende tabel internationale verkenning.

| | Status wetgeving | Afbakening algemeen belang | Toepassingsgebied en uitgangspunten | Toezicht en handhaving |
|------------|---|--|---|--|
| Duitsland | Geïmplementeerd | Publieke omroepdiensten en commerciële omroepen- en telemediadiensten die een bijdrage leveren aan pluriformiteit en zijn opgenomen in een lijst (voor drie jaar vastgesteld door de media-autoriteit). Deze lijst is gebaseerd op 7 criteria waaraan de diensten (ten dele) moeten voldoen. | Gebruikersinterfaces van mediaplatforms. Gebruikersinterfaces worden gedefinieerd als interfaces die een overzicht (tekstueel, visueel of via audio) geven van het aanbod of content van één of meerdere mediaplatformen. Mediaplatformen zijn gedefinieerd als diensten die omroepprogramma's en/of omroepachtige telemedia in een totaalaanbod aanbieden. Uitgangspunten zijn non-discriminatie, vindbaarheid en zichtbaarheid van content van algemeen belang. | Handhaving door de media autoriteiten, maar nog niet duidelijk hoe toezicht gehouden gaat worden. |
| Frankrijk | Wetsvoorstel gepubliceerd (ingang per 1 januari 2022) ⁶⁹ | Diensten van de publieke omroepen en andere (d.w.z. commerciële) diensten op basis van hun bijdrage aan pluriformiteit en culturele diversiteit (aangewezen door de toezichthouder na een openbare raadpleging). | Operators die de manier van presentatie van de diensten op gebruikersinterfaces bepalen dienen te zorgen voor een 'passende zichtbaarheid'. Dit kan zijn: op de startpagina of het scherm, in de aanbevelingen aan gebruikers, in de resultaten van zoekacties door de gebruiker en op afstandsbedieningen voor apparatuur die toegang geeft tot audiovisuele communicatiediensten. De gekozen optie moet ervoor zorgen dat de aanbieder van de dienst (of het programma) die wordt gepromoot, wordt geïdentificeerd. | Aanbieders dienen te rapporteren aan de centrale toezichthouder over de genomen maatregelen. De toezichthouder kan sancties opleggen wanneer aanbieders de verplichting onvoldoende nakomen. |
| Ierland | Wetsvoorstel gepubliceerd | De publieke omroepen, evenals (commerciële) contractanten voor televisieprogrammadiensten volgens artikel 70 van de Broadcasting Act 2009 (Virgin Media Television). De minister kan andere audiovisuele diensten aanwijzen die hieronder vallen op basis van een viertal criteria. | Diensten en apparatuur die primair toegang verschaffen tot audiovisuele mediadiensten (gebruikersinterfaces). Dit geldt niet voor mobiele apparaten (smartphones, tablets en laptops) omdat deze apparaten multifunctioneel zijn en niet als primair doel hebben om toegang te verschaffen tot audiovisuele mediadiensten. | Centrale (nog op te richten) Media Commission zal toezicht houden en mogelijkheid hebben tot uitdelen van boetes wanneer maatregelen niet nageleefd worden. |
| Vlaanderen | Wetsvoorstel gepubliceerd | Nog niet duidelijk, het gaat in het algemeen om "pluralisme in de media, vrijheid van meningsuiting en culturele diversiteit" | Partijen die de user interface controleren: geen lijst van actoren vastgesteld aan wie een verplichting kan worden opgelegd vanwege de snelle ontwikkelingen in het landschap. | Onbekend, system van coregulering wordt onderzocht. |

⁶⁹ Wel geïmplementeerd is artikel 13 van decreet nr.2010-1379. Volgens dit artikel dienen VOD-diensten te allen tijde een substantieel deel van hun startscherm te reserveren voor de vertoning van Europese en Franstalige cinematografische en audiovisuele werken.

4.3 Aanleiding en argumentatie

De reden om due prominence verplichtingen op te leggen is in vrijwel alle landen gelijk. De veranderingen in het medialandschap liggen hieraan ten grondslag. Net als in Nederland is het mediagebruik van het publiek veranderd (lineair tv-kijken neemt af), tegelijkertijd verandert het media-aanbod door de invloed van digitale technologie. De ontwikkeling van over-the-top televisie en video on demand zet de concurrentiepositie van de publieke omroepen en het level playing field onder druk. Daarnaast zijn digitale platformen en sociale media steeds meer gaan functioneren als distributeurs en/of als gatekeepers, waardoor omroepen steeds meer de controle verliezen over hoe hun content wordt aangeboden. De gevolgen hiervan zijn dat er problemen ontstaan rondom zichtbaarheid en vindbaarheid van media-aanbod van algemeen belang op verschillende interfaces en platformen. De bestaande wet- en regelgeving is vaak niet toereikend om hier een oplossing voor te bieden. De autoriteiten in Vlaanderen, Ierland, Duitsland en Frankrijk hebben daarom maatregelen genomen of zijn die van plan te gaan nemen om de mogelijkheid die de gewijzigde AMVD-richtlijn biedt om te zetten in wet- en regelgeving. Hierbij speelt zowel het cultuur- en mediabeleidsaspectief als het economisch perspectief een rol. Zo speelt het culturele argument om consumenten een gevarieerd, divers en pluralistisch aanbod te kunnen blijven bieden ten behoeve van de democratische samenleving een belangrijke rol. De ontwikkelingen rondom desinformatie, bubbels en fake nieuws wordt hierbij veelal aangehaald. In Ierland wordt genoemd dat onafhankelijke publieke omroepdiensten worden gezien als een belangrijk fundament voor een democratische maatschappij. In Duitsland wordt gewezen op de belangrijke en zelfs wettelijk vastgelegde rol van de Duitse omroepen bij bijvoorbeeld crisiscommunicatie, waarmee de nodige communicatie met het publiek gegarandeerd blijft. Daarnaast worden ook argumenten vanuit economisch perspectief aangehaald: door maatregelen op het gebied van due prominence in te voeren, hebben zoveel mogelijk mensen toegang tot deze content en wordt de content naar verwachting ook vaker bekeken. Dit geeft aanbieders van content van algemeen belang een reden om hier in te (blijven) investeren. Andersom leidt het algoritme-gedreven aanbod van distributieplatformen mogelijk tot een beperkter bereik van de content van algemeen belang, wat investeringen in die content onder druk zet.

Een van de argumenten tegen het organiseren van due prominence is dat grote zenders met due prominence, aanvullend op hun *must carry* status (o.a. in Duitsland), te veel privileges krijgen ten opzichte van andere contentaanbieders. Het prominenter maken van bepaalde content zou oneerlijke concurrentie in de hand werken, innovatie belemmeren en een gebruiksvriendelijke vindbaarheid van content voor de consument in de weg staan. Een ander mogelijk knelpunt is dat de keuzevrijheid van gebruikers onder druk kan komen te staan. In Ierland is hier specifiek aandacht aan besteed in het wetsvoorstel: *"bij alle voorschriften moet rekening worden gehouden met de fundamentele rechten van het publiek en van exploitanten van diensten die toegang tot audiovisuele media verschaffen"*.

4.4 Afbakening content van algemeen belang

Duidelijk wordt dat in de bestudeerde landen de content van algemeen belang niet beperkt blijft tot enkel de nationale publieke omroep. In Duitsland en Frankrijk werkt men met een lijst waar eventuele programma's en audiovisuele diensten van commerciële aanbieders in kunnen worden opgenomen. In Duitsland wordt de lijst met commerciële audiovisuele mediadiensten en omroepen die van algemeen belang worden beschouwd telkens voor een periode van drie jaar vastgesteld door de media-autoriteiten van de deelstaten. In september 2021 zal een aanbestedingsprocedure worden gestart om de lijst met private aanbieders samen te stellen. Aanbieders kunnen schriftelijke aanvragen indienen op de lijst van aanbieders van algemeen belang te worden geplaatst. De criteria die hiervoor in acht worden

genomen zijn onder andere de tijd die wordt besteed aan berichtgeving over politieke en actuele gebeurtenissen en de tijd die wordt besteed aan regionale en lokale informatie. Een ander opvallend criterium is de verhouding van 'opgeleide medewerkers'. Het idee hierachter is dat er voldoende werknemers moeten zijn die een journalistieke opleiding hebben genoten: dit garandeert dat de werknemers in staat zijn journalistiek werk te verrichten. De media-autoriteiten wilden een discussie over kwaliteit vermijden (welk nieuws is hoogwaardig?) en dit is een positievere en objectievere manier om de "kwaliteit" van het aanbod af te bakenen. De Franse toezichthouder CSA kan na een openbare raadpleging besluiten om eventueel andere (dan die van de publieke omroep) diensten op te nemen vanwege hun 'bijdrage aan pluriformiteit en culturele diversiteit'. De CSA dient de lijst van deze diensten in dat geval openbaar te maken. Overigens is het nog niet geheel duidelijk of het inderdaad om de hele dienst gaat van commerciële partijen. De CSA heeft namelijk in een reactie op het wetsvoorstel voorgesteld om de verwijzing naar "programma's" toe te voegen in het artikel om de toepassing van passende zichtbaarheid te garanderen op de interfaces die audiovisuele diensten via hun programma's presenteren.

Ook in Ierland is content van algemeen belang breder dan enkel de publieke omroepen RTÉ en TG4. De afbakening van content van algemeen belang is in een recent wetsvoorstel (dd 18 mei 2021) duidelijk geworden. Met dit wetsvoorstel wordt gesteld dat er regels worden gesteld aan de prominentie en vindbaarheid van content van algemeen belang van de publieke omroepen (RTÉ, TG4) en contractanten voor televisieprogrammadiensten volgens artikel 70 van de Broadcasting Act van 2009 (commerciële omroep Virgin Media Television). In het recente wetsvoorstel is een definitie van content van algemeen belang opgenomen. Het gaat o.a. om het informeren, onderwijzen en vermaken van de Ierse bevolking m.b.t. gelegenheden van Ierse cultuur, identiteit, sport, taal; om onafhankelijke, onpartijdige journalistiek van hoge kwaliteit; om het samenbrengen van het land op momenten van groot nationaal belang; en om content die van sociale en culturele waarde is.

In Vlaanderen is de afbakening vooralsnog minder duidelijk. In Vlaanderen gaat het om 'pluralisme in de media, vrijheid van meningsuiting en culturele diversiteit'; de doelstellingen die in de AVMD-richtlijn als voorbeelden van 'doelstellingen van algemeen belang' zijn genoemd. Het is nog onduidelijk welke content hieronder valt en welke criteria hiervoor worden vastgesteld.

4.5 Uitgangspunten prominentie

Het valt op dat over het algemeen bewust gekozen wordt voor het beschrijven van wat meer abstracte uitgangspunten ten aanzien van prominentie dan een hele concrete afbakening van begrippen als 'passende zichtbaarheid' en 'vindbaarheid'. Het blijkt een uitdaging om de juiste balans te vinden tussen een wet die van toepassing is op toekomstige technologische ontwikkelingen enerzijds en die voldoende duidelijkheid biedt anderzijds.

In Duitsland is het uitgangspunt van het verdrag het non-discriminatie principe: gelijksoortig aanbod mag bij de vindbaarheid voor consumenten niet zonder legitieme reden anders worden behandeld. Het uitgangspunt is dat alle content middels een zoekfunctie te vinden moet zijn op een niet-discriminerende manier (sorteren van content mag alleen op basis van alfabetische volgorde, genres en gebruiksbereik). Tegelijkertijd wordt in Duitsland een tweeledige vorm van positieve discriminatie van inhoud geïntroduceerd via een "must be found"-regel die het volgende voorschrijft: a) alle omroepinhoud moet duidelijk zichtbaar en gemakkelijk toegankelijk in de interface worden geplaatst, en b) binnen de beschikbare omroepinhoud moeten de diensten van de openbare omroepen en private aanbieders die aan pluraliteit bijdragen, duidelijker worden geplaatst dan andere diensten. Prominentie prevaleert dus boven de beginselen van neutraliteit en non-discriminatie als het gaat om content

van algemeen belang. Overigens is bij het wetsartikel bewust gekozen om geen aanbieders te noemen en om de tekst neutraal te houden, vanwege de veelvoud aan beschikbare diensten en content en om het mediatoezicht toekomstbestendig te houden. Het is nog niet duidelijk hoe het publieke en commerciële aanbod onderling zal worden georganiseerd en geprioriteerd, wanneer bijvoorbeeld niet alle aanbieders waarop prominentie van toepassing is op de eerste pagina van interfaces passen. In september 2021 wordt de aanbestedingsprocedure gestart om de lijst met private aanbieders van algemeen belang samen te stellen, daarna zal duidelijk worden om hoeveel aanbieders het gaat.

In Frankrijk is in het wetsartikel opgenomen dat operators dienen te zorgen voor een 'passende zichtbaarheid' van alle of een deel van de diensten van algemeen belang. Interfaces die uitsluitend diensten aanbieden van dezelfde uitgever zijn uitgezonderd van deze verplichting. Verder is de definitie van user interfaces heel breed: elk apparaat dat de gebruiker de keuze biedt uit verschillende audiovisuele communicatiediensten of uit programma's die afkomstig zijn van deze diensten. In een reactie op het wetsvoorstel merkt de CSA op dat interfaces van entertainmentapparatuur aan boord van voertuigen hier ook onder zouden moeten vallen. De CSA heeft hierbij voorgesteld om de lijst van gebruikersinterfaces bij decreet vast te stellen om de aanpassing aan technologische ontwikkelingen te vergemakkelijken. Zo is bij de tussenkomenst van slimme speakers (bv. Google Nest, Apple HomePod en Amazon Alexa) of vocale assistenten zonder scherm (bv. Siri en Cortana) al geen sprake meer van 'passende zichtbaarheid'. Het artikel beschrijft op welke manier prominentie van diensten van algemeen belang verzekerd kan worden, namelijk op de startpagina of het scherm, in de aanbevelingen aan gebruikers, in de resultaten van zoekacties door de gebruiker en op afstandsbedieningen voor apparatuur die toegang geeft tot audiovisuele communicatiediensten.

In Ierland wordt vooralsnog de regelgeving enkel toegepast op diensten en apparatuur die primair toegang verschaffen tot audiovisuele mediadiensten. Dit omvat de gebruikersinterfaces van televisieplatforms en apparaten zoals smart TV's, streamingsticks en satelliet-/kabel-/OTT-set-top boxen. Mobiele apparaten en onlinediensten (zoals YouTube) vallen hier niet onder. De reden hiervoor is dat het niet uitvoerbaar zou zijn dit om met alle leveranciers van laptops, mobiele telefoons en apps te onderhandelen, en dat deze apparaten multifunctioneel zijn en niet als primair doel hebben om toegang te verschaffen tot audiovisuele mediadiensten. De exacte vormen van due prominence moeten nog bepaald worden door de toezichthouder, in het wetsvoorstel worden wel enkele voorbeelden genoemd (reserveren van een deel van startpagina voor diensten van algemeen belang, of bepaalde diensten onder de aandacht te brengen, of het voorzien in een passende zoekfunctie om diensten van algemeen belang gemakkelijker te vinden). Ten aanzien van het country-of-origin principe i.r.t. het opleggen van due prominence verplichtingen aan bedrijven die niet in het land gevestigd zijn, maakt het Ierse departement voor media onderscheid tussen een audiovisuele mediadienst (bijvoorbeeld Netflix) en een aanbieder van een dienst die toegang biedt tot een audiovisuele mediadienst (bijv. Sony als smart TV fabrikant). Volgens hen is het AVMD country-of-origin principe alleen van toepassing op audiovisuele mediadiensten, en niet op diensten die toegang bieden tot audiovisuele mediadiensten. Het departement verwacht daarom de due prominence maatregelen te kunnen opleggen aan fabrikanten die audiovisuele apparatuur verkopen, zoals smart TV's. Dit betreft echter nog wel een ontwerp-wetgevingsvoorstel en moet nog juridisch getoetst worden aan de geldende wetgeving.

In Vlaanderen is nog weinig bekend over hoe due prominence geïmplementeerd gaat worden, het gaat vooralsnog over het vastleggen van criteria en opleggen van maatregelen om passende aandacht te voorzien en zichtbaarheid en vindbaarheid te garanderen voor televisiediensten van algemeen belang. De Vlaamse Regering heeft geen lijst van actoren vastgesteld aan wie een verplichting kan worden opgelegd. Wel licht het toe dat het in de

kern gaat om partijen die de user interface controleren en impact hebben op de zichtbaarheid en vindbaarheid van content.

4.6 Toezicht en handhaving op due prominence

We zien verschillen tussen de mate waarin de due prominence maatregelen een 'dwingend' karakter kennen. In Duitsland zijn de "Landesmedienanstalten" (media-autoriteiten) verantwoordelijk voor de naleving van bijna alle regels in het mediaverdrag, maar niet voor de content van de publieke omroepen. De wetgeving is nog vrij abstract over de verschillende manieren waarop de gebruikersinterfaces due prominence moeten toepassen en hoe gecontroleerd gaat worden of zij ook hieraan voldoen. Er is geen aanvullende regelgeving over de manier waarop de nodige zichtbaarheid in de verschillende gebruikersinterfaces moet worden toegepast. De bal lijkt hier vooral bij de industrie zelf gelegd te worden: de interfaces moeten transparant maken hoe content wordt gesorteerd en aangeboden aan consumenten.

In Frankrijk is de regelgeving sterk dwingend. Aanbieders moeten volgens een door de CSA vast te stellen procedure verslag uitbrengen aan de CSA over de maatregelen die zij ter uitvoering van de verplichting hebben genomen. In geval van schending van de verplichting krijgt de aanbieder allereerst de kans om binnen afzienbare termijn alsnog hieraan te voldoen. Voldoet de aanbieder hier niet aan, dan kan de CSA sancties opleggen.

In Ierland heeft het ministerie de basisprincipes voor prominentie vastgelegd in het wetsvoorstel. De nieuw op te richten Media Commission, die de BAI zal vervangen als de regulerende instantie, zal gedetailleerde regels vaststellen voor elke platformaanbieder. Deze commissie zal ook verantwoordelijk zijn voor toezicht en de bevoegdheid hebben om forse boetes uit te delen bij overtreding van de regels door partijen. Zoals toegelicht in paragraaf 4.5 verwacht het Ierse departement voor de media due prominence maatregelen op te kunnen leggen aan fabrikanten van audiovisuele apparatuur die niet gevestigd zijn in Ierland omdat zij van mening zijn dat aanbieders van diensten die toegang bieden tot audiovisuele mediadiensten buiten het toepassingsgebied vallen van het country-of-origin principe in de AVMDR. Dit moet echter nog getoetst worden aan geldende wetgeving.

In Vlaanderen moet de beslissing over toezicht en handhaving nog gemaakt worden. Vlaanderen zal bij het uitwerken van de maatregelen onderzocht worden of een beroep kan worden gedaan op een systeem van co-regulering.

5 Integrale analyse en beleidsimplicaties

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft de integrale analyse van de belangrijkste uitkomsten uit de voorgaande hoofdstukken en geeft een aanzet voor beleidsopties en handelingsperspectieven. Dit hoofdstuk is als aparte discussienotitie tevens gevalideerd in overleg met enkele stakeholders en onafhankelijke experts in een aantal verdiepingsbijeenkomsten. Op basis van een integrale analyse van het vier krachtenmodel (cultuur, technologie, markt en juridisch kader), het gebruikersonderzoek en de internationale verkenning komen we tot een raamwerk (paragraaf 5.2) dat kan worden gebruikt om nadere beleidsopties en handelingsperspectieven (paragraaf 5.3) richting te geven.

Vervolgens zoomen we nader in op de vertrekpunten voor mogelijke handelingsperspectieven en beleidsopties. Daarbij staan we ook stil bij de ontwerp richtsnoerennota van de Raad van Europa inzake prioritering van inhoud van algemeen belang en het advies dat daaraan vooraf ging (Mazolli en Tambini, 2020). We sluiten het hoofdstuk af met een aanzet voor een vijftal beleidsvarianten en nadere analyse aan de hand van een negental beleidsafwegingen.

5.2 Integrale analyse

Aan de basis van het vraagstuk rondom passende prominentie staan technologische ontwikkelingen. Deze technologische ontwikkelingen beïnvloeden de structuur van en mediaproposities op de markt. Daarmee worden ook de vindbaarheid en zichtbaarheid (en tevens de herkenbaarheid) van de publieke omroep en content van algemeen belang beïnvloedt. In de markt is de richting van deze ontwikkelingen duidelijk zichtbaar: een door technologie ingegeven verschuiving van lineair naar non-lineair kijken.

Figuur 31 toont deze verschuiving schematisch in de keten, en geeft de belangrijkste implicaties hiervan voor de elementen markt, gebruiker en cultuur- en mediabeleid. Conform de onderzoeksvragen stellen we content van algemeen belang in de figuur en in het begin van deze paragraaf gelijk aan de gratis content van de NPO, om deze afbakening vervolgens te verbreden. Vanwege bestaande knelpunten bij de RPO nemen we daarnaast ook de RPO in de figuur direct mee als content van algemeen belang.

De linker kolom in de figuur betreft de situatie van het (traditionele) lineaire kijken en het kanaal- en pakketgebaseerde aanbod. De rechter kolom betreft een uiterst toekomstscenario, waarin vrijwel alleen non-lineair wordt gekeken en waarin het aanbod niet meer gebaseerd is op kanalen maar op (geaggregeerde) programma's. De gebruiker heeft in die situatie niet meer te maken met pakketaanbieders, maar met een of enkele grote aggregators.

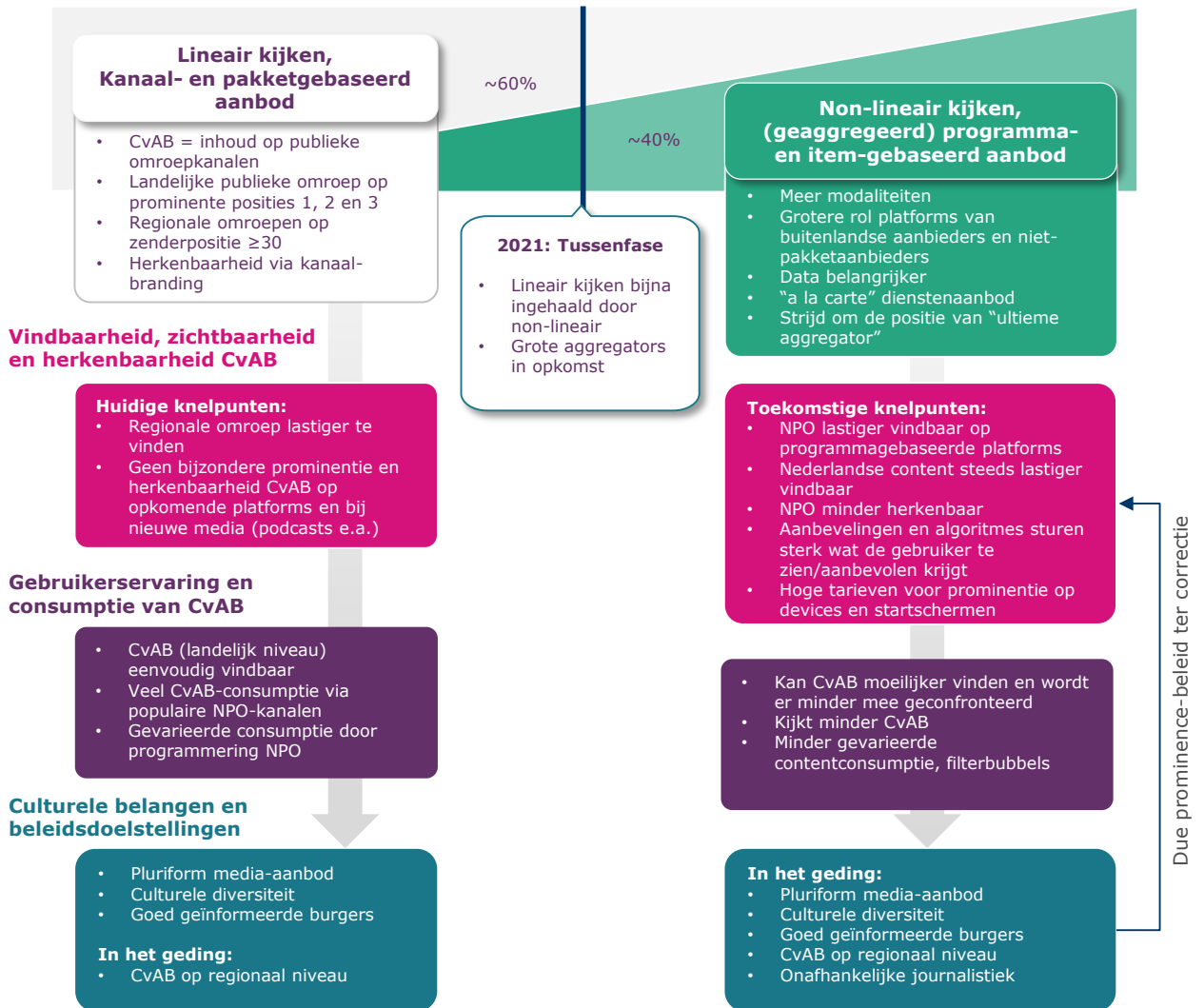
De huidige situatie zit tussen beide kolommen in; circa 40% van de kijktijd verloopt op dit moment via non-lineaire kanalen.⁷⁰ De ontwikkeling *richting* het geschetste

⁷⁰ Doordat de markt zo snel ontwikkelt, zijn data al snel verouderd. In 2018 was 32% van de *totale* kijktijd non-lineair (Media:Tijd 2018). In datzelfde jaar was 20% van de *televisie*-kijktijd non-lineair, in 2020 was dit al 34% (SKO 2020). Het aandeel non-lineair van de *totale* kijktijd in 2020 lag dus

toekomstscenario is volop gaande, en wordt breed in de sector herkend. We achten het op dit moment niet aannemelijk dat het extreme toekomstscenario *volledig* realiteit zal worden, en lineair kijken volledig zal verdringen. Waarschijnlijker is dat lineair en non-lineair kijken naast elkaar zullen blijven bestaan. Daarnaast zien we tussen lineair en non-lineair kijken diverse tussenvormen en -modellen ontstaan, waarvan een aantal blijvend kunnen zijn. Het is echter wel denkbaar dat non-lineair kijken in de toekomst het dominante model zal worden. De bij het 'extreme' scenario geschetste implicaties gelden op hoofdlijnen ook in die eindsituatie.

Technologische- en marktontwikkelingen

"CvAB": Content van Algemeen Belang



Figuur 31 De traditionele situatie (links) en een extreem toekomstbeeld, dat ontstaat wanneer de huidige ontwikkelingen maximaal worden geëxtrapoleerd (rechts). Technologische ontwikkelingen liggen ten grondslag aan veranderingen en knelpunten in de markt. Culturele beleidsdoelstellingen komen in het geding.

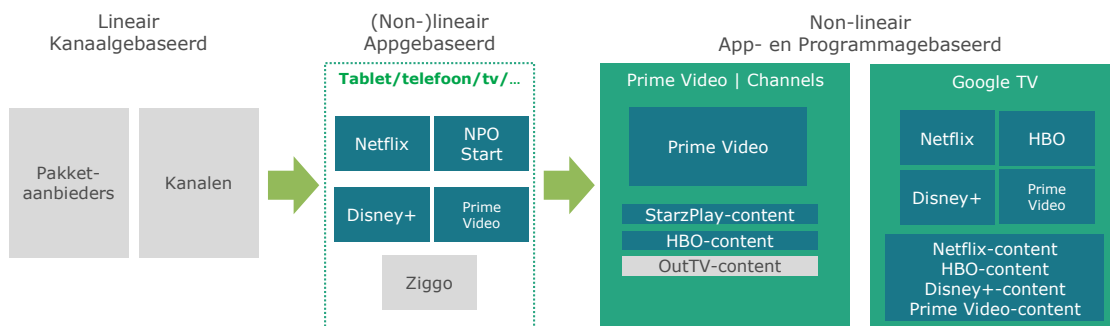
vermoedelijk ruim boven de 34%. (Ook het gebruikersonderzoek (hoofdstuk 3) bevestigt dat er niet alleen op smart TV's, maar ook op andere apparaten veel non-lineair wordt gekeken.)

5.2.1 Technologie als drijfveer voor marktverandering en prominentiebeleid

De AV-sector is van oudsher sterk georiënteerd rondom een (in het begin althans) klein aantal nationale televisiekanalen en radiostations. De landelijke publieke omroep bezet daarin de zenderposities 1, 2 en 3, en is daarmee zeer vindbaar en zichtbaar. Regionale omroepen moeten het vrijwel altijd doen met een zenderpositie 'dertig of hoger', waarbij een enkele distributeur een vaste zenderpositie hanteert die de voor de gebruiker relevante regionale zender toont.

De AV-markt transformeert dankzij technologische mogelijkheden tot een steeds meer op programma's (en zelfs individuele items) georiënteerde markt. In de traditionele situatie bestond het aanbod uit *kanalen*, die in *pakketten* werden aangeboden door distributeurs. Op een *kanaal* wordt volgens een *programming* een mix van *programma's* uitgezonden, die bestaan uit *afleveringen* bestaande uit *items*. Kenmerkend hierbij is dat er op drie niveaus selectie plaatsvindt: de distributeur, omroep/zender en programmamaker bepalen respectievelijk welke kanalen, programma's en items de kijker voorgeschoteld krijgt.

In het toekomstscenario dat nu opdoemt bestaat het aanbod vooral uit individuele programma's of zelfs individuele items, dat beschikbaar is via een klein aantal *aggregators*. Daarbij verdwijnt de 'curatie' grotendeels, en maakt deze plaats voor (sociale) aanbevelingen en doorzoekbare catalogi. De aanbevelingen en de sortering binnen de catalogi worden bepaald door *recommender systems*, op basis van data over de kijker. De markt voor *podcasts*, die sterk in opkomst is, bevindt zich feitelijk al in dit stadium. Figuur 32 illustreert de beschreven ontwikkeling met enkele voorbeelden van diensten.



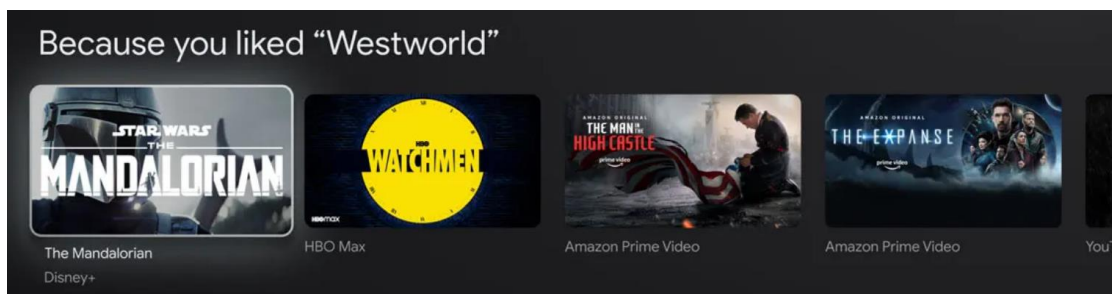
Figuur 32 Voorbeelden van de ontwikkeling in non-lineair kijken en content-aggregatie.

Links in de figuur zien we de traditionele, kanaalgebaseerde situatie: het aanbod bestaat uit tv-pakketten met kanalen, die worden afgenomen van pakketaanbieders.

In het midden van de afbeelding zien we een appgebaseerde situatie: diensten als Netflix en NPO Start zijn hier als losse apps aanwezig op bijvoorbeeld een smart TV. Elke dienst heeft een eigen omgeving met eigen aanbevelingen en om content van een andere dienst te bekijken moet de gebruiker wisselen van app. Deze situatie is grotendeels non-lineair, maar in sommige apps (met name van pakketaanbieders en omroepen zelf) kan ook lineaire televisie worden gekeken. Daarmee komt de gebruiker via een app feitelijk weer in een kanaalgebaseerde situatie.

Rechts in de figuur staan twee voorbeelden van grote aggregators, content-platforms, waarbij het aanbod zowel appgebaseerd als programmagebaseerd is. Dit is een model dat sterk

in opkomst is.⁷¹ De Prime Video-omgeving van Amazon bevat niet meer alleen de eigen content, maar ook zogenaamde 'channels' van andere partijen. De 'kanalen' zijn niet lineair, maar bevatten on-demand content van andere diensten en aanbieders, zoals StarzPlay, HBO en het Nederlandse Outtv. Een belangrijk verschil met de appgebaseerde situatie is dat de gebruiker binnen de Amazon-omgeving dus content van andere diensten kan bekijken. Bij Google TV, helemaal rechts in de afbeelding, is dit in nog sterkere mate het geval. Binnen Google TV kan de gebruiker zelf verschillende streamingdiensten vanuit de app-store installeren. Zoals gebruikelijk is op een smart TV kan een dienst in isolatie worden bekeken (zoals in de appgebaseerde situatie in het midden van de figuur), maar binnen Google TV wordt de content van de verschillende diensten ook geaggregeerd in één grote 'bak'. De content is daarmee ook geaggregeerd doorzoekbaar en de rij 'Bingeworthy drama's' bevat bijvoorbeeld content van zowel HBOMAX als Prime Video (indien de gebruiker deze apps geïnstalleerd heeft).⁷² Ook worden aanbevelingen voor content van verschillende diensten door elkaar heen gegeven, zoals te zien in de volgende afbeelding.



Figuur 33 'Dienstoverstijgende' aanbevelingen binnen Google TV. (Bron: [\[tv.google/\]](https://tv.google/))

De ontwikkeling zoals geschetst in Figuur 32 is uiteraard geen strak volgtijdelijk proces. Anno 2021 komen alle drie de modellen voor. Het lineaire kijken (links) wordt, wat kijktijd betreft, vermoedelijk binnen enkele jaren ingehaald door non-lineair kijken (midden + rechts) en diensten met een grote mate van aggregatie (rechts) zijn momenteel in opkomst.

De zojuist beschreven ontwikkeling brengt (mogelijke) knelpunten met zich mee. De lineaire kanalen van de NPO zijn goed zichtbaar en vindbaar op posities 1, 2 en 3 en gebruikers geven aan het programma-aanbod van deze zenders op elk apparaat gemakkelijk te kunnen vinden. Ook tussen de losse apps, het midden van Figuur 32, is de NPO-app volgens ons gebruikersonderzoek goed te vinden. Binnen de (meeste) non-lineaire, op programma's en items gebaseerde platforms die momenteel sterk in opkomst zijn, geniet NPO deze prominentie echter niet. Dit geldt zowel voor het logo van de NPO-app, dat over het algemeen niet op de startschermen van de aggregators te vinden is (hier worden hoge tarieven voor gerekend), als voor de aanbevelingen, die op deze platforms een grote rol spelen en die primair worden gedaan op basis van commerciële doelstellingen. Een eigen NPO-rijtje dat standaard bovenaan staat, zoals binnen NLZIET, zal er binnen de omgeving van Apple, Amazon, Google of Samsung om dezelfde reden ook niet snel inzitten. Daarom kan worden gesteld dat de prominentie van de NPO verder afneemt naarmate de ontwikkeling van Figuur 32 zich doorzet. Meer in algemene zin is het aannemelijk dat het lastiger zal worden om (ook) content die commercieel minder interessant is onder de aandacht te (blijven) brengen.

⁷¹ Google TV is momenteel bijvoorbeeld beschikbaar via de nieuwste generatie Chromecast en sinds 2021 ook in Nederland als besturingssysteem van smart TV's van onder andere Sony. [\[tv.google/\]](https://tv.google/); [\[sony.nl/\]](https://sony.nl/).

⁷² [\[tv.google/\]](https://tv.google/)

Desondanks sluit verdere aggregatie natuurlijk niet uit dat de NPO parallel, via een eigen app buiten de aggregator om, alsnog haar kijkers blijft bereiken. Aandachtspunt daarbij is dat een deel van deze aggregators (zoals Google, Apple en fabrikanten van smart TV's) ook het app-platform beheren waarop de NPO-app in dat geval draait, en controle hebben over de prominentie van het eigen geaggregeerde aanbod ten opzichte van de NPO-app. Daarnaast kunnen zij eisen stellen aan apps van derden op hun platform. De positie van NPO (vanuit het aspect van prominentie en bijvoorbeeld het kunnen verzamelen van gebruikersgegevens) is daarmee waarschijnlijk net iets slechter dan de dienst van de aggregator zélf.

Het programma-gebaseerde karakter van de platforms leidt daarnaast mogelijk tot *cherry picking*: populaire programma's die de kijker weten vast te houden krijgen meer prominentie dan andere programma's. Het is aannemelijk dat daardoor programma's die gericht zijn op een smaller, (meer niche-)publiek ergens achter in de catalogi terecht zullen komen en nauwelijks aan kijkers worden aanbevolen, behalve aan de kijkers die al eens eerder soortgelijke programma's hebben bekeken. Dit geldt overigens niet alleen voor publieke content (waarbij de regionale omroepen vermoedelijk nog veel meer last zullen hebben dan de NPO). Ook onder sommige commerciële omroepen en distributeurs leven zorgen dat specifiek Nederlandse content minder vindbaar zal worden dan internationaal succesvolle content.

Bovengenoemde ontwikkelingen leiden er mogelijk toe dat culturele en maatschappelijke doelstellingen als pluriformiteit van het media-aanbod en culturele diversiteit in het geding kunnen komen. Ook zijn er zorgen over het waarborgen van onafhankelijke journalistiek en het goed informeren van burgers. Uiteraard zijn dit allemaal geen voldongen feiten. Momenteel hebben gebruikers, zo blijkt uit het gebruikersonderzoek, bijvoorbeeld nog weinig moeite om content te vinden die zij van algemeen achten. Ook zijn zij in grote mate tevreden over de variëteit in aanbevelingen van verschillende diensten. De grote aggregators zijn echter pas net in opkomst. Die ontwikkeling is dusdanig nieuw dat hier op basis van gebruikersonderzoek nu nog niets over te zeggen valt, onder andere omdat onderhandelingen tussen NPO en een aantal van deze partijen nog gaande zijn. Juist de ontwikkeling van de grote aggregators brengt echter de voornaamste mogelijke knelpunten en risico's met zich mee. Het zijn dan ook serieuze risico's voor de toekomst. De steeds verdergaande verschuiving van lineair naar non-lineair kijken maakt dat niet-Nederlandse partijen steeds sterker in beeld komen, en dat de beleidsmatige controle over mediaconsumptie en daarmee het borgen van culturele en maatschappelijke doestellingen afneemt.

Hoewel de marktontwikkelingen ondertussen alweer een stuk verder zijn, is een deel van de (mogelijke) ontwikkelingen en risico's al een aantal jaar in beeld. De herziene Audiovisuele mediadienstenrichtlijn is toegespitst op deze veranderende marktsituatie en refereert onder meer naar de mogelijkheid van lidstaten om maatregelen te nemen om passende prominentie van mediadiensten of inhoud van algemeen belang te waarborgen. Ook zijn er op dit moment op Europees niveau wetsvoorstellen om digitale diensten en markten te reguleren: de DSA en de DMA. Deze bevatten bijvoorbeeld non-discriminatie-verplichtingen voor gatekeepers op digitale markten, die wellicht een rol zou kunnen spelen om de geschetste problematiek te verminderen. De verhouding tussen de verschillende juridische kaders is echter niet altijd duidelijk, wat vragen oproept. Zo heeft ERGA opgemerkt dat duidelijk gemaakt zou moeten worden dat eventuele prominentieverplichtingen van lidstaten prevaleren boven de voorziene non-discriminatie-verplichtingen uit de DMA.

Uit de juridische analyse is duidelijk naar voren gekomen dat landen zelf invulling kunnen geven aan het begrip mediadiensten (of -inhoud) van algemeen belang. In Duitsland, Ierland en Frankrijk zien we dat hier steeds in ieder geval de landelijke publieke omroepdiensten onder vallen en dat een toezichthouder of minister op basis van gedefinieerde criteria kan

bepalen dat ook andere diensten (en wellicht programma's) van algemeen belang zijn.⁷³ Met betrekking tot het type maatregelen zien we dat de landen dit in de wetgeving zelf niet erg concreet maken. In plaats daarvan wordt eerder vastgelegd dat aanbieders van eerste ingangen moeten zorgen voor passende zichtbaarheid. In Frankrijk en Ierland worden voorbeelden genoemd van manieren om dit te regelen, maar wordt aan de partijen zelf (Frankrijk) of aan de toezichthouder (Ierland) overgelaten hoe de prominentie daadwerkelijk geregeld wordt.

De maatregelen die landen opleggen moeten noodzakelijk zijn om te voldoen aan duidelijk gedefinieerde doelstellingen van algemeen belang en dienen evenredig te zijn. Omdat ook het mededingingskader van toepassing is komt ook het staatssteunverbod in beeld, afhankelijk van de exacte implementatie van de maatregelen. Indien volledige diensten worden aangemerkt als mediadienst van algemeen belang, ligt voor de hand om gebruik te maken van de DAEB-vrijstelling voor staatssteun. Hiervoor is een belangrijk vereiste dat de steun (in de vorm van prominentie-waarborgen) noodzakelijk is om een wettelijke taak te vervullen. Voor NPO ligt deze taak in de Mediawet, voor commerciële diensten zal eerst een wettelijke taak moeten worden geformuleerd. Indien de prominentie-waarborgen in principe voor iedereen openstaan, doordat aan de hand van objectieve criteria wordt getoetst of een mediadienst van algemeen belang is, is wellicht mogelijk om maatregelen te nemen die niet als staatssteun kwalificeren. Het lijkt erop dat men in Duitsland voor ogen heeft om dit laatste systeem te hanteren, omdat zij gebruik maken van een aanbestedingsprocedure om te kwalificeren als mediadienst van algemeen belang. Op basis van ons onderzoek kunnen wij hier echter geen stellige uitspraken over doen. Ook voor de andere landen is dit onduidelijk.

Prominentie regionale content van algemeen belang

Naast de door technologie gedreven (mogelijke) *toekomstige* ontwikkelingen speelt ook een *actueel* vraagstuk op het gebied van prominentie. Waar de landelijke publieke omroep momenteel goed vindbaar en zichtbaar is (via de eerste zenderposities en een app met groot bereik) is dit voor de regionale zenders substantieel minder het geval. Zij hebben hoge en geen vaste zenderposities. Uit het gebruikersonderzoek komt inderdaad dat meer mensen moeite hebben om het regionale aanbod te vinden. Daarnaast blijkt er ook uit dat meer mensen niet naar het regionale aanbod kijken of niet weten of ze het gemakkelijk kunnen vinden, wat waarschijnlijk voor een deel te maken heeft met zichtbaarheid van de content. Voor alle apparaten geldt wel dat van de gebruikers die naar regionale content kijken, circa 85% het gemakkelijk te vinden vindt. Het probleem zit dus eerder in de zichtbaarheid dan de vindbaarheid.

Een belangrijke aantekening hierbij is dat er al beleid is ontwikkeld om aan de vindbaarheid en zichtbaarheid van regionale content te werken, bijvoorbeeld door regionale content op te nemen in de NPO-app (zie paragraaf 2.3.3). Het effect van dit beleid is nog niet zichtbaar, omdat het zich voor een groot deel nog moet vertalen naar de praktijk.

5.2.2 Implicaties voor beleid

Uit het technologisch perspectief volgt dat prominentie op een aantal verschillende locaties in de keten tussen kijker en content kan worden gerealiseerd, door zichtbaarheid en vindbaarheid te beïnvloeden. Hieruit wordt tevens duidelijk dat de rol van de partij die de "eerste

⁷³ Uitzondering hierop is Vlaanderen, waar de implementatie nog niet concreet genoeg is om hier iets over te zeggen.

ingang” beheert via welke de kijker toegang krijgt tot content daarbij cruciaal is. Deze partij is als eerste bepalend voor de volgende stap in het pad: app-platforms bepalen bijvoorbeeld welke apps worden toegelaten, op welke positie zij staan, en welke zijn voorgeïnstalleerd. In sommige gevallen wordt zelfs invloed uitgeoefend op de inhoud (bijvoorbeeld als het gaat om 18+-content) en betaalmodellen (zo vereist Apple dat betaling van bijvoorbeeld abonnementen, als ze worden aangeboden in apps op het Apple-platform, via Apple verloopt, met een marge).

Hier bovenop komt dat diverse techplatforms zelf óók bewegen richting de content. Zij doen dit enerzijds door het aanbieden van exclusieve content (en dus contentaanbieder worden), en anderzijds door zich te positioneren als ‘super-aggregator’ (rechts in Figuur 32). Via apps als Apple TV is niet alleen het exclusieve aanbod van Apple te vinden, maar kan ook worden gezocht in inhoud die via apps van concurrerende diensten beschikbaar is (en wordt de zoekinterface van de concurrent zoveel mogelijk ‘omzeild’ door te deeplinken naar de content). De ‘eerste ingang’ heeft tot slot de meeste mogelijkheden tot het verzamelen van data over de kijker, waardoor het recommender systems kan inzetten die persoonlijker aanbevelingen doen en daarmee de kijker potentieel beter kan bedienen.

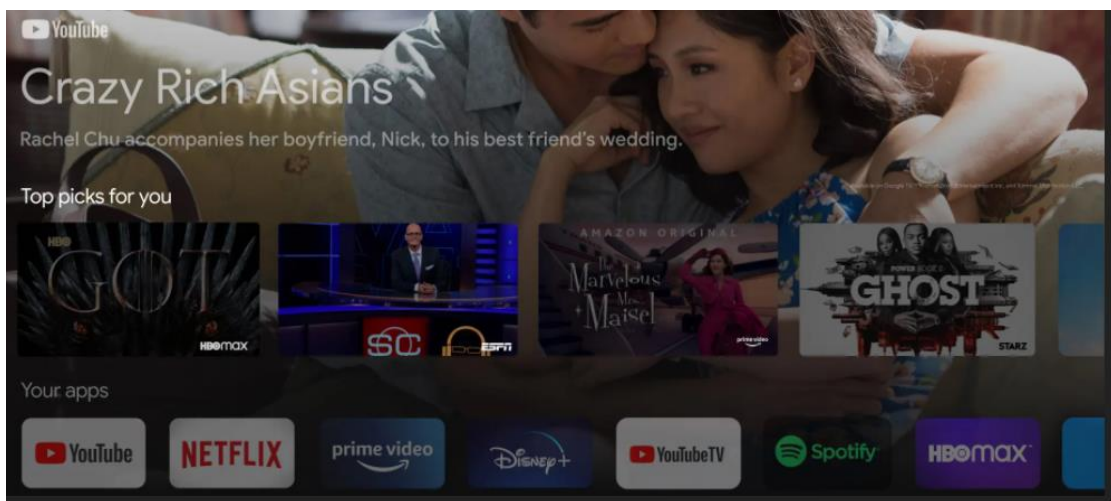
Het ligt voor de hand om beleid in te steken via deze “eerste ingangen”, zoals ook in enkele andere landen is gedaan. Op die manier kan de regelgeving op technologie-neutrale wijze geformuleerd worden. Voor de uitwerking in de praktijk dient onderscheid te worden gemaakt tussen het soort ingang – aan de hand van het soort inhoud dat wordt ‘gesorteerd’:

- Eerste ingang op basis van **kanalen**. Prominentie kan hier worden gerealiseerd door het vaststellen van bepaalde (prominente) zenderposities voor kanalen met (overwegend) content van algemeen belang, primair de publieke omroep.
- Eerste ingang op basis van **apps**. Prominentie kan hier worden gerealiseerd door apps die content van algemeen belang aanbieden zichtbaarder te maken in een content-platform of in *app stores* en/of door deze voor te installeren op apparaten (smart TV’s, set-top boxen, tablets, smartphones, pc’s), eventueel met een vaste plek op de homepage. Dit zou dan de NPO-app kunnen zijn. Ook een vaste knop op een afstandsbediening is mogelijk.⁷⁴
- Eerste ingang op basis van **programma’s of items**. Hierbij gaat het om zoekmachines of ‘super aggregators’ waarin de gebruiker primair kiest uit individuele programma’s of zelfs items. Hier is prominentie te realiseren door content van algemeen belang vaker aan te bevelen, hoger te ranken in zoekresultaten en/of door deze specifieke locaties in beeld te geven (‘tegels’).

In de eerste twee varianten is de afbakening van *media-aanbod en diensten van algemeen belang* gekoppeld aan het aanbod van de publieke omroep. Hier bestaat uiteraard een spanningsveld, omdat ook bijvoorbeeld entertainment van de publieke omroep de extra prominentie geniet. In een kanaal- en op apps gebaseerd model kan nog worden beargumenteerd dat deze content zelf wellicht niet van algemeen belang is, maar wel helpt om de kijker te binden aan de publieke omroep en bloot te stellen aan andere content van de publieke omroep, die overwegend van algemeen belang is. Ook is veel te zeggen voor de stelling dat juist de *dienst als geheel* van algemeen belang is, vanwege de bijdrage aan pluriformiteit.

⁷⁴ Dit zijn theoretische mogelijkheden, we hebben het hier nog niet over de wenselijkheid of haalbaarheid van de genoemde opties.

In een volledig op programma's of items gebaseerde situatie ontstaat wellicht eerder de wens om te bepalen welke specifieke programma's of items in aanmerking komen voor prominentie. Programma's en items van de publieke omroep zijn in dit model ontbundeld. Het argument van het 'lokken' van kijkers valt daarmee grotendeels weg. Het feit dat programma's zowel door de aggregator als door de kijker op individuele basis worden behandeld pleit daarnaast tegen een beoordeling van de publieke mediadienst één als geheel. Een prominentie-maatregel zou echter zo kunnen worden vormgegeven dat een grote en diverse selectie van NPO-programma's prominentie krijgt, zodat, ondanks het programma-gebaseerde karakter, feitelijk de hele dienst prominentie krijgt.⁷⁵ Bij alle huidige grote aggregators, zoals het eerder aangehaalde voorbeeld van Google TV, lijken alle opgenomen diensten overigens ook nog hun eigen klikbare tegel te hebben (zie de volgende afbeelding). Deze tegel leidt dan naar het aanbod van die dienst. Voorlopig kan er dus nog gewerkt worden met prominentie van de NPO-tegel, in plaats van met prominentie van individuele programma's.



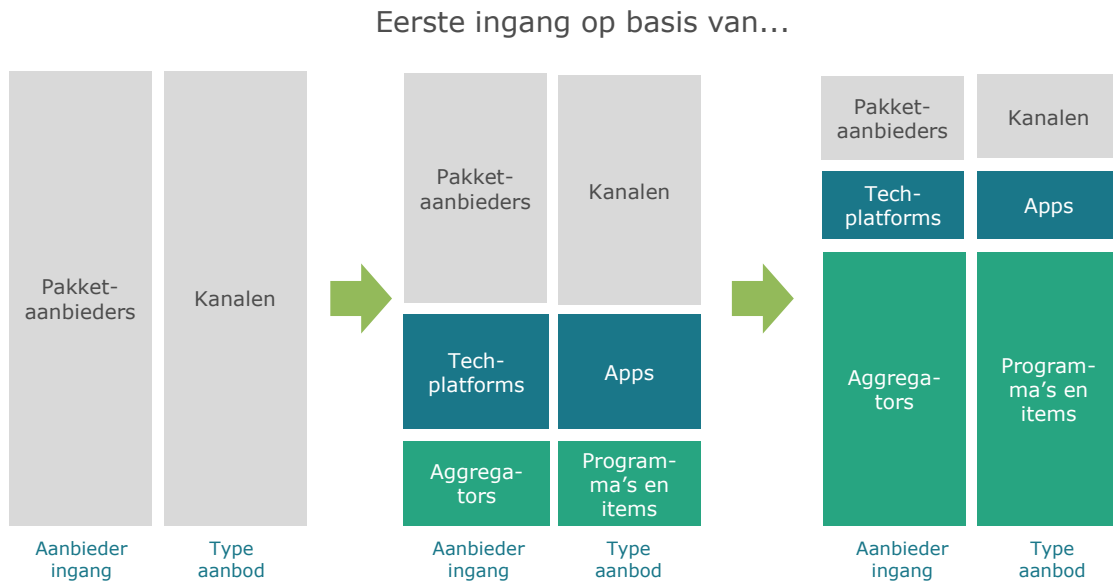
Figuur 34 Google TV is sterk programma-gebaseerd, maar bevat nog steeds tegels van de opgenomen diensten. (Bron: tv.google)

Indien wordt gekozen voor een beoordeling van individuele programma's, is uiteraard een goede definitie nodig van wat media-aanbod van algemeen belang is. Wanneer individuele content wordt gelabeld als 'van algemeen belang' wordt het overigens ook meer voor de hand liggend dat ook programma's/items van commerciële aanbieders kunnen kwalificeren als van algemeen belang (denk aan RTL Nieuws of Discovery), welke dan met gelijke kans profiteren van de extra prominentie voor content van algemeen belang. De rol van de publieke omroep zou vanuit haar taakstelling bezien primair bestaan uit het produceren van content van algemeen belang waarin de markt niet autonoom zou voorzien.⁷⁶

⁷⁵ Om een voorbeeld te noemen: een verplichte NPO-tegel op het startscherm die elke minuut een ander willekeurig NPO-programma laat zien.

⁷⁶ In deze situatie zou de NPO uiteraard nog steeds andere content (niet van algemeen belang) kunnen produceren, zoals amusementsprogramma's. In de huidige situatie levert dat advertentie-inkomsten op en heeft het een 'aanzuigende' werking op de NPO-kanalen, waarvan ook content van algemeen belang welke op dezelfde kanalen wordt uitgezonden profiteert. In de hier geschetste situatie speelt het 'kanaal' nauwelijks een rol meer, en vervalt het aanzuigeffect. Het produceren van amusementsprogramma's zou dan hooguit een rol kunnen spelen bij de financiering van andere programma's (met content van algemeen belang).

Als we kijken naar welk soort partijen op basis van het voorgaande de prominence-verplichtingen op zich zouden krijgen, zien we daarin dezelfde ontwikkeling terug als hiervoor. De volgende figuur laat dit zien.



Figuur 35 Ontwikkeling van het soort aanbieder dat te maken zou krijgen met prominentieverplichtingen. Door de tijd verschuift de 'eerste ingang' van de kijker, en dit is de primaire locatie waar prominentie kan worden gerealiseerd.

5.3 Beleidsopties en handelingsperspectieven

In deze paragraaf bespreken we de belangrijkste knelpunten, richtsnoeren, handelingsperspectieven en beleidsopties inzake (passende) prominentie, die volgen op de voorgaande integrale analyse en de belangrijkste in de markt ervaren en/of gepercipieerde knelpunten met zichtbaarheid en vindbaarheid van mediadiensten en -aanbod van algemeen belang.

5.3.1 Ervaren knelpunten nu en in de toekomst

Zoals uit de integrale analyse naar voren komt, kan de overgang van lineair kijken naar non-lineair kijken - gedreven door de technologische ontwikkeling en adoptie daarvan door gebruikers in het audiovisuele domein - in de toekomst leiden tot knelpunten op het gebied van vindbaarheid en zichtbaarheid van media-aanbod en diensten van algemeen belang. In de huidige situatie beperken die knelpunten wat betreft lineair kijken zich vooral tot de vindbaarheid en zichtbaarheid van de themakanalen en de regionale en lokale kanalen van de publieke omroepen. Wat betreft het non-lineair kijken, dat de komende jaren verder zal toenemen, zien we nu al dat er geen bijzondere prominentie bestaat voor content van algemeen belang.

In het bijzonder op Amerikaanse en techplatforms en bij tv-fabrikanten worden allereerst eigen diensten en content gepromoot.⁷⁷ Voor prominente posities dient vervolgens (aanzienlijk) te worden betaald. Deze ontwikkeling zal naar verwachting worden versterkt door de aangekondigde *megafusies* en *verticale integratie* in de markt voor streaming video (o.a.

⁷⁷ Ook de pakketaanbieders op de Nederlandse markt zoeken/verkennen steeds meer de rol van programmegebaseerde platforms.

Discovery/WarnerMedia, Disney/FoxMedia en Amazon/MGM).⁷⁸ Met name het programma- en itemgebaseerde media-aanbod zal door deze ontwikkeling sneller aan terrein winnen ten opzichte van het kanaalgebaseerde model. Juist op de programmeergebaseerde platforms zijn de publieke omroep en diensten van algemeen belang minder zichtbaar en vindbaar, waarbij de gebruiker tevens sterk wordt gestuurd door aanbevelingen en algoritmes. Het logische gevolg hiervan is dat aanbod en diensten van algemeen belang minder zullen worden gezien en bekeken door de gebruiker.

5.3.2 Prioritering

Prioritering of passende prominentie kan door EU-lidstaten worden toegepast om mediadiversiteit en pluralisme te bevorderen en effectieve uitoefening van het recht op vrijheid van meningsuiting en informatie te borgen.⁷⁹ In een concept richtsnoerennota biedt het Comité of experts on media environment and reform (MSI-REF) van de Raad van Europa een checklist met referentiepunten om onder meer overheidsinstanties, maar ook marktpartijen te begeleiden bij het vormgeven, implementeren en/of monitoren van de prioritering van inhoud van algemeen belang.⁸⁰

Het comité van de Raad wijst daarbij op het effect dat prioritering van inhoud kan hebben in de vorm van mediacontrole en censuur door private partijen, wat sinds tijden als onverenigbaar met de democratie kan worden beschouwd. Maar ook de overheid dient te waken dat bij het opleggen van regels voor prominentie de *meningsvrijheid niet wordt beperkt of de keuzevrijheid* van burgers onder druk komen te staan.⁸¹ Dit vraagt om een evenwichtige benadering van beleidsuitgangspunten. Aan de andere kant bestaat de zorg bij zowel bij Europese overheden als bij de Raad dat de internationale gatekeepers vanwege commerciële belangen betrokkenheid en binding van gebruikers trachten te maximaliseren ten koste van maximale diversiteit en pluriformiteit. Publieke omroepen in Europa beschikken niet over de omvang en middelen om op te wereldmarkt te kunnen concurreren met de promotiestrategieën van onder meer tech- en social mediaplatforms en tv-fabrikanten om de zichtbaarheid en vindbaarheid van content van algemeen belang in de toekomst te kunnen blijven borgen.

Mede vanwege het voorgaande vindt het comité dat: *"Prominentieregimes een zorgvuldige afweging vereisen om ervoor te zorgen dat iedereen zijn mening kan geven en tegelijkertijd*

⁷⁸ De grote deals in de mediemarkt volgen elkaar dit voorjaar in hoog tempo op. AT&T/WarnerMedia vormt samen met Discovery een nieuwe streamingreus, Amazon heeft zijn oog laten vallen op filmstudio MGM, en het Scandinavische Nent koopt de rechten van de Formule 1 en start daarmee een nieuwe streamingdienst in Nederland. De RTL Group kondigde aan dat het Franse tv-bedrijf M6 samen te willen voegen met concurrent TF1. Allemaal vormen van marktconcentratie als reactie op de hevige concurrentiestrijd die Netflix en de grote Amerikaanse technologiebedrijven hebben ontketend in de media-industrie. FD, 23 mei 2021.

⁷⁹ Zie het advies van Mazzoli en Tambini van de London School of Economics aan de Raad van Europa: Mazzoli en Tambini (2020), *Prioritisation uncovered, the discoverability of public interest content online*. Council of Europe: Straatsburg, November.

⁸⁰ Raad van Europa (2021), *Ontwerprichtsnoerennota over de prioritering van inhoud van algemeen belang*. 22 maart 2021 MSI-REF (2020)08. P.2. De Ontwerprichtsnoerennota geeft in art 6 aan dat hoewel de beginselen betrekking hebben op de mediasector als geheel, de focus van deze leidraad zich voornamelijk richt op nieuws en informatie-inhoud. Verder wordt er vermeld dat er geen rekening is gehouden met marktwerking of mededingingswetgeving.

⁸¹ Mazzoli en Tambini, 2020, p.46

toegang heeft tot een verscheidenheid aan bronnen en inhoud en die kan ontdekken en binnen bereik heeft”.⁸²

Hieruit spreekt een brede interpretatie van de begrippen zichtbaarheid en vindbaarheid, die ook *toegang* en *bereikbaarheid* omvatten. Zo zou content van algemeen belang ook toegankelijk en makkelijk te gebruiken moeten zijn, bijvoorbeeld voor mensen met beperking. Het verwezenlijken van pluralisme moet effectief zijn, en daar hoort passende prominentie ook bij als één van de middelen. Burgers dienen immers goed geïnformeerd te zijn. Andere maatregelen die ook van belang zijn betreffen het bevorderen van mediageletterdheid en mediawijsheid en het vergroten van transparantie.

5.3.3 Richtsnoeren voor regulering van prominentieregelingen volgens de Raad van Europa

Lidstaten kunnen passende en evenredige verplichtingen invoeren voor ‘internet intermediairs’ of gatekeepers zoals pakketaanbieder/distributeurs, tech- en social media-platforms, zoekmachines en tv-fabrikanten⁸³, als dat door de overheid noodzakelijk wordt geacht. Hierbij wordt in eerste instantie gedacht aan het formuleren van principes en uitgangspunten. De regelgevende maatregelen dienen bij voorkeur beperkt te blijven tot het bepalen van criteria en indicatoren voor het identificeren en kunnen selecteren van informatiebronnen van voldoende algemeen belang, die de internet intermediairs prioriteit dienen te geven, aldus het comité van de Raad.⁸⁴

Dergelijke criteria dienen volgens het comité gebaseerd zijn op duidelijke, niet-discriminerende, gezichtspuntneutrale, transparante, objectief gerechtvaardigde, kwantificeerbare en meetbare parameters. De criteria mogen niet zijn ontworpen om afzonderlijke inhoud te rangschikken.

Marktpartijen waaronder distributeurs en aanbieders van platform- en videodiensten hebben eveneens een *eigen verantwoordelijkheid* als het gaat om de sociale impact van hun diensten en programma’s. Zij dienen samen met het maatschappelijk middenveld, andere mediaorganisaties en de overheid mee te werken aan een passend prominentieregime dat het algemeen belang dient. Het ontwerpen van zoekmachines en algoritmes dient in overeenstemming te zijn met de beginselen en criteria ter bevordering van de democratische waarden. Daarbij dienen aangemerkte marktpartijen (aanbieders van een eerste ingang) prominentieregelingen te ontwikkelen in overeenstemming met door de staat opgelegde criteria voor het identificeren van inhoud van algemeen belang. Deze regelingen moeten worden ontwikkeld en toegepast in overeenstemming met voorwaarden inzake *transparantie*, *billijkheid* en een *verantwoordingsplicht*, ook als voorwaarde om te profiteren van de steun van het maatschappelijk middenveld en de overheidsinstanties. Zie voor verdere uitwerking Bijlage 4.

In zijn algemeenheid valt op dat de hiervoor gepresenteerde conceptrichtsnoeren van de Raad van Europa relatief veel verantwoordelijkheid legt bij de marktpartijen wat betreft het uitvoering geven aan verschillende vormen van prominentie voor content van algemeen belang, uitgaande van specifieke beginselen, criteria en normen. Daarbij zouden verplichtingen vooral betrekking hebben op het kwantitatief en objectief aantonen van de mate van prominent geplaatste content van algemeen belang. De gatekeepers zijn immers als geen ander

⁸² Raad van Europa, 2021, p.4, art. 12.

⁸³ Zie ook Mazzoli en Tambini, 2020.

⁸⁴ Raad van Europa, 2021, p.4 art. 16.

instaat om exact kwantitatief te meten wat het gebruikersgedrag is op het eigen platform. Hierbij merken we op dat de teksten van het Comité van ministers, het besluitvormend orgaan van de Raad van Europa, niet juridisch bindend en dus ook niet dwingend zijn. Dit verklaart mede de terughoudendheid in de conceptrichtsnoeren om regels voor passende prominentie verplichtend op te leggen en het accent te leggen op principes en 'good practices'. Het is aan de Lidstaten zelf om hier meer concrete invulling aan te geven.

5.3.4 Organisatie of regulering van passende prominentie in de Nederlandse context

Na bespreking van de concreet ervaren knelpunten en de meer theoretische richtsnoeren vanuit de Raad van Europa proberen we hierna een vertaalslag te maken naar handelingsperspectieven en beleidsopties voor de Nederlandse situatie. Uit de internationale analyse bleek reeds dat bestaande wet- en regelgeving veelal niet toereikend is om voor het gestelde vraagstuk een oplossing te bieden. De autoriteiten in onder meer Ierland, Duitsland, Frankrijk en Vlaanderen hebben daarom maatregelen genomen, of zijn die van plan te gaan nemen, om de mogelijkheid waar de AVMDR, artikel 7 bis aan refereert om te zetten in nationale wet- en regelgeving.

Omdat er in dit beleidsdossier nog weinig wetsimplementaties concreet zijn uitgewerkt, zullen we starten met een aantal beleidsafwegingen die vooraf gemaakt moeten worden, voordat we tot nadere beleidsopties kunnen komen. Hierna volgt een (niet limitatieve) opsomming van een aantal belangrijke afwegingen.

Beleidsafwegingen en ingrediënten voor beleidsopties:

1. Afbakening en definiëring van CvAB
2. Mate van marktinterventie of marktverstoring
3. Proportionaliteit en evenredigheid van de interventie
4. Keuze voor interventieprincipes: verplichte prominentie versus non-discriminatie
5. Keuze voor praktische vormen en uitwerking van prominentie
6. Keuze van apparaten en partijen waarop regels van toepassing zijn
7. Keuzevrijheid voor eindgebruiker
8. Juridische haalbaarheid en afdwingbaarheid
9. Toezicht en controle

Tabel 3 geeft een eerste aanzet voor een vijftal beleidsvarianten die op indicatieve wijze in beeld brengen hoe due prominence ingevoerd kan worden. **Bepalend voor elke (theoretische) variant is de (wijze van) afbakening van mediadiensten en -aanbod van algemeen belang.** Hierbij wordt de dienst en het (gratis) aanbod van de landelijke publieke omroep in eerste instantie aangemerkt als content van algemeen belang (CvAB). Dit is zowel een pragmatisch als een logisch uitgangspunt, dat we ook in andere landen terugzien.⁸⁵

De tabel geeft niet noodzakelijkerwijs een vaste volgorde in beleidskeuzes en ook het startpunt voor beleid hoeft niet bij variant 1 te liggen. We lichten dit na te tabel verder toe.

Binnen elke variant zijn er vervolgens verschillende opties of uitwerkingvormen ten aanzien van de maatregelen die opgelegd kunnen worden. Prominentie kan bijvoorbeeld worden

⁸⁵ De publieke omroep is als totale dienst binnen de Europese mediawetgeving aangemerkt als dienst van algemeen economisch belang (DAEB), en daarmee feitelijk ook een dienst van algemeen belang. Zie ook Mazzoli en Tambini, 2020 voor voorbeelden waarin de publieke omroep gezien wordt als vertrekpunt, en smalle afbakening, voor content van algemeen belang. Ook de Nederlandse politieke context speelt hierbij een rol, omdat de Kamer het verzoek heeft geuit allereerst te kijken naar de programma's en apps van NPO.

gewaarborgd met maatregelen die zien op zenders, tegels/apps, zoekresultaten en/of aanbevelingen. Ook moeten keuzes worden gemaakt over de apparaten of eerste ingangen waar de maatregelen op van toepassing zijn en over de vorm van de verplichtingen en het toezicht daarop. Maatregelen met betrekking tot het voorinstalleren van apps zijn bijvoorbeeld per definitie enkel van toepassing op partijen die een eerste ingang bieden op basis van apps, maar hier moet nog wel de keuze worden gemaakt of de verplichting ook geldt voor apparaten die niet primair tot doel hebben om toegang te bieden tot audiovisuele media, zoals telefoons en tablets. Al deze opties staan enigszins (niet volledig) los van de afbakening van content van algemeen belang, binnen elke variant is dus nog veel variatie mogelijk. De volgende tabel geeft de indicatieve beleidsvarianten weer.

Tabel 3. Indicatieve beleidsvarianten.

| Variant | Content van algemeen belang | Maatregelen mogelijk ten aanzien van | Van toepassing op aanbieders van |
|------------------------|--|--|--|
| 0. Huidige situatie | Taakstelling publieke omroep | NVT | NVT |
| 1. Smal | NPO 1,2,3 NPO Start | <ul style="list-style-type: none"> Zenderpositie Voorgeïnstalleerde app App prominent in appstore App op homepage Eigen contentrij Aanbevelingen Zoekresultaten Passende prominentie (maatregelen overlaten aan partij zelf) | <ul style="list-style-type: none"> Eerste ingang o.b.v. kanalen Eerste ingang o.b.v. apps Eerste ingang o.b.v. programma's en items Alle eerste ingangen |
| 2. Breder | + regionaal/lokaal + themakanalen (+ bijv. NOS Nieuws app) | • Zie boven | • Zie boven |
| 3. Breed | + NPO Plus + commerciële mediadiensten van algemeen belang | • Zie boven | • Zie boven |
| 4. Programma-gebaseerd | + Losse commerciële programma's of items van algemeen belang | • Zie boven | • Zie boven |

Publieke mediadiensten
 Publieke en commerciële mediadiensten
 Ook losse commerciële programma's en items

De nul-variant vormt de huidige situatie waarin prominentie niet nader vanuit overheidsbeleid is georganiseerd of gereguleerd. De mate van prominentie van content van algemeen belang is vooral uitkomst van marktonderhandelingen tussen onder meer de NPO en de pakketaanbieders⁸⁶ en andere verschaffers van 'eerste toegang'. De uitkomst hiervan hangt direct samen met de populariteit van de programma's. Met de zenderposities op 1,2 en 3 heeft de NPO prominentie op dit moment de facto geregeld.

Hierna volgen vier varianten waarbij gericht prominentiebeleid vanuit de overheid wordt gevoerd. Daarbij onderscheiden we allereerst een variant (1) die vertrekt vanuit kanaal- en

⁸⁶ Als onderdeel van de distributievergoeding die pakketaanbieders betalen aan de NPO, valt prominentie ook onder het must-carry regime wat betreft de doorgifte van lineaire tv-diensten en replay diensten.

appgebaseerd aanbod en is gebaseerd op de gratis mediadiensten van de NPO. Dat wil zeggen (de content van) de zenders NPO 1, 2 en 3, aangevuld met NPO Start.⁸⁷

Variante 2 kent een bredere afbakening, waarin ook de mediadiensten van de regionale omroepen als CvAB worden aangemerkt, evenals de themakanalen van de NPO. Deze variant, die ook nog steeds kanaal- en appgebaseerd is, kan eventueel aanvullend ook apps bevatten zoals NOS Nieuws.

Variante 3 bevat aanvullend op de vorige variant ook het aanbod van NPO Plus.⁸⁸ In deze variant kunnen, aanvullend op de publieke mediadiensten, ook commerciële mediadiensten kwalificeren als mediadienst van algemeen belang. Deze variant vergt een aanzienlijk uitgebreider prominentieregime vanwege het noodzakelijke toetsingskader en de bijbehorende selectieprocedure voor het aanmerken van mediadiensten van algemeen belang.

Variante 4, die meer op de toekomst is gericht, gaat uit van een andere aanpak. De afbakening van content van algemeen belang gebeurt hier niet alleen op het niveau van mediadiensten die in hun geheel getoetst worden en al dan niet kwalificeren als mediadienst van algemeen belang. Aanvullend worden losse programma's of items getoetst. Dit betekent dat bijvoorbeeld bepaalde nieuwsprogramma's of documentaires van commerciële aanbieders kunnen kwalificeren als CvAB, ook als niet de volledige dienst als zodanig kwalificeert.

Binnen deze variant zou ook gekozen kunnen worden om *enkel* op programma- en itemniveau te kwalificeren en niet langer op dienstenniveau. Het uitgangspunt dat de mediadienst van de landelijke publieke omroep het startpunt is voor CvAB, wordt dan losgelaten. Dit zou kunnen betekenen dat amusementsprogramma's van publieke omroepen niet meer als CvAB kwalificeren (wat in de andere varianten wel gebeurt, omdat daar de dienst als geheel wordt beoordeeld).

Wat betreft toepasbaarheid van regels op apparaten en partijen, kan eveneens gedacht worden aan uitbreiding met smart audio en smart home apparatuur en bijbehorende besturingssystemen. Een nadere duiding van de beleidsvarianten en verdere uitdieping volgt in de volgende paragraaf.

NPO Start en NPO Plus

NPO Start is een gratis dienst (website en app) van de NPO, vroeger bekend als 'uitzending gemist', waarop de livestreams van NPO 1, 2 en 3 en de themakanalen kunnen worden bekeken en waarop alle programma's en items die werden uitgezonden op NPO 1, 2, en 3 minimaal een week kunnen worden teruggekeken. NPO Plus is een hierop aanvullende abonneerdersdienst van de NPO. De aanvulling bestaat uit het langer kunnen terugkijken van programma's en het (in beperkte mate) 'vooruit' kunnen kijken, reclamevrij en in hogere beeldkwaliteit. NPO geeft aan dat het de genoemde aanvullingen niet gratis kan aanbieden, omdat hiervoor rechten moeten worden afgedragen.⁸⁹ Daarom wordt gebruik gemaakt van een kosten-georiënteerd abonneerdersstarief (momenteel € 2,95 per maand).⁹⁰

⁸⁷ Inclusief de themakanalen.

⁸⁸ Het argument om NPO Plus ook als mediadienst van algemeen belang te kwalificeren is dat de dienst, net als NPO Start, bijdraagt aan de pluriformiteit en toegankelijkheid van het media-aanbod (zie ook de box *NPO Start en NPO Plus*)

⁸⁹ NPO (2021). *Kijk eindeloos NPO met NPO Plus. Wat is het verschil tussen NPO Start en NPO Plus?* [www.npostart.nl]

⁹⁰ Zie ook: NPO (2020). *Evaluatie NPO Plus*. [Rijksoverheid.nl]

In het Instemmingsbesluit voor NPO Plus geeft de staatssecretaris van OCW (onder meer) aan dat NPO Plus 'eenzelfde evenwichtig, pluriform, gevarieerd, kwalitatief hoogstaand aanbod' biedt als de lineaire hoofdkanalen en dat NPO Plus de 'beschikbaarheid, vindbaarheid en herkenbaarheid' van het publieke media-aanbod vergroot.⁹¹ Over het publieke belang van de dienst stelt de staatssecretaris in het besluit het volgende:

"Non lineaire diensten bieden niet alleen de kans om programma's te bekijken waarvan men de uitzending gemist heeft of om later nog eens terug te zien. Meer en meer stelt de kijker zijn eigen programma-mix samen om die te bekijken op de momenten waarop het hem uitkomt. Als de publieke omroep niet meegaat in deze ontwikkeling en de aansluiting bij het veranderende mediagedrag mist, loopt hij het risico relevantie voor een steeds groter publiek te verliezen. Ik acht het publieke belang daarmee voldoende onderbouwd."

Dit belang weegt hij af tegen mogelijke markteffecten, waarover hij als volgt concludeert:

"Mede op basis van door belanghebbende partijen ingediende zienswijzen zie ik geen aanleiding om aan te nemen dat er zodanig nadelige gevolgen voor de markt zijn dat zij opwegen tegen het publieke belang van NPO Plus voor de uitvoering van de publieke media-opdracht."

Op basis van het bovenstaande ligt het voor de hand om niet alleen NPO Start te kwalificeren als mediadienst van algemeen belang, zoals het uitgangspunt is geweest voor de smalle variant, maar ook NPO Plus. NPO Plus zorgt immers voor bredere toegankelijkheid van hetzelfde aanbod en draagt bij aan uitvoering van de publieke media-opdracht.

Een andere relevante overweging (die onzes inziens onderschikt is aan bovenstaande argumentatie) is dat NPO Start en NPO Plus één en dezelfde app zijn. Welke functionaliteiten een gebruiker te zien krijgt is enkel afhankelijk van of de gebruiker een abonnement heeft en ingelogd is. In deze vorm is het feitelijk onmogelijk om NPO Start prominentie te geven zonder automatisch ook NPO Plus prominentie te geven. NPO Plus zal dus altijd meeliften op prominentiebeleid dat is gericht op NPO Start, tenzij de NPO wordt gedwongen om de diensten op te splitsen in aparte apps. Dit zou nadelig zijn voor de NPO en zou daarnaast ten koste gaan van het gebruiksgemak van de diensten voor de gebruiker.

5.3.5 Beleidsafwegingen en handelingsperspectieven

Hierna bespreken we de indicatieve beleidsvarianten uit de vorige paragraaf nader in het licht van de negen eerder genoemde beleidsafwegingen. Op basis van die afwegingen trachten we aan het eind van deze paragraaf tot een beperkter aantal volgtijdelijke *beleidsopties* te komen, waaraan we ook meer concrete aanbevelingen kunnen verbinden.

Ad. 1 Afbakening CvAB

In de vijf mogelijke beleidsvarianten geldt de dienst en het gratis aanbod van de publieke omroep als startpunt voor de afbakening van mediadiensten en aanbod van algemeen belang. Dit sluit aan op internationale uitgangspunten, maar volgt ook uit de keuze van de opdrachtgever om voor de korte termijn allereerst de mogelijkheden voor het organiseren of reguleren van prominentie voor de diensten en de programmering van de landelijke publieke omroep te verkennen.

Kijkend naar de knelpuntanalyse in deze studie, dan stellen we vast dat op dit moment de zichtbaarheid en vindbaarheid van vooral de *publieke themazenders en de publieke regionale en lokale zenders* sterk achterblijven bij de NPO-zenders. Daarom valt te overwegen om bij eventuele (co-)regulering beleidsvariant 2 als vertrekpunt te kiezen in plaats van variant 1.

⁹¹ Besluit aanvraag nieuw aanbodkanaal NPO Plus. Bijlage 3 bij kamerstuk 33827 nr. 88.

Omdat de tabel niet expliciet aangeeft wanneer mogelijke knelpunten zich voordoen, kunnen de beleidsvarianten verschillen qua inzet in de tijd of zelfs volgtijdelijk zijn.

Volgens Mazzoli en Tambini wordt content van algemeen belang veelal gedefinieerd als content afkomstig van publieke mediadiensten zoals de publieke omroep (public service media). Tevens geven zij echter aan dat in de discussies over dit onderwerp (ook binnen de RvE) content enkel van de publieke omroep als een te smalle afbakening wordt ervaren.⁹² Immers, andere (commerciële) media dienstenaanbieders kunnen eveneens content van algemeen belang aanbieden. In de praktijk hoeven economische en publieke belangen niet noodzakelijkerwijs tegengesteld te zijn. Dit is voor andere landen ook een reden geweest om, naast het aanmerken van de publieke mediadiensten als van algemeen belang, criteria op te stellen op basis waarvan een toezichthouder of minister ook commerciële diensten aan kan merken als mediadienst van algemeen belang (variant 3).

Ad 2. Mate van marktinterventie of marktverstoring

Volgens de Europese mededingings- en staatssteunwetgeving zijn steunmaatregelen van lidstaten, die door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen, niet toegestaan, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt (zie ook paragraaf 2.4).⁹³

Hoewel de publieke omroep is aangemerkt als dienst van algemeen economisch belang (DAEB), is nog onduidelijk in hoeverre op grond van die positie en de taakstelling van de publieke omroep, due prominence verplichtingen zijn toegestaan vanuit de mededingings- of staatssteunwetgeving. Dit vereist in zijn algemeenheid een zware toets door de mededingingsautoriteit. Van belang daarbij is vooral of de interventie noodzakelijk is om de taak (de dienst van algemeen economisch belang) te kunnen uitoefenen. Deze taak dient zeer zorgvuldig in de wet (in dit geval de Mediawet) te zijn omschreven. Direct aanknopingspunt vormt hiervoor de vereiste toegankelijkheid en het brede bereik van het aanbod van de publieke mediadienst (zoals vermeld in Art. 2.1(2) Mediawet).

Wat betreft de vijf beleidsvarianten zien we dat de mate van marktverstoring toeneemt, naarmate de prominentiemaatregelen in de oplopende varianten toenemen. De 0-situatie is niet van toepassing omdat daar prominentie via de (huidige) marktonderhandelingen tot stand komt. In variant 1. (smal) is de marktverstoring bij (zelf-, co-) of overheidsregulering beperkt omdat dit nauw aansluit bij het huidige level playing field. NPO1, 2 en 3 en NPO Start kennen immers al prominentie op basis van hun marktaandeelen. Mogelijk dat bij distributeurs de animo voor het betalen van distributievergoedingen afneemt, naarmate prominentie niet meer onderhandelbaar is. Hier ontstaat een voordeel voor de publieke omroep die in de onderhandelingen niet meer valt uit te ruilen. Ook bij prominentie van publieke themakanalen of regionale zenders, is de verwachting dat het marktvoordeel uit verplichte prominentie relatief weinig impact zal hebben op de marktwerking, omdat deze zenders geen grote populariteit genieten, maar wel content van algemeen belang aanbieden. Het gaat dan vooral om de verbeterde vindbaarheid. Indien alle regionale zenders op kanaal 30 worden geplaatst, dan heeft dat natuurlijk wel effecten voor de omroepen die daarvoor verplaatst moeten worden. Het daadwerkelijk effect van prominentie zal daarom achteraf gemeten moeten worden, omdat de mededingingsautoriteit veronderstelt dat toename van zichtbaarheid en vindbaarheid zich zal naar verwachting wel zal vertalen naar een groter marktaandeel. Op voorhand blijft het lastig hier harde uitspraken over te doen.

⁹² Mazzoli en Tambini, 2020, p.14.

⁹³ Art. 107(1) VWEU.

Vooraf in de varianten 3 (breed) en 4 (verdere toekomst) verwachten we dat de impact op de marktwerking groter is. Niet zozeer dat de marktaandeelen van de NPO door betere borging van zichtbaarheid en vindbaarheid sterk zullen toenemen, maar meer dat de verwachte toekomstige druk op het marktaandeel van de publieke zenders en apps - als gevolg van marktconcentratie zowel internationaal (Disney/FoxMedia, Amazon/MGM, Discovery/WarnerMedia) als nationaal (RTL/Talpa) - licht kan corrigeren. Verder zal in variant 3 en nog sterker in variant 4 eventuele voordelen uit prominentie van de publieke omroepen worden gecompenseerd doordat commerciële aanbieders die eveneens content van algemeen belang met passende prominentie kunnen aanbieden. Vooraf als er in variant 4 enkel wordt gekwalificeerd op basis van programma's en items, waarbij amusement van de publieke omroepen mogelijk niet langer prominentie krijgt toegekend, wordt het marktvoordeel uit prominentie van de publieke omroepen grotendeels geneutraliseerd.

Hoewel prominentieverplichtingen leiden tot een voordeel voor de publieke omroep in termen van vindbaarheid en zichtbaarheid, is de verwachte impact op het marktaandeel onzeker. Toegang, bereikbaarheid, zichtbaarheid en vindbaarheid zijn vooral belangrijke randvoorwaarden, marktsucces is daarmee nog niet gegarandeerd. Maar op dit punt bestaat verschil van inzicht en is hardere bewijslast noodzakelijk.

Ad 3. Proportionaliteit en evenredigheid van de interventie

Volgens de Europese Commissie dienen prominentiemaatregelen proportioneel, transparant en onderwerp van periodieke evaluatie te zijn.⁹⁴ Proportionaliteit houdt in dat de impact van de beoogde interventie voor marktpartijen in verhouding staat tot het algemeen belang dat er mee gemoeid is. Omdat het doel van passende prominentie het borgen van een evenwichtig, pluriform, divers en kwalitatief hoogstaand media-aanbod betreft waarbij democratie, vrijheid van meningsuiting en keuzevrijheid achterliggende doelstellingen zijn, kan het algemeen belang om vergaande maatregelen vragen. Hoe vervolgens de evenredigheid verder exact dient te worden bepaald, laat de AMVDR in het midden.

Een prominentiemaatregel, bedoeld om de zichtbaarheid en vindbaarheid te borgen, zou niet mogen uitmonden in overheids censuur, bijvoorbeeld bij toetsing van individueel programma-aanbod voor het predicaat "van algemeen belang".

Vanuit een evenredigheidsprincipe lijkt een keuze te rechtvaardigen waarbij publieke omroepen in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor de afbakening van de content van algemeen belang op basis van objectieve criteria, reeds nu al onderdeel van de taakstelling van de publieke omroep (publieke mediadienst, zie paragraaf 2.5). Aanvullend zijn de distributeurs en aggregators verantwoordelijk voor een objectieve en transparante invulling en uitvoering van de prominentiemaatregelen. De praktische implicatie voor gebruikers zou kunnen zijn, dat 'hun' publieke mediadienst eenvoudig is te vinden, de dienst herkenbaar is, en een waardevrije en privacy-veilige context garandeert.

Ad 4. Keuze voor interventieprincipes: verplichte prominentie versus non-discriminatie

In theorie zijn er verschillende uitgangsprincipes voor het ontwerpen van prominentieregimes. Twee varianten die ogenschijnlijk ver uit elkaar liggen zijn de prominentieverplichting en het non-discriminatiebeginsel, zoals respectievelijk in Frankrijk en Duitsland nader zijn te implementeren. Bij nader inzien lijken beide varianten toch dicht bij elkaar te liggen.

⁹⁴ Impact assessment bij het voorstel voor de herziening van richtlijn 2010/13/EU. Ref: SWD(2016)168.

In Frankrijk dienen distributeurs die de presentatie van de diensten op gebruikersinterfaces bepalen zorg te dragen voor een 'passende zichtbaarheid'. Dit kan zijn: op de startpagina of het startscherm, in de aanbevelingen aan gebruikers, in de resultaten van zoekacties door de gebruiker en op afstandsbedieningen voor apparatuur die toegang geeft tot audiovisuele communicatiediensten. De gekozen optie moet ervoor zorgen dat de aanbieder van de dienst (of het programma) dat wordt gepromoot, herkenbaar is.

In Duitsland vormt het non-discriminatie principe het uitgangspunt: gelijksoortige content mag bij de vindbaarheid voor consumenten niet zonder legitieme reden anders worden behandeld. Het uitgangspunt is dat alle content middels een zoekfunctie te vinden moet zijn op een niet-discriminerende manier. Echter, in Duitsland wordt ook een tweeledige vorm van positieve discriminatie van inhoud geïntroduceerd via een "must be found"-regel die het volgende voorschrijft: a) alle omroepinhoud moet duidelijk zichtbaar en gemakkelijk toegankelijk in de interface worden geplaatst, en b) binnen de beschikbare omroepinhoud moeten programma's van de publieke omroep en commerciële omroepen die aan pluraliteit bijdragen, duidelijker worden geplaatst dan andere omroepprogramma's. Prominentie prevaleert dus boven de beginselen van neutraliteit en non-discriminatie als het gaat om inhoud van algemeen belang.

In Nederland kan de overheid ook kiezen voor een prioriteringsmodel of juist een non-discriminatiemodel. Daarbij heeft het eerste model een meer dwingend karakter, en leent zich minder voor vormen van zelfregulering of co-regulering. In beleidsvariant 1 (smal) zouden zelf- en co-regulering een reële optie zijn, omdat de verwachte maatregelen nauw aansluiten bij de huidige marktsituatie. Maar bij de beleidsvarianten 2 (breder) en 3 (breed) lijkt een meer dwingend regime eerder wenselijk omdat de marktbelangen verder uiteen gaan lopen. Zo blijken zelf-regulering en co-regulering goed te werken bij instrumenten als de Kijkwijzer en de Reclamecode, volgens ingewijden vooral omdat de belangen van de stakeholders gelijkgericht zijn. Bij het geven prominentie aan diensten en aanbod van algemeen blijken belangen tussen publieke en commerciële marktpartijen vooral tegengesteld, zo bleek uit interviews met diverse marktpartijen.

Ad 5. Keuze voor praktische vormen en uitwerking van prominentie

Voor de praktische toepassing van prominentie zijn verschillende uitwerkingvormen voorhanden, zoals Tabel 3 laat zien. Hierna gaan we hier verder op in. Deze vormen zijn opgedeeld aan de hand van de drie 'situaties' of 'modellen' van Figuur 32, ofwel de drie soorten 'eerste ingangen'.

1. Kanaalgebaseerd

Zenderpositie. Dit is de meest voor de hand liggende prominentieoptie in het lineaire domein: het organiseren of reguleren van de positie van zenders in de EPG. Verplichtingen op dit vlak zouden komen te rusten op aanbieders van eerste ingangen op basis van kanalen: pakket-aanbieders.

2. Appgebaseerd

Voorgeïnstalleerde app. Er zijn veel situaties waar het aan de gebruiker is om een app, bijvoorbeeld de NPO-app, te installeren. Denk hierbij aan smart TV's, set-top boxes, tv-sticks, tablets en telefoons. Een mogelijke maatregel is om te zorgen dat de app al op het apparaat geïnstalleerd is wanneer de gebruiker het apparaat ontvangt of installeert.

App prominent in app-store. Een andere mogelijkheid is om te zorgen dat de app een prominente plaats in app-stores van de aanbieders heeft. Het is dan nog steeds aan de gebruiker zelf om de app te installeren.

App prominent in beeld. Op sommige apparaten, zoals de Mediabox XL van Ziggo, staat een hele reeks apps voorgeïnstalleerd.⁹⁵ Dit kan ervoor zorgen dat een app weinig prominentie heeft, ondanks dat hij is voorgeïnstalleerd, omdat hij bijvoorbeeld pas op de vierde pagina staat. Een mogelijke aanvullende maatregel is dan ook dat de voorgeïnstalleerde app prominent in de omgeving van de aanbieder moet staan, bijvoorbeeld op de homepage van de omgeving, of op de eerste pagina wanneer de gebruikers de geïnstalleerde apps bekijkt. Ook zonder het vereiste van voorinstallatie kan deze maatregel worden opgelegd. De app moet dan een prominente plaats in de omgeving krijgen indien een gebruiker hem installeert.

3. Programmagebaseerd

Eigen contentrij. Een mogelijke, relatief zware, maatregel is om een eigen contentrij binnen de omgeving van een aggregator af te bakenen. Tussen rijen als 'Bingeworthy drama's' en 'meest bekeken' zou er dan bijvoorbeeld een rij 'NPO' zijn. De NPO heeft dit bijvoorbeeld binnen NLZIET, in die rij voert NPO ook de redactie in plaats van NLZIET.

Aanbevelingen. Er zijn verschillende maatregelen mogelijk in het kader van recommender systems van aggregators. Content van algemeen belang zou bijvoorbeeld kunnen worden 'voorgetrokken' in het algoritme, zodat het eerder wordt aanbevolen, of er kan worden geregeld dat een bepaald percentage van de aanbevelingen moet bestaan uit content van algemeen belang. Een andere mogelijkheid is dat voor de aanbevelingen die worden gegeven na het kijken van een item van de NPO, wordt aangesloten bij het aanbevelingssysteem van de NPO. In dat geval bepaalt de NPO dus zelf welke content wordt aanbevolen nadat iemand een van hun programma's heeft gekeken.

Zoekresultaten. Vergelijkbaar met de opties bij aanbevelingen, zijn verschillende varianten te bedenken om CvAB prominentie in zoekresultaten te geven. Een voor de hand liggende vorm is wederom om de content voor te trekken in het algoritme, zodat deze eerder als resultaat naar voren komt.

4. Alle eerste ingangen

Open verplichting voor passende prominentie. Het is ook mogelijk om aanbieders van eerste ingangen simpelweg te verplichten om te zorgen voor passende prominentie van content van algemeen belang, zonder te specificeren hoe ze aan die verplichting moeten voldoen. De verplichting kan gelden voor alle aanbieders van eerste ingangen. Het ligt voor de hand om richtlijnen op te stellen, bijvoorbeeld door het Commissariaat voor de Media, en om partijen te laten rapporteren hoe ze aan de verplichting voldoen.

Dit zijn in grote lijnen de uitwerkingsvormen om prominentie te waarborgen die momenteel in beeld zijn (en realistisch zijn).⁹⁶ Bij vrijwel alle genoemde vormen zijn veel variaties te bedenken in de praktische uitwerking, bijvoorbeeld omdat de interfaces van verschillende platformen van elkaar verschillen. Het lijkt daarom onvermijdelijk om eventuele wetteksten abstract te houden en om concretisering hiervan aan de toezichthouder over te laten, of dat nu in dwingende vorm of meer in de vorm van richtlijnen wordt gedaan.

In Frankrijk zien we dat feitelijk wordt gekozen voor uitwerkingsoptie 4 (alle eerste ingangen). Het is aan de partijen zelf hoe ze de prominentie regelen, terwijl een deel van de overige opties in de wet wordt genoemd als mogelijkheden om hieraan te voldoen. Ook in Ierland worden de opties genoemd, maar daar is het aan de toezichthouder om nadere regels te stellen. Omdat van te voren niet met zekerheid kan worden gezegd hoe de markt zich zal ontwikkelen en wat de effecten van verschillende opties zullen zijn, lijken deze beide

⁹⁵ Zie <https://www.ziggo.nl/klantenservice/televisie-radio/tv-apps-op-mediabox-xl>.

⁹⁶ Een verplichte NPO-knop op afstandbedieningen lijkt bijvoorbeeld niet realistisch.

benaderingen meer geschikt dan het opleggen van specifieke uitwerkingsvormen. De markt, dan wel de toezichthouder, kan dan inspelen op marktontwikkelingen en op de ervaren effecten van verschillende uitwerkingsvormen.

Ad 6. Keuze van apparaten en partijen waarop regels van toepassing zijn

Een belangrijke te maken keuze is de afbakening van randapparaten en bijbehorende aanbieders waarop prominentieregels van toepassing zijn. In sommige landen zoals Ierland en het VK ligt de initiële focus op gebruikersinterfaces die primair toegang verschaffen tot audiovisuele mediadiensten. De prominentieregels gelde daardoor niet voor mobiele apparaten (smartphones, tablets en laptops) omdat deze apparaten multifunctioneel zijn en niet als primair doel hebben om toegang te verschaffen tot audiovisuele mediadiensten.

Andere landen maken juist het onderscheid naar (a) mediaspelers zoals set-top boxen, smart TV's en tv-sticks en (b) "personal computer-like devices" zoals laptops, tablets en smartphones. In het laatste geval beperkt due prominence zich tot de prominente plaatsing van de apps voor content van algemeen belang in appstores.

Verder kan de toepasbaarheid van het prominentieregime ook worden uitgebreid tot randapparaten en besturingssystemen voor smart audio en assistentie in huis of in de auto (Google Home, Google Assistent Amazon Alexia, InTune), echter kunnen deze nieuwe apparaten die vooral spraakgestuurd zijn, onder regimes vallen die ook op tekstgebaseerde aanbevelingen en zoekalgoritmes van toepassing zijn. De uitgangsprincipes voor regelgeving hoeven daar niet wezenlijk op te worden aangepast.

Ad 7. Keuzevrijheid voor eindgebruiker

Naast vrijheid van meningsuiting en behoud van pluralisme en diversiteit dient ook de keuzevrijheid van de eindgebruiker te worden bewaakt. Omdat due prominence juist het borgen of stimuleren van pluralisme en diversiteit beoogt, en daarmee onder meer probeert te voorkomen dat gebruikers (onbewust) in een filterbubbel blijven hangen, lijkt de keuzevrijheid niet snel in het geding. Prominentie van content van algemeen belang betekent echter ook dat andere content minder zichtbaar en vindbaar is, omdat de ruimte op startschermen en homepages van interfaces beperkt is. Ook zal een deel van de gebruikers de NPO-app of andere diensten van algemeen belang simpelweg niet op hun homepage willen, of de content niet extra aanbevelen willen krijgen, omdat zij niet in die content geïnteresseerd zijn. Gebruikers moeten daarom de optie hebben om hun eigen instellingen te bepalen, ook als die inhouden dat content van algemeen belang geen prominentie krijgt.

Ad 8. Juridische haalbaarheid en afdwingbaarheid

Een concreet obstakel voor de juridische haalbaarheid van prominentie-maatregelen is het country-of-origin-principe (COO-principe), wat een van de hoekstenen is van Europese mediaregelgeving. Nederland kan daardoor geen prominentie-verplichtingen opleggen aan aanbieders van audiovisuele mediadiensten en -platformen die gevestigd zijn in een andere lidstaat. Dit is met name van belang voor regulering ten aanzien van Apple TV en Google TV. Beide aanbieders zijn in Ierland gevestigd en beide zijn in de positie om *super aggregator* te worden. Deze diensten krijgen op Europees niveau te maken met de Ierse implementatie van prominentiemaatregelen. Hoe dit uitwerkt voor hun dienstverlening in Nederland en andere Europese landen zal afhangen van de exacte implementatie van prominentiemaatregelen in Ierland. De implementatie in Ierland is nog niet compleet en het effect daarvan voor de diensten in Nederland is voor dit onderzoek een stap te ver.

Een mogelijke oplossing voor een deel van dit probleem is wellicht te vinden in het opleggen van verplichtingen aan de fabrikanten van de apparaten, in plaats van aan de aanbieders van de audiovisuele mediadiensten en -platformen. Zo wordt in Ierland voorlopig de

benadering gevolgd dat het COO-principe wel van toepassing is op mediadiensten, maar niet op de diensten of producten die toegang bieden tot de mediadiensten. Zij hopen daarom verplichtingen op te kunnen leggen aan fabrikanten van smart TV's, set-top boxen en tv-sticks die in andere lidstaten gevestigd zijn. Onze contactpersoon merkt hierbij op dat dit nog onderdeel is van een conceptwetsvoorstel en dat nog niet is vastgesteld dat de aanpak juridisch toegestaan is.

Mogelijk maakt bovenstaande aanpak het ook voor Nederland mogelijk om verplichtingen aan smart TV-fabrikanten op te leggen. Hiervoor is nader onderzoek nodig, met name met betrekking tot de vraag of dit daadwerkelijk verenigbaar zou zijn met de interne markt. Belangrijk om op te merken is echter dat deze aanpak enkel mogelijkheden biedt voor appgebaseerde prominentiemaatregelen, omdat de apparaten toegang bieden op basis van apps. Voor kanaalgebaseerde en programmagebaseerde maatregelen is actie vereist door de aanbieder van de mediadienst of het contentplatform, dergelijke maatregelen kunnen dus niet worden opgelegd aan de tv-fabrikant. In het kader van set-top boxen merken we op dat het mogelijk effectiever is om verplichtingen op te leggen aan nationale pakketaanbieders en distributeurs dan aan internationaal opererende fabrikanten van set-top boxen, zowel omdat de software door de nationale distributeurs wordt aangepast voor Nederland als omdat het makkelijker is om nationale partijen te reguleren dan internationale.

De juridische haalbaarheid is mede afhankelijk van de complexiteit van een veelheid aan juridische kaders die het onderwerp due prominence raken. Naast de Europese mediawetgeving (AVMDR, artikel 7 bis) die aangeeft dat Lidstaten bevoegd zijn om due prominence te organiseren of te reguleren en verder te implementeren in nationale mediawetgeving, zijn er tevens andere juridische kaders op het onderwerp van toepassing, waaronder de mededingingswetgeving (met name staatssteunregels) en het consumentenrecht. Naast de genoemde kaders zijn op Europees niveau ook sectorspecifieke wetsvoorstellen van toepassing zoals de Digital Service Act (DSA) en de Digital Market Act (DMA). Deze voorstellen zien vooral toe op eerlijke handelspraktijken en gezonde concurrentie bij elektronische dienstverlening door digitale platformen in de EU-markt. Hieronder vallen ook prominentiegerelateerde onderwerpen als zelf-bevoordeling (self-preferencing methods) en voorinstallatie (pre-installation) van eigen services door de grote techplatforms, zoals de 'big tech' (GAFAM).

In hoeverre is er sprake van overlappende juridische kaders en in hoeverre wordt de prominentieproblematiek niet (deels) al afgedekt door bestaande of aankomende wetgeving? Hier speelt de afweging in hoeverre het meer generieke consumentenrecht en marktwerkingsinstrumentarium evenals de Europese sectorspecifieke digitale platformregulering reeds voldoende waarborgen bieden op terreinen als transparantie van zoekalgoritmes en zoekresultaten. Dit geldt ook voor de betrouwbaarheid en integriteit van informatie evenals zelfbevoordeling via aanbevelingen naar eigen content of die van betalende partijen. In welke mate de verschillende kaders inwerken op implementatie van nationale prominentieregels verdient meer diepgaand juridisch onderzoek dat de scope van deze verkenning overstijgt. Ook de gesproken juridische experts geven aan dat hier nog veel onduidelijk is.

In het bijzonder als het gaat om de afdwingbaarheid van specifieke prominentieregels bij de grote internationale platforms, is denkbaar dat de DSA en DMA relevante regulering zullen bevatten, waarmee ook de afdwingbaarheid in lidstaten verlegd kan worden naar Europees niveau. Voorlopig lijken zij echter meer gericht op non-discriminatie, wat juist eerder vragen oproept over de verhouding van die non-discriminatieverplichtingen ten opzichte van eventuele prominentie-waarborgen.

Ad 9. Toezicht en controle

Het organiseren en vooral het reguleren van due prominence vraagt om toezicht en controle op naleving van door de staat opgelegde verantwoordelijkheden voor, en vereisten aan, zogenoemde eerste ingangen (zoals pakketaanbieders, tv-fabrikanten en internationale aggregators). Voor sommige mogelijke verplichtingen is controle eenvoudig. Als de NPO-app als default op alle startschermen moet staan, is dit bijvoorbeeld eenvoudig te controleren door apparaten te resetten of nieuwe accounts voor diensten te maken. Andere mogelijke verplichtingen, zoals die omtrent aanbevelingen of zoals de open verplichting om passende prominentie te verzorgen, zullen ingewikkelder te controleren zijn. Controle kan hier plaatsvinden door middel van verplichte regelmatige rapportage door de betreffende partijen, waarin zij aangeven op welke manier zij prominentie bevorderen. Mochten de waarborgen niet afdoende zijn, bijvoorbeeld omdat zij niet voldoen aan vooraf opgestelde richtlijnen van een toezichthouder, dan kunnen sancties volgen of specifieke verplichtingen worden opgelegd.

De toezichtfunctie kan worden toevertrouwd aan een onafhankelijke nationale regelgevende of gelijkwaardige instantie, of aan verantwoordelijke co-regulerende mechanismen, die over de nodige bevoegdheden en middelen moeten beschikken om die taak op doeltreffende, transparante en verantwoordelijke wijze uit te voeren. Het ligt voor de hand dat hier een belangrijke taak ligt voor Commissariaat voor de Media.

5.3.6 Van afwegingen naar beleidsopties

Op basis van de eerder besproken meer theoretische beleidsvarianten en de analyse van de negen beleidsafwegingen komen we tot een drietal beleidsopties, waarbij niet alleen de afbakening van content van algemeen belang bepalend is, maar ook de knelpuntanalyse meeweegt. Omdat in de huidige marktsituatie de zenders NPO 1,2 en 3 evenals NPO app momenteel *de facto* prominent zijn, is het logisch om beleidsinterventies voor passende prominentie te starten daar waar de knelpunten zijn vastgesteld en in de toekomst worden verwacht. De nul-optie (niets doen) en variant 1 uit de eerder genoemde beleidsvarianten keren daarom niet als beleidsoptie terug, omdat er voor de korte termijn voor de landelijk NPO-zenders (met uitzondering van de themakanalen) en de NPO-app (nog) geen prominentieprobleem is vastgesteld. Daarmee blijven er drie concrete beleidsopties over.

Redenerend vanuit de huidige gesignaleerde knelpunten, zou gericht prominentiebeleid kunnen starten met het verbeteren van de vindbaarheid en zichtbaarheid van de regionale en lokale publieke zenders, evenals de NPO themakanalen.

Tabel 4. Beleidsopties.

| Beleidsoptie | Content van algemeen belang | Prominentiemaatregelen gericht op | Van toepassing op (aanbieders van) |
|---------------------------------------|--|--|---|
| A. Regionaal Kanaal- en app-gebaseerd | Publieke regionale/lokale en NPO themakanalen | <ul style="list-style-type: none"> Zenderpositie Voorgeïnstalleerde app App prominent in appstore App op homepage Eigen contentrij Aanbevelingen Zoekresultaten Passende prominentie (maatregelen overlaten aan partij zelf) | Smart TV's, set-top boxen, TV-sticks Appstores (t.b.v. tablets, smartphone, laptops) |
| B. Breed Kanaal- en app-gebaseerd | Alle NPO zenders + NPO app + commerciële mediadiensten van algemeen belang | <ul style="list-style-type: none"> Zie boven | <ul style="list-style-type: none"> Zie boven |
| C. Toekomst Programma-gebaseerd | + Losse publieke en commerciële programma's of items van algemeen belang | <ul style="list-style-type: none"> Zie boven (geen zenderposities meer) | <ul style="list-style-type: none"> Zie boven Specifieke aandacht voor aggregators en techplatforms als eerste toegang |

■ Publieke mediadiensten
 ■ Publieke en commerciële mediadiensten
 ■ Ook losse commerciële programma's en items

Beleidsoptie A organiseert of reguleert passende prominentie daarom in eerste instantie voor de regionale publieke omroepen (eventueel ook voor lokale omroepen) evenals voor de themakanalen van de NPO. Hierbij kan het gaan om lagere zenderposities voor deze kanalen (bijvoorbeeld alle regionale omroepen op kanaal 30) of om goed zichtbare positionering binnen de NPO-app of binnen NLZIET. Recentelijk is hiervoor reeds beleidsinstrumentarium in de Mediawet geïmplementeerd. Daarom zal deze beleidsoptie vooral een stimulerend karakter hebben.

Beleidsoptie B voorziet in passende prominentie voor alle *publieke mediadiensten* (zenders en apps), aangevuld met *commerciële mediadiensten* die zijn aangemerkt als van algemeen belang. Deze optie wordt op het moment op het moment dat non-lineair kijken het dominante paradigma is geworden en de zichtbaarheid en vindbaarheid van de zenders en apps van de publieke omroep in de markt niet langer vanzelfsprekend zijn en de huidige *de facto* prominentie aan het verdwijnen is. Bij de publieke omroep betreft het prominentie alle kanalen en de NPO-app.⁹⁷

Deze vorm van regulering vergt een nader toetsingskader ter beoordeling van mediadiensten van algemeen belang, waarmee ook commerciële aanbieders zich kunnen kwalificeren. Mogelijke marktverstoring blijft hierdoor beperkt.

Beleidsoptie C ziet op passende prominentie in de toekomst op alle eerste ingangen, waarbij de content van algemeen belang niet alleen wordt afgebakend op dienst-niveau, maar ook op programma- of itemniveau. Deze optie is relevant wanneer het kijkgedrag hoofdzakelijk programma- of itemgebaseerd is en (internationale) aggregators dominante eerste ingangen zijn geworden. Deze beleidsoptie vergt een zwaarder toetsingskader maar zal in de praktijk moeilijker dwingend op te leggen zijn aan alle eerste ingangen. Dit geldt vooral voor de

⁹⁷ Hierbij wordt niet langer onderscheid gemaakt tussen NPO Start en NPO Plus omdat beide diensten via de NPO app zijn te benaderen.

internationale aggregators en techplatforms. Commerciële aanbieders van mediadiensten krijgen hiermee een ruimere mogelijkheid om te kwalificeren als aanbod van algemeen belang. Mocht echter de programmagebaseerde toetsing in plaats komen van beoordeling op dienstenniveau, dan zou bijvoorbeeld het amusementsaanbod van de publieke omroep mogelijk niet langer passende prominentie genieten.

Tabel 5. Aspecten van de beleidsopties.

| Beleids optie | Content van algemeen belang | Mogelijke marktverstoring | Controle en toezicht | Naleving en handhaving |
|---------------------------------------|--|---|---|---|
| A. Regionaal Kanaal- en app-gebaseerd | Publieke regionale/lokale en themakanalen | Kans op ongelijkheid vanwege prominentie regionale omroepen en themakanalen | CvdM bewaakt naleving prominentieregels | Rapportageverplichting; boetes; dreiging met zwaardere regulering |
| B. Breed Kanaal- en app-gebaseerd | Alle NPO zenders + NPO app + commerciële mediadiensten van algemeen belang | Kans op marktverstoring in streamingmarkt neemt toe, maar CvAB van commerciële aanbieders compenseert | Toetsingskader en toezichthouder nodig voor beoordeling mediadiensten vAB | Rapportageverplichting; boetes; dreiging met zwaardere regulering |
| C. Toekomst Programma-gebaseerd | + Losse publieke commerciële programma's of items van algemeen belang | Vanwege verwachte hoge marktconcentratie eerder sprake van correctie dan van verstoring | Toetsingskader en toezichthouder nodig voor beoordeling programma's en items vAB, | Rapportageverplichting; boetes en sancties |

■ Publieke mediadiensten
 ■ Publieke en commerciële mediadiensten
 ■ Ook losse commerciële programma's en items

De getoonde aspecten van de genoemde beleidsopties volgen enkele beleidsafwegingen zoals beschreven in de vorige paragraaf. De opties zijn enkel gedefinieerd op basis van wat kwalificeert als CvAB en op grond van (verwachte) knelpunten, terwijl de laatste drie kolommen ook sterk afhankelijk zijn van de andere te maken keuzes ten aanzien van het te kiezen prominentieregime en de daadwerkelijke waarborgen. (Welke maatregelen betreft het? Hoe ver reiken die? Hoe dwingend zijn die? etc.). Daarmee zijn de genoemde aspecten vooral op hoofdlijnen indicatief voor de verschillende beleidsopties.

5.4 Samenvatting

De integrale analyse schetst een beeld waarin de audiovisuele mediawereld in een overgangsfase zit van kanaalgebaseerd tv-kijken en bijbehorend aanbod naar meer programma- en item-gebaseerd aanbod. Echter, alle geïnterviewden marktpartijen en deskundigen zijn het erover eens dat lineaire tv nog lang niet is uitgespeeld en dat een hybride model nog geruime tijd zal voortduren, waarbij het accent wel meer naar het programma-georiënteerd aanbod verschuift. Deze ontwikkeling heeft ook implicaties voor het prominentievraagstuk, waarin zichtbaarheid van apps, ook in app-stores, evenals aanbevelingen en resultaten van zoekalgoritmes steeds bepalender worden voor de zichtbaarheid en vindbaarheid van media-aanbod, en van content van algemeen belang in het bijzonder.

In dit hoofdstuk is een aanzet gemaakt voor een vijftal (indicatieve) beleidsvarianten. Daarvoor is eveneens stilgestaan bij uitgangspunten van het ontwerprichtsnoer vanuit het expert comité van de Raad van Europa inzake prioritering van diensten van algemeen belang. Wat daarbij opvalt is dat de regelgevende maatregelen bij voorkeur beperkt dienen te blijven tot het bepalen van objectieve criteria en indicatoren voor het identificeren en kunnen selecteren van informatiebronnen van voldoende algemeen belang. Tevens valt op dat het hiervoor

gepresenteerde conceptrichtsnoer relatief veel verantwoordelijkheid legt bij de marktpartijen wat betreft het uitvoering geven aan verschillende vormen van prominentie voor content van algemeen belang. Het is aan de lidstaten zelf om hier meer concrete invulling aan te geven.

Door de actuele knelpunten in de markt sterker mee te wegen, is het aantal beleidsvarianten teruggebracht tot een drietal opties voor gericht prominentiebeleid. Omdat in de huidige marktsituatie NPO 1,2, en 3 evenals de NPO app *de facto* prominentie genieten, en er op korte termijn (nog) geen groot prominentieprobleem bestaat, vervallen de eerste twee varianten, en blijven er drie concrete beleidsopties over. Verdere (volgtijdelijke) uitwerking en implementatie van deze beleidsopties kan er onzes inziens aan bijdragen dat de zichtbaarheid en vindbaarheid van content van algemeen belang ook in de toekomst geborgd blijft.

6 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat de uitkomsten, conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek naar *due prominence* van audiovisueel media-aanbod van algemeen belang.

De centrale onderzoeksvraag luidde: "*Hoe kan due prominence van media-aanbod of -diensten van algemeen belang in de Nederlandse mediasector op een optimaal toekomstbestendige wijze worden benaderd en georganiseerd?*"

Aan de hand van deze hoofdvraag en bijbehorende deelvragen (zie H1) presenteren we de belangrijkste uitkomsten en conclusies uit dit onderzoek (6.1). De daaropvolgende beleidsaanbevelingen bouwen daarop voort (6.2).

6.1 Conclusies

Om de werking en implicaties van *due prominence* goed te kunnen doorgronden, bespreken we de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek aan de hand van vier centrale thema's:

1. Inventarisatie van prominentie van media-aanbod
2. Ervaren knelpunten met prominentie
3. Handelingsperspectieven om *due prominence* te organiseren
4. Haalbaarheid van korte en lange termijn beleidsopties

6.1.1 Inventarisatie van prominentie van media-aanbod

Media-aanbod of -diensten van algemeen belang

In het onderzoek staat de *vindbaarheid* en *zichtbaarheid* van *media-aanbod en mediadiensten van algemeen belang* centraal. Prominentie hiervan voor de kijker wordt, in Nederland en daarbuiten, gezien als maatschappelijk belangrijk. Daarbij geldt het argument dat consumenten een gevarieerd, divers, kwalitatief hoogwaardig en pluriform aanbod ten behoeve van de democratische samenleving geboden moet worden.

Noch in de Nederlandse Mediawet, noch in de Europese audiovisuele mediadienstenrichtlijn (AVMDR, art 7 bis) is *media-aanbod of -diensten van algemeen belang* helder en eenduidig gedefinieerd.

In de literatuur, en ook in de benadering in een aantal Europese lidstaten, worden aanbod en diensten van algemeen belang met het oog implementatie van nationale wetgeving in eerste instantie vaak afgebakend als content afkomstig van de publieke omroep. Toch wordt deze afbakening vaak als te smal beschouwd. In de praktijk kunnen immers ook andere (commerciële) partijen content van algemeen belang aanbieden, en zijn economische en publieke belangen niet noodzakelijkerwijs tegengesteld. We zien dan ook dat in verschillende landen criteria worden opgesteld aan de hand waarvan bijvoorbeeld een toezichthouder commerciële mediadiensten kan aanmerken als van algemeen belang.

Op dit moment blijft de *zichtbaarheid* en *vindbaarheid* van de themazenders van de landelijke publieke omroep en de zenders van de publieke regionale en lokale omroep duidelijk achter bij de belangrijkste zenders van de NPO (NPO 1, 2 en 3).

De praktische afbakening van content van algemeen belang vraagt om een traject van verkenning en afstemming met verschillende stakeholders, waarbij noodzakelijkerwijs een onderscheid wordt gemaakt tussen een definitie voor de korte en de langere termijn. Voor

de kortere termijn kan het aanbod en de diensten van de publieke omroep als vertrekpunt dienen, in de wetenschap dat een verbreding op termijn gewenst is. Die kan gestalte krijgen aan de hand van criteria waarmee het belang van diensten beoordeeld kan worden, in principe ongeacht de oorsprong van het aanbod, publiek of commercieel. Deze route wordt zoals aangegeven in het buitenland al bewandeld.

Uit panelonderzoek van Motivaction ten behoeve van deze studie blijkt dat bijna zeventig procent van de ondervraagden vindt dat commerciële omroepen programma's van algemeen belang aanbieden, als aanvulling op de programma's van de landelijke publieke omroep.

Huidige verschijningsvormen van prominentie in de Nederlandse markt

Op het toegangspad van de kijker naar audiovisuele inhoud is prominentie op verschillende manieren van belang. Daarbij kan een aantal vormen van prominentie worden onderscheiden. Bij lineair tv-kijken of aanverwante paden, zijn *zendervolgorde* en *zenderprogrammering* de belangrijkste vormen van prominentie. Wanneer de kijker richting programma- of itemgebaseerde consumptie beweegt zijn *categorieën en aanbevelingen*, *voorgeïnstalleerde of aangeraden apps of platforms*, *sociale prominentie* en *zoekmachines/-functies* belangrijke vormen van prominentie. Een meer generieke vorm is *reclame* voor en *marketing* van inhoud en platforms. Verschillende partijen hebben verschillende mogelijkheden voor het toepassen van deze vormen van prominentie.

Distributieplatforms voor het vinden van media-aanbod of –diensten van algemeen belang

Een kijker kan via verschillende paden NPO-inhoud van algemeen belang vinden. De lineaire kanalen van NPO zijn daarvoor het belangrijkste. NPO 1, 2 en 3 zijn door hun respectievelijke zenderposities zeer goed vindbaar en prominent. Op de paden die via internetplatforms en zogenaamde aggregators (beide over het algemeen sterk programma- en item-georiënteerd) lopen, ligt een vergelijkbare prominente positie van NPO-content minder voor de hand. Deze platforms kennen doorgaans geen zenderposities, maar bieden andere manieren om tot bepaalde inhoud te komen, vooral zoekmachines, aanbevelingen, tegels op een startscherm, sociale kanalen, et cetera. De wijze waarop prominentie wordt ingevuld is naar keuze van de platformaanbieder. Daarbij is van belang dat aanbieders die een 'eerste ingang' vormen voor kijkers die de eerste stappen op het toegangspad naar content zetten (bijvoorbeeld de aanbieders van smart TV-platforms of de internationale techplatforms) een grotere mate van controle hebben over prominentie en posities, dan aanbieders die verder in de keten zitten (bijvoorbeeld aanbieders van een app). Daarmee zijn dergelijke aanbieders van eerste toegang te beschouwen als poortwachters. Daar komt nog bij dat, omdat ze zich 'dichter bij de kijker' bevinden, ze meer relevante data over hen kunnen verzamelen, waarmee ze betere aanbevelingen aan het publiek kunnen doen. De aanbieders van de "eerste ingang" zijn daarnaast in toenemende mate zélf actief als aanbieder van videodiensten en/of exclusieve content en daarmee concurrenten van de contentaanbieders aan wie ze een platform bieden.

Verwachte ontwikkelingen t.a.v. de prominentie van media-aanbod van algemeen belang in de komende vijf jaar wanneer ingrijpen achterwege blijft

Aan de basis van het vraagstuk van passende prominentie staan technologische ontwikkelingen. Die zijn van invloed op de structuur van en mediaproposities op de markt, en daarmee op de marktwerking binnen de AV-sector en ook op de *vindbaarheid* en *zichtbaarheid* (en tevens de herkenbaarheid) van de publieke omroep en content van algemeen belang. In de markt is sprake van een door technologie gedreven verschuiving van lineair naar non-lineair kijken. Op dit moment verloopt dertig tot vijftig procent van de kijktijd via een non-lineaire weg en vijftig tot zeventig procent via lineaire kanalen, waarbij het non-lineaire kijken gestaag groeit. Dit volgt op de snelle mondiale groei van internationale videodiensten van de

grote Amerikaanse techplatformen en mediahuizen (Apple TV+, Amazon Prime, Google TV, Netflix, Disney+). Daarbij zien we momenteel verticale en horizontale concentratiebewegingen, bij grote Amerikaanse spelers en als reactie daarop ook bij Europese en Nederlandse marktpartijen.

De AV-markt transformeert op basis van de technologische mogelijkheden tot een steeds meer op programma's (en zelfs individuele items) georiënteerde markt. In de traditionele situatie bestond het aanbod uit *kanalen*, die in *pakketten* werden aangeboden en waarop volgens een *programmaformule* een mix van *programma's* werd aangeboden, die bestaande uit terugkerende *afleveringen of edities*, op hun beurt weer opgebouwd uit *items*. Daarbij vindt op drie niveaus 'contentcuratie' plaats: respectievelijk door de distributeur, de omroep of zender en de programmamaker.⁹⁸ Zij stellen respectievelijk vast welke kanalen, programma's en items de kijker voorgeschoteld krijgt.

In een mogelijk toekomstscenario bestaat het aanbod uit individuele programma's of zelfs individuele items, dat beschikbaar is via een klein aantal *aggregators*. Daarbij verdwijnt de 'curatie' grotendeels, en maakt plaats voor (sociale) aanbevelingen en doorzoekbare catalogi. De aanbevelingen en de sortering binnen de catalogi worden bepaald door *recommender systems*, op basis van data over de kijker.

Non-lineair kijken blijft de komende vijf jaar naar verwachting groeien, deels ten koste van lineair kijken. Daarmee komt het kantelpunt, waarop de meerderheid van de kijktijd non-lineair zal zijn, dichterbij. Desondanks verwachten we dat lineair kijken de komende vijf jaar van substantieel belang blijft. De invloed van deze ontwikkelingen bespreken we in de volgende paragraaf.

6.1.2 *Ervaren knelpunten met prominentie*

Ervaren en voorziene knelpunten en kansen door (publieke en private) aanbieders van media-aanbod of -diensten van algemeen belang, nu en in de komende jaren

De overgang van lineair kijken naar non-lineair kijken kan in de toekomst leiden tot knelpunten op het gebied van vindbaarheid en zichtbaarheid van media-aanbod en -diensten van algemeen belang. In de huidige situatie, waarin lineair kijken dominant is, beperken die knelpunten zich tot de vindbaarheid en zichtbaarheid van de themakanalen van de NPO en de kanalen van de regionale en lokale publieke omroep. Dit beeld wordt ondersteund door de uitkomsten uit het uitgevoerde consumentenonderzoek, beschreven in hoofdstuk 3.

De (in aandeel groeiende) non-lineaire kijkers ontmoeten geen bijzondere prominentie van content van algemeen belang. Hoewel de lineaire kanalen van de NPO in het lineaire domein goed zichtbaar en vindbaar zijn op de zenderposities 1, 2 en 3, geniet de NPO deze prominentie niet in dezelfde mate op de non-lineaire, op programma's en items gebaseerde platforms. Op deze platforms spelen aanbevelingen en uitkomsten uit zoekalgoritmes een grote rol. Die aanbevelingen worden (primair) gedaan op basis van commerciële doelstellingen, en er worden hoge tarieven gerekend voor prominentie op (bijvoorbeeld) startschermen bij smart TV's en techplatforms. Het is daarom aannemelijk dat het lastiger wordt om (ook) content die commercieel minder interessant is, onder de aandacht te (blijven) brengen.

Prominentie en vindbaarheid van de NPO app (Start/Plus) vormt op dit moment geen groot probleem, zo blijkt uit ons onderzoek. Onder de groep 16-24 jarigen is die vindbaarheid wel

⁹⁸ Contentcuratie verwijst naar het proces van verzamelen, selecteren, categoriseren, duiden, becomingentariëren van content gecreëerd door derden.

minder dan onder 25-34-jarigen. Overigens maakt veertig procent van de 65-plussers überhaupt geen gebruik van online videodiensten.

Mitigatie van ervaren knelpunten

Zoals hierboven aangegeven bevindt het voornaamste knelpunt rondom prominentie van content van algemeen belang zich in het non-lineaire domein en speelt naar het zich laat aanzien vooral in de toekomst. We constateren dat daarbij een klein aantal grote techbedrijven (Google, Apple en fabrikanten van slimme televisies) daarbij de 'eerste ingang' onder hun hoede zullen hebben. Wanneer we kijken naar het pad dat een kijker aflegt naar content zien we dat deze partijen meer invloed krijgen. Daarbij zijn ze zelf ook actief op de markt van videodiensten en exclusieve inhoud. Zij hebben vanuit hun positie als 'eerste ingang' en poortwachter een voorsprong op andere aanbieders. De eigen videodienst kan bijvoorbeeld worden voorgeïnstalleerd op apparaten, waarbij een app van een andere aanbieder eerst nog door de gebruiker moet worden geïnstalleerd. Een tweede aspect is dat de 'eerste ingangen' (Google in het bijzonder) beter in staat zijn gegevens over het kijkgedrag te verzamelen, waardoor zij relevantere aanbevelingen kunnen doen dan andere partijen.

De invloed die de NPO kan uitoefenen op prominentie van het eigen aanbod bestaat onder meer uit het zorgen voor aanwezigheid en zichtbaarheid op de genoemde platforms. De NPO kan zich bijvoorbeeld inspannen (binnen de grenzen van de eigen financiële slagkracht) om op zoveel mogelijk platforms een app of bijvoorbeeld een videokanaal aan te bieden. Daarnaast is er vanuit de (Nederlandse) videoplatforms zeker interesse om NPO-content op te nemen in het eigen aanbod – al stelt de NPO daar tegenover dat de herkenbaarheid van NPO-content daarmee in het geding kan komen. Waar het betaalde prominentie betreft zullen de nationale spelers en de NPO in het bijzonder nauwelijks kunnen concurreren met de grote internationale platforms en mediahuizen.

Prioritering of passende prominentie kan door EU-lidstaten worden toegepast om mediadiversiteit en pluralisme te bevorderen en effectieve uitoefening van het recht op vrijheid van meningsuiting en informatie te borgen. De AVMDR refereert aan de mogelijkheid voor lidstaten om maatregelen te nemen om passende prominentie te waarborgen. Voorlopige richtsnoeren vanuit de Raad van Europa wijzen erop dat door lidstaten nader te ontwerpen regelgevende maatregelen bij voorkeur beperkt dienen te blijven tot het bepalen van criteria en indicatoren voor het identificeren en kunnen selecteren van informatiebronnen van voldoende algemeen belang, die de 'eerste ingang-aanbieders' prioriteit dienen te geven.

6.1.3 Handlingsperspectieven om due prominence te organiseren

Ervaringen uit het buitenland

Aansluitend op de mogelijkheden die de AVMDR biedt, hebben diverse Europese lidstaten hebben recent (2020) beleid ingesteld ten aanzien van due prominence. Daarbij springt een aantal overeenkomsten en verschillen in het oog.

De *aanleiding en argumentatie* om due prominence verplichtingen op te leggen is in vrijwel alle landen gelijk. De veranderingen in het medialandschap liggen hieraan ten grondslag. De ontwikkeling van over-the-top televisie en video on demand zet de concurrentiepositie van de publieke omroepen en het level playing field onder druk. Daarnaast zijn digitale platformen en sociale media steeds meer gaan functioneren als distributeurs en gatekeepers, waardoor omroepen steeds meer de controle verliezen over hoe hun content wordt aangeboden. De gevolgen hiervan zijn dat er problemen ontstaan rondom zichtbaarheid en vindbaarheid van media-aanbod van algemeen belang op verschillende interfaces en platformen.

Ook in de *afbakening van "content van algemeen belang"* zijn er sterke overeenkomsten. Content van algemeen belang blijft niet beperkt tot enkel de publieke omroep, al is dit overal het startpunt. In Duitsland, Ierland en Frankrijk kunnen commerciële mediadiensten door de toezichthouder of minister worden aangewezen als van algemeen belang, op basis van objectieve criteria. Deze verschillen per land.

Met betrekking tot het type *maatregelen* zien we dat de landen dit in de wetgeving zelf niet heel concreet maken. In plaats daarvan wordt eerder vastgelegd dat bepaalde partijen moeten zorgen voor passende zichtbaarheid in user interfaces of eerste ingangen. In Frankrijk en Ierland worden voorbeelden genoemd van manieren om dit te regelen, maar wordt aan de partijen zelf (Frankrijk) of aan de toezichthouder (Ierland) overgelaten hoe de prominentie daadwerkelijk geregeld wordt. In Duitsland ligt de focus iets meer op non-discriminatie dan op prominentie. Zo regelt de wet specifiek non-discriminatie bij zoekresultaten en is het sorteren van content enkel toegestaan op basis van aantal objectieve criteria, zoals 'alfabetische volgorde'. Voor content van algemeen belang is het verschil tussen de benaderingen uiteindelijk echter klein, doordat publieke (en andere aangewezen) omroepen in Duitsland vervolgens alsnog een prominentere positie dienen te krijgen dan andere content. De prominentiebepalingen prevaleren dus boven de non-discriminatiebepalingen.

Nederland kan uit het beleid van de andere lidstaten een aantal lessen trekken. Daarbij moet worden gezegd dat het beleid in alle lidstaten nog erg 'vers' is en zich dus niet bewezen heeft. Wel geeft het inspiratie ten aanzien van mogelijke inrichting. Zo lijkt het inderdaad een goed idee om de verplichtingen ten aanzien van prominentie in algemene termen in de wet te omschrijven. Het beleid is dan toekomstbestendiger binnen het snel veranderende landschap van non-lineaire videodiensten. De media-autoriteit of marktpartijen kunnen verschillende concrete maatregelen opleggen of gebruiken, afhankelijk van hoe de markt zich ontwikkelt en afhankelijk van wat in de praktijk blijkt te werken. Ook verdient het serieuze overweging om net als in andere landen te werken met een systeem waarin commerciële mediadiensten op basis van objectieve criteria kunnen worden geïdentificeerd als van algemeen belang, getoetst door de media-autoriteit.

Voor- en nadelen voor belanghebbenden (zoals consumenten en aanbieders van media-content of -diensten) van de verschillende handelingsperspectieven om due prominence te organiseren.

Op basis van de integrale analyse in dit onderzoek zijn vijf indicatieve beleidsvarianten en negen aspecten geïdentificeerd waarop nadere beleidsafwegingen kunnen worden gemaakt. Op hoofdlijnen speelt een keuze tussen de afbakening van het beleid: valt alleen NPO 1,2,3 en NPO app, ook de regionale/lokale kanalen en themakanalen, of alle content van algemeen belang (inclusief die van commerciële aanbieders) onder een prominentiemaatregel? Hierbij kan worden opgemerkt dat een afbakening op basis van kanalen minder goed werkbaar wordt zodra de relevantie van het lineaire domein sterk is afgenomen (wat we overigens in de komende vijf jaar slechts in beperkte mate verwachten). Beleid op basis van individuele content lijkt dan ook pas relevant te worden in de verdere toekomst, ondanks het feit dat deze vorm van media-aanbod door (nieuwe) aggregators inmiddels gestalte krijgt.

Prominentie leidt voor de consument in principe tot betere zichtbaarheid en vindbaarheid, en (zo wordt aangenomen) voor aanbieders tot groter bereik en grotere marktaandeelen. Toch is passende prominentie vooral een voorwaarde en borging om de toegankelijkheid tot aanbod en diensten in stand in te houden.

Mogelijk dat bij pakketaanbieders of distributeurs de animo voor het betalen van distributievergoedingen afneemt, naarmate prominentie niet meer onderhandelbaar is. Hier ontstaat een voordeel voor de publieke omroep die in de onderhandelingen niet meer valt uit te ruilen.

Te verwachten impact op aanbieders en gebruikers van media-aanbod of -diensten waarvoor due prominence niet wordt georganiseerd

Hoewel hier niet uitvoering onderzoek naar is gedaan, zal het geven van prominentie aan specifiek aanbod of dienst ten koste gaan van de zichtbaarheid en vindbaarheid van content van aanbieders waarvoor die prominentie niet geldt. Hoewel we dit op basis van dit onderzoek niet direct in teruglopende marktaandeelen kunnen uitdrukken, is de verwachting dat passende prominentie van content van algemeen belang (mede afhankelijk van de exacte vorm en mate van implementatie) in het geval van de publieke omroep niet tot zeer grote verschuivingen in marktaandeelen zal leiden.

Verder kunnen commerciële omroepen negatieve effecten ondervinden, als bijvoorbeeld alle regionale zenders landelijk op kanaal 30 worden geplaatst, in het bijzonder de zenders van omroepen die daarvoor plaats moeten maken.

Omdat door toenemende marktconcentratie de verwachting bestaat dat het marktaandeel van de publieke omroep meer onder druk komt te staan, zal het borgen van de vindbaarheid eerder een compensatie zijn op deze trend, dan dat het marktaandeel substantieel zal groeien ten opzichte van aanbieders waar geen prominentie voor geldt. Dat neemt niet weg dat enig negatief effect voor deze laatste categorie valt te verwachten en dat gericht kwantitatief onderzoek of monitoring daar in toekomst meer antwoord op kan geven. Wat betreft het effect voor de gebruiker, geldt min of meer hetzelfde. Toch blijven voor niet prominente aanbieders vele mogelijkheden bestaan om de gebruiker met advertenties, promo's en aanbevelingen te blijven bereiken.

6.1.4 Haalbaarheid van korte en lange termijn beleidsopties

In het vorige hoofdstuk is een aantal beleidsvarianten tegen het licht gehouden, gebaseerd op verschillen in de breedte van de afbakening van media-aanbod en -diensten van algemeen belang. Bij een nadere beschouwing zijn de volgende beleidsafwegingen en mogelijke ingrediënten voor toekomstig beleid toegelicht:

1. Afbakening en definiëring van CvAB
2. Mate van marktinterventie of marktverstoring
3. Proportionaliteit en evenredigheid van de interventie
4. Keuze voor interventieprincipes: verplichte prominentie versus non-discriminatie
5. Keuze voor praktische vormen en uitwerking van prominentie
6. Keuze van apparaten en partijen waarop regels van toepassing zijn
7. Keuzevrijheid voor eindgebruiker
8. Juridische haalbaarheid
9. Toezicht en controle

Op basis van de eerder besproken meer theoretische beleidsvarianten en de analyse van de negen beleidsafwegingen komen we tot een drietal beleidsopties, waarbij niet alleen de afbakening van content van algemeen belang bepalend is, maar ook de knelpuntanalyse meeweegt. Omdat in de huidige marktsituatie de zenders NPO 1,2 en 3 evenals NPO app momenteel *de facto* prominent zijn, is het logisch om beleidsinterventies voor passende prominentie te starten daar waar de knelpunten zijn vastgesteld en in de toekomst worden verwacht. De nul-optie (niets doen) en variant 1 uit de eerder genoemde beleidsvarianten keren daarom niet als beleidsoptie terug, omdat er voor de korte termijn voor de landelijk NPO-zenders (met uitzondering van de themakanalen) en de NPO-app (nog) geen prominentieprobleem is vastgesteld. Daarmee blijven er drie concrete beleidsopties over.

Voor de publieke themazenders en kanalen voor regionale en lokale omroep verdienen dan passende prominentie, als we de uitkomsten uit dit onderzoek volgen. Een belangrijk

aandachtspunt hierbij is de terugkijk-app NPO Start. Deze 'catch-up' dienst maakt gebruik van hetzelfde platform en dezelfde achterliggende inhoud als de dienst NPO Plus, ondergebracht in één NPO-app. Als er wordt nagedacht over verdere samenwerking met de regionale zenders, komt de NPO-app als belangrijke ingang voor kijkers in beeld, dus ook voor regionale content.

Hoewel het aantrekkelijk is om onderscheid te maken tussen de korte en lange termijn, is deze scheiding in de praktijk minder makkelijk te maken. Prominentie geven aan lineaire kanalen lijkt weliswaar een korte termijn oplossing, maar is niet duurzaam en voldoet niet voor de langere termijn. De grootste uitdaging ligt in de verschuiving naar meer non-lineair kijken en het bijbehorende, steeds meer programmeerbare, aanbod. Daarvoor is de NPO-app met alle diensten (Start/Plus/Thema's/Regionaal) van cruciaal belang. Dus als wordt ingezet op het duurzaam borgen van media-aanbod en -diensten van algemeen belang voor de langere termijn zullen prominentiemaatregelen nauw samenhangen met de vindbaarheid en zichtbaarheid van de NPO-app op meerdere eerste ingangen. Dit vergt echter een relatief zwaar prominentieregime en tevens een bredere afbakening van content van algemeen belang.

Kort gezegd, passende prominentie organiseren of reguleren gericht op kanaalaanbod voor de korte termijn lijkt grotendeels onnodig en weinig effectief, als de voorwaarden voor prominentie voor de langere termijn niet worden meegenomen en ingericht. Hoe dit zo optimaal mogelijk en haalbaar te ontwerpen en te implementeren vergt onzes inziens een langere aanloopperiode waarin samen met stakeholders uit de markt en toezichhouders verdere verkennende stappen gezet moeten worden.

Een concreet obstakel voor de juridische haalbaarheid van prominentie-maatregelen is het country-of-origin-principe (COO-principe). Nederland kan daardoor geen prominentie-verplichtingen opleggen aan aanbieders van audiovisuele mediadiensten en -platformen die gevestigd zijn in een andere lidstaat. Deze diensten krijgen op Europees niveau te maken met de implementatie van prominentiemaatregelen van het land waar zij officieel zijn gevestigd. Hoe dit uitwerkt voor hun dienstverlening in Nederland en andere Europese landen zal afhangen van de exacte implementatie van prominentiemaatregelen per lidstaat.

Een mogelijke oplossing voor een deel van dit probleem is wellicht te vinden in het opleggen van verplichtingen aan fabrikanten van apparaten, in plaats van aan de audiovisuele mediadiensten en -platformen. Zo wordt in Ierland voorlopig de benadering gevolgd dat het COO-principe wel van toepassing is op mediadiensten, maar niet op de diensten of producten die toegang bieden tot de mediadiensten. Zij hopen zo verplichtingen op te kunnen leggen aan fabrikanten van smart TV's, set-top boxen en tv-sticks die in andere lidstaten gevestigd zijn. Bij opstellen van dit rapport is de Ierse benadering nog onderdeel van een conceptwetsvoorstel, waarbij nog niet definitief is vastgesteld of de aanpak juridisch toegestaan is.

Mogelijk maakt bovenstaande aanpak het ook voor Nederland mogelijk om verplichtingen aan smart TV-fabrikanten op te leggen. Nader onderzoek zal dit moeten uitwijzen. Belangrijk om op te merken is echter dat deze aanpak enkel mogelijkheden biedt voor appgebaseerde prominentiemaatregelen, omdat de apparaten toegang bieden op basis van apps. In het kader van set-top boxen merken we op dat het mogelijk effectiever is om verplichtingen op te leggen aan nationale pakketaanbieders en distributeurs dan aan internationaal opererende fabrikanten van set-top boxen.

6.2 Aanbevelingen

Zoals in de voorgaande conclusies vermeld, is een verschuiving van kanaalgebaseerd aanbod naar programma- en itemgebaseerd aanbod weliswaar gaande, maar zal lineair tv-kijken

nog geruime tijd een belangrijke rol spelen. Hoewel de overgang naar programmeergebaseerd aanbod vraagt om geheel andere prominentiewaarborgen dan in het lineaire domein, zal er nog geruime tijd sprake zijn van een overgangssituatie. Onduidelijk is of de extreme situatie van een volledig op programma- en itemgebaseerd aanbod werkelijkheid zal worden. Tezelfdertijd voltrekken zich op dit moment al ontwikkelingen die wijzen op een trend richting het extreme scenario.

Daarom zal de regelgever, gezien de wens om te komen tot noodzakelijke duurzame en toekomstbestendige regelgeving, nu al de principes en kaders dienen voor te bereiden en/of in te richten, om op die toekomst te zijn voorbereid. Ook hier geldt de stelregel dat ontwikkelingen op de korte termijn vaak worden overschat en die van de langere termijn onderschat.

We bepleiten daarom een beleidsstrategie die voorbereidt op toekomstige ontwikkelingen, op basis van passende wettelijk vastgelegde definities van principes en kaders. Zij moet bovendien op de juiste momenten, door middel van passende en proportionele interventies, kunnen inspelen op situaties die vragen om meer passende aandacht voor aanbod en diensten van algemeen belang in het audiovisuele domein; uitdrukkelijk slechts dan wanneer die zich voordoen. Een snelle wettelijke vastlegging van concrete maatregelen voor situaties en knelpunten die zich nu niet voordoen of nog niet urgent zijn, is met het oog op de onzekerheid over de richting en tempo van de ontwikkelingen onverstandig. In deze benadering is een nauwgezette monitoring van de relevante ontwikkelingen onontbeerlijk, een taak die mogelijk belegd kan worden bij het Commissariaat voor de Media.

Naar een stapsgewijze aanpak voor invoering van passende prominentie in Nederland

Hierna volgt een aantal aanbevelingen die volgen uit de uitkomsten van dit onderzoek.

1. Het verdient aanbeveling om mede op basis van dit onderzoek nader uit te werken wat de *principes* en *uitgangspunten* zouden moeten zijn voor het organiseren of reguleren van passende prominentie van media-aanbod- en -diensten van algemeen belang. Hanteer hiervoor onder meer de 'negen beleidsafwegingen' (zoals toegelicht in H5), voer daarvoor zo nodig nader onderzoek uit en maak daarin de eerste keuzes.
2. Ontwerp vervolgens een prominentieregime dat noodzakelijk, technologie-neutraal, zo min mogelijk marktverstoring, proportioneel, praktisch uitvoerbaar, juridisch haalbaar en afdwingbaar is, zodat prominentieregels zowel voor kanaalgebaseerd, app-gebaseerd, als programma- of item-gebaseerd aanbod kunnen gelden.

Daarbij spelen de volgende vraagstukken en afwegingen:

- Kan *marktfalen* wat betreft zichtbaarheid en vindbaarheid van media-aanbod en -diensten van algemeen belang worden aangetoond en is passende prominentie noodzakelijk voor uitvoering van de publieke taak van de publieke omroep, nu en in toekomst (*Noodzakelijkheidstoets*). Nader onderzoek naar *toelaatbare marktverstoring* van de beoogde vorm(en) van prominentie is wenselijk. Consulteer mogelijkerwijs de ACM hierover.
- Hoe overlappen de verschillende juridische kaders en welke wetgeving is nu al bruikbaar om de vastgestelde of verwachte knelpunten in de markt aan te pakken. Hierbij gaat het onder meer om de Nederlandse en Europese mediawetgeving, mededingingswetgeving, consumentenrecht en aankomende digitale platformregulering (Digital Service Act en Digital Market Act). Nader juridisch onderzoek is op dit punt aan te bevelen.

- Het verdient tevens aanbeveling om verplichtingen ten aanzien van prominentie in abstracte termen in de wet te omschrijven. Het beleid is daarmee toekomstbestendiger te houden binnen het snel veranderende landschap van non-lineaire videodiensten.
3. Treed in overleg met betrokken marktpartijen, toezichthouders en andere relevante stakeholders om de gekozen principes en uitgangspunten nader te toetsen (marktconsultatie).
 4. Verken de mogelijkheden om in samenspraak met betrokken marktpartijen *allereerst* de *publieke themakanalen en regionale zenders meer prominentie te verschaffen*. (**beleids-optie A: "Regionaal"**) Naast afspraken tussen marktpartijen over de kanaalposities van deze zenders gaat het vooral om een zichtbare en vindbare positie binnen de NPO-app, die op dit moment *de facto* prominentie in de markt geniet. Dit geldt momenteel ook voor NPO 1, 2 en 3. Een recent doorgevoerde wetswijziging biedt reeds een geschikt kader voor verdere samenwerking en vormt tevens een stimulans daarvoor. Monitor vervolgens het effect van die maatregel en voer zo nodig zwaardere maatregelen in, als dit niet het gewenste effect sorteert.
 5. Indien de trend naar non-lineair kijken zover is doorgezet dat dit het dominante model is geworden en het wenselijk en noodzakelijk is passende prominentie nader te reguleren, dan is **beleids-optie B: "Breed"** het meest opportuun. Hierbij geldt een bredere definitie van CvAB, waarbij *naast de publieke omroep* (incl. NPO 1,2,3; themakanalen en regionale omroep; de NPO-app) *ook de commerciële aanbieders* kunnen kwalificeren op het niveau van *diensten van algemeen belang*. Beoordeling van afzonderlijke programma's of content blijven hierbij vooralsnog achterwege.
 6. Ontwerp een passend prominentieregime voor de NPO-app voor het borgen van zichtbaarheid en vindbaarheid voor de langere termijn, onder voorwaarde dat aan de noodzakelijkheidstoets wordt voldaan. Hiervoor zal verplichtende regulering nodig zijn, omdat de marktbelangen hier teveel uiteen lopen om aan zelf- of co-regulering over te laten.
 7. Bepaal criteria ter beoordeling en classificatie van *mediadiensten van algemeen belang* en definieer een toetsings- en toewijzingsproces voor (lineaire en non-lineaire) diensten van algemeen belang afkomstig van commerciële aanbieders. (aansluitend bij beleids-optie B: 'breed')
 - Een bredere afbakening van content van algemeen belang dan enkel de publieke omroep sluit aan bij de beleving van de consument en matigt mogelijke marktverstoring.
 8. Bepaal criteria - voor een later stadium - ter beoordeling en classificatie van *media-aanbod (losse programma's en items) van algemeen belang* en definieer een bijbehorend toetsings- en toewijzingsproces. (**beleids-optie C: "Toekomst"**)
 - Voor bepaling van het juiste moment van overgang naar programma- en itemgebaseerd aanbod en bijbehorende regulering is nieuwe monitoring nodig. (zie nadere overwegingen)
 9. Stel concrete principes en regels op inzake *transparantie en verantwoording* voor aanbieders van 'eerste ingangen' voor prioritering van content van algemeen belang via eigen platformen, aanbevelingen en zoekalgoritmes, waarmee vindbaarheid en zichtbaarheid (en tevens herkenbaarheid) van die content dient te worden gegarandeerd.

10. Richt een toezichthoudend kader in waarin de *due prominence-taken en -verantwoordelijkheden* van het Commissariaat voor de Media en de ACM helder zijn belegd.
11. Monitor periodiek de effecten van ingestelde prominentiemaatregelen en stel deze zo nodig bij.

Nadere overwegingen bij genoemde aanbevelingen

De snelheid waarmee prominentieregulering dient te worden geïmplementeerd is onzes inziens mede afhankelijk van de mate waarmee de verschuiving van kanaalgebaseerd kijken naar programma- of itemgebaseerd kijken daadwerkelijk verloopt. Hiervoor is nadere monitoring nodig, waarbij gedacht zou kunnen worden aan het instellen van een grenswaarde. Wanneer lineair kijken verantwoordelijk is voor minder dan x% van de kijktijd ('niet meer het dominante model is') en zenderprominentie de facto wegvalt, dan wordt een ander regime van prominentie voor media-aanbod en -diensten van algemeen belang van kracht. In eerste instantie zal dan op dienstenniveau passende prominentie aan de NPO-app verleend kunnen worden, evenals aan geschikt geachte videodiensten van commerciële aanbieders. Als vervolgens in een later stadium het non-lineaire kijken vooral gebaseerd is op programma- of itemgebaseerd aanbod, zal het prominentieregime op basis daarvan aangescherpt moeten worden. Dit heeft vooral implicaties voor de regelgeving voor aanbevelingen en zoekresultaten van 'eerste ingangen' van aggregators op eigen platforms.

Daarbij zou zelfs ook de zichtbaarheid en vindbaarheid van content van algemeen belang voor verschillende doelgroepen zoals jongeren of ouderen als criterium kunnen gelden. Met andere woorden: als aanbod of diensten van algemeen belang onvoldoende zichtbaar en vindbaar zijn voor specifieke doelgroepen, dient een zwaarder prominentieregime van kracht te worden. Logischerwijs is hiervoor wel gerichte monitoring en toezicht noodzakelijk.

Bijlage 1. Internationale vergelijking

I. Duitsland

Distributieplatformen voor content van de publieke omroep

De publieke omroepen in Duitsland zijn ARD en ZDF (deze omroepen zijn beiden eigenaar van de publieke radio-omroep Deutschlandradio). ARD kent weer negen regionale omroepen die content produceren. De content van de Duitse publieke omroepen is te bekijken via de verschillende lineaire distributiekkanalen. Verder zijn er nont-lineaire platformen in Duitsland waar de content van de publieke omroepen te vinden is:

- ARD Mediathek: deze VOD-service app van ARD is beschikbaar op mobiele apparaten, computers, smart TV's, Amazon Fire tv, Apple TV en Android tv. De app ondersteunt ook Google Chromecast en Apple Air Play. Behalve content van 'Das Erste' biedt de app ook andere content aan (bijv. ONE, Phoenix).
- ZDFmediathek: de VOD-service van ZDF is beschikbaar in de browser en als app te downloaden (Android en iOS). De app biedt ondersteuning voor Google Chromecast en Apple Air Play en is ook beschikbaar op Apple TV.
- Zattoo: met de website en de app van deze IPTV-aanbieder kan onder andere content van ARD en ZDF worden (terug)gekeken. De app is ook beschikbaar op smart TV's, Amazon Fire tv en Apple TV.
- Waipu: de app van Waipu is ook beschikbaar voor smartphones, tablets en computers en is net als Zattoo ook beschikbaar als app voor (bepaalde) smart TV's, Amazon Fire tv en Apple TV.

Aanleiding

Als aanleiding voor due prominence wordt in het ondertekende *Medienstaatsvertrag* (MStV) genoemd dat journalistieke normen moeten worden gewaarborgd en dat gelijke communicatiekansen moeten worden bevorderd, in het kader van het toenemende media-aanbod in Europa door de toenemende digitalisering.⁹⁹ Consumenten moeten gemakkelijk toegang hebben tot kwaliteitsjournalistiek.¹⁰⁰

Volgens het verdrag, ondertekend door de 16 deelstaten, is er regelgeving nodig voor de toegang tot distributie en niet-discriminerende vindbaarheid van content. Door de toenemende digitalisering bestaat de kans dat consumenten niet meer worden blootgesteld aan verschillende meningen, maar dat ze in een bubbel van content terecht komen op basis van algoritmes. Dit was in eerste instantie niet de hoofdreden om regelgeving over due prominence te implementeren, maar het voorkomen hiervan wordt wel gezien als een positief neveneffect van de nieuwe regelgeving. Ook wordt genoemd dat het belang van het internet voor de verspreiding van media-informatie is toegenomen, maar dat mensen tegelijkertijd behoefte hebben aan betrouwbare en serieuze informatie.¹⁰¹ Men verwijst ook naar de belangrijke en zelfs wettelijk vastgelegde rol van de Duitse omroepen bij bijvoorbeeld

⁹⁹ [Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland](#)

¹⁰⁰ <https://www.medienpolitik.net/2020/11/ein-umdenken-findet-statt/>

¹⁰¹ <https://www.medienpolitik.net/2020/11/ein-umdenken-findet-statt/>

crisiscommunicatie en wil in nieuwe omgevingen verzekeren dat die nodige communicatie met het publiek gegarandeerd blijft.

Met de nieuwe regelgeving met betrekking tot prominence middels *transparantievoorschriften* en een *discriminatieverbod* voor onlinediensten (zoals Google, Facebook, Twitter, YouTube en Amazon) wordt het bevorderen van de diversiteit van meningen beoogd.

ANGA, de Duitse vereniging van kabelnetwerkexploitanten, heeft destijds in een reactie op het wetsvoorstel van het MStV enkele argumenten tegen het invoeren van due prominence aangekaart.¹⁰² Zo zouden grote zenders met due prominence, aanvullend op hun *must carry* status, te veel privileges krijgen ten opzichte van andere contentaanbieders. Het prominenter maken van bepaalde content zou oneerlijke concurrentie in de hand werken, innovatie belemmeren en een gebruiksvriendelijke vindbaarheid van content voor de consument in de weg staan. Verder geeft men aan dat in het wetsvoorstel niet duidelijk is gemaakt hoe due prominence praktisch wordt georganiseerd. Ook Bitkom (de digitale vereniging van Duitsland die meer dan 2.700 bedrijven uit de digitale economie vertegenwoordigt), staat kritisch tegenover het invoeren van due prominence.¹⁰³ Zij beargumenteren dat due prominence de diversiteit van meningen juist niet zal bevorderen, omdat een paar providers worden bevoordeeld en dus de inhoud van andere providers als het ware wordt gediscrimineerd.

Gehanteerde vormen due prominence

In Duitsland zijn individuele deelstaten verantwoordelijk voor het reguleren van de media. De regulering betreffende tv en radio was eerst vastgelegd in het *Rundfunkstaatsvertrag* en is in oktober 2020 vervangen door het MStV.¹⁰⁴ Dit verdrag wordt als een belangrijke mijlpaal gezien in het moderniseren van de regelgeving voor het tijdperk van de digitale media. Artikel 84 van het verdrag is gewijd aan due prominence (*Auffindbarkeit in Benutzeroberflächen*).

Met de nieuwe regulering aangaande due prominence wordt getracht om pluriformiteit in het media-aanbod te behouden, door *non-discriminatie, vindbaarheid en zichtbaarheid van content van algemeen belang*.¹⁰⁵ Het uitgangspunt van het verdrag is om neutraliteit en non-discriminatie voorop te stellen, waardoor gelijksoortige diensten en aanbod niet zonder legitieme reden op een andere manier kunnen worden behandeld wat betreft de volgorde en plek in de gebruikersinterface. De omroepdiensten moeten makkelijk toegankelijk en vindbaar zijn op het eerste selectieniveau.¹⁰⁶ Het aanbod moet middels een zoekfunctie te vinden zijn op een niet-discriminerende manier. Toegestane criteria voor het sorteren van content en het prominenter weergegeven van bepaalde content zijn alfabetische volgorde, genres en gebruiksbereik. De sortering van content moet door gebruikers aan te passen zijn, om de autonomie van gebruikers te waarborgen.

Naast dat alle omroepinhoud goed zichtbaar en gemakkelijk toegankelijk moet zijn binnen de interface, wordt voor specifiekere soorten van content bijkomend 'extra' zichtbaarheid en

¹⁰² https://anga.de/media/file/2861.ANGA_Stellungnahme_MStV_2._Anhoerung.pdf

¹⁰³ <https://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/medienstaatsvertrag-google-amazon-und-instagram-bekommen-rundfunk-regeln-a-1299806.html>

¹⁰⁴ <https://thelawreviews.co.uk/title/the-media-and-entertainment-law-review/germany>

¹⁰⁵ Council of Europe (2020). Prioritisation uncovered: The Discoverability of Public Interest Content Online

¹⁰⁶ ERGA (2020). Ensuring Prominence and Access of Audiovisual Media Content to all Platforms (Findability). Deliverable 1: Overview document in relation to Article 7a of the Audiovisual Media Services Directive.

vindbaarheid gegarandeerd. Binnen de beschikbare omroepinhoud moet content van de publieke omroepen en content van private partijen die bijdragen aan pluraliteit een prominentere plaats krijgen dan andere omroepprogramma's. Dit betekent dat in de regelgeving de content van algemeen belang prevaleert boven de neutraliteits- en non-discriminatiebeginselen.

De definitie van content van algemeen belang is niet beperkt tot publieke omroepen. Programma's die in het bijzonder een bijdrage leveren aan de diversiteit van de meningen en het aanbod in de deelstaat, dienen gemakkelijk vindbaar te zijn. Hiertoe kunnen dus ook commerciële audiovisuele mediadiensten behoren. De commerciële diensten die hieronder vallen, worden telkens voor een periode van drie jaar vastgesteld door de media-autoriteiten van de deelstaten en online bekend gemaakt middels een lijst. In september 2021 wordt een aanbestedingsprocedure gestart om de lijst met private aanbieders samen te stellen. De autoriteiten stellen het begin en einde vast van een aanvraagperiode waarin aanbieders schriftelijke aanvragen kunnen indienen om met hun private aanbod op de lijst te worden geplaatst. In Box 1 wordt de Duitse afbakening van algemeen belang nader toegelicht.

Box 1. Afbakening algemeen belang Duitsland.

Content van algemeen belang

Volgens het verdrag moet de afbakening van Artikel 7a van de AVMD breed worden gezien.¹⁰⁷ De diensten die onder de nieuwe wetgeving valt in Duitsland zijn de volgende:

- De lineaire publieke omroepdiensten en commerciële omroepen die onafhankelijke regionale programma's in hun aanbod moeten opnemen en commerciële omroepdiensten die een significante bijdrage leveren aan de diversiteit van meningen.
- Online diensten van publieke omroepen en commerciële omroepachtige media-diensten die een significante bijdrage leveren aan de diversiteit van meningen, of software-gebaseerde toepassingen die hier direct toegang toe geven.

Het gaat hier dus bijvoorbeeld om het aanbod van ARD en ZDF en bepaald aanbod van RTL en SAT1 en Deutschlandradio.¹⁰⁸ Bij het maken van de lijst door de media-autoriteiten van het aanbod van private partijen dat wordt geclassificeerd als van algemeen belang, worden de volgende criteria in acht genomen:

- Het aandeel van verslaggeving over politiek en huidige gebeurtenissen
- Het aandeel van regionale en lokale informatie
- De verhouding tussen intern en extern geproduceerde programma-inhoud
- Het aandeel van "drempelloze content" (bijv. voor slechthorenden) die wordt aangeboden
- De verhouding tussen opgeleid personeel en stagepersoneel dat betrokken is bij de productie van de programma's
- Het quotum van Europese producties
- Het aandeel van het aanbod voor jonge doelgroepen

Overigens hoeft niet aan elk criterium te worden voldaan.

¹⁰⁷ Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland

¹⁰⁸ <https://www.medienkorrespondenz.de/politik/artikel/medienstaatsvertrag-erfasst-auch-google-facebook-und-twitter.html>

Due prominence moet worden toegepast bij gebruikersinterfaces van mediaplatforms. Gebruikersinterfaces worden gedefinieerd als interfaces die een overzicht (tekstueel, visueel of via audio) geven van het aanbod of content van één of meerdere mediaplatformen. Mediaplatformen zijn gedefinieerd als diensten die omroepprogramma's en/of omroepachtige telediensten in een totaalaanbod aanbieden. Hieronder vallen voornamelijk op infrastructuur gebaseerde platformen zoals kabelnetwerken en platformen in open netwerken (bijv. Zattoo of waipu). Apparaten als smart TV's, smart audioapparaten, set-top boxes (Apple TV, Google Chromecast, Amazon Firetv etc.) vallen ook onder de scope van de regelgeving.¹⁰⁹ Mediaplatformen moeten transparant maken hoe content wordt gesorteerd en aangeboden aan consumenten. De wetgeving in het nieuwe verdrag geldt ook voor *internet-gatekeepers*, waarmee zowel omroepen als omroepachtige diensten en softwaretoepassingen die primair toegang tot content verschaffen aan de eisen moeten voldoen.¹¹⁰ Bij omroepachtige diensten gaat het om content die gelijksoortig is in vorm en ontwerp aan televisie en radio en on-demand beschikbaar is (bijvoorbeeld audioboeken, series en documentaires).¹¹¹

In het verdrag staat ook dat aanbieders van media-intermediären als Google en Facebook verplicht zijn om informatie over de werking van algoritmes ter beschikking te stellen waarmee aanbevelingen worden gedaan voor content aan gebruikers, maar zoekmachines en social media zijn verder uitgezonderd van de due prominence wetgeving (vanwege hun verschillend business model ten opzichte van gebruikersinterfaces van mediaplatforms).¹¹² Het is nog onduidelijk of de gebruikersinterfaces van auto's ook onder de regelgeving zullen vallen.

Er is bij het verdrag bewust voor gekozen om geen aanbieders te noemen en om de tekst neutraal te houden, vanwege een veelvoud aan beschikbare diensten en content en om het mediatoezicht toekomstbestendig te houden.¹¹³ Het is daarom van een technologisch standpunt belangrijk om de wettekst abstract te houden, zodat het ook kan worden toegepast op toekomstige technologieën.

Ook is er bewust geen additionele specifieke regelgeving wat betreft het concreet implementeren van due prominence in de gebruikersinterfaces (met het oog op toekomstige ontwikkelingen). Het is aan de markt om met passende concrete oplossingen te komen om due prominence concreet te implementeren. De media-autoriteiten moeten verdere richtlijnen opstellen om de regels te specificeren rondom vindbaarheid van de content. Deze autoriteiten moeten toezicht houden op de verschillende manieren waarop due prominence is toegepast, en controleren of dit in overeenstemming is met de vereisten.

¹⁰⁹ ERGA (2020). Ensuring Prominence and Access of Audiovisual Media Content to all Platforms (Findability). Deliverable 1: Overview document in relation to Article 7a of the Audiovisual Media Services Directive.

¹¹⁰ Council of Europe (2020). Prioritisation uncovered: The Discoverability of Public Interest Content Online

¹¹¹ ERGA (2020). Ensuring Prominence and Access of Audiovisual Media Content to all Platforms (Findability). Deliverable 1: Overview document in relation to Article 7a of the Audiovisual Media Services Directive.

¹¹² https://www.ard-werbung.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2020/0320_Dogruel_Stark_Facciorusso_Liesem.pdf

¹¹³ <https://www.medienpolitik.net/2020/11/ein-umdenken-findet-statt/>

Ervaringen en knelpunten

Een van de mogelijke knelpunten is het vaststellen van de lijst van private aanbieders die worden beschouwd als van algemeen belang. Hoewel hiervoor bepaalde algemene criteria zijn opgesteld in het verdrag, moet deze lijst elke drie jaar opnieuw worden opgesteld door de media-autoriteiten (zodat de lijst up-to-date blijft). Dit kan tijdrovend zijn voor de regelgevende instanties en tot discussie leiden onder de private partijen. Er wordt zowel een lijst voor audiovisuele media als een lijst voor alleen audiomedial opgesteld.

Lessen voor Nederland

Wat opvalt, is dat non-discriminatie neutraliteit de uitgangspunten zijn in de Duitse regelgeving. Aangeboden omroepdiensten moeten makkelijk toegankelijk en vindbaar zijn op het eerste selectieniveau. Bij media-aanbod van algemeen belang moet er extra zichtbaarheid en vindbaarheid worden gegarandeerd, waarmee dit type aanbod dus prevaleert boven de neutraliteits- en non-discriminatiebeginselen. Verder is het media-aanbod dat van algemeen belang wordt geacht, niet alleen beperkt tot publieke omroepen. Ook private omroepen en diensten kunnen hieronder vallen. De lijst met het aanbieders die worden geclassificeerd als van algemeen belang wordt elke drie jaar opnieuw vastgesteld door de media-autoriteiten, zodat deze lijst up-to-date blijft. De criteria hiervoor zijn zo objectief en meetbaar mogelijk opgesteld.

Er is in de Duitse wetgeving bewust voor gekozen om bepaalde delen abstract op te schrijven. Zo worden er bijvoorbeeld geen expliciete gebruikersinterfaces van media-platformen bij naam genoemd, vanwege een veelvoud aan beschikbare diensten en om de wetgeving toekomstbestendig te houden. Ook worden de concrete oplossingen om due prominence te implementeren aan de markt overgelaten, waarbij de media-autoriteiten vervolgens toezicht houden. Zo kunnen marktpartijen zelf bezien hoe due prominence in hun specifieke platform of gebruikersinterface kan worden gerealiseerd.

II Frankrijk

Distributieplatformen voor content van de publieke omroep

De Franse publieke omroep bestaat uit vijf entiteiten: France Télévisions, Radio France, France Médias Monde (internationale tv- en radio-uitzendingen vanuit Frankrijk, waaronder France24, Radio France Internationale en het Arabische radiostation Monte Carlo Doualiya), twee co-gefinancierde kanalen (ARTE en tv5Monde) en twee parlementaire kanalen (LCP en Public Sénat).

De publieke omroep France Télévisions verzorgt de publieke televisie-uitzendingen in Frankrijk. Hieronder vallen:

- France 2, grootste zender van France Télévisions
- France 3, zender met content van de regionale omroepen
- France 4, alleen digitaal te ontvangen, richt zich op kunst, muziek en entertainment
- France 5, richt zich op arbeid, onderwijs en gezondheid. Voornamelijk cultuur, talkshows en documentaires
- France Info, 24 uursnieuwszender, doorgegeven tussen 00.00 en 06.00 uur.
- La 1ère, radio- en televisie-uitzendingen voor de Franse overzeese gebieden (DOM-TOM)
- France 24, nieuwszender, zowel in het Frans als Engels
- tv5MONDE, wereldomroep waarvan France Télévisions voor 12,5% eigenaar is
- Euronews (privaat), nieuwszender waarvan France Télévisions voor 24% eigenaar is

- ARTE, Frans-Duitse cultuurzender, waarvan France Télévisions voor ongeveer de helft eigenaar is.

De regionale omroepen hebben via de lineaire kanalen dus een relatief grote prominentie vergeleken met Nederland. De content van France Télévisions is te bekijken en te beluisteren via lineaire distributiekkanalen TNT (Télévision Numérique Terrestre, de Franse versie van Digitenne in Nederland) en digitale televisie (IPTV) via set-top boxen van telecomaanbieders Orange, SFR, Free (Freebox), en Bouygues Telecom (Bbox).

In Frankrijk zijn diverse non-lineaire distributiekkanalen beschikbaar. Een klein deel van de platformen is van de publieke omroep en het grootste deel is van commerciële partijen, waar in het geval van myCANAL en Molotov.tv ook content van de publieke omroep op beschikbaar is. Alle onderstaande platformen beschikken zowel over een website als een mobiele app en zijn, afhankelijk van het platform, nog via additionele kanalen te bereiken. De platformen zijn als volgt:

- **France.tv** is het gratis platform van France Télévisions.
- Via **ARTE.tv** kunnen alle programma's van Arte France live bekeken worden of teruggekeken worden. Arte beschikt ook over ARTE Boutique, een onlineshop waar je DVD's, boeken en on-demand video's kunt kopen.
- **Madelen** is een SVOD-dienst van het Nationaal Audiovisueel Instituut (INA). Madelen bevat een archief van historische programma's.
- **myCANAL** is een SVOD-dienst die toegang biedt tot live- en herhalingsprogramma's van Canal+ zenders en programma's van de gratis Franse TNT-kanalen. MyCANAL is tevens beschikbaar op Xbox en Playstation.
- **MYTF1** is de gratis videodienst van de TF1 Groep. Het platform biedt toegang tot live en herhaalprogramma's en exclusieve video- en bonusclips.
- **OCS (Orange Cinéma Series):** is een SVOD-dienst van Orange. OCS bestaat uit 4 zenders en een streaming service. OCS kan afgesloten worden bij diverse distributeurs.
- **Molotov.tv** is een gratis distributieplatform dat toegang biedt tot 34 zenders, waaronder de nationale Franse TNT-kanalen en een VOD-dienst voor films op aanvraag (Mango), maar biedt geen toegang tot de gratis kanalen van Canal+, Canal+ Cinema, Canal+ Sport en Paris Première. Molotov kent drie betaalde abonnementen (Molotov Plus, Molotov Extended en Molotov's Kids en Teens). Molotov.tv is tevens beschikbaar via Apple TV of aangesloten smart TV.
- **Salto** biedt toegang tot content van de publieke omroep France Télévisions en de commerciële omroepen TF1 en M6 (dochter van RTL Group). Via Salto kan zowel lineair, on-demand als teruggekeken worden, en zowel gratis als betaald. Salto is van plan om ook zelf exclusieve content te produceren. Daarnaast is afgesproken dat Salto de optie krijgt om voor een periode van 6 maanden de exclusieve preview licentie te kopen van programma's van France Télévisions, TF1 en M6. Salto is tevens toegankelijk via Android tv, Apple TV en via aangesloten televisies met behulp van HBBtv-technologie.

Aanleiding organiseren due prominence

De (prominentie van de) Franse publieke omroep staat onder druk. Allereerst heeft de publieke omroep te maken met forse bezuinigingen. Om die reden is op 23 augustus 2020 de zender France Ô gestopt met uitzenden en zal ook de zender France 4, na een jaar uitstel te hebben gekregen wegens COVID-19, stoppen per 20 augustus 2021.¹¹⁴ Ter vervanging van

¹¹⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042238173>

France 4 is in december 2019 het digitale platform Okoo gestart, dat content biedt voor kinderen van drie tot en met twaalf jaar. Tegelijkertijd ondervindt de publieke omroep steeds meer concurrentie van commerciële omroepen en wereldwijde online platforms zoals Netflix en Disney+.¹¹⁵

Ten tweede is de afgelopen jaren de Franse AV-sector sterk veranderd, mede door de invloed van digitale technologie. Zo heeft de digitale transformatie de manier van mediaconsumptie ingrijpend veranderd. De opkomst van internationale techplatforms verslechtert de prominentie van de Franse publieke omroep. Kijkend naar het aantal abonneerders van OTT-diensten, heeft 72,1% van de abonneerders van SVOD-diensten een abonnement bij Netflix. VOD-kijkers lijken tevens meer te kijken naar content van OTT-platforms en platforms van commerciële omroepen dan naar VOD-diensten van de Franse publieke omroep.¹¹⁶ De grote internationale platforms hebben er weinig belang bij de verspreiding van nationale inhoud te bevorderen en de zichtbaarheid ervan te verzekeren, als dit hen niet rechtstreeks ten goede komt in termen van inkomsten. Platforms zijn niet noodzakelijkerwijs onderworpen aan bestaande regelgeving gericht op het promoten van nationale inhoud, ook al concurreren ze rechtstreeks met nationale spelers die er wel aan onderworpen zijn.¹¹⁷

Deze ontwikkelingen waren aanleiding tot het wetsvoorstel nr. 2488 met betrekking tot audiovisuele communicatie en culturele soevereiniteit in het digitale tijdperk.¹¹⁸ Een van de belangrijkste maatregelen uit dit hervormingsvoorstel is om France Télévisions, Radio France, France Médias Monde en het Institut National de l'Audiovisuel (INA) samen te voegen in één holding genaamd France Médias.¹¹⁹ Doel van de samenvoeging is om de slagkracht van de publieke omroep te vergroten, waarmee de publieke omroep beter kan concurreren met commerciële omroepen en internationale spelers. De hervorming zou in 2022 rond moeten zijn. De COVID-19 pandemie heeft de hervorming van de Franse audiovisuele sector echter vertraagd.¹²⁰ Om die reden werd besloten de beoogde hervormingen in gedeeltelijke stappen in te voeren.

In 2019 lanceerden de minister van Cultuur van Frankrijk en de minister van Cultuur en Communicatie van Quebec de gezamenlijke strategie om de vindbaarheid van online Frans-talig cultureel aanbod, waaronder audiovisuele media, te bevorderen.¹²¹ De strategie richt zich onder meer op het borgen van lokale platformen op internationaal niveau. Ook is het doel om het bewustzijn bij burgers over de werking van online platforms en het effect van aanbevelingsalgoritmes op de diversiteit van het voorgeschotelde aanbod te vergroten. Tot slot benadrukt de strategie de noodzaak voor een aanpassing van de huidige Mediawet, zodat ook grote internationale spelers aan regelgeving worden onderworpen.

¹¹⁵ <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/public-broadcasting-france-reform-air>

¹¹⁶ https://tvsquared.com/wp-content/uploads/2019/09/France-Digital-Video-2019_eMarker.pdf#:~:text=In%202019%2C%2021%20million%20people,OTT%20video%20viewers%20using%20Netflix.

¹¹⁷ Ministère de la Culture (2020). Mission franco-québécoise sur la découvrabilité en ligne des contenus culturels francophones.

¹¹⁸ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b2488_projet-loi#D_Chapitre_IV_64

¹¹⁹ De publieke kanalen Arte France, tv5Monde en LCP zijn uitgesloten van deze holding.

¹²⁰ <https://www.publicmediaalliance.org/programme-cuts-and-postponed-plans-for-public-media-in-france/>

¹²¹ <https://www.culture.gouv.fr/Sites-thematiques/Europe-et-international/Decouvrabilite-en-ligne-des-contenus-culturels-francophones>

Op 3 december 2020 trad de wet nr.2020-1508 betreffende diverse bepalingen voor aanpassing aan het recht van de Europese Unie in economische en financiële aangelegenheden in werking.¹²² Deze wet stelde de Franse regering in staat om de AVMD-richtlijn middels een verordening om te zetten.

Gehanteerde vormen due prominence

Prominentie van content van algemeen belang

Met ingang van 1 januari 2022 treedt verordening nr.2020-1642 van 21 december 2020¹²³ in werking ter omzetting van de AVMD-Richtlijn. Artikel 10 van deze verordening beschrijft maatregelen om prominentie van diensten van algemeen belang te borgen. Het artikel wijzigt artikel 20-7 van de Wet nr.86-1067 van 30 september 1986 betreffende de vrijheid van communicatie (Loi Léotard).¹²⁴

In het artikel is allereerst opgenomen dat operators¹²⁵ die de manier van presentatie van de diensten op gebruikersinterfaces¹²⁶ bepalen binnen een bepaalde termijn dienen te zorgen voor een '*passende zichtbaarheid*' van alle of een deel van de diensten van algemeen belang onder de voorwaarden bepaald door de toezichthouder Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (hierna: CSA). Gebruikersinterfaces die uitsluitend diensten aanbieden van dezelfde operator zijn uitgezonderd van deze verplichting.

Ook geeft het artikel een definitie van diensten van algemeen belang: *onder diensten van algemeen belang worden verstaan de audiovisuele communicatiediensten die worden gepubliceerd door de publieke omroepen*. Dit zijn France Télévisions, Radio France, France Médias Monde, ARTE-France, tv5MONDE en de parlementaire kanalen LCP en Public Sénat. Deze definitie lijkt echter nog niet vast te staan. De toezichthouder CSA kan namelijk na een openbare raadpleging besluiten om eventueel andere audiovisuele communicatiediensten op te nemen vanwege hun bijdrage aan pluriformiteit en culturele diversiteit. De CSA dient de lijst van deze diensten in dat geval openbaar maken.

Daarnaast beschrijft het artikel op welke manier prominentie van diensten van algemeen belang verzekerd kan worden, namelijk op de startpagina of het scherm, in de aanbevelingen aan gebruikers, in de resultaten van zoekacties door de gebruiker en op afstandsbedieningen voor apparatuur die toegang geeft tot audiovisuele communicatiediensten.

Tot slot is in het artikel opgenomen dat aanbieders volgens een door het CSA vast te stellen procedure bij de CSA rapporteren over de maatregelen die zij nemen ter uitvoering van de verplichting. In geval van schending van de verplichting krijgt de aanbieder allereerst de kans om binnen afzienbare termijn alsnog hieraan te voldoen. Voldoet de aanbieder hier niet aan, dan kan de CSA onder voorwaarden sancties opleggen.

¹²² <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042607095>

¹²³ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042722588>

¹²⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006068930/2021-01-19/>

¹²⁵ Dit betreffen distributeurs van gebruikersinterfaces waarvan het aantal gebruikers binnen de Franse markt een bij decreet vastgestelde drempel overschrijdt.

¹²⁶ Gebruikersinterface is gedefinieerd als "elk apparaat dat de gebruiker de keuze biedt uit verschillende audiovisuele communicatiediensten of uit programma's die afkomstig zijn van deze diensten, namelijk: geïnstalleerd op een televisie of op apparatuur die bedoeld is om op de televisie te worden aangesloten; geïnstalleerd op een aangesloten (smart) speaker; ter beschikking gesteld door een distributeur; beschikbaar gesteld in een app store".

Naar aanleiding van het wetsvoorstel heeft de CSA hierover een advies uitgebracht.¹²⁷ De CSA onderstreept hierin allereerst het zeer brede toepassingsgebied van de maatregel en plaatst vraagtekens bij het vermogen van in het buitenland gevestigde exploitanten om deze uit te voeren. Ten tweede stelt de CSA voor om de lijst van gebruikersinterfaces bij decreet vast te stellen om de aanpassing aan technologische ontwikkelingen te vergemakkelijken. Interfaces van entertainmentapparatuur aan boord van voertuigen behoort hier volgens haar ook toe. Ten derde plaatst de CSA vraagtekens bij de geschiktheid van het concept van 'passende zichtbaarheid' doordat in toenemende mate gebruik wordt gemaakt van de tussenkomst van slimme speakers (bv. Google Nest, Apple HomePod en Amazon Alexa) of vocale assistenten zonder scherm (bv. Siri en Cortana) zonder tussenkomst van een 'scherm. Zichtbaarheid is daarbij niet van toepassing. Omwille van de rechtszekerheid acht de CSA het daarom van belang om de reikwijdte van het wetsartikel met betrekking tot het begrip "passende zichtbaarheid" te verduidelijken. Tot slot is de CSA van mening dat de verplichting van passende zichtbaarheid niet alleen betrekking heeft op de diensten van algemeen belang, maar ook op de programma's van deze diensten. Daarom stelt de CSA voor de verwijzing naar "programma's" toe te voegen in artikel 20-7 van de verordening om de toepassing van passende zichtbaarheid te garanderen op de interfaces die de audiovisuele communicatiediensten via hun programma's presenteren (bijvoorbeeld via thumbnails). In Nederland zou dit betekenen dat zowel de diensten van de NPO als de programma's van de NPO onder de prominentieverplichting vallen.

Prominentieverplichtingen voor VOD-diensten

Overigens wordt in Frankrijk aan VOD-diensten al prominentie opgelegd naast een quotum voor de vertoning van Europese en Franstalige cinematografische en audiovisuele werken. Zo moet de prominentie van Europese en Franstalige cinematografische en audiovisuele werken verzekerd zijn door meer dan enkel het weergeven van de titel, namelijk ook door middel van trailers en visuele blootstelling.

Rol algoritmes

In 2016 schreef de CSA een rapport waarin de rol van algoritmen in het economische model van digitale platforms en in de toegang tot audiovisuele inhoud werd benoemd.¹²⁸ In 2018 beval de CSA in haar rapport voor een herziene audiovisuele regelgeving wederom aan om de transparantie van algoritmen te vergroten om de culturele diversiteit te bevorderen en het risico te verkleinen dat de gebruiker 'vast komt te zitten' in vooraf gedefinieerde keuzes.¹²⁹

Ook heeft de Nationale Vergadering op 22 december 2018 de wet aangenomen ter bestrijding van de manipulatie van informatie, die verplichtingen oplegt aan exploitanten van onlineplatforms, met name in termen van transparantie van algoritmen.¹³⁰ De CSA is verantwoordelijk voor de juiste toepassing van deze wet. Het is denkbaar dat deze wet ook grote consequenties zal hebben voor OTT-platformen, die veelvuldig gebruikmaken van aanbevelingsalgoritmes. In hoeverre deze partijen zich committeren om de transparantie

¹²⁷ https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/texte_jo/JORFTEXT000042846531

¹²⁸ <https://www.csa.fr/Informer/Collections-du-CSA/Thema-Toutes-les-etudes-realisees-ou-co-realisees-par-le-CSA-sur-des-themes-specifiques/Les-etudes-du-CSA/Plateformes-et-acces-aux-contenus-audiovisuels-2016>

¹²⁹ <https://www.csa.fr/Informer/Collections-du-CSA/Thema-Toutes-les-etudes-realisees-ou-co-realisees-par-le-CSA-sur-des-themes-specifiques/Les-etudes-du-CSA/Plateformes-et-acces-aux-contenus-audiovisuels-2016>

¹³⁰ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000037847559/>

voor hun algoritmes te vergroten en hoe zich dit verhoudt tot de te implementeren prominentie-wetgeving is nog niet precies duidelijk.

Ervaringen en knelpunten

Frankrijk hanteert een sterk verplichtende aanpak in het organiseren van prominentie. Dit blijkt onder meer uit de hoeveelheid wetsartikelen waarin regels zijn opgesteld om prominentie in de breedste zin van het woord te borgen. Hiermee kiest de Franse regering ervoor het huidige regelgevingskader door te trekken naar (buitenlandse) OTT-platformen en niet zozeer de bestaande verplichtingen voor de publieke omroepen te verminderen. Hierover bestond lange tijd flinke discussie.

Blijkend uit het advies van de CSA bestaan er nog veel onduidelijkheden over de nieuwe verordening die op 1 januari 2022 in werking treedt. Grotendeels gaan deze over de precieze duiding en afbakening van begrippen als 'passende zichtbaarheid' en 'gebruikersinterface'. Het lijkt een uitdaging om de juiste balans te vinden tussen een wet die van toepassing is op toekomstige technologische ontwikkelingen enerzijds en voldoende duidelijkheid biedt anderzijds.

Lessen voor Nederland

- Ook Frankrijk hecht waarde aan het bundelen van krachten van de landelijke omroepen om zich te wapenen tegen de sterke concurrentie van buitenlandse OTT-platforms. Daartoe heeft het Salto opgericht, een samenwerking van France Télévisions, TF1 en M6. Salto is een online videodienst, vergelijkbaar met het Nederlandse NLZIET. *"Tevens hebben partijen afgesproken dat Salto de optie krijgt om voor een periode van 6 maanden de exclusieve preview licentie te kopen van programma's van France Télévisions, TF1 en M6. Als je dat vertaalt naar Nederland zou dat betekenen dat als bijvoorbeeld AVROTROS een dramaserie wil gaan produceren dat NLZIET dan meefinanciert in ruil voor een 6 maanden preview licentie voordat het op NPO lineair wordt uitgezonden en daarna terug te kijken is op NPO Start."*¹³¹
- Frankrijk kent een duidelijke afbakening van het begrip algemeen belang: Onder diensten van algemeen belang worden verstaan de audiovisuele communicatiediensten die worden gepubliceerd door de publieke omroepen. Er wordt hierbij dus geen onderscheid gemaakt tussen type content. De toezichthouder CSA kan wel na een openbare raadpleging besluiten om eventueel andere audiovisuele communicatiediensten op te nemen vanwege hun bijdrage aan pluriformiteit en culturele diversiteit.

III Ierland

Distributieplatformen voor content van algemeen belang

In Ierland bestaan twee publieke omroepen: RTÉ (Raidió Teilifís Éireann) waaronder vier kanalen vallen en TG4 (Teilifís na Gaeilge) met één kanaal (eigendom van RTÉ). Verder is er ook een commerciële publieke omroep, tv3, die valt onder de eigendom van Virgin Media. Van deze omroepen heeft RTÉ het grootste marktaandeel (26,6% in 2016), gevolgd door tv3 (10,5%) en TG4 (1,8%). De distributiemarkt voorziet in televisietransmissie via kabel, DSL, satelliet, DVB-T, DTT, IPTV en OTT.

¹³¹ <https://www.broadcastmagazine.nl/the-week-of/salto-en-zo/>

De content van de Ierse publieke omroepen is te zien via lineaire distributiekanaalen (pay-tv, free-to-air en FTA satelliet). Verder zijn er non-lineaire diensten waarmee men in Ierland de content van o.a. de publieke omroep tot zich kan nemen:

- RTÉ player: deze VOD-service wordt aangeboden door RTÉ sinds 2009 en biedt zowel live als ook opgenomen RTÉ content aan. Dit is zowel te zien via de website als via de app.
- TG4 player: sinds 2011 biedt ook TG4 een VOD-service aan. Hiermee kan TG4-content live worden gekeken en kunnen programma's on demand worden teruggekeken.
- TG4 Smart TV App: in 2021 heeft TG4 een app gelanceerd voor smart TV's en voor OTT-apparaten (Apple TV, Amazon Fire, Android tv en Google TV).
- Virgin Media player: met deze VOD-service kan onder andere content van tv3 worden bekeken. Deze service is niet beschikbaar als een app.

Ook zijn er nog andere kanalen, zoals RTÉ podcasts en het YouTube-kanaal van RTÉ.

Aanleiding organiseren due prominence

In december 2020 is de Online Safety and Media Regulation Bill (OSMR) gepubliceerd door de Ierse overheid, ter omzetting van de AVMD.¹³² In dit wetsvoorstel wordt genoemd dat het aanbieden van gebalanceerde, goed onderbouwde en onafhankelijke publieke omroepdiensten wordt gezien als een belangrijk fundament voor een democratische maatschappij. Kwalitatief hoogwaardige publieke omroepen zijn van belang voor het bieden van een vertrouwde en onafhankelijke bron van nieuws, het weerspiegelt de interesses van Ierse burgers en het levert een grote bijdrage aan het sociale, politieke en culturele leven. In het recent gepubliceerde wetsvoorstel om due prominence te reguleren in Ierland worden, naast het snel ontwikkelende medialandschap met steeds meer desinformatie, de volgende redenen voor de nieuwe regelgeving aangehaald¹³³:

- Het gemakkelijk toegankelijk houden van de content van algemeen belang in het kader van de snelle technologische ontwikkelingen;
- Ervoor zorgdragen dat content van algemeen belang een zo breed mogelijk publiek bereikt;
- Het bevorderen van de toegang tot accurate en betrouwbare informatie;
- Het bevorderen van de toegang tot content van algemeen belang die ter informatie, vermaak en educatie dienen.

De Broadcasting Authority of Ireland (BAI) reguleert sinds 2009 zowel de publieke omroepen als de commerciële omroepen. BAI geeft aan dat er door technologische innovaties problemen ontstaan rondom zichtbaarheid en vindbaarheid op verschillende interfaces en platformen. Deze problemen zijn onder meer gevolg van het gebruik van smart TV's, de personalisatie van content, aanbevolen content en algoritmes in de zoekfunctionaliteit van platformen. De technologieontwikkeling en de verandering in het kijkgedrag van gebruikers (meer non-lineair) sinds het invoeren van de Broadcasting Act in Ierland in 2009, leidt ertoe dat de huidige Ierse regulering voor prominence niet geschikt is voor het reguleren van due prominence van publieke omroepen bij on-demand of online diensten, alsmede smart TV's, set-top boxes en streaming-sticks.

¹³² Government of Ireland (2020). Online Safety and Media Regulation Bill: Annex to the Regulatory Impact Analysis.

¹³³ <https://www.gov.ie/en/press-release/8ce9d-online-safety-and-media-regulation-bill-minister-catherine-martin-proposes-additional-measures-to-assist-community-broadcasters-public-service-media-and-the-radio-sector/>

Daarnaast hebben publieke omroepen te maken met uitdagingen vanwege de verandering in het medialandschap. Er is meer fragmentatie van het publiek en er vindt een groei plaats van digitale en non-lineaire diensten en content. Kijkers krijgen op platformen direct individuele programma's en content aangeboden, zonder te hoeven navigeren via een EPG of een on-demand speler. In de OSMR wordt als risico aangehaald dat de kanalen van publieke omroepen zonder passende regelgeving steeds moeilijker te vinden zullen zijn. Door de BAI wordt aangegeven dat omroepen uitdagingen ondervinden bij de vindbaarheid van content van algemeen belang door toegenomen marketingkosten en omdat het bijvoorbeeld content is die commercieel gezien niet aantrekkelijk genoeg is en daardoor vanuit commercieel oogpunt niet in aanmerking komen voor due prominence.

Verder heeft er in 2019 een publieke consultatie plaatsgevonden, waarin het Ierse publiek heeft aangegeven dat zij redelijkerwijs verwachten dat content van de publieke omroep gemakkelijk te vinden is. Door maatregelen op het gebied van due prominence in te voeren, hebben zoveel mogelijk mensen toegang tot deze content en wordt de content naar verwachting ook vaker bekeken. Dit heeft weer een positief effect op de commerciële inkomsten van de publieke omroepen, omdat adverteerders een grotere waarde toekennen aan content met een groot bereik.¹³⁴

Gehanteerde vormen due prominence

Momenteel is de prominentie van publieke omroepen geregeld in artikel 74 van de Ierse Broadcasting Act.¹³⁵ Hierin wordt genoemd dat de publieke omroepen een prioriteitspositie moeten hebben in de EPG. De definitie van EPG in dit artikel is door technologische ontwikkelingen en de inclusie van AV-content in de EPG, niet toe te passen in de praktijk door BAI. Namens de publieke omroepen heeft BAI actief bemiddeld met distributeurs, wat ertoe heeft geleid dat de kanalen van de publieke omroepen op de eerste plekken van de EPG staan bij de distributiekkanalen kabel, satelliet en DTT.¹³⁶

De huidige regulering in Ierland betreffende de due prominence is alleen gericht op lineaire publieke omroepen. In de gepubliceerde OSMR wordt genoemd dat bij bepalingen in wetgeving over due prominence ervoor moet worden gezorgd dat platform operators (Sky, Virgin en Eir tv) content van de publieke omroepen duidelijk zichtbaar moeten maken op de homepage van hun platform.

In de OSMR van 2020 stonden twee opties wat betreft het invoeren van due prominence in Ierland.¹³⁷ Deze opties worden hieronder verder toegelicht.

Optie 1

Bij de eerste optie komt er een onmiddellijke bepaling over due prominence in het wetsvoorstel (de OSMR). Hierbij bepaalt de regelgever de wetgeving over prominentie van

¹³⁴ Government of Ireland (2020). Online Safety and Media Regulation Bill: Annex to the Regulatory Impact Analysis.

¹³⁵ Government of Ireland (2020). Online Safety and Media Regulation Bill: Annex to the Regulatory Impact Analysis.

¹³⁶ ERGA (2020). Ensuring Prominence and Access of Audiovisual Media Content to all Platforms (Findability). Deliverable 1: Overview document in relation to Article 7a of the Audiovisual Media Services Directive.

¹³⁷ Government of Ireland (2020). Online Safety and Media Regulation Bill: Annex to the Regulatory Impact Analysis.

content van algemeen belang. Als onderdeel van deze optie is er een mogelijke definitie voorgesteld van diensten van algemeen belang:

- Onder diensten van algemeen belang valt elke dienst of content die wordt aangeboden door:
 - *Een publieke omroep (RTÉ en TG4)*
 - *Een contractant voor televisieprogrammadiensten volgens artikel 70 van de Broadcasting Act van 2009 (Virgin Media Television)*

Er worden in het wetsvoorstel mogelijke benaderingen gegeven voor de regelgever:

- *Het verplichten van platformaanbieders om een deel van de homepage te reserveren voor bepaalde categorieën van de publieke omroep (bijvoorbeeld nieuws gedurende een bepaald tijdsinterval van de dag)*
- *Eisen dat elk platform een prominente link naar de EPG op het beginscherm plaatst*
- *Eisen dat platforms een geschikte zoekfunctie aanbieden, waarmee gebruikers gemakkelijk de content van algemeen belang kunnen vinden*

De apparaten die onder de regelgeving van due prominence zouden vallen, zijn onder andere set-top boxes, smart TV's en streaming sticks. Apparaten die (voorlopig) niet onder de regelgeving zouden vallen, zijn draagbare televisies, smartphones en tablets. Om het brede scala aan apparaten die audiovisuele content kunnen aanbieden te includeren in de regelgeving, is voor audiovisuele apparaten een ruime definitie opgesteld.

Gegeven de snelheid van technologische ontwikkelingen en de variëteit waarmee platformen content kunnen aanbieden aan gebruikers, wordt een flexibele aanpak aanbevolen. Door mechanismes in de regelgeving in te bouwen waarmee de regelgever flexibiliteit heeft als omstandigheden veranderen, is de regelgeving meer toekomstbestendig.

Optie 2

Bij optie 2 wordt ervoor gekozen om de potentiële regelgeving door de Media Commission te laten onderzoeken. Verder onderzoek wordt verstandig geacht, vanwege de complexiteit en de impact van due prominence op stakeholders. De Media Commission zou bij deze optie de relevante wettelijke bepalingen met betrekking tot due prominence onderzoeken en aanbevelingen voor wetwijzigingen aan de minister voorleggen. Bijkomend voordeel is dat men hiermee in Ierland kan afwachten wat de best practices zijn op Europees niveau, wat mee kan worden genomen als input in het vormgeven van de regelgeving.

In het wetsvoorstel werd aan de minister gevraagd naar welke optie de voorkeur uitgaat. Het onmiddellijk invoeren van due prominence regelgeving zou aan de ene kant het belang van publieke omroepen onderstrepen en hun centrale rol in het aanbieden van content ter educatie, entertainment en informeren van de bevolking. Aan de andere kant wilde men eerst verder onderzoek (mogelijk door de Media Commission) en input van stakeholders afwachten.

Uiteindelijk heeft men voor de eerste optie gekozen en is er op 18 mei 2021 een wetsvoorstel gepubliceerd van de Ierse overheid, betreffende due prominence van content van algemeen

belang.¹³⁸ Met dit wetsvoorstel wordt gesteld dat er regels worden gesteld aan de prominentie en vindbaarheid van content van algemeen belang van RTÉ, TG4 en contractanten voor televisieprogrammadiensten volgens artikel 70 van de Broadcasting Act van 2009 (Virgin Media Television). De minister kan andere audiovisuele diensten aanwijzen die hieronder vallen, op aanbeveling van de Media Commission (waarvoor de procedure van de negatieve resolutie in het Ierse parlement geldt). In dit recente wetsvoorstel is ook een definitie van content van algemeen belang opgenomen. Het gaat om content die:

- Het Ierse publiek informeert, onderwijst en vermaakt met betrekking tot aangelegenheden van Ierse cultuur, identiteit, sport, taal en andere aangelegenheden die eigen zijn aan Ierland en het Ierse volk;
- Het publiek toegang biedt tot onpartijdige, onafhankelijke journalistiek van hoge kwaliteit, die op evenwichtige wijze verslag uitbrengt over aangelegenheden van plaatselijk, regionaal, nationaal, Europees en internationaal belang en die bijdraagt aan het democratisch debat;
- Het land, met inbegrip van de diaspora, samenbrengt op momenten van groot nationaal belang;
- Van sociale en culturele waarde is voor de bevolking van het eiland Ierland.

De nieuwe regelgeving zal van toepassing zijn op diensten en apparatuur die primair toegang verschaffen tot audiovisuele mediadiensten. Dit omvat de gebruikersinterfaces van televisieplatforms, zoals bijvoorbeeld de tv-platformen van Sky, Virgin Media, Eir en Vodafone. Verder vallen ook gebruikersinterfaces op apparaten zoals smart TV's, streamingsticks en satelliet-/kabel-/OTT-set-top boxen onder de nieuwe regelgeving. Dit geldt niet voor mobiele apparaten (smartphones, tablets en laptops). De reden hiervoor is dat deze apparaten multifunctioneel zijn en niet als primair doel hebben om toegang te verschaffen tot audiovisuele mediadiensten.

De nieuw op te richten Media Commission, die de BAI zal vervangen als de regulerende instantie, zal toezicht houden op de nieuwe regelgeving inzake due prominence. Deze instantie zal ook de bevoegdheid hebben om forse boetes uit te delen bij overtreding van de regels door partijen. De exacte vereisten die vanuit de toezichthouder worden gesteld, zijn nog niet definitief. Wel worden er in het wetsvoorstel een aantal mogelijke regels genoemd:

- De toezichthouder kan eisen dat platformaanbieders een deel van hun homepage reserveren om bepaalde categorieën van content van algemeen belang of bepaalde diensten onder de aandacht te brengen.
- De toezichthouder kan eisen dat elk platform een prominente link naar de EPG op het startscherm opneemt.
- De toezichthouder kan eisen dat platforms voorzien in een passende zoekfunctie, zodat gebruikers gemakkelijk content van algemeen belang kunnen vinden.

Ervaringen en knelpunten

Als mogelijk knelpunt voor het invoeren van due prominence wetgeving voor content van algemeen belang, wordt door de BAI opgevoerd dat gebruikers keuze behouden in de content die zij tot zich nemen. Het is een uitdaging om aan de ene kant de keuzevrijheid van gebruikers te waarborgen en aan de andere kant due prominence te reguleren wat betreft

¹³⁸ <https://www.gov.ie/en/press-release/8ce9d-online-safety-and-media-regulation-bill-minister-catherine-martin-proposes-additional-measures-to-assist-community-broadcasters-public-service-media-and-the-radio-sector/>

bijvoorbeeld aanbevelingen en zoekopdrachten.¹³⁹ Men kan gebruikers niet dwingen om bepaalde content te bekijken. Het wordt daarom als belangrijk geacht om bij het invoeren van de wetgeving er voldoende samenwerking en dialoog is tussen toezichthouders, distributeurs en aanbieders van mediadiensten.

Lessen voor Nederland

In Ierland is ervoor gekozen om de nieuwe regelgeving van toepassing te laten zijn op diensten en apparatuur die primair toegang verschaffen tot audiovisuele mediadiensten. Hierdoor vallen multifunctionele apparaten als smartphones, tablets en laptops buiten de scope (het feit dat Ierland de vestigingsplaats is van bepaalde multinationals zou hier een rol bij kunnen spelen). De definitie van content van algemeen belang is ruim en heeft een nationalistische insteek wat betreft de relevante content. Verder valt op dat de nieuw op te richten toezichthouder veel bevoegdheden heeft wat betreft de invoering van de regelgeving, alsook de implementatie en het uiteindelijke toezicht (met de mogelijkheid tot het geven van forse boetes).

IV Vlaanderen

Distributieplatformen voor content van algemeen belang

De Vlaamse publieke omroep VRT is goed voor een marktaandeel van 36,6% in 2019. Daarnaast zijn er twee grote commerciële omroepen, DPG Media met een marktaandeel van 31% en SBS Belgium (dochterbedrijf van kabeloperator Telenet) met een marktaandeel van 12,7%.¹⁴⁰ De content van de omroepen is te bezien via verschillende lineaire distributiekanaalen (Telenet, Proximus etc.) en internetgebaseerde toepassingen waarmee de omroepen via het internet zelf hun aanbod distribueren:

- VRT NU is het overkoepelende digitale mediaplatform van de Vlaamse publieke omroep VRT. Het aggregereert het aanbod van de televisienetten, biedt reeksen aan in boxset en bouwt een catalogus op van programma's uit het VRT-archief.
- VTM GO is de gratis online video-on-demand-service van DPG Media. Via VTM GO kunnen de rechtstreekse uitzendingen van alle lineaire zenders van DPG Media bekeken worden via computer, tablet of smartphone. Via het platform kunnen ook alle recente programma's van die zenders herbekeken worden, zowel Vlaamse als internationale producties.
- Streamz (ook wel de Vlaamse Netflix genoemd) is een Vlaams videostreamingplatform van Telenet en DPG Media dat op 14 september 2020 gelanceerd werd. Ook de VRT werd aangemaand om deel te nemen aan een Vlaamse Netflix. In het Vlaams regeerakkoord 2019-2024 wordt dit duidelijk omschreven: *"In de Vlaamse mediasector wordt gewerkt aan een betalend niet-lineair aanbod met focus op Vlaamse content. Aangezien de VRT de grootste catalogus heeft inzake Vlaamse kwaliteitsvolle fictieproducties vragen we aan de VRT om vanuit een rendabel businessplan in dit project mee te stappen. Er wordt een maximale inspanning gedaan om alle landelijke mediaspelers te betrekken bij dit project."* (p. 136). In de beleidsnota Media werd dezelfde passage opgenomen. De VRT maakte in september 2020 bekend dat er verschillende VRT-reeksen beschikbaar zullen zijn op Streamz, via

¹³⁹ ERGA (2020). Ensuring Prominence and Access of Audiovisual Media Content to all Platforms (Findability). Deliverable 1: Overview document in relation to Article 7a of the Audiovisual Media Services Directive.

¹⁴⁰ Mediaconcentratierapport 2020 [vlaamseregulatormedia.be]

licentieovereenkomsten. De VRT stapt niet in de joint-venture en blijft ook inzetten op zijn eigen platform VRT NU.

Aanleiding organiseren due prominence

In het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 wordt het voornemen uitgesproken om de aangepaste AVMD om te zetten in Vlaamse regelgeving. Ten aanzien van due prominence staat het volgende opgenomen in het Regeerakkoord (2019, p. 185): *"De Vlaamse regering zal in dialoog gaan met de diverse spelers in het mediaecosysteem om te zien hoe en in welke mate deze spelers kunnen helpen om de productie en distributie van kwalitatieve Vlaamse content te verzekeren. We nemen de recente doorlichting van het audiovisueel medialandschap als uitgangspunt en actualiseren waar nodig. Bijzondere aandacht moet ook gaan naar de zicht en vindbaarheid van de Vlaamse omroepen en producties op diverse platformen. Enkel mits een betere samenwerking kan de Vlaamse mediasector sterker staan en zich beter positioneren tegenover de internationale mediaspelers."*

Daarnaast wordt in het visiedocument van de Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie (VRT) ter voorbereiding op een nieuw af te sluiten beheersovereenkomst (periode 2021-2025)¹⁴¹ de zichtbaarheid en vindbaarheid van content op online platforms als een van de uitdagingen voor de komende vijf jaar aangemerkt. *"Voor de publieke omroep is het essentieel dat haar aanbod ook makkelijk te vinden is. Het VRT-aanbod moet voor iedereen eenvoudig toegankelijk zijn. Op het verschuivende mediagebruik moet de publieke omroep antwoorden met een gediversifieerd, toegankelijk en vindbaar aanbod op alle relevante platformen. Steeds meer internationale spelers vechten met een aanbod van hoge kwaliteit om de tijd en aandacht van de Vlaamse mediagebruiker. Dat doen ze op allerlei platformen en kanalen. Door het grotere aanbod wordt iedereen bereiken en aanspreken dus vanzelfsprekend moeilijker. Kwaliteitsvol Vlaams aanbod is in het nieuwe internationaliserende medialandschap minder prominent zichtbaar en vindbaar geworden. Dat is erg problematisch voor de Vlaamse omroepen."*¹⁴²

In de discussie die hierop volgde ter voorbereiding van de nieuw af te sluiten beheersovereenkomst tussen de VRT en de Vlaamse overheid, werd het onderwerp van due prominence verder uitgelicht.

O.a. in de Sectorraad Media (de strategische adviesraad voor het beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media) werd gepleit voor het instellen van een regeling m.b.t. due prominence. De leden van de Sectorraad gaven verschillende argumenten hiervoor:

- Met de nieuwe interfaces van de distributieplatformen verliezen de omroepen de controle/curatie van hoe hun content aangeboden wordt. Hierdoor dreigen lokale mediadiensten voor het publiek steeds minder goed vindbaar en herkenbaar te worden, met mogelijke negatieve gevolgen voor o.a. mediapluralisme, vrijheid van meningsuiting, en meer algemeen de leefbaarheid en duurzaamheid van het Vlaamse ecosysteem.
- Ook zouden mediagebruikers geconfronteerd kunnen worden met meer internationale en laagdrempelige populaire content door het brede en algoritme-gedreven aanbod in nieuwe interfaces. Hierdoor komt er druk op de rentabiliteit van het

¹⁴¹ De beheersovereenkomst legt de afspraken vast waaraan de VRT zich gedurende vijf jaar moet houden in ruil voor financiële middelen van de Vlaamse overheid.

¹⁴² VRT (2019). Visietekst ter voorbereiding van de beheersovereenkomst 2021-2025. Vlaanderen meemaken. P. 6

Vlaamse ecosysteem. Een investeringsbeslissing in een innovatieve of unieke Vlaamse productie wordt dan minder haalbaar gezien het lagere bereik.¹⁴³

In de nieuwe Beheersovereenkomst 2021-2025 van de VRT is uiteindelijk het volgende opgenomen over due prominence:

- *"De VRT innoveert om de vindbaarheid en zichtbaarheid van haar aanbod te vergroten, voor zover ze de hefboomen heeft om dat te doen. Het zelf rechtstreeks aangaan van een relatie met de mediagebruiker is hierin cruciaal."*
- *"De VRT werkt prioritair en op een marktconforme manier samen met initiatieven die Vlaams, lokaal aanbod een prominente plaats in hun aanbod geven, om samen met deze partners ten volle in te zetten op de valorisatie van (de verschillende windows van) fictie"*
- *"Het aanbod van de VRT, inclusief het aanbod van VRT NWS, kan geëxploiteerd worden op platformen van derden (dienstenverdelers, OTT-spelers, e.d.). De VRT is autonoom verantwoordelijk voor haar distributiestrategie en respecteert daarbij de rechten van de rechthebbenden. Het uitgangspunt blijft dat het VRT-aanbod universeel toegankelijk is voor het publiek."*

Gehanteerde vormen due prominence

In Vlaanderen is op 12 februari 2021 een wet goedgekeurd die de overheid toestaat regels vast te stellen die ervoor zorgen dat voldoende aandacht wordt besteed aan content van algemeen belang, en dat zichtbaarheid en vindbaarheid van audiovisuele mediadiensten van algemeen belang zijn gegarandeerd. Dit is vormgegeven door een nieuw artikel 155/1 in het Mediadecreet die de criteria vastlegt voor 'passende aandacht': *"Met het oog op het verzekeren van pluralisme in de media, vrijheid van meningsuiting en culturele diversiteit kan de Vlaamse Regering criteria vastleggen en maatregelen opleggen aan ondernemingen om ervoor te zorgen dat er passende aandacht wordt voorzien, en zichtbaarheid en vindbaarheid wordt gegarandeerd voor televisiediensten van algemeen belang."*

Er is echter nog weinig bekend over hoe de due prominence te implementeren omdat het uitvoeringsbesluit bij art 155/1 Mediadecreet nog niet in de pijplijn zit. Het desbetreffende artikel delegeert de verantwoordelijkheid voor de verdere uitwerking van die regels aan de Vlaamse Regering. Het maakt alleen mogelijk dat de regering stappen onderneemt, zonder echter aan te geven of dat zal gebeuren, laat staan in welke richting die stappen dan zouden gaan.

In een eerste versie van de wet waren de doelstellingen die de Vlaamse Regering met de maatregelen kan nastreven nog niet gedefinieerd. De Raad van State, die instaat voor de goedkeuring van wetsvoorstellen, adviseerde hierom om dit te verduidelijken aangezien due prominence zelf niet de doelstelling is. Volgens die overweging gaat het onder meer om "pluralisme in de media, vrijheid van meningsuiting en culturele diversiteit". Het ontworpen artikel 155/1 werd daarom aangevuld met de doelstellingen van algemeen belang die worden nagestreefd, namelijk pluralisme in de media, vrijheid van meningsuiting en culturele diversiteit.

De Raad van State adviseerde ook om te verduidelijken aan welke actoren de verplichtingen kunnen worden opgelegd en om het expliciet te maken indien wordt beoogd om aan meer partijen dan enkel de aanbieders van televisiediensten verplichtingen op te kunnen leggen.

¹⁴³ Sectorraad Media. Advies bij het voorstel van wijziging van mediadecreet wat de toegang tot een betalende niet- tot een betalende non-lineaire televisiedienst betreft, 19 april 2019.

De Vlaamse Regering heeft echter, gezien de snelle ontwikkelingen in het landschap, geen lijst van actoren vastgesteld aan wie een verplichting kan worden opgelegd. Wel licht het toe dat het in de kern gaat om partijen die de user interface controleren en impact hebben op de zichtbaarheid en vindbaarheid van content. De regels kunnen worden opgelegd aan dienstenverdelers, maar ook operatoren van smart TV's.

Ervaringen en knelpunten

De wetgeving is nog niet geïmplementeerd dus er kan nog weinig gezegd worden over de eerste ervaring en eventuele knelpunten. Bij het uitwerken van de maatregelen zal ook onderzocht worden of een beroep kan worden gedaan op een systeem van co-regulering.

Wel is duidelijk dat de VRT due prominence als een cruciaal element beschouwt om haar rol als publieke omroep te kunnen blijven waarmaken in een mediasector met groeiende internationalisering en consolidering. De VRT loopt in sommige gevallen nu al tegen problemen met vindbaarheid bijv. met de eigen app VRT NU of met de herkenbaarheid van VRT-content op Netflix.

Lessen voor Nederland

Omdat de wetgeving nog niet is geïmplementeerd zijn er nog geen 'bewezen' lessen die Nederland zou kunnen gebruiken voor de implementatie. Een aantal zaken vallen op in de Vlaamse casus. Zo is er geen lijst van actoren vastgesteld aan wie een verplichting kan worden opgelegd vanwege de snelle ontwikkelingen in het landschap. Het gaat in de kern gaat om partijen die de user interface controleren. De afbakening van algemeen belang moet nog vastgesteld worden. De discussie wordt vooralsnog breder getrokken naar Vlaamse omroepen in het algemeen, hoewel de nieuw af te sluiten beheersovereenkomst tussen de VRT en de Vlaamse Regering de directe aanleiding vormde. Zo wordt in het Regeerakkoord de nadruk gelegd op samenwerking in de Vlaamse mediasector om sterker te staan en de sector beter te positioneren tegenover internationale mediaspelers. Ook de VRT benadrukt het belang van de zichtbaarheid en vindbaarheid van kwaliteitsvol Vlaams aanbod voor Vlaamse omroepen als geheel en beperkt dit niet tot de VRT alleen.

Bijlage 2. Vragenlijst gebruikersonderzoek

Vragenlijst gebruikerservaring consumentenpanel Motivaction

Achtergrond

In opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap onderzoekt Dialogic de **vindbaarheid en zichtbaarheid** (dit wordt ook wel 'prominentie' genoemd) van media-aanbod van **algemeen belang**. Daarbij gaat het om tv-programma's en online videodiensten (via apps en portals), die van algemeen belang zijn voor de samenleving als geheel.

We onderzoeken in welke mate burgers in Nederland knelpunten ervaren bij de toegang tot media-aanbod van algemeen belang.

In dit onderzoek vragen we naar uw ervaringen hierbij.

Uw antwoorden worden anoniem verwerkt.

Vragen

1. Is voor u het **programma-aanbod** van **NPO 1, 2 en 3** van de landelijke publieke omroep gemakkelijk te vinden via onderstaande apparaten? Selecteer wat voor u van toepassing is.

| | Heel gemakkelijk te vinden | Gemakkelijk te vinden | Niet zo gemakkelijk te vinden | Gebruik ik niet om naar on naar NPO 1,2 en3 te kijken | Weet niet |
|---------------------------------|----------------------------|-----------------------|-------------------------------|---|-----------|
| tv (via set-top box of decoder) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Smart TV | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| PC/laptop | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Tablet | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Smartphone | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Steeds meer omroepen en andere dienstenaanbieders bieden hun programma's en ander media-aanbod aan via **websites en apps** op een smart TV, tablet of smartphone.

2. Zijn de volgende apps voor u gemakkelijk te vinden **via Smarttv** ?

| | Heel gemakkelijk te vinden | Gemakkelijk te vinden | Niet zo gemakkelijk te vinden | Gebruik ik niet | Weet niet |
|--|----------------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------|-----------|
| NPO Start (de gratis videodienst van NPO) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| NPO Plus (de betaalde videodienst van NPO) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| RTL XL (de gratis videodienst van RTL) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| KIJK (de gratis videodienst van Talpa tv) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Netflix | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| YouTube | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Videoland (de betaalde online videodienst van RTL) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Disney+ | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Amazon Prime | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| NLZIET (de betaalde videodienst met uitzendingen van Talpa tv, RTL Nederland en de NPO) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Discovery+ | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| NOS Nieuws | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| RTL Nieuws | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

3. Zijn de volgende apps voor u gemakkelijk te vinden **via tablet of smartphone**?

| | Heel gemakkelijk te vinden | Gemakkelijk te vinden | Niet zo gemakkelijk te vinden | Gebruik ik niet | Weet niet |
|--------------|----------------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------|-----------|
| NPO Start | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| NPO Plus | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| RTL XL | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| KIJK | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Netflix | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| YouTube | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Videoland | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Disney+ | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Amazon Prime | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| NL ZIET | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Discovery+ | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| NOS Nieuws | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| RTL Nieuws | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

4. Welke van de hieronder genoemde soorten programma-aanbod vindt u **voor uzelf** van **bijzonder belang** (voor uw eigen algemene ontwikkeling en deelname aan de samenleving)?

| | Heel belangrijk | Enigszins belangrijk | Niet belangrijk | Weet niet/n.v.t. |
|--|-----------------|----------------------|-----------------|------------------|
| Nieuws | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Kunst en cultuur | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Drama (series en speelfilms) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Educatie (wetenschappen en onderwijsprogramma's) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Indringende verslagen van de gewone mens in het leven van alle dag (Man bijt Hond) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Spel, quiz en amusement | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sport | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Weerbericht | 0 | 0 | 0 | 0 |

5. Welke van de volgende soorten programma-aanbod vindt u van **algemeen belang** voor de **samenleving als geheel**?

| | Heel belangrijk | Enigszins belangrijk | Niet belangrijk | Weet niet/n.v.t. |
|--|-----------------|----------------------|-----------------|------------------|
| Nieuws | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Kunst en cultuur | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Drama (series en speelfilms) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Educatie (wetenschappen en onderwijsprogramma's) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Indringende verslagen van de gewone mens in het leven van alle dag (Man bijt Hond) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Spel, quiz en amusement | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sport | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Weerbericht | 0 | 0 | 0 | 0 |

6. Welke van de hieronder genoemde **online videodiensten** zijn volgens u **van algemeen belang** voor de **samenleving als geheel**?

| | Zeer van belang | Enigszins van belang | Niet van belang | Weet niet |
|--------------|-----------------|----------------------|-----------------|-----------|
| NPO Start | 0 | 0 | 0 | 0 |
| NPO Plus | 0 | 0 | 0 | 0 |
| RTL XL | 0 | 0 | 0 | 0 |
| KIJK | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Netflix | 0 | 0 | 0 | 0 |
| YouTube | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Videoland | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Disney+ | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Amazon Prime | 0 | 0 | 0 | 0 |
| NL ZIET | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Discovery+ | 0 | 0 | 0 | 0 |

7. Welke van de onderstaande omroepen bieden in uw ogen ook programma's van algemeen belang aan, **in aanvulling** op de programma's van de landelijke publieke omroep (Zo ja, in welke mate?)

| | Zeer van belang | Enigszins van belang | Niet van belang | Weet niet |
|--|-----------------|----------------------|-----------------|-----------|
| Regionale omroep (bijv. Rtv Utrecht en Omroep Brabant) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Lokale omroep (bijv. Rtv Krimpenerwaard en AT5) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Commerciële omroep (bijv. RTL, SBS, HBO en ESPN) | 0 | 0 | 0 | 0 |

8. Is voor u het **programma-aanbod** van **uw regionale omroep** gemakkelijk te vinden via onderstaande apparaten? Selecteer wat voor u van toepassing is.

| | Heel gemakkelijk te vinden | Gemakkelijk te vinden | Niet zo gemakkelijk te vinden | Gebruik ik niet om naar NPO 1,2 en3 te kijken | Weet niet |
|---------------------------------|----------------------------|-----------------------|-------------------------------|---|-----------|
| tv (via set-top box of decoder) | o | o | o | o | o |
| Smart TV | o | o | o | o | o |
| PC/laptop | o | o | o | o | o |
| Tablet | o | o | o | o | o |
| Smartphone | o | o | o | o | o |

De volgende vragen zijn afhankelijk gemaakt van de online videodiensten waar de respondent gebruik van maakt volgens [VOD3 Motivaction: Hoe vaak maak je gebruik van...?]. Per online videodienst dienen onderstaande vragen 8 t/m 10 vervolgens beantwoord te worden.

De volgende vragen gaan over de online videodiensten die u regelmatig gebruikt.

9. Kunt u programma's van **algemeen belang** gemakkelijk **vinden** binnen deze online videodienst?

| Heel gemakkelijk | Gemakkelijk | Niet zo gemakkelijk | Weet niet/n.v.t. |
|------------------|-------------|---------------------|------------------|
| o | o | o | o |

10. In welke mate worden er volgens u programma's van **algemeen belang** binnen deze videodienst **aanbevolen**?

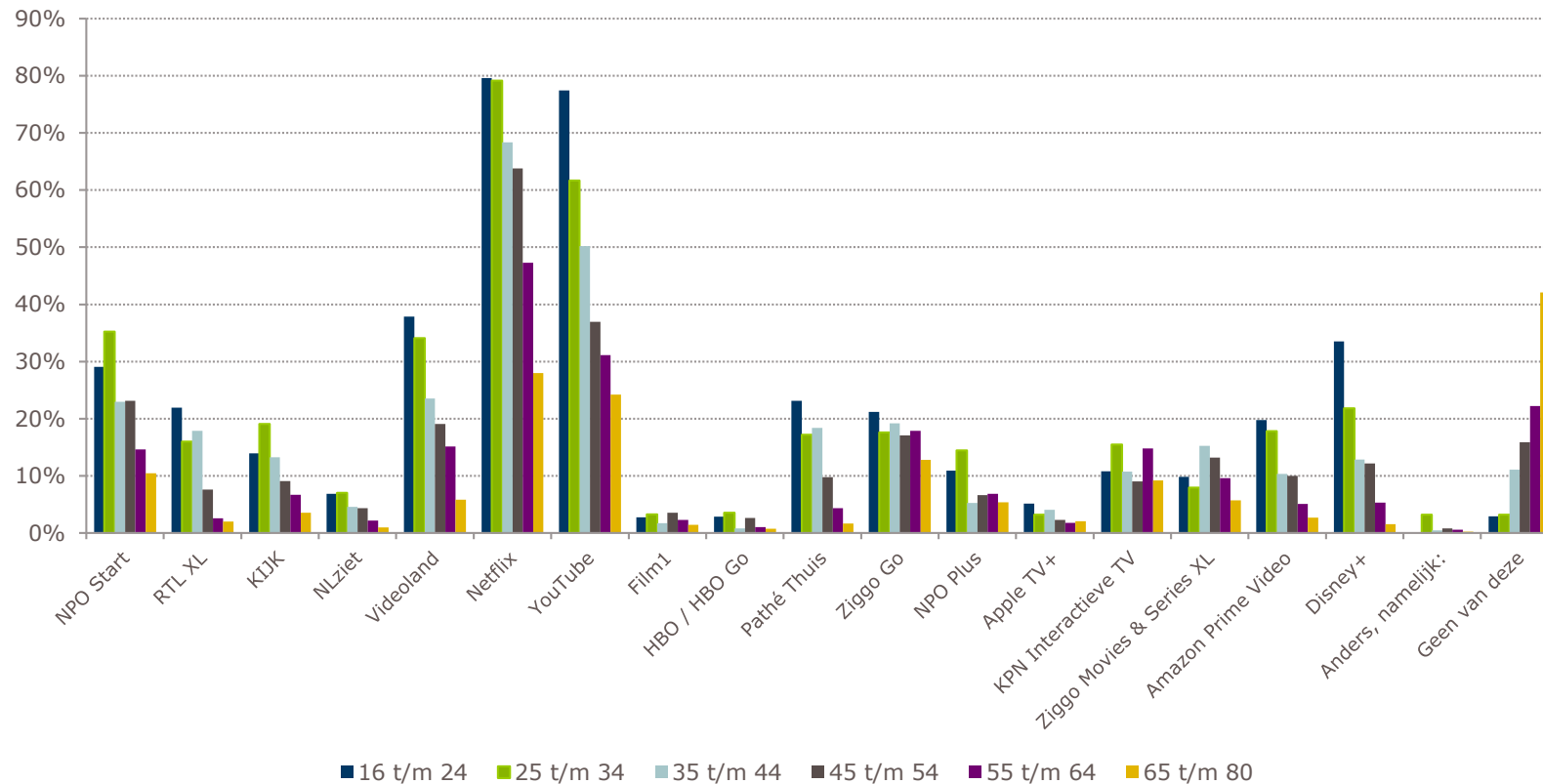
| Veel | Niet veel/niet weinig | Weinig | Weet niet/n.v.t. |
|------|-----------------------|--------|------------------|
| o | o | o | o |

11. Bent u tevreden over de **variëteit** in het programma-aanbod dat volgt uit de aanbevelingen van deze videodienst?

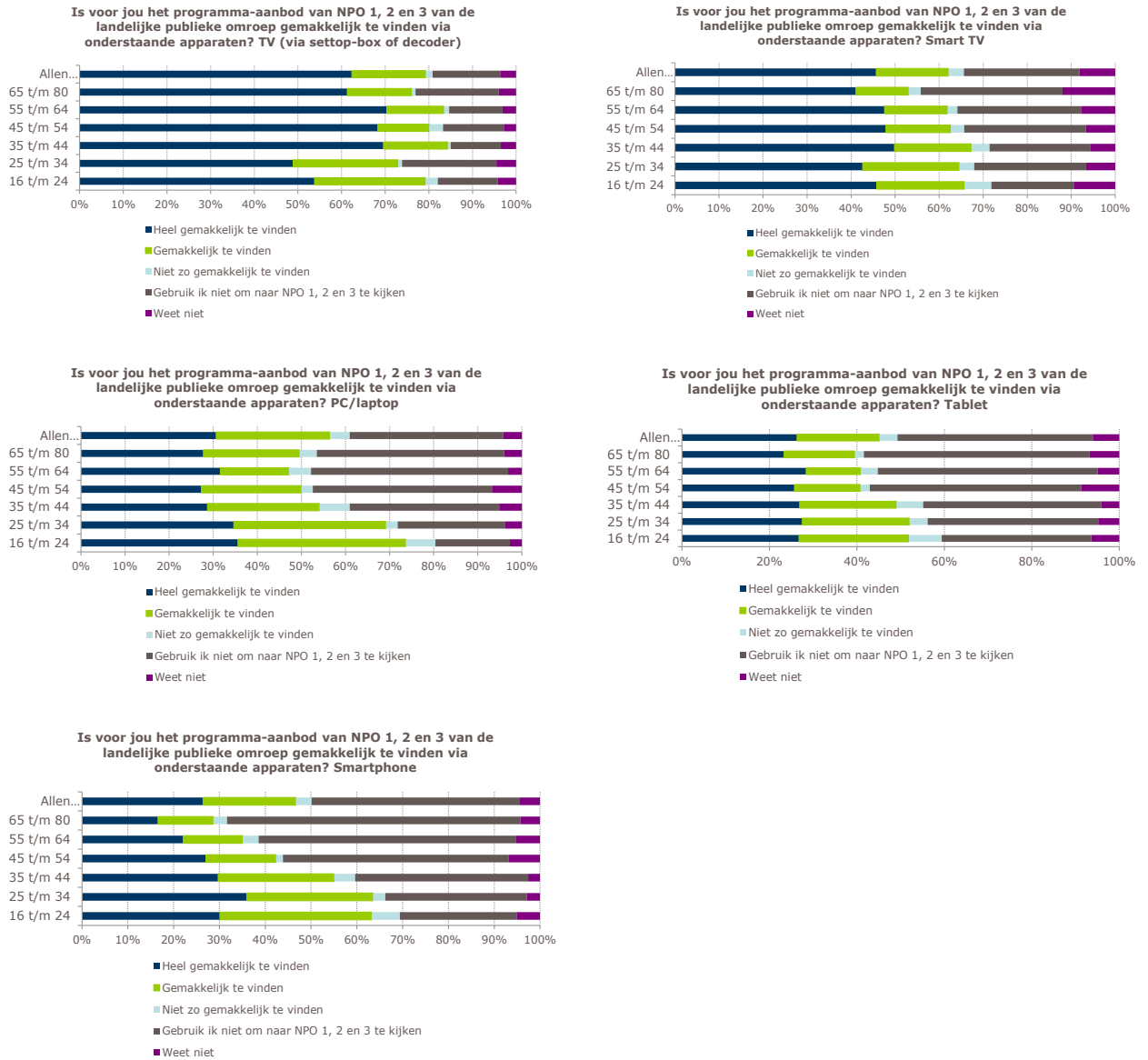
| Heel tevreden | Tevreden | Niet zo tevreden | Weet niet/n.v.t. |
|---------------|----------|------------------|------------------|
| o | o | o | o |

Bijlage 3. Figuren gebruikersonderzoek

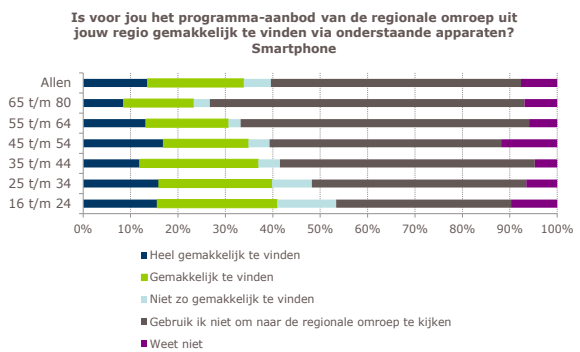
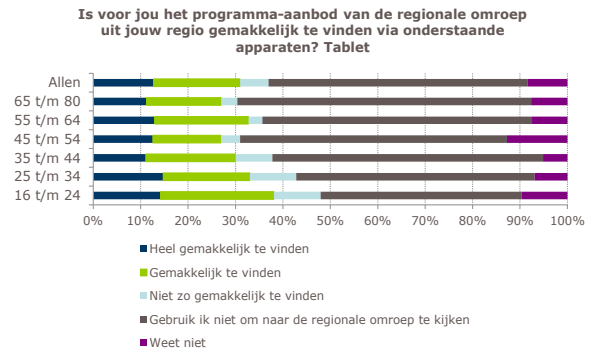
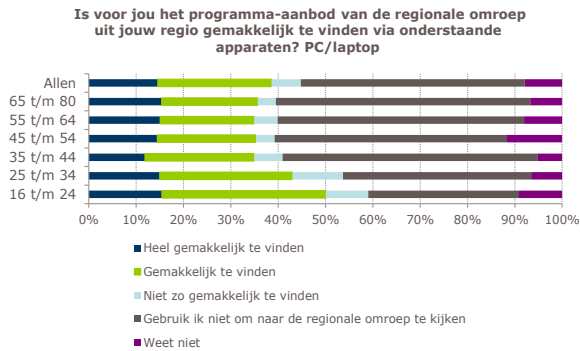
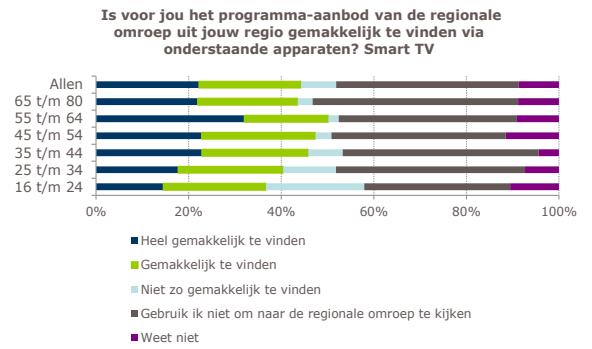
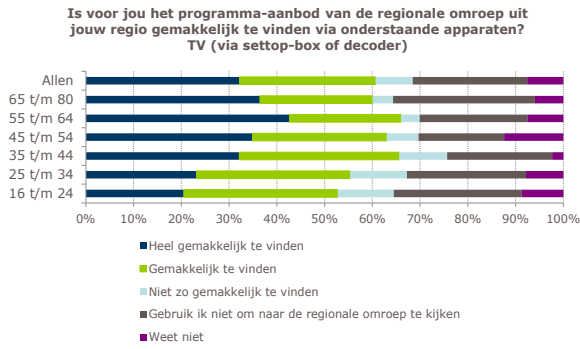
Van welke onderstaande online videodiensten maak je weleens gebruik?



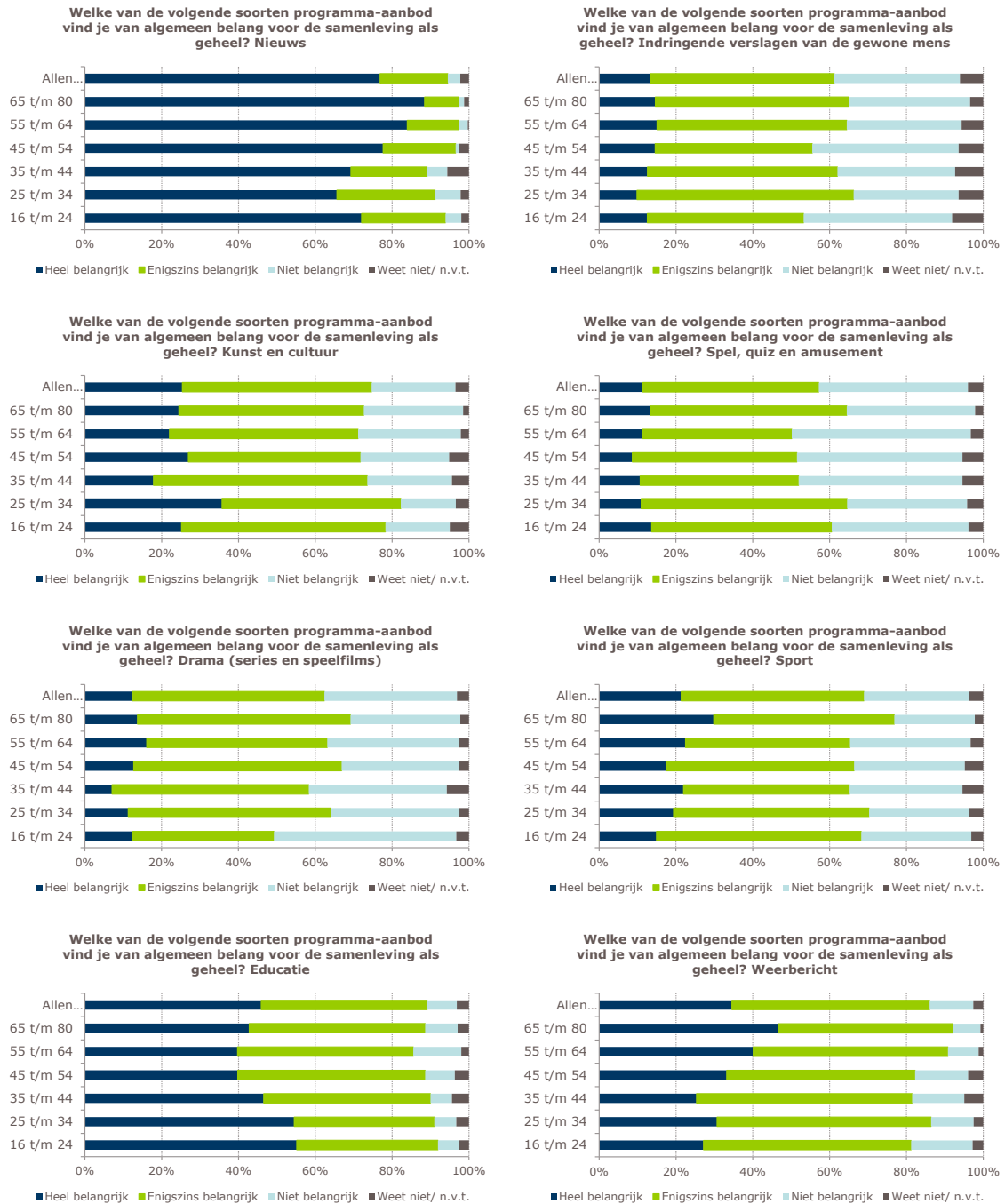
Figuur 36: Gebruik van online videodiensten, uitgesplitst naar leeftijdscategorie, N=1213 (Bron: Motivaction, bewerking Dialogic)



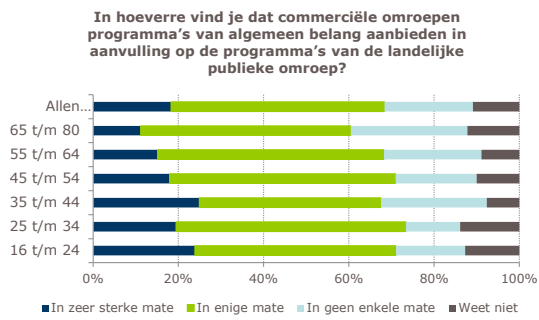
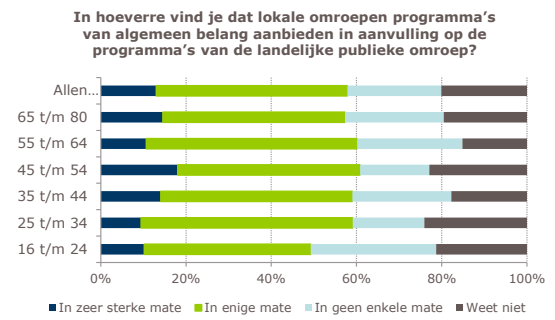
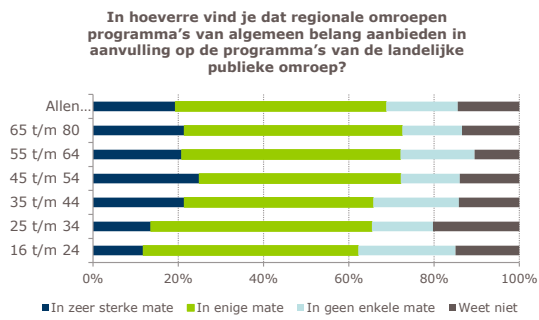
Figuur 37: Vindbaarheid van programma-aanbod van NPO 1, 2 en 3, uitgesplitst naar apparaat en leeftijd, N=1213 (Bron: Motivaction, bewerking Dialogic).



Figuur 38: Vindbaarheid van programma-aanbod van de regionale omroep uit de regio, uitgesplitst naar apparaat en leeftijd, N=1213 (Bron: Motivaction, bewerking Dialogic).



Figuur 39: Beoordeling van content van algemeen belang voor de samenleving als geheel, uitgesplitst naar soorten programma-aanbod en leeftijd, N=1213 (Bron: Motivaction, bewerking Dialogic).



Figuur 40: Beoordeling van de mate waarin de regionale, lokale en commerciële omroepen content van algemeen belang aanbieden, uitgesplitst naar leeftijd, N=1213 (Bron: Motivaction, bewerking Dialogic).

Bijlage 4. Checklist Raad van Europa

De volgende tabel schetst een checklist met de belangrijkste aandachtspunten bij het ontwerpen van prominentieregimes, gebaseerd op de voorlopige richtsnoerennota van de Raad van Europa.

Vereisten aan transparantie en prioriteringspraktijken:

- (i) a. **Criteria / normen** voor het definiëren van inhoud van algemeen belang. Platforms moeten duidelijke richtlijnen publiceren over welke criteria / normen worden toegepast, naast alle door de Lidstaat opgelegde criteria, om kwesties van algemeen belang te identificeren met het oog op het prioriteren van inhoud en waarom specifieke inhoud wordt geselecteerd.
- b. **Proces van selectie van** inhoud die prioriteringswaardig wordt geacht: in grote lijnen hoe de criteria / normen worden gebruikt voor bepaling van algemeen belang en door wie of wat.
- c. **Resultaten van prioriteringsprocessen**. Rapportage over contentpromotie en de impact ervan op doelgroepen voor bepaalde bronnen, typen en voorbeelden van inhoud is noodzakelijk om het vertrouwen te behouden. Bovendien is er behoefte aan transparantie en zelfrapportage met betrekking tot de effecten op het verbruik die worden veroorzaakt door de algoritmische implementatie van prioriteringspraktijken. Dit kan betekenen dat er maandelijks en jaarlijks wordt gerapporteerd over weergaven van inhoud van algemeen belang in vergelijking met andere inhoud, bijvoorbeeld, en dat het bekijken van inhoud met prioriteit en inhoud zonder prioriteit wordt vergeleken.
- d. **Verklaarbaarheid** van prominentieregelingen: de criteria, het proces en de resultaten van prioriteringsprocessen moeten proactief worden uitgelegd op een manier die inzicht geven in waarom en hoe prioriteringsbeslissingen worden genomen, waarmee het vertrouwen van het publiek moet worden verkregen.

Naast transparantie moeten prominentieregimes onafhankelijk zijn en openstaan voor externe betrokkenheid, toezicht en audit, onder de volgende voorwaarden:

- (ii) **Onafhankelijkheid** van besluitvorming over prominentie van staats- en bedrijfsbelangen. Juridische en operationele scheiding van de ontwikkeling en uitrol van geautomatiseerde systemen ter ondersteuning van prominentieregelingen en individuele prominentiebeslissingen uit hoofde van reclame moet worden gewaarborgd. Waar mogelijk moet er een structurele en operationele scheiding zijn tussen de commerciële en strategische belangen van het bedrijf en de culturele en politieke onderdelen die betrokken zijn bij oordelen over het algemeen belang. Intermediairs die inhoud selecteren en prioriteren, moeten onafhankelijk zijn en verantwoording afleggen over hun beslissingen en acties aan het publiek en hun gebruikers door middel van toezichtstructuren die effectieve audits mogelijk maken.
- (iii) **Openheid en inclusiviteit** van processen voor het vaststellen van normen van algemeen belang en criteria. Het beginsel van openheid moet van toepassing zijn op alle inhoud, met inbegrip van die van publieke omroep en onderwijs-, culturele en andere instanties op niet-commerciële basis. Waar mogelijk moeten third party "trusted flaggers" of andere externe deskundigen betrokken zijn ter beoordeling van inhoud van algemeen belang, vergelijkbaar met de inzet tegen schadelijke en illegale inhoud.¹⁴⁴ Publieke media

¹⁴⁴ Voor de publieke mediadienst is een extra third party-beoordeling opmerkelijk, omdat die in zichzelf een onafhankelijk en betrouwbaar instituut is. De publieke mediadienst in Nederland is al onderworpen aan een periodieke visitatie en heeft te maken met adviezen van de Raad voor Cultuur, het

en vertrouwde journalistieke initiatieven kunnen bijvoorbeeld authenticatie van betrouwbare inhoud bieden naast het markeren van niet-betrouwbare inhoud. Het maatschappelijk middenveld, media-actoren en gebruikers kunnen worden betrokken bij de toekenning van prominentievoorstellen.

- (iv) **Toezicht** en verantwoordingsplicht van prominentieregimes. Transparantie en openheid moeten zodanig worden ontworpen dat **vrijwillige controle** van **prioritering** in het algemeen belang wordt vergemakkelijkt aan de hand van gepubliceerde criteria en effectbeoordelingen van mensenrechten, indien van toepassing. Intermediairs moeten actief samenwerken met branchebrede co- en zelfregulerende instanties en factcheckers om een effectieve audit te garanderen.
- (v) **Opt Out.** Omdat prominentieregimes het potentieel hebben om als propaganda en private censuur te fungeren, moeten ze regelmatig worden getoetst door onafhankelijke regelgevende instanties en moeten de verschillende actoren zich kunnen afmelden:
 - a. Contentproviders moeten zich kunnen afmelden voor prominente regimes.
 - b. Intermediairs moeten zich kunnen afmelden voor prominente regelingen op basis van een beroep bij een toezichthouder: de uiteindelijke beslissing moet komen van een onafhankelijke toezichthouder.
 - c. Gebruikers moeten de mogelijkheid hebben om af te zien van bekendheid door personalisatie of door overstappen.
 - d. Defaults- en opt-outpercentages moeten onderworpen zijn aan rapportage en transparantie.

Bron: Raad van Europa (2021), p. 6-7.

Commissariaat van de Media en de Minister van OCW inzake het concessiebeleidsplan en goedkeuringsaanvragen. De omroepen in het Nederlandse bestel hebben te maken met een systeem van erkenningen.

Bijlage 5. Deelnemerslijst interviews en validatiesessies

Gesprekspartners interviews

| Organisatie | Gesprekspartner |
|--------------------|---|
| ACM | Anne-Jel Hoelen |
| CvdM | Gerda van Hekesen, Marcel Betzel en Sela Kooter |
| Google | Arjan El Fassed, Roxanne Carter en Milica Antic |
| KPN | Maurice Hoogeveen, Freek van den Engel en Jochem de Jong |
| Media Perspectives | Frank Visser |
| Netflix | Jasmijn Touw |
| NLZIET | Niels Baas |
| NPO | Alfredo dos Santos Gil, Egon Verharen en Marc Poppenk |
| RPO | Jan Müller en Tijmen Brugman |
| Samsung | Aron Wils |
| T-Mobile/Tele2 | Frank van Berkel en Robert de Lint |
| TNO | Pieter Nooren |
| UU | Eggo Müller |
| UvA | Natali Helberger |
| VCO | Pieter Arnold (VCO) John de Jong (RTL NL) Bram Husken (Viacom) Maarten van Oeveren (Discovery) Susan van Geenen (Disney) Marjan Kortekaas (Talpa TV) |
| VodafoneZiggo | Stein Smeets en Jasper Elsackers |

Gesprekspartners validatiesessies

| Organisatie | Gesprekspartner |
|-------------|---|
| ACM | Melanie Groenendijk, Anne-Jel Hoelen en Stefan Haasbeek |
| CvdM | Marcel Betzel en Sela Kooter |
| EZK | Henk Kuyper en Willem Verschoor |
| NPO | Alfredo dos Santos Gil, Egon Verharen, Marc Poppenk |
| RPO | Louïse Doorman en Tijmen Brugman |
| TNO | Pieter Nooren |
| UU | Prof. Eggo Müller |
| UvA/UL/IViR | Prof. Tarlach McGonagle |

Gesprekspartners internationale verkenning

| Land | Type | Naam | Organisatie |
|------------|-------------------|------------------------------------|--|
| Duitsland | Toezichthouder | Dr. Petra Gerlach & Morten Allmann | Medienanstalt NRW |
| Ierland | Overheid | Brian O'Loughlin | Department of Tourism, Culture, Arts, Gaeltacht, Sport and Media |
| Vlaanderen | Landelijke omroep | Dr. Karen Donders & Michel Flamme | VRT |
| Vlaanderen | Onderzoeker | Tim Raats | imec-SMIT-VUB |

Referenties

- ACM (2015). *Telecommonitor 2015*. Opgehaald van https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/bijlagen/14598_vragenlijst-telecommonitor-2015-08-06.pdf
- ACM (2019). *Telecommonitor Q1-Q2 2019*. Opgehaald van <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2019-12/telecommonitor-eerste-halfjaar-2019.pdf>
- Amazon.nl (z.d.). *Originele afstandsbediening geschikt voor Samsung BN59-01315B*. Opgehaald van Amazon: https://www.amazon.nl/Originele-afstandsbediening-geschikt-Samsung-BN59-01315B/dp/B07S82QG9W/ref=asc_df_B07S82QG9W/?tag=nlshogostdde-21&linkCode=df0&hvadid=454882191249&hvpos=&hvnetw=g&hvrand=14535428932835665273&hvpone=&hvptwo=&hvqmt=&hvdev=c&hvdvcmdl=&h
- Apple (z.d.). *Eenmalige aanmelding bij je tv-aanbieder instellen op de Apple TV*. Opgehaald van Gebruikershandleiding Apple TV: <https://support.apple.com/nl-nl/guide/tv/atvb1f4f617c/tvos>
- Besluit aanvraag nieuw aanbodkanaal NPO Plus. (Brief aan de raad van bestuur van de Nederlandse Publieke Omroep) Bijlage 3 bij kamerstuk 32827, nr. 88 (blg-780303). Opgehaald van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-780303>
- Cole, M. D., Etteldorf, C., & Ullrich, C. (2020). *Crossborder Dissemination of Online Content: Current and Possible Future Regulation of the Online Environment with a Focus on the EU E-Commerce Directive*. Baden-Baden, DE: Nomos Verlagsgesellschaft. <https://doi.org/10.5771/9783748906438-1>
- Commissariaat voor de Media (2019). *Televisiepakketten en kijkgedrag 2019*. Opgehaald van <https://www.cvdvm.nl/sites/default/files/files/Rapport%20Televisiepakketten%20en%20kijkgedrag%202019.pdf>
- Cullen International (2020). Prominence and discoverability in Europe of audiovisual media services of general interest.
- Dialogic en SEO (2020). *Onderzoek regulering distributievergoeding*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- ERGA (2021). ERGA statement on the European Commission's proposal for a 'Digital Services Act' (DSA) and a 'Digital Markets Act' (DMA). Opgehaald van https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/03/ERGA-DMA-DMA-Statement_29032021.pdf
- Europa Decentraal (z.d.). Uitleg DAB, NEDAB, DAEB en SDAB. Opgehaald van <https://europadecentraal.nl/onderwerp/diensten-van-algemeen-belang/daeb-algemeen/uitleg-dab-nedab-daeb-en-sdab/>.
- Europese Commissie (z.d.). The Digital Services Act package. Opgehaald van <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>
- Europese Commissie (2015, 1 juli). Conclusie van Advocaat-Generaal Szpunar betreffende nieuwe online media (ECLI:EU:C:2015:434).

- Europese Commissie (2016, 25 mei). Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2010/13/EU betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten in het licht van een veranderende marktsituatie. Ref: COM(2016) 287 final.
- Europese Commissie (2016, 25 mei). Impact assessment bij het voorstel voor de herziening van richtlijn 2010/13/EU. Ref: SWD(2016)168.
- Europese Commissie (2017, 9 juni). Opinion of the European Committee of the Regions — Review of the Audiovisual Media Services Directive (*OJ C 185, 9.6.2017, p. 41–54*).
- Kamerbrief, 22 mei 2018, p.2.
- Kamerstukken 2019/20, 32827, [157](#).
- Kamerstukken 2019/20, 35300 VIII, [106](#).
- Kamerstukken 2019/20, 35554, [3](#).
- Knook, A. (2013). De nieuwe DAEB-gids van de Europese Commissie: balanceren op drie koorden tegelijkertijd. *NtER* 2013-6, p. 191-196. Opgehaald van <https://cms.law/en/content/download/79461>
- Mazzoli, E. M. & Tambini, D. (2020, november). *Prioritisation Uncovered: The Discoverability*. Council of Europe study DGI(2020)19. Straatsburg: Council of Europe.
- Mediawet 2008. Opgehaald van Overheid.nl: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0025028/2021-04-01>
- Mediabesluit 2008. Opgehaald van Overheid.nl: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0025036/2021-01-01>
- Medienpolitik.net (2020, 4 november). *Ein Umdenken findet statt*. Opgehaald van <https://www.medienpolitik.net/2020/11/ein-umdenken-findet-statt/>
- Nooren, P. (2017). To binge or not to binge: net neutrality and video distribution in Europe and the US. *ACM International Conference on Interactive Experiences for Television and Online VIdéo*. Den Haag: TNO.
- NPO (2020). Evaluatie NPO Plus. Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/10/31/evaluatie-npo-plus>
- NPO (2021). *Kijk eindeloos NPO met NPO Plus. Wat is het verschil tussen NPO Start en NPO Plus?* www.npostart.nl/plus
- Pennington, A. (2019, maart 25). *Apple Pitches Revamped Apple TV as One-Stop Content Aggregator*. Opgehaald van Streaming media: <https://www.streamingmedia.com/Articles/ReadArticle.aspx?ArticleID=130791>
- Picard, R. G., & V. Pickard (2017). *Essential Principles for Contemporary Media and Communications Policymaking*. Oxford, VK: Reuters Institute for the Study of Journalism, Oxford University.
- Raad van Europa (2021, 22 maart). *Ontwerprichtsnoot over de prioritering van inhoud van algemeen belang*. MSI-REF (2020)08.
- Raad voor Cultuur (2018). *Zicht op zo veel meer. Sectoradvies Audiovisueel*. Den Haag: Raad voor Cultuur.

- Reijerman, D. (2015, april 1). *Elektronicabedrijven gaan Netflix-knop op Europese afstandsbedieningen plaatsen*. Opgehaald van Tweakers.net: <https://tweakers.net/nieuws/102233/elektronicabedrijven-gaan-netflix-knop-op-europese-afstandsbedieningen-plaatsen.html>
- Richtlijn (EU) 2018/1808 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 tot wijziging van Richtlijn 2010/13/EU betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten) in het licht van een veranderende marktsituatie (OJ L 303, 28.11.2018, p. 69–92).
- Richtlijn (EU) 2019/2161 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en Richtlijnen 98/6/EG, 2005/29/EG en 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad wat betreft betere handhaving en modernisering van de regels voor consumentenbescherming in de Unie (OJ L 328, 18.12.2019, p. 7–28).
- Rijksoverheid (z.d.). Mediabeleid. Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/media-en-publieke-omroep/mediabeleid>
- Telecompaper (2021, 16 juni). Steeds meer Nederlanders stapelen streamingdiensten. Opgehaald van <https://www.telecompaper.com/nieuws/steeds-meer-nederlanders-stapelen-streamingdiensten--1386794>
- Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, Rome, 25-03-1957. Opgehaald van Overheid.nl: <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001506/2013-07-01>



Contact:

Dialogic innovatie & interactie
Hooghiemstraplein 33-36
3514 AX Utrecht
Tel. +31 (0)30 215 05 80
www.dialogic.nl

