



## Marktimpactanalyse

### Analyse van de impact op de markt van wijziging aanbodkanaal NPO - Luister on demand

Ons kenmerk : ACM/UIT/571817  
Zaaknummer : ACM/21/167499  
Datum : 8 februari 2022

Muzenstraat 41  
2511 WB Den Haag  
[www.acm.nl](http://www.acm.nl)  
070 722 20 00

## Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding en leeswijzer</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Het voorgenomen aanbodkanaal</b>	<b>3</b>
<b>3.</b>	<b>Beoordelingskader van de ACM</b>	<b>4</b>
<b>4.</b>	<b>Procedure</b>	<b>5</b>
<b>5.</b>	<b>Beschrijving van de markt</b>	<b>5</b>
<b>6.</b>	<b>Mogelijke effecten van NPO Luister – on demand</b>	<b>7</b>
6.1.	Inleiding	7
6.2.	Opvattingen van de NPO	7
6.3.	Opvattingen van marktpartijen	8
6.4.	Beoordeling door de ACM	9
6.4.1	De productie van audio on demand	9
6.4.2	De distributie van audio on demand	11
6.5.	Conclusie	13

## 1. Inleiding en leeswijzer

1. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) heeft een analyse uitgevoerd naar de te verwachten effecten van het voorgenomen nieuw aanbodkanaal NPO Luister – on demand van de Nederlandse Publieke Omroep (hierna: de NPO). Aanleiding voor deze analyse is het verzoek hiertoe van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: de Minister) van 21 oktober 2021, met kenmerk 29865713.<sup>1</sup>
2. De ACM komt tot de conclusie dat de introductie van het nieuwe aanbodkanaal geen significante effecten op de mededingingssituatie op het gebied van audio on demand veroorzaakt.
3. In deze analyse zet de ACM allereerst het nieuwe aanbodkanaal van de NPO uiteen. Daarna volgt een beschrijving van het beoordelingskader en hoe de ACM dit heeft toegepast voor deze analyse. Tot slot beschrijft de ACM de effecten die zij verwacht van de voorgenomen introductie van het aanbodkanaal.

## 2. Het voorgenomen aanbodkanaal

4. Het voorgenomen aanbodkanaal van de NPO betreft de introductie van het luisterkanaal NPO Luister – on demand. Op dit kanaal wil de NPO haar audio on demand aanbod bundelen, waarbij zij ook ruimte wil maken voor nieuw on demand audio-aanbod.<sup>2</sup> Het aanbod op dit kanaal zal primair uit podcasts van de NPO bestaan en mogelijk aangevuld worden met audiofragmenten die gerelateerd zijn aan het lineaire en on demand audio aanbod van de NPO. Ook kan archiefmateriaal ontsloten worden.<sup>3</sup> Er wordt met de introductie van NPO Luister – on demand geen extra budget voor de productie van meer podcasts vrijgemaakt. De omvang van het podcastaanbod van de NPO zal ook niet toenemen als gevolg van de introductie van NPO Luister – on demand.<sup>4</sup> Het platform zal uitsluitend uit het aanbod van de NPO bestaan, dit komt voort uit de wettelijke taakomschrijving in de Mediawet die de NPO geen ruimte biedt voor het verspreiden van het aanbod van andere partijen op haar platform.<sup>5</sup> Zo verbiedt de Mediawet de NPO bijvoorbeeld om dienstbaar te zijn aan het maken van winst door derden.<sup>6</sup>
5. Met het nieuwe aanbodkanaal kan de NPO podcasts programmeren die niet goed passen bij de profielen van de reeds bestaande aanbodkanalen.<sup>7</sup> Het aanbod op NPO Luister – on demand valt uiteen in de genres nieuws en actualiteiten, opinie, levensbeschouwing, human interest, kunst en expressie, muziek, drama, kennis en educatie, sport en amusement. Op basis van deze genres bevat het kanaal dus zowel actuele als verdiepende en verrijkende content.<sup>8</sup> Het aanbod op het kanaal wordt op maat aangeboden op basis van aanbevelingen. Met die aanbevelingen wil de NPO op basis van hetgeen wordt beluisterd doorverwijzen naar ander soortgelijk aanbod, maar

<sup>1</sup> Brief van 21 oktober 2021 met kenmerk ACM/IN/653973.

<sup>2</sup> Begroting NPO 2022, pagina 22 en pagina 29.

<sup>3</sup> Begroting NPO 2022, bijlage 3, pagina 77.

<sup>4</sup> Beantwoording aanvullende vragen ACM d.d. 19 november 2021, met kenmerk ACM/UIT/565626 (hierna: Beantwoording aanvullende vragen ACM d.d. 19 november 2021), pagina 3.

<sup>5</sup> Beantwoording aanvullende vragen ACM d.d. 19 november 2021, pagina 1.

<sup>6</sup> Artikel 2.141, lid 1 Mediawet.

<sup>7</sup> Beantwoording aanvullende vragen ACM d.d. 19 november 2021, pagina 1.

<sup>8</sup> Begroting NPO 2022, bijlage 3, pagina 77.

luisteraars ook kennis laten maken met programma's buiten hun primaire interesse.<sup>9</sup> De NPO richt zich met dit aanbodkanaal op Nederland.

6. De NPO biedt haar podcasts momenteel aan via haar verschillende aanbodkanalen. Met dit nieuwe platform beoogt de NPO dit gefragmenteerde aanbod onder te brengen op een platform voor al haar audio on demand. Daarnaast zijn haar podcasts vanwege het open distributiemodel momenteel toegankelijk via platforms van derden.<sup>10</sup> Het is volgens NPO niet te voorspellen of deze open podcaststandaard in de toekomst de norm blijft. Wel blijft het podcastaanbod dat van NPO-aanbodkanalen afkomstig is beschikbaar via deze kanalen.<sup>11</sup>
7. NPO Luister – on demand zal gratis, vrij en zonder reclame aangeboden worden. Het kanaal zal aangeboden worden in de vorm van een (mobiele) app en zal daarnaast toegankelijk zijn via een webportal.<sup>12</sup> Het kanaal NPO Luister – on demand zal verder aanwezig zijn op platforms van derden om de programmering van het kanaal onder de aandacht te brengen en door te verwijzen naar ander of meer aanbod op NPO Luister - on demand.<sup>13</sup>
8. De NPO wil met NPO Luister – on demand een laagdrempelig kanaal bieden waar podcasts gebundeld aangeboden worden zonder afhankelijk te zijn van platforms van derden. Hierdoor kan de onbelemmerde toegang tot NPO-content worden gegarandeerd. Zij verwacht daarbij dat haar luisteraars die nu via de verschillende aanbodkanalen van de NPO naar haar podcasts luisteren zullen gaan luisteren via dit nieuwe aanbodkanaal. Daarnaast verwacht de NPO een publiek te kunnen bereiken dat podcasts momenteel nog niet weet te vinden.<sup>14</sup>

### 3. Beoordelingskader van de ACM

9. Op grond van de Mededeling van de Europese Commissie (hierna: "de Commissie") betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op de publieke omroep moeten lidstaten de effecten van een door de publieke omroep voorgenomen nieuw of gewijzigd aanbodkanaal op de markt beoordelen.<sup>15</sup> Deze beoordeling moet ervoor zorgen dat het handelsverkeer niet geschaad wordt door met overheidsmiddelen een nieuw of gewijzigd audiovisueel aanbodkanaal van de publieke omroep te financieren. Het is verplicht voor lidstaten om de effecten van een nieuw of gewijzigd aanbodkanaal te beoordelen door onder andere de situatie met het geplande nieuwe of gewijzigde aanbodkanaal te vergelijken met de situatie zonder het nieuwe of gewijzigde aanbodkanaal.
10. De Minister verzoekt de ACM een zogenoemde prospectieve analyse te maken van de effecten op de markt.<sup>16</sup> Dit betekent dat deze is gericht op te verwachten effecten van de introductie of significante wijziging van een aanbodkanaal van de NPO.<sup>17</sup>

<sup>9</sup> Begroting NPO 2022, bijlage 3, pagina 77.

<sup>10</sup> Begroting NPO 2022, bijlage 3, pagina 75.

<sup>11</sup> Beantwoording aanvullende vragen ACM d.d. 19 november 2021, pagina 1.

<sup>12</sup> Begroting NPO 2022, bijlage 3, pagina 77.

<sup>13</sup> Begroting NPO 2022, bijlage 3, pagina 78.

<sup>14</sup> Beantwoording aanvullende vragen ACM d.d. 19 november 2021, pagina 5.

<sup>15</sup> Mededeling van de Commissie van 27 oktober 2009 betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op de publieke omroep. *Pb* 2009 C257/01, randnummer 88.

<sup>16</sup> Op grond van artikel 2.21, lid 4, sub b Mediawet.

<sup>17</sup> Overeenkomstig de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 5 juni 2019, [ECLI:NL:RBMNE:2020:712](#), r.o. 21: "In de analyse moet worden beoordeeld wat de totale impact van een nieuwe dienst op de markt is door de situatie mét de geplande nieuwe dienst af te zetten tegen die zonder de nieuwe dienst."

11. De ACM kijkt bij haar analyse naar de marktposities van de betrokken partijen en het bestaan van een vergelijkbaar of substitueerbaar aanbod. Daarnaast houdt de ACM rekening met factoren als de mate van concurrentie van andere marktspelers met een aanbod op dezelfde markt, eventuele concurrentiedruk van marktspelers buiten de relevante markt, de mate van afnemersmacht dan wel inkoopmacht en mogelijke effecten van verticale integratie. Tevens kunnen toetredingsdrempels voor potentiële toetreders een rol spelen bij de analyse van de ACM.<sup>18</sup>

## 4. Procedure

12. Op 21 oktober 2021 ontving de ACM een verzoek van de Minister voor het uitvoeren van een markteffectenanalyse van de aanvraag van NPO Luister – on demand.<sup>19</sup> De Minister heeft belanghebbende partijen geïnformeerd over de aanvraag van de NPO voor NPO Luister – on demand en over de aanvraagprocedure.
13. De Minister ontving naar aanleiding daarvan van twee belanghebbende partijen zienswijzen die hij heeft gedeeld met de ACM. De ACM heeft vervolgens met deze twee marktpartijen gesproken. Daarnaast heeft de ACM nog met drie andere marktpartijen gesproken. Onder deze marktpartijen zaten onder andere producenten en distributeurs van audio on demand en een branchevereniging. De ACM heeft tenslotte nog aanvullende informatie opgevraagd bij de NPO.

## 5. Beschrijving van de markt

14. In de volgende paragrafen licht de ACM toe in welke context de activiteiten van de NPO met NPO Luister – on demand plaatsvinden. Omdat de productie en de distributie van audio on demand vrij nieuw is en sterk in ontwikkeling, acht de ACM het niet opportuun een productmarkt af te bakenen.
15. Onder audio on demand verstaat de ACM audioprogramma's die luisteraars op elk gewenst moment kunnen beluisteren. De NPO produceert bijvoorbeeld podcasts, maar stelt ook andere vormen van audiocontent beschikbaar, zoals archiefopnames en geluidsfragmenten. Het aanbod van de NPO op het gebied van audio on demand bestaat echter grotendeels uit podcasts.<sup>20</sup> Een eenduidige definitie van een podcast bestaat niet, maar het gaat in essentie om een verhalende audiostream over een bepaald onderwerp die gestreamd of gedownload kan worden en op elk moment kan worden beluisterd.<sup>21</sup> Aangezien de meeste marktpartijen met name actief zijn op het gebied van podcasts, gebruikt de ACM in dit advies ten behoeve van de leesbaarheid afwisselend de termen 'audio on demand' en 'podcasts'.
16. De podcastmarkt is nog jong en volop in ontwikkeling. Uit recent onderzoek blijkt dat 46% van de Nederlanders weleens luistert naar een podcast. Onder jongeren is dit al 67% en van de

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2018-2019, 35 042, nr. 3, pagina 5 ([Memorie van Toelichting](#)).

<sup>19</sup> Brief van 21 oktober 2021 met kenmerk ACM/IN/653973.

<sup>20</sup> Begroting NPO 2022, bijlage 3, pagina 77; Beantwoording aanvullende vragen ACM d.d. 19 november 2021, pagina 1.

<sup>21</sup> SEO, 'De Nederlandse podcastmarkt in kaart', 2021 (hierna: SEO 2021), pagina 3; Markteffect Podcast Monitor, december 2021 (hierna: Markteffect december 2021), pagina 6.

hoogopgeleiden luistert zelfs 69% regelmatig naar podcasts.<sup>22</sup> Gelet op het feit dat in mei 2019 slechts 28% van de Nederlanders weleens naar een podcast luisterde is het een snel groeiende markt. Dit maakt het een aantrekkelijke markt om actief op te zijn.

17. Verschillende marktspelers zijn actief op het gebied van zowel productie als distributie van audio on demand. Onder het actief zijn op het gebied van productie van audio on demand verstaat de ACM het ontwikkelen of inkopen van audio on demand content bij andere partijen. Aan de andere kant wordt deze content gedistribueerd aan luisteraars via distributieplatforms. Met het actief zijn op het gebied van distributie van audio on demand doelt de ACM op het bieden van een manier om consumenten te laten luisteren naar die content. Op de markt zijn er enkele distributeurs die alleen hun eigen content op het platform etaleren (bijvoorbeeld de NPO en BNR), een aantal die zowel eigen content als content van derden op het platform hebben (bijvoorbeeld NRC Audio) en enkele distributeurs die geen eigen content hebben maar uitsluitend content van derden verspreiden (bijvoorbeeld Juke en Spotify).
18. Grote internationale spelers domineren de distributiezijde van de podcastmarkt. Zo zijn Spotify en Youtube veelgebruikte platforms in Nederland, maar ook partijen als Google Podcasts en Apple Podcasts/iTunes zijn grote spelers.<sup>23</sup> Kenmerkend voor de podcastmarkt is dat luisteraars doen aan *multi-homing*, dat wil zeggen dat luisteraars meerdere platforms gebruiken om naar podcasts te luisteren, gemiddeld 1,2-1,5 platforms.<sup>24</sup>
19. Aan de contentzijde van de markt is een aantal grote producenten van podcasts actief, maar ook een groot aantal kleinere individuele podcastmakers. Dit komt doordat de toetredingsdrempels tot de markt erg laag zijn. Iedereen met een laptop en microfoon kan een podcast maken. De markt voor Nederlandse content bestaat echter vooral uit content van de grotere mediabedrijven en professionele podcastproducenten. De NPO heeft bijvoorbeeld een marktaandeel van 27%, Dag en Nacht Media 9% en NRC is goed voor 6% van de Nederlandse podcasts.<sup>25</sup>
20. Het is nu de standaard praktijk voor podcastproducenten om hun podcasts via open RSS-feeds te verstrekken op externe platforms. RSS-feeds linken content aan de verschillende platforms en zorgen ervoor dat wijzigingen automatisch op ieder gelinkt platform verschijnen. Daardoor is de markt aan de distributiezijde uitermate open, podcastproducenten distribueren hun podcasts op meerdere platforms en er is vooralsnog geen sprake van exclusiviteit. Mede hierdoor zijn podcasts voor het overgrote deel gratis beschikbaar voor luisteraars.
21. Voor audio on demand bestaan, op dit moment, nog geen stabiele verdienmodellen. Er worden verschillende verdienmodellen gehanteerd, zoals lidmaatschap, abonnementen, sponsoring en reclame. Doordat er in de markt veel hoogwaardig aanbod van gratis podcasts bestaat, is de betalingsbereidheid van consumenten voor individuele podcasts laag. Slechts 7% van de podcastluisteraars heeft weleens betaald om naar een podcast te kunnen luisteren.<sup>26</sup> Op dit moment verstrekken meerdere marktpartijen hun podcasts, net zoals de NPO, nog gratis, maar er wordt door commerciële partijen toegewerkt naar een rendabel verdienmodel.<sup>27</sup>

<sup>22</sup> Markteffect december 2021, pagina 6.

<sup>23</sup> SEO 2021, pagina 3; Markteffect december 2021, pagina 11.

<sup>24</sup> SEO 2021, pagina 13.

<sup>25</sup> SEO 2021, pagina 20.

<sup>26</sup> Markteffect december 2021, pagina 21.

<sup>27</sup> Bijvoorbeeld Zienswijze NRC 15 November 2021, kenmerk ACM/IN/658873.

## 6. Mogelijke effecten van NPO Luister – on demand

### 6.1. Inleiding

22. In dit hoofdstuk beoordeelt de ACM de mogelijke effecten van de introductie van het nieuwe aanbodkanaal NPO Luister – on demand. Hierin beoordeelt de ACM de totale impact van het voorgenomen nieuwe of gewijzigde aanbodkanaal op de markt door de situatie met het geplande nieuwe of gewijzigde aanbodkanaal af te zetten tegen die zonder het geplande nieuwe of gewijzigde aanbodkanaal. Daartoe worden eerst de opvattingen van de NPO zelf over de te verwachte gevolgen beschreven (paragraaf 6.2), gevolgd door de opvattingen van marktpartijen (paragraaf 6.3). Daarna volgt de beoordeling door de ACM (paragraaf 6.4), waarbij wordt ingegaan op de effecten op het gebied van de productie van audio on demand (paragraaf 6.4.1) en de effecten op het gebied van de distributie van audio on demand (paragraaf 6.4.2). Hierna volgt de conclusie en het advies van de ACM (paragraaf 6.5).

### 6.2. Opvattingen van de NPO

23. De NPO acht de markt voor podcasts volop in ontwikkeling en constateert dat het met name onder jongere luisteraars een populair medium is. Tegelijkertijd is 20% van de Nederlanders nog niet bekend is met dit medium.<sup>28</sup> Distributie van NPO podcasts vindt voornamelijk plaats op de platforms van derde partijen die dit aanbod kunnen linken op hun eigen podcastplatform. De markt wordt gedomineerd door grote buitenlandse spelers zoals Spotify en Apple Music. De NPO acht de vind- en herkenbaarheid van NPO content op deze grote internationale platforms niet altijd voldoende, mede omdat de aanbevelingen die op basis van het luistergedrag op die platforms worden gedaan niet altijd overeenkomen met de publieke programmeerstrategie van de NPO. Bovendien is een te grote afhankelijkheid van deze platforms volgens de NPO onwenselijk omdat niet gegarandeerd is dat de NPO toegang krijgt tot luisterdata die betrekking heeft op haar aanbod, waardoor zij haar content niet kan evalueren en verantwoorden. Bovendien bieden dergelijke platforms volgens de NPO geen garantie dat haar content te beluisteren blijft.<sup>29</sup>
24. Met de introductie van NPO Luister – on demand verwacht de NPO een verschuiving van het luisteren op de verschillende sites en apps van de NPO zelf naar het nieuwe aanbodkanaal.<sup>30</sup> Hierdoor neemt het totaalpercentage luisteraars van alle NPO apps niet, of slechts beperkt toe. Daarom verwacht de NPO dat de impact op de markt van NPO Luister – on demand beperkt zal zijn. In opdracht van de NPO heeft SEO onderzoek gedaan naar de Nederlandse podcastmarkt, waaruit blijkt dat de impact van NPO Luister – on demand op de huidige marktsituatie beperkt zal zijn.<sup>31</sup> Momenteel heeft de NPO een marktaandeel van maximaal 3,8% in de distributie van NPO Podcasts. Daarnaast gebruiken podcastluisteraars vaak meerdere podcastplatforms naast elkaar.<sup>32</sup> Wel is er de potentie voor groei onder de groep luisteraars die zich momenteel niet goed bediend voelt door de bestaande platforms.

<sup>28</sup> Begroting NPO 2022, bijlage 3, pagina 75.

<sup>29</sup> Begroting NPO 2022, bijlage 3, pagina 75.

<sup>30</sup> Beantwoording aanvullende vragen ACM d.d. 19 november 2021, pagina 2.

<sup>31</sup> SEO 2021.

<sup>32</sup> Begroting NPO 2022, bijlage 3, pagina 80.

25. Momenteel is het podcast aanbod van de NPO door middel van open-RSS feeds<sup>33</sup> beschikbaar op platforms van derden. Uit de aanvraag voor het NPO – Luister on demand aanbodkanaal blijkt niet dat de NPO voornemens is haar RSS-feeds gesloten te maken voor derde platforms. In reactie op vragen van de ACM heeft de NPO aangegeven niet te kunnen zeggen of zij voornemens is het NPO-aanbod ook in de toekomst beschikbaar te laten zijn voor plaatsing op platforms van derden. Als reden hiervoor draagt de NPO aan dat nog ongewis is hoe de podcastmarkt zich de komende jaren zal ontwikkelen en dat daarnaast ook andere factoren van invloed kunnen zijn zoals het dienstbaarheidsverbod, rechten, persoonlijkheidsrechten of vraagstukken rondom integriteit van het NPO aanbod.<sup>34</sup>
26. Ten slotte heeft de NPO opgemerkt dat naar haar mening niet duidelijk is óf en eventueel in welke mate de introductie van NPO Luister – on demand van invloed zal zijn op het ontstaan van duurzame verdienmodellen in de podcastmarkt. Tegelijkertijd merkt zij op dat zeker niet valt uit te sluiten dat NPO podcasts en/of NPO Luister – on demand juist een aanjagende functie voor andere marktpartijen kunnen hebben. Doordat de NPO voor een ruimer aanbod van podcasts zorgt, zou ook een groter publiek in aanraking kunnen komen met dit medium.<sup>35</sup>

### 6.3. Opvattingen van marktpartijen

27. Alle marktpartijen die de ACM heeft gesproken geven aan zich zorgen te maken over het voorgestelde NPO Luister platform, dit betreft zowel producenten als distributeurs van podcasts. Zij benadrukken hierbij de jeugdigheid van de markt en de versturende werking die een publiek gefinancierde partij als de NPO volgens hen heeft. Het is volgens partijen al moeilijk om te opereren op de podcastmarkt nu deze wordt gedomineerd door grote internationale spelers, waarnaast er, volgens meerdere belanghebbenden, slechts ruimte is voor één andere nationale speler. In plaats van een NPO platform zien alle marktpartijen liever een onafhankelijk platform voor Nederlandse podcasts waarmee zij gezamenlijk tegenwicht kunnen bieden aan de grote internationale platforms.
28. Marktpartijen maken zich zorgen dat luisteraars naar het NPO on demand platform getrokken zullen worden door middel van promotie op andere NPO kanalen en door de hoeveelheid content op het NPO Luister platform zullen blijven. Hierdoor zouden luisteraars niet meer in contact komen met andere Nederlandse distributieplatforms en content van andere aanbieders.
29. Marktpartijen geven aan dat het produceren van vooral langere podcastvormen, bijvoorbeeld een diepgaande onderzoekspodcast, duur is. Aan de andere kant zijn dit juist de vormen die bijdragen aan het opbouwen van een waardevolle catalogus. De NPO heeft een concurrentievoordeel nu zij de kosten hiervan niet hoeft terug te verdienen, terwijl commerciële partijen dat wel moeten.
30. Marktpartijen stellen dat NPO kan het zich veroorloven om meer content te kopen en dat zij een hogere betalingsbereidheid heeft. De zorg bestaat dat dit zal leiden tot netwerkeffecten, waarbij een groter aanbod van kwalitatieve content zal leiden tot meer luisteraars en daardoor mogelijk tot een nog hogere betalingsbereidheid van de NPO, wat leidt tot nog een nog groter aanbod van content van hoge kwaliteit. Omdat de vergoedingen van de NPO aan producenten, volgens

<sup>33</sup> Zie de toelichting in randnummer 20.

<sup>34</sup> Beantwoording aanvullende vragen ACM d.d. 13 januari 2022, met kenmerk ACM/IN/671695. (hierna: Beantwoording aanvullende vragen ACM d.d. 19 januari 2022) vraag 1.

<sup>35</sup> Beantwoording aanvullende vragen ACM d.d. 13 januari 2022, vraag 2.



marktpartijen die zelf ook actief zijn op het gebied van productie van audio on demand, al boven de marktconforme bedragen liggen, komen producenten al als eerste bij de NPO om hun podcasts gefinancierd te krijgen.

31. Aangezien NPO Luister content gratis en zonder reclame aan luisteraars zal aanbieden maken marktpartijen zich zorgen om de levensvatbaarheid van een toekomstig commercieel verdienmodel. Momenteel distribueren bijna alle marktpartijen hun audiocontent gratis. Echter, er zal in de toekomst moeten worden omgeschakeld naar een verdienmodel waarbij de kosten van productie terugverdiend worden. Hoe een dergelijk verdienmodel zich zal gaan ontwikkelen is nog onduidelijk, maar de betalingsbereidheid bij consumenten is laag en zal naar verwachting niet toenemen wanneer er altijd een gratis en reclamevrij alternatief platform is in de vorm van NPO Luister – on demand.

#### 6.4. Beoordeling door de ACM

32. In het hiernavolgende beoordeelt de ACM de effecten van de introductie van NPO – Luister on demand op het gebied van audio on demand. De voorgenomen introductie van het NPO Luister – on demand platform bevat alle audio on demand producties van de NPO en deze zullen gratis en vrij van reclame te beluisteren zijn. Hierdoor heeft de wijziging invloed op de volgende aspecten van audio on demand: (i) de productie van audio on demand content en (ii) de distributie van audio on demand content.

##### 6.4.1 De productie van audio on demand

33. Zoals in hoofdstuk 5 is toegelicht bevat audio on demand verschillende typen content, met name podcasts. Podcasts worden doorgaans geproduceerd door mediabedrijven zoals de NPO, NRC (Mediahuis) en DPG, door radiozenders zoals BNR, en door specifieke podcastproducenten zoals Dag & Nacht Media en Tonny Media.<sup>36</sup> De NPO is dus actief in de productie van podcasts en als inkoper van podcasts, waarbij derden podcasts voor de NPO maken.
34. Podcasts zijn belangrijk voor nieuwsmedia om hun publiek te bereiken. Hoewel onder de meeste doelgroepen in toenemende mate naar podcasts wordt geluisterd, zijn podcasts met name voor het bereiken van de jongere doelgroep erg geschikt. Het bereiken van die doelgroep is voor nieuwsmedia belangrijk om toekomstige lezers en/of luisteraars aan zich te binden.
35. Volgens marktpartijen is er stevige concurrentie om gunst van de podcasts luisteraar. Concurrentie tussen podcasts om de gunst van de luisteraar richt zich met name op de inhoud, zoals podcasts met een zelfde of vergelijkbaar onderwerp. De luisteraar kiest daarbinnen vervolgens de podcast die het best aansluit bij zijn eigen voorkeuren, maar wie is de producent van die podcast is vormt daarbij geen overweging. Volgens marktpartijen beschikt de NPO over een ruim budget voor podcasts. Bovendien hoeft de NPO tegenstelling tot commerciële partijen de gemaakte kosten niet terug te verdienen en is zij daardoor ook niet afhankelijk van advertentie-inkomsten. Een deel van de zorgen van marktpartijen richt zich dan ook op het ruime budget dat de NPO beschikbaar heeft om podcasts te maken. Dit ruime budget stelt de NPO in staat om contentpartijen hogere vergoedingen te betalen en om die reden zouden contentmakers

<sup>36</sup> Zie ook randnummer 17 en 19.

ook liever hun (ideeën voor) producties bij de NPO aanbieden en pas daarna bij commerciële partijen. Daarnaast produceert de NPO volgens marktpartijen die actief zijn op het gebied van productie van audio on demand buitensporig veel content, waarmee zij in zekere zin de markt 'verdrinkt'. De hoeveelheid gratis content die luisteraars wordt geboden kan er dan toe leiden dat het voor de overige marktpartijen niet mogelijk is om rendabel podcasts te maken.

36. Een deel van de marktpartijen verbindt hieraan nog de zorg dat vanwege netwerkeffecten de NPO steeds meer geld ter beschikking zou krijgen om content te produceren en daarmee meer luisteraars kan trekken. Daarmee zou een opwaartse spiraal ontstaan van hogere vergoedingen en het trekken van meer luisteraars. De ACM constateert echter dat de wijze waarop de NPO wordt gefinancierd en de wettelijke kaders waarbinnen zij opereert in de weg staan aan een dergelijke scenario.
37. De ACM stelt vast dat de door marktpartijen geuite zorgen hierboven, ten aanzien van de productie en aankoop van podcasts door de NPO, betrekking hebben op de concurrentie tussen de NPO en andere producenten in het algemeen en niet het specifiek het gevolg kunnen zijn van de introductie van NPO Luister – on demand. Dat marktpartijen moeten concurreren met een advertentie-vrij aanbod is nu ook al zo. Omdat de NPO al podcasts laat maken, verandert de introductie van NPO Luister – on demand daar niets aan. Het is daarbij ook niet aannemelijk dat de inkooppositie van de NPO, met het bundelen van de distributie van haar audio-aanbod, wijzigt.
38. De introductie van NPO luister – on demand brengt alle bestaande content, die nu verspreid is over meerdere apps, samen op één platform. Bestaande luisteraars van NPO podcasts zullen makkelijker in aanraking komen met andere NPO podcasts en nieuwe luisteraars kunnen makkelijker een podcast van hun gading vinden. Marktpartijen verbinden hieraan de conclusie dat luisteraars geen prikkel meer zullen hebben om buiten het NPO platform op zoek te gaan naar podcasts.
39. De ACM deelt deze zorg van marktpartijen niet. Allereerst meent de ACM dat het feit dat luisteraars gemakkelijker de totale catalogus van reeds beschikbare NPO content kunnen vinden bijdraagt aan een betere match tussen vraag en aanbod voor de luisteraars die NPO-content via NPO apps beluisteren. Verder blijkt uit onderzoek juist dat luisteraars al gebruik maken van meer dan één platform om podcasts te luisteren.<sup>37</sup> Het feit dat luisteraars vanwege de hoeveelheid beschikbare content niet buiten het NPO-platform *hoeven* te kijken, betekent niet dat zij automatisch niet meer buiten het NPO-platform *willen* kijken. Overigens wordt op dit moment de NPO-content slechts voor vier procent via de NPO-platforms beluisterd, dus ook in het geval dat deze gebruikers minder geneigd zouden zijn op zoek te gaan naar podcasts of andere platforms, dan lijkt de impact hiervan op andere platforms beperkt. Bovendien is de betere vindbaarheid van de volledige catalogus van NPO podcasts volgens de ACM niet van invloed op de aantrekkelijkheid van concurrerende podcasts. De concurrentie om de luisteraar door de verschillende contentaanbieders verandert dan ook niet.
40. De ACM is het met marktpartijen eens dat de podcastmarkt nog sterk in ontwikkeling is, zowel ten aanzien van luistercijfers (bereik), als ten aanzien van luistervoorkeuren bij consumenten en verdienmodellen van podcastproducenten en -platforms. Naast de NPO zijn er verschillende concurrenten actief op het gebied van productie en aanbod van podcasts. Gelet op de ontwikkeling in de markt en de aanwezigheid van bestaande concurrenten en mogelijke

---

<sup>37</sup> Zie ook randnummer 18.

toetreding van nieuwe concurrenten op het gebied van de productie van audio on demand, zijn de huidige verhoudingen op de podcastmarkt nog aan verandering onderhevig.

41. De ACM heeft in bovenstaande paragrafen beoordeeld in hoeverre de marktsituatie met en zonder de introductie van NPO Luister - on demand van elkaar zou kunnen verschillen. Volgens de ACM is het belangrijk om te benadrukken dat de introductie van NPO Luister – on demand geen wezenlijk effect heeft op de hoeveelheid content die voor luisteraars beschikbaar is, maar uitsluitend bestaande content op één plek toegankelijk en beter vindbaar maakt. Het aanbod van andere podcasts wordt door de introductie van NPO Luister – on demand niet minder aantrekkelijk of slechter vindbaar en de concurrentie tussen aanbieders van podcasts verandert dan ook niet als gevolg hiervan. De ACM volgt marktpartijen daarom niet in hun betoog dat de introductie van NPO Luister – on demand verdienmodellen in de sector ondergraaft.
42. Samenvattend acht de ACM het niet aannemelijk dat met het op één plek samenbrengen van al het NPO-aanbod de concurrentie op de podcastmarkt in aanzienlijke mate zal verschillen van de huidige marktsituatie zonder het gebundelde aanbod van de NPO. De ACM verwacht dan ook niet dat de introductie van NPO Luister – on demand van invloed is op de verhouding tussen marktpartijen binnen deze markt in ontwikkeling.

#### 6.4.2 De distributie van audio on demand

43. NPO is via haar verschillende audiokanalen reeds actief als distributeur van audio on demand via het aanbieden van podcasts op verschillende platforms. Zij beschikt immers over verschillende aanbodkanalen waarop zij haar podcastaanbod beschikbaar stelt.<sup>38</sup> Slechts 4% van luisteraars naar NPO podcasts luistert via deze kanalen.<sup>39</sup> De ACM constateert dat NPO podcasts met name op grote internationale platforms zoals Spotify, Apple en Google worden beluisterd.<sup>40</sup>
44. De introductie van NPO Luister – on demand betekent dat het - momenteel reeds via andere kanalen beschikbare - aanbod van de NPO ook op één centrale plek gratis beschikbaar is terwijl het ook gratis beschikbaar blijft op de kanalen van de NPO waarop het nu reeds wordt aangeboden.<sup>41</sup> NPO Luister - on demand zal enkel NPO content (kunnen<sup>42</sup>) gaan aanbieden. De ACM stelt vast dat de introductie van NPO Luister – on demand op het gebied van distributie van audio on demand dus enkel verschilt ten opzichte van de huidige situatie in de zin dat het een extra aanbodkanaal betekent waarop al haar content te vinden is.
45. De ACM merkt op dat de introductie van NPO – Luister on demand in ieder geval niet gepaard gaat met (het voornemen tot) het aanbieden van NPO content exclusief via NPO Luister - on demand. De NPO sluit daarentegen niet expliciet uit dat dit in de toekomst wel zal gebeuren. Zij kan niet aangeven waar dit afhankelijk van zal zijn, vanwege de onzekerheden in deze nog jonge markt. Omdat de introductie van NPO Luister – on demand niet met zich meebrengt dat NPO content daarop exclusief wordt aangeboden en er geen concrete plannen zijn daartoe, heeft de ACM geen analyse uitgevoerd van effecten die mogelijk voortkomen uit exclusiviteit van NPO content op NPO Luister – on demand.

<sup>38</sup> Dit doet zij bijvoorbeeld via de apps van Radio 1 en Radio 2.

<sup>39</sup> Begroting NPO 2022, bijlage 3, pagina 75 en figuur 3.

<sup>40</sup> Begroting NPO 2022, bijlage 3, pagina 75 en figuur 3.

<sup>41</sup> Beantwoording aanvullende vragen ACM d.d. 19 november 2021, pagina 1.

<sup>42</sup> Dit volgt uit de Mediawet, zie ook hoofdstuk 2.

46. De ACM constateert op basis van de gesprekken met marktpartijen en de NPO en op basis van onderzoek<sup>43</sup> dat de introductie van NPO Luister - on demand zich aandient in een periode waarin de (Nederlandse) podcastmarkt volop in ontwikkeling is en er nog geen stabiele verdienmodellen zijn.<sup>44</sup> Omdat NPO Luister – on demand een voor consumenten gratis te gebruiken kanaal is kan zij zich volgens marktpartijen aantrekkelijker positioneren als distributeur van audio on demand. Immers, een verdienmodel heeft NPO Luister – on demand niet nodig, terwijl commerciële marktpartijen die audio on demand willen distribueren aangeven hier afhankelijk(er) van te zijn. Daarnaast zou de grote hoeveelheid content die de NPO op NPO Luister - on demand aan zal bieden er volgens marktpartijen toe leiden dat luisteraars *locked-in* raken op NPO Luister - on demand.
47. Ondanks dat de introductie van NPO Luister - on demand een (blijvend) gratis distributiekanaal betekent in een markt die nog geen stabiel verdienmodel kent voor commerciële partijen, leidt dit volgens de ACM niet tot significante effecten op het gebied van distributie van audio on demand. De ACM stelt daartoe het volgende vast. Ook al is het verschil tussen de situatie na de introductie van NPO Luister – on demand en de huidige situatie erin gelegen dat alle NPO audio on demand content beschikbaar wordt op één centrale plek, kan NPO Luister - on demand slechts eigen aanbod aanbieden. Hierdoor moeten luisteraars voor iedere podcast afkomstig van een andere aanbieder dan de NPO wisselen van platform. Daarbij is *multi-homing* momenteel een gangbare praktijk en is te verwachten dat de komst van NPO Luister – on demand daar niets aan verandert. De ACM verwacht daarom niet dat luisteraars vanwege de hoeveelheid content die NPO – Luister on demand zal bieden niet meer op andere platforms zullen geraken om podcasts te luisteren.
48. Zowel commerciële aanbieders van audio on demand als de NPO achten afhankelijkheid van grote internationale platforms in het algemeen niet wenselijk omdat dit nadelen voor de content met zich mee kan brengen.<sup>45</sup> De NPO geeft dit als één van de redenen aan om NPO Luister – on demand te introduceren.<sup>46</sup> De ACM begrijpt ook dat dit ten grondslag ligt aan de motivatie van enkele commerciële marktpartijen om tot één gezamenlijk Nederlands audio on demand platform te willen komen. Daarbij merken die marktpartijen op dat de introductie van NPO Luister – on demand daaraan in de weg staat, omdat er volgens hen ruimte is voor maar één Nederlands audio on demand platform.
49. Omdat aanbieders van een (toekomstig) audio on demand platform vanwege de open RSS-feeds een platform kunnen ontwikkelen waarop content staat van verschillende content aanbieders verwacht de ACM dat deze platformaanbieders voldoende kunnen blijven concurreren en een verdienmodel kunnen ontwikkelen. NPO Luister – on demand staat daarmee dus ook niet in de weg aan één gezamenlijk Nederlands audio on demand platform. Vanwege de omvang van het NPO portfolio stelt de ACM vast dat de beschikbaarheid van deze content op een audio on demand platform echter wel bijdraagt aan de aantrekkelijkheid van dat platform.

<sup>43</sup> SEO 2021, pagina 24.

<sup>44</sup> SEO 2021, pagina 10.

<sup>45</sup> Zo hebben partijen op deze platforms niet gegarandeerd toegang tot de luisterdata, zijn zij onderhevig aan de algoritmes die deze platforms gebruiken en valt er niet eenvoudig te communiceren met deze platforms. Dit bleek bijvoorbeeld uit gesprekken met marktpartijen, zie ACM/UIT/567630 en ACM/UIT/567636. De NPO onderschrijft deze problemen en gaf bovendien aan dat de aanbevelingen van deze platforms niet stroken met de publieke programmeerstrategie van de NPO (begroting NPO, 2021, bijlage 3, pagina 75).

<sup>46</sup> Begroting NPO 2022, bijlage 3, pagina 75; zie ook hoofdstuk 6.2.

50. De ACM heeft beoordeeld in hoeverre de marktsituatie op het gebied van distributie van audio on demand met en zonder de introductie van NPO Luister – on demand van elkaar zou kunnen verschillen. Momenteel is de NPO al actief als distributeur van audio on demand omdat zij via verschillende kanalen audio on demand aanbiedt. Dat zij nu actief wordt als distributeur van audio on demand voor alle NPO content via één platform brengt geen significante effecten met zich mee voor de mededingingssituatie. Andere marktpartijen blijven vanwege hun mogelijkheid om aanbod van meerdere aanbieders, inclusief dat van de NPO, te distribueren op één platform namelijk goed in staat om te concurreren met het NPO Luister – on demand platform. De introductie van NPO Luister – on demand heeft namelijk geen effect op de beschikbaarheid van NPO content op de platforms. De ACM hecht er wel aan te benadrukken dat, gelet op de hoeveelheid content die de NPO produceert, de beschikbaarheid van het NPO portfolio impact heeft op concurrerende (toekomstige) luisterplatforms.

## 6.5. Conclusie

51. Uit het onderzoek van de ACM blijkt dat het effect van het nieuwe aanbodkanaal NPO Luister – on demand op de Nederlandse markt naar verwachting gering gaat zijn. Gelet op de snelle ontwikkelingen op het gebied van productie en distributie van audio on demand en het feit dat met NPO Luister – on demand uitsluitend reeds bestaande content op gebundelde wijze zal worden aangeboden, zal de situatie op de markt met het aanbodkanaal NPO Luister – on demand nauwelijks afwijken van de situatie zonder dit nieuwe aanbodkanaal.
52. Desalniettemin merkt de ACM op dat het aanbieden en distribueren van audio on demand en bijbehorende (mogelijke) verdienmodellen volop in ontwikkeling zijn. De content van de NPO is belangrijk voor concurrerende marktpartijen die op het gebied van distributie van audio on demand actief zijn of willen worden als platform. De ACM wil de Minister meegeven om de ontwikkelingen rondom audio on demand en eventuele exclusiviteit van NPO content te volgen en indien nodig, te waarborgen dat er sprake kan blijven van effectieve concurrentie op het gebied van distributie van audio on demand.